

## บทที่ 4

### แนวทางการจัดตั้งสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทย

#### 4.1 การจัดตั้งสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 เป็นกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ฉบับแรกของประเทศไทยและฉบับต่อ ๆ มาจนถึงปัจจุบันคือพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นกฎหมายแรงงานในภาคเอกชน โดยได้ยึดถือหลักการตามอนุสัญญาและข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ รวมทั้งได้นำแนวคิดและหลักการด้านแรงงานสัมพันธ์ในประเทศต่าง ๆ มาเป็นต้นแบบ อาทิ

บทบัญญัติเกี่ยวกับการเรียกร้อง การเจรจา และการกระทำอันไม่เป็นธรรม ในพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มีส่วนคล้ายกับกฎหมายแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ (The National Labor Relations Act ,1935) ประเทศสหรัฐอเมริกา

บทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการลูกจ้างมีส่วนคล้ายกับสภาคนงาน (Works Council) ใน Works Constitution Act, 1952 ของประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมัน และ

บทบัญญัติเรื่องการห้ามบุคคลภายนอกเข้าไปเกี่ยวข้องในการปิดงานและการนัดหยุดงานก็ได้รับแบบอย่างมาจากกฎหมายว่าด้วยการแรงงานสัมพันธ์ของประเทศมาเลเซีย เป็นต้น<sup>1</sup>

สำหรับในภาครัฐ หน่วยงานของรัฐมีลักษณะที่แตกต่างจากหน่วยงานภาคเอกชนในด้านวัตถุประสงค์ ความมั่นคง การควบคุมการดำเนินงาน และขนาดของกิจการ แต่รัฐอาจเข้ามามีบทบาทในการดำเนินงานของรัฐในลักษณะเดียวกับภาคเอกชนที่เรียกว่า “รัฐวิสาหกิจ” ด้วยได้ รัฐวิสาหกิจจึงเป็นหน่วยธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ และเป็นองค์การของรัฐหรือหน่วยงานที่เกิดจากหลักการกระจายอำนาจทางปกครองในกิจการที่มีลักษณะมุ่งแสวงหากำไร โดยอยู่ภายใต้กำกับดูแลของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีกระทรวงที่รับผิดชอบ เดิมรัฐวิสาหกิจอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายแรงงานบางส่วนเช่นเดียวกับภาคเอกชน ต่อมามีความเห็นในทางสังคมและ

---

<sup>1</sup> เกษมสันต์ วิลาวรรณ, หน่วยที่ 3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพนักงานสัมพันธ์ เอกสารการสอนชุดวิชาการพนักงานสัมพันธ์ ฉบับปรับปรุง พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2543), น. 80.

การเมืองหลากหลายว่ารัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นกิจการของรัฐเป็นเจ้าของและส่วนใหญ่ประกอบกิจการสาธารณะหรือเพื่อประโยชน์ของชาติไม่ควรอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายแรงงานฉบับเดียวกับสถานประกอบการภาคเอกชนในปี พ.ศ. 2534 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 ออกบังคับใช้เฉพาะรัฐวิสาหกิจ ตั้งแต่บัดนั้น รัฐวิสาหกิจจึงไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ซึ่งใช้ในสถานประกอบการเอกชนอีกต่อไป

อย่างไรก็ตาม มีกระแสวิพากษ์วิจารณ์ว่าพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 มีบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสม จึงมีการเรียกร้องให้แก้ไขปรับปรุงโดยเฉพาะเรื่องสิทธิเสรีภาพในการจัดตั้งและดำเนินการสหภาพแรงงาน เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้บรรดาสหภาพแรงงานในรัฐวิสาหกิจเป็นอันสิ้นสุดลง และให้พนักงานรัฐวิสาหกิจมีสิทธิจัดตั้งสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจได้แทนสหภาพแรงงาน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชบัญญัติดังกล่าวเท่านั้น รัฐบาลในช่วงระยะเวลาดังกล่าวดำเนินการแก้ไขปรับปรุงร่างกฎหมายฉบับใหม่ในลักษณะที่จะให้พนักงานรัฐวิสาหกิจสามารถก่อตั้งและดำเนินการสหภาพแรงงานได้ และมีการตราพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 บังคับใช้จนถึงปัจจุบัน<sup>2</sup>

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเมื่อออกจากระบบราชการมีลักษณะเป็นองค์การกระจายอำนาจทางปกครองในทางกิจการเช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจ แต่มีลักษณะที่ไม่มุ่งแสวงหากำไร โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีกระทรวงที่รับผิดชอบ ลักษณะดังกล่าวจึงมีความคล้ายคลึงกันกับรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น แนวทางในการจัดตั้งสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทย จึงจะต้องศึกษาบริบทด้านแรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทย ทั้งภาคเอกชน รัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีการจัดตั้งสหภาพแรงงานมาก่อน รวมทั้งการจัดตั้งสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยของรัฐในต่างประเทศ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์ดังกล่าว โดยการศึกษาจะได้พิจารณาวิเคราะห์ประเด็นต่าง ๆ ตามลำดับ ดังต่อไปนี้

<sup>2</sup> เกษมสันต์ วิลาวรรณ, กฎหมายแรงงานในรัฐวิสาหกิจ (พระราชบัญญัติรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543) (กรุงเทพมหานคร :วิญญูชน, 2549), น. 12.

#### 4.1.1 จำนวนของสหภาพแรงงานที่สามารถจัดตั้งได้

จำนวนของสหภาพแรงงานที่สามารถจัดตั้งได้นั้น ผู้เขียนจะพิจารณาจากความเป็นมาของกฎหมายไทยในภาคเอกชน และรัฐวิสาหกิจเป็นพื้นฐาน ก่อนที่จะวิเคราะห์เหตุผลความเป็นไปได้รวมทั้งการเปรียบเทียบกับมหาวิทยาลัยของรัฐในต่างประเทศ ดังนี้

ในประเทศไทย พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาตรา 88 กำหนดให้มีการจัดตั้งสหภาพแรงงานได้เพียง 2 ประเภท คือ สหภาพแรงงานประจำบริษัท หรือสหภาพแรงงานตามลักษณะนายจ้าง (หรือสหภาพแรงงานนายจ้างเดียวกัน) และสหภาพแรงงานอุตสาหกรรม(หรือสหภาพแรงงานกิจการประเภทเดียวกัน) ซึ่งสหภาพแรงงานเกือบทั้งหมดในประเทศไทยเป็นสหภาพ แรงงานภายในบริษัท หรือสหภาพแรงงานนายจ้างเดียวกัน ส่วนสหภาพแรงงานอุตสาหกรรมมีน้อยมาก ซึ่งกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ได้จัดประเภทกิจกรรมเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาไว้เป็น 13 ประเภท<sup>3</sup> นอกจากนี้ยังแบ่งสหภาพแรงงานออกเป็นสองระดับ คือ สหภาพแรงงานระดับคนงานหรือระดับผู้บังคับบัญชา และสหภาพแรงงานระดับหัวหน้าหรือระดับผู้บังคับบัญชา<sup>4</sup>

สำหรับภาครัฐ พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.2543 มาตรา 40 วรรคสอง บัญญัติให้รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมีสหภาพแรงงานได้เพียงสหภาพแรงงานเดียว ดังนั้น สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันจึงมีเพียงประเภทเดียว คือ สหภาพแรงงานในบริษัท หรือสหภาพแรงงานนายจ้างเดียวกัน<sup>5</sup>

จากการศึกษาประเภทของสหภาพแรงงานโดยทั่วไปสามารถจำแนกได้ 5 ประเภท อันได้แก่ (1) สหภาพแรงงานวิชาชีพ (Craft หรือ Occupation union) (2) สหภาพแรงงาน

<sup>3</sup> กิ่งพร ทองใบ, องค์การลูกจ้างและองค์การนายจ้าง เอกสารการพนักงานสัมพันธ์ ฉบับปรับปรุง, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช,2543) น. 130.

<sup>4</sup> สังคีต พิริยะรังสรรค์, แรงงานสัมพันธ์ ทฤษฎีและการปฏิบัติ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์หนังสือแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), น.188-189.

<sup>5</sup> สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจเคยถูกยกเลิกไป และให้รวมกันเป็นสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจแทน (ช่วงเวลา พ.ศ. 2534 – 2543) และได้รับจัดตั้งเป็นสหภาพแรงงานขึ้นอีกครั้งหนึ่ง โดยพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ 2543 แต่ถูกจำกัดสิทธิในการจัดตั้งให้เหลือน้อยลงจากเดิมซึ่งเคยจัดตั้งได้โดยไม่จำกัดจำนวนและประเภท

ทั่วไป (General union) (3) สหภาพแรงงานพนักงานสนับสนุน (Staff union) (4) สหภาพแรงงานภาคอุตสาหกรรม (Industrial union) และ (5) สหภาพแรงงานของแต่ละบริษัท (House union หรือ Company หรือ Enterprise union)

สำหรับสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีประเด็นเรื่องรูปแบบและจำนวนของสหภาพแรงงานที่ควรพิจารณา ดังนี้

ตามอนุสัญญาฉบับที่ 87 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในเรื่องการรวมตัวเป็นสมาคมของผู้ใช้แรงงานและคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้ง ให้สิทธิในการก่อตั้งและเข้าร่วมองค์การของตนเองโดยความสมัครใจ และโดยไม่ต้องขออนุญาตจากใคร ไม่ว่าจะป็นนายจ้างหรือหน่วยงานของรัฐก็ตาม และมีให้ข้อห้ามไม่ว่าในรูปของกฎหมายหรือรูปแบบอื่นใดที่ขัดขวางมิให้ลูกจ้างก่อตั้งหรือเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน การที่อนุสัญญาฉบับนี้ให้สิทธิลูกจ้างที่จะเข้าร่วมกับสหภาพแรงงานอย่างเป็นทางการ อาจก่อให้เกิดความหลากหลายหรือการจัดตั้งสหภาพแรงงานจำนวนมากเกินควรภายในสถานประกอบการหรือสาขาอาชีพ ซึ่งกรณีดังกล่าวอาจจะไม่สอดคล้องต่อเจตนารมณ์ขององค์การนายจ้าง หรือองค์การลูกจ้างที่ต้องการมีเพียงองค์การเดียว เพื่อนำมาซึ่งความเข้มแข็งและสามัคคี อย่างไรก็ตาม เหตุผลของการจัดตั้งสหภาพแรงงานนั้นก็เพื่อไปเพื่อรักษาผลประโยชน์ของลูกจ้าง การจำกัดให้ตั้งสหภาพแรงงานได้เพียงหนึ่งองค์การย่อมส่งผลให้ลูกจ้างไม่มีทางเลือกและขาดแรงจูงใจในการเข้าร่วมตลอดจนพัฒนาองค์การให้เข้มแข็ง ดังนั้น ในแง่นี้หากกฎหมายกำหนดให้มีสหภาพแรงงานเพียงหนึ่งเดียว ถือว่าเป็นการกระทำที่จำกัดสิทธิในการแสดงเจตจำนงและขัดแย้งกับบทบัญญัติในอนุสัญญา นอกจากนี้จากการศึกษาการจัดตั้งสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยของรัฐในต่างประเทศได้ให้สิทธิแก่พนักงานในมหาวิทยาลัยในการก่อตั้งและเข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การลูกจ้างภาครัฐตามทางเลือกของตนโดยมีการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญรวมทั้งกฎหมายภายในประเทศ ซึ่งพบว่ามหาวิทยาลัยของรัฐในมลรัฐแคลิฟอร์เนียประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา และอังกฤษ มีสหภาพแรงงานมากกว่าหนึ่งทั้งสิ้น และส่วนใหญ่สหภาพแรงงานจะแบ่งเป็นกลุ่มวิชาชีพหรือกลุ่มอาชีพเดียวกันซึ่งเป็นประเภทสหภาพแรงงานวิชาชีพ เช่น สหภาพแรงงานคณาจารย์ และสหภาพแรงงานพนักงานสนับสนุน หรือสหภาพแรงงานของพนักงานที่มีใช้คณาจารย์ในมหาวิทยาลัยแห่งเดียวกัน หรืออาจเป็นสหภาพแรงงานระดับชาติซึ่งมีสาขาในระดับมลรัฐ ภาค หรือท้องถิ่นอย่างในประเทศอังกฤษ

ดังนั้น สำหรับประเทศไทยการกำหนดให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีสหภาพแรงงานเพียงแห่งเดียวเช่นกรณีของรัฐวิสาหกิจ ถือเป็นการจำกัดสิทธิของลูกจ้างไม่ให้มีทางเลือก

และขาดแรงจูงใจในการเข้าร่วมกับสหภาพแรงงาน ซึ่งไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับที่ 87 ที่เป็นกฎหมายแม่บทขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ให้สิทธิในการก่อตั้งและเข้าร่วมองค์การของตนเองด้วยความสมัครใจ โดยไม่ต้องขออนุญาตจากใครหรือองค์กรใด รวมทั้งไม่สอดคล้องกับจำนวนสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยในประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา และอังกฤษ ที่ให้ความอิสระในการเข้าร่วมหรือก่อตั้งองค์กรลูกจ้างในลักษณะที่สอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญาฉบับนี้เช่นกัน

อย่างไรก็ตาม การให้ความอิสระในการก่อตั้งและเข้าร่วมกับสหภาพแรงงานอาจทำให้มีสหภาพแรงงานจำนวนมากเกินไปในมหาวิทยาลัยซึ่งดูจะไม่สอดคล้องต่อเจตนารมณ์ขององค์การนายจ้างหรือองค์กรลูกจ้างที่ต้องการมีเพียงองค์การเดียว และอาจจะส่งผลให้ฝ่ายบริหารของมหาวิทยาลัยต้องเข้าร่วมเจรจาต่อรองกับสหภาพแรงงานประเภทต่าง ๆ เกิดความจำเป็นและต้องเผชิญกับความยุ่งยากในการหาข้อยุติของการร่วมเจรจาต่อรองกับสหภาพแรงงานทั้งหมดในภาพรวมได้

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความสมดุลและไม่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงานเกินสมควร ผู้เขียนเห็นว่ากฎหมายควรกำหนดให้สหภาพแรงงานจำนวน 2 สหภาพแรงงานในแต่ละมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงเหตุผลอีกประการประกอบด้วย คือ ลักษณะของคณาจารย์จะต้องมีเสรีภาพทางวิชาการและย่อมมีสิทธิในเสรีภาพทางวิชาการในด้านต่าง ๆ จึงควรมีองค์กรตัวแทนของตนเองด้วยความสมัครใจที่จะต่อสู้เพื่อรักษาสถาบันประโชชน์ทางวิชาชีพคณาจารย์ ดังนี้ คือ

1) สหภาพแรงงานของคณาจารย์ เป็นไปตามลักษณะของกลุ่มวิชาชีพ กล่าวคือ ลักษณะของมหาวิทยาลัยเป็นชุมชนทางวิชาการที่คณาจารย์จะต้องมีเสรีภาพทางวิชาการที่มุ่งส่งเสริมให้แต่ละคนทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพตามลักษณะงาน และคณาจารย์ย่อมมีสิทธิในเสรีภาพทางวิชาการในด้านต่าง ๆ เช่น สิทธิของอาจารย์ผู้สอนที่จะศึกษาค้นคว้าและเสนอรายงานตามความจริงที่บุคคลผู้นั้นได้ศึกษาวิจัยและวิเคราะห์ขึ้นโดยใช้ความรู้ความสามารถของตนเอง สิทธิในการแสดงความคิดเห็นโดยสุจริต สิทธิในการแสดงออกซึ่งการเป็นผู้มีอิสระเสรีหากการแสดงออกนั้นไม่ขัดแย้งกับบทบาทและหน้าที่ในมหาวิทยาลัยหรือเงื่อนไขการแต่งตั้งให้ทำงานในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง อาจารย์มีอิสระในการเข้าร่วมกิจกรรมกับสถาบันการศึกษา กับสังคมหรือกับองค์กรทางวิชาชีพอื่น ๆ อาจารย์มีสิทธิพูด แสดงออก และเข้าร่วมในกิจกรรมที่เป็นประเด็นสาธารณะ เป็นต้น

