

บทที่ 1

เสรีภาพในการรวมกันเป็นสหภาพแรงงาน

1.1 แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของพลเมือง

แนวความคิดในทางกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ มีแนวคิดพื้นฐานสองแนวคิด คือ แนวความคิดแบบเสรีนิยมที่ถือว่าเสรีภาพของปัจเจกบุคคลเป็นสิ่งสำคัญ โดยปัจเจกบุคคลเป็นผู้ทรงสิทธิ ภารกิจของรัฐในการกำหนดกฎเกณฑ์ต่อปัจเจกชน จึงเป็นภารกิจในการออกกฎเกณฑ์เพื่อให้ปัจเจกบุคคลสามารถใช้เสรีภาพของตนได้ภายในขอบเขตของแต่ละบุคคล กับแนวความคิดแบบเสรีภาพโดยส่วนรวมอันเป็นแนวคิดเสรีภาพของกลุ่มสังคมนิยม จากแนวความคิดทั้งสองได้นำไปสู่การออกกติการะหว่างประเทศ คือ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic Social and Cultural Rights) กับ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights)

ในรัฐเสรีประชาธิปไตย (Liberal and Democratic State) ล้วนแต่ยึดมั่นอยู่ในลัทธิปัจเจกชนนิยม (Individualism) ทั้งสิ้น ลัทธินี้สอนว่ามนุษย์ทุกคนเกิดมามีศักดิ์ศรี ศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) ซึ่งมีลักษณะเป็นนามธรรม จะปรากฏให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมในรูปของความสามารถของมนุษย์ในอันที่จะกำหนดชะตากรรมของตนได้ด้วยตนเอง (Self - Determination) และความสามารถเช่นนี้จะทำได้อย่างแท้จริงก็ต่อเมื่อแต่ละคนมี “แดนแห่งเสรีภาพ” (Sphere of Individual Liberty) ภายในแดนเสรีภาพของตนนี้ แต่ละคนจะคิดหรือกระทำการใด ๆ ก็ได้โดยอิสระ ปราศจากการแทรกแซงตามอำเภอใจของผู้อื่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งของผู้ปกครอง¹ ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยจึงได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพด้านต่าง ๆ ของมนุษย์ แต่ละคนจำต้องมีและใช้ไปเพื่อพัฒนาบุคลิกภาพแห่งตน ซึ่งนิยมเรียกว่า “สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน” (Fundamental Right and Liberties) ให้แก่พลเมือง

¹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543), น.14.

สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานนี้จะมีจำนวนมากน้อยแตกต่างกันไปตามสภาพการณ์ของแต่ละประเทศและแต่ละยุคสมัย

การศึกษาเรื่องดังกล่าวนี้ จึงควรได้พิจารณาความหมายของสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งเป็นหลักพื้นฐานทั่วไปเพื่อให้สามารถเข้าใจสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองตามรัฐธรรมนูญนี้

1.1.1 ความหมายของสิทธิและเสรีภาพ

“สิทธิและเสรีภาพ” ประกอบด้วยคำสองคำ คือ คำว่า “สิทธิ” และ คำว่า “เสรีภาพ” ซึ่งแต่ละคำมีความหมายเฉพาะในตัวของมันเอง ในวิชาการกฎหมายไทย ได้มีผู้ให้ความหมายดังต่อไปนี้

สิทธิ (Rights, Recht) เป็นข้อความที่จำเป็นต้องใช้ในบทบัญญัติของกฎหมาย ถือได้ว่าเป็นข้อความรากฐานของกฎหมายหรือเป็นข้อความพื้นฐาน (Basic concept) ของกฎหมาย² เพราะกฎหมายเป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ให้แก่บุคคลในลักษณะทั่วไป

สิทธิ คือ ความชอบธรรมที่บุคคลอาจใช้ยันกับผู้อื่นเพื่อคุ้มครองหรือรักษาผลประโยชน์อันเป็นส่วนที่พึงได้ของบุคคล กล่าวอีกนัยหนึ่ง สิทธิคือประโยชน์ที่บุคคลมีความชอบธรรมที่จะได้รับซึ่งกฎหมายรับรองคุ้มครองให้³

สิทธิ คือ อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น สิทธิเป็นอำนาจตามกฎหมายที่สามารถเรียกร้องให้ผู้อื่นอีกคนหนึ่งหรือหลายคนกระทำการบางอย่างบางประการให้เกิดประโยชน์แก่ตน⁴

² K Larenz, Allgemeines Teil des deutschen Bürgerlichen Rechts 6-Auflage, 1983 อ้างถึงใน สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบาย วิชากฎหมายแพ่ง :หลักทั่วไป เล่ม 1 ความรู้กฎหมายทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2543), น. 120.

³ เพิ่งอ้าง, น. 120.

⁴ Alex WEILL et Francois TERRE, Droit Civil :Introduction Generale, 4 edition, Paris,Dallaz,1979, P 20, อ้างถึงใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 1, น. 22.

แซลมอนด์ (Salmond) ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “เสรีภาพ” (Liberty) ไว้ว่า หมายถึง ประโยชน์ซึ่งบุคคลได้มาโดยปราศจากหน้าที่ในทางกฎหมายใด ๆ ต่อตนเอง เป็นสิ่งที่บุคคลอาจทำได้โดยจะไม่ถูกป้องกันขัดขวางโดยกฎหมาย และเป็นประโยชน์ที่บุคคลจะกระทำการใด ๆ ได้ตามใจชอบ โดยข้ายแห่งเสรีภาพตามกฎหมายนี้ ได้แก่ ข้ายแห่งกิจกรรม ซึ่งภายในแห่งข้ายกฎหมายนี้ปล่อยให้บุคคลใด ๆ กระทำการไปโดยลำพัง

Black's Law Dictionary ได้ให้ความหมายของคำว่า “เสรีภาพ” (Freedom) ว่าหมายถึง การที่รัฐให้ความเป็นอิสระที่จะทำการใด ๆ ได้ โดยเฉพาะสิทธิทางการเมือง (Political Right)

รศ.ดร.วรวจน์ วิศรุตพิชญ์ เห็นว่า “เสรีภาพ” หมายถึง สภาพการณ์ที่บุคคล มีอิสระในการที่จะกระทำการอย่างใด อย่างหนึ่ง ตามความประสงค์ของตน⁵

ศ.ดร.วิชฌู เครื่องงาม เห็นว่า “เสรีภาพ” หมายถึง สิ่งที่บุคคลกระทำการได้ โดยจะไม่ถูกป้องกันขัดขวางตามกฎหมาย

ดังนั้น โดยภาพรวมอาจกล่าวได้ว่า “เสรีภาพ” หมายถึง อำนาจตัดสินใจด้วยตนเองที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการสิ่งหนึ่งสิ่งใด โดยต้องคำนึงกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของสังคมด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น

กล่าวโดยสรุป เสรีภาพจึงแตกต่างจากสิทธิ โดยสิทธิเป็นอำนาจที่บุคคลใช้ในความสัมพันธ์ระหว่างตนเองกับผู้อื่น โดยการเรียกร้องให้ผู้อื่นกระทำหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งให้เป็นประโยชน์แก่ตนย่อมมีผลก่อให้เกิดหน้าที่แก่ผู้อื่นด้วยเหมือนกัน แต่หน้าที่ที่เกิดขึ้นแก่ผู้อื่นอันเนื่องมาจากการที่กฎหมายรับรองเสรีภาพให้แก่บุคคลหนึ่งนี้เป็นแต่เพียงหน้าที่จะต้องเคารพเสรีภาพของเขา ผู้ทรงเสรีภาพคงมีอำนาจตามกฎหมายแต่เพียงจะเรียกร้องให้ผู้อื่นละเว้นจากการรบกวนขัดขวางการใช้เสรีภาพของตนเท่านั้น หากมีอำนาจตามกฎหมายที่จะเรียกร้องให้ผู้อื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งมีลักษณะเป็นการส่งเสริมการใช้เสรีภาพของตนหรือเอื้ออำนวยให้คนใช้เสรีภาพได้สะดวกขึ้นหรือไม่

อย่างไรก็ตาม เสรีภาพนั้นก็ก่อให้เกิดสิทธิเช่นกัน ซึ่งบางครั้งอาจจะเรียกว่า “สิทธิในเสรีภาพ” กล่าวคือ เสรีภาพนั้นก่อให้เกิดสิทธิในการที่จะเรียกร้องมิให้บุคคลอื่นหรือรัฐกระทำการอันเป็นการลดรอนเสรีภาพนั้นได้ และหากมีการลดรอนเสรีภาพ ผู้ทรงเสรีภาพก็ย่อมมีสิทธิในการร้องขอ หรือเยยวยาเพื่อให้ยุติการลดรอนเสรีภาพนั้น จึงเห็นได้ว่าสิทธิและเสรีภาพมีความ

⁵ วรวจน์ วิศรุตพิชญ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น. 22.

เกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิด ทำให้ส่วนใหญ่แล้วเราจะศึกษาเรื่องสิทธิและเสรีภาพไปควบคู่กัน และมักจะเรียกโดยรวมว่า “สิทธิและเสรีภาพ”

หลักเสรีภาพ (Liberty) เมื่ออำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของประชาชนทุกคนร่วมกัน ดังนั้น ประชาชนทุกคนจึงมีเสรีภาพในการใช้อำนาจตราบท่าที่การกระทำเหล่านั้นไม่ไปละเมิดเสรีภาพของบุคคลอื่น และไม่เป็นการกระทำที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมและความมั่นคงของประเทศชาติ

เนื่องจากการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบที่ต้องมีการแสดงความคิดเห็น เป็นลักษณะของสังคมที่ยอมรับความหลากหลายทางความคิดต่อการนำเสนอเพื่อแก้ปัญหาใดปัญหาหนึ่ง ด้วยเหตุนี้ลักษณะของประชาธิปไตยแบบเสรีจึงจำเป็นต้องมีการถกเถียงกันในทางความคิดเพื่อให้ได้ข้อสรุปที่สังคมยอมรับ ลักษณะของประชาธิปไตยแบบเสรีจึงต้องรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งอาจแสดงออกในรูปของการพูด การเขียน และการโฆษณา เสรีภาพในการรวมกลุ่ม หรือรวมตัวกันของผู้ที่สนใจในกิจกรรมทางสังคมอย่างหนึ่ง อย่างใดร่วมกันจัดตั้งเป็นสมาคม สหภาพ เป็นต้น

ในการพิจารณาถึงเสรีภาพในประเทศเสรีประชาธิปไตยนั้น อย่างน้อยประเทศนั้นต้องให้หลักประกันเสรีภาพพื้นฐานในด้านต่าง ๆ ได้แก่ เสรีภาพในการคิดและแสดงออก เสรีภาพในการเลือกตั้ง เสรีภาพในที่จะไม่ถูกรัฐหรือผู้หนึ่งผู้ใดกระทำการต่อตนด้วยอำนาจตามอำเภอใจ เสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพในการย้ายถิ่นที่อยู่ เสรีภาพในการชุมนุมกันและรวมตัวกันเป็นเสรีภาพพื้นฐานอันเป็นเรื่องส่วนตัวของบุคคล⁶

รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตย จะบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนหรือพลเมืองของรัฐ ดังนั้น องค์การของรัฐจะต้องเคารพหลักการดังกล่าวและจะละเมิดสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่ได้⁷ ไม่ว่าสิทธินั้นจะรับรองไว้โดยชัดแจ้งหรือ

⁶ วิสุทธิ โพธิ์แทน, ประชาธิปไตย : แนวความคิดและตัวแบบประเทศประชาธิปไตยในอุดมคติ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524) น. 91-95.

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 26 บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์การของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

โดยปริยายก็ตาม⁸ ฉะนั้น บรรดาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิและเสรีภาพไว้จึงมีฐานะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลบังคับโดยตรง (Self-Executing) แก่องค์การของรัฐเหล่านั้น ในกรณีที่รัฐธรรมนูญรับรองและให้ความคุ้มครองเสรีภาพด้านใดด้านหนึ่ง ราษฎรย่อมใช้เสรีภาพนั้นได้ทันที แต่ขณะเดียวกันบางกรณีจำเป็นต้องมีการตราพระราชบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการใช้สิทธินั้นขึ้นใช้บังคับ อย่างไรก็ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่รับรองและคุ้มครองและให้ความคุ้มครองสิทธิดังกล่าวนี้ก็มีผลผูกพันคณะรัฐมนตรีให้ต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการใช้สิทธิดังกล่าวต่อรัฐสภาและผูกพันรัฐสภาให้ต้องพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติเช่นนั้นภายในเวลาอันสมควร มิฉะนั้น ก็ถือว่าคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาละเลยพันธกิจตามรัฐธรรมนูญ

1.1.2 หลักเสรีภาพในการรวมตัวเป็นสมาคมหรือสหภาพแรงงาน (Freedom of Association)

การรวมตัวเป็นสมาคมหรือสหภาพแรงงาน คือการที่กลุ่มคนจำนวนหนึ่งซึ่งประกอบอาชีพ ได้ตกลงที่จะรวมตัวกันเป็นระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งทำให้แตกต่างจากการชุมนุม (reunion) หรือการรวมตัว (coalition) และมีการจัดตั้งองค์กรภายในโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้เป็นผู้คุ้มครองพวกตน และเป็นตัวแทนของอาชีพเพื่อให้ความเป็นอยู่ของพวกตนดีขึ้น⁹ ดังนั้น เสรีภาพในการรวมตัวเป็นสมาคม จึงมีลักษณะที่ถาวร มีการแต่งตั้งตัวแทนขึ้น และสมาชิกยินยอมรับระเบียบข้อบังคับบางประการเพื่อปฏิบัติการตามวัตถุประสงค์ได้สัมฤทธิ์ผล¹⁰

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และ พ.ศ.2550 มาตรา 27 “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง

⁹ เมธี ดุลยจินดา, สิทธิ เสรีภาพในเรื่องสหภาพแรงงาน, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2530) น. 6.

¹⁰ รุจิเวช ชุ่มเกษรกุลกิจ, “อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 ว่าด้วยเรื่องเสรีภาพในการรวมตัวเป็นสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้ง ค.ศ.1948,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545), น. 23.

หลักเสรีภาพในการรวมตัวเป็นสมาคม เบื้องต้นเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่าง นายจ้างและลูกจ้างภาคเอกชน โดยมีจุดเริ่มเปลี่ยนแปลงในช่วงเกิดการปฏิวัติอุตสาหกรรม ในปลายศตวรรษที่ 18 เนื่องจากการนำเครื่องจักรมาใช้แรงงานแทนคน ส่งผลให้เกิดสภาวะ การว่างงานขึ้น สถานะของนายจ้างอยู่ในภาวะที่มีอำนาจต่อรองเหนือลูกจ้างเป็นอย่างมาก และ ลูกจ้างไม่มีอำนาจต่อรองอีกต่อไป ขณะนั้นแนวความคิดเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมเปิดให้มีการ แข่งขันทางเศรษฐกิจอย่างเสรี ผู้มีอำนาจเหนือตลาดต้องพยายามลดต้นทุนของตนให้ได้มาก เพื่อให้สินค้าขายได้มากขึ้น กำไรมากขึ้น ส่งผลให้เกิดความพยายามจะลดค่าจ้างแรงงาน ซึ่งสภาวะเหล่านี้ส่งผลให้ลูกจ้างไม่ได้รับสวัสดิการ ตลอดจนต้องเผชิญกับสภาพการทำงานที่ ไม่เหมาะสมอย่างยิ่งโดยไม่มีทางเลือกแต่อย่างใด จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นทำให้ลูกจ้างซึ่งเป็น ประชาชนส่วนใหญ่ของสังคม ได้รวมตัวกันเรียกร้องให้มีการแก้ไขปัญหา เพิ่มค่าแรง ให้สวัสดิการ ตลอดจนการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ในการทำงานโดยใช้เงื่อนไขของการรวมตัวกันนัดหยุด งานเป็นข้อต่อรองเพื่อความเป็นธรรม การรวมตัวกันของลูกจ้างนี้เป็นวิธีการสร้างอำนาจต่อรองกับ นายจ้างผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจเหนือกว่า เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของตนเกี่ยวกับสภาพ การจ้าง ซึ่งในที่สุดการรวมตัวเป็นสมาคมได้กลายเป็นสิทธิที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ในแต่ละประเทศ ดังนั้น หลักเสรีภาพในการรวมตัวเป็นสมาคมจึงมีความสำคัญอย่างมากต่อ การรวมตัวเป็นสหภาพแรงงานของลูกจ้าง และการรวมตัวกันดังกล่าวก็เพื่อให้ลูกจ้างมีสถานะ เท่าเทียมกับนายจ้าง¹¹ เป็นผลให้ลูกจ้างมีอำนาจเจรจาต่อรองเกี่ยวกับผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพ การจ้างและพัฒนาคุณภาพชีวิตของลูกจ้าง และมีความสำคัญต่อโครงสร้างไตรภาคี ซึ่งเป็น โครงสร้างหลักในการดำเนินการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ประกอบด้วยตัวแทนจาก ฝ่ายนายจ้าง ตัวแทนฝ่ายลูกจ้าง และภาครัฐ เข้ามาช่วยแก้ไขปัญหาระหว่าง โดยหลักเสรีภาพ ในการรวมตัวเป็นสมาคมจะเป็นหลักประกันพื้นฐานที่คุ้มครองผลประโยชน์ทางแรงงานของตน เป็นหลักการสำคัญสำหรับสิทธิของนายจ้างและลูกจ้างที่มีไว้เพื่อความยุติธรรมของสังคม (Social Justice)¹²

¹¹ กมล โสทธิโกคา, “การคุ้มครองเสรีภาพในการรวมตัวเป็นสหภาพแรงงานตามกฎหมายไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542), น.15.

¹² รุจิเรช ชุ่มเกษรกุลกิจ, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 9*, น. 25.

1.2 โครงสร้าง บทบาทหน้าที่ และการบริหารงานของสหภาพแรงงาน

ก่อนที่จะเข้าสู่การศึกษาเรื่องเสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัย ควรมีความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับความหมาย วัตถุประสงค์ โครงสร้าง บทบาทหน้าที่และกิจกรรม รวมทั้ง การบริหารงานของสหภาพแรงงานโดยทั่ว ๆ ไปก่อน กล่าวคือ

แนวคิดเรื่องแรงงานสัมพันธ์ (Labor Relations) หรืออุตสาหกรรมสัมพันธ์ (Industrial Relations) หรือพนักงานสัมพันธ์ (Employee Relations) เป็นแนวคิดในเรื่องเดียวกัน หากแต่มีความหมายแตกต่างกันเล็กน้อยในแง่ที่ว่า อุตสาหกรรมสัมพันธ์เป็นคำใช้มาแต่ดั้งเดิมจากพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ระยะเริ่มต้นของสหภาพแรงงานที่สมาชิกยังเป็นกรรมกรในภาคอุตสาหกรรม ขณะที่พนักงานสัมพันธ์เป็นภาพสะท้อนของยุคสมัยที่สหภาพแรงงานเป็นพนักงานคอปขาว (Unionised white collar employees) ที่อยู่ในภาคบริการและภาคการค้าของระบบเศรษฐกิจ¹³

สหภาพแรงงาน (Trade union) เป็นตัวแทนของลูกจ้างและเป็นองค์การลูกจ้างที่สำคัญที่สุด และเป็นสถาบันที่สำคัญที่สุดสถาบันหนึ่งของระบบแรงงานสัมพันธ์ของประเทศที่ปกครองแบบประชาธิปไตย สหภาพแรงงานมีบทบาทสำคัญในฐานะตัวแทนผลประโยชน์ของลูกจ้างในการควบคุมความสัมพันธ์ในตลาดแรงงานและความสัมพันธ์กับนายจ้าง แม้ว่าสหภาพแรงงานในแต่ละประเทศจะมีโครงสร้าง ประเภท และกิจกรรมที่แตกต่างกันไป แต่สหภาพแรงงานทุกแห่งในโลกก็มีลักษณะบางประการที่คล้ายคลึงกัน เช่น การจัดองค์การ และการมีความเป็นสถาบัน¹⁴

สหภาพแรงงานในแต่ละประเทศ แต่ละสังคม จะมีประวัติศาสตร์ที่ลึกซึ้งและซับซ้อนแตกต่างกันไป สิ่งเหล่านี้ล้วนมีอิทธิพลต่อการกำหนดคุณลักษณะของสหภาพแรงงาน ดังนั้น การเข้าใจในเรื่องสหภาพแรงงานจึงไม่ควรจะพิจารณาการแสดงออกหรือปฏิบัติการของสหภาพแรงงานในประเด็นความเคลื่อนไหวเฉพาะหน้าเท่านั้น แต่ควรเข้าใจกับพัฒนาการที่สำคัญของสหภาพแรงงานในประเทศนั้นจากอดีต เพราะการแสดงออกของสหภาพแรงงานในบางครั้งอาจมีลักษณะที่ขัดแย้งกับค่านิยมของยุคสมัย และเหตุผลด้านหนึ่งของสหภาพแรงงานต้องต่อสู้

¹³ สังคีต พิริยะรังสรรค์, แรงงานสัมพันธ์ ทฤษฎีและการปฏิบัติ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์หนังสือแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), น. 17-18.

¹⁴ เฟิ่งอ้วง, น. 167.

