

MATCHON ONLINE

คอลัมน์ดุษฎีภาพดุษฎีพินิจ

สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ จุดเปลี่ยนวงการแรงงานไทย

โดย **สรวุธ ไพฑูรย์พงษ์** srawooth@tdri.or.th วันที่ 27 พฤษภาคม 2565

สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ เป็นผลพวงจากความไม่สงบทางการเมืองเมื่อ 45 ปีที่แล้วที่สืบเนื่องมาจากเหตุการณ์ทางการเมืองตั้งแต่ 14 ตุลาคม 2516 หรือ วันมหาวิปโยค ที่มีการปราบปรามผู้ประท้วงบริเวณพระบรมมหาราชวังและถนนราชดำเนินอย่างรุนแรงโดยรัฐบาลนายกรัฐมนตรีนจอมพลถนอม กิตติขจร จนมีผู้เสียชีวิตหลายสิบคน บาดเจ็บกว่า 800 คน และมีผู้สูญหายอีกเป็นจำนวนมาก ตามมาด้วยเหตุการณ์ 6 ตุลา 2519 ที่เกิดการสังหารหมู่ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นการปราบปรามอย่างรุนแรงถึงชีวิตของตำรวจและการประท้วงของกองกำลังกึ่งทหารและพลเรือนฝ่ายขวาต่อนักศึกษาและผู้ประท้วงฝ่ายซ้ายในและบริเวณหน้ามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ และท้องสนามหลวง

ในยุคนั้น มีความตื่นตัวในเรื่องประชาธิปไตยมากโดยกลุ่มนิสิตนักศึกษาและปัญญาชนเป็นผู้นำ มีการชุมนุมเรียกร้องของกลุ่มต่างๆมากที่สุด สำหรับกลุ่มแรงงานนอกจากมีการนัดหยุดงานแล้วยังมีการประท้วงต่อนายจ้างและรัฐบาลหลายครั้ง มีกรณีพิพาทแรงงานเกิดขึ้นหลายครั้ง มีการปะทะกันจนเสียชีวิตและบาดเจ็บ จนกระทั่งมีการรัฐประหารโดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน(ซึ่งมีพลเรือเอกสงัด ชลออยู่เป็นหัวหน้าคณะรัฐประหารเมื่อ 6 ตุลาคม 2519)

จากเหตุการณ์ดังกล่าว องค์กรแรงงานต่างๆถูกล้มเลิกไปหมดสิ้น ทำให้คณะปฏิรูปฯตระหนักว่าปัญหาแรงงานต่างๆน่าจะได้มีการแก้ไขจากองค์กรระดับชาติมากกว่าการประท้วงพริ้วพริ้ว และการบริหารแรงงานต้องได้รับความร่วมมือจากฝ่ายต่างๆที่เกี่ยวข้องตามแนวคิดของระบบไตรภาคี ไม่ว่าจะเป็ฝ่ายนายจ้าง ลูกจ้างและรัฐบาล จึงมีคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับที่ 47 (ปร47) ที่ 21 ตุลาคม 2519 ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติขึ้น ต่อมานายกรัฐมนตรี (นายธานินทร์ กรัยวิเชียร) จึงอาศัยอำนาจดังกล่าวออกคำสั่งจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติตั้งแต่ 21 มีนาคม 2520 และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งลงวันที่ 22 มีนาคม 2521 แต่งตั้งคณะกรรมการสภาที่ปรึกษาฯชุดแรกขึ้นเมื่อ 21 ตุลาคม 2519

คำสั่งของคณะปฏิรูปฯกำหนดให้สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติมีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของรัฐบาลในด้านแรงงานคือพิจารณาข้อเสนอของหน่วยงานต่าง ๆ เกี่ยวกับนโยบาย กฎหมายและมาตรการด้านแรงงานของประเทศ เพื่อให้มีการใช้แรงงานอย่างเต็มที่ มีการให้ความคุ้มครองและสวัสดิการแก่ผู้ใช้แรงงานที่เหมาะสม ขจัดความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มผู้ใช้แรงงาน ตลอดจนพิจารณาความต้องการอันจำเป็นของผู้ใช้

