

ปัญหาทางกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของไทยภายหลังการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

Legal Problems of Thai Labour Relation Laws after Accessing to ASEAN Community

ธีรศักดิ์ กองสมบัติ¹

Teerasak Kongsombut¹

Received: 16 August 2018

Revised: 24 April 2020

Accepted: 31 July 2020

บทคัดย่อ

เมื่อประเทศไทยได้เข้าสู่ประชาคมอาเซียน อันส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางด้านต่างๆ ตามมา ไม่ว่าจะเป็นทางด้านสังคม เศรษฐกิจหรือกฎหมาย โดยเฉพาะด้านกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ อันเป็นกฎหมายแรงงานที่เกี่ยวกับการระงับข้อขัดแย้ง ที่เกิดขึ้นระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง ตลอดจนวิธีการจัดตั้งองค์การนายจ้างและลูกจ้าง ทั้งนี้ วัตถุประสงค์หลักของกฎหมายฉบับดังกล่าว คือ เพื่อให้เกิดความสงบสุขในสังคมแรงงาน โดยประเด็นที่ผู้วิจัยต้องการศึกษาคือ เมื่อประเทศไทยได้เข้าสู่ประชาคมอาเซียนแล้ว สิ่งที่ต้องเกิดขึ้นตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ก็คือ การอพยพของแรงงานซึ่งนับวันจะยิ่งเพิ่มขึ้นมากเป็นเงาตามตัวเนื่องจากการพัฒนาการของการสื่อสาร ภาคการผลิต อุตสาหกรรมที่จำเป็นต้องใช้แรงงานจำนวนมากโดยที่แรงงานที่มีอยู่ภายในประเทศเกิดความขาดแคลน

ดังนั้นแล้วเมื่อมีการอพยพด้านแรงงาน จากประเทศหนึ่งเข้าสู่อีกประเทศหนึ่ง เกิดความหลากหลายทางด้านเชื้อชาติภายในสถานประกอบการเป็นอย่างมาก ยกตัวอย่างเช่น โรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ที่ติดกับพรมแดนของประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งหากจะใช้กฎเกณฑ์เดิมๆ อาจถือเป็นการกีดกัน ตลอดจนจนเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และเสรีภาพในการรวมกลุ่ม อันทำให้ประเทศไทยถูกมองว่าไร้ซึ่งศักดิ์ศรีในสังคมแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดการกีดกันทางการค้า ตลอดจนการเข้ามาลงทุนของต่างชาติได้ และอีกเหตุผลหนึ่งที่ควรมีการผลักดันในการดำเนินการแก้ไขกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้กล่าวคือประเทศไทยถือเป็นหนึ่งในประเทศที่ก่อตั้ง ILO (องค์การแรงงานระหว่างประเทศ) แต่กลับไม่ยอมปฏิบัติตามหลักการสำคัญในการใช้เสรีภาพเพื่อรวมตัวกันจัดตั้งสหภาพแรงงานตามอนุสัญญาของ ILO นี้แต่อย่างใด

จากการศึกษากฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 กลับปรากฏว่า มิได้มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เหมาะสมกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นแต่อย่างใด ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีของการจัดตั้งคณะกรรมการลูกจ้างหรือสหภาพแรงงานที่กฎหมายกำหนดคุณสมบัติว่า จะต้องมิใช่ชาวไทยเท่านั้น ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว เมื่อมีการอพยพทางด้านแรงงานภายในสถานประกอบการแต่ละแห่งย่อมมีลูกจ้างมากกว่าหนึ่งสัญชาติ การกำหนดให้มีตัวแทน

¹ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

¹ Lecturer, Faculty of Laws Mahasarakham university

ฝ่ายลูกจ้างที่จำกัดเฉพาะสัญชาติไทย ย่อมมีอาจอำนวยความสะดวกและทำให้เกิดความสงบสุขในสังคมแรงงานได้อย่างแท้จริง

ตัวอย่างที่เป็นต้นแบบให้ประเทศไทยและประเทศต่างๆ ในประชาคมอาเซียนใช้เป็นแม่แบบในการกำหนดกฎหมาย ข้อบังคับ ตลอดจนการจัดตั้ง รูปแบบขององค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้เป็นอย่างดีคือการรวมตัวกันของสหภาพยุโรป ซึ่งผู้วิจัยได้นำเสนอข้อมูลถึงความเป็นมา องค์ประกอบ การเตรียมงานของสหภาพยุโรปเมื่อเกิดการเคลื่อนย้ายแรงงาน รวมถึงเรื่องอื่นๆ ที่อาเซียนสามารถนำเอาตัวอย่างดังกล่าวมาประยุกต์ใช้เพื่อเป็นต้นแบบหรือใช้แก้ปัญหาที่อาจจะเกิดในอนาคตได้

คำสำคัญ: กฎหมายแรงงานสัมพันธ์, ประชาคมอาเซียน

Abstract

Thailand transitioning to AEC caused various changes to Thai society, such as social, economic and legal. In each category, labour law, which aims to prohibit conflicts and promote relationship between employees and employers, including establishing organization for employees and employers with the main objective being to create peace in labour society. The main focus on this research was to study labour movement in Thailand after the transitioning to AEC as demanded by communication, industrialization and production sectors supported by domestic labour shortage situation.

Therefore, once the labour migrating among nations begins, it creates diversity in work places especially the businesses in the borderline areas connected to the neighboring countries. Current rules and regulation may be considered inhibiting or obstructing freedom to expression and assembly in which causes Thailand to be perceived by the international labour society as a country with no such rights. The perception could result in trade protectionism and discouraging foreign investment; moreover, one of the reasons to amend the current laws is as Thailand is one of the founding members of International Labor Organization (ILO) but has failed to comply with the main principle to promote freedom in establishing labor unions under the ILO.

According to Thailand laws especially the Labour Relations Acts B.E. 2518 presented no revision in order to meet with occurred changes in the current context; for example, the board of employees or labour union which was legally protected only Thai national while the movement of labour caused by the AEC transition may affiliate more than one nationality in an enterprise. Limitation only to Thai nationality as a representative for the employees; therefore, may be inefficiently facilitate fairness and justice in labour society.

Adopting EU as a model in merging into AEC in terms of legislation, regulations and organization establishment, this research presents background, history, elements and preparation of the EU before labour movement occurs including other relevant aspects.

Keywords: Labour relation Law, Asean community

บทนำ

เป็นที่ทราบกันดีว่าขณะนี้ประเทศไทยได้เข้าสู่ประชาคมอาเซียน (Association of Southeast Asian Nations, 1967) อันส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางด้านต่างๆ ตามมาโดยประเด็นที่ผู้วิจัยต้องการศึกษาคือ เมื่อประเทศไทยได้เข้าสู่ประชาคมอาเซียนแล้ว สิ่งที่ต้องเกิดขึ้นตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ก็คือ การอพยพของแรงงาน ซึ่งจากการศึกษากฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะ ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 กลับปรากฏว่า มิได้มีการแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้เหมาะสมกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นแต่อย่างใด ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีของการจัดตั้งคณะกรรมการลูกจ้างหรือสหภาพแรงงาน ที่กฎหมายกำหนดคุณสมบัติว่า จะต้องมิใช่สัญชาติไทยเท่านั้น (ศิริเชษฐ์ สังขะมาน และคณะ, 2555: 3-1)

ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว เมื่อมีการอพยพทางด้านแรงงาน ภายในสถานประกอบแต่ละแห่งย่อมมีลูกจ้างมากกว่าหนึ่งสัญชาติ การกำหนดให้มีตัวแทนฝ่ายลูกจ้างที่จำกัดเฉพาะสัญชาติไทยย่อมมีอาจอำนวยความเป็นธรรม และทำให้เกิดความสงบสุขในสังคมแรงงานได้อย่างแท้จริง

ซึ่งจากเหตุผลดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ผู้วิจัยจึงเห็นสมควรที่จะศึกษาเปรียบเทียบถึงรูปแบบของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ที่ประชาคมยุโรป (EU) ได้บังคับใช้ในปัจจุบัน ว่ามีความเหมาะสมประการใดหรือไม่ หากจะนำเอารูปแบบของกฎหมายดังกล่าวมาปรับใช้กับกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของไทยเพื่อแก้ปัญหาที่ดังกล่าวข้างต้น

วัตถุประสงค์

1. ศึกษากฎหมายระหว่างประเทศที่ให้การยอมรับและคุ้มครองเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นองค์กรการ

2. ศึกษากฎหมายแรงงานสัมพันธ์ในกลุ่มสหภาพยุโรป เพื่อวิเคราะห์และเปรียบเทียบกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของประเทศไทยที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันว่ามีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร

วิธีการศึกษา

การศึกษานี้ใช้วิธีวิจัยเอกสาร (documentary research) โดยอาศัยการรวบรวมข้อมูลจากหนังสือกฎหมายทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ วิทยานิพนธ์ บทความและข้อมูลจากเครือข่ายอินเทอร์เน็ต แล้วนำความรู้ที่ได้มาทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบในประเด็นต่างๆ

ผลการศึกษา

มาตรการทางกฎหมายที่ให้การยอมรับและคุ้มครองเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นองค์กรการ โดยจะปรากฏทั้งในส่วนที่เป็นกฎหมายระหว่างประเทศโดยแบ่งเป็นกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปและกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิด้านแรงงานโดยตรง

1. กฎหมายระหว่างประเทศทั่วไป

- ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ., กรกฎาคม, 2551) เน้นความสำคัญของการสร้างสันติภาพ การรักษาความมั่นคงร่วมกันของมวลสมาชิกประชาคมโลก ภายใต้ความเชื่อที่ว่า “การเคารพสิทธิมนุษยชนถือเป็นองค์ประกอบสำคัญในการประกันความมั่นคงและสันติภาพของโลกและมวลมนุษยชาติ”

- กฎบัตรสหประชาชาติ (United Nations Charter) ซึ่งได้รับการรับรองเมื่อ ค.ศ.1945 ได้บัญญัติเรื่องการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการเคารพสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างเป็นสากล โดยไม่เลือกปฏิบัติเพราะความแตกต่าง

ในเรื่องเชื้อชาติ เพศ ภาษา หรือศาสนา และถือเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญของการพัฒนากฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่กำหนดให้รัฐสมาชิกมีพันธกรณีที่ต้องให้การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพขั้นพื้นฐานของปัจเจกบุคคลและกลุ่มชน ต่อมาได้พัฒนาเป็นปฏิญญา สนธิสัญญา หรืออนุสัญญาระหว่างประเทศ มาตราฐานและแนวทางปฏิบัติระหว่างประเทศที่รัฐพึงมีความรับผิดชอบต่อบุคคลในเขตอำนาจรัฐ ซึ่งต่อมาที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติครั้งแรกเมื่อ ค.ศ. 1948 ได้ขอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนที่จัดตั้งขึ้นพิจารณาร่างปฏิญญาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ซึ่งต่อมาได้รับการรับรองและประกาศได้ในการประชุมสมัชชาสหประชาชาติ ครั้งที่ 3 ที่กรุงปารีส เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 (พ.ศ. 2491) เรียกว่า “ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน” (สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2526: 2-3)

UDHR ประกอบด้วยหลักการและสาระสำคัญในการรับรองคุ้มครองสิทธิมนุษยชนด้านต่างๆ รวม 30 ประการ โดยสิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นองค์การก็ได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในเรื่องของสิทธิในการชุมนุมโดยสันติและการรวมกลุ่มโดยอิสระ และสิทธิด้านแรงงาน ได้แก่ การเลือกงานโดยอิสระในเงื่อนไขอันยุติธรรมคุ้มครองการว่างงาน การได้รับค่าจ้างเท่าเทียมกันไม่เลือกปฏิบัติ การได้รับค่าจ้างที่ยุติธรรม การคุ้มครองทางสังคม รวมถึงสิทธิติดตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงาน

- กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966 (International Covenant on Civil and Political Rights-ICCPR)(United Nations Treaty Series, 1976

เป็นการกล่าวถึงพันธกรณีของรัฐด้านสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติ นั่นก็คือพันธกรณีของรัฐภาคีที่รับรองจะเคารพและประกันสิทธิของบุคคล รวมถึงการห้ามการเลือกปฏิบัติไม่ว่าจะด้วยเหตุผลทาง เชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง สัญชาติ สถานะทางเศรษฐกิจ สังคม ถิ่นกำเนิด หรือสภาพอื่นใด รวมทั้งหน้าที่ของบุคคลที่จะส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และได้รับ สิทธิทั้งด้านพลเมือง การเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งสาระสำคัญที่บัญญัติเอาไว้มีดังนี้

1. บุคคลย่อมมีสิทธิในเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคมหรือองค์การ รวมทั้งสิทธิที่จะก่อตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงานเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตน

2. การจำกัดการใช้สิทธินี้จะกระทำมิได้ นอกจากจะกำหนดโดยกฎหมายและเพียง เท่าที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุขหรือศีลธรรมของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ความในข้อนี้ไม่ห้ามการวางข้อจำกัดอันชอบด้วยกฎหมายในการใช้สิทธินี้ของทหารและตำรวจ

ประเทศไทยเข้าเป็นภาคี ICCPR เมื่อวันที่ 29 มกราคม 2540 โดยไม่มีการตั้งข้อสงวนใดๆ

- กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ค.ศ.1966 (International Covenant on Economic, Social Cultrual Rights-ICESCR)(PWESCR (Programme on Women's Economic, 2015.)