เพื่อพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ในด้านการจ้างของบรรดาสมาชิกด้วยวิธีการต่าง ๆ ที่พวกเขาเห็นว่าเหมาะสมที่สุด แต่อีกด้านหนึ่งการต่อสู้ของสหภาพแรงงานอาจมีลักษณะอนุรักษนิยมเนื่องจากได้รับอิทธิพลจากประสบการณ์และประเพณีปฏิบัติดั้งเดิมของอดีตผู้นำสหภาพแรงงานและบรรดาสมาชิก¹⁵

สหภาพแรงงานโดยทั่วไปที่จัดตั้งขึ้นจะต้องมีโครงสร้างและการบริหารงาน บทบาทวัตถุประสงค์ และอำนาจหน้าที่ ประเภทของสหภาพแรงงาน ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้¹⁶

1.2.1 โครงสร้างและการบริหารงานของสหภาพแรงงาน

การจัดตั้งสหภาพแรงงานจะเป็นแบบใดนั้น ขึ้นอยู่กับกฎหมายที่ใช้บังคับในแต่ละประเทศ แต่เมื่อมีการจัดตั้งสหภาพแรงงานขึ้นแล้วลักษณะการบริหารสหภาพแรงงานจะไม่แตกต่างกันนัก โดยสหภาพแรงงานจะมีข้อบังคับหรือธรรมนูญ (Constitution) กำหนดรูปแบบของสหภาพแรงงาน คุณสมบัติของสมาชิก ค่าบำรุงสมาชิก อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหาร การควบคุมทางการเงินและอื่น ๆ ข้อบังคับหรือธรรมนูญของสหภาพแรงงาน จึงเป็นหลักในการบริหารงานของสหภาพแรงงาน

โดยที่สหภาพแรงงานเป็นองค์กรประชาธิปไตย การดำเนินการต่าง ๆ ของสหภาพแรงงานจึงเป็นไปตามหลักประชาธิปไตย โดยทั่วไปสหภาพแรงงานจะต้องมีการประชุมใหญ่ทุกปีตามข้อบังคับที่ประชุมใหญ่ ซึ่งสมาชิกทุกคนมีสิทธิเข้าร่วมประชุมนี้จะกำหนดนโยบายในการบริหารงาน รับรองงบประมาณ และเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารขึ้นบริหารโดยทั่วไปของสหภาพแรงงาน

คณะกรรมการบริหาร (Executive Committee) ของสหภาพแรงงานจะประกอบด้วยตำแหน่งที่สำคัญ เช่น ประธาน เลขานุการ นายทะเบียน เหรัญญิก และตำแหน่งอื่น ๆ ซึ่งบางตำแหน่งอาจได้รับเลือกจากที่ประชุมใหญ่หรือเป็นการเลือกตั้งในระหว่างคณะกรรมการบริหารด้วยตนเอง โดยที่สมาชิกสหภาพแรงงานที่ได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการต้อง

¹⁵ เฟิงอ้วง , น. 168.

¹⁶ กิ่งพร ทองใบ, หน่วยที่ 4 องค์กรลูกจ้างและองค์กรนายจ้าง, เอกสารการสอนชุดวิชาการพนักงานสัมพันธ์, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2543), น. 131-133.

ทำงานให้นายจ้างด้วย ยกเว้นบางตำแหน่งที่สหภาพแรงงานอาจมีข้อตกลงกับนายจ้างให้กรรมการทำงานให้สหภาพแรงงานเต็มเวลา สหภาพแรงงานจึงมักมีเจ้าหน้าที่ของสหภาพแรงงานที่จ้างมาทำงานในหน้าที่ต่าง ๆ ตามความจำเป็นด้วย และอาจแต่งตั้งผู้แทนสหภาพแรงงานประจำหน่วยงาน (Shop steward) จากสมาชิกในแต่ละหน่วยงาน ให้มีหน้าที่แก้ไขปัญหาข้อร้องทุกข์ เก็บค่าบำรุงและแจกจ่ายข่าวสารสหภาพแรงงาน ดูแลการปฏิบัติของนายจ้างให้เป็นไปตามกฎหมายและข้อตกลง รวมทั้งร่วมมือกับนายจ้างในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในหน่วยงานนั้น

โครงสร้างการบริหารสหภาพแรงงาน ประกอบด้วย ประธาน รองประธาน เลขานุการ รองเลขานุการ ฝ่ายการศึกษา ฝ่ายรับเรื่องร้องทุกข์ ฝ่ายสวัสดิการ ฝ่ายประชาสัมพันธ์ เหนรัญญิก และนายทะเบียน เป็นต้น

การบริหารงานของคณะกรรมการสหภาพแรงงานจะใช้วิธีการประชุมและลงมติเป็นหลัก โดยอาจมีการประชุมทุกเดือน เพื่อพิจารณาตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการยื่นข้อเรียกร้อง การร่วมเจรจาต่อรอง การจัดสวัสดิการแก่สมาชิกและการจัดกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อประโยชน์แก่สมาชิก

1.2.2 บทบาท วัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่และประเภทของสหภาพแรงงาน

1.2.2.1 บทบาทของสหภาพแรงงาน

สหภาพแรงงานต่าง ๆ ทั่วโลก จะแสดงบทบาทในระบบแรงงานสัมพันธ์แตกต่างกันไปหลายแนวคิด ดังต่อไปนี้

1) บทบาทของสหภาพแรงงานตามแนวคิดลัทธิมาร์ก (Marxist approach) จะมีบทบาทในทางการเมือง (political actors) โดยเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ชนชั้นกรรมาชีพ (proletariats organization) ทำหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ของผู้ใช้แรงงาน ต้องต่อสู้เรียกร้องไม่ให้นักทุนนายทุนมาเอาเปรียบผู้ใช้แรงงาน และผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมที่ดีกว่า¹⁷

¹⁷ Rothman, M.,D.R. Briscoe, and R.C.D. Nacmuill. (Eds.) Industrial Relations Around the World: Labor Relations for Multinational Companies. (New York: Walter de Gruyter, 1993), pp. 4-5 อ้างถึงใน ทวีศักดิ์ สุททวาทีน, แรงงานสัมพันธ์เปรียบเทียบ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัดทีพีเอ็นเพอร์ส, ตุลาคม 2548), น. 11.

2) บทบาทของสหภาพแรงงานในฐานะผู้ถ่วงดุลอำนาจ (Countervailing power) เพื่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างเป้าหมายทางเศรษฐกิจ (economic objectives) ซึ่งได้แก่ การแสวงหากำไร (profit) กับเป้าหมายทางสังคม (social objectives) ซึ่งได้แก่ การแสวงหาความเป็นธรรมในสังคม (justice) ภายใต้แนวคิดดังกล่าว รัฐไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายกติกาต่าง ๆ เพื่อควบคุมระบบแรงงานสัมพันธ์ แต่สหภาพแรงงานจะทำหน้าที่ดูแลปกป้องให้เกิดความเป็นธรรมในระบบเอง¹⁸

3) บทบาทของสหภาพแรงงานในฐานะกลุ่มเรียกร้อง (Collective voice) ที่สะท้อนความไม่พึงพอใจตลอดจนความคาดหวังต่าง ๆ ของกลุ่มคนงาน ภายใต้แนวคิดดังกล่าว สหภาพแรงงานต้องมีช่องทางสื่อสารกับฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนายจ้าง รวมทั้งภาครัฐ เพื่อสะท้อนความคิดเห็นข้อโต้แย้งต่าง ๆ ของกลุ่มคนงาน ตลอดจนทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการร่วมเจรจาต่อรองกัน รวมทั้งเป็นผู้ดำเนินการประท้วงหากไม่ได้รับการปฏิบัติตามข้อเรียกร้อง¹⁹

บทบาทของสหภาพแรงงานตามแนวคิดทั้งสามดังกล่าว ในทางปฏิบัติมักจะถูกนำไปใช้ในลักษณะผสมผสานกัน

1.2.2.2 วัตถุประสงค์ของสหภาพแรงงาน

อำนาจหน้าที่ของสหภาพแรงงานจะมีมากน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของสหภาพแรงงาน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ สหภาพแรงงานมีหน้าที่ในขอบเขตที่สามารถช่วยให้สหภาพแรงงานบรรลุวัตถุประสงค์ของการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานได้

เพื่อทำหน้าที่ในฐานะองค์การที่เป็นตัวแทนคนงาน สหภาพแรงงานโดยทั่วไปจึงมีวัตถุประสงค์สรุปได้ดังนี้²⁰

¹⁸ Galbraith, J.K. The New Industrial State. (New York: Houghton Mifflin. 1967), เพ็ญอ้าง น. 11.

¹⁹ Hirschmaun, A.O. Exit, Voice and Loyalty : Responses to Decline in Firms, (Organizations and state Cambridge, MA: Harvard University press, 1970). เพ็ญอ้าง น. 12.

²⁰ Huat, Tan Chwee, Labor management Relations in Singapore, Singapore :Prentice Hall, 1995, 66 ; Eaton. J. Comparative Employment Relations. Great Britain: Polity Press, 2000, 46-47, เพ็ญอ้าง น. 57-59

1) ทำหน้าที่ในกระบวนการร่วมเจรจาต่อรอง (Collective bargaining) สหภาพแรงงานทำหน้าที่เป็นตัวแทนของฝ่ายคนงานในการร่วมเจรจาต่อรองกับฝ่ายนายจ้าง เพื่อให้คนงานได้รับค่าจ้าง/ค่าตอบแทนที่เป็นธรรมและได้รับเงื่อนไขอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจ้าง ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่ดีกว่าสำหรับฝ่ายคนงาน

2) ต่อสู้เพื่อความมั่นคงของการทำงาน สหภาพแรงงานทำหน้าที่ปกป้องตำแหน่งงานให้กับสมาชิกของสหภาพแรงงาน เพื่อเป็นหลักประกันว่าคนงานที่เป็นสมาชิกสหภาพแรงงานจะไม่ถูกเลิกจ้างตามอำเภอใจของฝ่ายนายจ้าง อย่างไรก็ตาม ในยุคเทคโนโลยีด้านต่าง ๆ มีความเจริญรุดหน้าอย่างมาก มีการนำเครื่องจักรและอุปกรณ์ต่าง ๆ เข้ามาทดแทนการทำงานของคนงาน ดังนั้น จุดยืนของสหภาพแรงงานต่อประเด็นนี้จึงมิใช่การต่อต้านการนำเทคโนโลยีดังกล่าวเข้ามาใช้ในองค์กร แต่สหภาพแรงงานจะพยายามลดผลกระทบที่เกิดขึ้นกับคนงานให้เหลือน้อยที่สุด หรือในกรณีที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงการปลดคนงานซึ่งถูกทดแทนด้วยเครื่องจักรและอุปกรณ์ได้ สหภาพแรงงานต้องทำหน้าที่ในการร่วมเจรจาต่อรอง เพื่อให้คนงานเหล่านั้นได้รับชดเชยจากการเลิกจ้างที่เป็นธรรม

3) ประสานความร่วมมือกับฝ่ายนายจ้าง เพื่อรักษามลประโยชน์ของฝ่ายคนงาน สหภาพแรงงานต้องให้ความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับฝ่ายนายจ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างคนงานกับฝ่ายนายจ้าง การประสานความร่วมมือดังกล่าวจะช่วยให้ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างرابริ่น และนำไปสู่การกำหนดสิทธิประโยชน์และเงื่อนไขต่าง ๆ ของการจ้างงานที่ดีขึ้น

4) กิจกรรมทางการเมืองในบางประเทศสหภาพแรงงานเข้าไปร่วมทำกิจกรรมทางการเมืองโดยตรง เช่น ประเทศอังกฤษ สหภาพแรงงานต่าง ๆ ให้การสนับสนุนทางการเมืองโดยตรงต่อพรรคแรงงาน (The British Labour Party) ในขณะที่หลายประเทศสหภาพแรงงานเข้าไปมีบทบาทที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและผลประโยชน์ของคนงาน เช่น การแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการประกันสังคม การแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการจ้างงาน เป็นต้น นอกจากนี้ ในช่วงการหาเสียงเลือกตั้งพรรคการเมืองต่าง ๆ มักพยายามหาคะแนนเสียงสนับสนุนจากผู้นำด้านแรงงาน ถึงแม้ว่าบรรดาคนงานจะมีอิสระในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของตนเองก็ตาม

5) กิจกรรมทางสังคมในหลาย ๆ ประเทศ สหภาพแรงงานจัดให้มีกองทุนเพื่อช่วยเหลือสมาชิกสหภาพแรงงานของตนในกรณีที่เจ็บป่วย ว่างาน เกษียณอายุ และเสียชีวิต เป็นต้น ซึ่งต่อมารูปแบบการจัดตั้งกองทุนให้ความช่วยเหลือทางสังคมต่าง ๆ เหล่านี้ ได้พัฒนากลายเป็นกองทุนประกันสังคมซึ่งดูแลรับผิดชอบโดยหน่วยงานของรัฐ ทำให้ในระยะหลัง ๆ สหภาพแรงงาน

ไม่มีความจำเป็นที่ต้องรับผิดชอบการให้ความช่วยเหลือทางสังคมในลักษณะดังกล่าว จึงให้ความสนใจการจัดทำกิจกรรมเชิงสันตนาการให้แก่เพื่อนสมาชิกสหภาพแรงงาน

1.2.2.3 อำนาจหน้าที่ของสหภาพแรงงาน

จากวัตถุประสงค์หลักทำให้สหภาพแรงงานต้องมีบทบาทเป็นตัวแทนของลูกจ้างที่เป็นสมาชิกสหภาพแรงงานจึงมีอำนาจหน้าที่และภารกิจที่ต้องกระทำ ดังนี้²¹

1) ทำการเรียกร้อง ร่วมเจรจาต่อรองและทำข้อตกลง หรือเข้าสู่กระบวนการชี้ขาดข้อพิพาทกับนายจ้าง หรือสมาคมนายจ้างในกิจการของสมาชิก ซึ่งได้แก่ การที่สหภาพแรงงานสามารถดำเนินการยื่นข้อเรียกร้องแทนลูกจ้างที่เป็นสมาชิก โดยในขั้นนี้สหภาพแรงงานมีหน้าที่ความรับผิดชอบที่จะต้องตรวจสอบว่า ข้อเรียกร้องดังกล่าวเป็นความต้องการของลูกจ้างผู้เกี่ยวข้องส่วนมากในกิจการหรือไม่ และจำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมหรือไม่ เพื่อสหภาพแรงงานจะได้หาทางปกป้องและเพิ่มพูนผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของลูกจ้างได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อดำเนินการร่วมเจรจาต่อรองกับนายจ้าง ซึ่งก่อนดำเนินการเจรจาต่อรองกับนายจ้างสหภาพแรงงานจะต้องวิเคราะห์สภาพเศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้นว่า เอื้ออำนวยต่อการเจรจาต่อรองหรือไม่ และจะต้องจัดสรรปัญหาและความต้องการของลูกจ้างออกมาเป็นหมวดหมู่เพื่อง่ายต่อการเจรจา และต้องนำข้อเรียกร้องทั้งหมดเข้าที่ประชุมเพื่อแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบเพื่อให้เกิดความเข้าใจตรงกันและเห็นด้วยกับข้อเรียกร้อง และที่สำคัญที่สุดคือจะต้องสร้างความกระตือรือร้นในหมู่ลูกจ้างก่อน เพื่อแสดงให้เห็นนายจ้างเห็นว่าลูกจ้างพร้อมที่จะเจรจาต่อรองกับนายจ้างจนถึงที่สุด ในการร่วมเจรจาต่อรองกับนายจ้างนั้นสหภาพแรงงานมีมาตรการที่จะได้มาซึ่งข้อเรียกร้อง 3 ทาง คือ โดยวิธีจูงใจนายจ้าง วิธีการประนีประนอม และวิธีการนัดหยุดงาน สหภาพแรงงานมีบทบาทหน้าที่ต้องเลือกมาตรการที่เหมาะสมมาใช้ให้เกิดประโยชน์แก่สมาชิกมากที่สุด

2) จัดการและดำเนินการเพื่อให้สมาชิกได้รับประโยชน์อื่น ๆ เช่น การปรึกษาหารือหรือการเจรจากับนายจ้างกรณีลูกจ้างสมาชิกมีข้อร้องทุกข์ว่าไม่ได้รับค่าล่วงเวลาเต็มตามชั่วโมงที่ทำงาน เป็นต้น การจัดการในข้อนี้ต้องอยู่ภายใต้บังคับของวัตถุประสงค์ของสหภาพแรงงาน

3) จัดให้มีบริการสารสนเทศ (Information) หมายถึงข่าวสารต่าง ๆ

4) จัดให้มีบริการให้คำปรึกษาแก่สมาชิกเพื่อแก้ไขปัญหาหรือข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการบริหารหรือการทำงาน เช่น ปัญหาที่ลูกจ้างไม่เชื่อฟังผู้บังคับบัญชา เป็นต้น

²¹ กิ่งพร ทองใบ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 16, น.133.

5) จัดให้มีบริการเกี่ยวกับการจัดสรรเงินหรือทรัพย์สินเพื่อเป็นสวัสดิการสมาชิก

6) เรียกเก็บเงินค่าสมัครและเงินค่าบำรุงตามอัตราที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสหภาพแรงงาน “ค่าสมัคร” คือ ค่าธรรมเนียมที่สหภาพแรงงานเรียกเก็บจากลูกจ้างที่สมัครเข้าเป็นสมาชิก และเก็บเงินครั้งเดียวตอนสมัครเท่านั้น โดยกำหนดอัตราที่แน่นอน เป็นต้น ค่าบำรุงเป็นเงินที่สมาชิกจ่ายให้สหภาพแรงงานเป็นประจำ อาจกำหนดเป็นจำนวนเงินที่แน่นอน หรือกำหนดเป็นร้อยละของค่าจ้างของสมาชิกก็ได้ เงินที่เรียกเก็บนี้เป็นรายได้ซึ่งสหภาพแรงงานนำมาใช้สอยในการดำเนินงานของสหภาพ การเรียกเก็บเงินประเภทอื่นนอกเหนือจากนี้ย่อมไม่อาจกระทำได้

1.2.2.4 ประเภทของสหภาพแรงงาน

สหภาพแรงงานสามารถจำแนกได้เป็น 5 ประเภท คือ 1) สหภาพแรงงานวิชาชีพ (Craft หรือ Occupation union) 2) สหภาพแรงงานทั่วไป (General union) 3) สหภาพแรงงานพนักงานสนับสนุน (Staff union) 4) สหภาพแรงงานภาคอุตสาหกรรม (Industrial union) และ 5) สหภาพแรงงานของแต่ละบริษัท (House union หรือ Company หรือ Enterprise Union) ซึ่งสหภาพแรงงานแต่ละประเภทมีลักษณะดังนี้²²

1) สหภาพแรงงานวิชาชีพ เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของกลุ่มคนงานในวิชาชีพเดียวกัน โดยไม่จำกัดว่าจะอยู่ในบริษัทหรือโรงงานเดียวกัน หรืออุตสาหกรรมเดียวกันหรือไม่ขอเพียงให้อยู่ในวิชาชีพเดียวกันเท่านั้น เช่น วิศวกร นักบัญชี แพทย์ เป็นต้น ดังนั้น ลักษณะเฉพาะของสหภาพแรงงานวิชาชีพอยู่ที่ข้อจำกัดของสมาชิกต้องอยู่ในวิชาชีพ สหภาพแรงงานวิชาชีพบางแห่งอาจมีข้อกำหนดว่าผู้ที่เข้าเป็นสมาชิกจะต้องผ่านการฝึกงานมาอย่างน้อยตามระยะเวลาที่สหภาพแรงงานกำหนด การสร้างข้อจำกัดดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมอุปทานแรงงาน (Labor supply) ในวิชาชีพนั้น ๆ ให้มีจำนวนไม่มากเกินไป ทำให้สหภาพแรงงานวิชาชีพสามารถเรียกร้องค่าจ้างแรงงานที่สูงขึ้นให้กับสมาชิกของตนได้

หน้าที่หลักของสหภาพแรงงานวิชาชีพ คือ การควบคุมมาตรฐานวิชาชีพ ควบคุมการฝึกงาน และควบคุมการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งในการรับผู้ประกอบวิชาชีพเหล่านี้เข้าไปทำงานในหน่วยงานต่าง ๆ สหภาพแรงงานวิชาชีพจึงมีแต่สมาชิกซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ

²² Tan Chwee Huat, 1995, 66-67, Eaton 2000, 52-53, อ้างถึงใน ทวีศักดิ์ สุททกวาทีน, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 17, น. 59-62.

เฉพาะสาขาอาชีพนั้น ๆ ดังนั้น สหภาพแรงงานวิชาชีพจึงมักมีขนาดเล็ก เนื่องจากสมาชิกมีจำนวนจำกัด

ข้อดีของสหภาพแรงงานวิชาชีพ คือมีอุดมการณ์และทัศนคติเดียวกัน จึงมีความร่วมมือและประสิทธิภาพสูง การร่วมเจรจาต่อรองกับนายจ้างจึงมักประสบความสำเร็จเสมอ สหภาพแรงงานประเภทนี้เป็นสหภาพแรงงานแบบดั้งเดิมของโลก²³

2) สหภาพแรงงานทั่วไป จากการศึกษาประวัติความเป็นมาของสหภาพแรงงานทั่วไป พบว่าสหภาพแรงงานทั่วไปเกิดขึ้นเนื่องจากคนงานไร้ฝีมือ (Unskilled workers) ไม่สามารถเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานวิชาชีพได้ จึงรวมตัวกันจัดตั้งสหภาพแรงงานทั่วไปขึ้น ดังนั้น สหภาพแรงงานทั่วไปจึงค่อนข้างเปิดกว้าง และมีสมาชิกค่อนข้างมากทำให้มีอำนาจการต่อรองสูง

3) สหภาพแรงงานพนักงานสนับสนุน เป็นสหภาพแรงงานของกลุ่มคนงานซึ่งไม่ได้ทำงานในสายปฏิบัติการ (Non-manual workers) ได้แก่กลุ่มเจ้าหน้าที่ธุรการ (Clerks) หัวหน้างานชั้นต้น (Supervisor) และพวกช่างเทคนิค (Technicians)

4) สหภาพแรงงานภาคอุตสาหกรรม เป็นสหภาพแรงงานที่เปิดรับสมาชิกอย่างกว้างขวางจากทุกสาขาอาชีพ ทุกประเภทงาน จากองค์การธุรกิจ และ/หรือโรงงานต่าง ๆ ซึ่งอยู่ในภาคอุตสาหกรรมเดียวกัน สหภาพแรงงานภาคอุตสาหกรรมจึงมีสมาชิกค่อนข้างมากกว่าสหภาพแรงงานประเภทอื่น ๆ ดังนั้น ชีตความสามารถในการเจรจาต่อรองของสหภาพแรงงานอุตสาหกรรมจึงค่อนข้างสูง เนื่องจากจำนวนสมาชิกเป็นฐานพลังสำคัญรองรับอำนาจการร่วมเจรจาต่อรอง

5) สหภาพแรงงานระดับบริษัท ประกอบด้วยสมาชิกที่ทำงานอยู่เฉพาะภายในบริษัทเดียวกันเท่านั้น โดยไม่จำกัดสายอาชีพและประเภทงาน ทั้งนี้ ในประเทศญี่ปุ่น ประเทศเกาหลีใต้ และประเทศไทย สหภาพแรงงานเป็นสหภาพแรงงานระดับบริษัท

การมีสหภาพแรงงานหลายประเภทในหน่วยงานเดียวกันทำให้ระบบแรงงานสัมพันธ์มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น เช่น ในบริษัทขนาดใหญ่อาจมีสหภาพแรงงานอยู่หลายประเภท โดยสหภาพแรงงานแต่ละประเภททำหน้าที่เป็นตัวแทนของคนงานแต่ละกลุ่ม และฝ่ายบริหารต้องเจรจากับสหภาพแรงงานประเภทต่าง ๆ ที่มีอยู่ในบริษัท ในบางกรณีสหภาพแรงงาน

²³ นภาพร โกศลวัฒน์, การแรงงานสัมพันธ์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525 (อีดส์น่า), น. 80.

ประเภทต่าง ๆ เหล่านั้น อาจมีผลประโยชน์ที่ขัดแย้งต่อกัน ซึ่งทำให้ฝ่ายบริหารหรือนายจ้างต้องเผชิญกับความยุ่งยากในการหาข้อยุติของการร่วมเจรจาต่อรองกับคนงานทั้งหมดในภาพรวม

1.2.3 เครื่องมือและข้อจำกัดในการร่วมเจรจาต่อรอง

1.2.3.1 ขอบเขตในการร่วมเจรจาต่อรอง

เงื่อนไขที่ทำการร่วมเจรจาต่อรอง คือ เงื่อนไขต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับสภาพการจ้าง โดยสามารถแยกเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิ (Right) และเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์ (Interest) ดังนี้²⁴

1) เรื่องเกี่ยวกับสิทธิ ได้แก่ วันหยุด วันลา ประเภทต่าง ๆ การมีสิทธิที่ได้รับ การฝึกอบรม การโยกย้าย และแต่งตั้ง เลื่อนตำแหน่ง และอัตราเงินเดือน สิทธิในการร้องทุกข์ สิทธิในการทำงานล่วงเวลา สิทธิในการปฏิเสธการทำงานล่วงเวลา สิทธิในการเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน เป็นต้น

2) ผลประโยชน์ ได้แก่ อัตราค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด สวัสดิการต่าง ๆ เช่น ค่ารักษาพยาบาล รถรับ-ส่ง ค่าอาหาร เบี้ยเลี้ยง ค่าพาหนะ ต่าง ๆ

ซึ่งหลักเกณฑ์ในการใช้สิทธิ หรือการได้รับประโยชน์ แม้ระบุไว้ในกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ และกำหนดไว้ชัดเจนในระเบียบข้อบังคับในการทำงานแต่ละบริษัท หรือสัญญาจ้าง แต่ในทางปฏิบัติพบว่าอาจมีการตีความที่แตกต่างกันภายใต้สภาพแวดล้อมที่แตกต่างกันได้

1.2.3.2 เครื่องมือและมาตรการของสหภาพแรงงาน

1.2.3.2.1 การนัดหยุดงาน

การนัดหยุดงานของฝ่ายสหภาพแรงงานจะใช้เป็นมาตรการขั้นสุดท้าย เมื่อการร่วมเจรจาต่อรองล้มเหลวและการประณอมข้อพิพาทแรงงานสิ้นสุด โดยรูปแบบการนัดหยุดงานอาจมีลักษณะ ดังนี้²⁵

²⁴ สุภชัย มนต์ไพบูลย์ และจิระจิตต์ บุนนาค, หน่วยที่ 2 หลักการและกลไกของการพนักงานสัมพันธ์, เอกสารการสอนชุดวิชาการพนักงานสัมพันธ์, หน่วยที่ 1-7 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2543), น. 56.

²⁵ นภาพร โกศลวัฒน์, อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 23, น. 314-316.

1) การนัดหยุดงานแบบทันที (Quickie Strike) คือการกระทำของฝ่ายลูกจ้างที่นัดหยุดงานเพราะความโกรธเคืองนายจ้างที่กระทำการในอันไม่ชอบธรรมแก่ลูกจ้างบางคน และเป็นการนัดหยุดงานโดยทันทีทันควัน โดยไม่มีการเตือนหรือการเจรจาก่อน

2) การหยุดงานแบบแมวป่า (Wild Cat Strike) คือการหยุดงานคล้ายกับการหยุดงานแบบทันที เพียงแต่บางกรณีเจ้าหน้าที่สหภาพแรงงานสนับสนุนร่วมด้วย ตามปกติเป็นการขัดต่อสัญญาร่วมเจรจาต่อรอง ซึ่งเป็นบทบัญญัติห้ามนัดหยุดงานในระหว่างอายุสัญญา และตามปกติการนัดหยุดงานแบบนี้ถือว่าเป็นการขัดต่อกฎหมาย

3) การหยุดงานด้วยความสงสารเห็นใจ (Sympathetic Strike) เป็นการกระทำของลูกจ้างซึ่งเป็นลูกจ้างของนายจ้างอีกคนหนึ่งทำการนัดหยุดงานด้วยเพื่อช่วยลูกจ้างของนายจ้างอื่นที่กำลังนัดหยุดงาน เพื่อให้มีพลังหรืออำนาจการเจรจาต่อรองสูงขึ้น

4) การนัดหยุดงานแบบนั่งไม่ทำงาน แต่ไม่ยอมออกจากโรงงาน (Sit down Strike) การนัดหยุดงานแบบนี้แต่ไม่ทำงานและอยู่ในโรงงานนั้น แต่ถ้าลูกจ้างอยู่เกินเวลาทำงาน อาจเรียกการนัดหยุดงานซึ่งอยู่ในโรงงานนี้ว่าเป็นแบบการนัดหยุดงานโดยอยู่ในสถานประกอบการ (Stay-in Strike) การหยุดงานแบบนี้ถือว่ามีคามผิดฐานบุกรุก และการนัดหยุดงานแบบนี้แต่ไม่ทำงานนั้นก็ผิดกฎหมายซึ่งนายจ้างมีสิทธิจะไล่ออกได้ และลูกจ้างไม่มีสิทธิที่จะเรียกร้องให้รับกลับเข้าทำงานด้วย

5) การนัดหยุดงานแบบร่วมกันทำงานให้ช้าลง (Slow down) การนัดหยุดงานแบบนี้เป็นการกระทำของลูกจ้างเพื่อสร้างความกังวลหรือความเสียหายให้แก่ นายจ้าง

6) การกีดกันไม่ให้คนงานเข้าทำงาน (Picketing) คือการกระทำของลูกจ้างที่นัดหยุดงานนั้นพยายามกีดกันไม่ให้คนอื่นเข้าทำงาน วิธีนี้ถือว่าเป็นมาตรการปกติของลูกจ้างเพื่อใช้กดดันนายจ้างเพราะการนัดหยุดงานที่จะได้ผลดีนั้นก็ต่อเมื่อลูกจ้างสามารถทำให้นายจ้างเดือดร้อนมากที่สุด

7) การนัดกันไม่ซื้อสินค้าหรือไม่ร่วมมือ (Boycott) เป็นการทำให้นายจ้างได้รับความเดือดร้อนด้วยการนัดหมายกันไม่ซื้อสินค้าหรือไม่ให้ความร่วมมือ

8) การนัดหยุดงานด้วยวิธีการที่รุนแรง

ในกรณีการร่วมเจรจาต่อรองอาจไม่สามารถได้ข้อยุติเป็นที่ยอมรับของนายจ้างและลูกจ้าง ในกรณีเช่นนี้สหภาพแรงงานอาจใช้มาตรการประเภทต่าง ๆ เพื่อเป็นแรงกดดันกันและกันได้ โดยฝ่ายสหภาพแรงงานอาจใช้มาตรการก่อนนัดหยุดงานและระหว่างการนัดหยุดงาน

1.2.3.2 มาตรการก่อนการนัดหยุดงาน

สหภาพแรงงานอาจใช้มาตรการก่อนการนัดหยุดงาน คือ²⁶

- 1) การนัดชุมนุมก่อน และหลังเวลาทำงานปกติ
- 2) การให้สมาชิกปฏิเสธการทำงานล่วงเวลา
- 3) การระดมการใช้สิทธิลาป่วย ลาภัก และลาพักผ่อน เพื่อให้เกิดผลกระทบต่อการทำงานปกติ

1.2.3.3 มาตรการที่สหภาพแรงงานใช้ระหว่างการนัดหยุดงาน

สหภาพแรงงานอาจใช้มาตรการบางประการ ระหว่างการนัดหยุดงาน ดังนี้²⁷

- 1) การชุมนุมปราศรัย แจกเอกสารแถลงการณ์ ปลุกระดมให้ลูกจ้างทั้งหมดสำนึกในพลังสามัคคี แล้วร่วมกันนัดหยุดงานโดยพร้อมเพรียงกัน
- 2) การใช้มาตรการปิดล้อม (Picketing) เพื่อหวังเหนี่ยวบ่วงกันมิให้ลูกจ้างอื่นเข้าทำงานตามปกติ รวมทั้งการสร้างอุปสรรคต่อการดำเนินการปกติ
- 3) พยายามหาแนวร่วมจากลูกจ้างในกิจการที่เกี่ยวข้องเพื่อรับความช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ

การที่สหภาพแรงงานจะกระทำการใด ๆ ระหว่างการนัดหยุดงาน จะต้องระวังมิให้เป็นการผิดกฎหมาย และจะต้องไม่ก่อให้เกิดความรู้สึกเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนทั่วไปด้วย เพราะหากประชาชนมีความรู้สึกไม่พอใจในการดำเนินการของสหภาพแรงงานอาจมีผลให้การนัดหยุดงานไม่ประสบความสำเร็จได้

1.3 เสรีภาพในการรวมกันเป็นสหภาพแรงงานในภาครัฐ ตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

เนื่องจากหลักเสรีภาพในการรวมตัวเป็นสมาคมมีความสำคัญ องค์การแรงงานระหว่างประเทศจึงได้มีกรอบหลักเสรีภาพในการรวมตัวเป็นสมาคมไว้ในธรรมนูญก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศตั้งแต่ปี ค.ศ.1919 และยังได้รับการยืนยันความสำคัญของหลักการอีกครั้งในคำประกาศแห่งฟีลาเดลเฟีย ค.ศ.1944 ซึ่งส่งผลให้รัฐสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศต้องเคารพหลักเสรีภาพในการรวมตัวเป็นสมาคม นอกจากนี้ ยังได้รับรอง

²⁶ สุภชัย มนัสไพบุลย์ และจิระจิตต์ บุณนาค, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 24 , น. 57.

²⁷ สุภชัย มนัสไพบุลย์ และจิระจิตต์ บุณนาค, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 24 , น. 57

ว่าสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิพลเมือง (Civil liberties) ซึ่งเป็นหลักสำคัญทางสิทธิมนุษยชน และได้มีการบัญญัติรับรองหลักการนี้ไว้อย่างชัดเจน เช่น ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948²⁸ และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966²⁹ ในที่นี้จะได้กล่าวถึงรายละเอียดของอนุสัญญา และข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน ดังต่อไปนี้

1.3.1 อนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการรวมตัวเป็นสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้ง ค.ศ.1948 (CONVENTION NO.87:CONVENTION CONCERNING FREEDOM OF ASSOCIATION AND PROTECTION OF THE RIGHT TO ORGANIZE, 1948)

อนุสัญญาฉบับนี้เป็นแม่บทในเรื่องการรวมตัวเป็นสมาคมของผู้ใช้แรงงานและคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้ง โดยได้กำหนดสิทธิพื้นฐานและให้สิทธินี้แก่นายจ้างและลูกจ้างอย่างเท่าเทียมกัน โดยปราศจากข้อแตกต่างในการมีอิสระที่จะเลือกเข้าร่วมสมาคมโดยไม่มีเงื่อนไขทางกฎหมายและข้อบังคับซึ่งเคยมีอยู่เดิมมาเป็นอุปสรรค กล่าวคือ เป็นกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการใช้สิทธิ โดยเฉพาะสิทธิในการจัดตั้งหรือเข้าร่วมองค์การโดยการเลือกของเขาเอง ตลอดจนการมีอิสระในการร่างข้อบังคับ การเลือกตัวแทน และดำเนินกิจกรรม ตลอดจนการบริหารสหภาพแรงงาน นอกจากนี้ เสรีภาพในการรวมตัวเป็นสหภาพแรงงานจะได้รับความคุ้มครองเพียงใดนั้น ยังขึ้นอยู่กับสิทธิเสรีภาพในเรื่องความมั่นคงของบุคคล กล่าวคือ บุคคลจะต้องไม่ถูกจับกุมหรือถูกควบคุมตัวโดยพลการ หรือเนื่องจากการใช้ดุลยพินิจ นอกจากนั้นยังรวมถึงการที่บุคคลต้องมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นโดยปราศจากการแทรกแซง บุคคลจะต้องมีเสรีภาพในการชุมนุม บุคคลจะต้องได้รับการพิจารณาคดีในชั้นศาลอย่างเป็นทางการ และสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองทางทรัพย์สินของสหภาพแรงงาน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ หากปราศจากสิทธิและเสรีภาพดังที่กล่าวมาแล้ว เสรีภาพในการรวมตัวเป็นสหภาพแรงงานก็ไม่อาจได้รับการคุ้มครองอย่างเต็มที่ ซึ่งอนุสัญญาฉบับที่ 87 มีหลักการสำคัญดังต่อไปนี้

²⁸ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ข้อ 23 (4)

²⁹ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 ข้อ 21 และ ข้อ 22

1.3.1.1 สิทธิในการจัดตั้งองค์การ (Formation of Organization)

อนุสัญญาฉบับที่ 87 ข้อ 2 บัญญัติว่า “โดยปราศจากข้อแตกต่างใด ๆ คนงานและนายจ้างมีสิทธิที่จะก่อตั้งและเข้าร่วมในองค์การใด ๆ ได้ตามใจสมัคร โดยไม่ต้องขออนุมัติจากผู้ใดก่อน และจะอยู่ภายใต้กฎหมายที่ข้อบังคับเฉพาะขององค์การนั้น ๆ เท่านั้น”³⁰ ลักษณะนี้สามารถแยกพิจารณาได้ คือ

1. นายจ้างและลูกจ้างมีสิทธิจัดตั้งและเข้าร่วมองค์การของตนโดยไม่จำเป็นต้องได้รับการรับรองหรือการอนุมัติของรัฐ ซึ่งการรวมตัวกันโดยไม่จำเป็นต้องได้รับการรับรองของรัฐ หมายความว่ากฎหมายภายในของประเทศจะต้องให้อิสระแก่สมาคมหรือสหภาพแรงงานในการบริหารงานของตน โดยปลอดจากการตรวจสอบการบริหารกิจการภายในสมาคมหรือสหภาพแรงงานโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ³¹

ซึ่งบทบัญญัติตามกฎหมายโดยย่อไม่อาจจำกัดหรือปฏิเสธเสรีภาพในการเลือกที่จะใช้สิทธิในการจัดตั้งหรือเข้ามีส่วนร่วมในองค์การได้³² การจัดตั้งองค์การหรือเข้าร่วมองค์การได้อย่างมีอิสระปราศจากอุปสรรคที่จะมาขัดขวางการใช้สิทธิ และใช้บังคับแก่ลูกจ้างนายจ้างทุกคน ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งข้าราชการ และรวมทั้งในงานเกษตรกรรมด้วย ยกเว้นทหาร และตำรวจ ซึ่งถือเป็นดุลยพินิจ หรือการตัดสินใจของประเทศที่ให้สัตยาบันจะพิจารณาออกกฎหมาย ระเบียบ โดยนำเอาหลักการบางส่วนของอนุสัญญามาใช้บังคับ แก่ ทหาร ตำรวจได้³³

การให้สิทธิก่อตั้งองค์การนี้ จะต้องไม่เป็นปฏิปักษ์กับกฎหมาย หรือข้อบังคับของกฎหมายที่แต่ละประเทศมีอยู่ กล่าวอีกนัยหนึ่ง กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่มีใช้อยู่แล้วจะต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการใช้สิทธิด้วย กล่าวคือนายจ้าง หรือลูกจ้างมีอิสระที่จะตัดสินใจด้วยตนเองที่จะ

³⁰ จิตตรา ธีรวิญญ์ศรี, การเจรจาต่อรองร่วม, งานแปลของสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ อันดับที่ 44 สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติจัดแปลและจัดพิมพ์, 2520, น. 253.

³¹ เกษมสันต์ วิลาวรรณ และ กำจร นากชื่น, หน่วยที่ 8 องค์การทางแรงงาน, เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายแรงงาน หน่วยที่ 8-15 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2548), น.11.

³² รุจิเรข ชุ่มเกษรกุลกิจ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 10, น. 36-37.

³³ เกษมสันต์ วิลาวรรณ และ กำจร นากชื่น, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 31, น. 10.

ก่อตั้ง หรือเข้าร่วมองค์การใดก็ได้ กฎหมายภายในของประเทศใดที่ปฏิเสธการใช้สิทธิ หรือจำกัดการใช้สิทธินี้ ย่อมถือได้ว่าไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับนี้

เนื่องจากบทบัญญัติในอนุสัญญามีลักษณะเป็นหลักสากล ในทางปฏิบัติจึงเป็นเรื่องรายละเอียดที่ขึ้นอยู่กับกฎหมายภายในของรัฐนั้น ๆ ดังนั้น จึงพบว่ารัฐจำนวนมากได้มีการบัญญัติกฎหมายภายในที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิดังกล่าว เช่น การจำกัดจำนวนชั้นต่ำของสมาชิกองค์การ ในหลาย ๆ ประเทศมักมีการกำหนดไม่ให้จัดตั้งองค์การหากไม่มีจำนวนสมาชิกมากพอตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เงื่อนไขนี้จัดได้ว่าขัดต่ออนุสัญญา แต่การกำหนดบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวสามารถทำได้ถ้าจำนวนที่กำหนดนั้นสมเหตุสมผลและไม่เป็นอุปสรรคต่อการจัดตั้งองค์การ บางประเทศได้มีการปฏิเสธสิทธิในการจัดตั้งองค์การโดยบทบัญญัติกฎหมายในลักษณะที่กำหนดให้องค์การที่จัดตั้งขึ้นนั้นต้องประกอบด้วยสมาชิกกลุ่มอาชีพเดียวกัน หรือรัฐวิสาหกิจเดียวกัน ซึ่งการกำหนดกฎเกณฑ์ลักษณะดังกล่าวส่งผลให้ไม่อาจที่จะตั้งองค์การมากกว่าหนึ่งองค์การ ในกลุ่มคนอาชีพเดียวกัน นับเป็นการกระทำที่จำกัดทางเลือกของนายจ้างและลูกจ้าง อันเป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติในอนุสัญญาเช่นเดียวกัน³⁴

นอกจากนี้ในบางประเทศได้มีการจำกัดสิทธิในการเลือกของลูกจ้างบางกลุ่มอาชีพที่พบมากคือ การปฏิเสธสิทธิลูกจ้างในภาครัฐ (Public Servant) ในการรวมตัวกัน เนื่องจากต้องการกันลูกจ้างในภาครัฐไม่ให้เข้ามายุ่งเกี่ยวกับการเมืองหรือขัดขวางการใช้สิทธินัดหยุดงานของลูกจ้าง ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญา และยังมีกลุ่มลูกจ้างที่ถูกจำกัดสิทธิกลุ่มอื่น ๆ อีก เช่น ลูกจ้างระดับผู้บริหาร (Managerial Staff) หรือบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งที่ต้องรักษาความลับ (Confidential Exclusives)³⁵ ซึ่งหลักการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) วางไว้คือ ลูกจ้างในตำแหน่งบริหาร หรือ ตำแหน่งที่ต้องรักษาความลับ (Supervisor/confidential) อาจจะถูกจำกัดสิทธิในการจัดตั้งหรือเข้าเป็นสมาชิกในสหภาพแรงงานที่มีสมาชิกเป็นลูกจ้างทั่วไป เมื่อมีเหตุผลเรื่องขัดกันทางผลประโยชน์ (Conflict of interest) สำหรับลูกจ้างตำแหน่งบริหารหรือตำแหน่งที่มีอำนาจบังคับบัญชา (Manager/Supervisor) ถือว่าเป็นตัวแทนนายจ้าง จึงไม่ควรจะอยู่ในสหภาพแรงงานเดียวกันกับลูกจ้างทั่วไป รวมทั้ง ILO เห็นว่า การตรากฎหมายห้ามลูกจ้างตำแหน่งบริหาร ตำแหน่งที่มี

³⁴ รุจิเวช ชุ่มเกษรกุลกิจ, *อ้างแล้ว*, *เชิงอรรถที่ 10* น.35-36

³⁵ *เพ็ญอ้าง*, น.36-37.