นอกจากนี้ คณาจารย์ย่อมมีสิทธิได้รับการสนับสนุนด้านวิชาชีพอย่างชัดเจน เช่น สิทธิในการได้รับมอบหมายงานสอนหรืองานวิจัยตามที่คาดหวังไว้ สิทธิในเงินเดือนประจำและวิธีการจะจ่ายเงิน สิทธิในสวัสดิการอื่นๆ นอกเหนือจากเงินเดือนประจำ รวมทั้งสิทธิในการลาประเภทอื่น ๆ และการกำหนดเงื่อนไขในการขอลา (Sabbatical) ซึ่งตามปกติผู้บริหารต้องอนุญาต สิทธิในการประเมินผลงานและการให้ความดีความชอบคณาจารย์ และสิทธิได้รับการบรรจุตำแหน่งอย่างถาวรและการวางหลักเกณฑ์การถูกไล่ออก เป็นต้น จะเห็นได้ว่าการมีเสรีภาพในทางวิชาการและลักษณะของวิชาชีพอาจารย์จะทำให้บุคลากรสายวิชาการ (Academic) มีอุดมการณ์และทัศนคติอย่างเดียวกัน จึงทำให้คณาจารย์มีธรรมชาติที่แตกต่างจากพนักงานมหาวิทยาลัยทั่วไป ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าคณาจารย์ก็มีสิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงานเพื่อคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการและรักษาผลประโยชน์ทางวิชาชีพของตนโดยเฉพาะ นอกเหนือจากการคุ้มครองผลประโยชน์ด้านมาตรฐานการจ้างงานทั่วไป

อนึ่ง ยังมีข้อพิจารณาเพิ่มเติมอีกประการหนึ่งว่าในปัจจุบันมหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศไทยมีองค์กรที่เรียกว่าสภาอาจารย์ ซึ่งข้อบังคับว่าด้วยสภาอาจารย์และพระราชบัญญัติของแต่ละมหาวิทยาลัยมักกำหนดบทบาทหน้าที่ของสภาอาจารย์ไว้ในฐานะที่ปรึกษาของอธิการบดี และมีบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับการให้การคุ้มครองและให้การสนับสนุนบุคลากรสายอาจารย์ทั้งหมดในมหาวิทยาลัย สภาอาจารย์ของมหาวิทยาลัยของรัฐต่างๆ ได้มีการรวมตัวเป็นที่ประชุมประธานสภาอาจารย์มหาวิทยาลัยแห่งประเทศไทย (ปอมท.) ในปี พ.ศ. 2523 ในกรณีดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่าเมื่อมีการจัดตั้งสหภาพแรงงานอาจารย์แห่งมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งขึ้นแล้ว สหภาพเหล่านี้อาจมีการรวมตัวกันเป็นสหพันธ์หรือสหภาพแรงงานคณาจารย์มหาวิทยาลัยแห่งประเทศไทยขึ้นแทนที่ประชุมประธานสภาอาจารย์แห่งประเทศไทย (ปอมท.) ในฐานะที่เป็นองค์กรของคณาจารย์ทั้งหมดในประเทศไทย ซึ่งลักษณะของการจัดตั้งสหภาพดังกล่าวจะคล้ายคลึงกับสหภาพระดับชาติของประเทศสหรัฐอเมริกา เช่น สมาคมคณาจารย์มหาวิทยาลัยแห่งสหรัฐอเมริกา (American Association of University Professors) หรือ สมาพันธ์อาจารย์แห่งสหรัฐอเมริกา (American Federation of Teachers) และของประเทศอังกฤษ เช่น สหภาพคณาจารย์มหาวิทยาลัยและวิทยาลัย (University and Collage Union)

2) สหภาพแรงงานพนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุนซึ่งไม่มีลักษณะเฉพาะตามวิชาชีพอาจารย์ (Non academic) พนักงานมหาวิทยาลัยกลุ่มนี้มีลักษณะการทำงานเช่นเดียวกับบุคลากรในภาครัฐอื่น ๆ ได้แก่ ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น สหภาพแรงงานของพนักงานมหาวิทยาลัยกลุ่มนี้จึงอาจมีอำนาจหน้าที่และการจัดโครงสร้างที่แตกต่างจากสหภาพ

แรงงานอาจารย์ในกลุ่มแรกได้บ้างดังจะกล่าวต่อไป แต่จะยังคงมีลักษณะสำคัญเช่นเดียวกับสหภาพแรงงานของภาครัฐละรัฐวิสาหกิจรวมทั้งภาคเอกชนทั่วไป

สำหรับพนักงานที่มีตำแหน่งผู้บริหารมหาวิทยาลัยนั้น ถือว่าเป็นตัวแทนของนายจ้าง ประกอบกับมีหน้าที่รับผิดชอบสำคัญในการวางแผนและการบริหารจัดการนโยบายหรือโครงการต่างๆ ของมหาวิทยาลัย\_ จึงไม่ควรได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน

#### 4.1.2 การจัดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสหภาพแรงงาน

อนุสัญญาฉบับที่ 87 ให้สิทธิในการดำเนินการของสหภาพแรงงาน โดยลูกจ้างย่อมมีสิทธิที่จะกำหนดกฎเกณฑ์ขององค์การเอง โดยกฎเกณฑ์ที่กำหนดมีวัตถุประสงค์ในการปกป้องสิทธิของสมาชิก มีสิทธิในการร่างธรรมนูญสหภาพแรงงานเพื่อเป็นกฎเกณฑ์ปกครองตนเอง รวมทั้งมีเสรีภาพอย่างสมบูรณ์ในการเลือกผู้แทนของตน มีสิทธิจัดองค์การ หน่วยงาน และมีสิทธิในการบริหารงาน กำหนดกิจกรรมโครงการต่าง ๆ ของสหภาพแรงงาน ได้โดยอิสระ

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่าการจัดตั้งสหภาพแรงงานจะเป็นรูปแบบใดขึ้นอยู่กับกฎหมายที่บังคับใช้ในแต่ละประเทศ แต่โดยหลักการใหญ่ลักษณะการบริหารสหภาพแรงงานจะไม่แตกต่างกันมากนัก กล่าวคือ สหภาพแรงงานจะมีข้อบังคับหรือธรรมนูญกำหนดรูปแบบของสหภาพแรงงาน กำหนดค่าบำรุงสมาชิก กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการต่าง ๆ การควบคุมทางการเงิน การบริหาร และอื่น ๆ ดังนั้น ข้อบังคับหรือธรรมนูญของสหภาพแรงงาน จึงเป็นหลักสำคัญในการบริหารงานของสหภาพแรงงาน

เนื่องจากสหภาพแรงงานเป็นองค์การประชาธิปไตย การดำเนินงานของสหภาพแรงงานจึงเป็นไปตามหลักประชาธิปไตย ซึ่งโดยทั่วไปจะมีการประชุมใหญ่ทุก ๆ ปี ตามข้อบังคับที่ประชุมใหญ่ ซึ่งสมาชิกทุกคนมีสิทธิเข้าร่วมประชุมเพื่อกำหนดนโยบายการบริหารงานและการเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารงานของสหภาพแรงงาน

จากการศึกษาโครงสร้างและการบริหารงานของสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และแคนาดา พบว่าสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยประกอบด้วยคณะกรรมการบริหาร (Executive Committee) ซึ่งมีตำแหน่งที่สำคัญ คือ ประธานสหภาพ เลขาธิการ นายทะเบียน เหนรัญญิก และตำแหน่งอื่น ๆ รวมทั้งการบริหารงานของคณะกรรมการจะใช้วิธีประชุมและลงมติเป็นหลัก เช่นเดียวกับโครงสร้างและการบริหารงานของสหภาพแรงงานโดยทั่วไป

