

บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ
คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
เรื่อง การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์

ความเป็นมา

พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้ใช้บังคับมากกว่าสามสิบปี นับตั้งแต่วันที่ ๒๘ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๘ จนถึงปัจจุบัน พบว่ามีบทบัญญัติ และหลักเกณฑ์แนวปฏิบัติที่ยังไม่รัดกุมชัดเจน และไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป มีการจำกัดและแบ่งแยก แทรกแซงสิทธิในการรวมตัวในการเจรจาต่อรองของผู้ใช้แรงงานโดยไม่เป็นธรรม และการไม่ปฏิบัติตาม กฎหมายแรงงานของนายจ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๔ ที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น” และมาตรา ๘๔(๗) ที่บัญญัติว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้ ... (๗) ส่งเสริมให้ ประชากรวัยทำงานมีงานทำ จัดครองแรงงานเด็กและสตรี จัดระบบงานสัมพันธ์และระบบไตรภาคีที่ ผู้ทำงานมีสิทธิเลือกผู้แทนของตน จัดระบบประกันสังคม รวมทั้งคุ้มครองให้ผู้ทำงานที่มีคุณค่าอย่างเดียวกัน ได้รับค่าตอบแทนสิทธิประโยชน์และสวัสดิการที่เป็นธรรม โดยไม่เลือกปฏิบัติ”

มูลเหตุที่ทำให้เกิดข้อพิพาทที่ไม่สามารถตกลงกันได้จนนำไปสู่กระบวนการการยื่นข้อ เรียกร้องโดยลูกจ้างนั้น ประกอบด้วย สภาพทางเศรษฐกิจ ปัญหาค่าครองชีพของลูกจ้าง ซึ่งโดยมากจะมี รายได้ไม่เพียงพอในการดำรงชีพ เป็นเหตุให้ลูกจ้างหรือสหภาพแรงงานรวมตัวกันเรียกร้องขอเพิ่มค่าจ้าง และสวัสดิการ ขอให้นายจ้างได้ช่วยแก้ปัญหา นอกจากนี้ เป็นประเด็นเรื่องผลประโยชน์เกี่ยวกับค่าตอบแทน และสวัสดิการในการทำงาน ในลักษณะที่นายจ้างต้องการจ่ายค่าตอบแทนน้อย แต่ต้องการที่จะได้ ผลประโยชน์สูงสุด ในขณะที่ฝ่ายลูกจ้างต้องการได้ค่าจ้างแรงงานสูงสุดและได้รับสวัสดิการเพิ่ม หาก นายจ้างและลูกจ้างคำนึงถึงถึงประโยชน์ของคนฝ่ายเดียวโดยไม่คำนึงถึงอีกฝ่ายหนึ่งว่า ต้องลงทุน ลงแรง เท่าใด รายได้ รายจ่ายมากน้อยเท่าใด ย่อมทำให้เกิดความรู้สึกว่าถูกเอาเปรียบ

ประการต่อมา มูลเหตุที่ทำให้เกิดข้อโต้แย้งนั้นอาจจะเป็นผลมาจากการไม่ปฏิบัติตาม กฎหมายแรงงาน กฎหมายคุ้มครองแรงงาน รวมทั้งความแตกต่างกันในด้านความคิดความเชื่อ พื้นฐาน การศึกษา พื้นฐานทางสังคมและวัฒนธรรมก็ล้วนเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดข้อโต้แย้งขึ้นได้ เมื่อเกิดปัญหา เกี่ยวกับแรงงานจนนำไปสู่การเรียกร้องซึ่ง หากตกลงกันไม่ได้ ทำให้มีการนัดหยุดงาน ปิดงานค้าง สภาพ ความสัมพันธ์ในด้านแรงงานที่ไม่ดีย่อมก่อให้เกิดผลเสียได้มากมายต่อนายจ้าง ลูกจ้าง และสังคม ดังนั้น ในกระบวนการสร้างแรงงานสัมพันธ์ที่ดี ย่อมต้องอาศัยความร่วมมือกัน ทั้งนายจ้างและลูกจ้างและรัฐบาล ลูกจ้างและนายจ้าง ควรปฏิบัติต่อกันให้ถูกต้องตามสิทธิและหน้าที่ เพื่อความสัมพันธ์อันดีต่อกันและเพื่อให้ การดำเนินกิจการดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การดำเนินการ

๑. คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้มีความเห็นว่า กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์มีความสำคัญต่อสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยและสิทธิมนุษยชน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องนำมาพิจารณา ก่อนโดยในส่วนของร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์นั้นมีความขัดแย้งกันสองฉบับ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ของกระทรวงแรงงาน และร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ฉบับขบวนการแรงงาน ของคณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย ซึ่งความเห็นข้อเสนอของคณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทยนั้นไม่มีปรากฏอยู่ในร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี ดังนั้นจึงได้ชี้แนะแนวทางในการแก้ไขให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๔ (๑)^{*} และพันธกรณีตามอนุสัญญากับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ข้อผูกพันระหว่างประเทศ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖

๒. คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย โดยคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายด้านสิทธิมนุษยชน ได้จัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ เมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ เวลา ๐๘.๐๐-๑๓.๐๐ น. ณ โรงแรมมิราเคิลแกรนด์ คอนเวนชั่น กรุงเทพมหานคร โดยในการประชุมรับฟังความคิดเห็นได้มีการกล่าวถึงสภาพปัญหาและข้อเสนอเพื่อเปิดประเด็นอภิปรายในที่ประชุมซึ่งที่ประชุมประกอบด้วยส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และกลุ่มเป้าหมายซึ่งเป็นผู้ที่มีส่วนได้เสีย โดยได้มีการอภิปรายและเสนอแนะกันอย่างกว้างขวาง