อำนาจบังคับบัญชา ตำแหน่งที่ต้องรักษาความลับ เข้าร่วมเป็นสมาชิกในสหภาพแรงงานของ ลูกจ้างทั่วไปสามารถทำได้ ภายใต้เงื่อนไข 2 ประการ คือ

1) ลูกจ้างตำแหน่งบริหาร ตำแหน่งที่มีอำนาจบังคับบัญชา ตำแหน่งที่ต้องรักษาความลับ สามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานของพวกเขาเองได้

2) การจำกัดสิทธิที่ว่านั้นต้องไม่ส่งผลให้สหภาพแรงงานลูกจ้างทั่วไปต้องอ่อนแอ

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้สิทธิตามอนุสัญญานี้ก็คือ การที่นายจ้างหรือลูกจ้างมีสิทธิ จะเข้าร่วมกับองค์การนายจ้างหรือสหภาพแรงงานใดก็ได้ ผลจากการมีอิสระนี้เองจะก่อให้เกิด ความหลากหลายหรือมีการจัดตั้งสหภาพแรงงานจำนวนมากจนเกินไปภายในสถานประกอบการ หรือสาขาอาชีพ และไม่สอดคล้องต่อเจตนารมณ์ขององค์การนายจ้างหรือองค์การลูกจ้างที่ ต้องการมีเพียงองค์การเดียวอันจะนำมาซึ่งความเข้มแข็งและความสามัคคี ฉะนั้น เมื่อพิจารณา อนุสัญญานี้แล้วดูเหมือนว่า อนุสัญญาเปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งองค์การนายจ้างหรือองค์การ ลูกจ้างได้หลายองค์การได้ ทั้ง ๆ ที่เจตนารมณ์ของอนุสัญญาไม่ได้มีเจตนาเช่นนั้น

แม้ว่าอนุสัญญานี้ จะไม่ได้กำหนดหรือมีวัตถุประสงค์ให้สหภาพแรงงานต้องมี มากกว่าหนึ่งองค์การก็ตาม แต่เนื่องจากเหตุผลของการจัดตั้งสหภาพแรงงานนั้นเป็นไปเพื่อรักษา ผลประโยชน์ของลูกจ้าง การจำกัดให้จัดตั้งสหภาพแรงงานได้เพียงหนึ่ง (Trade Union Monopoly) ย่อมส่งผลให้ลูกจ้างไม่มีทางเลือกและขาดแรงจูงใจในการเข้าร่วม ตลอดจนพัฒนา องค์การให้ดี ดังนั้น การกำหนดให้มีสหภาพแรงงานเพียงหนึ่งเดียวจึงถือว่าเป็นการกระทำที่เป็น การจำกัดสิทธิในการแสดงเจตจำนงและขัดแย้งกับบทบัญญัติในอนุสัญญา อย่างไรก็ตามมีการ ให้ความเห็นว่าการเปิดโอกาสให้มีสหภาพแรงงานมากกว่าหนึ่งก็อาจส่งผลให้การดำเนินกิจกรรม ขององค์การไม่เข้มแข็งและถูกทำลายได้โดยง่าย เนื่องจากจำนวนสมาชิกกระจัดกระจาย ดังนั้น ในบางประเทศจึงได้มีความพยายามที่จะสร้างความสมดุลให้สหภาพแรงงานมีจำนวนมากกว่า หนึ่งและยังคงมีเสถียรภาพ³⁶

2. โดยปราศจากข้อแตกต่างใด ๆ คนงานและนายจ้างมีสิทธิจะก่อตั้งและเข้าร่วม ในองค์การใด ๆ ตามใจสมัคร ประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันอนุสัญญานี้ จะต้องรับรองสิทธิ ในการรวมตัวกันโดยไม่เลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากความแตกต่างใด ๆ เช่น เชื้อชาติ สีผิว เพศ ศาสนา ลัทธิ นิกาย ทั้งนี้ การรวมตัวกันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ หมายถึง การรวมตัวกัน

³⁶ รุจิเรช ชุ่มเกษรกุลกิจ, อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 10, น. 36.

โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติในเรื่องอาชีพ ผิวดำ เพศ เชื้อชาติ สัญชาติ หรือสิทธิความเชื่อ
ทางการเมือง³⁷

ประเทศส่วนใหญ่ได้มีการรับรองสิทธิในการจัดตั้งองค์การดังกล่าว แต่ในทางปฏิบัติ
พบว่า มีหลายประเทศมีการร่างกฎหมายให้ความคุ้มครองแต่ละอาชีพแตกต่างกันที่พบมาก เช่น
ลูกจ้างในภาครัฐ (Public Servants) นั้นมีสิทธิแตกต่างกับลูกจ้างภาคเอกชน โดยมักถูกกำหนด
ห้ามมิให้มีการจัดตั้งองค์การซึ่งฝ่าฝืนบทบัญญัติในอนุสัญญา เนื่องจากวัตถุประสงค์ให้ความ
คุ้มครองเสรีภาพในการรวมตัวเป็นสมาคมต่อลูกจ้างทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนเช่นเดียวกัน
เนื่องจากบุคคลเหล่านี้ต่างควรต้องได้รับอนุญาตให้จัดตั้งองค์กรขึ้นเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของตน
นอกจากนี้ยังมีลูกจ้างบางประเภทที่ถูกจำกัดสิทธิดังกล่าว เช่น พนักงานดับเพลิง พนักงาน
ราชทัณฑ์ (Prison Staff) เจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐ (Senior Public Officials) ฯลฯ ซึ่งความเห็น
ของคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญว่าด้วยการปฏิบัติตามให้เป็นไปตามอนุสัญญาและข้อเสนอแนะ
(The Committee on the Application of Conventions and Recommendations) เห็นว่าบุคคล
เหล่านี้ย่อมมีสิทธิตามอนุสัญญาในการจัดตั้งองค์กรของตน แต่ทั้งนี้ การจำกัดสิทธิบุคคลกลุ่มนี้
อาจทำได้ในบางลักษณะ เช่น อาจมีการให้สิทธิแก่เจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐในการรวมตัว
เพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของตน แต่จำกัดความรับผิดชอบในการใช้อำนาจตัดสินใจในด้านนโยบาย
(Policy Making Responsibility) เป็นต้น³⁸

ข้อยกเว้นประการเดียวกันในการจำกัดสิทธิที่รัฐอาจทำได้ตามอนุสัญญาคือ กรณี
ทหาร ตำรวจ (Police and Armed Forces) โดยข้อ 9 ของอนุสัญญา ให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการ
ตัดสินใจว่าจะให้มีการบังคับใช้อนุสัญญาต่อทหารหรือตำรวจหรือไม่ เนื่องจากกลุ่มอาชีพ
ดังกล่าวต้องมีความรับผิดชอบต่อความปลอดภัยทั้งภายในและภายนอกของรัฐ ซึ่งรัฐส่วนใหญ่
ได้ปฏิเสธสิทธิที่จะให้ทหารและตำรวจมีสิทธิในการรวมตัวกัน (Right to Organize) แม้จะอนุญาต
ให้มีสิทธิในการรวมกลุ่ม (Right to Group Together) แต่ก็ไม่มีลักษณะเช่นเดียวกับสิทธิ
ในการรวมตัวกันแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามก็ดีสำหรับผู้ที่เป็ลูกจ้างที่ทำงานในหน่วยงานของทหารหรือ
ตำรวจนั้นย่อมมีสิทธิในการจัดตั้งองค์กรได้เช่นเดียวกับลูกจ้างทั่วไป แต่ในทางปฏิบัติแล้ว
การพิจารณาแยกแยะระหว่างผู้ที่เป็นทหารหรือตำรวจกับผู้ที่เป็นเพียงลูกจ้างในสังกัดของ
หน่วยงานทหารและตำรวจนั้นเป็นเรื่องที่ยากลำบาก ซึ่งคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ เห็นว่า

³⁷ เกษมสันต์ วิลาวรรณ และ กำจร นากชื่น, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 31*, น. 10.

³⁸ รุจิเวช ชุ่มเกษรกุลกิจ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 10*, น. 37.

เนื่องจากบทบัญญัติข้อ 9 นี้ ได้กำหนดเป็นข้อยกเว้นของหลักทั่วไป ดังนั้นลูกจ้างควรได้รับการพิจารณาว่าเป็นลูกจ้างที่เป็นพลเรือนเสมอในกรณีที่เป็นข้อสงสัย³⁹

3. การใช้สิทธิในการจัดตั้งองค์การโดยไม่ต้องขออนุมัติจากผู้ใดก่อน (Without Previous Authorization) หมายความว่า รัฐไม่มีสิทธิที่จะเข้าแทรกแซงและจำกัดสิทธิในการจัดตั้งองค์การตลอดจนการบริหารงานและการดำเนินกิจกรรมขององค์การ และไม่สามารถโน้มน้าวให้ยุติหรือระงับการดำเนินกิจกรรมขององค์การนายจ้างหรือองค์การลูกจ้างได้ กฎหมายภายในของรัฐย่อมไม่อาจกำหนดข้อบัญญัติใด ๆ อันจะเป็นการแทรกแซงสิทธิในการจัดตั้งองค์การได้ แต่ในทางปฏิบัติพบว่า มีหลายประเทศวางเงื่อนไขให้มีการจดทะเบียน (Registration) ในการจัดตั้งองค์การต่อหน่วยงานทางการหรือองค์การบริหารที่มีอำนาจของรัฐ ซึ่งการจดทะเบียนอาจได้รับการพิจารณาว่าเป็นเงื่อนไขที่ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ ได้ หากการจดทะเบียนนั้นมีลักษณะเป็นอุปสรรคต่อการจัดตั้งองค์การ เช่น การกำหนดเงื่อนไขและขั้นตอนที่ยุ่งยากหรือใช้เวลานานหรือองค์การที่มีอำนาจรับจดทะเบียนนั้นสามารถใช้ดุลพินิจปฏิเสธการจดทะเบียนได้ แต่หากการจดทะเบียนเป็นไปเพื่อเป็นการให้ประโยชน์บางประการ เช่น การได้รับการคุ้มครองพิเศษ การยกเว้นภาษี การมีสิทธิขอความช่วยเหลือให้ใช้กระบวนการระงับข้อพิพาท ฯลฯ การจดทะเบียนในลักษณะนี้ได้รับการพิจารณาว่าเป็นไปในทางที่สอดคล้องกับอนุสัญญา⁴⁰

1.3.1.2 การดำเนินการของสหภาพแรงงาน

อนุสัญญานี้ได้กำหนดหน้าที่ของรัฐที่จะละเว้นการกระทำใด ๆ ที่จะก่อให้เกิดข้อจำกัด หรือ อุปสรรคแก่สหภาพแรงงานในการใช้สิทธิตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยองค์การนายจ้างและลูกจ้างย่อมมีสิทธิดังนี้⁴¹

1) สิทธิที่จะกำหนดกฎเกณฑ์ขององค์การเอง (Right to draw up their Constitutions and Rules) โดยกฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นมีวัตถุประสงค์เป็นการปกป้องสิทธิของสมาชิกและสอดคล้องกับอนุสัญญาตลอดจนเคารพหลักเสรีภาพในการรวมตัวเป็นสมาคมหรือสหภาพแรงงาน

³⁹ เฟิ่งอ๋าง, น. 37-38.

⁴⁰ เฟิ่งอ๋าง, น. 39.

⁴¹ เฟิ่งอ๋าง, น. 39-40.

2) สิทธิที่จะเลือกผู้แทนของตน (Right to elect their Representatives in Full Freedom) การใช้สิทธิเลือกผู้แทนของตนเองนั้น ต้องเป็นการใช้สิทธิอย่างเสรีเต็มรูปแบบ รัฐต้องระงับการแทรกแซงในลักษณะที่จะเป็นการจำกัดการใช้สิทธิดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นเรื่องกระบวนการเลือกตั้งตัวแทน การกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะมาเป็นตัวแทน ฯลฯ ดังนั้น บทบัญญัติของรัฐที่มีวัตถุประสงค์และให้อำนาจอรัฐเข้าแทรกแซงสิทธิในการเลือกผู้แทนขององค์กร เช่น กำหนดสัญชาติ อาชีพ ความเชื่อทางการเมือง ประวัติในทางด้านคดี กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการเลือกตั้ง สภภาพแรงงาน การเข้าแทรกแซงกระบวนการลงคะแนน หรือบทบัญญัติของรัฐที่อนุญาตให้องค์การบริหารของรัฐตั้งกระบวนการตรวจสอบผู้แทนที่ได้รับเลือก ฯลฯ ก็ขัดต่อเสรีภาพในการรวมตัวเป็นสมาคม และอาจเกิดปัญหาความไม่สอดคล้องกับอนุสัญญา

อย่างไรก็ตาม รัฐอาจกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเลือกผู้แทนขององค์กรแรงงานได้ หากเงื่อนไขที่รัฐกำหนดขึ้นนั้นมีลักษณะเป็นเงื่อนไขทั่วไปหรือเป็นเพียงหลักการกว้าง ๆ และมีลักษณะเป็นการสนับสนุนหลักประชาธิปไตยในสภภาพแรงงาน เคารพต่อสิทธิของสมาชิกในองค์กรของตน ซึ่งลักษณะเช่นนี้ไม่ขัดต่อหลักเสรีภาพในการรวมกัน ตราบเท่าที่บทบัญญัตินั้นไม่ถูกกำหนดให้เป็นรายละเอียดมากเกินไป ในทางปฏิบัติพบว่ารัฐเข้ามามีส่วนในการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะมาเป็นผู้แทน เช่น การกำหนดให้บุคคลที่สมัครเข้าเป็นผู้แทนขององค์กรต้องเป็นผู้ที่มีงานทำหรือต้องประกอบอาชีพที่เกี่ยวข้องกับสภภาพแรงงานอยู่ในขณะที่มีการเลือกตั้ง เป็นการจำกัดการเลือกสมาชิกและทำลายสิทธิในการเลือกตัวแทนอย่างเสรี กีดกันบุคคลที่มีคุณภาพ เช่นการได้ผู้แทนที่ไม่อาจทำงานให้สภภาพได้เต็มเวลา นอกจากนี้รัฐอาจมีการกำหนดบุคคลที่มีประวัติการกระทำความผิด โดยมีได้คำนึงถึงลักษณะของการกระทำผิดว่าความผิดดังกล่าวจัดว่าเป็นความผิดต่อความซื่อสัตย์หรือเป็นผลร้ายต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสภภาพหรือไม่

3) สิทธิที่จะบริหารและดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กร (Right to Organize their Administration and Activities and to Formulate Programmes) หมายความว่าองค์กรแรงงานย่อมมีสิทธิบริหารงานขององค์กรเอง ซึ่งการดำเนินการบริหารงานนี้รัฐไม่อาจเข้ามายุ่งเกี่ยวและแทรกแซงได้ บทบัญญัติตามกฎหมายภายในต้องกำหนดให้มีการคุ้มครองสิทธิของสมาชิกและประกันการจัดการกับกฎเกณฑ์ขององค์กรในการจัดการกับเงินทุน การบริหารเงินทุนขององค์กร อย่างไรก็ตามบทบัญญัติที่กำหนดให้องค์กรแรงงานต้องมีการตรวจสอบภายนอกเกี่ยวกับรายงานทางบัญชีและทางการเงินขององค์กรนั้นสามารถกำหนดได้ และไม่เป็นการฝ่าฝืนต่ออนุสัญญา

สำหรับการดำเนินกิจกรรมขององค์การทางแรงงานนั้นย่อมมีสิทธิที่จะดำเนินการได้อย่างเสรี เพื่อปกป้องผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการทำงานของสมาชิก ซึ่งการดำเนินกิจกรรมขององค์การอาจมีหลายลักษณะ เช่น สิทธิที่จะจัดประชุม สิทธิที่จะเข้าไปเจรจากับผู้บริหารงาน หรือสิทธิอื่นใดก็ตามที่มีลักษณะเป็นการทำเพื่อปกป้องสิทธิของสมาชิกขององค์การ⁴²

การรับรองสิทธิในการจัดกิจกรรมและการบริหารสหภาพแรงงาน สิทธิด้านนี้มีปัญหาไม่มากนัก แต่ปัญหาที่เกิดขึ้น เช่น ความสอดคล้องกับอนุสัญญาข้อนี้หรือไม่ กล่าวคือ การที่กฎหมายภายในของแต่ละประเทศระบุว่า สหภาพแรงงานมีอิสระในการบริหารเพียงไร ขอบเขตแค่ไหน เพียงไร และอีกประเด็นที่อาจก่อให้เกิดปัญหาก็คือ การเข้าไปมีบทบาทในเรื่องที่เกี่ยวกับการเมือง ปัญหานี้มีหลาย ๆ ประเทศกำหนดห้ามสหภาพแรงงานไม่ให้เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเมืองในลักษณะโดยทั่วไป ซึ่งข้อห้ามโดยทั่วไปนี้ครอบคลุมกว้างขวางมากทำให้ไม่สามารถชี้แจงจำกัดขอบเขตได้ เรื่องนี้องค์คณะที่ปรึกษาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเคยมีการศึกษาและให้ข้อคิดเห็นว่าการกำหนดข้อห้ามโดยทั่วไปน่าจะจะไม่สอดคล้องกับหลักของอนุสัญญาและได้มีข้อเสนอแนะว่า การจะพิจารณาว่าสหภาพแรงงานยุ่งเกี่ยวกับการเมืองจนเป็นผลเสียต่อการดำเนินงานของสหภาพหรือไม่นั้น ควรให้ศาลเป็นผู้พิจารณา

4) สิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองว่าองค์การนายจ้างหรือองค์การลูกจ้างไม่อาจถูกโน้มน้าวให้ยุติหรือระงับการดำเนินงานโดยองค์การฝ่ายบริหาร (Right to Seek Protection from being liable to be Dissolved or Suspended by Administrative Authority) โดยมีวัตถุประสงค์ของการคุ้มครองเพื่อเป็นการประกันว่าการระงับการดำเนินกิจกรรมหรือการยุติการดำเนินงานขององค์การไม่อาจทำได้โดยฝ่ายบริหาร อย่างไรก็ตามการระงับหรือยกเลิกการทำกิจกรรมนั้นไม่ใช่ว่าจะกระทำไม่ได้ แต่อนุสัญญานี้กำหนดว่าควรต้องได้รับการพิจารณาตามกระบวนการทางศาลเท่านั้น⁴³ นอกจากนี้เพื่อเป็นการประกันว่าองค์การนายจ้างหรือองค์การลูกจ้างจะดำเนินการของตนโดยไม่ขัดต่อเสรีภาพของคนอื่น อนุสัญญานี้จึงกำหนดว่านายจ้างและลูกจ้างตลอดจนองค์การของเขามีพันธะจะต้องเคารพต่อกฎหมายบ้านเมือง ขณะที่กฎหมายของแต่ละประเทศไม่ควรก่อให้เกิดความเสียหายต่อหลักประกันที่ให้ไว้ในอนุสัญญาด้วย

5) การจัดตั้งสหพันธ์และสมาพันธ์ องค์การของนายจ้างและองค์การของลูกจ้างมีสิทธิจัดตั้งและเข้าร่วมสหพันธ์และสมาพันธ์ใด ๆ ก็ได้ และสหพันธ์หรือสมาพันธ์นั้นต้องมี

⁴² เฟ็งอ๋าง, น.40

⁴³ เฟ็งอ๋าง, น. 40.

