

บทนำ

1. ความสำคัญของปัญหา

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทย มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากการก่อตั้งมหาวิทยาลัยในประเทศไทย ครั้งแรกมหาวิทยาลัยมีสถานะเป็นส่วนราชการ ซึ่งระบบการปฏิบัติงานมีข้อจำกัดก่อให้เกิดความไม่คล่องตัว ต่อมาจึงมีการพิจารณาเห็นว่ามหาวิทยาลัยควรมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานและเสรีภาพทางวิชาการจึงเกิดแนวคิดที่จะออกนอกระบบราชการและเปลี่ยนสถานภาพใหม่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งให้ความเป็นอิสระในการจัดการบริหารงานภายในมหาวิทยาลัย อิสระในการบริหารจัดการ อิสระทางด้านการเงิน และอิสระทางด้านวิชาการ แม้มหาวิทยาลัยเปลี่ยนสถานะจากส่วนราชการมาอยู่ในกำกับของรัฐ ก็ยังคงมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น จึงมีการกำหนดให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไม่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมและกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน การมีสถานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจึงไม่มุ่งถูกบังคับให้อยู่ภายใต้นิติสัมพันธ์ตามกฎหมายเอกชนเกี่ยวกับการจ้างแรงงาน ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองลูกจ้าง ผู้ใช้แรงงานภาคเอกชนมิให้ถูกนายจ้างเอารัดเอาเปรียบ อย่างไรก็ตาม กฎหมายก็ให้หลักประกันขั้นต่ำแก่ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยว่าจะได้รับประโยชน์ตอบแทนเพียงพอเช่นที่เคยได้รับเมื่อครั้งมหาวิทยาลัยยังอยู่ในระบบราชการ โดยกำหนดหลักประกันขั้นต่ำในเรื่องประโยชน์ตอบแทนไว้ในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย อาทิ มหาวิทยาลัยบูรพา¹ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย² เป็นต้น

¹ ดูพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 มาตรา 12 กิจการของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ พนักงานมหาวิทยาลัยซึ่งได้รับสิทธิประโยชน์ในฐานะข้าราชการ บำนาญแล้ว ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยประกันสังคม แต่ไม่ตัดสิทธิที่จะประกันตนด้วยความสมัครใจ

² พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551 มาตรา 12 กิจการของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ แต่พนักงานมหาวิทยาลัยต้องได้รับการคุ้มครองและประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

การจัดตั้งสหภาพแรงงานซึ่งเป็นองค์กรด้านแรงงานของฝ่ายลูกจ้างตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ เป็นบทบัญญัติที่รัฐบังคับใช้เพื่อส่งเสริมคุ้มครองแรงงานตลอดจนความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างโดยกำหนดวิธีการให้ลูกจ้างได้มีโอกาสที่จะร้องทุกข์หรือเรียกร้องต่อนายจ้างได้โดยไม่ถูกนายจ้างลงโทษเป็นการโต้ตอบ เป็นการกำหนดกฎหมายขึ้นมารองรับการใช้สิทธิของลูกจ้างโดยกำหนดเงื่อนไข ขอบเขต ขั้นตอนในการใช้สิทธิ เพื่อมิให้มีการใช้สิทธิเกินขอบเขตอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายต่อเศรษฐกิจและความสงบเรียบร้อยของประเทศได้ ทั้งนี้ เพื่อให้จะได้มีการจ้างแรงงานที่ดี นายจ้างลูกจ้างมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันสามารถที่จะลดหรือระงับข้อพิพาทแรงงานให้หมดสิ้นหรือลดน้อยลงไป ทั้งสองฝ่ายสามารถใช้สิทธิเพื่อให้ความสัมพันธ์ทางแรงงานเป็นไปด้วยดี ลูกจ้างได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม มีความมั่นคงในการทำงานอันจะทำให้ลูกจ้างมีกำลังใจในการทำงานอย่างเต็มที่ นายจ้างและลูกจ้างจะได้ทำงานร่วมกันต่อไปอย่างสงบ ก่อให้เกิดสันติสุขในอุตสาหกรรม (Industrial peace) ซึ่งส่งผลไปถึงการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศและความสงบเรียบร้อยในประเทศ แม้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์จะบังคับใช้กับงานทุกประเภท เช่น งานอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การขนส่ง หรืองานบริการอื่น ๆ แต่มีงานที่ไม่อยู่ในข่ายบังคับของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ คือ ส่วนราชการ กิจการรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กิจการอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา³

ในปัจจุบันรัฐให้ความสำคัญเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมาก หากพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อการปฏิรูปการเมือง มุ่งแก้ไขระบบการเมืองขั้นพื้นฐาน และรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานให้กว้างขวางยิ่งขึ้น มีสิทธิทั้งที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยตรงและโดยปริยาย หรือรับรองโดยองค์กรศาล เพิ่มศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ กำหนดหลักการและหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจ จำกัดสิทธิพื้นฐานของประชาชนให้ชัดเจน กำหนดมาตรการและหลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐาน รวมทั้งเน้นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน แม้รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ จะถูกยกเลิกไป รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (ฉบับปัจจุบัน) ยังคงรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่น้อยกว่าฉบับ พุทธศักราช 2540 โดยได้มีการบัญญัติสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ เพิ่มเติมให้แก่ประชาชน ได้มีบทบัญญัติเรื่องหลักการใช้สิทธิเสรีภาพที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับ พุทธศักราช 2540 กล่าวคือ รับรองให้บุคคลอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดเสรีภาพของผู้อื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน และกำหนดให้การใช้สิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองมีผลผูกพันโดยตรงต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี

³ มาตรา 4 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518

ศาล รวมทั้งองค์การตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรา การใช้บังคับ และการตีความตามกฎหมายทั้งปวง และเพิ่มความคุ้มครองเสรีภาพในการรวมกลุ่มเป็นสมาคม สหภาพของข้าราชการ พนักงานของรัฐ และองค์กรอิสระ โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งรัฐไม่อาจออกกฎหมายหรือข้อกำหนดที่มีผลจำกัดเสรีภาพในการรวมกลุ่มบุคคล ด้วยเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองเสรีภาพในการรวมกลุ่มให้กว้างขวางและเท่าเทียมกันมากขึ้น เพิ่มหลักการในส่วนราชการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับการคุ้มครองอย่างเป็นธรรม โดยการรวมกลุ่มดังกล่าวต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน และความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ จากหลักการดังกล่าวข้างต้น ถือว่ารัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 24 สิงหาคม 2550 เป็นต้นมา ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นครั้งแรก

เมื่อรัฐมีเจตนารมณ์ที่จะเพิ่มความคุ้มครองเสรีภาพในการรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อเป็นการคุ้มครองเสรีภาพในการรวมกลุ่มให้กว้างขวางและเท่าเทียมกันมากขึ้น หากพิจารณาการให้สิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงานในภาครัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแล้ว จึงกล่าวได้ว่าเป็นการนำมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดวิธีการต่าง ๆ เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างภาคเอกชนที่จะพึงปฏิบัติต่อกันเพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจอันดี อันจะยังประโยชน์ในการทำงานร่วมกันและก่อให้เกิดสันติสุขขึ้นในวงงาน โดยการกำหนดวิธีการต่าง ๆ ที่จะระงับข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทแรงงานที่เกิดขึ้นให้ยุติด้วยความเห็นชอบและพอใจของทุกฝ่ายมาใช้บังคับอย่างไรก็ตาม การจัดตั้งสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐซึ่งคงมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ อาจกล่าวได้ว่ายังมีข้อแตกต่างจากภาคเอกชน การนำมาตรการทางกฎหมายของเอกชนมาใช้จึงควรที่จะพิจารณาถึงความเหมาะสมและบทบาทของรัฐรวมทั้งบทบาทหน้าที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ยึดหลักความเป็นอิสระในการดำเนินงานและหลักเสรีภาพทางวิชาการ ซึ่งเป็นลักษณะที่แตกต่างจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชน

ดังนั้น การศึกษาแนวทางการจัดตั้งสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจึงเป็นการกำหนดรูปแบบองค์กร เพื่อทำหน้าที่คุ้มครองพนักงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่งผลให้เกิดความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันระหว่างพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และรัฐ เพราะจะเป็นเครื่องมือที่นำไปสู่วิถีทางในการเจรจากับรัฐให้ได้รับความคุ้มครองในวิชาชีพอย่างเป็นธรรม อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีกฎหมายที่จะรับรองสถานะของสหภาพแรงงาน หลักประกันสิทธิขององค์กร การส่งเสริมให้มีการเจรจาต่อรองกันด้วยความสมัครใจและความเป็นอิสระของคู่กรณี บทบาทในการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการซึ่งเป็นความสำคัญของวิชาชีพและระดับสถาบัน รวมทั้งการพิจารณาในเรื่องสิทธิในการนัดหยุดงาน ซึ่งอาจพิจารณาได้

จากความแตกต่างของภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งข้อจำกัดของภาครัฐและลักษณะเฉพาะของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทย เพื่อที่จะกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอย่างชัดเจน

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาขอบเขตการใช้สิทธิเสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามมาตรา 64 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

2.2 เพื่อศึกษาแนวทาง หลักการ การจัดตั้งสหภาพแรงงานในภาครัฐตามหลักสากล และการจัดตั้งสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยของต่างประเทศ ประกอบด้วย ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา และประเทศอังกฤษ

2.3 เพื่อศึกษาความแตกต่าง ข้อจำกัดของภาครัฐ ภาคเอกชน และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และความเหมาะสมในการจัดตั้งสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทย

3. ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาเกี่ยวกับขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยการศึกษาเปรียบเทียบที่มา แนวคิด สาระสำคัญตามหลักสากลในการจัดตั้งสหภาพแรงงานของภาคเอกชน และภาครัฐ และมหาวิทยาลัยในต่างประเทศ

4. วิธีการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้เป็นการศึกษาค้นคว้าและวิจัยเอกสาร (Documentary research) โดยจะศึกษาค้นคว้า รวบรวมข้อมูลจากเอกสาร ตำรา บทความ วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัยและสิ่งตีพิมพ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ

5. ประโยชน์ที่ได้รับ

5.1 ทำให้เข้าใจถึงสิทธิเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รัฐธรรมนูญรับรองและขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าว ตามรัฐธรรมนูญไทย

5.2 ทำให้เข้าใจการจัดตั้งสหภาพแรงงานในภาครัฐตามหลักสากล และการจัดตั้ง สหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา และ ประเทศอังกฤษ

5.3 ทำให้เข้าใจถึงการจัดตั้งสหภาพแรงงานในภาครัฐ และเป็นแนวทางในการจัดตั้ง สหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทย