

การปรับปรุงกฎหมายแรงงาน รัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาของ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ

กฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์เป็นกฎหมายที่กำหนดแนวทางปฏิบัติต่อกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง เพื่อให้ทั้งสองฝ่ายมีความเข้าใจอันดีต่อกัน สามารถเจรจาต่อรองและทำข้อตกลงในเรื่องสิทธิหน้าที่และผลประโยชน์การทำงานร่วมกันได้ อันเป็นการส่งเสริมความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง

แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้มีการใช้บังคับมาเป็นเวลานาน และมีบทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น การกำหนดขั้นตอนการเจรจาและการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานที่ขาดความยืดหยุ่นและไม่สอดคล้องกับแนวทางการส่งเสริมการแก้ไขข้อขัดแย้งและการยุติข้อพิพาทแรงงานด้วยระบบทวิภาคี รวมไปถึงการกำหนดให้มีการจดทะเบียนองค์กรฝ่ายนายจ้างและองค์กรฝ่ายลูกจ้าง การจำกัดสิทธิการปิดงานหรือนัดหยุดงานขององค์กรฝ่ายนายจ้างและองค์กรฝ่ายลูกจ้าง และการจำกัดสิทธิการรวมตัวจัดตั้งองค์กรของฝ่ายลูกจ้างที่กำหนดให้รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมีสหภาพแรงงานได้เพียงสหภาพแรงงานเดียว อันมีลักษณะเป็นการควบคุมจากภาครัฐซึ่งไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ อีกทั้งบทกำหนดโทษทางอาญาบางประการไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

ดังนั้น จึงเห็นว่าการจ้างงานถือว่าเป็นส่วนสำคัญในการดำเนินกิจการของสถานประกอบการ โดยที่ฝ่ายนายจ้างกับ

ฝ่ายลูกจ้างได้จัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ซึ่งถือเป็นความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างฝ่ายนายจ้างกับฝ่ายลูกจ้าง อันเป็นผลมาจากการตกลงหรืออาจเกิดจากการเจรจาต่อรองตามที่แต่ละฝ่ายต้องการ ซึ่งความต้องการของแต่ละฝ่ายนี้เองจะเป็นพลังและเครื่องผลักดันที่จะให้ฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างเข้าร่วมการเจรจาต่อรองและตกลงทำสัญญาต่อกันได้

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้จัดทำโครงการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาระบบการส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์ที่เหมาะสมเพื่อศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบการส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์ของไทยกับต่างประเทศ เมื่อปี ๒๕๔๙^{*} พบว่า ประเทศส่วนใหญ่มีการพัฒนาระบบแรงงานสัมพันธ์ก้าวหน้ากว่าประเทศไทย รวม ๑๐ ประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหราชอาณาจักร ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลีใต้ มาเลเซีย และสิงคโปร์ กล่าวโดยสรุป คือทุกประเทศมีกฎหมายเพื่อส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์ แต่ในบางประเทศได้มีกฎหมายส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์ของภาครัฐ ภาครัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชน ที่แยกออกจากกัน เช่น ในสหรัฐอเมริกา แคนาดา และสาธารณรัฐเกาหลีใต้ ที่มีกฎหมายส่งเสริมแรงงานภาครัฐเป็นการเฉพาะ แต่โดยรวมทุกประเทศมีแนวโน้มที่จะเปิดโอกาสและส่งเสริมให้มีการรวมตัวเพื่อจัดตั้งองค์กรด้านแรงงานและการเจรจาต่อรองร่วม เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ

* จัดทำโดย นางพัชรา พุกเศรษฐี วิทยากรชำนาญการ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

^๑ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. , กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, ข้อมูลออนไลน์ สืบค้นจาก <https://www.labour.go.th/attachments/article/53762/30032563.pdf>, (ข้อมูล ณ วันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๖๓)

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว ส่งผลให้เมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๖๓ คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ...^๒ ซึ่งเป็นการปรับปรุงพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ เกี่ยวกับวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน การห้ามปิดงานหรือการนัดหยุดงาน หลักเกณฑ์การจัดตั้งและการดำเนินงานของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจและสหพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจ รวมถึงปรับปรุงอัตราโทษให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการด้านแรงงานสัมพันธ์ และสอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ เพื่อให้เกิดความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในรัฐวิสาหกิจให้มีการเจรจายุติข้อพิพาทในระดับทวิภาคี ส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเพื่อให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกัน คຸ້ມครອງการดำเนินการของลูกจ้างที่เกี่ยวข้องกับการรวมตัวกันจัดตั้งสหภาพแรงงาน และพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไป โดยมีสาระสำคัญที่ต่างไปจากเดิม ดังนี้