หลักประกันในการดำเนินการเช่นเดียวกันกับการจัดตั้งองค์การของนายจ้างและองค์การของลูกจ้าง ทั้งนี้ ฝ่ายรัฐจะเข้าแทรกแซงในการจำกัดสิทธิข้างต้นหรือขัดขวางการใช้สิทธิดังกล่าวได้⁴⁴

1.3.1.3 สิทธิในการนัดหยุดงาน⁴⁵ (The Right to Strike)

สิทธิในการนัดหยุดงาน เป็นสิทธิที่มีได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนในอนุสัญญา แต่เกิดจากการตีความอนุสัญญาของหน่วยงานตรวจสอบดูแล โดยมีการตีความหลักพื้นฐานในข้อ 3 ข้อ 8 และข้อ 10 ของอนุสัญญา การใช้สิทธินัดหยุดงานอาจเป็นการใช้สิทธิในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้ จึงมีหลายประเทศมีกฎหมายห้ามการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองโดยสหภาพแรงงาน ซึ่งหน่วยงานการตรวจสอบการปฏิบัติตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (The Supervisory Body of the ILO) ได้แสดงทัศนะในเรื่องดังกล่าวว่าการกำหนดเส้นแบ่งให้ชัดเจนระหว่างกิจกรรมทางการเมืองและกิจกรรมของสหภาพแรงงานเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนอย่างมาก การห้ามดำเนินกิจกรรมทางการเมืองโดยเห็นว่าเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายภายในนั้น เป็นเรื่องที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติของอนุสัญญาได้ด้วยเช่นกันและไม่อาจปฏิบัติได้ ดังนั้น หากมีการตีความให้การใช้สิทธินัดหยุดงานเป็นกิจกรรมทางการเมืองเช่นนี้ ย่อมเป็นการตีความเพื่อจำกัดการดำเนินงานขององค์กร และทำให้ไม่อาจบรรลุถึงเป้าหมายพื้นฐานขององค์กรที่เกี่ยวกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจหรือความก้าวหน้าของสังคมได้

คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญว่าด้วยเรื่องการปฏิบัติให้เป็นไปตามอนุสัญญาและข้อเสนอแนะ (The Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations) ได้พิจารณาว่า การห้ามไม่ให้นัดหยุดงานเป็นการจำกัดโอกาสของสหภาพแรงงานในการที่จะผลักดันหรือปกป้องผลประโยชน์ของสมาชิกองค์กรและสิทธิของสหภาพแรงงานในการดำเนินกิจกรรม และคณะกรรมการว่าด้วยเสรีภาพในการรวมตัวเป็นสมาคม (The Committee on Freedom of Association) ได้ยืนยันอย่างหนักแน่นในแนวคิดดังกล่าวว่า จากการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสิทธิในการนัดหยุดงานที่กระทำโดยคนงานและสหภาพแรงงานที่เป็นการดำเนินการเพื่อปกป้องผลประโยชน์ในอาชีพหรือการงาน ได้รับการรับรองว่าชอบด้วยกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตามการจำกัดสิทธิในการนัดหยุดงานก็ได้รับการยอมรับในบางกรณี เช่น การจำกัดสิทธินัดหยุดงานของข้าราชการหรือการบริการที่สำคัญที่อาจทำให้เกิด

⁴⁴ เกษมสันต์ วิลาวรรณ และ กำจร นากชื่น, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 31*, น. 11.

⁴⁵ รุจิเวช ชุ่มเกษรกุลกิจ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 10*, น. 41.

อันตรายต่อชีวิต ความปลอดภัย หรือสุขภาพ ความเป็นอยู่ของพลเมือง ซึ่งอาจห้ามการนัดหยุดงานได้ แต่คณะกรรมการว่าด้วยเสรีภาพในการรวมตัวเป็นสมาคมได้เน้นย้ำว่าการจำกัดสิทธินี้ต้องเป็นไปอย่างเคร่งครัด เพื่อเป็นหลักประกันที่เพียงพอที่จะให้ลูกจ้างหรือนายจ้างสามารถที่จะดำเนินกิจกรรมเพื่อปกป้องผลประโยชน์ในอาชีพของตนได้

ลักษณะของการใช้สิทธินัดหยุดงานต้องมีลักษณะดังนี้⁴⁶

1. การใช้สิทธินัดหยุดงานนั้นต้องเป็นไปโดยสงบ
 2. การใช้สิทธิในการนัดหยุดงานอาจถูกจำกัดโดยเงื่อนไขบางประการ เช่น การกำหนดให้แจ้งล่วงหน้าก่อนมีการนัดหยุดงาน การกำหนดช่วงเวลาที่จะนัดหยุดงาน การช่วยเหลือในการเข้าใกล้เกลี้ยเพื่อเจรจาต่อรอง โดยมีเงื่อนไขที่สมเหตุสมผลและไม่เป็นการละเมิดกฎหมาย
 3. การใช้สิทธินัดหยุดงานอาจถูกปฏิเสธได้หากเป็นการนัดหยุดงานของข้าราชการหรือลูกจ้างที่รับผิดชอบต่อ “การบริการที่สำคัญ” (Essential services) ซึ่งถ้าตีความหมายอย่างแคบหมายถึง งานที่เกี่ยวกับความปลอดภัยของชีวิต ความปลอดภัยของบุคคล สุขภาพ ไม่ว่าจะเกี่ยวกับพลเมืองทั้งหมด หรือบางส่วน
 4. การใช้สิทธินัดหยุดงานอาจถูกปฏิเสธหรือถูกจำกัด ในกรณีที่เกิดสถานการณ์ที่จำเป็นหรือมีเหตุผลที่ต้องทำเช่นนั้น หรือในกรณีที่เกิดภาวะฉุกเฉินที่ร้ายแรงต่อรัฐ
- การใช้สิทธิต่าง ๆ ขององค์การไม่ว่าจะเป็นองค์การนายจ้างหรือลูกจ้างตามที่กล่าวทั้งสามลักษณะย่อมสามารถใช้สิทธิได้อย่างเสรี เจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมไม่อาจแทรกแซงการใช้สิทธิดังกล่าวหรือขัดขวางการใช้สิทธิได้ กรอบจำกัดเพียงประการเดียวของการใช้สิทธิคือการใช้นั้นต้องเป็นไปโดยเคารพกฎหมายภายในของรัฐเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามเพื่อเป็นหลักประกันว่ารัฐจะไม่ใช้อำนาจบัญญัติกฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิดังกล่าว อนุสัญญาฯ จึงได้กำหนดให้รัฐต้องไม่บัญญัติกฎหมายที่มีผลกระทบกระเทือนต่อการใช้สิทธิหรือทำให้เกิดความเสียหายต่อสิทธิที่ได้รับคุ้มครองตามอนุสัญญา นอกจากนี้รัฐยังมีหน้าที่ตามอนุสัญญาที่จะดำเนินการที่จำเป็นและจัดให้มีมาตรการที่เหมาะสมเพื่อเป็นหลักประกันว่านายจ้างและลูกจ้างสามารถใช้สิทธิในการรวมกันตามอนุสัญญาได้อย่างเสรีด้วย

⁴⁶ เฟิ่งอ๋าง, น.42

1.3.2 อนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วยการนำหลักแห่งสิทธิมาใช้เพื่อการรวมกลุ่มและการร่วมเจรจาต่อรอง ค.ศ.1949 (CONVENTION 98 : CONVENTION CONCERNING THE APPLICATION OF THE PRINCIPLES OF THE RIGHT TO ORGANIZE AND TO BARGAIN COLLECTIVELY 1949)

โดยปกติประเทศที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 87 มักจะให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 98 ด้วย เพราะเนื้อหาและการใช้สิทธิของอนุสัญญาทั้งสองฉบับเกี่ยวเนื่องกัน อนุสัญญาฉบับที่ 98 กำหนดเรื่อง การนำไปใช้ซึ่งหลักการในเรื่องสิทธิที่จะก่อตั้งสมาคม และสิทธิที่จะร่วมเจรจาต่อรอง โดยมีบทบัญญัติที่สำคัญ คือ⁴⁷

มาตรา 1

1) ลูกจ้างจะต้องได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอต่อการกระทำใด ๆ ที่เป็นการเลือกปฏิบัติในลักษณะการต่อต้านสหภาพแรงงานในการจ้างลูกจ้างดังกล่าว

2) การคุ้มครองเช่นนั้น จะถูกนำไปใช้เป็นพิเศษยิ่งขึ้นในส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำดังต่อไปนี้

ก. การจ้างแรงงานลูกจ้างโดยมีเงื่อนไขว่า ลูกจ้างนั้นจะต้องไม่ร่วมในสหภาพแรงงานหรือต้องออกจากสมาชิกสหภาพแรงงาน

ข. เหตุเลิกจ้างหรือการล้าเอียงอย่างอื่นต่อลูกจ้างด้วยเหตุผลเกี่ยวกับการเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานหรือเพราะเข้าร่วมในกิจกรรมสหภาพแรงงานนอกเวลาทำงาน หรือในเวลาทำงานด้วยความยินยอมของนายจ้าง

มาตรา 4 มาตรการอันเหมาะสมกับสถานะของประเทศจะต้องกำหนดขึ้นตามความจำเป็น เพื่อที่จะสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการพัฒนาการใช้และกลไกการเจรจาโดยสมัครใจระหว่างนายจ้างหรือองค์การนายจ้างและองค์การของลูกจ้างอย่างเต็มที่ ในเรื่องข้อบังคับและเงื่อนไขในการจ้างโดยวิธีทางแห่งข้อตกลงร่วมกัน

⁴⁷ เกษมสันต์ วิลาวรรณ, กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพนักงานสัมพันธ์, เอกสารการสนชูดวิชา การพนักงานสัมพันธ์ฉบับปรับปรุง หน่วยที่ 1-7, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2543), น.89.

การจัดทำอนุสัญญาฉบับที่ 98 เพื่อให้รัฐสมาชิกกำหนดมาตรการส่งเสริมให้เกิดการเจรจาต่อรองโดยใจสมัครระหว่างนายจ้างหรือองค์การนายจ้าง กับองค์การของผู้ใช้แรงงานเกี่ยวกับข้อสัญญาและเงื่อนไขการว่าจ้าง ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้⁴⁸

1) ลูกจ้างต้องได้รับการคุ้มครองต่อการกระทำใด ๆ ที่จะเป็นอุปสรรคต่อการรวมตัวในเรื่องที่เกี่ยวกับการว่าจ้าง และลูกจ้างต้องได้รับการคุ้มครองสมาชิกภาพของตนที่มีต่อสหภาพแรงงาน โดยมีกลไกอันเหมาะสมต่อสถานการณ์ของแต่ละประเทศเป็นเครื่องประกันสิทธิในการรวมตัว

2) ทั้งองค์การของลูกจ้างและองค์การของนายจ้าง ต้องได้รับการคุ้มครองต่อการกระทำใด ๆ อันเป็นอุปสรรคหรือแทรกแซงการจัดตั้ง การดำเนินการหรือการบริหารองค์การ โดยเฉพาะการป้องกันมิให้องค์การของฝ่ายหนึ่งตกอยู่ภายใต้การควบคุมของอีกฝ่ายหนึ่ง

1.3.3 อนุสัญญาฉบับที่ 151 การคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกันและวิธีพิจารณาเพื่อกำหนดเงื่อนไขการจ้างในหน่วยงานของรัฐ ค.ศ.1978 (CONVENTION 151 : CONCERNING PROTECTION OF THE RIGHT TO ORGANIZE AND PROCEDURES FOR DETERMINING CONDITIONS OF EMPLOYMENT IN THE PUBLIC SERVICE 1978)

อนุสัญญาฉบับนี้ เป็นการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างในหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้⁴⁹

1) อนุสัญญานี้ใช้บังคับกับบุคคลทุกคนที่ได้รับการว่าจ้างจากหน่วยงานรัฐ ซึ่งไม่ได้รับการคุ้มครองที่ดีกว่าจากบทบัญญัติของอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศอื่น ๆ แต่หากจะนำอนุสัญญานี้มาใช้บังคับกับทหารและตำรวจ หรือใช้กับบุคคลซึ่งเป็นลูกจ้างในระดับสูงซึ่งโดยทั่วไปทำหน้าที่อันถือว่าการกำหนดนโยบายหรืองานด้านบริหาร หรือลูกจ้างซึ่งทำหน้าที่ที่มีลักษณะเป็นความลับจะต้องกำหนดไว้ในกฎหมายของประเทศ

⁴⁸ สุภชัย มนต์ไพบุลย์ และจิระจิตต์ บุณนาค, หลักการและกลไกของการพนักงานสัมพันธ์, เอกสารการสนช.ชุดวิชาการพนักงานสัมพันธ์, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2543), น.47-48.

⁴⁹ ต้วบท สรุป และความเห็นประกอบอนุสัญญาและข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ สมัยการประชุมที่ 61 - 66 (2519 - 2523), กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย

2) คำนิยามของ “องค์การลูกจ้างของรัฐ” หมายถึงองค์การใด ๆ ซึ่งตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องและส่งเสริมผลประโยชน์ของลูกจ้างแห่งรัฐ

3) ความเป็นอิสระขององค์การลูกจ้างของรัฐ หมายถึง การกำหนดให้องค์การลูกจ้างของรัฐ จะต้องเป็นอิสระอย่างเด็ดขาดจากหน่วยงานของรัฐและได้รับการคุ้มครองอย่างพอเพียงต่อการกระทำใด ๆ อันเป็นการแทรกแซงหรือเป็นอุปสรรคต่อการจัดตั้ง การดำเนินงาน หรือการบริหารงานจากหน่วยงานของรัฐ

4) การจัดสิ่งอำนวยความสะดวกแก่ผู้แทนขององค์การลูกจ้างของรัฐ โดยควรจัดสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้แทนขององค์การลูกจ้างของรัฐตามความเหมาะสมเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ได้อย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพทั้งในและนอกเวลาทำงาน แต่การให้สิ่งอำนวยความสะดวกดังกล่าวจะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพทั้งด้านบริหาร หรือบริการของหน่วยงานนั้น

5) การวางมาตรการที่เหมาะสมกับสภาพของประเทศ เพื่อให้ประโยชน์อย่างเต็มที่ด้านกลไกในการเจรจาเรื่องเงื่อนไขและสภาพการจ้างระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับองค์การลูกจ้างของรัฐ หรือวิธีการอื่น ๆ ที่จะอนุมัติให้ผู้แทนลูกจ้างของรัฐ เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดเรื่องเหล่านี้

6) วิธีการยุติข้อพิพาท ควรจะดำเนินการโดยให้มีการเจรจาระหว่างคู่กรณีหรือโดยผ่านกลไกอิสระและเป็นธรรม เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อการประนีประนอมการไกล่เกลี่ย และการชี้ขาด

7) สิทธิของลูกจ้างของรัฐจะต้องมีสิทธิของพลเมือง และสิทธิทางการเมืองเหมือนเช่นลูกจ้างอื่น ๆ

การคุ้มครองสิทธิในการรวมกันและวิธีการกำหนดสภาพการจ้างในหน่วยงานของรัฐตามอนุสัญญาฉบับนี้ระบุว่า องค์การที่ลูกจ้างของรัฐตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมและปกป้องผลประโยชน์ของลูกจ้างด้วยกัน จะต้องมิอิสระจากหน่วยงานของรัฐและจะต้องได้รับการปกป้องจากการกระทำอันเป็นการแทรกแซง หรือเป็นอุปสรรคต่อการจัดตั้งและการดำเนินงานของสหภาพ ต้องจัดสิ่งอำนวยความสะดวกตามที่เห็นสมควรเพื่อให้ผู้แทนลูกจ้างของรัฐได้ปฏิบัติงานได้อย่างรวดเร็วเหมาะสมทั้งในเวลาและนอกเวลาทำงาน แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบกระเทือนต่องานหรือการบริหารของหน่วยงานนั้น นอกจากนี้ยังได้กำหนดกลไกการระงับข้อพิพาทโดยให้มีการเจรจาที่เป็นอิสระมีเป้าหมายในการไกล่เกลี่ย การประนีประนอมและการชี้ขาด และที่สำคัญให้ลูกจ้างของรัฐมีสิทธิตามหน้าที่ของพลเมืองและสิทธิทางการเมืองเหมือนเช่นคนอื่น ๆ อนุสัญญานี้ใช้กับทุกคนที่ถูก

ว่าจ้างจากหน่วยงานของรัฐ และยังไม่ได้รับการคุ้มครองที่ดีกว่าจากบทบัญญัติอื่น ๆ ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ส่วนการจะนำมาบังคับใช้กับทหาร หรือตำรวจ หรือบุคคลผู้กำหนดนโยบาย หรือผู้บริหารของรัฐหรือไม่นั้น ให้เป็นไปตามกฎหมายภายในของประเทศนั้น ๆ

1.3.4 ข้อแนะนำที่ 159 ว่าด้วยวิธีพิจารณาเพื่อกำหนดเงื่อนไขการจ้างในหน่วยงานของรัฐ ค.ศ.1978 (RECOMMENDATION 159 : CONCERNING PROCEDURES FOR DETERMINING CONDITIONS OF EMPLOYMENT IN THE PUBLIC SERVICE 1978)

ข้อแนะนำที่ 159 ใช้สำหรับหน่วยงานของรัฐ สรุปสาระดังนี้⁵⁰

1) หลักเกณฑ์และมาตรฐานการคัดเลือกของค์การ ในประเทศซึ่งมีระเบียบวิธีการในการยอมรับให้มีองค์การลูกจ้างของรัฐเพื่อที่จะกำหนดว่า องค์การใดควรจะได้รับสิทธิที่กำหนดอยู่ภายใต้ส่วนที่ 3, 4 หรือ 5 ของอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิในการรวมกัน และระเบียบวิธีในการกำหนดสภาพการว่าจ้างในหน่วยงานของรัฐ ค.ศ. 1978 ไม่ว่าจะเป็นการให้สิทธิเต็มที่หรือบางส่วนก็ตามนั้น การกำหนดการคัดเลือกของค์การดังกล่าว จะต้องดำเนินการอย่างมีหลักเกณฑ์ และเป็นไปตามมาตรฐานที่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้าแล้วเกี่ยวกับลักษณะตัวแทนขององค์การลูกจ้างของรัฐ นอกจากนี้ ระเบียบวิธีการที่กล่าวนี้ ไม่ควรส่งเสริมให้มีองค์การที่ควบคุมลูกจ้างประเภทเดียวกันมากเกินไปจนเกินกว่าที่จำเป็น

2) กฎหมาย ระเบียบวิธีปฏิบัติ ในกรณีที่มีการเจรจาเกี่ยวกับเงื่อนไข และสภาพการจ้างงาน บุคคลหรือองค์การที่มีอำนาจในการเจรจาในนามของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องตลอดจนระเบียบวิธีที่จะให้เกิดผลต่อเงื่อนไข หรือสภาพการจ้างงานที่ได้ตกลงกันไว้แล้ว ควรจะได้รับการกำหนดโดยกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของประเทศ หรือวิธีการอื่น ๆ ที่เหมาะสม

ในกรณีที่ใช้วิธีการอื่นนอกจากการเจรจา ผู้แทนของลูกจ้างของรัฐควรจะต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดเงื่อนไข และสภาพการจ้าง นอกจากนี้ระเบียบวิธีสำหรับการเข้าร่วมหรือระเบียบวิธีกำหนดขั้นสุดท้ายเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ควรจะได้กำหนดโดยกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับภายในประเทศ หรือโดยวิธีการอื่นที่เหมาะสม

3) การทำข้อตกลงระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและองค์การลูกจ้างในกรณีที่มีการทำข้อตกลงระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐ และองค์การลูกจ้างของรัฐ ระยะเวลาที่ข้อตกลงดังกล่าว

⁵⁰ เพิ่งอ้าง

บังคับใช้ และ/หรือระเบียบวิธีการซึ่งอาจจะใช้ในการยุติในการต่อรองหรือแก้ไขข้อตกลงดังกล่าว ควรจะได้มีการกำหนดไว้

4) การกำหนดลักษณะและขอบเขตของสิ่งอำนวยความสะดวกที่ควรจัดให้แก่ผู้แทนองค์การลูกจ้างของรัฐ ตามที่กำหนดในอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน และระเบียบวิธีในการกำหนดสภาพการว่าจ้างในหน่วยงานของรัฐ ค.ศ. 1978 ให้ดำเนินถึงข้อแนะนำว่าด้วยเรื่องผู้แทนลูกจ้าง ค.ศ. 1971 ด้วย

1.4 เสรีภาพในการรวมกันเป็นสหภาพแรงงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

1.4.1 แนวคิดและเหตุผลของการรับรองเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหภาพแรงงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

1.4.1.1 แนวคิดและเหตุผลของการรับรองเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหภาพแรงงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศ

สหภาพแรงงานมีวิวัฒนาการจากภาคเอกชนในเวลาต่อมาได้มีการขยายผลโดยนำแนวคิดสนับสนุนให้นำสหภาพแรงงานมาใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีแนวคิดที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีสิทธิก่อตั้งสหภาพแรงงานเช่นเดียวกับภาคเอกชนซึ่งมีผู้เสนอแนวคิดไว้สองกลุ่ม โดยแต่ละกลุ่มมีข้อสนับสนุนแนวคิดดังกล่าว ดังนี้⁵¹

กลุ่มแรก แนวคิดที่ไม่เห็นด้วยกับการจัดตั้งสหภาพแรงงานในภาครัฐ เช่น แนวคิดแรกที่ถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะข้าราชการมีสถานภาพพิเศษต่างจากลูกจ้างทั่วไป ทั้งยังได้รับหลักประกันด้านความมั่นคงในการทำงาน รายได้ และสวัสดิการต่าง ๆ จากรัฐ ดังนั้น จึงควรยอมรับสภาพการจ้างที่รัฐบาลซึ่งเป็นนายจ้างกำหนดให้ โดยไม่รวมกันจัดตั้งองค์การเพื่อการเจรจาต่อรองเกี่ยวกับสภาพการจ้าง แนวคิดต่อมาถือว่ารัฐอยู่ในฐานะองค์อธิปไตย (Sovereign) กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือรัฐมีอำนาจสูงสุดในการวินิจฉัยสั่งการ ซึ่งไม่ควรแบ่งสรรให้ใครมีส่วนร่วมได้ ดังนั้น เงื่อนไขและสภาพการจ้างในหน่วยงานของรัฐ จึงต้องให้รัฐเป็นฝ่ายกำหนดโดยลำพังมิใช่

⁵¹ นิทัศน์ ธีระวิทย์, ไพรัช ลำยอง และเจริญเกียรติ ธนะสุขถาวร, หน่วยที่ 8 การพนักงานสัมพันธ์ภาครัฐในประเทศไทย, เอกสารการสอนชุดวิชา การพนักงานสัมพันธ์ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมมาธิราช, 2530), น. 359-361.