๓. คณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายด้านสิทธิมนุษยชน ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๒ ครั้งที่ ๕/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ และครั้งที่ ๑/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๓ ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า เพื่อพัฒนารูปแบบแรงงานสัมพันธ์ภายในสถานประกอบการให้สอดคล้องกับหลักการสากลเทียบเท่านานาชาติอารยประเทศที่มีการพัฒนาอุตสาหกรรม และให้เกิดอำนาจในการต่อรองที่เท่าเทียมระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง อีกทั้งการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ต่างๆ แก่ลูกจ้างอย่างทั่วถึง จึงได้จัดทำบันทึกเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะของ

* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

“มาตรา ๘๔ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้

“๑๓.

(๑) ส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานเด็กและสตรี จัดระบบแรงงานสัมพันธ์และระบบไตรภาคีที่ผู้ทำงานมีสิทธิเลือกผู้แทนของตน จัดระบบประกันสังคม รวมทั้งคุ้มครองให้ผู้ทำงานที่มีคุณค่าอย่างเดียวกันได้รับค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ

“๑๓.”

คณะกรรมการพิจารณากฎหมายด้านสิทธิมนุษยชน เรื่อง การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ เสนอคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายให้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ต่อไป

๔. คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๒ และครั้งที่ ๑/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๓ ได้พิจารณาความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการพิจารณากฎหมายด้านสิทธิมนุษยชน เรื่อง การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์

ความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๒ และครั้งที่ ๑/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๓ ได้พิจารณาความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการพิจารณากฎหมายด้านสิทธิมนุษยชนแล้ว เห็นสมควรเสนอให้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้เป็นไปตามหลักการดังนี้

๑. ควรพัฒนาหลักการแรงงานสัมพันธ์ให้เป็นไปในรูปแบบใหม่ที่เป็นการยกระดับลูกจ้างและนายจ้างให้อยู่ในระดับเดียวกัน ในลักษณะการเป็นหุ้นส่วนในการดำเนินกิจการ ที่นายจ้างลงทุน ลูกจ้างลงแรง โดยยึดถือว่าทั้งสองฝ่ายมีความสำคัญในการดำเนินกิจการที่เท่าเทียมกันไม่สามารถขาดฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้ โดยลูกจ้างและนายจ้างต้องมีส่วนร่วมในการเจรจาต่อรอง หรือและร่วมตัดสินใจในทุกกระบวนการในสถานประกอบการ และสถานประกอบการต้องมีกลไกในการตัดสินใจร่วมกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้างในทุกกรณี และส่งเสริมการพัฒนากลไกการเจรจาต่อรองร่วมกันโดยเสรีระหว่างลูกจ้างและนายจ้าง โดยที่ลูกจ้างต้องสามารถเจรจาต่อรองได้กับนายจ้างอย่างเท่าเทียม

๒. ควรปรับปรุงพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ฯ ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฯ และอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน พ.ศ. ๒๔๙๑ (Freedom of Association and Protection of the Right to Organize Convention, 1948 (No.87))^๒ และ อนุสัญญาฯ ฉบับที่ ๙๘ ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวกันและการร่วมเจรจาต่อรอง พ.ศ. ๒๔๙๒ (Right to Organize and Collective Bargaining Convention, 1949 (No.98))^๓ กล่าวคือ

๒.๑ รัฐต้องคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวจากการกระทำใดๆ อันเป็นการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน และรัฐต้องดำเนินการพัฒนากระบวนการต่างๆ ให้กฎหมายคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวและการเจรจาต่อรองร่วมสามารถบังคับใช้ได้ เพื่อให้ลูกจ้างและนายจ้างมีสิทธิรวมตัวได้อย่างเสรีโดยไม่ต้องได้รับอนุญาตและไม่มีข้อจำกัดและการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรมจากนายจ้าง/รัฐ ปราศจากการเลือกปฏิบัติในอาชีพ สัณฐาน เชื้อชาติ สัญชาติ ลัทธิความเชื่อทางศาสนาและการเมือง และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกระทำที่ทำให้

^๒ <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>

^๓ Ibid.

ลูกจ้างไม่สามารถเข้าร่วมสหภาพ หรือต้องออกจากความเป็นสมาชิกสหภาพ หรือการเลิกจ้างเพราะการเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน หรือมีส่วนร่วมในกิจกรรมของสหภาพแรงงาน โดยที่สิทธิในการรวมตัวของลูกจ้าง ภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน รวมทั้งแรงงานข้ามชาติต้องเป็นไปอย่างเท่าเทียม

๒.๒ องค์กรของลูกจ้างและนายจ้างต้องมีสิทธิก่อตั้งและเข้าร่วมสหพันธ์ระดับชาติ และเป็นสมาชิกขององค์กรระหว่างประเทศด้านแรงงานได้ การคัดเลือกผู้แทนการบริหารองค์กรและการดำเนินกิจกรรมขององค์กรแรงงานและนายจ้างต้องเป็นไปโดยเสรี และรัฐต้องคุ้มครององค์กรของลูกจ้างและนายจ้างให้ปลอดจากการแทรกแซงซึ่งกันและกัน โดยที่เจ้าหน้าที่รัฐต้องละเว้นการแทรกแซงใดๆ หรือการขัดขวางจำกัดสิทธิในการยกร่างธรรมนูญ และข้อบังคับขององค์กรแรงงานและองค์กรนายจ้าง รวมทั้งประเด็น ดังต่อไปนี้