๑. ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างงาน

- กำหนดระยะเวลาในการยื่นข้อเรียกร้องให้มีการกำหนดข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง หรือการแก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง โดยกำหนดให้ยื่นภายในระยะเวลา ๖๐ วัน ก่อนวันที่ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างเดิมจะสิ้นสุดลง
- กำหนดให้ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่กระทำโดยนายจ้างกับสหภาพแรงงาน ซึ่งมีลูกจ้างเป็นสมาชิกเกินกว่าสองในสามของลูกจ้างทั้งหมด มีผลผูกพันนายจ้างและลูกจ้างทุกคน
- กำหนดให้นายจ้างนำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างมาแจ้งต่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย

๒. วิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน

กำหนดให้ในกรณีที่มีข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ ทั้งสองฝ่ายอาจตกลงกันให้พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงาน ดำเนินการประนอมข้อพิพาทแรงงานต่อไป หรือนำข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้นั้นไปเจรจาตกลงกันเอง หรือส่งข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ให้คณะกรรมการวินิจฉัยการกระทำอันไม่เป็นธรรมและข้อพิพาทแรงงานเพื่อชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้

๓. การปิดงานและการนัดหยุดงาน

- กำหนดให้นายจ้างอาจปิดงานหรือลูกจ้างอาจนัดหยุดงานได้ แต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานและอีกฝ่ายทราบล่วงหน้าก่อน เป็นเวลาอย่างน้อย ๒๔ ชั่วโมง

- กำหนดให้การปิดงานหรือการนัดหยุดงานในงานที่เป็นบริการสาธารณะ ได้แก่ โรงพยาบาลหรือสถานพยาบาล ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์หรือโทรคมนาคม บรรเทาสาธารณภัย ควบคุมการจราจรทางอากาศ และกิจการอื่นตามที่ประกาศกำหนด โดยฝ่ายที่ปิดงานหรือนัดหยุดงานจะต้องจัดให้มีบริการสาธารณะขั้นต่ำที่จำเป็นเพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อประชาชน

๔. คณะกรรมการวินิจฉัยการกระทำอันไม่เป็นธรรมและข้อพิพาทแรงงาน

กำหนดให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยการกระทำอันไม่เป็นธรรมและข้อพิพาทแรงงาน ประกอบด้วย อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เป็นประธานกรรมการ และให้ผู้อำนวยการสำนักแรงงานสัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

๕. สหภาพแรงงาน

- กำหนดให้รัฐวิสาหกิจแห่งหนึ่งสามารถมีสหภาพแรงงานได้มากกว่าหนึ่งสหภาพแรงงาน
- อนุญาตให้ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจที่เป็นฝ่ายบริหารสามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานได้
- กำหนดให้สหภาพแรงงานตั้งแต่สองสหภาพแรงงานขึ้นไป สามารถรวมกันจัดตั้งเป็นสหพันธ์แรงงานได้
- กำหนดให้สหภาพแรงงานหรือสหพันธ์แรงงานไม่น้อยกว่า ๑๐ แห่งสามารถจัดตั้งเป็นสภาองค์กรแรงงาน

๖. อัตราโทษ

ปรับปรุงอัตราโทษให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น เช่น มาตรา ๘๗ ผู้ใดฝ่าฝืนตามมาตรา ๘๘ หรือมาตรา ๑๙ (การปิดงานหรือนัดหยุดงาน) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ มาตรา ๙๐ ผู้ใดเป็นผู้ดำเนินการสหภาพแรงงานที่ยังไม่ได้รับใบรับรองการจัดตั้งต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๖ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๖๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

จากการพิจารณาศึกษาผลกระทบต่าง ๆ หากมีการปรับปรุงกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น พบว่าจะเกิดผลกระทบในเชิงบวก^๓ ดังนี้

๑. **ด้านเศรษฐกิจ** ทำให้ไม่เกิดการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นการเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน อีกทั้งยังได้ส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงการพัฒนากฎหมายในประเทศนั้น และเป็นการแสดงถึงความมีศักดิ์ศรีในสังคมนระหว่างประเทศ นอกจากนี้ ยังก่อให้เกิดระบบแรงงานสัมพันธ์ระบบทวิภาคีที่ดี

^๒ สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๖๓, ข้อมูลออนไลน์ สืบค้นจาก <https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/35516>, (ข้อมูล ณ วันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๖๓)

^๓ อ้างถึงแล้ว เจริญธรรมที่ ๑.

ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง เนื่องจากมีการลดอำนาจของรัฐไม่ให้เข้าไปควบคุมนายจ้างและลูกจ้างจนเกินไป

๒. ด้านสังคม ส่งผลให้ลูกจ้างได้รับการคุ้มครองสิทธิเกี่ยวกับการรวมตัวกันจัดตั้งสหภาพแรงงานตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ในการแสวงหาและคุ้มครองผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้างได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น อีกทั้งยังทำให้เกิดความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในรัฐวิสาหกิจให้มีการเจรจายุติข้อพิพาทในระดับทวิภาคี และส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเพื่อให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกันโดยเปิดโอกาสให้ทั้งสองฝ่ายได้หาทางปรองดองกันเองได้มากขึ้น อันจะส่งผลให้เกิดความสงบสุขแก่สังคมโดยรวม

๓. ด้านสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพ เป็นการส่งเสริมระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ทำให้ลูกจ้างมีสุขภาพที่สมบูรณ์ทั้งทางกาย ทางจิตใจ ทางสังคม และทางปัญญา

๔. ด้านอื่น ๆ มีความทันต่อสภาวการณ์ของสังคม และมีความสอดคล้องกับมาตรฐานสากล ย่อมส่งผลให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดีต่อประเทศและเป็นที่ยอมรับในระดับประเทศ

สำหรับสถานะปัจจุบันของร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ขณะนี้อยู่ระหว่างการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งหากตรวจพิจารณาเสร็จแล้วจะได้มีการส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

บทสรุป หากมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ดังกล่าวนี้อย่างมีประสิทธิภาพในการรวมตัว และอนุสัญญา

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๘ ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง อีกทั้งยังสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติในเรื่องยุทธศาสตร์ที่ ๔ การสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม และยุทธศาสตร์ที่ ๖ การปรับสมดุลและพัฒนากระบวนการบริหารจัดการภาครัฐ และสอดคล้องกับแผนปฏิรูปประเทศในด้านกฎหมายและด้านกระบวนการยุติธรรม โดยประชาชนและสังคมจะได้รับประโยชน์ ดังนี้

(๑) มีกลไกในการคุ้มครองการดำเนินการของลูกจ้างที่เกี่ยวข้องกับการรวมตัวกันจัดตั้งสหภาพแรงงานให้ใช้สิทธิตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ในการแสวงหาและคุ้มครองผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้างได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

(๒) เกิดความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในรัฐวิสาหกิจให้มีการเจรจายุติข้อพิพาทในระดับทวิภาคี และส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเพื่อให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกัน โดยเปิดโอกาสให้ทั้งสองฝ่ายได้หาทางปรองดองกันเองได้มากขึ้น ส่งผลให้เกิดความสงบสุขแก่สังคมโดยรวม

(๓) มีการพัฒนากฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน รวมทั้งหลักสากล ซึ่งจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะช่วยสร้างระบบแรงงานสัมพันธ์ในรัฐวิสาหกิจที่ดี มีความเป็นธรรมและเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในระยะยาว

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่ากฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งหากไม่ปฏิบัติตามกฎหมายในบางเรื่องอาจมีโทษทางอาญา ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเข้าไปส่งเสริมควบคุมและกำกับเพื่อให้ทั้งสองฝ่ายดำเนินการภายใต้กรอบของกฎหมาย และแม้ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. จะมีบทบัญญัติบางประการที่มีลักษณะเป็นการห้ามหรือจำกัดสิทธิของนายจ้างและลูกจ้างเกี่ยวกับเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพในเคหสถาน การแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การประกอบอาชีพ การรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์กร ชุมชน หรือหมู่คณะอื่น ตามมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ มาตรา ๔๐ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ก็ตาม แต่ก็เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง อันจะนำมาสู่การเสริมสร้างแรงงานสัมพันธ์ที่ดี ส่งผลให้เกิดความสงบสุขในวงการอุตสาหกรรม ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคมของประเทศยิ่งขึ้น ■