ให้รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐร่วมกันกำหนดโดยการเจรจาต่อรอง ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นเพียงข้ออ้างของผู้บริหารของหน่วยงานของรัฐที่เกรงว่าการเจรจาต่อรองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเป็นการก้าวก่ายและบั่นทอนอำนาจในการบริหารของตน ทั้งยังอาจเป็นผลเสียต่อการปฏิบัติงานของรัฐบาล แนวคิดประการที่สามเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ (Public interest) เป็นเหตุผลคัดค้านการให้สิทธิด้านการพนักงานสัมพันธ์อย่างเต็มที่แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ การยินยอมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีสิทธิรวมตัวจัดตั้งองค์การเพื่อเจรจาต่อรองกับหน่วยงานของรัฐหรือรัฐบาล อาจทำให้มีการเรียกร้องในสิ่งที่ขัดต่อผลประโยชน์ของสังคมโดยรวม เช่น การปรับอัตราเงินเดือนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และอาจเป็นเหตุให้รัฐบาลต้องเพิ่มงบประมาณรายจ่ายโดยการเพิ่มอัตราภาษี ซึ่งจะเป็นผลกระทบกระเทือนต่อประชาชนผู้เสียภาษีโดยทั่วไป และหากการเจรจาต่อรองล้มเหลว และเกิดการนัดหยุดงาน ประชาชนผู้ใช้บริการของรัฐก็จะได้รับความเดือดร้อน

กลุ่มที่สอง แนวคิดที่เห็นด้วยกับการจัดตั้งสหภาพแรงงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นพื้นฐานสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีสิทธิในการจัดตั้งองค์การ และการร่วมเจรจาต่อรอง มีรากฐานมาจากความคิดที่ว่า เป็นการไม่ยุติธรรมที่จะกำหนดข้อแตกต่างในด้านเสรีภาพในการสมาคมระหว่างลูกจ้างภาคเอกชนกับเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ บุคคลแต่ละกลุ่มควรมีสติที่จะรวมตัวกันเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของตน สิทธิดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ซึ่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศถือเป็นภารกิจที่จะส่งเสริมให้เป็นที่ยอมรับในนานาประเทศ นอกจากนี้ แนวคิดที่สนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีสิทธิในการจัดตั้งองค์การ (Right to Organize) และการร่วมเจรจาต่อรอง (Collective bargaining) ส่วนหนึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากความเปลี่ยนแปลงของทัศนคติ ที่สาธารณชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีสถานภาพพิเศษที่มีเกียรติภูมิ และศักดิ์ศรีได้เปลี่ยนแปลงไปสู่ทัศนคติใหม่ que เห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐก็คือ ผู้ประกอบอาชีพแขนงหนึ่ง ซึ่งได้รับค่าจ้างเป็นผลตอบแทนการทำงาน มิได้มีสถานะพิเศษเหนือลูกจ้างประเภทอื่น ๆ แต่อย่างไร

ในต่างประเทศแรงผลักดันที่ทำให้สหภาพแรงงานสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐเกิดขึ้นได้ เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว ได้รับเงินเดือน ประโยชน์เกื้อกูลไม่เพียงพอกับค่าครองชีพที่สูงขึ้น และรัฐขาดการกำหนดนโยบายด้านการบริหารบุคคลที่มีประสิทธิภาพ เจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่าการเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานนั้นสามารถเจรจาต่อรองและเรียกร้องได้ โดยที่องค์การกลางบริหารงานบุคคลไม่สามารถพิทักษ์สิทธิประโยชน์ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดีเท่าสหภาพ

แรงงาน ดังนั้น การที่รัฐอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีสิทธิในการรวมกันเป็นสหภาพแรงงานได้ ในประเทศต่าง ๆ มีเหตุผลที่สำคัญ ดังต่อไปนี้⁵²

1) ความเหลื่อมล้ำระหว่างรายได้หรือเงินเดือนของเจ้าหน้าที่ของรัฐกับรายได้หรือค่าจ้างของกรรมกรหรือลูกจ้างในภาคเอกชน ก่อนสงครามโลกครั้งที่สองเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรง เจ้าหน้าที่ของรัฐรู้สึกว่าคุณค่าของตนได้เปรียบกรรมกรหรือลูกจ้างภาคเอกชนเป็นอย่างมาก แต่หลังสงครามสิ้นสุดภาคเอกชนได้ขยายตัวอย่างกว้างขวางและรวดเร็ว ได้รับการปรับค่าจ้างให้สูงขึ้นตามราคาสินค้าที่เพิ่มขึ้น แต่การปรับเงินเดือนของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปด้วยความเชื่องช้า และไม่สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจและค่าครองชีพโดยทั่วไป เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงรู้สึกไม่พอใจกับสภาพที่ต่ำต้อยของคุณค่าของตน และอยากเข้าร่วมหรือจัดตั้งสหภาพแรงงานขึ้นบ้าง

2) ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับเจ้าหน้าที่ภายในองค์การมีลักษณะเป็นทางการและห่างเหินกันมากจนเกินไป ปัญหานี้ส่วนหนึ่งเกิดจากความยุ่งยากซับซ้อนและความกว้างใหญ่ขององค์การสมัยใหม่ เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ขององค์การรู้สึกว่าพวกตนไม่ค่อยมีโอกาสได้ติดต่อสัมพันธ์โดยตรงกับผู้บริหารระดับสูงในหน่วยงานของตนได้ และมีความรู้สึกว่าฝ่ายบริหารมิได้สนใจใยดีในปัญหาและความต้องการของพวกตน ด้วยเหตุนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านี้จึงเชื่อว่าหากได้เข้าร่วมและหรือจัดตั้งสหภาพแรงงานขึ้นมา จะช่วยพวกตนมีปากมีเสียงและสามารถติดต่อสัมพันธ์ใกล้ชิดและต่อรองเกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานบุคคลด้านต่าง ๆ ได้ดีกว่าที่เป็นอยู่ และเมื่อได้เข้าร่วมกับสหภาพแรงงานแล้วสภาพการทำงานและเงินเดือนจะได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้นและสูงขึ้น

3) ปัญหาของสหภาพแรงงานภาคเอกชนที่จำนวนสมาชิกมีแนวโน้มลดลง และการแข่งขันระหว่างสหภาพแรงงานด้วยกัน และระหว่างสหภาพแรงงานกับนายจ้างที่ไม่มีสหภาพแรงงานเพื่อหาสมาชิกเพิ่ม ด้วยสาเหตุนี้ สหภาพแรงงานภาคเอกชนจึงหันมาให้ความสนใจที่จะแสวงหาสมาชิกจากเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มากยิ่งขึ้นเพื่อทดแทนสมาชิกภาคเอกชนที่มีแนวโน้มว่าจะลดลงในหลายสาขาอาชีพ และประสบความสำเร็จในการแสวงหาสมาชิกที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากสหภาพแรงงานได้แสดงบทบาทให้เห็นว่าเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเป็น

⁵² บุญเลิศ ไพรินทร์, องค์การส่งเสริมและพิทักษ์สิทธิประโยชน์เจ้าหน้าที่ภาครัฐ, เอกสารการสอนชุดวิชาการพนักงานสัมพันธ์, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2530), น. 247-249.

สมาชิกแล้ว นโยบายและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลต่าง ๆ จะต้องดีขึ้นกว่าเดิมอย่างแน่นอน

4) ความต้องการเสียงสนับสนุนในการเลือกตั้งของผู้นำทางการเมือง เมื่อสมาชิกสหภาพแรงงานขยายเข้าไปในองค์การภาครัฐ ทำให้ผู้นำทางการเมืองเห็นช่องทางที่จะได้เสียงสนับสนุนมากยิ่งขึ้นจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงพยายามที่จะเข้าไปมีส่วนสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นสมาชิกสหภาพแรงงานโดยอาศัยความใกล้ชิดสนิทสนมกับผู้นำเจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านั้น ในขณะที่เดียวกัน ก็พยายามสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้เข้าร่วมหรือจัดตั้งสหภาพแรงงานขึ้น

5) ความต้องการที่จะลดล้างความเชื่อที่ว่ารัฐจะไม่ถูกบังคับให้ต้องยอมรับความผูกพันใด ๆ ถ้ารัฐเห็นว่าไม่สามารถรับได้หรือไม่สามารถจะปฏิบัติเช่นนั้นได้ ความเชื่อนี้ได้รับอิทธิพลจากกฎหมายประเทศอังกฤษที่อาจนำมาใช้ในวงการแรงงานสัมพันธ์ สรุปได้ว่าถ้าหากนายจ้างที่เป็นรัฐจะต้องยอมรับการต่อรองกับสหภาพในเรื่องต่าง ๆ แล้วก็เท่ากับว่ารัฐได้ยอมสละอำนาจอธิปไตยของตนเสีย การปล่อยให้มีการจัดตั้งสหภาพแรงงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็เท่ากับรัฐอาจจะต้องยอมรับความผูกพันที่รัฐพึงมีกับสหภาพแรงงานอันเนื่องมาจากการร่วมเจรจาต่อรองกันนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม มีนักวิชาการทางกฎหมายให้ความเห็นว่ามิหลายกรณีด้วยกันที่รัฐยอมยกเว้นอำนาจอธิปไตยที่รัฐมี ตัวอย่างเช่น การที่รัฐยอมทำสัญญาร่วมกับเอกชนในบางลักษณะนั้นแหละที่ชี้ให้เห็นว่ารัฐได้ยอมทำตามสัญญาที่ให้ไว้แก่เอกชน หรือบางกรณีรัฐอาจถูกฟ้องร้องโดยบุคคลใด ๆ ตามกระบวนการยุติธรรม เป็นต้น ด้วยเหตุนี้จึงเห็นว่าเมื่อรัฐทำสัญญาร่วมกับเอกชนใด ๆ ได้ เพราะเหตุใดรัฐจึงจะไม่สามารถเจรจาต่อรองและตั้งใจร่วมกับสหภาพแรงงานหรือองค์การที่เป็นตัวแทนของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้บ้าง

นอกจากนี้ ยังเป็นที่เข้าใจร่วมกันอีกว่ารัฐที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น ย่อมถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ดังนั้นถ้าผู้แทนของปวงชนพิจารณาออกกฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการเจรจาต่อรองกับรัฐ จึงไม่น่าจะถือว่าเจ้าหน้าที่เหล่านั้นละเมิดอำนาจอธิปไตยของรัฐแต่อย่างใด และความเป็นประชาธิปไตยของคนในชาติมากยิ่งขึ้นก็มีส่วนช่วยให้มีการร่วมหรือจัดตั้งให้ภาพแรงงานขึ้นได้เช่นกัน ความคิดเห็นดังกล่าวได้รับการยอมรับโดยประธานาธิบดี จอนห์ เอฟ. เคนเนดี โดยประกาศใช้คำสั่งของฝ่ายบริหารที่ 10988 (Executive Order 10988) ลงวันที่ 17 มกราคม ค.ศ. 1962 ยอมรับสิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางครั้งแรกในอันที่จะร่วมหรือจัดตั้งสหภาพแรงงาน และสามารถร่วมเจรจาต่อรองกับรัฐบาลได้ แม้ว่าขอบเขตของการร่วมเจรจาต่อรองจะยังไม่กว้างขวางเหมือนกับสหภาพของภาคเอกชน

6) สาเหตุมาจากการขาดความมั่นใจในระบบคุณธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐภายใต้ องค์การกลางบริหารงานบุคคลที่เป็นอยู่ในขณะนั้น เจ้าหน้าที่เหล่านั้นต้องเผชิญกับปัญหาเงินเดือน และประโยชน์เกื้อกูลอื่น ๆ ที่ไม่เพียงพอกับค่าครองชีพที่สูง เจ้าหน้าที่ของรัฐขาดกลไกที่มี ประสิทธิภาพในการกำหนดนโยบายด้านการบริหารงานบุคคลของรัฐ เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เข้าร่วม สหภาพแรงงานมากยิ่งขึ้น จึงทำให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลได้รับรู้ว่ามีข้อบกพร่อง ในกระบวนการบริหารงานบุคคลที่ตนรับผิดชอบ นอกจากนี้ผู้นำสหภาพแรงงานได้ชี้ให้เจ้าหน้าที่ ของรัฐเห็นว่าการเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานนั้นสามารถเจรจาต่อรองได้ แต่ถ้าอยู่ภายใต้การ บริหารงานขององค์การกลางบริหารงานบุคคลแล้วไม่อาจร่วมเจรจาต่อรองได้ ต้องขึ้นอยู่กับ ความรู้ความสามารถและความเมตตาปราณีขององค์การกลางบริหารงานบุคคลจะหยิบยื่นให้ แต่เพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น อย่างไรก็ตามแม้จะมีสิทธิในการเข้าร่วมหรือจัดตั้งสหภาพแรงงานได้ แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐในหลายประเทศก็ยังไม่มีความตั้งใจที่จะนัดหยุดงานได้แต่อย่างใด

1.4.1.2 แนวคิดและเหตุผลของการรับรองเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหภาพ แรงงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

เสรีภาพในการรวมกันเป็นสหภาพแรงงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเสรีภาพเรื่องหนึ่ง ของกรอบว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ การมีส่วนร่วมของประชาชน และการกระจายอำนาจ ซึ่งในการ จัดทำรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญยกร่างรัฐธรรมนูญรวม 3 กรอบ ได้แก่ กรอบที่ 1 ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ การมีส่วนร่วมของประชาชน และการกระจาย อำนาจ กรอบที่ 2 ว่าด้วยสถาบันการเมือง และกรอบที่ 3 ว่าด้วยองค์กรตรวจสอบอิสระและศาล

การยกร่างรัฐธรรมนูญในประเด็นการคุ้มครองเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ ฯลฯ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีผู้เสนอร่างและความเห็น ดังนี้

มาตรา 63 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น ได้รับการคุ้มครองจากการถูกกีดกันแก่งัดคุกคาม ทุกรูปแบบ

ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเสรีภาพ ในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับบุคคล ทั่วไป แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน และความต่อเนื่องในการ จัดทำและให้บริการสาธารณะ

ให้มีองค์กรกลางที่เป็นอิสระ ทำหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุน คุ้มครองและพัฒนาระบบ สหกรณ์

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งและวรรคสองจะกระทำมิได้ (เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ)

ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ต่อร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว เห็นว่าควรเพิ่มข้อความที่ขีดเส้นใต้ และตัดข้อความในวงเล็บออก โดยให้เหตุผลว่า “เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ ฯลฯ ได้ถูกบัญญัติรับรองไว้แล้วในกติการะหว่างประเทศ ว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง ซึ่งประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคี การเขียนข้อยกเว้นอาจส่งผลให้มีการใช้อำนาจรัฐมาลิดรอนเสรีภาพในการชุมนุม ทั้งนี้ รัฐต้องให้ความคุ้มครองจากการถูกกลั่นแกล้งคุกคาม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การรวมตัวกันก่อตั้งเป็นสหภาพแรงงานประสบปัญหาดังกล่าวเป็นจำนวนมาก และควรบัญญัติให้มีองค์กรกลางที่เป็นองค์กรอิสระในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้สามารถส่งเสริมและพัฒนาระบบสหกรณ์อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ปราศจากการครอบงำและแทรกแซงจากรัฐ”⁵³

ความเห็นของคณะอนุกรรมการ และคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ เห็นว่าควรเพิ่มความคุ้มครองเสรีภาพในการรวมกลุ่มกันเป็นสมาคม สหภาพของข้าราชการ พนักงานของรัฐ และองค์กรอิสระโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อประโยชน์สาธารณะ กฎหมายหรือข้อกำหนดที่บังคับให้ต้องมีการจดทะเบียน หรืออนุญาตจากรัฐจักต้องไม่ยุ่งยากเกินไปจนเป็นผลจำกัดเสรีภาพในการรวมตัวของกลุ่มบุคคล ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองเสรีภาพในการรวมกลุ่มให้กว้างขวางและเท่าเทียมกันมากขึ้น⁵⁴ และเหตุผลเพื่อเพิ่มหลักการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเพื่อใช้เป็นวิถีทางในการเจรจากับรัฐให้ได้รับการคุ้มครองอย่างเป็น

⁵³ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ , รัฐธรรมนูญ ฉบับเจตนารมณ์ประชาชน, น. 20

⁵⁴ “สรุปประเด็นและความเห็นในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ,” จุดนิติ, ปีที่ 4 ฉบับที่ 2, น. 8-9 (มีนาคม-เมษายน 2550)

ธรรม โดยการรวมกลุ่มดังกล่าวต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ⁵⁵

1.4.2 บทบาทของภาครัฐในระบบแรงงานสัมพันธ์

เนื่องจากนายจ้างเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในระบบแรงงานสัมพันธ์เช่นเดียวกับคนงาน และฝ่ายนายจ้างก็มีการจัดตั้งองค์การของตนเช่นเดียวกัน รวมทั้งองค์การของนายจ้างยังมีหลากหลายประเภทเช่นเดียวกับสหภาพแรงงาน ในภาครัฐซึ่งเป็นนายจ้างรายใหญ่ของประเทศก็มีการจัดองค์การหลากหลายรูปแบบเช่นเดียวกัน ซึ่งได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หน่วยงานในกำกับของรัฐ และหน่วยงานในรูปมูลนิธิ เป็นต้น เมื่อรัฐให้เสรีภาพในการรวมกลุ่มแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน ภาครัฐจึงอยู่ในฐานะคนกลางในระบบแรงงานสัมพันธ์ซึ่งมีบทบาทสำคัญ กล่าวคือ

1.4.2.1 บทบาทของภาครัฐในฐานะคนกลางในระบบแรงงานสัมพันธ์

ภาครัฐในฐานะคนกลางในระบบแรงงานสัมพันธ์ มีบทบาทสำคัญหลายบทบาท ดังนี้⁵⁶

1) ผู้จ้างงานรายใหญ่ (Employer/paymaster/)

ภาครัฐทำหน้าที่ในฐานะผู้จ้างงานรายใหญ่ในระบบเศรษฐกิจของประเทศ ภาครัฐจ้างกำลังทหารทำหน้าที่ป้องกันประเทศ มีข้าราชการพลเรือนทำหน้าที่ให้บริการประชาชน ตลอดจนกำกับดูแลการทำงานของภาคเอกชน มีพนักงานรัฐวิสาหกิจทำหน้าที่ให้บริการสาธารณูปโภคที่สำคัญ เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ด้วยข้อจำกัดทางการคลัง การจ้างงานของภาครัฐยังไม่สามารถกำหนดอัตราเงินเดือนให้สูงพอที่จะแข่งขันกับภาคเอกชนได้ แต่สิ่งที่ชดเชยอัตราจ้างงานของ

⁵⁵ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พร้อมตารางเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ฉบับปรับปรุงความคิดเห็น, น. 35

⁵⁶ Anderson, Alan H .Effective Labor Relations: a skills and activity based approach Cambridge, Massachusetts: Blackwell Business, 1994, Unit three และ et.al. 2001,97-98, อ้างถึงใน ทวีศักดิ์ สุททกวาทิน, อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 17 , น. 82.