๑. การจัดตั้งสหภาพแรงงานและดำเนินงานของสหภาพแรงงาน

๑.๑ คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้างฝ่ายละเท่า ๆ กัน โดยผู้แทนนายจ้างมาจากการเลือกตั้งของสมาคมนายจ้าง ส่วนผู้แทนฝ่ายลูกจ้างมาจากการเลือกตั้งของสหภาพแรงงานการ โดยพิจารณาจากสัดส่วนของสมาชิกในสหภาพนั้น ๆ ให้มีสิทธิออกเสียงตามจำนวนสัดส่วนสมาชิกของแต่ละสหภาพแรงงาน แทนการใช้วิธีการออกเสียงหนึ่งสหภาพออกเสียงได้หนึ่งเสียง

๑.๒ ให้หนึ่งสถานประกอบการมีสหภาพแรงงานได้แห่งเดียว

๑.๓ ควรเปิดโอกาสให้กลุ่มผู้ใช้แรงงานต่างด้าวสามารถก่อการเพื่อจัดตั้งสหภาพและเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานได้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการในอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ซึ่งประเทศไทยมีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตาม

๑.๔ ควรมีกระบวนการคุ้มครองลูกจ้างในช่วงระหว่างการดำเนินการก่อตั้งสหภาพแรงงาน เนื่องจากแม้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์จะบัญญัติคุ้มครองไว้ แต่คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์กลับตีความกฎหมายคุ้มครองไปไม่ถึง

๒. การยื่นข้อเรียกร้องและเจรจาต่อรอง

๒.๑ ควรจัดให้มีองค์กรแรงงานอื่น เช่น สหพันธ์แรงงาน หรือสภาแรงงาน เป็นต้น ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการเจรจาต่อรอง โดยมุ่งเน้นให้ฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างสามารถเจรจาต่อรองกันได้ ซึ่งจะเกิดประโยชน์มากกว่ากระบวนการที่ให้ทางฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างเผชิญหน้ากัน

๒.๒ เมื่อมีการยื่นข้อเรียกร้องโดยชอบด้วยกฎหมาย แม้ต่อมาจำนวนลูกจ้างที่เกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้องลดลง ให้ข้อเรียกร้องนั้นมีผลสมบูรณ์ตลอดไป

๒.๓ ควรยกเลิกการจดทะเบียนที่ปรึกษาของสหภาพแรงงานในการเจรจาต่อรอง

๒.๕ ห้ามมิให้นายจ้างรับบุคคลอื่นเข้าทำงานแทนลูกจ้างในระหว่างลูกจ้างปิดงาน
หรือนัดหยุดงาน

๓. การคุ้มครองลูกจ้างและการกระทำอันไม่เป็นธรรม

๓.๑ การสืบพยานกรณีที่มีการเสนอเรื่องการกระทำอันไม่เป็นธรรมในช่วงระหว่างการ
ดำเนินการก่อตั้งสหภาพเข้าสู่กระบวนการศาลมีปัญหาในการสืบพยาน เพราะอยู่ระหว่างจัดตั้งยังไม่สามารถ
หาหลักฐานมาพิสูจน์ได้ ซึ่งกระบวนการจะเริ่มต้นจริงๆ เมื่อมีการยื่นคำร้องขอจดทะเบียนตั้งสหภาพขึ้น

๓.๒ ระยะเวลาของการใช้สิทธิกรณีการกระทำอันไม่เป็นธรรมกำหนดไว้หกสิบวัน
พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นระยะเวลาที่สั้นเกินไป หากลูกจ้างได้ใช้สิทธิผิดช่องทางแล้วต้องการกลับมาใช้สิทธิ
ในช่องทางที่ถูกต้อง อาจเป็นการพ้นกำหนดระยะเวลานั้น ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่อาจเกิดขึ้นได้ ดังนั้นควรที่จะ
ขยายระยะเวลาดังกล่าวเป็นเก้าสิบวัน

๓.๓ ห้ามมิให้นายจ้างปิดงานเฉพาะส่วน หรือเฉพาะบุคคล ที่เกี่ยวข้องกับการยื่นข้อ
เรียกร้อง

๔. โครงสร้างและบทบาทใหม่ของสหพันธ์แรงงาน และสภาองค์กรลูกจ้าง

ในการจัดตั้งสภาแรงงาน ควรประกอบด้วยสหพันธ์แรงงานอย่างน้อย ๕ สหพันธ์แรงงาน
ซึ่งมีสมาชิกสหภาพแรงงานที่เป็นสมาชิกรวมกันไม่น้อยกว่า ๓๐,๐๐๐ คน

๕. ลูกจ้างรัฐและลูกจ้างของเอกชนควรอยู่ภายใต้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ฉบับเดียวกัน

ลูกจ้าง พนักงาน ข้าราชการ และลูกจ้าง พนักงานรัฐวิสาหกิจและองค์กรอิสระ และลูกจ้าง
เอกชนควรที่จะอยู่ภายใต้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์เดียวกัน^๔

