

บทคัดย่อ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองเสรีภาพในการรวมกลุ่มเป็นสมาคม สหภาพ ของข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้กว้างขวางและเท่าเทียมกัน และให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเพื่อใช้เป็นวิถีทางในการเจรจากับรัฐให้ได้รับการคุ้มครองอย่างเป็นธรรม

มหาวิทยาลัยของรัฐ เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีบทบาทภารกิจด้านการเรียน การสอน และการวิจัย ยึดหลักความเป็นอิสระในการดำเนินงาน และหลักเสรีภาพทางวิชาการอันเป็นคุณลักษณะที่ทำให้มหาวิทยาลัยแตกต่างจากหน่วยธุรกิจเอกชน รัฐวิสาหกิจ และส่วนราชการ ปัจจุบันมหาวิทยาลัยของรัฐได้เปลี่ยนสถานภาพจากส่วนราชการไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะศึกษาเรื่องเสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเพื่อให้ทราบความหมาย หลักการ และลักษณะสำคัญของสหภาพแรงงาน เพื่อเป็นแนวทางในการจัดตั้งสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยทำการศึกษาในเชิงเปรียบเทียบกับการจัดตั้งสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และแคนาดา

ผลการศึกษาพบว่าในประเทศอังกฤษและแคนาดา กฎหมายให้เสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงานแก่เจ้าหน้าที่ภาครัฐทุกประเภทไว้ในกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐ สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา กล่าวโดยเฉพาะในมลรัฐแคลิฟอร์เนียมีการบัญญัติกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐบังคับใช้เป็นการเฉพาะ และมีการจำกัดสิทธิของพนักงานบางประเภท เช่น พนักงานในตำแหน่งบริหาร พนักงานที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับข้อมูลที่เป็นความลับ และพนักงานที่มีอำนาจบังคับบัญชา กำหนดขอบเขตในการร่วมเจรจาต่อรองได้อย่างชัดเจน

จากการศึกษาเปรียบเทียบ ผู้เขียนเห็นว่าสมควรกำหนดแนวทางในการจัดตั้งสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทย ดังต่อไปนี้

1. ควรยกร่างกฎหมายพนักงานสัมพันธ์ในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐขึ้นใช้บังคับเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้เพราะบทบาทและภารกิจของมหาวิทยาลัย ได้ยึดถือหลักความเป็นอิสระในการดำเนินการ และเสรีภาพทางวิชาการ จึงทำให้มีลักษณะเฉพาะเป็นของตนเอง ทำให้เห็นว่าคุณลักษณะองค์กรและบทบาทภารกิจมีความแตกต่างจากหน่วยธุรกิจเอกชน รัฐวิสาหกิจ และส่วนราชการ จึงไม่สมควรที่จะใช้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐฉบับเดียวกัน

2. กฎหมายควรอนุญาตให้จำนวนสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมี 2 ประเภทในแต่ละมหาวิทยาลัย คือ สหภาพแรงงานคณาจารย์ และสหภาพแรงงานพนักงาน

สายสนับสนุน ด้วยเหตุผลสองประการ คือ ประการแรก ลักษณะบทบาทหน้าที่ของบุคลากรมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน กล่าวคือ บทบาทหน้าที่ของคณาจารย์จะมีความสัมพันธ์กับเสรีภาพทางวิชาการอย่างไม่อาจแบ่งแยกได้ และย่อมมีสิทธิในเสรีภาพทางวิชาการในด้านต่าง ๆ สมควรที่จะมีการจัดตั้งสหภาพแรงงานเฉพาะวิชาชีพของตนเองโดยเฉพาะ เพื่อที่จะปกป้องรักษาผลประโยชน์ทางวิชาชีพของตนได้โดยไม่ถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพ รวมทั้งข้อดีของสหภาพแรงงานคณาจารย์จะมีอุดมการณ์และทัศนคติเดียวกัน ด้วยเหตุนี้จึงไม่สมควรที่จะรวมเป็นกลุ่มเดียวกับสหภาพแรงงานพนักงานสายสนับสนุน

ประการที่สอง การกำหนดให้มีสหภาพแรงงานเพียงหนึ่งเดียวจะเป็นการจำกัดสิทธิของลูกจ้างไม่ให้มีทางเลือก และขาดแรงจูงใจในการเข้าร่วมตลอดจนพัฒนาองค์การให้ดีขึ้น อันเป็นการไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ให้สิทธิในการก่อตั้งและเข้าร่วมองค์การของตนเองโดยความสมัครใจและโดยไม่ต้องขออนุญาตจากองค์กรใดไม่ว่าจะเป็นนายจ้างหรือหน่วยงานของรัฐ อย่างไรก็ตามการให้มีเสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงานโดยอิสระอย่างเต็มที่ก็จะส่งผลให้มีสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยจำนวนมากเกินสมควร รวมทั้งการดำเนินกิจกรรมของสหภาพแรงงานจะไม่เข้มแข็งและถูกทำลายง่ายเนื่องจากสมาชิกกระจัดกระจาย อีกทั้งส่งผลให้ฝ่ายบริหารของมหาวิทยาลัยต้องร่วมเจรจาต่อรองกับสหภาพแรงงานประเภทต่าง ๆ เกินความจำเป็น และต้องเผชิญกับความยุ่งยากในการหาข้อยุติในการร่วมเจรจาต่อรองกับสหภาพแรงงานทั้งหมดในภาพรวม

3. กฎหมายควรบัญญัติขอบเขตการร่วมเจรจาต่อรองในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขหรือสภาพการจ้าง และประเด็นด้านการจัดการศึกษาและวิชาชีพให้ชัดเจน ทั้งนี้ เพราะลักษณะด้านการจัดการศึกษาจะเป็นลักษณะที่เกิดขึ้นเฉพาะในสถาบันการศึกษาชั้นสูง ไม่เกิดในภาคอุตสาหกรรมหรือหน่วยงานของรัฐประเภทอื่น ดังนั้น การบัญญัติกฎหมายดังกล่าวจะช่วยแก้ไขปัญหาคความคลุมเครือในประเด็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐได้

4. กฎหมายควรกำหนดประเภทของบุคลากรของมหาวิทยาลัยที่สิทธิในการจัดตั้งหรือเข้าร่วมสหภาพแรงงานอาจถูกจำกัดได้ และสมควรบัญญัติข้อจำกัดไว้ในกฎหมายพนักงานสัมพันธ์ในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งบริหารของมหาวิทยาลัย เช่น อธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการศูนย์ สถาบัน หรือสำนัก ทั้งนี้ เพราะผู้ดำรงตำแหน่งบริหารเหล่านี้ถือว่าเป็นตัวแทนของนายจ้างและมีหน้าที่รับผิดชอบในการวางแผนและบริหารจัดการนโยบายหรือโครงการต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย รวมทั้งพนักงานบางกลุ่มที่อาจถูกจำกัดสิทธิ

ในการจัดตั้งหรือเข้าร่วมกับสหภาพแรงงาน เช่น พนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับข้อมูลที่เป็นความลับ หรือพนักงานที่มีอำนาจบังคับบัญชา

5. พนักงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะมีหรือไม่มีสิทธิในการนัดหยุดงาน ถือเป็นนิตินโยบายของรัฐที่จะจำกัดสิทธิดังกล่าว แต่ในกรณีที่รัฐจำกัดสิทธิในการนัดหยุดงานหรือประท้วงของพนักงานมหาวิทยาลัย รัฐต้องจัดให้มีกลไกการร่วมเจรจาต่อรองและระงับข้อพิพาท โดยการประนีประนอมข้อพิพาท และการชี้ขาดโดยองค์การรูปแบบคณะกรรมการไตรภาคีในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเช่นเดียวกับกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจซึ่งถือว่าการใช้มาตรการทดแทนการนัดหยุดงาน แต่เนื่องจากการชี้ขาดในลักษณะนี้อาจเกิดปัญหาในการตีความหมายของข้อตกลงสภาพการจ้างผิดพลาด เพื่อป้องกันมิให้มีการนัดหยุดงานซึ่งเป็นการผิดกฎหมาย จึงเสนอให้พัฒนาวิธีการทำงานในขั้นตอนชี้ขาดของคณะกรรมการ โดยนำเรื่องการแสวงหาข้อเท็จจริง (Fact-Finding) มาใช้ก่อนที่จะมีการชี้ขาดโดยให้คณะกรรมการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการในลักษณะไตรภาคี เพื่อทำการไกล่เกลี่ย และแสวงหาข้อเท็จจริงอันเกี่ยวข้องกับข้อพิพาทแรงงานเผยแพร่ต่อสาธารณชนหรือเผยแพร่สื่อมวลชน เช่น หนังสือพิมพ์ โทรทัศน์ วิทยุกระจายเสียง ซึ่งถือว่าการให้ข้อมูลแก่ประชาคมในวงกว้าง เพื่อเป็นการทำความเข้าใจและให้สาธารณชนรับทราบปัญหาที่เกิดขึ้น และร่วมในการแก้ไขข้อพิพาทที่เกิดขึ้นได้