สาระสำคัญของสิทธิทางด้านแรงงานใน ICESCR ซึ่งรวมถึงเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นองค์การ จะมีลักษณะที่เฉพาะเจาะจงมากกว่าใน ICCPR โดยนอกจากจะบัญญัติรับรองสิทธิทาง

ด้านแรงงานในด้านต่างๆ เช่น สิทธิในการทำงาน และมีเงื่อนไขการทำงานที่เหมาะสมเป็นธรรมชาติ สภาพการทำงานที่ปลอดภัยและถูกสุขลักษณะ แล้ว ยังบัญญัติรับรองเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นองค์การไว้ใน ข้อ 8 ข้อย่อย 1 ว่า รัฐภาคแห่งกติกานี้รับประกัน

1. สิทธิของทุกคนที่จะก่อตั้งสหภาพแรงงานและเข้าร่วมสหภาพแรงงานตาม ที่ตนเลือกเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของตน ทั้งนี้โดยขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ขององค์การที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ห้ามจำกัดการได้สิทธินี้ นอกจากที่ได้กำหนดโดยกฎหมาย และที่จำเป็นในสังคมประชาธิปไตยเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแห่งชาติ หรือความสงบเรียบร้อยของส่วนรวม หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น

2. สิทธิของสหภาพแรงงานที่จะจัดตั้งสหพันธ์หรือสมาพันธ์แรงงานแห่งชาติ และสิทธิของสมาพันธ์แรงงานแห่งชาติที่จะก่อตั้งหรือเข้าร่วมกับองค์การสหภาพแรงงานระหว่างประเทศ

3. สิทธิของสหภาพแรงงานที่จะดำเนินการอย่างเสรีโดยไม่ขึ้นอยู่กับการจำกัดใดๆ นอกจากที่ได้กำหนดโดยกฎหมายและซึ่งจำเป็นในสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์ของความมั่นคงแห่งชาติ หรือความสงบเรียบร้อยของส่วนรวม หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น

4. สิทธิที่จะนัดหยุดงาน หากใช้สิทธิโดยสอดคล้องกับกฎหมายของประเทศนั้นรวมถึงสิทธิที่จะก่อตั้งสหภาพแรงงานไว้ด้วย

ประเทศไทยเข้าเป็นภาคี ICESCR เมื่อวันที่ 29 มกราคม 2540

2. กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิด้านแรงงาน

เมื่อได้พิจารณาถึงกฎระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่องค์กรแรงงานระหว่างประเทศสร้างขึ้นเพื่อรองรับเสรีภาพในการรวมตัวกันและสิทธิในการร่วมเจรจาต่อรอง ถือเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิทางด้านแรงงานโดยตรง เพราะมีบทบัญญัติที่มีความเฉพาะเจาะจง และมีรายละเอียดในการรับรองและคุ้มครองเสรีภาพการรวมตัวกันและการร่วมเจรจาต่อรองของแรงงานที่ชัดเจนกว่ากฎหมายระหว่างประเทศที่บัญญัติคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นการทั่วไป โดยมีอนุสัญญาที่เป็นหลักในส่วนนี้ 2 ฉบับ คือ อนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นองค์การและการคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้งองค์การ และอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 98 ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิในการก่อตั้งและการเจรจาต่อรองร่วม อนุสัญญาทั้งสองฉบับถือเป็นหัวใจในการส่งเสริมสิทธิในการรวมตัวและเจรจาต่อรองร่วมของผู้ใช้แรงงาน

สำหรับวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความยุติธรรมในสังคมรับรองและเคารพสิทธิมนุษยชน สนับสนุนให้เกิดความเป็นธรรมในการใช้แรงงาน ยกย่องมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีแก่ลูกจ้างและให้ความช่วยเหลือสมาชิกในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมรวมทั้งด้านประกันสังคมและสหกรณ์ วัตถุประสงค์นี้เป็นการพิจารณาจากบทนำของธรรมนูญขององค์การ ซึ่งมี 4 วรรคดังนี้

“สันติภาพอันถาวรในโลกจะเกิดขึ้นได้ก็ต่ออาศัยพื้นฐานแห่งความเป็นธรรมในสังคมเท่านั้น”

“สภาพของแรงงานที่ปรากฏอยู่เกี่ยวข้องกับความเป็นธรรมดังกล่าวนี้ ความยากแค้นและ

ความสูญเสียที่มาสู่คนจำนวนมากทำให้เกิดความไม่สงบขึ้นอย่างมาก ซึ่งทำให้สันติภาพและความสมัคปรสามานสามัคคีของโลกตกอยู่ในอันตรายและจำเป็นต้องมีการปรับปรุงสภาพเหล่านั้นอย่างเร่งด่วน..”

“และการที่ประเทศหนึ่งประเทศใดยอมรับสภาพเยี่ยงมนุษย์ของแรงงานนั้นเป็นอุปสรรคขัดขวางทางของประเทศอื่น ซึ่งมีความประสงค์จะปรับปรุงสภาพในประเทศของตน”

“คู่สัญญาทุกฝ่ายจึงเคลื่อนไหวด้วยความรู้สึกแห่งความเป็นธรรมและมนุษยธรรมตลอดจนความประสงค์ที่จะให้ได้มาซึ่งสันติภาพอันถาวร และเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ในบทหานี้ ยินยอมที่จะปฏิบัติตามธรรมนูญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ” (กาญจนนาท เรืองจิตรปกรณ, 2535: 66-67)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2487 ได้มีการประชุมแรงงานระหว่างประเทศที่เมืองฟีลาเดลเฟีย ประเทศสหรัฐอเมริกา มีการลงมติยอมรับคำประกาศแห่งฟีลาเดลเฟีย ในคำประกาศดังกล่าวได้ให้คำจำกัดความเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ขององค์การใหม่ ดังนี้

1. แรงงานมิใช่สินค้า
2. เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการตั้งสมาคมเป็นสิ่งจำเป็นต่อความก้าวหน้าอันยั่งยืน
3. ความยากจน ทุพพิกัดแห่งหนึ่ง ย่อมเป็นอุปสรรคต่อความเจริญรุ่งเรืองในทุกแห่ง
4. มนุษย์ทุกคนมีสิทธิแสวงหาความมั่นคงทั้งทางด้านวัตถุและจิตใจโดยอิสระ ภายใต้โอกาสอันเท่าเทียมกัน โดยไม่เลือกปฏิบัติเพราะความแตกต่างในด้านเชื้อชาติความเชื่อ เพศ

ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่ร่วมริเริ่มก่อตั้ง และได้รับเลือกให้เป็นที่ตั้งของ

สำนักงานภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก ปัจจุบันองค์การแรงงานระหว่างประเทศมีสมาชิกรวม 183 ประเทศ

- อนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 อาจจะเรียกว่าอนุสัญญาว่าด้วยเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นองค์การและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน ค.ศ.1948 ทั้งนี้ใจความสำคัญของอนุสัญญานี้คือมีสาระสำคัญ 3 ประการ ที่เมื่อให้สัตยาบันแล้วจะทำให้กระบวนการสหภาพแรงงานเติบโตอย่างมาก คือ

1. คนทำงานและนายจ้างสามารถใช้สิทธิในการรวมตัวได้อย่างเสรีโดยไม่เลือกปฏิบัติ และไม่ต้องได้รับอนุญาตล่วงหน้าจากรัฐ นั้นหมายความว่า นายจ้างและคนทำงานทุกคนไม่ว่าจะเป็นคนทำงานในภาครัฐ หรือเอกชน ไม่ว่าจะเป็นแรงงานในระบบหรือแรงงานนอกระบบ พวกเขามีสิทธิที่จะรวมตัวจัดตั้งหรือเข้าเป็นสมาชิกองค์การของตนโดยเสรี เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนได้อย่างอิสระโดยไม่จำเป็นต้องขออนุญาตล่วงหน้าจากหน่วยงานใด นอกจากนี้ การคุ้มครองเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นองค์การตามอนุสัญญานี้ต้องปราศจากการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากความแตกต่างทางด้านเชื้อชาติ อาชีพ ศาสนา เพศ อายุ ความคิดเห็นทางการเมือง สีผิว ของเขาเหล่านั้น

2. องค์การของคนทำงานและนายจ้างมีเสรีภาพในการที่จะยกร่างธรรมนูญข้อบังคับองค์การของตนเอง คัดเลือกผู้แทนของตน และการจัดการบริหารองค์การของตนโดยที่รัฐจะต้องหลีกเลี่ยงที่จะเข้าไปแทรกแซงหรือจำกัดสิทธิดังกล่าว

3. องค์การของคนทำงานหรือนายจ้างที่จัดตั้งขึ้น มีสิทธิเสรีภาพในการจัดตั้ง เข้าร่วมกิจกรรม หรือเข้าเป็นสมาชิกกับองค์การในประเทศและต่างประเทศใดๆ ได้โดยเสรี

นอกจากนี้อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 ได้จับให้มีคณะกรรมการด้านเสรีภาพในการสมาคม (The ILO Committee on Freedom of Association) เป็นกลไกพิเศษขึ้นมาเพื่อควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติตามอนุสัญญานี้ มีหน้าที่ตรวจสอบข้อร้องเรียนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นองค์การของรัฐสมาชิก แม้ว่ารัฐสมาชิกยังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญานี้

- อนุสัญญา ILO ฉบับที่ 98 ใจความสำคัญของอนุสัญญานี้ คือ

1. คุ้มครองคนงานจากการกระทำใดๆ อันเป็นการเลือกปฏิบัติด้วยสาเหตุที่เป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน นั้นหมายความว่า รัฐต้องให้คุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการรวมตัวจากการกระทำใดๆ อันเป็นการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน เพื่อให้คนทำงานไม่สามารถเข้าร่วมสหภาพได้ หรือต้องออกจากความเป็นสมาชิกของสหภาพ รวมถึงการให้ความคุ้มครองจากการถูกเลิกจ้าง เพราะการที่คนทำงานเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานหรือมีส่วนร่วมในกิจกรรมของสหภาพแรงงาน

2. องค์การที่คนทำงานหรือนายจ้างจัดตั้งขึ้น ต้องได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอ จากการกระทำที่ทำให้เกิดการแทรกแซงระหว่างกัน ตั้งแต่ในขั้นตอนของการก่อตั้ง การปฏิบัติรวมถึงการบริหารงาน

3. ส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์จากกลไกการเจรจาโดยสมัครใจทั้งนายจ้างหรือองค์การนายจ้างกับองค์การของคนงาน

สรุปเนื้อหาสาระของอนุสัญญาฉบับที่ 87 เน้นเรื่องสิทธิของนายจ้างและลูกจ้างในการรวมตัวกันก่อตั้งองค์การของตน กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการใช้สิทธิโดยเฉพาะสิทธิในการจัดตั้งหรือการเข้าร่วมองค์การโดยการเลือกและการตัดสินใจของตนเอง ตลอดจนการมีอิสระในการเขียน

ข้อบังคับ การเลือกตัวแทนและการดำเนินกิจกรรม ตลอดจนการบริหารงานองค์การที่จัดตั้งขึ้น ส่วนอนุสัญญาฉบับที่ 98 เน้นการคุ้มครองบุคคลหรือลูกจ้างในการใช้สิทธิดังกล่าวอย่างมีอิสระ ไม่ถูกบังคับ ไม่ถูกควบคุมในการจะเข้าร่วม หรือไม่เข้าร่วมสหภาพแรงงาน ทั้งจากภาครัฐหรือแต่ละฝ่าย โดยทั้งนายจ้างและลูกจ้าง พึงละเว้นการแทรกแซงซึ่งกันและกัน นอกจากนี้อนุสัญญาฉบับที่ 98 ได้เน้นกระบวนการการเจรจาต่อรองร่วมเป็นพิเศษ โดยเฉพาะการส่งเสริมการเจรจาต่อรองร่วมของคู่กรณีในลักษณะของความมีอิสระเท่าเทียมกัน อนุสัญญานี้ใช้บังคับ ครอบคลุมถึงลูกจ้างทั่วไป ทั้งลูกจ้างที่ทำงานในภาคเอกชนและลูกจ้างที่ทำงานให้กับรัฐ ซึ่งหากจะพูดถึงลูกจ้างที่ทำงานให้กับรัฐนั้น อนุสัญญานี้ หมายถึงลูกจ้างของรัฐโดยทั่วๆ ไป จะมียกเว้นก็เพียงทหาร หรือ ตำรวจ และบุคคลบางประเภทที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารประเทศ (ระดับนโยบาย) ด้วย

ต่อมาเป็นการวิเคราะห์กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของไทยในเชิงเปรียบเทียบ กล่าวคือเป็นที่ทราบดีว่าประเทศไทยยังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 และ 98 แต่กฎหมายไทยก็ได้ให้การรับรองยอมรับในเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคมหรือองค์กร เพื่อกระทำกิจกรรมอันชอบด้วยกฎหมายโดยมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ และในกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 เป็นต้น ดังนั้นผู้วิจัยจึงขอแยกวิเคราะห์ในแต่ละประเภทของกฎหมายดังกล่าว ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ถือเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศซึ่งบทบัญญัติที่ออกมาในภายหลังจะขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติ

ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งได้บัญญัติให้การรับรองยอมรับในเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคมหรือองค์กรเพื่อกระทำการกิจกรรมอันชอบด้วยกฎหมายว่าเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนในประเทศไทย ต่อมาได้ขยายความคุ้มครองรวมถึงเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นองค์การพัฒนาเอกชน รวมทั้งเพิ่มหลักการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเช่นเอกชน (สำนักกฎหมาย 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540: 57) โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้บุคคลในลักษณะปัจเจกมีหนทางหรือช่องทางในการเจรจากับฝ่ายรัฐหรือกลุ่มที่มีอำนาจต่อรองเหนือกว่าตน เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิประโยชน์หรือให้ได้รับการคุ้มครองอย่างเป็นธรรม ผ่านกระบวนการการรวมกลุ่มหรือรวมตัวกัน ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคมหรือองค์กรไว้ในหมวดที่ 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยโดยบัญญัติไว้ในมาตรา 25 “สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้ และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีมาตรการกฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

มาตรา 26 การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในกรณีที่มีรัฐธรรมนูญได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

มาตรา 27 บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้

เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่าภายใต้บทบัญญัติดังกล่าวรับรองเสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งองค์กรใดๆ ก็ได้ ตราบใดที่ไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น ตลอดจนรัฐจะตรากฎหมายหรือข้อบังคับอันจะเป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลมิได้ และบุคคลภายในรัฐไทยย่อมมีความเสมอภาคกันได้รับการปฏิบัติจากรัฐโดยการเลือกปฏิบัติมิได้ ทั้งนี้ไม่ว่าด้วยเหตุผลที่มาจากความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา

เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด

ดังนั้นแล้ว การที่กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของไทยได้กำหนดจำกัดการรวมตัวกันขององค์กรฝ่ายลูกจ้าง เช่น คณะกรรมการลูกจ้างหรือสหภาพแรงงาน โดยกำหนดคุณสมบัติบุคคลที่จะรวมตัวกันดังกล่าวต้องมีสัญชาติไทย ซึ่งกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ถือเป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญ และปรากฏอย่างชัดเจนตั้งที่ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ข้างต้นแล้วว่า บทบัญญัติในกฎหมายแรงงานสัมพันธ์นั้นขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญอย่างเห็นได้ชัด

2. พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายที่กำหนดแนวทางปฏิบัติต่อกันระหว่างบุคคลสองฝ่ายคือฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง เพื่อให้บุคคลทั้งสองฝ่ายได้มีความเข้าใจอันดีต่อกัน สามารถทำข้อตกลงในเรื่องสิทธิหน้าที่ และผลประโยชน์ในการทำงานร่วมกันได้ รวมทั้งกำหนดวิธีการระงับข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทแรงงานที่เกิดขึ้นให้ยุติลงโดยรวดเร็วและด้วยความพอใจของทั้งสองฝ่ายมากที่สุด ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสงบสุขในอุตสาหกรรม อันจะนำมาซึ่งความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของประชาชาติเป็นสำคัญ”

กฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติบางส่วนที่สอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ มีบทบัญญัติรับรองเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นองค์กรของนายจ้างและลูกจ้าง นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติขยายความคุ้มครองไปถึงการใช้สิทธิในการร่วมเจรจาต่อรองของนายจ้างและลูกจ้าง ตลอดจนกำหนดมาตรการคุ้มครองและป้องกันการแทรกแซงการดำเนินการขององค์กร

นายจ้างและลูกจ้าง รวมถึงการใช้สิทธิทางด้านแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งจะได้วิเคราะห์แยกเป็นหัวข้อดังต่อไปนี้

วิเคราะห์: การให้เสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งองค์กรของลูกจ้างและนายจ้าง

พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์มีเจตนารมณ์ให้มีการรวมตัวกันของนายจ้างหรือลูกจ้างในการจัดตั้งองค์กรของตนเพื่อคุ้มครองดูแลรักษาผลประโยชน์ในการจ้างแรงงานและการทำงาน อันจะนำมาสู่การเสริมสร้างให้เกิดความยุติธรรมในสังคม โดยกำหนดรูปแบบของการจัดตั้งองค์กรของฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างไว้ฝ่ายละ 3 ระดับ กล่าวคือ กฎหมายให้การยอมรับการจัดตั้งองค์กรของนายจ้าง (เกษมสันต์ วิลาวรรณ, พ.ศ.2546 หน้า 173) ใน 3 ระดับ ได้แก่ สมาคมนายจ้าง สหพันธ์นายจ้างและสภาองค์กรนายจ้าง และยอมรับการจัดตั้งองค์กรของลูกจ้าง ใน 3 ระดับเช่นกัน ได้แก่ สหภาพแรงงาน สหพันธ์แรงงาน และสภาองค์กรลูกจ้าง

การจัดตั้งองค์กรของนายจ้างและลูกจ้างดังกล่าวไม่ว่าในระดับใด ผู้จัดตั้งต้องยื่นคำขอจดทะเบียนต่อนายทะเบียนตามแบบและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ เมื่อได้รับจดทะเบียนแล้ว องค์กรที่จัดตั้งขึ้นจะมีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย หากนายทะเบียนไม่รับจดทะเบียน สามารถอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน และหากยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี ก็สามารถยื่นคำขอให้ศาลแรงงานเพิกถอนคำสั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานได้

กฎหมายไทยกำหนดเงื่อนไขการก่อตั้งสหภาพแรงงานไว้ว่า ผู้ที่จะก่อตั้งสหภาพแรงงานได้ ต้องเป็นบุคคลที่บรรลุนิติภาวะและมีสัญชาติไทยเท่านั้น นอกจากนี้ยังคุณสมบัติของกรรมการองค์กรของนายจ้างหรือองค์กรของลูกจ้างไว้ 3

ประการ คือ

1. ต้องเป็นสมาชิกขององค์กรนั้น
2. มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด
3. ได้รับการเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่สมาชิก

จากการที่กฎหมายกำหนดเงื่อนไขและคุณสมบัติของผู้ก่อตั้ง หรือผู้ที่จะเป็นกรรมการ องค์กรการไว้ว่าจะต้องเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทยเท่านั้น ทำให้ลูกจ้างที่เป็นแรงงานต่างด้าวไม่สามารถใช้สิทธิหรือเข้าถึงเสรีภาพในการรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งสหภาพแรงงานขึ้นคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของตนเองได้ ซึ่งจะขัดแย้งกับสภาพการณ์ในปัจจุบันที่เมื่อมีการรวมตัวกันเป็นประชาคมอาเซียนย่อมต้องมีการเคลื่อนย้ายแรงงานจากชาติอื่นๆ ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมและไม่เหมาะสม หากกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของไทยจะยังกำหนดจำกัดคุณสมบัติว่าบุคคลผู้ที่จะเป็นผู้ก่อตั้ง หรือผู้ที่จะเป็นกรรมการ องค์กรการไว้ว่าจะต้องเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทยเท่านั้น