^๔ข้อสังเกตของคณะกรรมการบริหารแรงงานและสวัสดิการสังคม วุฒิสภา ในการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๒๐
(สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เมื่อวันศุกร์ที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๔๔

“การบังคับใช้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ในภาคราชการ กฎหมายว่าด้วยแรงงาน
สัมพันธ์ ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการยื่นข้อ
เรียกร้องและการระงับข้อพิพาทแรงงาน เพื่อแสวงหาและคุ้มครองผลประโยชน์เกี่ยวกับการจ้าง การจัดสวัสดิการ ตลอดจน
การส่งเสริมสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง รวมถึงการใช้ระบบทวิภาคีในการป้องกันและแก้ไขปัญหาระหว่าง
นายจ้างกับลูกจ้างโดยให้ลูกจ้างตั้งคณะกรรมการลูกจ้างเพื่อการหารือในกิจการต่าง ๆ กับนายจ้าง อันจะก่อให้เกิดความ
เข้าใจซึ่งกันและกัน และหาทางปรองดองให้การทำงานร่วมกันระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างมีผลดียิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม
พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔ บัญญัติไม่ให้ใช้บังคับกับภาคราชการ จึงไม่สอดคล้องกับ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการ
รวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น” ประกอบกับองค์การแรงงาน
ระหว่างประเทศ (ILO : International Labour Organization) ที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกได้ออกอนุสัญญาที่ถือว่า
เป็นมาตรฐานแรงงานหลักทางด้าน แรงงานสัมพันธ์ คือ อนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครอง

๖. อื่นๆ

๖.๑ รัฐบาลไทยควรให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน พ.ศ. ๒๔๘๑ (Freedom of Association and Protection of the Right to Organize Convention, 1948 (No.87)) และอนุสัญญาฉบับที่ ๘๘ ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวกันและการร่วมเจรจาต่อรอง พ.ศ. ๒๔๘๒ (Right to Organize and Collective Bargaining Convention, 1949 (No.98)) แล้วจึงดำเนินการตรากฎหมายให้สอดคล้องกับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย^๔

๖.๒ กำหนดระยะเวลาโทษไม่สอดคล้องกับสภาพบังคับในปัจจุบัน ร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี ผู้เสนอ) มาตรา ๑๖๒^๕ ได้กำหนดระยะเวลาโทษกรณีฝ่าฝืนข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างไว้เพียง หนึ่งพันบาท ซึ่งเป็นบทลงโทษที่ต่ำเกินไป การใช้มาตรการลงโทษทางอาญาเป็นการป้องปรามมิให้มีการฝ่าฝืนข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างไว้ได้ ทั้งนี้ ให้มีบทกำหนดโทษทางอาญา

มาตรฐานแรงงานหลักทางด้าน แรงงานสัมพันธ์ คือ อนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน และอนุสัญญาฉบับที่ ๘๘ ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวกันและการร่วมเจรจาต่อรอง โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศเห็นว่า สิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันนั้นเป็นสิทธิพื้นฐานที่จะนำไปสู่การคุ้มครองสิทธิด้านอื่น ๆ อันจะนำมาซึ่งความก้าวหน้าทางสังคม การพัฒนาที่ยั่งยืน ความเสมอภาค และการต่อต้านความยากจน ทั้งนี้ อนุสัญญาทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าวเป็นประโยชน์ครอบคลุมถึงคนงานทุกคนทุกระดับ รวมถึงข้าราชการด้วย ทั้งนี้ ประเทศที่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาดังกล่าวโดยให้สิทธิแก่คนงานในการรวมตัวและการเจรจาต่อรอง ซึ่งรวมถึงการให้สิทธิแก่ข้าราชการด้วย มีจำนวน ๑๓๔ ประเทศ ได้แก่ อังกฤษ ฝรั่งเศส สเปน ประเทศในอเมริกาใต้ นอร์เวย์ อิตาลี เดนมาร์ก อาร์เจนตินา อินโดนีเซีย เป็นต้น มีการพัฒนาระบบแรงงานสัมพันธ์ให้สอดคล้องกับสากลด้วยการให้สิทธิตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์แก่ข้าราชการด้วย ซึ่งในระยะต้นอาจเริ่มต้นที่ราชการส่วนท้องถิ่น แล้วจึงค่อยขยายไปสู่ภาคราชการอื่น ๆ ในอนาคต”

^๔ ดูเอกสารแนบท้าย

^๕ ร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี ผู้เสนอ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้ว เรื่องเสร็จที่ ๔๓๘/๒๕๔๗)

“มาตรา ๑๖๒ นายจ้างหรือลูกจ้างผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างตามมาตรา ๓๔ ที่ได้จดทะเบียนและยังมีผลใช้บังคับ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

นายจ้างหรือลูกจ้างผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานตามมาตรา ๕๓ ที่ได้จดทะเบียนและยังมีผลใช้บังคับ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้ใดก่อให้เกิดอันตรายหรือช่วยเหลือ หรือให้ความสะดวกในการที่ผู้อื่นกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง หรือวรรคสอง ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดและต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นๆ แล้วแต่กรณี”

ไว้ในกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ เพื่อให้เป็นมาตรการในการป้องกันหรือป้องปรามมิให้นายจ้างหรือลูกจ้างฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย นอกจากนี้ ควรมีมาตรการอื่นเสริมเพื่อให้กฎหมายนี้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นและสามารถใช้อย่างจริงจัง