แรงงานด้วย เสนอความเห็นต่อรัฐบาลในปัญหาแรงงานที่เกิดขึ้นและมาตรการแก้ไขเสนอหลักสูตรการศึกษา แก่ลูกจ้างและนายจ้าง ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐในด้านแรงงาน รวมถึงการดูแลให้การศึกษอาบรมให้เป็นไป ตามหลักสูตรด้วยการเสนอหลักสูตรวิชาการแรงงานแก่สถาบันการศึกษาต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับระดับความรู้ และท้องถิ่น ประสานการให้ความช่วยเหลือต่างๆ ในด้านการศึกษาอบรมจากองค์การ มูลนิธิหรือสถาบันอื่น และให้คำแนะนำด้านวิชาการแรงงานต่อหน่วยงานต่างๆ ทั้งที่เป็นของรัฐ ของเอกชน และประชาชนทั่วไป

จึงนับเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญของวงการแรงงานประเทศไทย

สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติเป็นองค์กรไตรภาคีที่น่าจะเป็นที่รู้จักดีสำหรับคนในวงการ แรงงานสัมพันธ์ (สหภาพแรงงาน สหพันธ์แรงงาน สภาองค์การลูกจ้าง คณะกรรมการลูกจ้าง หรือสมาคม นายจ้าง สหพันธ์นายจ้าง สภาองค์การนายจ้าง และตัวแทนภาครัฐ) สภาที่ปรึกษาประกอบด้วย คณะกรรมการ 20 คนซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานเป็นผู้แต่งตั้งจากผู้แทนฝ่ายรัฐบาล(จากข้าราชการ ประจำ 5 คนและผู้ทรงวุฒิที่มีใช้ข้าราชการประจำ 5 คน) และผู้แทนฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างฝ่ายละ 5 คน

องค์ประกอบที่สำคัญสนับสนุนการทำงานของสภาที่ปรึกษาฯ คือ สำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ(ทำ หน้าที่สำนักงานเลขานุการ) เลขธิการสภาที่ปรึกษาฯทำหน้าที่เลขานุการคณะกรรมการฯและรับผิดชอบ สำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ และผู้อำนวยการกองยุทธศาสตร์และแผนงาน/ผู้อำนวยการสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ ทำหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ (ที่น่าเป็นห่วงคือได้ข่าวว่ากระทรวงแรงงานกำลังมีการปรับลด หน่วยงานและกำลังคนบางหน่วยรวมทั้งมีการเลิกจ้าง ซึ่งสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯมีสิทธิโดนหางเลขด้วยและ คงกระทบกระเทือนถึงประสิทธิภาพการทำงานของสภาที่ปรึกษาฯพอสมควร)

องค์กรไตรภาคี หรือที่ทางการเรียกว่าคณะกรรมการไตรภาคีที่ประกอบด้วยบุคคล 3 ฝ่ายที่สำคัญใน วงการแรงงาน ได้แก่ นายจ้าง ลูกจ้างและ รัฐบาล ที่ตั้งขึ้นจะทำหน้าที่พิจารณาผลประโยชน์ด้านแรงงาน ร่วมกันโดยมีองค์ประกอบหรือขั้นตอนที่สำคัญ 4 ด้านคือ การปรึกษาหารือ การเจรจาต่อรอง การแลกเปลี่ยน ข้อมูลข่าวสาร และ การตัดสินใจร่วมกันโดยตัวแทนนายจ้างและลูกจ้างจะมาจากการเลือกตั้งและแต่งตั้งตาม พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์และกฎกระทรวงหรือประกาศกระทรวงแรงงานในเรื่องนี้