นอกจากนี้ วัตถุประสงค์โดยทั่วไปของสหภาพแรงงาน ส่งผลต่อภารกิจและอำนาจหน้าที่ของสหภาพแรงงานในการทำการเรียกร้อง ร่วมเจรจาต่อรอง และทำข้อตกลง หรือเข้าสู่กระบวนการชี้ขาดข้อพิพาทกับนายจ้าง หรือสมาคมนายจ้างในกิจการของสมาชิก หรือต่อสู้เพื่อความมั่นคงของการทำงาน สหภาพแรงงานทำหน้าที่ปกป้องตำแหน่งงานให้กับสมาชิกของสหภาพแรงงาน กรณีนี้พบว่าอำนาจหน้าที่ของสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยของรัฐ ในต่างประเทศที่ได้ศึกษามา ก็มีลักษณะเดียวกัน

ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า สหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศไทยจึงควรมีลักษณะเดียวกันกับสหภาพแรงงานโดยทั่วไป คือ ประกอบด้วยคณะกรรมการบริหาร (Executive Committee) ซึ่งมีตำแหน่งที่สำคัญ เช่น ประธาน เลขาธิการ นายทะเบียน เภรัณญิก และตำแหน่งอื่น ๆ รวมทั้งการบริหารงานของคณะกรรมการโดยใช้วิธีประชุมและลงมติเป็นหลัก เช่นกัน สำหรับอำนาจหน้าที่ของสหภาพแรงงานในการทำการเรียกร้อง เจรจาต่อรองและทำข้อตกลง หรือเข้าสู่กระบวนการชี้ขาดข้อพิพาทมหาวิทยาลัยในกิจการของสมาชิก หรือต่อสู้เพื่อความมั่นคงของวิชาชีพและการทำงานของสมาชิกสหภาพแรงงานของคณาจารย์จะทำหน้าที่ปกป้องเสรีภาพทางวิชาการและตำแหน่งงานให้กับสมาชิกของสหภาพแรงงานตามวัตถุประสงค์ของสหภาพแรงงานยิ่งกว่าสหภาพแรงงานของพนักงานที่มีใช้สายวิชาการ ซึ่งจะมีบทบาทหน้าที่เฉพาะการปกป้องตำแหน่งงานและเงื่อนไขการจ้างทั่วไป

#### 4.1.3 ขอบเขตในการร่วมเจรจาต่อรองของสหภาพแรงงาน

หลักการในอนุสัญญาฉบับที่ 98 กำหนดให้รัฐสมาชิกกำหนดมาตรการส่งเสริมให้มีการร่วมเจรจาต่อรองโดยสมัครใจระหว่างนายจ้างหรือองค์กรของนายจ้าง กับองค์กรของผู้ใช้แรงงานเกี่ยวกับข้อสัญญาและเงื่อนไขการจ้าง โดยลูกจ้างต้องได้รับการคุ้มครองต่อการกระทำใด ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการรวมตัวเพื่อเจรจาต่อรองในเรื่องเกี่ยวกับการว่าจ้าง

โดยหลักการร่วมเจรจาต่อรองจะหมายถึงการเจรจาเกี่ยวกับสภาพการทำงาน และเงื่อนไขการว่าจ้างระหว่างนายจ้างและองค์การลูกจ้าง ซึ่งตามปกติจะร่วมเจรจาต่อรองเรื่องค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์ เช่น เงื่อนไขที่เกี่ยวกับมาตรฐานการว่าจ้าง เช่น ค่าจ้าง เวลาทำงาน ค่าล่วงเวลา วันหยุด เป็นต้น และเงื่อนไขที่กำหนดความสัมพันธ์ของนายจ้างและลูกจ้างเพื่อบังคับใช้ข้อสัญญาการร่วมเจรจาต่อรอง วิธีระงับข้อพิพาท เช่น ระยะเวลาดำเนินการเกี่ยวกับการร้องทุกข์ และการเสนอให้มีการไกล่เกลี่ยชี้ขาด ระยะเวลาที่ข้อสัญญามีผลบังคับใช้

การยอมรับว่าไม่มีการนัดหยุดงาน การรับรองสภาพแรงงานในฐานะองค์การต่อรองเพื่อคนงานเป็นต้น