๖.๓ ควรส่งเสริมและสนับสนุนมาตรการเชิงป้องกันให้เกิดความสมานฉันท์
คู่ขนานกันไปเพื่อมิให้เกิดข้อพิพาทระหว่างผู้ประกอบการซึ่งเป็นนายจ้างและลูกจ้าง ตามหลักธรรมาภิบาล
(Good Governance หรือ Corporate Social Responsibility (CSR))

(ศาสตราจารย์ คณิต ณ นคร)

ประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

17 กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓

สรุปความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างกฎหมายว่าด้วยการแรงงานสัมพันธ์ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

ที่	ความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย	ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน	หมายเหตุ
๑.	ควรพัฒนาหลักการแรงงานสัมพันธ์ให้เป็นไปในรูปแบบใหม่ที่เป็นการยกระดับลูกจ้างและนายจ้างให้อยู่ในระดับเดียวกัน ในลักษณะการเป็นหุ้นส่วนในการดำเนินกิจการ ที่นายจ้างลงทุน ลูกจ้างลงแรง โดยยึดถือว่าทั้งสองฝ่ายมีความสำคัญในการดำเนินกิจการที่เท่าเทียมกัน ไม่สามารถขาดฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้ โดยลูกจ้างและนายจ้างต้องมีส่วนร่วมในการเจรจาต่อรอง หรือและร่วมตัดสินใจในทุกกระบวนการในสถานประกอบการ และสถานประกอบการต้องมีกลไกในการตัดสินใจร่วมกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้างในทุกกรณี และส่งเสริมการพัฒนา กลไกการเจรจาต่อรองร่วมกันโดยเสรีระหว่างลูกจ้างและนายจ้าง โดยที่ลูกจ้างต้องสามารถเจรจาต่อรองได้กับนายจ้างอย่างเท่าเทียม	ระบบแรงงานสัมพันธ์ที่มีลักษณะเป็นหุ้นส่วนในการดำเนินกิจการระหว่างนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง มีกลไกการเจรจาต่อรองร่วมโดยเสรีระหว่างนายจ้างลูกจ้าง ย่อมเป็นการส่งเสริมและพัฒนาความเท่าเทียมกันในระบบแรงงานสัมพันธ์ แต่ทั้งนี้ การกำหนดแนวทาง กลไก และกระบวนการที่เกี่ยวข้องต้องคำนึงถึงบริบทของสังคมและวัฒนธรรม สภาพเศรษฐกิจและสังคม ผลกระทบระยะยาว ฯลฯ หากจะดัดแปลงหลักการ ในลักษณะดังกล่าว ต้องทำการยกร่างกฎหมายใหม่ทั้งหมดและประเทศที่พัฒนาแล้วก็มีรูปแบบลักษณะที่มีเจตนารมณ์ตามความเห็นของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย แต่กฎหมายควรมีลักษณะที่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและเทคโนโลยีของประเทศไทย	
๒.	ควรปรับปรุงพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ฯ ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน พ.ศ. ๒๔๘๑ (Freedom of Association and Protection of the Right to Organize Convention, ๑๙๔๘ (No.๘๗)) และอนุสัญญา ฉบับที่ ๙๘ ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวกันและการร่วมเจรจาต่อรอง พ.ศ. ๒๕๕๒ (Right to Organize and Collective Bargaining Convention, ๑๙๔๘ (No.๙๘)) กล่าวคือ	๑) ร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ (ฉบับที่) พ.ศ. มีหลักการเกี่ยวกับการแจ้งข้อเรียกร้อง การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การคุ้มครองผู้จัดตั้งสหภาพแรงงาน สิทธิลาของกรรมการสหภาพแรงงาน การกระทำอันไม่เป็นธรรม และบทลงโทษ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ซึ่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีส่งเรื่องให้กระทรวงแรงงานทบทวนร่างพระราชบัญญัติฯ ตามข้อสั่งการของรองนายกรัฐมนตรี (พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์) ประกอบกับมติ ครม. เมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๒	

ที่	ความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย	ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน	หมายเหตุ
		เพื่อหาแนวทางคุ้มครองแก่ผู้ประกอบการในกรณีที่ถูกจ้างได้กระทำการให้เกิดความเสียหายแก่ธุรกิจ ซึ่งปัจจุบันอยู่ระหว่างการดำเนินการของกรมฯ ๒) การให้สัตยาบันอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๖ และ ๘๘ ขณะนี้อยู่ระหว่างการรวบรวมความเห็นจากหน่วยงานต่าง ๆ เกี่ยวกับความพร้อมในการปฏิบัติตามพันธกรณีหากจะมีการให้สัตยาบัน มีการแต่งตั้งคณะทำงานประสานการดำเนินการเพื่อให้สัตยาบันอนุสัญญาดังกล่าวเพื่อพิจารณาแนวทางเร่งรัดดำเนินการและให้ข้อเสนอแนะต่อกระทรวงแรงงาน ซึ่งกระทรวงฯ ได้รายงานความคืบหน้าในเรื่องนี้ให้ นายกรัฐมนตรีทราบแล้ว ๓) สิทธิขององค์กรนายจ้าง ลูกจ้าง ในการเป็นสมาชิกองค์การระหว่างประเทศด้านแรงงาน ต้องพิจารณาถึงประเภทและลักษณะขององค์การระหว่างประเทศแต่ละองค์การเป็นสำคัญ หากเป็นองค์การรัฐบาลระหว่างประเทศ (International Governmental Organization) เช่น องค์การสหประชาชาติ (UN) องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ซึ่งสมาชิกขององค์การจะต้องเป็นบุคคลระหว่างประเทศ ประเทศ รัฐ และองค์การระหว่างประเทศ เท่านั้น หากเป็นองค์การเอกชนระหว่างประเทศ (International NGOs Organizations) ก็อาจมีช่องทางให้องค์กรนายจ้าง ลูกจ้าง เข้าเป็นสมาชิกได้	