คณะกรรมการไตรภาคีที่เป็นที่รู้จักกันทั่วไป เช่น คณะกรรมการค่าจ้าง คณะกรรมการประกันสังคม คณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ เป็นต้น ปัจจุบันมีคณะกรรมการไตรภาคีใน สังกัดกระทรวงแรงงานทั้งสิ้น 15 คณะ (ไม่รวมศาลแรงงานซึ่งเป็นศาลชั้นต้นหรือศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษ ตามพระ ธรรมนูญศาลยุติธรรม แม้จะมีผู้พิพากษาสมทบจากนายจ้างและลูกจ้างจำนวนหนึ่งก็ตาม)

ระบบไตรภาคีเป็นแนวคิดที่ผลักดันโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) ที่ถูกนำไปใช้ทั่วโลก และประเทศไทยรับรู้เรื่องไตรภาคีมานานแล้ว โดยได้เข้าร่วมเป็น

สมาชิกก่อตั้ง ILO ตั้งแต่ 2462 หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ในสมัยรัชกาลที่ 6 คือร้อยละปีมาแล้วแม้ใน
ระยะแรก ILO ยังไม่มีข้อกำหนดในรูปอนุสัญญาหรือข้อแนะนำจนกระทั่งปี 2519 จึงมีอนุสัญญานับที่ 144 ว่า
ด้วยการปรึกษาหารือในลักษณะไตรภาคีเพื่อส่งเสริมการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานแรงงานระหว่าง
ประเทศ (C144: Tripartite Consultation (International Labour Standards) Convention, 1976
(No. 144)) ซึ่งปัจจุบันมี 156 ประเทศให้สัตยาบันแต่ประเทศไทยและอีก 30 ประเทศยังไม่ได้ให้สัตยาบัน

ในทางปฏิบัติ งานส่วนใหญ่ของสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติคือการพิจารณาข้อเสนอ
ของหน่วยงานต่างๆเกี่ยวกับนโยบาย กฎหมาย และมาตรการด้านแรงงานของประเทศ และ การเสนอ
ความเห็นต่อรัฐบาลในปัญหาแรงงานที่เกิดขึ้นและมาตรการแก้ไข ส่วนในเรื่องการศึกษาและวิชาการด้าน
แรงงานมีการพิจารณาไม่มากนักและเป็นเพียงการจัดทำเอกสารเผยแพร่ นอกจากนี้ยังมีกิจกรรมอื่นๆได้แก่
การจัดสัมมนาและการศึกษาดูงาน เป็นต้น

สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติดำเนินการมาได้ 45 ปีแล้ว และได้ฝากผลงานไว้ไม่น้อย แต่
ยุคทองของสภาคือ ช่วง 25 ปีแรก(คณะกรรมการฯ 12 ชุดแรก 2522-2547) ได้ให้ข้อเสนอที่สำคัญไป 150
เรื่อง เช่น การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ การแก้ไขปัญหาแรงงานสัมพันธ์ โครงการประกันสังคม สวัสดิการแรงงาน
อนุสัญญาและข้อแนะนำขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ การบรรจุนโยบายแรงงานในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 และที่ 8 การพิจารณาขอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฉบับแรก (พ.ศ.
2541) การจัดตั้งทบวงสวัสดิการสังคมและแรงงาน (2528) ต่อมาเป็นกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม
(2536) และต่อมาเป็นกระทรวงแรงงาน (2545) การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างชาติดลักลอบเข้าเมือง การ
คุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน การทบทวน พรบ.จัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน (อนึ่ง ในช่วงนี้
เมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2534 คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หรือ รสช. นำโดย พลเอกสุนทร คงสมพงษ์
ได้ก่อการรัฐประหาร ยึดอำนาจจากพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ มีประกาศ รสช. ฉบับที่ 54 แก้ไขพรบ.แรงงาน
สัมพันธ์ พ.ศ.2518 ที่กระทบสภาพแรงงานอย่างมาก)

