

บทที่ 3

การจัดตั้งสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยในต่างประเทศ

การจัดตั้งสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยของรัฐในต่างประเทศมีพัฒนาการมาเป็นเวลานานในขณะที่ประเทศไทยยังไม่มีพัฒนาการเช่นเดียวกับในต่างประเทศ อย่างไรก็ตามปัจจุบันรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงานภาคีรัฐ โดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2550 แต่ยังไม่มีความหมายบัญญัติมาตรฐานหรือหลักเกณฑ์รับรองเสรีภาพประการนี้อย่างชัดเจน ในบทนี้จะเป็นการศึกษาความเป็นมาหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน โครงสร้างองค์กร ขอบเขตอำนาจหน้าที่ เครื่องมือในการร่วมเจรจาต่อรองและข้อจำกัดของสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยของรัฐในต่างประเทศ เพื่อประกอบการพิจารณาจัดตั้งสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทยที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตต่อไป

3.1 เสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัย

สหภาพแรงงานในโลกอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ สหภาพแรงงานที่ต่อสู้เพื่อปรับปรุงสวัสดิการสังคม (Welfare Unionism) เช่น ประเทศอังกฤษ เยอรมัน ออสเตรเลีย เป็นต้น และสหภาพแรงงานที่ต่อสู้เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจของบรรดาสมาชิก (Economic Unionism) เป็นหลัก เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาที่จัดเป็นสหภาพแรงงานตามแนวคิดทางธุรกิจเป็นหลัก (Business Unionism)

โดยทั่วไปสหภาพแรงงานในอังกฤษ และเยอรมันนั้นมิได้คำนึงถึงแต่สิ่งที่ดีของสมาชิกเท่านั้น แต่ยังคำนึงถึงสิ่งที่ดีสำหรับสังคมในวงกว้าง กล่าวคือสหภาพแรงงานเหล่านี้มิได้เพียงแต่ปรับปรุงเงื่อนไขการจ้างงานและสวัสดิการของบรรดาสมาชิกเท่านั้น แต่ยังแสดงบทบาทเป็นกลุ่มพลังในการผลักดันให้เกิดการเคลื่อนไหวเพื่อจุดมุ่งหมายและจินตนาการที่กว้างขวางขึ้น สหภาพแรงงานจำนวนมากในยุโรปเห็นว่าการแก้ไขปัญหาค่าจ้าง สวัสดิการ และอื่น ๆ ของลูกจ้างไม่มีวันประสบความสำเร็จและยั่งยืนหากไม่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางกฎหมาย สังคม และการเมืองควบคู่ไปด้วยกัน และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและระบบทางสังคมได้จำเป็นต้องใช้อำนาจทางการเมือง ดังนั้น สหภาพแรงงานในยุโรปจึงมักมีความเกี่ยวพันกับพรรคการเมืองอย่างจริงจัง โดยใช้พรรคการเมืองเป็นเครื่องมืออันหนึ่งในการก้าวขึ้นสู่การครองอำนาจรัฐ และใช้อำนาจรัฐนั้นไป

เปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองตามลัทธิความเชื่อและจินตนาการของพวกเขา ซึ่งบทบาทนี้แตกต่างจากวัตถุประสงค์ของสหภาพแรงงานในสหรัฐอเมริกาที่จำกัดเอาไว้เพียงประเด็นแรงงานและเศรษฐกิจเท่านั้น โดยจำกัดขอบเขตการเคลื่อนไหวเอาไว้ในเรื่องแรงงานมากกว่าที่จะให้กลายเป็นประเด็นทางสังคม และพอใจที่จะต่อสู้ภายในระบบปัจจุบันมากกว่าที่จะคิดเปลี่ยนแปลงระบบ¹

3.1.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

3.1.1.1 ความเบื้องต้นเรื่องเสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน

รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาให้การคุ้มครองหลักการเรื่องสิทธิแรงงาน ให้เสรีภาพในการรวมตัวและการเจรจาต่อรองโดยปราศจากการแทรกแซงของรัฐ โดยการให้ความคุ้มครองทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง กล่าวคือ รัฐจะต้องให้เสรีภาพในการจัดตั้งและเข้าร่วมกับสหภาพแรงงาน เสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมเพื่อประโยชน์ของสมาชิกตามวัตถุประสงค์ นอกจากนี้ยังรับรองเสรีภาพในการร่วมเจรจาต่อรองระหว่างนายจ้างกับสหภาพแรงงาน รวมทั้งให้ความคุ้มครองการเลือกปฏิบัติของนายจ้างต่อลูกจ้างที่เกี่ยวข้องกับสหภาพแรงงาน รวมทั้งการรวมตัวดังกล่าวจะต้องไม่อยู่ภายใต้การครอบงำและปราศจากการถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวางจากนายจ้าง ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 8 A (2) ของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ (The National Labor Relations Act 1935 : NLRA) ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่ให้การคุ้มครองแรงงานภาคเอกชน โดยสรุปในประเทศสหรัฐอเมริกามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับด้านแรงงานสัมพันธ์บ้างต่าง ๆ ที่ให้การคุ้มครองแรงงานในภาคเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน มีดังต่อไปนี้²

1. กฎหมายแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ (The National Labor Relations Act 1935 : NLRA) เป็นกฎหมายหลักในการคุ้มครองแรงงานภาคเอกชน ครอบคลุมทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างที่มีชั่วโมงการทำงาน ในการจัดตั้งองค์กรของตนและการไม่ถูกแทรกแซง

2. ลูกจ้างในกิจการรถไฟ และสายการบิน อยู่ภายใต้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ในกิจการรถไฟ (Railway Labor Relations Act 1926 : RLA) โดยได้รับการคุ้มครองคล้ายคลึงกับลูกจ้างภาคเอกชนภายใต้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ (NLRA)

¹ สังคีต พิริยะรังสรรค์, แรงงานสัมพันธ์ ทฤษฎีและการปฏิบัติ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์หนังสือแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), น 172-173.

² ภัทร (นามแฝง), “แรงงานสัมพันธ์ และการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวและการเจรจาต่อรองในสหรัฐอเมริกา,” วารสารแรงงานสัมพันธ์, ปีที่ 45, น. 52, (กันยายน – ตุลาคม 2546)

3. สิทธิของลูกจ้างรัฐบาลสหรัฐอเมริกา ได้รับการคุ้มครองโดย บรรพที่ 7 ของพระราชบัญญัติปฏิรูประเบียบข้าราชการพลเรือน (Title VII of The Civil Service Reform Act of 1978 : CSRA) และได้ปรับใช้กับลูกจ้างของฝ่ายนิติบัญญัติในรัฐบาลกลาง และลูกจ้างของสำนักงานบริหารของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาด้วย

4. ลูกจ้างในกิจการไปรษณีย์ได้รับการคุ้มครองภายใต้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ (NLRA) และบทบัญญัติของกฎหมายปฏิรูปกิจการไปรษณีย์ (Postal Reorganization Act 1970)

5. ลูกจ้างของรัฐบาลในระดับมลรัฐและท้องถิ่น ที่ไม่อยู่ในความคุ้มครองของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ (NLRA) จะได้รับการคุ้มครองภายใต้รัฐธรรมนูญ และกฎหมายหรือระเบียบเฉพาะในเรื่องสิทธิแรงงานที่กำหนดโดยมลรัฐแต่ละมลรัฐ

6. ลูกจ้างภาคเอกชนบางประเภท เช่นเกษตรกรรวมพื้นฐาน ลูกจ้างทำงานบ้าน และลูกจ้างระดับหัวหน้างาน จะได้รับการคุ้มครองภายใต้รัฐธรรมนูญในการจัดตั้งองค์กรของตนเองโดยปราศจากการแทรกแซงของรัฐ

นอกจากนี้ ระบบการแรงงานสัมพันธ์ของประเทศสหรัฐอเมริกา มีลักษณะที่สำคัญ ดังนี้ ³

1. สหภาพแรงงานมีลักษณะเป็นสหภาพแรงงานธุรกิจ (Business Unionism) โดยสหภาพแรงงานส่วนใหญ่ยอมรับว่าระบบเศรษฐกิจของประเทศตนเป็นระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมและไม่เชื่อในการปฏิวัติของชนชั้นกรรมาชีพ ดังนั้นสหภาพแรงงานจะมีลักษณะเป็นสหภาพแรงงานธุรกิจ ซึ่งมุ่งเน้นในเรื่องอาชีพมากกว่าเรื่องการแข่งขัน วัตถุประสงค์สำคัญมุ่งในการปรับปรุงสถานภาพทางเศรษฐกิจของลูกจ้างที่เป็นสมาชิก ให้ความสำคัญในเรื่องการทำข้อตกลงแรงงานและสัญญาแรงงานที่เป็นธรรม ไม่มุ่งเน้นการมีบทบาทหรือเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจการทางการเมือง ซึ่งแตกต่างจากขบวนการแรงงานในยุโรปที่มีอุดมการณ์ทางการเมือง และในบางประเทศ เช่น ฝรั่งเศส และอิตาลี มักจะได้รับการสนับสนุนจากพรรคคอมมิวนิสต์

2. การร่วมเจรจาต่อรองมีลักษณะกระจายอำนาจ (Decentralized Plant-Focused Collective Bargaining) การร่วมเจรจาต่อรองมักกระทำกันในระดับบริษัท คือนายจ้างกับสหภาพ

³ Daniel Q Mills, Labor-Management Relations. (New York: McGraw-Hill International, 1994), p. 13-15. และ Fred K. Foulkes and Robert E Livernash, Human Resources Management: Case and Text. (New Jersey: Prentice-Hall, 1989), p.110-113. อ้างถึงใน สุภชัย มนต์ไพฑูลย์ และจิระจิตต์ บุนนาค, หน่วยที่ 2 หลักการและกลไกของการพนักงานสัมพันธ์, เอกสารการสอนชุดวิชา การพนักงานสัมพันธ์, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2543), น.60-61.

แรงงานในแต่ละบริษัทเจรจาต่อรองกันเอง ซึ่งแตกต่างจากในประเทศยุโรปตะวันตก ซึ่งมีลักษณะการรวมอำนาจ การเจรจาต่อรองมักทำกันในระดับอุตสาหกรรม (Industrywide bargaining) โดยสมาคม นายจ้าง หรือสหพันธ์นายจ้างจะร่วมเจรจาต่อรองกันกับองค์การฝ่ายลูกจ้างในระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติ เช่น สหภาพแรงงานอุตสาหกรรม สหภาพแรงงานช่างฝีมือ หรือสมาคมองค์การลูกจ้างโดยการร่วมเจรจาต่อรองมักเป็นเรื่องสำคัญ ๆ ส่วนเรื่องปลีกย่อยอื่น ๆ จะมีการเจรจาต่อรองในระดับบริษัทอีกครั้งหนึ่ง

3. ข้อตกลงเกี่ยวกับสหภาพการจ้างที่ซับซ้อน (Comprehensive Labor Agreements) ในการเจรจาต่อรองเพื่อจัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับสหภาพการจ้างจะเน้นในเรื่องการใช้ถ้อยคำที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรในข้อตกลง เพราะการควบคุมเพื่อให้มีการปฏิบัติตามข้อตกลงจะยึดถ้อยคำที่ปรากฏในข้อตกลงเป็นหลัก แนวปฏิบัตินี้จะแตกต่างจากประเทศในยุโรป ข้อตกลงเกี่ยวกับสหภาพการจ้างจะไม่มีรายละเอียดมากและจะกำหนดเพียงแค่เกณฑ์ขั้นต่ำไว้ ในประเทศอังกฤษข้อตกลงเกี่ยวกับสหภาพการจ้างบางเรื่องมักจะเป็นประเพณีปฏิบัติ และไม่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษร

4. สถาบันที่จัดตั้งขึ้นเพื่อยุติข้อขัดแย้งระหว่างนายจ้างและลูกจ้างมีหลายสถาบัน ฝ่ายลูกจ้างที่เดือดร้อนเพราะถูกละเมิดสิทธิบางอย่างอาจใช้วิธีการร้องทุกข์และยุติข้อขัดแย้งโดยให้มีการชี้ขาดโดยสมัครใจจากบุคคลที่สาม ส่วนข้อพิพาทอันเนื่องมาจากสัญญาจ้างแรงงานอาจยุติโดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และโดยกระบวนการเจรจาต่อรองที่กำหนดในกฎหมาย ดังนั้น แม้ว่าสหรัฐอเมริกาจะเป็นประเทศใหญ่มีพลเมืองจำนวนมาก มีระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งเปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ มีสิทธิเสรีอย่างเต็มที่ที่จะเรียกร้อง ปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มตน ซึ่งน่าจะเกิดความไม่สงบทางด้านการเมืองและสังคม แต่กลับปรากฏว่าความขัดแย้งและความวุ่นวายทางสังคมอันเกิดจากความสัมพันธ์ที่ไม่ราบรื่นของฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างมีน้อย ทั้งนี้ อาจประกอบกับสหภาพแรงงานของสหรัฐอเมริกาส่วนใหญ่จะไม่ยุ่งเกี่ยวทางด้านการเมืองด้วย

5. หลักการมีสหภาพแรงงานแห่งเดียวเป็นตัวแทน (Exclusive representation) ตามหลักการนี้พนักงานจะมีสหภาพแรงงานแห่งเดียวเป็นตัวแทนเท่านั้น ซึ่งต่างจากยุโรปที่มีสหภาพแรงงานหลายแห่งเป็นตัวแทนได้ (Multiple Unionism) ในสหรัฐอเมริกา หลักการมีสหภาพแรงงานแห่งเดียวเป็นตัวแทนพนักงานมีรากฐานมาจากหลักการ Exclusive Jurisdiction ในสมัยศตวรรษที่ 19 ต้นศตวรรษที่ 20 จากสหพันธ์แรงงานอเมริกัน (The American Federation of Labor : AFL) ซึ่งระบุว่าในขอบเขตของงานหนึ่ง ๆ เช่น อาชีพหนึ่ง ๆ อุตสาหกรรมหนึ่ง ๆ จะมีตัวแทนสหภาพแรงงานที่ถูกกฎหมายแห่งเดียวเท่านั้น

3.1.1.2 เสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยของรัฐ

สาเหตุของการจัดตั้งสหภาพแรงงานของคณาจารย์มีหลายสาเหตุ เช่น มาจากแนวทางที่คณาจารย์ใช้รูปแบบอำนาจนิยมทางการบริหารที่มีมาตั้งแต่อดีตและเห็นว่าการร่วมเจรจาต่อรองเป็นวิธีการเพื่อเรียกร้องสถานภาพดั้งเดิม (Traditional Status) และเป็นสิทธิของอาจารย์ระดับมหาวิทยาลัย หรือเป็นการยอมรับว่ามีการล่มสลายของวงการวิชาการ ซึ่งมีสาเหตุจากการเกิดโครงสร้างระบบราชการที่มีความผูกพันต่อกันลดลง รวมทั้งการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยมีแนวโน้มสูงขึ้นในการขัดกันทางผลประโยชน์ รวมทั้งสภาพตลาดแรงงานวิชาชีพ และความเปลี่ยนแปลงทางด้านทัศนคติทางการเมือง เป็นต้น ดังนั้น คณาจารย์จึงมีการเรียกร้องให้ออกกฎหมายที่อนุญาตให้ตั้งระบบการเป็นตัวแทนร่วม (System of Joint Representation) เพื่อให้สมาชิกคณาจารย์เป็นผู้เลือกสามารถทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการเจรจาต่อรองได้⁴

เพื่อประโยชน์ในการศึกษาถึงเจตนารมณ์ในการจัดตั้งสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยของรัฐ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะทำการศึกษากฎหมายของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นตัวอย่างในการศึกษา ในบรรดาการจัดตั้งสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกา มลรัฐแคลิฟอร์เนียถือเป็นมลรัฐที่มีการออกกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ในสถาบันอุดมศึกษามาใช้บังคับเป็นการเฉพาะ กล่าวคือ กฎหมายว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างในสถาบันอุดมศึกษา ค.ศ.1979 (Chapter 12 Higher Employer-Employee Relations Act : HEERA) ลักษณะที่ 12 บัญญัติให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพนักงานสัมพันธ์ (Public Employment Relations Board : PERB) ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการจากสามฝ่ายหรือไตรภาคี ได้แก่ ฝ่ายบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย ในฐานะตัวแทนของมหาวิทยาลัย ลูกจ้างหรือพนักงานมหาวิทยาลัย และสหภาพแรงงานพนักงานมหาวิทยาลัย (สหภาพแรงงานพนักงานในมหาวิทยาลัยเพิ่งจะได้รับสิทธิตามกฎหมายฉบับ ค.ศ.1979 ที่จะให้มีที่นั่งในคณะกรรมการในคณะกรรมการคณะนี้) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานสัมพันธ์ คือกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย กฎหมายกำหนดว่าการอนุมัติ อนุญาต หรือดำเนินการเกี่ยวกับบุคลากร มหาวิทยาลัยจะต้องปรึกษารัฐหรือกับคณะกรรมการชุดนี้ก่อน และในกรณีที่มีความสำคัญ การตัดสินใจจะต้องกระทำภายใต้การตกลงยินยอมของสหภาพแรงงานก่อน

สำหรับความเป็นมาของกฎหมาย HEERA สภานิติบัญญัติแห่งมลรัฐแคลิฟอร์เนียได้แสดงไว้ซึ่งเจตนารมณ์ ดังต่อไปนี้⁵

⁴ John C. Livingston, "Chapter 8 Collective Negotiations" In Handbook of College and University Administration General, pp. 6-104 - 6-108. Edited by Asa S. Knowlew. McGraw-Hill Book Company, 1970.

- (a) ประชาชนชาวรัฐแคลิฟอร์เนียมีความปรารถนาที่จะสร้างแรงงานสัมพันธ์ในรูปแบบปรองดองและร่วมมือกันระหว่างคณาจารย์ของสถาบันอุดมศึกษาภาครัฐกับสถาบันดังกล่าว
- (b) ลูกจ้างทั้งหลายที่อยู่ในระบบสถานศึกษาภาครัฐ ได้รับโอกาสในการร่วมเจรจาต่อรอง ผ่านทางการบังคับใช้กฎหมายตามลักษณะ 10.3 (เริ่มต้นจากข้อ (Section) 3512) และลักษณะ 10.7 (เริ่มต้นจากข้อ 3540) ดังนั้น จึงเป็นการดีที่จะขยายขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายฉบับนี้ให้ครอบคลุมไปถึงพนักงานของมหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย (University of California) วิทยาลัยกฎหมายฮาสติงส์ (Hasting College of the Law) และมหาวิทยาลัยรัฐแคลิฟอร์เนีย (California State University)
- (c) ประชาชนชาวรัฐแคลิฟอร์เนียได้จัดตั้งระบบอุดมศึกษาภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งรัฐแคลิฟอร์เนีย (Constitution of the State of California) โดยมีเจตนารมณ์ให้ประชาคมทางวิชาการ (Academic Community) มีเสรีภาพอย่างเต็มที่ในการแสวงหาความรู้ (Full Freedom of Inquiry) และบริหารงานโดยปลอดจากอิทธิพลทางการเมือง ดังนั้น เพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ดังกล่าว ประชาชนชาวรัฐแคลิฟอร์เนียจึงได้จัดตั้งสมาชิกสภามหาวิทยาลัย (Regents) เพื่อบริหารมหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย จัดตั้งคณะผู้บริหาร (Board of Directors) เพื่อบริหารวิทยาลัยกฎหมายฮาสติงส์ และจัดตั้งคณะทรัสต์ (Board of Trustees) เพื่อบริหารมหาวิทยาลัยรัฐแคลิฟอร์เนีย
- (e) ลักษณะ 12 นี้มีจุดประสงค์เพื่อวางแนวทางให้ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างในระบบอุดมศึกษา (Higher Education Employer) กับลูกจ้างเป็นสิ่งที่สร้างความมั่นใจว่า ความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ (Responsibility and Authorities) ซึ่งทั้งนายจ้างและลูกจ้างมีอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งรัฐแคลิฟอร์เนียและภายใต้กฎหมายต่าง ๆ จะดำเนินไปในบรรยากาศที่ลูกจ้างมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ (Full Participation by Employees) ในการจะกำหนดสภาพการทำงาน (Conditions of Employment) อันจะมีผลกระทบต่อตนเอง ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว ลักษณะ 12 นี้จึงมีเจตนารมณ์ที่จะกำหนดพื้นฐานอันเป็นรูปแบบเดียวกันเพื่อเป็นการรับรองสิทธิของลูกจ้างที่อยู่ในระบบอุดมศึกษาดังกล่าว ให้ลูกจ้างมีเสรีภาพอย่างเต็มที่ในการจัดตั้งสมาคม (Full Freedom of Association) การจัดตั้งองค์กรขึ้นด้วยตนเอง (Self-Organization) การแต่งตั้งผู้เป็นตัวแทน (Designation of Representation) จากบุคคลผู้ที่ลูกจ้างเลือกเอง เพื่อให้บุคคลดังกล่าวเข้ามาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของลูกจ้างในด้านแรงงานสัมพันธ์กับนายจ้างของตน อีกทั้ง เลือกองค์กร

⁵ <http://atyoursevice.ucop.edu/employees/policies/labor/relations/background/heera/index.html>.

หนึ่งขึ้นทำหน้าที่ตัวแทนในลักษณะเฉพาะ (Exclusive Representation) เพื่อวัตถุประสงค์ในการเข้าประชุมหรือการหารือ (Conferring)⁶

3.1.1.3 โครงสร้างการบริหารงานของสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยของรัฐ

โครงสร้างของสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยของรัฐจะเหมือนโครงสร้างของสหภาพแรงงานโดยทั่วไปที่จะต้องมีการประชุมใหญ่ทุกปีตามข้อบังคับที่ประชุมใหญ่ ซึ่งสมาชิกทุกคนมีสิทธิเข้าร่วมประชุม รวมทั้งกำหนดนโยบายการบริหารงาน รับรองงบประมาณ และเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารขึ้นบริหารงานโดยทั่วไปของสหภาพแรงงาน

ตามรูปแบบของสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่จะเป็นสหภาพแรงงานวิชาชีพ หรือสหภาพแรงงานพนักงานสนับสนุน ซึ่งจะประกอบด้วยระดับท้องถิ่น ระดับมลรัฐ หรือระดับชาติ เช่น สมาคมการศึกษาแห่งชาติ (National Education Association : NEA) สหพันธ์ครูอเมริกา (American Federation of Teacher : AFT) หรือ สมาคมคณาจารย์มหาวิทยาลัยแห่งอเมริกา (the American Association of Professors : AAUP)⁷ รวมทั้งยังมีสหภาพแรงงานจำนวนมากในระดับมลรัฐ หรือท้องถิ่น ต่าง ๆ เป็นต้น

โครงสร้างการบริหารงานของสหภาพแรงงานของลูกจ้างในมหาวิทยาลัยของรัฐจะประกอบด้วยคณะกรรมการบริหาร (Executive Committee) ซึ่งประกอบด้วยตำแหน่งต่าง ๆ เช่น ประธาน รองประธาน เลขานุการ นายทะเบียน เหรัญญิก และตำแหน่งอื่น ๆ เป็นต้น⁸

อำนาจหน้าที่ของสหภาพแรงงาน จะเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสหภาพแรงงาน ซึ่งจะประกอบไปด้วย⁹

1. การจัดหาสมาชิก และการเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารต่าง ๆ การประชุมปรึกษา

⁶ Higher Employer-Employee Relations Act, 1979.

⁷ Richard Kearney, Labor Relations in the Public Sector, 4th Edition, (Taylor&Francis Group, Boca Raton London New York, 2009), pp. 39-42.

⁸ ธรรมนูญการปกครอง หรือข้อบังคับของสหภาพแรงงานต่าง ๆ อาทิ

1. Constitution the Union of Part Time Faculty of Wayne State University (CPTF) (http://.uptf.org/uptf_documents/constitution.pdf)

2. California State University Employee's union (CSUEU) Local 2579, 216.153/3031/docs bylaw.pdf (<http://www.CSUEU.org>)

⁹ เพิ่งอ้าง.

2. ส่งเสริมผลประโยชน์ด้านอาชีพของบรรดาสมาชิก
3. ทำการเรียกร้อง การเจรจาต่อรอง และทำข้อตกลง หรือเข้าสู่กระบวนการชี้ขาดกับ นายจ้างในเรื่องที่เกี่ยวกับเงื่อนไขและสภาพการจ้างของลูกจ้าง
4. ดำเนินกิจการของสหภาพแรงงาน

3.1.2 ประเทศอังกฤษ

3.1.2.1 ความเบื้องต้นเรื่องเสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน

คนงานอังกฤษทุกคนไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างของเอกชนหรือของรัฐบาลมีสิทธิที่จะรวมตัว หรือสมัครเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานได้ ยกเว้น ทหาร เท่านั้น ซึ่งนับว่าเป็นสิทธิในการที่จะ เข้าร่วมเป็นสมาชิกในสหภาพแรงงานหรือสิทธิในการบริหารงานของสหภาพแรงงานในประเทศ อังกฤษเป็นไปอย่างกว้างขวาง และจะไม่จดทะเบียนก็ได้ ตราบใดที่ไม่มีวัตถุประสงค์ที่ขัดกับ กฎหมาย (Human Right Act 1993) มาตรา 11 (1)¹⁰

สิทธิในการยื่นข้อเรียกร้องและการเจรจาต่อรอง ตามมาตรา 178 (2) ของกฎหมายสหภาพ แรงงานและแรงงานสัมพันธ์ (Trade Union and Labor Relations (Consolidation) Act 1992) โดยสาระสำคัญของ การเจรจาต่อรองต้องอยู่ในประเด็นต่อไปนี้¹¹

1. เนื้อหาและเงื่อนไขต่าง ๆ ในการจ้างงาน
2. การว่าจ้าง การสิ้นสุดลง หรือการหยุดชั่วคราวของการจ้างงานของลูกจ้าง
3. การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของลูกจ้างแต่ละคนหรือกลุ่ม
4. กฎระเบียบข้อบังคับ
5. การเข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานของลูกจ้าง
6. การอำนวยความสะดวกให้กับเจ้าหน้าที่ของสหภาพแรงงาน
7. กลไกการเจรจาต่อรองหรือการให้คำปรึกษา และขั้นตอนต่าง ๆ ที่สหภาพแรงงาน ที่จะนำเสนอแก่ลูกจ้าง

¹⁰ สำนักงาน ก.พ., การรวมกลุ่มของข้าราชการในต่างประเทศ, โครงการศึกษาเพื่อ
ยกร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญ สำนักงาน ก.พ.,
พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร, 2551), น.41.

¹¹ เพ็งอ้าง, น.44.

3.1.2.2 โครงสร้างการบริหารงานของสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยของรัฐ

สหภาพแรงงานของลูกจ้างในมหาวิทยาลัยในประเทศ จะเป็นสหภาพแรงงานวิชาชีพ ซึ่งประกอบด้วยบุคคลที่มีวิชาชีพสาขาเดียวกันไม่ว่าจะทำงานเป็นลูกจ้างที่ใด และจะประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นลูกจ้างของนายจ้างหลายราย ระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด หรือระดับชาติ โดยโครงสร้างการบริหารงานของสหภาพแรงงานจะประกอบด้วย โครงสร้างการบริหาร ระดับชาติ ระดับภาค และระดับท้องถิ่น ซึ่งประกอบไปด้วย¹² คณะกรรมการบริหารระดับชาติ หรือ สภาผู้บริหารระดับชาติ ประกอบด้วย ประธาน ประธานที่มาจากการเลือกตั้ง รองประธาน เลขาธิการ เหรัญญิก ตัวแทนหรือตำแหน่งของสมาชิก อื่น ๆ ในระดับชาติ ระดับภาค และระดับท้องถิ่น สำนักงานภูมิภาค สาขาหรือท้องถิ่น ประกอบด้วย คณะกรรมการ สมาชิกที่เลือกจากการประชุม และสมาชิกอื่น ๆ รวมทั้งสำนักงานบริหาร จะประกอบด้วย ประธาน รองประธาน เหรัญญิก เลขาธิการ รวมทั้งสมาชิกอื่น ๆ เป็นต้น

3.1.3 ประเทศแคนาดา

3.1.3.1 ความเบื้องต้นเรื่องเสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน

ประเทศแคนาดา มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ระบอบการปกครองเป็นสหพันธรัฐ (Federal) ประกอบด้วย 10 มณฑล (Province) คือ 1. แอลเบอร์ต้า (Alberta) 2. บริติชโคลัมเบีย (British Columbia) 3. แมนนิโทบา (Manitoba) 4. นิวบรันสวิก (New Brunswick) 5. นิวฟันด์แลนด์และลาบราดอร์ (Newfoundland and Labrador) 6. โนวาสโกเชีย (Nova Scotia) 7. ออนแทรีโอ (Ontario) 8. 프린ซ์เอ็ดเวิร์ดไอแลนด์ (Prince Edward Island) 9. คิวเบก (Quebec) 10. ซัสแคตเชวัน (Saskatchewan) และ 3 เขตการปกครอง หรือดินแดน (territories) คือ 1. นอร์เวสต์เทริทอรีส์ (Northwest Territories) 2. นูนาวุต (Nunavut) 3. ยูคอน (Yukon) โดยแต่ละมณฑลมีมุขมนตรี (Premier) เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ความแตกต่างระหว่างมณฑลกับเขตการปกครองคือมณฑลของแคนาดาได้รับมอบอำนาจตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญโดยตรง ขณะที่เขตการปกครองของแคนาดาจะจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายของสหพันธรัฐ ดังนั้นรัฐบาล

¹² สหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยของประเทศอังกฤษ อาทิ

1. สหภาพแรงงานมหาวิทยาลัยและวิทยาลัย (University and College Union-UCU)

<http://www.ucu.org.uk>

2. สหภาพแรงงาน UNISON, <http://www.unison.org.uk>

สหพันธ์จึงมีอำนาจโดยตรงในการควบคุมดูแลเขตการปกครอง ส่วนรัฐบาลของมณฑลนั้นจะมีอำนาจและสิทธิในการปกครองตนเองมากกว่า¹³ โดยที่ค่านิยมหลักของสังคมแคนาดาที่ฝังลึกในทุกคนคือการส่งเสริมและเคารพในสิทธิและเสรีภาพของมนุษย์ ซึ่งเป็นหลักพื้นฐานสำคัญที่สุดของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สังคมแคนาดาจะสนใจอย่างยิ่งต่อพัฒนาการในประเทศที่มีระบอบการปกครองที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน¹⁴

ระบบสหพันธรัฐในแคนาดา ส่งผลให้เกิดการแบ่งอำนาจบริหารระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลมณฑลต่าง ๆ โดยรัฐบาลกลางเป็นผู้ดูแลด้านการป้องกันประเทศ การค้า และนโยบายต่างประเทศ ธนาการ กฎหมาย และการประมง เป็นต้น ขณะที่ปัญหาการว่างงาน ประกันภัย และเกษตรกรรมนั้น ต้องได้รับความร่วมมือจากรัฐบาลทั้งสองฝ่าย

รัฐบาลท้องถิ่นแต่ละมณฑลต่าง ๆ จัดว่ามีอำนาจค่อนข้างสูง และบริหารงานผ่านระบบสภา (แต่ไม่มีวุฒิสภา) เพื่อดำเนินการด้านสุขภาพ การศึกษา ทรัพยากรธรรมชาติ และการคมนาคม ด้วยเหตุนี้กฎหมายแต่ละมณฑลจึงแตกต่างกันไป¹⁵ แต่ละมณฑลในประเทศแคนาดามีบทบัญญัติกฎหมายของตนเอง ในเรื่องกฎหมายการแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐ ที่ให้เสรีภาพแก่ลูกจ้างภาครัฐในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน เช่น มณฑลแอลเบอร์ต้า (Alberta) กฎหมายพนักงานสัมพันธ์ภาครัฐ (Public Service Employee Relation Act) มณฑลออนแทรีโอ กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ (the Labour Relations Act) ซึ่งใช้กับลูกจ้างภาครัฐในแต่ละมณฑล เป็นต้น

3.1.3.2 โครงสร้างการบริหารงานของสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยของรัฐ

รูปแบบของสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยของรัฐส่วนใหญ่จะเป็นสหภาพแรงงานวิชาชีพ หรือสหภาพแรงงานพนักงานสนับสนุน โครงสร้างของสหภาพแรงงาน ประกอบด้วย¹⁶ คณะกรรมการบริหารของสหภาพแรงงานซึ่งประกอบด้วย 1.ประธาน 2. รองประธาน 3. เลขานุการ 4. เหรัญญิก 5. สมาชิกอื่น ๆ เป็นต้น รวมทั้งประกอบด้วยการบริหารงานต่าง เช่น สำนักงาน การจัดประชุม เรื่องเกี่ยวกับสมาชิก คณะกรรมการต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการร่วมเจรจาต่อรอง เป็นต้น¹⁷

¹³ <http://wikipedia.org>

¹⁴ กระทรวงการต่างประเทศ, www.mifa.go.th/web/479.php?id=53#top

¹⁵ www.bloggang.com/viewblog.php?id=lekykemy&grop=4

¹⁶ <http://www.smfu.org/documents/constitution.htm>

¹⁷ ธรรมนูญการปกครอง หรือข้อบังคับของสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศแคนาดา อาทิ

3.2 ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัย

อำนาจหน้าที่ของสหภาพแรงงานโดยทั่วไปคือการร่วมเจรจาต่อรอง สหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยก็เช่นเดียวกัน การร่วมเจรจาต่อรองถือเป็นกลไกอันสำคัญที่จะทำให้หลักการมีส่วนร่วมในอำนาจการรับผิดชอบในการบริหารการศึกษาในมหาวิทยาลัยดังที่กล่าวมาในท้ายบทที่ 2 บรรลุเป้าหมายได้นั้น

การร่วมเจรจาต่อรอง (Collective Bargaining) หมายถึง การเจรจาเกี่ยวกับสภาพการทำงาน และเงื่อนไขการว่าจ้างระหว่างนายจ้างคนเดียว นายจ้างกลุ่มหนึ่ง หรือองค์การนายจ้างองค์การหนึ่ง หรือหลายองค์การฝ่ายหนึ่ง กับ องค์การซึ่งเป็นตัวแทนของคนงานองค์การหนึ่ง หรือหลายองค์การอีกฝ่ายหนึ่ง โดยมุ่งหวังที่จะตกลงกันได้ ในกรณีที่ไม่มีการตัวแทนของคนงาน ตัวแทนคนงานที่ได้รับเลือกตั้ง และได้รับมอบหมายอำนาจจากคนงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ก็อาจจะเข้าทำหน้าที่เจรจาร่วมได้¹⁸ โดยปกติวัตถุประสงค์ของสหภาพแรงงานทำหน้าที่ในกระบวนการร่วมเจรจาต่อรอง

เพื่อประโยชน์ในการศึกษาเรื่องขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัย ในที่นี้จะได้ศึกษากรณีของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ ประเทศแคนาดา เป็นกรณีศึกษาดังต่อไปนี้

3.2.1 ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา

ตามกฎหมาย HEERA ฉบับนี้ ลูกจ้างโดยส่วนใหญ่รวมทั้งหัวหน้างานจะมีองค์กรลูกจ้าง (Employee Organization) เป็นตัวแทนในลักษณะเฉพาะ (Exclusively Represented) ซึ่งลูกจ้างที่มีตัวแทนในลักษณะเฉพาะจะได้รับการคุ้มครองภายใต้สัญญาจ้างแรงงาน (Labor Contract) มีฝ่ายจำแนกทรัพยากรบุคคล (Human Resources Classification Unit) เป็นผู้กำหนดรหัสลูกจ้าง สัมพันธ์บนพื้นฐานของการพิจารณาจากคุณสมบัติประจำตำแหน่ง (Job Description) หรือรายการตำแหน่งงานว่าง (Job Vacancy Listing) นอกจากนี้ กฎหมายนี้คล้ายคลึงกับกฎหมายแรงงาน

1. [http:// 917.cupe.ca/Bylaws%20917.pdf](http://917.cupe.ca/Bylaws%20917.pdf)

2. <http://web.uvic.ca/~cupe4163/bylaws.htm>

3. <http://web.uvic.ca/~cupe4163/bylaws.htm>

¹⁸ จิตรา หิรัญอัศว และสินไชย เจริญตระกูล, การเจรจาต่อรองร่วม, แปลโดยสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ฉบับที่ 44, 2521, น. 4.

สัมพันธ์แห่งชาติ (National Labor Relations Act -NLRA) ตรงที่ไม่ครอบคลุมถึงตำแหน่งที่มีอำนาจบังคับบัญชา ทั้งนี้ แนวคำพิพากษากฎหมายได้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ (Case Law under NLRA) ไม่รองรับโครงสร้างที่มีตำแหน่งที่มีอำนาจบังคับบัญชา ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบต่อบุคลากรที่ปฏิบัติงานเทียบเท่าเต็มเวลา (Full Time Equivalent) น้อยกว่า 2 คน

แม้ว่าผู้ที่มีอำนาจบังคับบัญชาจะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในองค์กรลูกจ้างต่างๆ แต่ถ้าเป็นประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง (Employer-Employee Relations Issue) องค์กรลูกจ้างก็ไม่สามารถจะเป็นตัวแทนในลักษณะเฉพาะให้กับพนักงานผู้ที่มีอำนาจบังคับบัญชา และผู้ที่มีอำนาจบังคับบัญชาจะต้องมีตัวแทนในลักษณะเฉพาะของตน โดยผู้ที่มีอำนาจบังคับบัญชามีรหัสลูกจ้างสัมพันธ์ คือ “C” ขณะที่พนักงานในตำแหน่งบริหาร (Managerial Employee) (รหัสลูกจ้างสัมพันธ์ คือ “A”) ก็ไม่ได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างและนายจ้างในระดับอุดมศึกษา ดังนั้น จึงไม่มีสิทธิตามกฎหมายที่จะมีส่วนร่วมในองค์กรลูกจ้าง ทั้งนี้ พนักงานในตำแหน่งบริหารมีหน้าที่รับผิดชอบสำคัญในการวางแผนและบริหารจัดการนโยบายหรือโครงการต่างๆ

นอกจากผู้จัดการแล้ว พนักงานที่ต้องรักษาความลับ (Confidential Employees) (รหัสลูกจ้างสัมพันธ์ คือ “F”) ก็ไม่ได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างและนายจ้างในระดับอุดมศึกษาเช่นกัน ดังนั้น จึงไม่มีสิทธิในองค์กรลูกจ้าง ทั้งนี้ พนักงานที่ต้องรักษาความลับ คือ ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดและการแสดงออกซึ่งจุดยืนของฝ่ายบริหารในการเจรจาต่อรองต่างๆ กับทางสหภาพ โดยทั่วไป พนักงานที่ต้องรักษาความลับจำเป็นต้องเข้าถึงข้อมูลที่เป็นความลับ (Confidential Information) เพราะว่าเป็นสิ่งสำคัญต่อการกำหนดจุดยืนดังกล่าวของฝ่ายบริหาร ในทางปฏิบัติทั่วไป พนักงานที่ต้องรักษาความลับโดยส่วนใหญ่จะปฏิบัติงานในฝ่ายทรัพยากรบุคคลหรือสำนักอธิการบดี (Chancellor’s Office)¹⁹

3.2.1.1 ผู้ทรงสิทธิในการร่วมเจรจาต่อรองของสหภาพแรงงาน

ผู้ทรงสิทธิ ในการเจรจาต่อรองเพื่อทำข้อตกลงร่วมได้แก่ ฝ่ายลูกจ้าง และฝ่ายนายจ้าง ตามกฎหมาย HEERA ซึ่งมีความหมาย ดังนี้²⁰

¹⁹ <http://cusfr.ucsf.edu/index.php/pubs/higuidearticde/Chapter-21-labor-employee-relations.htm>

²⁰ Collective Bargaining Agreement Between The Board of Trustees of The California State University and United Auto workers.

ฝ่ายลูกจ้างที่เป็นตัวแทนการร่วมเจรจาต่อรอง หมายถึง การรับรองสหภาพแรงงาน (Exclusive representative) ในหน่วยการเจรจา

นายจ้าง หมายถึง คณะทรัสต์ดี (Board of Trustees) ของมหาวิทยาลัย ประกอบด้วย ประธาน หรือ อธิการบดี (Chair Chancellor) รองอธิการบดี (Vice Chancellor) เป็นต้น

หัวหน้างาน (Work leader) เป็นผู้แทนของลูกจ้างในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสัญญาจ้างแรงงาน (Labor contract)²¹

พนักงานที่มีอำนาจบังคับบัญชา (Supervisory Employees) จะไม่สามารถเป็นตัวแทนในลักษณะเฉพาะของตนเองได้

พนักงานในตำแหน่งบริหาร (Managerial Employee) จะไม่อยู่ในกฎหมาย HEERA ไม่มีสิทธิทางกฎหมายในการเข้ามาเกี่ยวข้องกับองค์กรลูกจ้างเลย มีหน้าที่ดำเนินการในกิจกรรมขององค์กรเท่านั้น

การเป็นตัวแทนให้กับลูกจ้าง (Employee Representation) ในมหาวิทยาลัยมีทั้ง ลูกจ้างที่มีตัวแทนเป็นการเฉพาะ (Exclusively-represented Employees) และลูกจ้างที่ไม่มีตัวแทน (Non-represented Employees)

ผู้เป็นตัวแทนในลักษณะเฉพาะ (Exclusive Representatives) คือ องค์กรที่ได้รับสิทธิ (ด้วยการลงคะแนนเสียงของลูกจ้างซึ่งคณะกรรมการ PERB เป็นผู้จัดการลงคะแนนเสียง) ให้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนให้ลูกจ้างกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในเรื่องการจัดตำแหน่งงาน (Job Classifications) ทั้งนี้ มหาวิทยาลัยอาจสื่อสารเฉพาะกับองค์กรดังกล่าวในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิสำหรับลูกจ้าง โดยลูกจ้างเหล่านี้จะอยู่ภายใต้ข้อตกลงร่วมเจรจาต่อรองแบบทวิภาคี (Bi-lateral Collective Bargaining Agreement) หรือสัญญาแรงงาน (Labor Contract) (บันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding - MOU)) ซึ่งเกิดจากการเจรจากันระหว่างมหาวิทยาลัยกับผู้เป็นตัวแทนในลักษณะเฉพาะ

ผู้เป็นตัวแทนในลักษณะเฉพาะในมหาวิทยาลัย ได้แก่

- สมาพันธ์ลูกจ้างเทศบาล เคาน์ตี และมลรัฐแห่งสหรัฐอเมริกา (American Federation of State, County and Municipal Employees (AFSCME)) สมาพันธ์แห่งนี้เป็นตัวแทนให้กับลูกจ้างจำนวนมาก โดยมีสัญญา 2 ประเภท คือ ลูกจ้างด้านงานบริการ และลูกจ้างด้านเทคนิคดูแลผู้ป่วย (Service and Patient Care Technical Employees) แม้ว่าเดิมสัญญาทั้ง 2 ฉบับนี้จะเคยเป็นฉบับเดียวกันมาก่อน แต่ในปัจจุบันก็มีความแตกต่างกันและเจรจาต่อรองโดยแยกจากกัน

²¹ Chapter 21: labor & Employee Relations.htm, *supra* note 19.

- กลุ่มลูกจ้างมหาวิทยาลัย (Coalition of University Employees (CUE)) เป็นตัวแทนให้กับพนักงานธุรการ (Clerical Employees) (CX)

- สมาคมพยาบาลแคลิฟอร์เนีย (California Nurses Association (CNA)) เป็นตัวแทนให้กับพยาบาล

- สมาพันธ์บรรณารักษ์มหาวิทยาลัย (University Federation of Librarian) เป็นแผนก (Division) หนึ่งของสมาพันธ์อาจารย์แห่งสหรัฐอเมริกา (American Federation of Teachers (AFT)) โดยทำหน้าที่เป็นตัวแทนให้กับบรรณารักษ์ (LX)

- สมาพันธ์อาจารย์แห่งสหรัฐอเมริกาประจำสภามหาวิทยาลัย (University Council-American Federation of Teachers) เป็นตัวแทนให้กับผู้สอนที่ไม่ได้สังกัดสภาวิชาการ (Non-academic Senate Lecturer) (IX)

- สภาธุรกิจอาคารและการก่อสร้างนครซานฟรานซิสโก (San Francisco Building and Construction Trades Council (SFBTC)) เป็นตัวแทนให้กับลูกจ้างในสวนงานที่ต้องเป็นแรงงานมีทักษะ (Skilled Trades) ประจำ UCSF (K2)

หมายเหตุ UCSF เป็นตัวย่อของ University of California of San Francisco (“มหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย ณ นครซานฟรานซิสโก”)

- ลูกจ้างด้านงานเทคนิคและวิชาชีพในมหาวิทยาลัย (University Professional and Technical Employee (UPE)) เป็นตัวแทนให้ช่างเทคนิค (Technical) (TX) ผู้ประกอบวิชาชีพด้านการวิจัย (Staff Research Professional (RX)) และผู้ประกอบวิชาชีพในโรงพยาบาล (Hospital Professional) (HX)

- สมาพันธ์สมาคมเจ้าหน้าที่ตำรวจประจำมหาวิทยาลัย (Federated University Police Officers Association (FUPOA)) เป็นตัวแทนให้กับเจ้าหน้าที่ในแผนกตำรวจประจำมหาวิทยาลัย (Campus Police Department) (PA)

สหภาพเหล่านี้เป็นตัวแทนให้กลุ่มพนักงาน (Employee as a Group) ในระหว่างการเจรจาต่อรองเกี่ยวกับสัญญา (Contract Negotiations) กับมหาวิทยาลัย เพื่อให้ทั้งมหาวิทยาลัยใช้สัญญาในรูปแบบเดียวกันหมด ยกเว้น สภาธุรกิจอาคารและการก่อสร้างนครซานฟรานซิสโก ซึ่งจะ เป็นตัวแทนให้บุคลากรที่มีทักษะฝีมือ (Skilled Craft Persons) ในมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ สหภาพ ในแบบที่เป็นตัวแทนให้ทั้งระบบ (Systemwide Union) ก็จะมีบทบัญญัติของสหภาพนั้นๆ (Local Charter) สำหรับการเป็นตัวแทนให้กับลูกจ้างเป็นรายกรณี เช่น การร้องเรียน (Grievance) ด้วยเช่นกัน

ผู้เป็นตัวแทนในลักษณะไม่เฉพาะ (Non-Exclusive Representatives) ในปัจจุบันนี้ ลูกจ้างที่อยู่ภายใต้นโยบายบุคลากรสำหรับพนักงาน (Personnel Policies for Staff Members) ยังไม่มีผู้เป็นตัวแทนในลักษณะเฉพาะ อย่างไรก็ตาม ศาลอุทธรณ์แห่งรัฐแคลิฟอร์เนีย (California Court of Appeals) ได้มีคำตัดสินว่ามหาวิทยาลัยจำเป็นต้องแจ้งให้ลูกจ้างแต่ละคนทราบถึงการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นต่างๆ เช่น ค่าจ้าง ชั่วโมงการทำงาน ข้อตกลงและเงื่อนไขในการจ้างงาน และให้ประชุมและหารือในเรื่องการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวกับตัวลูกจ้างเอง หรือผู้เป็นตัวแทน เช่น องค์กรลูกจ้าง (Employee Organizations)

การเป็นตัวแทนให้ผู้ที่มีอำนาจบังคับบัญชา (Representation of Supervisors)

ผู้ที่มีอำนาจบังคับบัญชา มีสิทธิภายใต้ HEERA ที่จะมีส่วนในการยื่นข้อร้องเรียน และในการประชุมกับฝ่ายบริหาร (Meetings with Management) ในเรื่องกับข้อตกลงและเงื่อนไขในการจ้างงาน อย่างไรก็ตาม สิทธิดังกล่าวมีข้อจำกัดทางกฎหมาย (Legal Restrictions) กล่าวคือ พนักงานที่มีอำนาจบังคับบัญชา (Supervisory Employees) ไม่สามารถลงคะแนนเสียงเลือกผู้แทนเจรจาต่อรองในลักษณะเฉพาะได้ (Exclusive Bargaining Agent) และไม่สามารถเจรจาต่อรองในเรื่องของข้อตกลงว่าด้วยการร่วมเจรจาต่อรอง (Collective Bargaining Agreement) ได้ นอกจากนี้ ในการยื่นข้อร้องเรียน หรือการหารือเกี่ยวกับค่าจ้าง ชั่วโมงการทำงาน ข้อตกลงและเงื่อนไขในการจ้างงาน พนักงานที่มีอำนาจบังคับบัญชาก็ไม่สามารถเป็นตัวแทนให้กับพนักงานที่ไม่มีอำนาจบังคับบัญชา (Nonsupervisory Employee) และทำนองเดียวกัน พนักงานที่ไม่มีอำนาจบังคับบัญชาก็ไม่สามารถเป็นตัวแทนให้กับพนักงานที่มีอำนาจบังคับบัญชาเช่นกัน ทั้งนี้ ผู้จัดการ (Managers) และพนักงานที่ต้องรักษาความลับ (Confidential Employees) จะไม่มีสิทธิภายใต้ HEERA ดังนั้น ผู้จัดการและพนักงานที่ต้องรักษาความลับจึงไม่มีผู้เป็นตัวแทนในการยื่นข้อร้องเรียนหรือในการสืบสวนสอบสวน (Investigatory Interviews) ซึ่งพนักงานที่มีอำนาจบังคับบัญชา หรือพนักงานที่ไม่ใช่ตำแหน่งบริหาร (Rank and File Employee) เป็นผู้ดำเนินการ²²

²² Chapter 21: labor & Employee Relations.htm, *supra* note 19.

3.2.1.2 ขอบเขตในการร่วมเจรจาต่อรอง

(1) ขอบเขตตามกฎหมายของตัวแทนในการร่วมเจรจาต่อรอง

กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ในสถาบันอุดมศึกษาของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย HEERA บทบัญญัติมาตรา 3562. ได้บัญญัติเกี่ยวกับขอบเขตของตัวแทนในการร่วมเจรจาต่อรอง ดังนี้²³

ข้อ (r) (1) เพื่อวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยรัฐแคลิฟอร์เนียเท่านั้น หมายถึงกำหนดขอบเขตของตัวแทนเป็นไปภายใต้ขอบเขตของค่าจ้าง, ชั่วโมงการทำงาน และ เงื่อนไขอื่น ๆ และสภาพการจ้าง โดยขอบเขตของตัวแทนจะไม่รวมถึง

(A) การพิจารณาเกี่ยวกับความดีความชอบ (merits), ความจำเป็น หรือการจัดรูปแบบการให้บริการ กิจกรรมของโครงการที่เกิดขึ้นตามกฎหมายหรือ กฎเกณฑ์ ข้อบังคับที่ออกโดยทรัสต์ตี (the trustees) ทั้งนี้ ยกเว้นว่าข้อตกลงและสภาพการจ้างงานของลูกจ้างนั้นอาจจะได้รับผลกระทบจากวิธีการนั้น

(B) ผลรวมค่าธรรมเนียมนักศึกษา ไม่รวมเป็นข้อตกลงหรือสภาพการจ้าง

(C) ค่าธรรมเนียมในการเข้าศึกษาที่จำเป็นสำหรับนักศึกษา เงื่อนไขการให้ประกาศนียบัตร หรือหนังสือรับรอง และปริญญาของนักศึกษา และการจัดการหลักสูตร หลักสูตร และแผนงานการวิจัย

(D) หลักเกณฑ์และมาตรฐานที่ใช้เพื่อการแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง, การประเมินผล และตำแหน่งทางวิชาการของอาจารย์ (tenure of academic employees) ซึ่งจะเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบร่วมกันของสภาวิชาการ (the academic senate) และทรัสต์ตี (the trustees) ตัวแทนโดยเฉพาะจะมีสิทธิที่จะได้รับคำปรึกษาและขอคำปรึกษาในเรื่องสำคัญที่อยู่นอกเหนือจากขอบเขตของตัวแทน ยกเว้น ขอบเขตของตัวแทนตามข้อความย่อนี้ หากทรัสต์ตี (the trustees) ถอนคืนในสาระสำคัญในข้อความย่อนี้จากหน้าที่ความรับผิดชอบของสภาวิชาการ สาระสำคัญจะอยู่ภายในขอบเขตของการเป็นตัวแทน

(E) ผลรวมของค่าเช่า ค่าธรรมเนียมการเคหะของพนักงานมหาวิทยาลัยของรัฐแห่งแคลิฟอร์เนีย

(2) สาระสำคัญทั้งหมดไม่ใช่ภายในขอบเขตของตัวแทนซึ่งอาจถูกสงวนไว้ให้นายจ้าง และอาจจะไม่ใช่หัวข้อในการประชุมหรือการปรึกษาหารือ การจัดเตรียมสำหรับกรณี

²³ Chapter 12 Higher Education Employer-Employee Relations, 3562 Definitions (r) (1)

ให้ความหมายอาจจะตีความข้อจำกัดของสิทธิของนายจ้างที่จะปรึกษากับพนักงานทุกคน หรือองค์การของพนักงาน ในสาระสำคัญทั้งหมดภายนอกขอบเขตของตัวแทน

ขอบเขตของตัวแทนที่ถูกลิขิต ใน (r) ของมาตรา 3562 เพื่อวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยรัฐแคลิฟอร์เนียเท่านั้น อย่างไรก็ตามมาตรา 3652.2 บัญญัติว่าขอบเขตของตัวแทนยังหมายถึง การได้รับผลประโยชน์จากการปลดเกษียณไปถึงสมาชิกของมลรัฐภายใต้ ส่วนที่ 3 (การเริ่มต้นภายในมาตรา 20000) ของหัวข้อที่ 2

(2) ขอบเขตตามสัญญาร่วมเจรจาต่อรอง

จากการศึกษาสัญญาร่วมเจรจาต่อรอง (The Collective Bargaining Agreement) ระหว่างมหาวิทยาลัยและสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัย พบว่า ข้อสัญญามีการกำหนด ดังนี้

1) เงื่อนไขที่กำหนดมาตรฐานการว่าจ้าง ซึ่งเป็นการกำหนดเกี่ยวกับเรื่องต่อไปนี้ คือ เงินเดือน (Salary) วันหยุด (Holidays) วันพักผ่อน (Vacations) ผลประโยชน์ของพนักงาน (Benefits) การเลิกจ้าง (lay off) และเรื่องเกี่ยวกับด้านวิชาชีพ เช่น ความร่วมมือของคณาจารย์ (Faculty Participation) ตำแหน่ง (Appointment) ช่วงทดลองปฏิบัติงานและตำแหน่งวิชาการ (Probation and Tenure) การเลื่อนตำแหน่ง (Promotion) การประเมินผล (Evaluation) การพักงานชั่วคราว (Temporary Suspension) วิธีการทางวินัย (Disciplinary Action Procedure) ปริมาณงาน (workload) การลาการปฏิบัติงานโดยการไม่จ่ายค่าจ้าง (leave of Absence without pay) หรือโดยการจ่ายค่าจ้าง (leave of Absence with pay) การพัฒนาทางวิชาชีพ (Professional Development) แผนงานการเกษียณก่อนกำหนดของคณาจารย์ (Faculty Early Retirement Program) และอื่น ๆ²⁴

2) เงื่อนไขที่กำหนดความสัมพันธ์ของนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งเป็นข้อกำหนดเพื่อบังคับใช้ข้อสัญญาการตกลงร่วมวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน รายบุคคล และส่วนรวม ได้แก่²⁵

- 1) วิธีการดำเนินการเกี่ยวกับการร้องทุกข์
- 2) ระยะเวลาที่ข้อสัญญาการตกลงนั้นมีบทบังคับใช้
- 3) การยอมรับว่าจะไม่มีการนัดหยุดงาน หรือการปิดงานจ้างในช่วงระยะเวลาที่ใช้สัญญาข้อตกลง
- 4) วิธีการดำเนินการเจรจาข้อสัญญาตกลงใหม่
- 5) การรับรองสหภาพแรงงานในฐานะองค์การต่อรองเพื่อพนักงาน
- 6) การให้สิทธิสมาชิกสหภาพแรงงานได้เข้าทำงานต่อผู้อื่น

²⁴ CUS Labor Relations Collective Bargaining Agreement, CSU กับ CFA

²⁵ *Ibid*,

3.2.2 ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยประเทศอังกฤษ

3.2.2.1 ผู้ทรงสิทธิในการร่วมเจรจาต่อรองของสหภาพแรงงาน

กฎหมายสหภาพแรงงานและแรงงานสัมพันธ์ (Trade Union and Labor Relations (Consolidation) Act 1992) ได้นิยามคำว่าสหภาพแรงงาน หรือ Trade Union ไว้ในมาตรา 1 ว่าหมายถึง องค์การของคนงาน (ทั้งแบบชั่วคราวและแบบถาวร) ซึ่งสมาชิกทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ ทำงานให้กับหนึ่งองค์กรหรือมากกว่า ซึ่งมีเป้าหมายหลักเพื่อวางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มคนงานขององค์กรนั้นกับนายจ้างหรือสมาคมของนายจ้าง

ลูกจ้างตาม มาตรา 296 ได้ให้คำจำกัดความว่าจะต้องเป็นบุคคลที่ทำงานภายใต้สัญญาจ้างงานหรือสัญญาจ้างแบบอื่น รวมทั้งบุคคลที่ทำงานให้หน่วยงานของรัฐ เช่น กระทรวง ทบวงและกรมด้วย แต่ไม่รวม ทหารเรือ ทหารบก และทหารอากาศ ซึ่งข้อหานี้กำหนดไว้ในมาตรา 294) (T) (C) ของกฎหมายฉบับนี้

พนักงาน (employer) ในกฎหมายฉบับเดียวกัน ในมาตรา 295 วรรคสอง หมายถึง บุคคลที่ทำงานภายใต้สัญญาจ้าง

นายจ้าง (employer) ในกฎหมายฉบับเดียวกัน ในมาตรา 295 ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า คือบุคคลที่จ้างลูกจ้างนั่นเอง ส่วนสมาคมนายจ้าง (employer association) ในมาตรา 122 (1) บัญญัติว่าหมายถึงองค์กรที่ประกอบไปด้วยนายจ้างหรือเจ้าของกิจการหลาย ๆ องค์กรที่มีวัตถุประสงค์ในการรวมตัว เพื่อร่วมกิจกรรมระหว่างนายจ้างด้วยกัน หรือกับคนงาน (พนักงานหรือสหภาพแรงงาน)²⁶

3.2.2.2 ขอบเขตในการร่วมเจรจาต่อรอง

1) ขอบเขตตามกฎหมาย

สิทธิในการยื่นข้อเรียกร้องและการเจรจาต่อรอง ตามมาตรา 178 (2) ของกฎหมายสหภาพแรงงานและแรงงานสัมพันธ์ (Trade Union and Labor Relations (Consolidation) Act 1992) โดยสาระสำคัญของการเจรจาต่อรองต้องอยู่ในประเด็นต่อไปนี้

1. เนื้อหาและเงื่อนไขต่าง ๆ ในการจ้างงาน
2. การว่าจ้าง การสิ้นสุดลง หรือการหยุดชั่วคราวของการจ้างงานของลูกจ้าง
3. การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของลูกจ้างแต่ละคนหรือกลุ่ม

²⁶ สำนักงาน ก.พ., อ้างแล้ว,เชิงอรรถที่ 10, น. 42.

4. กฎระเบียบข้อบังคับ
5. การเข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานของลูกจ้าง
6. การอำนวยความสะดวกให้กับเจ้าหน้าที่ของสหภาพแรงงาน
7. กลไกการเจรจาต่อรองหรือการให้คำปรึกษา และขั้นตอนต่าง ๆ ที่สหภาพแรงงานที่จะนำเสนอแก่ลูกจ้าง²⁷

2) ขอบเขตตามสัญญา

สำหรับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัย สถาบันอุดมศึกษา และโอกาสทางการวิจัย (Higher Education and Research Opportunities) กฎหมาย กล่าวว่า สหภาพแรงงานมีบทบาทและหน้าที่ภายในสถาบันอุดมศึกษาและพนักงานทั้งหมดในมหาวิทยาลัย ของอังกฤษอย่างมาก โดยขอบเขตและอำนาจหน้าที่อาจแตกต่างกันไประหว่างองค์กร อาทิ²⁸

1. เจรจากับนายจ้างในเรื่องเงินเดือน และการลงคะแนนเสียงของบรรดาสมาชิกเพื่อ ทำให้ข้อตกลงบรรลุผลสำเร็จ

2. การทำงานที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ที่เพิ่มขึ้นของบรรดาพนักงานตลอดขอบเขต เช่น การจ่ายค่าจ้าง สภาพการจ้าง ด้านสุขภาพและความปลอดภัย ประเด็นที่เกี่ยวกับวิชาชีพ และ สิทธิของคนทำงานบางเวลา (part-time) หรือ ตามสัญญา เป็นต้น

3. สหภาพแรงงานเป็นกระบอกเสียงที่มีประสิทธิภาพของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ร่วมกับสื่อกลางระดับชาติ

4. ข้อเสนอของสหภาพแรงงานในผลประโยชน์ที่ช่วยเหลือโดยตรง และการช่วยเหลือ สนับสนุนสมาชิกแต่ละคน สิ่งเหล่านี้สามารถทำให้มีความแตกต่างระหว่างองค์กร ซึ่งแบบฉบับ ดังกล่าว รวมถึง

- ให้คำแนะนำ ช่วยเหลือ และสนับสนุนในการเผชิญหน้ากับกระบวนการที่เคร่งครัดใน กฎ ระเบียบ หรือการปลดออก ไล่ออก

- ได้รับสิทธิและโอกาสในการได้รับคำแนะนำด้านกฎหมาย

- การบริการด้านการเงิน การแนะนำภาษีและเงินบำนาญ

- ช่วยเหลือให้มีความเสมอภาคและประเด็นที่เกี่ยวพันกับการไร้ความสามารถ หรือ

พิการ

- การพัฒนา ฝึกอบรม และการประชุมปรึกษาหารือ

²⁷ สำนักงาน ก.พ., อ่างแล้ว, เจริญธรรมที่ 10, น. 44.

²⁸ HERO homepage >inside HE>Employee's handbook>staff unions.htm

3.2.3 ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยในประเทศแคนาดา

ในที่นี้ผู้เขียนได้ศึกษากรณีมหาวิทยาลัยในมณฑลออนแทรีโอในประเทศแคนาดา ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

3.2.3.1 ผู้ทรงสิทธิในการร่วมเจรจาต่อรองของสหภาพแรงงาน

ผู้ทรงสิทธิในการร่วมเจรจาต่อรองเพื่อทำข้อตกลง (Collective Agreement) ได้แก่ฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง ตามความหมาย ในมาตรา 1 (1) ของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์มณฑลออนแทรีโอ (Labour Relations Act 1995) ดังนี้²⁹

“องค์กรนายจ้างที่ได้รับการรับรอง” (Accredited Employers’ Organization) หมายถึง องค์กรของนายจ้างที่ได้รับการรับรองภายใต้พระราชบัญญัตินี้ โดยมีฐานะเป็นผู้แทนเจรจาต่อรอง (Bargaining Agent) ให้กับหน่วยนายจ้าง (Unit of Employers) ภาษาฝรั่งเศส เรียกว่า association patronale accréditée

“สภาสหภาพแรงงาน” (Council of Trade Union) หมายถึง สภาสหภาพแรงงานที่ได้รับการรับรองภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยมีฐานะเป็นผู้แทนเจรจาต่อรองให้กับหน่วยเจรจาต่อรองของลูกจ้าง และของนายจ้าง ภาษาฝรั่งเศส เรียกว่า conseil de syndicats accrédité

“หน่วยเจรจาต่อรอง” (Bargaining Unit) หมายถึง หน่วยลูกจ้าง (Unit of Employees) ที่มีความเหมาะสมในการเจรจาต่อรองร่วม ไม่ว่าจะหน่วยเจรจาต่อรองดังกล่าวจะเป็นหน่วยนายจ้าง หรือหน่วยโรงงาน (Plant Unit) หรือแผนกย่อย (Subdivision) ของหน่วยนายจ้างหรือหน่วยโรงงานก็ตาม ภาษาฝรั่งเศส เรียกว่า unite de négociation

สำหรับการเจรจาต่อรองของสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัย จากสัญญาเจรจาต่อรองร่วม พบว่าได้ให้ความหมายดังนี้

พนักงาน (Employee) หมายถึง บุคคลซึ่งรวมอยู่ในหน่วยเจรจาต่อรอง (The Bargaining Unit) ซึ่งกำหนดโดยการรับรองจากคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์มณฑลออนแทรีโอ (The Ontario Labour Relations Board) หรือแก้ไขโดยคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์มณฑลออนแทรีโอ หรือข้อตกลงของภาคี³⁰

²⁹ The Ontario Labour Relations Act, 1995 (http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws_statutes_95l01_e.htm - 690k)

³⁰ ข้อ 16 CUASA Collective Agreement-May1,2006 to April 30,2009 – Definitions) (<http://www.caut.cu/cuasa/agreement/s1.htm>)

นายจ้าง (The Employer) หมายถึง การกำหนดโดยคณะกรรมการบริหารของมหาวิทยาลัย เช่น คณะกรรมการบริหารของมหาวิทยาลัยคาร์ลิตัน (Board of Governor of Carleton University) อธิการบดี (the president) และ รองอธิการบดี (Vice-Chancellor) คณบดี (Deans) (Association Deans) และบุคคลอื่น ๆ ซึ่งไม่รวมอยู่ในหน่วยการเจรจาต่อรองที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร และจากการรับรองของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์มณฑลออนแทรีโอ ซึ่งได้รับมอบอำนาจในนามนายจ้าง³¹

3.2.3.2 ขอบเขตในการร่วมเจรจาต่อรอง

1) ขอบเขตตามกฎหมาย

ตามความหมาย ในมาตรา 1 (1) ของกฎหมาย The Ontario Labour Relations Act 1995 แก้ไขครั้งล่าสุด ค.ศ. 2006, c.35, Sched. C, s 57 ได้กำหนดขอบเขตของข้อตกลงร่วมมีลักษณะดังนี้

“ข้อตกลงร่วม” (Collective Agreement) หมายถึง ข้อตกลงลายลักษณ์อักษรระหว่างนายจ้างหรือองค์กรนายจ้าง ฝ่ายหนึ่ง กับ สหภาพแรงงาน (Trade Union) หรือ สภาสหภาพแรงงาน ซึ่งเป็นตัวแทนให้กับลูกจ้างของนายจ้าง (Employee of Employer) หรือให้กับลูกจ้างของสมาชิกองค์กรนายจ้าง (Employees of Members of the Employer’s) อีกฝ่ายหนึ่ง โดยข้อตกลงร่วมนี้จะประกอบด้วยข้อกำหนดต่างๆ ที่เกี่ยวกับข้อตกลงและเงื่อนไข (Terms and Conditions) ของการจ้างงาน หรือสิทธิ (Rights) สิทธิพิเศษ (Privileges) หรือหน้าที่ของนายจ้าง (Duties of Employer) องค์กรนายจ้าง สหภาพแรงงาน หรือลูกจ้าง และให้หมายรวมถึงข้อตกลงระดับมณฑล (Provincial Agreement) แต่ไม่รวมถึงข้อตกลงโครงการ (Project Agreement) ภายใต้ข้อ 163.1 ภาษาฝรั่งเศส เรียกว่า convention collectivex

2) ขอบเขตตามข้อตกลงร่วม

จากการศึกษา ข้อตกลงร่วม (The Collective Agreement) ระหว่างมหาวิทยาลัยและสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัย พบว่า ข้อสัญญาจะมีการกำหนด ดังนี้

1. เงื่อนไขที่กำหนดมาตรฐานการว่าจ้าง ซึ่ง เป็นการกำหนดเกี่ยวกับเรื่องเหล่านี้ คือ ค่าจ้าง (wage) ชั่วโมงการทำงานและค่าล่วงเวลา (Hours of Work and Overtime) สุขภาพและ

³¹ ข้อ 17, เฟิงอ้าง.

ความปลอดภัย (Health and Safety) วันหยุด (Holidays) วันพักผ่อน (Vacations) แผนงานผลประโยชน์ของพนักงาน (Employee Benefits Plans) เรื่องทั่ว ๆ ไป เป็นต้น³²

เรื่องทางวิชาชีพของคณาจารย์ เช่น เสรีภาพทางวิชาการ (Academic Freedom) ตำแหน่ง (Appointments) การเลื่อนตำแหน่ง อาทิ วิธีการเลื่อนตำแหน่งคณาจารย์ วิธีการร้องทุกข์ ปริมาณงานวิชาการ (Academic Workload) อาทิ ปริมาณงานของพนักงานที่เป็นคณาจารย์ ปริมาณการสอนของพนักงานที่เป็นคณาจารย์ ปริมาณงานของบรรณารักษ์ สิทธิและความรับผิดชอบของพนักงานที่เป็นคณาจารย์ผู้สอน สิทธิและความรับผิดชอบทางวิชาการหรือการวิจัย เป็นต้น³³

2. เงื่อนไขที่กำหนดความสัมพันธ์ของนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งเป็นข้อกำหนดเพื่อบังคับให้ข้อสัญญาการตกลงร่วมวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน รายบุคคล และส่วนรวม ได้แก่³⁴

- 1) วิธีการดำเนินเกี่ยวกับการร้องทุกข์และการเสนอให้มีการไกล่เกลี่ยชี้ขาด
- 2) ระยะเวลาที่ข้อสัญญาการตกลงนั้นมีบทบังคับใช้
- 3) การยอมรับว่าจะไม่มีการนัดหยุดงาน หรือการปิดงานจ้างในช่วงระยะเวลาที่ใช้

สัญญาข้อตกลง

- 4) วิธีการดำเนินการเจรจาข้อสัญญาตกลงใหม่
- 5) การรับรองสภาพแรงงานในฐานะองค์การต่อรองเพื่อพนักงาน
- 6) การให้สิทธิสมาชิกสหภาพแรงงานได้เข้าทำงานต่อผู้อื่น

กล่าวโดยสรุป การร่วมเจรจาต่อรองเป็นวิธีการที่คณาจารย์และฝ่ายบริหารของมหาวิทยาลัยมีฐานะเท่าเทียมกัน โดยประเด็นในการร่วมเจรจาต่อรองกันมี 2 ลักษณะ คือ

1. มาตรฐานการจ้างงานทั่วไป ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับ ค่าจ้าง และเงื่อนไขเกี่ยวกับสภาพการจ้างงาน ซึ่งข้อตกลงร่วมมีผลผูกพันตามกฎหมาย และไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้โดยฝ่ายเดียว แต่อาจจะเปลี่ยนแปลงทั้งหมด หรือส่วนหนึ่งของข้อตกลงถ้าภาคีของข้อตกลงร่วมได้เจรจาต่อรองข้อตกลงใหม่ ลักษณะเช่นนี้จะเหมือนกับการร่วมเจรจาต่อรองของสหภาพแรงงานพนักงานสายสนับสนุน

³² Agreement between YORK UNIVERSITY and CANADIAN UNION OF PUBLIC EMPLOYEES LOCAL 1356-1 (http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws_statutes_95l01_e.htm - 690k)

³³ CUASA Collective Agreement—may 1,2006 to April 30, 2009, www.cautu/cuasq/agreement/s1.htm.

³⁴ *Ibid.*

2. เงื่อนไขการทำงานด้านวิชาการหรือวิชาชีพของคณาจารย์ โดยพื้นฐานของประเด็นที่คณาจารย์ประสงค์จะจัดการปัญหาเรื่องแรงงานสัมพันธ์ และต้องการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจผ่านการร่วมเจรจาต่อรองของสหภาพแรงงานคณาจารย์มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพทางวิชาการ ตลอดจนสิทธิในการได้รับการสนับสนุนด้านวิชาชีพ สิทธิในการได้รับการบรรจุในตำแหน่งอย่างถาวร การไม่ถูกไล่ออกจากตำแหน่งถาวรโดยง่าย หรือสิทธิจะได้รับแจ้งล่วงหน้าเรื่องการให้ออกจากงานหรือการไม่ต่อสัญญาจ้างงาน เป็นต้น

3.3. เครื่องมือในการร่วมเจรจาต่อรองและข้อจำกัดในการร่วมเจรจาต่อรองของสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยของรัฐ

3. 3.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

1) ในด้านบุคคลผู้มีอำนาจเจรจาต่อรองกฎหมาย HEERA จำกัดสิทธิแก่ลูกจ้างมหาวิทยาลัยบางประเภท โดยมีฝ่ายจำแนกประเภททรัพยากรบุคคล (Human Resources Classification Unit) กำหนดรหัสลูกจ้างบนพื้นฐานของการพิจารณาจากคุณสมบัติประจำตำแหน่ง และกฎหมายจำกัดสิทธิบุคคลบางประเภท เช่น พนักงานในตำแหน่งผู้บริหาร (Manager) ไม่มีสิทธิทางกฎหมายในการเข้าเกี่ยวข้องกับองค์กรลูกจ้าง คงมีหน้าที่ดำเนินการในกิจกรรมขององค์กรเท่านั้น พนักงานที่มีอำนาจบังคับบัญชาสามารถเข้าร่วมในองค์การลูกจ้างต่าง ๆ ได้ แต่มีจำกัดคือไม่สามารถเป็นตัวแทนเฉพาะให้กับตนเองได้ รวมทั้งพนักงานที่ต้องรักษาความลับก็ถูกจำกัดสิทธิตามกฎหมายนี้ด้วย

2) ในด้านขอบเขตของการเจรจาต่อรองถูกกำหนดไว้โดยกฎหมายเฉพาะ ซึ่งลักษณะของกฎหมายจะกำหนดเงื่อนไขหรือสภาพการจ้างไว้ชัดเจน รวมทั้งประเด็นด้านการจัดการศึกษา

3) ในด้านการใช้มาตรการนัดหยุดงานเป็นเครื่องมือในการเจรจาต่อรองในสถานการณ์ของมหาวิทยาลัยในสหรัฐอเมริกาที่ผ่านมา สมาคมอาจารย์มหาวิทยาลัยแห่งสหรัฐอเมริกา (American Association of University Professors – AAUP) ยืนยันนโยบายการห้ามหยุดงานประท้วง ยกเว้นเฉพาะในสถานการณ์พิเศษ AAUP ออกแถลงการณ์โดยเห็นว่า “การนัดหยุดงานประท้วงเป็นกลไกที่ไม่เหมาะสมสำหรับการหาข้อยุติของความขัดแย้งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสถาบันอุดมศึกษา” และระบุว่ากรณีที่อาจารย์ต้องคำนึงถึงการควบคุมพฤติกรรมของตนเอง (Self-restraint) แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าอาจารย์ไม่ควรได้รับสิทธิตามกฎหมายในการหยุดงานประท้วง ยกเว้น การห้ามการหยุดงานประท้วงจะบังคับอย่างเท่าเทียมกับ

ผู้อื่นด้วย ในกรณีนี้สถานการณ์การนัดหยุดงานที่เกิดขึ้นย่อมส่งผลต่อมหาวิทยาลัย และเป็น การละเมิดเสรีภาพทางวิชาการของนักศึกษาและคณาจารย์ หรือหลักการในการบริหารจัดการ ทางวิชาการ (Principle of Academic Government) ตลอดจนไม่สอดคล้องกับวิธีการพูดคุย แลกเปลี่ยนอย่างมีเหตุผล (Rational Method of Discussion) การโน้มน้าว และการประนีประนอม ดังนั้น คณาจารย์จึงไม่ควรถูกบังคับให้รู้สึกผิดจากการหยุดงานประท้วง ไม่ว่าจะการหยุดงานประท้วงนั้น จะเพียงคนเดียวหรือเป็นกลุ่มก็ตาม ทั้งนี้ ควรมองว่าคณาจารย์ควรมีสติหยุดงานประท้วง เมื่อเห็นว่ องค์กรประกอบอื่น ๆ ของสถาบัน หรือหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่ด้านการควบคุมการบริหารจัดการ เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือผู้ว่าการรัฐ (Governor) ไม่สอดคล้องกับองค์ประกอบสำคัญในกระบวนการ ทางการศึกษา (Educational Process) การแถลงครั้งนี้ระบุว่า “ไม่ควรใช้เรื่องการมีส่วนร่วม ในการหยุดงานประท้วงเป็นเหตุผลในการปลดจากตำแหน่ง (Dismissal) หรือในการใช้มาตรการ บีบบังคับอื่น ๆ ต่อคณาจารย์”³⁵

สมาคมการศึกษาแห่งชาติ (National Education Association : NEA) ทั้งใน ระดับรัฐและระดับท้องถิ่น ไม่คัดค้านการใช้มาตรการบีบบังคับทางเศรษฐกิจหรือวิธีการหยุด งานประท้วง แต่ว่ากลุ่ม NEA ก็เห็นว่าควรมีวิธีการที่ใช้ทดแทนการหยุดงานประท้วงในโรงเรียนรัฐ (Public Schools) เช่น การลาออกพร้อมกันจำนวนมาก (Mass Resignation) และ “การลาพักร้อนจาก งานวิชาชีพ” (Professional Vacation) หรือ “งานการประชุม” (Meeting) อย่างไรก็ตาม องค์กร คณาจารย์ที่เป็นพันธมิตรกับกลุ่ม NEA มักเรียกร้องให้ใช้มาตรการบีบบังคับทางการเมือง โดยการ ลobbies ทั่วประเทศ (State Education Lobbies) เนื่องจากมองว่า ฝ่ายบริหารเป็นผู้นำที่สำคัญในการ กำหนดเงินเดือนและผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่คณาจารย์ได้รับ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในสถาบันของรัฐ (Public Institution)

สำหรับสมาพันธ์อาจารย์แห่งสหรัฐอเมริกา (American Federation of Teachers - AFT) ยอมรับในรูปแบบของการเจรจาต่อรองที่ใช้ในภาคอุตสาหกรรม (General Model of Industrial Bargaining) เช่น หลักการในการเป็นตัวแทนในลักษณะเฉพาะ และการใช้การหยุดงานประท้วง เป็นเครื่องมือสุดท้าย (Ultimate Weapon) การจะนำกรอบธรรมเนียมปฏิบัติโดยทั่วไปของสหภาพ ทางการค้า (General Framework of the Trade Union Tradition) มาปรับใช้กับสถานการณ์ทาง วิชาการ (Academic Situation) และสถานการณ์ที่มีลักษณะเฉพาะของแต่ละมหาวิทยาลัย (Unique Circumstances of Particular Campuses)³⁶

³⁵ John C Livingston, *supra note 4* , p 6-108.

³⁶ John C Livingston, *supra note 4*, p-6-109.

ในปัจจุบัน เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลาง และเจ้าหน้าที่ของมลรัฐ มีสิทธินัดหยุดงานที่แตกต่างกัน กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางไม่มีสิทธิหยุดงานประท้วง รวมทั้งสิทธิของเจ้าหน้าที่รัฐบาลกลางในการที่จะชักชวนคนไม่ให้ทำงานนั้นยังมีอยู่อย่างจำกัดกว่าภาคเอกชน จะทำได้แค่เพียงการให้ข้อมูลเท่านั้น และจะถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่เป็นธรรม หากการชักจูงดังกล่าวไปขัดขวางการปฏิบัติงานของหน่วยงาน สำหรับลูกจ้างภาครัฐในมลรัฐต่าง ๆ สิทธิในการนัดหยุดงาน จะมีกฎหมายแต่ละมลรัฐให้สิทธิสำหรับเจ้าหน้าที่ของมลรัฐในมลรัฐต่าง ๆ ที่แตกต่างกัน โดยในบางมลรัฐอาจจะไม่ให้สิทธิในการนัดหยุดงาน หรือบางมลรัฐให้สิทธิในการนัดหยุดงานแก่ลูกจ้างภาครัฐ อาทิ มลรัฐอลาสก้า มลรัฐแคลิฟอร์เนีย เป็นต้น ตัวอย่างในกรณีของลูกจ้างของรัฐในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ศาลสูงแห่งรัฐแคลิฟอร์เนีย (California Supreme Court) พิพากษาใน ค.ศ. 1985 ว่า เนื่องจากไม่มีถ้อยคำทางกฎหมายอย่างชัดเจนที่ห้ามการหยุดงานประท้วง (Strike) เจ้าหน้าที่รัฐระดับท้องถิ่น (Local Government Employee) จึงสามารถผลงานได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย (คดี County Sanitation District 2 v. Los Angeles County Employee Association, Local 660 1985) ในคดีนี้ ศาลสูงแห่งรัฐแคลิฟอร์เนียสรุปว่า ข้อห้ามตามกฎหมายจารีตประเพณีแบบดั้งเดิม (Conventional Common-law Prohibition) ที่ไม่ให้หยุดงานประท้วงเป็นสิ่งล้าสมัย (Outdated) และไม่มีคุณธรรม อีกทั้ง รัฐธรรมนูญยังคุ้มครองสิทธิในการหยุดงานประท้วง (Right to Strike) เนื่องจากการหยุดงานประท้วงเป็นผลสืบเนื่องจากสิทธิในการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพ (Right to Join Union)³⁷

3.3.2 ประเทศอังกฤษ

เนื่องจากมีบทบัญญัติตามกฎหมายสหภาพแรงงานและแรงงานสัมพันธ์ (Trade Union and labor Relations (Consolidation) Act 1992) ฉบับเดียวใช้กับทุกหน่วยงาน กฎหมายจึงกำหนดแต่เพียงแนวทางกว้าง ๆ เท่านั้น สำหรับข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างบางเรื่องมักจะเป็นประเพณีปฏิบัติ และไม่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษร³⁸ กล่าวโดยเฉพาะสิทธิในการนัดหยุดงาน ตามกฎหมายสหภาพแรงงานและแรงงานสัมพันธ์ (Trade Union and labor Relations (Consolidation) Act 1992) สมาชิกสหภาพแรงงานมีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเพื่อให้มีการดำเนินมาตรการด้านแรงงาน

³⁷ Hogler, (1986) อ้างถึงใน Richard Kearney, Labor Relations in the Public Sector, 4th Edition (2009), p. 234.

³⁸ ดูการเปรียบเทียบระบบพนักงานสัมพันธ์ของประเทศสหรัฐอเมริกา

สัมพันธ์ (Industrial action) เช่น การนัดหยุดงานประท้วง และกิจกรรมอื่น ๆ ภายใต้เงื่อนไขในสัญญาจ้าง (มาตรา 62)³⁹

3.3.3 ประเทศแคนาดา

ตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ที่ใช้กับลูกจ้างภาครัฐในมลฑลออนแทรีโอทั้งหมด สำหรับการร่วมเจรจาต่อรองในมหาวิทยาลัยบัญญัติว่าพนักงานหมายถึงบุคคลซึ่งรวมอยู่ในหน่วยการเจรจาต่อรองจะถูกกำหนดโดยคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์

มลฑลออนแทรีโอให้สิทธิลูกจ้างภาครัฐในมหาวิทยาลัยมีสิทธิในการนัดหยุดงาน มาตรา 1 (1) ของกฎหมาย The Ontario Labour Relations Act 1995 ได้ให้ความหมายของ คำว่า การนัดหยุดงาน ดังนี้

“การหยุดงานประท้วง” (Strike) หมายถึง การหยุดงาน (Cessation of Work) การที่ลูกจ้างปฏิเสธไม่เข้าทำงาน (Refusal to Work) หรือไม่ทำงานต่อในลักษณะร่วมกัน (In Combination) หรือประสานกัน (In Concerted) หรือเป็นไปตามความเข้าใจร่วมกัน (Common Understanding) หรือการดำเนินการที่ประสานกัน (Concerted Activity) ในส่วนของลูกจ้างซึ่งมีรูปแบบเพื่อจำกัดผลลัพธ์ของงาน (Output) ภาษาฝรั่งเศส เรียกว่า grève

³⁹ สำนักงาน ก.พ. อ้างแล้ว, *เชิงอรรถที่ 10*, น. 46