ที่	ความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย	ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน
		๔) การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อคุ้มครองแก่ ลูกจ้าง พนักงาน ข้าราชการ และลูกจ้างพนักงานรัฐวิสาหกิจและองค์กรอิสระ และลูกจ้างเอกชน ภายใต้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์เดียวกันมีข้อสังเกตว่า การเร่งรัดแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่ขณะนี้อาจมีผลกระทบต่อระบบการบริหารจัดการและงบประมาณของหน่วยงานรัฐโดยรวม โดยเฉพาะการแก้ไขปรับปรุงและกฎหมายว่าด้วยการแรงงานสัมพันธ์ซึ่งมีบทลงโทษทางอาญา ให้มีขอบเขตการคุ้มครองไปถึงภาครัฐ อาจมีปัญหาและข้อยุ่งยากการบังคับใช้กฎหมายแก่หน่วยงานราชการในทางปฏิบัติได้ อีกทั้ง ลักษณะและสภาพของภาคเอกชน รัฐ และรัฐวิสาหกิจมีความแตกต่างกันในรูปแบบการดำเนินการและบริหารจัดการ จำเป็นต้องพิจารณาคำแนะนำการด้วยความรอบคอบ และต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานและเหตุผลของการประมวลประโยชน์ ปัญหา และผลกระทบรอบด้านให้เกิดความชัดเจนเสียก่อน

ที่	ความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย	ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน	หมายเหตุ
	๒.๑ รัฐต้องคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวจากการกระทำใด ๆ อันเป็นการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน และรัฐต้องดำเนินการพัฒนากระบวนการต่าง ๆ ให้กฎหมายคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวและการต่อรองร่วมสามารถบังคับใช้ได้ เพื่อให้ลูกจ้างและนายจ้างมีสิทธิรวมตัวได้อย่างเสรีโดยไม่ต้องได้รับอนุญาตและไม่มีข้อจำกัดและการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรมจากนายจ้าง/รัฐ ปราศจากการเลือกปฏิบัติในอาชีพ สิทธิ เชื้อชาติ สัญชาติ ลัทธิความเชื่อทางศาสนาและการเมือง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำที่ทำให้ลูกจ้างไม่สามารถเข้าร่วมสหภาพ หรือต้องออกจากการทำงานเป็นสมาชิกสหภาพ หรือการเลิกจ้างเพราะการเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน หรือมีส่วนร่วมในกิจกรรมของสหภาพแรงงานโดยที่สิทธิในการรวมตัวของลูกจ้างภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน รวมทั้งแรงงานข้ามชาติต้องเป็นไปอย่างเท่าเทียม ๒.๒ องค์กรของลูกจ้างและนายจ้างต้องมีสิทธิก่อตั้งและร่วมสหพันธ์ระดับชาติและเป็นสมาชิกขององค์กรระหว่างประเทศด้านแรงงานได้ การคัดเลือกผู้แทนการบริหารองค์กรและการดำเนินกิจกรรมขององค์กรแรงงานและนายจ้างต้องเป็นไปโดยเสรี และรัฐต้องคุ้มครององค์กรของลูกจ้างและนายจ้างให้ปลอดจากการแทรกแซงซึ่งกันและกัน โดยที่เจ้าหน้าที่รัฐต้องละเว้นการแทรกแซงใด ๆ หรือการจัดขวางจำกัดสิทธิในการขกร่างธรรมนูญ และข้อบังคับขององค์กรแรงงานและองค์กรนายจ้าง รวมทั้งประเด็น ดังต่อไปนี้	เป็นสิทธิคามอนุสัญญา แต่เพื่อความมั่นคง ยังคงต้องทำการจดทะเบียนองค์กรนายจ้าง องค์กรลูกจ้างเพราะเป็น นิติบุคคลและจดทะเบียนผู้บริหารองค์กรการ รวมทั้งข้อบังคับ เนื่องจากเป็นกลไกหลักในการควบคุมดูแลให้เป็นภัยต่อความมั่นคง หากกระทำผิดต้องได้รับโทษ ตามที่กฎหมายกำหนด โดยจะทำการลดขั้นตอนในการดำเนินการจดทะเบียนต่างๆ ให้มีลักษณะที่สามารถจดได้ง่ายและรวดเร็วขึ้น และมีกฎหมายกำหนดจัดทำสถิติข้อมูลรวมถึงคิดค่าผลการดำเนินงานกิจกรรมต่างๆ โดย ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือผ่านทางอินเตอร์เน็ตหรือเว็บไซต์ของหน่วยงานที่รับผิดชอบ กฎหมายเดิมได้ให้สิทธิดังกล่าวแล้วทุกประเด็น ยกเว้นเรื่องการแทรกแซงของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยการออกกฎหมายแทรกแซงกิจการรวมถึงการกำหนดตามแนวทางดังกล่าว เป็นการกำหนดในเชิงปริมาณที่ไม่ปรากฏเหตุผลแสดงถึงความเหมาะสมหรือปัญหาที่ยุ่งยากในการปฏิบัติตามกฎหมายปัจจุบัน	

ที่	ความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย	ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน	หมายเหตุ
	๑. การจัดตั้งสหภาพแรงงานและดำเนินงานของสหภาพแรงงาน ๑.๑ คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายละเท่า ๆ กัน โดยผู้แทนนายจ้างมาจากการเลือกตั้งของสมาคมนายจ้าง ส่วนผู้แทนฝ่ายลูกจ้างมาจากการเลือกตั้งของสหภาพแรงงาน โดยพิจารณาจากสัดส่วนของสมาชิกในสหภาพนั้น ๆ ให้มีสิทธิออกเสียงตามจำนวนสัดส่วนสมาชิกของแต่ละสหภาพแรงงาน แทนการใช้วิธีการออกเสียงหนึ่งสหภาพออกเสียงได้หนึ่งเสียง ๑.๒ ให้หนึ่งสถานประกอบการมีสหภาพแรงงานได้แห่งเดียว ๑.๓ ควรเปิดโอกาสให้กลุ่มผู้ใช้แรงงานต่างด้าวสามารถก่อการเพื่อจัดตั้งสหภาพและเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานได้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการในอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ซึ่งประเทศไทยมีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตาม ๑.๔ ควรมีกระบวนการคุ้มครองลูกจ้างในช่วงระหว่างการดำเนินการก่อตั้งสหภาพแรงงาน เมื่อดำเนินการตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์จะบัญญัติคุ้มครองไว้ แต่คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์กลับตีความกฎหมายคุ้มครองไปไม่ถึง	สามารถแก้ไขให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๔(๑) คือ ส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงาน...จัดระบบแรงงานสัมพันธ์และระบบไตรภาคีที่ผู้ทำงานมีสิทธิเลือกผู้แทนของตน หากกำหนดเช่นนี้จะขัดกับหลักการรวมตัวอย่างเสรี คามสิทธิการรวมตัวสามารถกระทำได้ ต้องมีการกำหนดเพื่อมิให้มีการแทรกแซงจากนายจ้างในการเลือกผู้ก่อตั้งสหภาพแรงงาน เพราะเป็นช่องว่างของกฎหมายนี้มาเป็นระยะเวลานานมากแล้ว	

ที่	ความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย	ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน	หมายเหตุ
	๒. การยื่นข้อเรียกร้องและเจรจาต่อรอง ๒.๑ ควรจัดให้มีองค์กรแรงงานอื่น เช่น สหพันธ์แรงงาน หรือสภาแรงงาน เป็นต้น ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการเจรจาต่อรอง โดยมุ่งเน้นให้ฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างสามารถเจรจาต่อรองกันได้ ซึ่งจะเกิดประโยชน์มากกว่ากระบวนการที่ให้ทางฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างเผชิญหน้ากัน ๒.๒ เมื่อมีการยื่นข้อเรียกร้องโดยชอบด้วยกฎหมาย แม้ต่อมาจำนวนลูกจ้างที่เกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้องลดลง ให้ข้อเรียกร้องนั้นมีผลสมบูรณ์ตลอดไป ๒.๓ ควรยกเลิกการจดทะเบียนที่ปรึกษาของสหภาพแรงงานในการเจรจาต่อรอง ๒.๔ ห้ามมิให้นายจ้างรับบุคคลอื่นเข้าทำงานแทนลูกจ้างในระหว่างลูกจ้างปิดงานหรือนัดหยุดงาน ๓. การคุ้มครองลูกจ้างและการกระทำอันไม่เป็นธรรม ๓.๑ การสืบพยานกรณีมีการเสนอเรื่องการกระทำอันไม่เป็นธรรมในช่วงระหว่างการดำเนินการก่อตั้งสหภาพเข้าสู่กระบวนการศาลมีปัญหาในการสืบพยาน เพราะอยู่ระหว่างจัดตั้งยังไม่สามารถหาหลักฐานมาพิสูจน์ได้ จึงกระบวนการจะเริ่มต้นจริง ๆ เมื่อมีการยื่นคำร้องของจดทะเบียนตั้งสหภาพขึ้น	ควรให้สิทธิผู้เจรจา ว่ามีความต้องการหรือไม่ หากต้องการควรใช้รูปแบบความสมัครใจที่จะให้องค์การแรงงานภายนอกที่ตนไว้วางใจดำเนินการแทนก็สามารถกระทำได้ เห็นด้วยเพราะการแสดงเจตนาได้เกิดขึ้นแล้ว และในอดีตที่ผ่านมา นายจ้างมีช่องทางทำให้ข้อเรียกร้องตกไปโดยใช้วิธีการจูงใจลูกจ้างส่วนหนึ่งให้ถอนข้อเรียกร้อง เป็นสิทธิในการเจรจาต่อรองของลูกจ้าง ที่รัฐไม่ควรออกกฎหมายแทรกแซงให้นายจ้างได้ใช้สิทธิในการปิดงานบางส่วน หรือให้ผู้อื่นเข้ามาทำการแทนตามอนุสัญญา ฉบับที่ ๙๘ กระบวนการในการสืบพยานเพื่อพิจารณาเรื่องการกระทำอันไม่เป็นธรรมนั้น สำหรับในช่วงที่ผู้เสียหายได้ดำเนินการก่อตั้งสหภาพแต่ยังไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย คือ ยังไม่ได้จดทะเบียนเพื่อขอจัดตั้งสหภาพแรงงาน ในช่วงนี้กระบวนการในการสืบพยานสามารถดำเนินการได้เสมือนการสืบพยานทั่ว ๆ ไป	