ภาครัฐซึ่งต่ำกว่าภาคเอกชน คือความมั่นคงของการจ้างงานซึ่งมีความมั่นคงสูงกว่าภาคเอกชน นอกจากนี้ยังมีเงินบำเหน็จ/บำนาญหลังเกษียณอายุ

2) ผู้ซื้อ-ผู้พิทักษ์ ในฐานะผู้ซื้อภาครัฐมักเลือกซื้อหรือจ้างผู้ประกอบการที่เสนอราคาต่ำสุด ซึ่งทำให้ผู้ประกอบการหันไปกดค่าแรงกับคนงาน เพื่อให้มีกำไรส่วนเกินเหลือมาก รัฐในบทบาทผู้ซื้อมีความขัดแย้งกับบทบาทผู้พิทักษ์ปกป้อง (protector) ผู้ใช้แรงงาน

ในฐานะผู้พิทักษ์ภาครัฐทำหน้าที่ออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิคนงานแต่ละคน (Individual rights) และกลุ่มคนงาน (Collective rights) ในประเด็น ดังต่อไปนี้

ก. สุขภาพและความปลอดภัย (Health and safety)

ข. ค่าจ้างที่เท่าเทียมกัน (Equal pay)

ค. การเลือกปฏิบัติ (Discrimination)

ง. การเลิกจ้างที่ไม่เป็นธรรม (Unfair dismissal)

จ. สิทธิการลาคลอด (Maternity right)

ช. การปลดออกจากงาน (Redundancy)

ฉ. สิทธิการรวมกลุ่มจัดตั้งสหภาพแรงงาน (Trade union recognition)

3) ผู้ควบคุมกฎระเบียบ และรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม (Rule-maker and peace-maker) ภาครัฐในฐานะคนกลางที่เหมาะสมต่อการทำหน้าที่กำหนดกฎเกณฑ์ของระบบแรงงานสัมพันธ์ เพื่อให้ทั้งฝ่ายคนงานและฝ่ายนายจ้างต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ดังกล่าว

ในบทบาทของผู้รักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม รัฐต้องทำหน้าที่เป็นตาข่ายความปลอดภัยของชุมชน (Safety net) โดยช่วยทำหน้าที่เป็นคนกลางในการเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงาน (Conciliation, Mediation, Arbitration) ให้คำแนะนำ (Advice and Guidance) ในการร่วมเจรจาต่อรอง (Collective Bargaining) ซึ่งเป็นกลยุทธการทำหน้าที่ของภาครัฐในการแก้ปัญหาข้อพิพาทแรงงาน อาจใช้กลยุทธใดกลยุทธหนึ่งดังต่อไปนี้

ก. การแก้ไขข้อพิพาทแรงงานด้วยวิธีฉันท์มิตร (Conciliation) รัฐทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวก (facilitator) ให้ทั้งสองฝ่ายได้หาข้อยุติของการขัดแย้งกันเอง

ข. การประนอมข้อพิพาท (Mediation) ภาครัฐทำหน้าที่เป็นคนกลางที่ให้คำแนะนำ (Recommendation) ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับข้อยุติของความขัดแย้ง เช่น การกำหนดกรอบของการเจรจาในประเด็นต่าง ๆ ซึ่งถ้าทั้งสองฝ่ายเห็นด้วยก็เจรจากันตามกรอบประเด็นดังกล่าว เพื่อหาข้อยุติระหว่างกันเองและมีลักษณะเป็นทางการมากกว่าการแก้ไขข้อพิพาทแรงงานฉันท์มิตร

ค. การชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน (Arbitration) เป็นวิธีที่ภาครัฐทำหน้าที่ อนุญาตตุลาการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานที่เกิดขึ้นโดยรับฟังข้อมูลและความเห็นจากทั้งสองฝ่าย แล้วทำหน้าที่ชี้ขาดตัดสิน ซึ่งทั้งสองฝ่ายต้องปฏิบัติตาม

4) ผู้จัดการด้านเศรษฐกิจ - การวางแผนกำลังคนและการกำหนดนโยบายรายได้ (Economic manager-manpower and incomes) ภาครัฐทำหน้าที่วางแผนกำลังคนระดับมหภาค (Manpower planning) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการคาดการณ์ อุปทาน/อุปสงค์ของกำลังคน ประเภทต่าง ๆ ของประเทศถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายด้านเศรษฐกิจของรัฐ (Government's Economic Policy) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการจ้างงาน

นอกจากนี้ รัฐยังทำหน้าที่กำหนดนโยบายรายได้ (Income policy) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการกำหนดควบคุมอัตราค่าจ้าง (Income control) ในสังคม ซึ่งเชื่อมโยงกับการรักษาระดับสินค้า/บริการ (Price control) ในสังคม นอกจากนี้ยังเกี่ยวข้องกับการกระจายรายได้ (Distribution of income) เกี่ยวข้องกับการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของแรงงาน (Increasing the efficiency of labor resources)

1.4.2.2 ข้อจำกัดของแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ

1.4.2.2.1 การรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ประเภทของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รวมกลุ่มได้และห้ามไม่ให้รวมกลุ่ม มีข้อพิจารณา ดังนี้

1. อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 151 (ที่ศึกษาในหัวข้อ 1.3.3) ใช้บังคับกับบุคคลทุกคนที่ได้รับการว่าจ้างจากหน่วยงานของรัฐ และจะบังคับใช้หรือไม่ บังคับใช้กับเจ้าหน้าที่ระดับสูงซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย หรือ รับผิดชอบงานบริหาร หรือเป็นงานที่มีลักษณะเป็นความลับ หรือข้าราชการทหารและตำรวจ ให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบของประเทศนั้น ๆ

2. ในต่างประเทศที่มีการให้สิทธิแก่เจ้าหน้าที่ภาครัฐในการรวมกลุ่ม พบว่า ประเทศญี่ปุ่น ข้าราชการส่วนกลางและข้าราชการส่วนท้องถิ่นสามารถรวมกลุ่ม เพื่อจัดตั้งองค์การหรือสหภาพแรงงานได้ ในหมวดที่ 9 ว่าด้วยเรื่ององค์การของข้าราชการ โดยหลักการการรวมกลุ่มเพื่อจัดตั้งองค์การข้าราชการจะเป็นการรวมกลุ่มของข้าราชการภายใน หน่วยงานเดียวกันหรือข้าราชการในประเภทงานเดียวกันเท่านั้น และยกเว้นข้าราชการ 4 ประเภท คือ ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการทหาร ข้าราชการในหน่วยงานราชทัณฑ์และข้าราชการหน่วยงาน

รักษาความปลอดภัยทางทะเล สำหรับเหตุผลของการจำกัดสิทธิของข้าราชการกลุ่มดังกล่าว มาจากลักษณะงานของข้าราชการกลุ่มนี้ ซึ่งล้วนเป็นงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการรักษาทรัพย์สิน และชีวิตของประชาชน รวมทั้งเป็นงานที่ต้องรักษาความปลอดภัยของสังคมในภาพรวมโดยตรง จึงมีความจำเป็นต้องเรียกร้องระเบียบการทำงานที่เข้มงวด⁵⁷

ประเทศฟิลิปปินส์ รัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์ให้การยอมรับสิทธิของแรงงานภาครัฐ ทำให้ฝ่ายบริหารต้องมีคำสั่งประธานาธิบดี หรือคำสั่งฝ่ายบริหารออกมารับการดำเนินการ เพื่อให้เป็นไปตามสิทธิดังกล่าว คือ คำสั่งฝ่ายบริหารฉบับที่ 180 ระบุว่า คำสั่งนี้มีผลใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนที่ถือเป็น “Government Employees” ยกเว้น หมวดที่ 3 ระบุว่า ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ระดับสูง (High Level Employees) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เป็นการกำหนดนโยบายหรือมีบทบาทการบริหารหรือรับผิดชอบงานที่ต้องถือเป็นความลับหรือความมั่นคงทางราชการ จะไม่สามารถรวมกลุ่มร่วมกับเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติได้ (Rank and File Government Employees) และหมวดที่ 4 ระบุว่า ข้าราชการทหาร ตำรวจทุกระดับชั้นยศ พนักงานดับเพลิง และเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ จะไม่มีสิทธิในการรวมกลุ่มเป็นองค์การแรงงาน⁵⁸

ประเทศอังกฤษ คนงานอังกฤษทุกคนไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างของเอกชนหรือของรัฐบาลมีสิทธิที่จะรวมตัวหรือสมัครเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานได้ ยกเว้น ทหาร เท่านั้น⁵⁹

ประเทศสหรัฐอเมริกา ให้สิทธิและเสรีภาพในการรวมกลุ่มแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่นเดียวกับพนักงานลูกจ้างในภาคเอกชน⁶⁰

1.4.2.2 การร่วมเจรจาต่อรอง

เนื่องจากกลไกการร่วมเจรจาต่อรองตามแนวทางแรงงานสัมพันธ์ไม่อาจสามารถประยุกต์ใช้ในบริบทภาครัฐได้อย่างเต็มที่ กล่าวคือ แม้แต่อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 154 ว่าด้วยเรื่องการส่งเสริมการร่วมเจรจาต่อรอง ยังยอมรับว่าการร่วมเจรจาต่อรองในระบบภาครัฐนั้นแตกต่างจากภาคส่วนอื่น ๆ เพราะเงื่อนไขและสภาพการจ้างของ

⁵⁷ สำนักงาน ก.พ., การรวมกลุ่มของข้าราชการในต่างประเทศ, โครงการศึกษาเพื่อยกย่องพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญ สำนักงาน ก.พ., พิมพ์ครั้งที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2551, น.14.

⁵⁸ เพิ่งอ้าง, น. 26

⁵⁹ เพิ่งอ้าง, น. 41

⁶⁰ เพิ่งอ้าง, น. 66

ภาครัฐนั้นเน้นความเป็นหนึ่งเดียวในการบริหารจัดการ (Uniformity) รวมทั้งมีข้อจำกัดในเรื่องกฎระเบียบ และสถานะการเงินการคลังซึ่งเกี่ยวข้องกับรัฐสภา ทำให้ไม่สามารถร่วมเจรจาต่อรองได้อย่างเต็มที่ ซึ่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศชี้ว่า “ข้อจำกัดในการร่วมเจรจาต่อรองเป็นผลมาจากข้อจำกัดในเรื่องระบบงบประมาณ เพราะเงินเดือน ค่าจ้าง สวัสดิการและเงื่อนไขการจ้างงานอื่น ๆ ในภาครัฐ ล้วนเป็นปัจจัยที่นำไปสู่การเพิ่มค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรทั้งสิ้น นอกจากนี้งบประมาณค่าใช้จ่ายของภาครัฐก็ต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ดังนั้น หัวหน้าส่วนราชการหรือ แม้แต่คณะรัฐมนตรี จึงไม่มีอำนาจในฐานะที่เป็น “นายจ้าง” ที่จะมียุติในการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขและสภาพการจ้างได้ตามความประสงค์ โดยไม่ส่งผลกระทบต่อภาวะด้านการเงินการคลังของประเทศ⁶¹

ในต่างประเทศ พบว่าสิทธิในการร่วมเจรจาต่อรองกันของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ มีดังนี้

ประเทศญี่ปุ่น ข้าราชการมีสิทธิในการรวมตัวเพื่อเจรจาต่อรองกับหน่วยงานของรัฐบาลที่มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องเงินเดือน ชั่วโมงการทำงาน หรือ เงื่อนไขในการทำงานอื่น ๆ รวมทั้งเรื่องกิจกรรมทางสังคมและสวัสดิการตามที่กฎหมายข้าราชการส่วนกลาง มาตรา 108 (1) รับรอง และมีการจำกัดขอบเขตหัวข้อในการเจรจา คือ องค์การข้าราชการไม่สามารถขอเจรจาต่อรองในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการหรือบริหารงานในภาครัฐ (the administration and operation of state business) ได้ และมีเงื่อนไขในการร่วมเจรจาต่อรอง 3 ประการ คือ (1) ต้องไม่เป็นการขัดต่อข้อกำหนดในกฎหมายข้าราชการส่วนกลาง (2) ต้องไม่เป็นการรบกวนการปฏิบัติงานของข้าราชการอื่น และ (3) ต้องไม่เป็นการกีดกันกับการจัดการเพื่อบริหารงานในภาครัฐ⁶²

ประเทศญี่ปุ่นตั้งระบบการเสนอแนะเพื่อปรับปรุงเงื่อนไขการจ้างงาน (Recommendation of the National Personnel Authority-NPA) เพื่อเป็นมาตรการทดแทน (compensation measure) อันเนื่องมาจากสิทธิพื้นฐานทางแรงงานของข้าราชการถูกจำกัดตามกฎหมายข้าราชการส่วนกลาง โดย recommendation อาจรวมประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขทั้งหมดในการทำงานของข้าราชการโดยเฉพาะในเรื่องค่าตอบแทนเนื่องจากประเทศญี่ปุ่นเป็น

⁶¹ สุรพงษ์ มาลี, “สหภาพแรงงานในระบบราชการ: มิติใหม่ของการจัดการคนงานภาครัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” วารสารข้าราชการ, ปีที่ 52 ฉบับที่ 5 เดือนกันยายน-ตุลาคม 2550, น.67.

⁶² สำนักงาน ก.พ., *อ่างแล้ว เชิงอรรถที่ 57*, น. 16

ประเทศที่ใช้ระบบการกำหนดค่าตอบแทนโดยกฎหมายที่จะใช้การเจรจาต่อรองเพื่อขอปรับเงินเดือนระหว่างข้าราชการและรัฐบาลซึ่งเป็นนายจ้างเป็นไปได้ยาก เพราะนั่นหมายถึงการเรียกร้องเพื่อให้แก้ไขกฎหมายที่กำหนดอัตราเงินเดือน ดังนั้น ระบบการปรับค่าตอบแทนของข้าราชการจึงดำเนินการโดย NPA ซึ่งจะทำการสำรวจอัตราเงินเดือนในภาคเอกชนแยกตามประเภทของสายงานทุกปี เพื่อเปรียบเทียบความแตกต่างและรายงานผลการสำรวจและผลการวิเคราะห์ค่าตอบแทนที่ควรจะเป็นของข้าราชการต่อสภา ในกรณีที่มีความจำเป็นจะต้องปรับเงินเดือนของข้าราชการมากกว่า 5 % NPA จะต้องให้คำแนะนำและเสนอ (recommend) ต่อสภาเพื่อขอปรับเงินเดือน⁶³

ประเทศฟิลิปปินส์ หมวด 13 ของคำสั่งฝ่ายบริหาร ฉบับที่ 180 กำหนดว่า องค์การของเจ้าหน้าที่อาจจะขอเจรจาเกี่ยวกับเงื่อนไขและสภาพการจ้างในภาคราชการ หรือการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขและสภาพการจ้างกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้น ๆ ได้ หากเรื่องที่จะขอเจรจานั้นไม่ได้กำหนดให้เป็นกฎหมายเฉพาะ และสามารถดำเนินการเจรจากับฝ่ายบริหารในเรื่องเงื่อนไขการจ้างที่ไม่ได้ระบุไว้ในกฎหมาย เช่น การลาหยุดพักผ่อน งานสำหรับหญิงที่ตั้งครรภ์ การป้องกันความปลอดภัยในการทำงาน การอำนวยความสะดวกให้กับผู้พิการ โครงการสุขภาพ การตรวจร่างกายประจำปี กิจกรรมพักผ่อน กิจกรรมทางสังคม รวมทั้งสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ สำหรับเรื่องที่ไม่สามารถเจรจาได้ เช่น เงินทุน ได้แก่ การเพิ่มเงินเดือน แผนเรื่องรถยนต์ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Provident fund) บริการด้านการแพทย์และการทำฟัน การอุดหนุนด้านข้าว น้ำตาล ค่าใช้จ่ายในการเดินทางและการเพิ่มผลประโยชน์เมื่อเกษียณอายุการทำงาน และเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร เช่น การแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การมอบหมายงานใหม่ การปรับเปลี่ยนการจำแนกตำแหน่ง การทบทวนเรื่องโครงสร้างเงินเดือน และการลงโทษอันเนื่องจากการทำผิดวินัย⁶⁴

ประเทศอังกฤษ สิทธิในการยื่นข้อเรียกร้องและการเจรจาต่อรอง ตามมาตรา 178 (2) ของกฎหมายสหภาพแรงงานและแรงงานสัมพันธ์ (Trade Union and Labor Relations (Consolidation) Act 1992) โดยสาระสำคัญของ การเจรจาต่อรองต้องอยู่ในประเด็นต่อไปนี้

⁶³ เพิ่งอ้าง, น. 21.

⁶⁴ เพิ่งอ้าง, น. 32.

- 1) เนื้อหาและเงื่อนไขต่าง ๆ ในการจ้างงาน
- 2) การว่าจ้าง การสิ้นสุดลง หรือการหยุดชั่วคราวของการจ้างงานของลูกจ้าง
- 3) การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของลูกจ้างแต่ละคนหรือกลุ่ม
- 4) กฎระเบียบข้อบังคับ
- 5) การเข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานของลูกจ้าง
- 6) การอำนวยความสะดวกให้กับเจ้าหน้าที่ของสหภาพแรงงาน
- 7) กลไกการเจรจาต่อรองหรือการให้คำปรึกษา และขั้นตอนต่าง ๆ ที่สหภาพแรงงานที่จะนำเสนอแก่ลูกจ้าง⁶⁵

ประเทศสหรัฐอเมริกา การเจรจาต่อรองกระทำได้เฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานของเจ้าหน้าที่เท่านั้น (Personnel Employment Practice) คือกระทำได้เฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเท่านั้น เช่น การเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง การพิจารณาความดีความชอบ เป็นต้น ส่วนเงื่อนไขการทำงานและสภาพการจ้างอื่น ๆ เช่น ค่าจ้าง เงินเดือน ชั่วโมงการทำงาน ผลประโยชน์และสวัสดิการ ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายนั้น เช่น เวลาพักกลางวัน กำหนดเวลาหยุดงาน การลาเข้าร่วมกิจกรรมของสหภาพ การสันทนากการ และอื่น ๆ เป็นต้นไม่สามารถที่จะเจรจาต่อรองได้⁶⁶

1.4.2.2.3 การนัดหยุดงาน หรือประท้วง

การนัดหยุดงาน เป็นสิทธิที่ไม่ได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนในอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 (ดูหัวข้อที่ 1.3.1.3) แต่สิทธิในการนัดหยุดงานหรือประท้วงเป็นหัวใจสำคัญของสิทธิในการเป็นกลุ่มเพื่อต่อรองและเรียกร้องให้ได้มาซึ่งการรักษาหรือการพัฒนาเงื่อนไขในการทำงานของแรงงาน สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศ พบว่า

- 1) ประเทศที่มีข้อห้ามนัดหยุดงานเด็ดขาด

ประเทศญี่ปุ่น กฎหมายข้าราชการส่วนกลาง มาตรา 98 ข้าราชการห้ามทำการนัดหยุดงานหรือประท้วง (strike) หรือจงใจทำให้งานเสียหาย (sabotage) หรือก่อเหตุพิพาทใด ๆ (dispute) ด้วยตัวเองรวมทั้งสนับสนุนหรือส่งเสริมให้ผู้อื่นกระทำการดังกล่าวด้วย และผู้กระทำการดังกล่าวจะไม่สามารถอ้างสิทธิในแรงงานภายใต้กฎหมายใด ๆ เพื่อต่อสู้กับรัฐบาลซึ่งมีฐานะ

⁶⁵ สำนักงาน ก.พ., อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 57, น. 44.

⁶⁶ เพ็งอ้วง, น. 67, และโปรดดูสำนักงาน ก.พ., การเจ้าหน้าที่สัมพันธ์ในระบบราชการ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ. 2545), น. 56.

เป็นนายจ้างได้ โดยเหตุผลในการจำกัดสิทธิดังกล่าวคือ (1) เนื่องจากความเป็นสาธารณะของงานราชการ (Public Nature of Public Affairs) และ (2) ข้าราชการเป็นผู้รับใช้ต่อสังคมโดยรวม (Savants of the Whole Community) ตามที่รัฐธรรมนูญมาตรา 15 (2) ระบุไว้⁶⁷

ประเทศฟิลิปปินส์ การชุมนุมประท้วงใด ๆ ต้องเป็นไปตามกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการ ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกิจกรรมและการหยุดงานประท้วง หรือกฎหมายอื่น ๆ ที่ผ่านความเห็นของรัฐสภา อย่างไรก็ตามองค์กรแรงงานหรือสหภาพข้าราชการไม่มีสิทธินัดหยุดงานหรือประท้วง แต่คณะกรรมการข้าราชการ จะมีหน่วยงานจัดการให้กับองค์กรหรือสหภาพแรงงาน ในการจัดหาสถานที่เป็นการเฉพาะสำหรับการติดโปสเตอร์ เช่น ใกล้เคียงอาหารหรือสถานที่ที่ข้าราชการสามารถเห็นได้

2) ประเทศที่ให้สิทธินัดหยุดงาน

ประเทศสหรัฐอเมริกา Title VII ของกฎหมาย Civil Service Reform Act 1978 ให้สิทธิเสรีภาพแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลาง เช่นเดียวกับมาตรา 7 ของกฎหมาย National Labor Relations Act แต่มีข้อแตกต่างบางประการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางไม่มีสิทธิหยุดงานประท้วง รวมทั้งสิทธิของเจ้าหน้าที่รัฐบาลกลางในการที่จะชักชวนคนไม่ให้ทำงานนั้นยังมีอยู่อย่างจำกัดกว่าภาคเอกชน จะทำได้แค่เพียงการให้ข้อมูลเท่านั้น และจะถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่เป็นธรรม หากการชักจูงดังกล่าวไปขัดขวางการปฏิบัติงานของหน่วยงาน⁶⁸ สำหรับลูกจ้างภาครัฐในมลรัฐต่าง ๆ สิทธิในการนัดหยุดงาน จะมีกฎหมายแต่ละมลรัฐให้สิทธิสำหรับลูกจ้างภาครัฐในมลรัฐต่าง ๆ ที่แตกต่างกัน โดยในบางมลรัฐอาจจะไม่ให้สิทธิในการนัดหยุดงาน หรือบางมลรัฐให้สิทธิในการนัดหยุดงานแก่ลูกจ้างภาครัฐ อาทิ มลรัฐอลาสก้า มลรัฐแคลิฟอร์เนีย มลรัฐโคโลราโด มลรัฐฮาวาย มลรัฐอิลลินอย มลรัฐหลุยเซียน่า มลรัฐมินนิโซตา⁶⁹ เป็นต้น เช่น ศาลสูงแห่งรัฐแคลิฟอร์เนีย (California Supreme Court) พิพากษาใน ค.ศ. 1985 ว่า เนื่องจากไม่มีถ้อยคำทางกฎหมายอย่างชัดเจนที่ห้ามการหยุดงานประท้วง (Strike) เจ้าหน้าที่รัฐระดับท้องถิ่น (Local Government Employee) จึงสามารถผลัดงานได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย (คดี County Sanitation District 2 v.

⁶⁷ สำนักงาน ก.พ., *อ้างแล้ว* เติงอรรถที่ 57, น. 17

⁶⁸ *เพิงอ้างแล้ว*, น. 67

⁶⁹ Richard Kearney, Labor Relations in the Public Sector, 4 th Edition, Taylor & Francis Group, Boca Ration London New York, 2009, p. 233.

Los Angeles County Employee Association, Local 660 1985) คดีนี้ศาลสูงแห่งมลรัฐแคลิฟอร์เนียสรุปว่า ข้อห้ามตามกฎหมายจารีตประเพณีแบบดั้งเดิม (Conventional Common-law Prohibition) ที่ไม่ให้หยุดงานประท้วงเป็นสิ่งล้าสมัย (Outdated) และไม่มีคุณธรรม อีกทั้ง รัฐธรรมนูญยังคุ้มครองสิทธิในการหยุดงานประท้วง (Right to Strike) เนื่องจากการหยุดงานประท้วงเป็นผลสืบเนื่องจากสิทธิในการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพ (Right to Join Union)⁷⁰ มลรัฐส่วนใหญ่เพียงแต่เรียกร้องให้ลูกจ้างยอมทำตามเงื่อนไขก่อนการนัดหยุดงาน เช่น การไกล่เกลี่ย (Mediation) การค้นหาความจริง (fact finding) การแจ้งล่วงหน้าก่อน (prior notice)

3) ประเทศที่ให้นัดหยุดงานแบบจำกัด

ประเทศเยอรมัน สิทธิในการนัดหยุดงานได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 9 วรรคสาม แต่โดยที่ไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้สิทธิในการนัดหยุดงานเอาไว้โดยเฉพาะ หลักเกณฑ์การใช้สิทธิในการนัดหยุดงานเกือบทั้งหมดจึงมาจากการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล⁷¹ โดยเฉพาะอย่างยิ่งศาลแรงงานแห่งสหพันธ์ (Federal Labour Court) ได้พัฒนาหลักเกณฑ์สำคัญในการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของการใช้สิทธิในการนัดหยุดงานเอาไว้หลายประการ⁷² โดยอาศัยหลักความพอสมควรแก่เหตุ (principle of proportionality) ภายใต้หลักดังกล่าว ศาลแรงงานแห่งสหพันธ์ได้วางหลักเกณฑ์การใช้สิทธิในการนัดหยุดงานที่สำคัญเอาไว้ดังนี้

(1) การนัดหยุดงานต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อการกดดันให้นายจ้างยอมรับข้อเรียกร้องของสหภาพแรงงาน และข้อเรียกร้องดังกล่าวต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับสภาพการจ้างเท่านั้น

เนื่องจากในระบบกฎหมายของเยอรมันนั้น สิทธิในการนัดหยุดงานถูกมองว่าเป็นเพียงสิทธิอันเป็นส่วนประกอบของสิทธิในการร่วมเจรจาต่อรองหรือเป็นส่วนหนึ่ง

⁷⁰ Hogler 1986 อ้างถึงใน Richard Kearney, p. 234.

⁷¹ Roger Blanpain, International encyclopaedia for labour law and industrial relations: Germany, Kluwer Law International, 2000, pp. 166-167.

⁷² Roger Blanpain, Comparative labour law and industrial relations, Deventer, Kluwer Law and Taxation Pub., 1987, p. 411.

ที่ทำให้สิทธิในการร่วมเจรจาต่อรองมีความสมบูรณ์เท่านั้น⁷³ ดังนั้น การนัดหยุดงานจะชอบด้วยกฎหมายก็ต่อเมื่อการนัดหยุดงานนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนกระบวนการร่วมเจรจาต่อรอง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การนัดหยุดงานต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อการกดดันให้นายจ้างยอมรับข้อเรียกร้องเกี่ยวกับสภาพการจ้างของสหภาพแรงงานเท่านั้น

(2) การนัดหยุดงานจะใช้ได้ในฐานะที่เป็น “มาตรการขั้นสุดท้าย” ในการระงับข้อพิพาททางแรงงานเท่านั้น

หลักเกณฑ์ดังกล่าวเรียกว่า “หลักการอันเป็นมาตรการขั้นสุดท้าย” (ultima ratio prinzip) ภายใต้หลักเกณฑ์นี้ การนัดหยุดงานจะใช้ได้ก็ต่อเมื่อไม่สามารถใช้กระบวนการระงับข้อพิพาทอย่างอื่นได้อีกต่อไปแล้ว กล่าวคือ การร่วมเจรจาต่อรองประสบความสำเร็จและได้ใช้ความพยายามทุกวิถีทางในการประนีประนอมข้อพิพาทแล้ว หากหลังจากนั้นยังคงมีข้อพิพาทอยู่จึงจะสามารถใช้การนัดหยุดงานเป็นเครื่องมือในการระงับข้อพิพาทได้⁷⁴ การนัดหยุดงานในขณะที่ยังคงมีวิธีการอื่นที่สามารถใช้เพื่อระงับข้อพิพาทได้ย่อมถือว่าการนัดหยุดงานโดยไม่จำเป็น และขัดต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุ⁷⁵

(3) การนัดหยุดงานต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมต่อฝ่ายนายจ้างและต่อบุคคลภายนอก

แม้ในกรณีที่ไม่มีการระงับข้อพิพาทวิธีอื่นแล้วนอกจากการนัดหยุดงาน การใช้การนัดหยุดงานเป็นเครื่องมือในการระงับข้อพิพาทนั้น ยังคงต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมต่อฝ่ายนายจ้างด้วย กล่าวคือ การนัดหยุดงานจะต้องไม่มีเป้าหมายที่จะทำลายธุรกิจหรือทำให้กิจการของนายจ้างต้องได้รับความเสียหายมากเกินไป⁷⁶ หลักการนัดหยุดงานต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมยังหมายความว่า การนัดหยุดงานต้องไม่มีการใช้ความรุนแรง แม้กระทั่งการนัดหยุดงานที่มีระยะเวลายาวนานนั้น ในทางทฤษฎีแล้วก็อาจเป็นการนัดหยุดงานที่ไม่เป็นธรรมได้เช่นกัน⁷⁷

⁷³ Roger Blanpain, *supra note 71*, p. 167

⁷⁴ Roger Blanpain, *supra note 71*, p.171

⁷⁵ Roger Blanpain, *supra note 72*, p. 414

⁷⁶ วรพจน์ วิชราชกุล, “กระบวนการระงับข้อพิพาทแรงงานตามกฎหมาย”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), น.122.

⁷⁷ Roger Blanpain, *supra note 71* p.170.

ในส่วนของคุณคณายนอกนั้น การนัดหยุดงานจะส่งผลกระทบต่อบุคคลภายนอกเป็นอย่างยิ่งในกรณีที่เป็นกรนัดหยุดงานในกิจการหรือบริการที่มีความสำคัญ (essential services) ภายใต้หลักความพอสมควรแก่เหตุ ผลประโยชน์ของบุคคลภายนอกซึ่งโดยหลักก็คือประชาชนโดยทั่วไปนั้น จะต้องไม่ได้รับผลกระทบมากเกินไป ควร ศาลแรงงานแห่งสหพันธ์ได้กล่าวในคำวินิจฉัยปี 1971 ดังนี้

“ในสังคมของพวกเรา ที่ซึ่งทุกสิ่งถูกยึดโยงและเชื่อมต่อเข้าด้วยกัน การนัดหยุดงานและการปิดงานนั้นหาได้ส่งผลกระทบเฉพาะต่อนายจ้างและลูกจ้างที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการต่อสู้ทางอุตสาหกรรม (industrial action) เท่านั้น แต่บุคคลภายนอกซึ่งรวมถึงภาคสาธารณะโดยทั่วไปก็ได้รับผลกระทบไปด้วย ด้วยเหตุนี้ การต่อสู้ทางอุตสาหกรรม (ในที่นี้หมายถึงการนัดหยุดงาน) จึงต้องอยู่ภายใต้หลักความพอสมควรแก่เหตุ กล่าวคือ ปัจจัยทางเศรษฐกิจต้องถูกนำมาเป็นเงื่อนไขในการพิจารณา และผลประโยชน์ของสาธารณะจะต้องไม่ถูกละเมิดอย่างเห็นได้ชัด”⁷⁸

ด้วยเหตุที่การนัดหยุดงานอาจส่งผลกระทบต่อบุคคลภายนอก หลักการนัดหยุดงานต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมต่อบุคคลภายนอกจึงมีความหมายรวมไปถึงการห้ามใช้สิทธินัดหยุดงานสำหรับลูกจ้างในบางกลุ่มอาชีพ เช่น แพทย์ บุคลากรในสถานพยาบาล พนักงานดับเพลิง หรือตำรวจ เป็นต้น

1.4.3 หลักการทั่วไปและข้อยกเว้นของเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหภาพแรงงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550

1.4.3.1 หลักทั่วไปของเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหภาพแรงงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติรับรองเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหภาพแรงงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยบัญญัติ ดังนี้

มาตรา 64 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

⁷⁸ *Ibid*, p.180.

ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเสรีภาพ ในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน และความต่อเนื่องในการจัดทำและให้บริการสาธารณะ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งและวรรคสองจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ

กล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2550 ให้เสรีภาพในการรวมกันเป็นสหภาพแรงงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อใช้เป็นวิถีทางในการเจรจากับรัฐให้ได้รับการคุ้มครองอย่างเป็นธรรมสอดคล้องต่อหลักการ 2 ประการ คือ

ประการแรก หลักสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

มาตรา 26 บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” โดยมีเจตนารมณ์เพื่อต้องการให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมทั้งสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย จากการใช้อำนาจใด ๆ โดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรหรือทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือตามกฎหมายอื่นก็ตาม รวมตลอดถึงการตีความกฎหมายขององค์กรดังกล่าว จะต้องเป็นไปโดยคำนึงถึงผลกระทบต่อประชาชน และเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้ ไม่ว่าจะเป็นการรับรองโดยแจ้งชัด หรือโดยปริยาย

ประการที่สอง หลักขจัดการเลือกปฏิบัติ

มาตรา 30 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้ตัวบุคคลสามารถได้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ตามวรรคสาม

บทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อรับรองความเสมอภาคเท่าเทียมกันในสิทธิต่าง ๆ ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นชายหรือหญิง และไม่ว่าจะเป็นเรื่องใด ๆ ก็ตาม ซึ่งเป็นการให้การรับรองความเสมอภาคเท่าเทียมกันตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว สอดคล้องตามหลักความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม โดยคำนึงถึงหลักการสำคัญที่จะต้องเคารพต่อความเสมอภาคเท่าเทียมกันและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อันเป็นบทบาทสำคัญของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน⁷⁹

รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 รับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นครั้งแรกโดยที่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป สำหรับเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 43 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จึงบัญญัติว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ และต้องไม่มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง ส่วนหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการรวมกลุ่มนั้นให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังนั้น การตราพระราชกฤษฎีกายังสอดคล้องกับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 151 ว่าด้วยเรื่องการคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้งองค์การ สมาคม และกระบวนการในการกำหนดเงื่อนไขและสภาพการจ้างในระบบราชการ อันจะช่วยให้ระบบราชการไทยมีภาพลักษณ์เป็นที่ยอมรับของประชาคมนานาชาติในเรื่องสิทธิมนุษยชน⁸⁰

นอกจากนี้ รัฐยังมีอำนาจตรากฎหมายจัดระเบียบแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพของราษฎรเพื่อป้องกันมิให้ราษฎรแต่ละคนใช้สิทธิและเสรีภาพของตนกระทำการใด ๆ ที่เป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือเป็นการขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน อันเป็นข้อยกเว้นของการใช้สิทธิและเสรีภาพที่จะกล่าวต่อไป

⁷⁹ วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม, “เสรีภาพในการรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐ”, วารสารวิชาการศาลปกครอง, ปีที่ 8 ฉบับที่ 1 (มกราคม – เมษายน 2551)

⁸⁰ สำนักงาน ก.พ., อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 57, น. 5. (คำนำ)

1.4.3.2 ข้อยกเว้นของการใช้เสรีภาพในการรวมกันเป็นสหภาพแรงงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การใช้สิทธิและเสรีภาพเป็นการพิจารณาในด้านของผู้ใช้สิทธิและเสรีภาพว่าจะใช้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ได้แค่ไหนเพียงใด ส่วนข้อยกเว้นเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยกฎหมาย คือการพิจารณาในด้านของรัฐว่า ถ้าต้องการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองนั้นจะทำได้หรือไม่ เพียงใด⁸¹ ข้อยกเว้นการใช้เสรีภาพในการรวมกันเป็นสหภาพแรงงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงพิจารณาในแง่สถานะที่เป็นพลเมืองโดยทั่วไป และสถานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนี้

1.4.3.2.1 ข้อยกเว้นสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองโดยทั่วไป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดขอบเขตของการใช้สิทธิและเสรีภาพไว้ใน มาตรา 28 วรรคหนึ่ง ว่า “บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน...” จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่าขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพ ซึ่งเป็นข้อยกเว้นสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองโดยทั่วไปประกอบด้วย

1) การใช้สิทธิและเสรีภาพต้องไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น วัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลอื่นนั้น แม้โดยหลักแล้วเสรีภาพไม่ได้ก่อให้เกิดความผูกพันระหว่างปัจเจกบุคคล แต่โดยที่รัฐเป็นผู้ให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของทุกคนให้อยู่อย่างเท่าเทียมกัน รัฐอาจจำกัดการใช้เสรีภาพของบุคคลเพื่อบุคคลอื่นหรือบุคคลที่สาม ที่จะไม่ถูกละเมิดในสิทธิและเสรีภาพ ด้วยเหตุนี้ การละเมิดผลประโยชน์ของบุคคลอื่น การทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นหรือการทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลที่สาม กรณีดังกล่าวจะเป็นการละเมิดสิทธิบุคคลอื่น⁸² จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะสร้างความสงบเรียบร้อยในสังคม

2) การใช้สิทธิและเสรีภาพต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หมายถึงการห้ามการใช้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้กระทำในสิ่งที่ถือว่าเป็นปฏิปักษ์หรือศัตรูต่อ

⁸¹ ปริญญา เทวานฤมิตรกุล “การใช้โทรศัพท์มือถือในห้องเรียนกับขอบเขตการใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ”, รพี 42 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, น. 63 (7 สิงหาคม 2542).

⁸² บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543), น. 148.

รัฐธรรมนูญ เช่น มาตรา 1 บัญญัติว่า “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้” เราก็มีอาจที่จะใช้สิทธิเสรีภาพเพื่อดำเนินการให้มีการแบ่งแยกดินแดนได้

3) การใช้สิทธิและเสรีภาพต้องไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดี เป็นหลักการเพื่อประโยชน์ส่วนรวม กล่าวได้ว่าบุคคลจะมีเสรีภาพกระทำการอย่างไร อยู่ภายใต้เงื่อนไขอีกประการหนึ่งนอกจากเสรีภาพของบุคคลอื่น คือประโยชน์ส่วนรวมของรัฐนั้นว่าจะจำกัดขอบเขตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมได้เพียงใด หลักที่นำมาใช้เพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวม คือหลักกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่ถือผลประโยชน์ส่วนรวมอยู่เหนือผลประโยชน์ของปัจเจกชน บุคคลทุกคนไม่มีสิทธิที่จะกระทำการใดที่จะเป็นผลร้ายต่อส่วนรวม แต่ลักษณะอย่างไรจึงจะเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยนั้น เป็นการยากที่จะใช้การวิเคราะห์ศัพท์ได้ แต่พอจะเห็นได้ว่าเรื่องใดที่มีได้เกี่ยวข้องด้วยส่วนได้เสียของเอกชนแต่อาจจะกระทบไปถึงส่วนได้เสียของประชาชนคนอื่น เรื่องนี้จะถือได้ว่าเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน⁸³ และในทัศนะของนักนิติศาสตร์อเมริกันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยเห็นว่าย่อมเปลี่ยนไปตามความเปลี่ยนแปลงของสถานะทางสังคม รวมทั้งทัศนะมหาชนที่เปลี่ยนแปลงไป

ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือผลประโยชน์ของรัฐ เป็นเหตุผลสำคัญเรื่องหนึ่งรัฐใช้เป็นเงื่อนไขในการจำกัดเสรีภาพของบุคคลทุกเรื่อง ซึ่งรัฐมักอ้างและนำมาใช้ได้อย่างกว้างขวาง ได้มีผู้ให้ขอบเขตความหมายของความสงบเรียบร้อยของประชาชน (Public Order) เอาไว้ดังนี้

(1) วินัย หรือ ข้อบังคับแก่บุคคลเพื่อรักษาไว้ให้มั่นคง ซึ่งความปลอดภัย และเพื่อรักษาความยุติธรรม ให้มีอยู่ในความเกี่ยวพันระหว่างประชาชน รวมถึงรัฐประศาสนนโยบาย (public policy) หรือรักษาความปลอดภัยของประเทศและบุคคลภายในประเทศด้วย⁸⁴

(2) เรื่องใดที่มีได้เกี่ยวข้องด้วยส่วนได้เสียของเอกชนผู้เป็นคู่กรณีโดยเฉพาะ แต่อาจกระทบกระเทือนไปถึงส่วนได้เสียของประชาชนคนอื่น⁸⁵

⁸³ เสนีย์ ปราโมช, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมและหนี้ เล่ม 1 (พระนคร: โรงพิมพ์อักษรสาส์น, 2509), น. 36-37.

⁸⁴ วิริยะ เกิดศิริ, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมสัญญา และหนี้ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทาลัยธรรมศาสตร์, 2527), น. 17.

⁸⁵ เสนีย์ ปราโมช, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 83, น. 148.

(3) ความปลอดภัยของประชาชนภายนอกประเทศ บทบัญญัติโดยกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมืองเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน เช่น การกำหนดคนเข้าเมือง การจดทะเบียนในการทหาร และกฎหมายอาญา

(4) ความปลอดภัยของประชาชนภายในประเทศ หรือป้องกันหมู่ประชาชน การกระทำผิดกฎหมายและวิธีพิจารณาความอาญา

(5) ประโยชน์ทั่วไปของประเทศในทางเศรษฐกิจ รายได้ของประเทศ การสาธารณสุข ศิลปกรรมอันดี ภาษีอากร โรคติดต่อ การพนัน

1.4.3.2.2 ข้อยกเว้นบุคคลซึ่งมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

โดยทั่วไปหลักความเสมอภาคนั้นผูกพันต่อการกระทำของรัฐทุก ๆ เรื่อง ทั้งนี้ต้องพิจารณาความแตกต่างของสาระสำคัญของข้อเท็จจริงประกอบกับต้องคำนึงถึงการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะด้วย ดังนั้นการปฏิบัติให้เหมือนกันโดยมิได้พิจารณาความแตกต่างของข้อเท็จจริงในเรื่องนั้น ๆ ย่อมเป็นการขัดหลักความเสมอภาค อย่างไรก็ตาม ในรัฐธรรมนูญก็มีบทบัญญัติยกเว้นหลักความเสมอภาคไว้ เช่น เรื่องความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา ตามมาตรา 131 เป็นต้น นอกจากนี้หลักความเสมอภาคตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในคำวินิจฉัยที่ 37/2542 ว่าการที่หน่วยงานของรัฐมิใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติต่อกิจการของหน่วยงานในลักษณะที่แตกต่างไปจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เนื่องจากเมื่อพิจารณาตามมาตรา 30 (รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540) จะพบว่าเป็นหลักความเสมอภาคทางกฎหมายที่ห้ามมิให้มีการปฏิบัติที่แตกต่างกันระหว่างบุคคลที่มีสถานะเดียวกันโดยไม่มีเหตุอันควร เมื่อสำนักงานผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา มีลักษณะพิเศษเฉพาะในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมิใช่ส่วนราชการ มิใช่รัฐวิสาหกิจ และมีได้เป็นหน่วยงานเอกชนอื่นจะต้องอยู่ภายใต้การบังคับกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานแล้ว การปฏิบัติต่อกิจการของสำนักงานในลักษณะที่แตกต่างไปจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานจึงเป็นการสมเหตุสมผล เหมาะกับสถานะของผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานฯ จึงไม่เป็นการเลือกปฏิบัติอันขัดต่อรัฐธรรมนูญตามมาตรา 30

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองเกี่ยวกับความเสมอภาคที่บุคคลซึ่งอยู่ในตำแหน่ง หรือสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ในมาตรา 31 ว่า “บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ย่อมมีสิทธิเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมาย

หรือกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจรรยาบรรณ”

หากพิจารณาบทบัญญัติมาตรานี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา 64 สิทธิและเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่เมื่อยกเว้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ย้ายบทบัญญัติเรื่องสิทธิและเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐมาไว้ในส่วนที่ 2 ความเสมอภาค ในหมวดเดียวกัน มาตรา 31 โดยให้เหตุผลว่าเนื่องจากบทบัญญัติในมาตรานี้เกี่ยวกับความเสมอภาคที่บุคคลซึ่งอยู่ในตำแหน่งหรือสถานะดังกล่าว ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป⁸⁶ บทบัญญัติความเสมอภาคของบุคคลซึ่งมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรง ซึ่งมีความแตกต่างจากบุคคลทั่วไปไปบ้าง กล่าวคือ ได้มีข้อจำกัดไว้ในกฎหมายหรือกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจรรยาบรรณ

⁸⁶ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 55, น. 14.