หลังจากนั้น คณะกรรมการฯชุดที่ 13-19 ระหว่างปี 2548-2564 มีข้อเสนออีกประมาณ 40 เรื่อง มี
เรื่องสำคัญ คือ การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ การเข้าร่วมเป็นสมาชิกในความตกลง
หุ้นส่วนเศรษฐกิจภาคพื้นแปซิฟิก การบริหารจัดการแรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานในต่างประเทศ การบริหาร
ทุนมนุษย์ไทยในเศรษฐกิจยุค 4.0 การแก้ไขปัญหา พรบ. ธุรกิจรักษาความปลอดภัย 2558 แรงงานกับ
ผลกระทบจากดิจิทัลเทคโนโลยีและการเตรียมความพร้อมฯ และมาตรการบรรเทาผลกระทบจากการแพร่
ระบาดของไวรัสสายพันธุ์ใหม่ (โควิด) ในช่วง 20 ปีหลัง แม้สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติจะมีผลงาน
ออกมาแต่ไม่มีการติดตามว่ารัฐบาลนำไปใช้เป็นนโยบายหรือแนวปฏิบัติมากนักน้อยเพียงใด

ปัจจุบัน บทบาทและหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติลดลงเนื่องจากเหตุผลที่สำคัญ 3 ประการ **ประการแรก** เพราะกระทรวงแรงงานซึ่งสภาที่ปรึกษามีส่วนสำคัญในการพุ่มพื้กมาแต่ต้นจนได้รับการสถาปนาขึ้น เมื่อ 23 กันยายน 2536 เป็น “กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม” และในปี 2545 ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการใหม่ โดยเปลี่ยนชื่อเป็น “กระทรวงแรงงาน” เมื่อ 3 ตุลาคม 2545 มีการเติบโตขยายความรับผิดชอบกว้างขวางขึ้น เรื่องแรงงานต่างๆที่เคยเสนอให้สภาที่ปรึกษาฯ พิจารณาจึงส่งตรงไปยังหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงมากขึ้น **ประการที่สอง** นอกจากการเติบโตของกระทรวงแรงงานแล้ว ยังมีคณะกรรมการไตรภาคีในสังกัดกระทรวงแรงงานอีก 15 คณะ งานด้านแรงงานที่เกี่ยวข้องจึงถูกส่งไปยังคณะกรรมการไตรภาคีให้ดูแลโดยตรงอีกด้านหนึ่ง และ**ประการที่สาม** คือวิวัฒนาการของกฎหมายแรงงานที่มีความชัดเจนมากขึ้นรวมทั้งพัฒนาการประสิทธิภาพของศาลแรงงานซึ่งทำหน้าที่พิพากษาคดีแรงงานโดยตรง สภาที่ปรึกษาฯจึงลดบทบาทจากเดิมที่ต้องรับผิดชอบหลายเรื่องและเป็นแนวหน้าด้านแรงงานมาเป็นแนวหลังด้านแรงงานสัมพันธ์และการแก้ปัญหาแรงงานของประเทศ

หลังจากทำงานมา 45 ปี อาจจะต้องถึงเวลาที่จะต้องทบทวนบทบาทและหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติว่าจะเอาอย่างไรต่อไป เพราะอย่างไรก็ตามสภาที่ปรึกษาฯ ก็เป็นเวทีไตรภาคีสำคัญที่ชุมนุมคนเก่งๆตัวแทนนายจ้าง ลูกจ้างและรัฐบาลมาระดมความคิดที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐบาลและวงการแรงงานได้ต่อไป

ยังมีงานให้ทำอีกเยอะ ลองไปไล่ดูเถอะครับ อย่างน้อยๆก็ช่วยติดตามข้อเรียกร้องของสหภาพแรงงานเมื่อวันแรงงานที่ผ่านมาว่าจะเอาอย่างไรกันต่อไป