ที่	ความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย	ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน	หมายเหตุ
	๓.๒ ระยะเวลาของการใช้สิทธิกรณีการกระทำอันไม่เป็นธรรมกำหนดไว้หกสิบวัน พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นระยะเวลาที่สั้นเกินไป หากลูกจ้างได้ใช้สิทธิคัดช่องทางแล้วต้องการกลับมาใช้สิทธิในช่องทางที่ถูกต้อง อาจเป็นการพ้นกำหนดเวลานั้น ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่อาจเกิดขึ้นได้ ดังนั้นควรที่จะขยายระยะเวลาดังกล่าวเป็นเก้าสิบวัน ๓.๓ ห้ามมิให้นายจ้างปิดงานเฉพาะส่วน หรือเฉพาะบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการยื่นข้อเรียกร้อง ๔. โครงสร้างและบทบาทใหม่ของสหพันธ์แรงงาน และสภาองค์กรลูกจ้าง ในการจัดตั้งสภาแรงงาน ควรประกอบด้วยสหพันธ์แรงงานอย่างน้อย ๕ สหพันธ์แรงงาน ซึ่งมีสมาชิกสหภาพแรงงานที่เป็นสมาชิกรวมกันไม่น้อยกว่า ๓๐,๐๐๐ คน	ตามมาตรา ๑๒๔ พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้ผู้เสียหายที่เห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม สามารถใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ภายใน ๖๐ วันนับแต่วันฝ่าฝืน จึงเป็นหน้าที่ของผู้เสียหายโดยตรงที่จะต้องตรวจสอบและดำเนินการให้อยู่ในกรอบที่กำหนด รวมถึงภาครัฐจะต้องดำเนินการเผยแพร่ข้อมูลด้วย เมื่อเกิดข้อพิพาทแรงงานขึ้นและได้ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายตาม พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้ว นายจ้างมีสิทธิในการปิดงานโดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการปิดงานทั้งหมด หรือบางส่วนหรือเฉพาะบุคคล ซึ่งเห็นว่าผลดีจะมีมากกว่าผลเสีย กล่าวคือ ลูกจ้างที่ไม่เกี่ยวข้องจะไม่ได้รับผลกระทบด้วย การจัดตั้งสภาแรงงาน ควรจะเป็นในรูปแบบที่เป็นความประสงค์ของฝ่ายองค์กรนายจ้างและองค์กรลูกจ้าง และไม่ขัดต่ออนุสัญญาในเรื่องการรวมตัวและศึกษากฎหมายต่างประเทศเปรียบเทียบ	

ที่	ความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย	ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน	หมายเหตุ
	๕. ลูกจ้างรัฐและลูกจ้างของเอกชนควรอยู่ภายใต้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ฉบับเดียวกัน ลูกจ้าง พนักงาน ข้าราชการ และลูกจ้าง พนักงานรัฐวิสาหกิจและองค์กรอิสระ และลูกจ้างเอกชนควรที่จะอยู่ภายใต้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์เดียวกัน ๖. อื่น ๆ ๖.๑ รัฐบาลไทยควรให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน พ.ศ. ๒๔๘๑ (Freedom of Association and Protection of the Right to Organize Convention, ๑๙๔๘ (No.๘๗)) และอนุสัญญาฯ ฉบับที่ ๙๘ ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวกันและการร่วมเจรจาต่อรอง พ.ศ. ๒๔๘๒ (Right to Organize and Collective Bargaining Convention, ๑๙๔๘ (No.๙๘)) แล้วจึงดำเนินการตรากฎหมายให้สอดคล้องกับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๖.๒ กำหนดพระราชโทษไม่สอดคล้องกับสภาพบังคับในปัจจุบัน ร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี ผู้เสนอ) มาตรา ๑๖๒ ได้กำหนดพระราชโทษกรณีฝ่าฝืนข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างไว้เพียงหนึ่งพันบาท ซึ่งเป็นบทลงโทษที่ต่ำเกินไป การใช้มาตรการลงโทษทางอาญาเป็นการป้องปรามมิให้มีการฝ่าฝืนข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างไว้ได้ ทั้งนี้ให้มีบทกำหนดโทษทางอาญาไว้ในกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ เพื่อให้	เป็นแนวคิดใหม่ หากจะดำเนินการควรศึกษาผลกระทบและเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้แสดงความคิดเห็น แต่ในส่วนราชการควรแยกออกจากเอกชนและรัฐวิสาหกิจ เพื่อประโยชน์ต่อการดำเนินงาน ลูกจ้าง สมควรรับอนุสัญญา ทั้ง ๒ ฉบับ แต่ยังคงสิทธิควบคุมองค์กรนายจ้างลูกจ้าง เช่นการให้ยังคงมีการจดทะเบียนสมาคมนายจ้าง ฯลฯ การกำหนดพระราชโทษในกฎหมายนี้เป็นการป้องปรามมิให้ฝ่าฝืน กฎหมาย จึงมิได้กำหนดโทษไว้สูงแต่หากคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่าต่ำก็สามารถปรับเปลี่ยนตามที่ค่าของเงินได้ปรับเปลี่ยนให้เป็นปัจจุบันได้	