วิเคราะห์: มาตรการการคุ้มครองการใช้สิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นองค์กรของลูกจ้าง

เนื่องจากการใช้สิทธิของลูกจ้างในการรวมตัวกันก่อตั้งสหภาพแรงงาน การเข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน การเป็นกรรมการสหภาพแรงงาน การดำเนินการและบริหารกิจการสหภาพแรงงาน รวมถึงสหพันธ์แรงงาน และสภาองค์กรลูกจ้าง ย่อมทำให้นายจ้างไม่พอใจ เพราะภายหลังการก่อตั้งองค์กรลูกจ้างแล้ว ก็จะมีการดำเนินกิจกรรมขององค์กรซึ่งกิจกรรมหลักมักเกี่ยวเนื่องกับการใช้สิทธิของลูกจ้างตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ อันได้แก่ การใช้สิทธิแจ้งข้อเรียกร้อง การเจรจา การทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง การเข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยชั้น

พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงาน การร่วมในการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน หรือการนัดหยุดงาน กิจกรรมเหล่านี้ล้วนเป็นกิจกรรมที่กระทบต่อผลประโยชน์ของนายจ้าง หรือเป็นการขัดแย้งหรือขัดขวางต่อการดำเนินกิจการหรือบริหารกิจการของนายจ้าง และทำให้อำนาจในการบริหารงานบุคคลของนายจ้างลดลง การใช้เสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นองค์กรของลูกจ้างจึงมักถูกนายจ้างหรือบุคคลภายนอกแทรกแซงมิให้มีการจัดตั้งองค์กร หรือทำลายความเข้มแข็งขององค์กรที่ลูกจ้างจัดตั้งขึ้นเพื่อมิให้ดำเนินกิจกรรมต่างๆ ได้อย่างเต็มที่ ลูกจ้างอาจถูกนายจ้างกลั่นแกล้งโดยการเลิกจ้าง ลงโทษ หรือกระทำการต่างๆ ในลักษณะที่ไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรมต่อลูกจ้าง เช่น การไม่ขึ้นค่าจ้างให้แก่ลูกจ้าง การไม่แต่งตั้งให้ลูกจ้างไปดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น หรือการไม่ให้สิทธิประโยชน์ต่างๆ แก่ผู้ที่ เป็นสมาชิกหรือกรรมการสหภาพแรงงาน เป็นต้น หรือองค์กรที่ลูกจ้างก่อตั้งขึ้นอาจถูกนายจ้างหรือบุคคลภายนอกพยายามแทรกแซงเพื่อบั่นทอนความเข้มแข็งอันจะทำให้องค์กรไม่สามารถดำเนินกิจกรรมใช้สิทธิทางด้านแรงงานสัมพันธ์ได้อย่างเต็มที่ จึงมีการกำหนดมาตรการคุ้มครองลูกจ้างที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มเป็นองค์กรหรือใช้สิทธิในการร่วมเจรจาต่อรองไม่ให้ถูกกลั่นแกล้งจากนายจ้างหรือบุคคลภายนอก โดยมี บัญญัติไว้ในเรื่องการกระทำอันไม่เป็นธรรม (Unfair Labour Practices) ในพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518

วิเคราะห์: การคุ้มครองจากการกระทำของนายจ้าง พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 กำหนดมาตรการคุ้มครองและป้องกันไม่ให้นายจ้างกระทำการใดๆ อันเป็นการขัดขวางหรือแทรกแซงการใช้สิทธิเสรีภาพในการรวมตัวเป็นสหภาพแรงงาน และสิทธิในการร่วมเจรจาต่อรอง

ของลูกจ้าง โดยห้ามนายจ้างกระทำการดังต่อไปนี้

- ห้ามนายจ้างเลิกจ้าง หรือกระทำการใด ๆ อันเป็นผลให้ลูกจ้างไม่สามารถทนทำงานอยู่ต่อไปได้ เช่น กลั่นแกล้งจนลูกจ้างต้องลาออกจากงาน รวมถึงการกระทำใด ๆ อันเป็นการขัดขวางการใช้สิทธิในการรวมตัวกันจัดตั้งองค์กร เช่น ขัดขวางในการที่ลูกจ้างเข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน ให้ลูกจ้างออกจากการเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน ให้หรือตกลงจะให้ทรัพย์สินแก่ลูกจ้างเพื่อมิให้สมัครหรือออกจากการเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน ให้หรือตกลงจะให้ทรัพย์สินแก่เจ้าหน้าที่สหภาพแรงงานเพื่อมิให้รับสมัครลูกจ้างเป็นสมาชิก ขัดขวางหรือเข้าแทรกแซงการดำเนินการของสหภาพแรงงานหรือสหพันธ์แรงงาน

ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษารับรองคุ้มครองการใช้สิทธิในการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานของลูกจ้างไว้หลายคดี อาทิเช่น

คำพิพากษาฎีกาที่ 3059-3060/2523 เมื่อปรากฏว่านายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างเพราะเหตุที่ลูกจ้างเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน ย่อมเป็นการกระทำอันไม่เป็นธรรม แม้ว่าต่อมาภายหลังสหภาพแรงงานนั้นจะถูกสั่งเลิกและลูกจ้างดังกล่าวไม่ได้เป็นสมาชิกต่อไป การกระทำของนายจ้างก็ยังคงถือว่าเป็นการกระทำอันไม่เป็นธรรม

คำพิพากษาฎีกาที่ 3985-3987/2529 เมื่อที่ประชุมของสหภาพแรงงานได้เลือกตั้งผู้ใดเป็นกรรมการสหภาพแรงงานแล้ว ผู้นั้นย่อมได้ชื่อว่าเป็นกรรมการสหภาพแรงงานตามความหมายในมาตรา 121 เมื่อสหภาพแรงงานมีมติแต่งตั้งให้ลูกจ้างเป็นกรรมการสหภาพแรงงานแม้ นายจ้างจะเลิกจ้างลูกจ้างในขณะที่นายทะเบียนยังไม่ได้จดทะเบียน กรรมการสหภาพแรงงานดังกล่าวก็ได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 121

- กฎหมายยังมีบทบัญญัติคุ้มครองลูกจ้างในการใช้สิทธิทางด้านแรงงานสัมพันธ์ โดยคุ้มครองการดำเนินการในกระบวนการตั้งแต่มีการแจ้งข้อเรียกร้องเป็นต้นไป การเจรจา การไกล่เกลี่ย ด้วยการกำหนดมาตรการการห้ามนายจ้างกระทำการให้เกิดความเดือดร้อนแก่ลูกจ้างไม่ว่าจะเป็นการเลิกจ้างหรือโยกย้ายหน้าที่การทำงานของลูกจ้าง ผู้แทนลูกจ้าง กรรมการ อนุกรรมการ หรือสมาชิกสหภาพแรงงาน หรือกรรมการหรืออนุกรรมการสหพันธ์แรงงานซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้อง

- นอกจากนี้ภายหลังการเจรจาจนมีข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างแล้ว ในระหว่างที่ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างมีผลใช้บังคับ กฎหมายไทยก็ยังบัญญัติคุ้มครองไม่ให้นายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้อง

คำพิพากษาฎีกาที่ 7042-7046/2542 นายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างซึ่งเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้องในระหว่างที่ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างมีผลใช้บังคับ โดยลูกจ้างดังกล่าวมิได้กระทำความผิดตามมาตรา 123 (1)-(5) ทั้งขณะเลิกจ้างผลประกอบการของนายจ้างก็ยังมีกำไร ข้อที่อ้างว่าภาวะเศรษฐกิจมีผลกระทบกระเทือนต่อสถานะของนายจ้างจนต้องขาดทุนและต้องปิดกิจการในอนาคตก็เป็นเพียงการคาดคะเนเท่านั้น จะกระทบกระเทือนนายจ้างถึงขนาดต้องดำเนินการดังกล่าวหรือไม่ยังไม่แน่นอน ขณะนายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างจึงยังไม่มีเหตุที่นายจ้างจะเลิกจ้างโดยชอบด้วยกฎหมาย การที่นายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างจึงเป็นการกระทำอันไม่เป็นธรรม

วิเคราะห์: การแทรกแซงการใช้สิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงาน

เมื่อได้พิจารณาถึงแนวคิดตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ยังมีลักษณะ

ที่ไม่เปิดโอกาสให้ลูกจ้างได้มีการใช้สิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานและสิทธิในการร่วมเจรจาต่อรองอย่างกว้างขวางเต็มที่ หรือโดยเสรี โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ กล่าวคือ มีบทบัญญัติบางประการที่เป็นการแทรกแซงการดำเนินการขององค์การของนายจ้างและลูกจ้างได้แก่

1. นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้กรรมการออกจากตำแหน่ง ได้หากปรากฏว่ากรรมการกระทำการอันมิชอบด้วยกฎหมาย หรือดำเนินกิจการไม่ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ขององค์การ หรือให้หรือยินยอมให้ผู้อื่นดำเนินกิจการขององค์การแทนตน

กรรมการที่ถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง จะถูกห้ามไม่สามารถกลับเข้ามารับตำแหน่งกรรมการขององค์การดังกล่าวได้อีกในระยะเวลา 1 ปี นับแต่วันที่นายทะเบียนสั่งให้พ้นจากตำแหน่งแล้ว

2. นายทะเบียนมีอำนาจสอดส่องควบคุมการดำเนินการขององค์การนายจ้างและองค์การของลูกจ้าง หากกรรมการขององค์การดำเนินการไปไม่ถูกต้องตามกฎหมาย นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้กรรมการนั้นออกจากตำแหน่งได้

นอกจากนี้ นายทะเบียนยังมีอำนาจสั่งเลิกองค์การของนายจ้างหรือองค์การของลูกจ้างได้ หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า

1. องค์การนั้นดำเนินการขัดต่อวัตถุประสงค์ ขัดต่อกฎหมาย หรือเป็นภัยต่อเศรษฐกิจ หรือความมั่นคงของประเทศ หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

2. ไม่ดำเนินการเลือกตั้งกรรมการใหม่ตามที่นายทะเบียนสั่งภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้

3. ไม่ดำเนินการติดต่อกันเป็นเวลาเกิน 2 ปี

แต่องค์การที่ถูกสั่งเลิกอาจอุทธรณ์คำสั่งเลิกต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานได้ และหากไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีก็อาจขอให้ศาลแรงงานวินิจฉัยได้

วิเคราะห์: มาตรการส่งเสริมและสนับสนุนการใช้สิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงาน

แม้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มีบทบัญญัติที่ไม่เปิดโอกาสให้ลูกจ้างได้มีการใช้สิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานและสิทธิในการร่วมเจรจาต่อรองอย่างกว้างขวางเต็มที่หรือโดยเสรีโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ แต่ก็มีบทบัญญัติในหลาย ๆ ประการที่เป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการใช้สิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกัน และกระบวนการร่วมเจรจาต่อรองของนายจ้างและลูกจ้าง อาทิเช่น การให้สิทธิพิเศษแก่กรรมการขององค์การของลูกจ้างลางานเพื่อไปดำเนินกิจกรรมขององค์การในฐานะผู้แทนลูกจ้างในการเจรจา การไต่ถามและ การชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน เป็นต้น อันนับเป็นข้อดีที่ผู้ร่างกฎหมายยังเห็นแก่ประโยชน์ของการรวมตัวกันเป็นองค์กรฝ่ายลูกจ้าง

สรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษากฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 กลับปรากฏว่ามีได้มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เหมาะสมกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีของการจัดตั้งคณะกรรมการลูกจ้างหรือสหภาพแรงงานที่กฎหมายกำหนดคุณสมบัติว่าจะต้องมีสัญชาติไทยเท่านั้น ซึ่งในความเป็นจริงแล้วเมื่อมีการอพยพทางด้าน

แรงงานภายในสถานประกอบแต่ละแห่งย่อมมีลูกจ้างมากกว่าหนึ่งสัญชาติ การกำหนดให้มีตัวแทนฝ่ายลูกจ้างที่จำกัดเฉพาะสัญชาติไทยย่อมมีอาจอำนวยความสะดวกและทำให้เกิดความสงบสุขในสังคมแรงงานได้อย่างแท้จริง

นอกจากนี้ ประเทศไทยซึ่งเป็นหนึ่งในประเทศก่อตั้ง ILO (องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ) แต่ยังไม่ได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาทั้งสองฉบับนี้ จึงเกิดเสียงเรียกร้องให้รัฐบาลไทยตัดสินใจลงนามให้สัตยาบันจากองค์กรแรงงานต่างๆ ในประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง สถานการณ์ล่าสุดรัฐบาลได้เริ่มตอบรับข้อเรียกร้องนี้โดยได้มีการจัดตั้งคณะทำงานประสานการดำเนินงานเพื่อให้สัตยาบันอนุสัญญาสองฉบับนี้ประกอบผู้แทนจากองค์กรนายจ้าง องค์กรแรงงาน หน่วยงานราชการและนักวิชาการ ซึ่งคณะทำงานชุดนี้ได้เสร็จสิ้นภารกิจแล้วและมีความเห็นว่รัฐบาลไทยควรจะดำเนินการเพื่อให้สัตยาบันสองฉบับนี้ แต่เนื่องจากการให้สัตยาบัน มีผลผูกพันให้รัฐภาคีต้องปฏิบัติตามพันธกรณีตามอนุสัญญาทั้งสองฉบับ ซึ่งรวมถึงการออกหรือแก้ไขกฎหมายภายในให้มีความสอดคล้องกับมาตรการต่างๆ ในอนุสัญญา

ข้อเสนอแนะ

1. พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 กำหนดเงื่อนไขและคุณสมบัติของผู้ก่อตั้งหรือผู้ที่จะเป็นกรรมการองค์การไว้ว่า จะต้องเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทยเท่านั้น ทำให้ลูกจ้างที่เป็นแรงงานต่างด้าวไม่สามารถใช้สิทธิหรือเข้าถึงเสรีภาพในการรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งสหภาพแรงงานขึ้นคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของตนเองได้ ในขณะที่อนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 ให้สิทธิในการรวมตัวแก่ลูกจ้างได้อย่างเสรีโดยไม่เลือกปฏิบัติ หรือต้องได้รับอนุญาตล่วงหน้าจากรัฐ นอกจากนี้ การที่พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ได้บัญญัติไว้เป็นข้อ

ยกเว้นว่าไม่ใช่บังคับกับราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น รวมถึงองค์กรพิเศษตามกฎหมายเฉพาะ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย เป็นต้น จึงทำให้ข้าราชการและลูกจ้างในองค์กรพิเศษดังกล่าวไม่สามารถจัดตั้งองค์กรของตนตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ในขณะที่มาตรา 2 ของอนุสัญญาฉบับที่ 87 ใช้บังคับกับคนทำงานทุกคนทุกระดับ ทุกสัญชาติ รวมถึงผู้ประกอบการอิสระ คนงานในภาคเกษตร คนงานในเขตการผลิตเพื่อส่งออกและข้าราชการสำหรับตำรวจ ทหาร มีบทบัญญัติตามมาตรา 9 ข้อ 1 บัญญัติว่า การนำหลักประกันตามอนุสัญญาฉบับนี้มาใช้บังคับแก่กองกำลังทหารและตำรวจต้องกำหนดไว้ในกฎหมายหรือกฎ ระเบียบ ข้อบังคับของประเทศ และข้อ 2 ให้ทหารและตำรวจมีสิทธิตามหลักประกันของอนุสัญญาฉบับนี้ ดังนั้น คนงานและนายจ้างทุกคนมีสิทธิในการจัดตั้งองค์กรของตนหรือเข้าร่วมในองค์กรใดก็ได้ โดยต้องไม่มีความแตกต่างในเรื่องสัญชาติ เชื้อชาติ เพศ ศาสนา ลัทธิ การเมือง และไม่ต้องขออนุญาตล่วงหน้าในการจัดตั้งองค์กรหรือเข้าร่วมกับองค์กรอื่น

ดังนั้น ควรที่จะแก้ไขบทบัญญัติในกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ดังกล่าวให้สอดคล้องกับอนุสัญญา ทั้งนี้เพื่อให้ประเทศไทยได้ดำรงศักดิ์ศรีในสังคมแรงงานระหว่างประเทศ เนื่องจากเรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องที่นานาชาติอารยประเทศทั่วโลกให้ความสำคัญและมักจะหยิบยกมาเป็นประเด็นข้ออ้างในการกีดกันทางการค้าอยู่เสมอ การที่สิทธิแรงงานด้านการรวมตัวและการเจรจาต่อรองร่วม ถูกดึงเข้าสู่มิติทางด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศประเทศไทยในฐานะที่เป็นประเทศขนาดเล็กในประชาคมโลกจึงไม่อาจที่จะหลบหลีกกระแสนี้ดังกล่าวได้ และควรต้องปรับตัวให้ทันต่อ

พลวัตที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะองค์กรที่เกี่ยวข้องในฐานะเป็นกลไกในการคุ้มครองเสรีภาพในการรวมตัวกัน

2. พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 กำหนดเงื่อนไขการจดทะเบียนสหภาพแรงงานหรือสมาคมนายจ้างว่า ต้องขออนุญาตล่วงหน้าต่อนายทะเบียน แต่อนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 ห้ามมิให้รัฐเข้าแทรกแซง

ดังนั้นแล้ว ควรให้อิสระในการจัดตั้งองค์กรดังกล่าวโดยมิต้องผ่านการพิจารณาจากนายทะเบียน

3. หากเกิดการรวมตัวกันขององค์กรฝ่ายลูกจ้างที่มาจากชาติต่างๆ ในประชาคมอาเซียนหรือในอนาคตอาจเกิดการรวมตัวจากชาติอื่นนอกอาเซียนก็สามารถเกิดขึ้นได้ ซึ่งสิ่งหนึ่งที่ต้องใช้ในการสื่อสารคือภาษา อันถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อลูกจ้างที่เป็นคนไทยเป็นอย่างมาก และภาษาหลักที่ต้องใช้ในการสื่อสารคือภาษาอังกฤษ ซึ่งเป็นข้อด้อยที่ลูกจ้างไทยมักจะเสียเปรียบลูกจ้างจากชาติอื่นเป็นอย่างมาก ดังนั้น การพัฒนาทักษะทางภาษาของลูกจ้างไทยจึงเป็นเรื่องที่สำคัญเร่งด่วนอีกประการหนึ่งที่จะช่วยลดช่องว่างทางการสื่อสารนี้

เอกสารอ้างอิง

- กาญจนาท เรืองจิตรปกรณ. แรงงานสัมพันธ์และการจัดการธุรกิจอุตสาหกรรม. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: บริษัทประชาชน จำกัด, 2535: 66-67.
- ศิริเชษฐ์ สังขมานและคณะ. รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ โครงการเตรียมการรองรับการเคลื่อนย้ายของแรงงานสู่การเป็นประชาคมอาเซียน (*Preparation for Flow of Labor in the ASEAN Community*) จัดทำโดย ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555. หน้า 3-1.
- เกษมสันต์ วิลาวรรณ. (2550). คำอธิบายกฎหมายแรงงาน. บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด. หน้า 254.
- สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. "ข้อมูลพื้นฐานกลไกสิทธิมนุษยชนในระบบสหประชาชาติ". (2526): 2-3.
- สำนักกรรมธิการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. พ.ศ. 2540: 57
- กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ. ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน, กรกฎาคม 2551 <http://humanrights.mfa.go.th/upload/pdf/udhr-th-en.pdf>.
- United Nations Treaty Series, 1976 <https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%20999/volume-999-i-14668-english.pdf>.
- PWESCR (Programme on Women's Economic, Social and Cultural Rights). HUMAN RIGHTS FOR ALL International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights A Handbook. August 2015.
- "The ASEAN Declaration (Bangkok Declaration, Bangkok, 8 August 1967". Association of Southeast Asian Nations. <http://www.aseansec.org/1212.htm>.