สำหรับสภาพแรงงานในมหาวิทยาลัย ขอบเขตของการร่วมเจรจาต่อรองนอกจากประเด็นที่เกี่ยวกับเรื่องค่าจ้างและสิทธิประโยชน์ซึ่งเป็นพื้นฐานโดยทั่วไปแล้ว ยังพบประเด็นด้านวิชาการการจัดการศึกษาที่ถือว่าเป็นลักษณะเฉพาะของสถาบันการศึกษาซึ่งมีข้อพิจารณา ดังนี้

โดยทั่วไปกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ จะกำหนดขอบเขตของการเจรจาต่อรองในเรื่องเงื่อนไขและสภาพการจ้าง ซึ่งมักมีเนื้อหาที่พบโดยทั่วไปคือประเด็นเรื่องค่าจ้างและสิทธิประโยชน์ เช่น ค่าจ้าง ชั่วโมงทำงาน สภาพการทำงาน สิทธิในการลา วันหยุด การทำงานล่วงเวลา และบำเหน็จบำนาญ เป็นต้น ซึ่งประเด็นดังกล่าวมีข้อตกลงว่าด้วยนโยบายการบริหารงานบุคคลรองรับอยู่แล้ว รวมทั้งยังมีกลไกในการร้องเรียน ซึ่งลูกจ้างแต่ละคนหรือกลุ่มลูกจ้างสามารถใช้เป็นช่องทางเพื่อยื่นข้อร้องเรียนเกี่ยวกับนโยบายที่นำมาปฏิบัติอย่างไม่ถูกต้องได้ นอกจากนี้ การทำข้อตกลงหากมีเรื่องที่ยังตกลงไม่ได้กำหนดครอบคลุมไปถึง เนื้อหาเรื่องนั้นอยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหารที่จะตัดสินใจซึ่งเป็นหลักปฏิบัติทั่วไปของสภาพแรงงาน

สำหรับสภาพแรงงานในมหาวิทยาลัย จากการศึกษาพบว่ากลไกในการร่วมเจรจาต่อรองขององค์กรแรงงานยังมีประเด็นที่แตกต่างกับสภาพแรงงานทั่วไปได้ กล่าวคือ จะพบประเด็นที่เกี่ยวกับเรื่องใหญ่ๆ 2 เรื่อง ดังต่อไปนี้

1. ประเด็นเงื่อนไข หรือสภาพการจ้างงานทั่วไป
2. ประเด็นด้านการจัดการศึกษาและด้านวิชาชีพอาจารย์

โดยเฉพาะประเด็นด้านการจัดการศึกษาและด้านวิชาชีพอาจารย์ ซึ่งมักเกิดปัญหาว่าประเด็นใดบ้างที่เหมาะสมจะร่วมเจรจาต่อรอง ซึ่งปัญหานี้ไม่พบในการเจรจาต่อรองในภาคอุตสาหกรรมซึ่งมีเนื้อหาเฉพาะประเด็นเรื่องเงื่อนไขและสภาพการจ้าง ค่าจ้างและสิทธิประโยชน์ เช่น ค่าจ้าง ชั่วโมงการทำงาน สภาพการทำงาน สิทธิในการลา วันหยุด การทำงานล่วงเวลา เป็นต้น แต่ประเด็นด้านการจัดการศึกษาและด้านวิชาชีพถือว่าเป็นปัญหาที่พบเฉพาะในสถาบันทางวิชาการ (Academic Institution) เท่านั้น เพราะประเด็นด้านการจัดการศึกษาจะเป็นหน้าที่รับผิดชอบของสภาวิชาการ<sup>6</sup>

<sup>6</sup> John C. Livingston, "Chapter 8 Collective Negotiations" In Handbook of College and University Administration General, pp. 6-114 - 6-115. Edited by Asa S. Knowlew. McGraw-Hill Book Company, 1970.

การร่วมเจรจาต่อรองอย่างเป็นทางการ หากแยกประเด็นเรื่องค่าจ้างและสิทธิประโยชน์ออกจากประเด็นด้านการจัดการศึกษาและวิชาชีพ โดยหลักการอาจทำได้ แต่ในทางปฏิบัติก็ยังมีปัญหา เช่น นโยบายในการรับนักศึกษา (Admission Policies) ย่อมส่งผลโดยตรงต่อจำนวนชั่วโมงสอน และการเปิดสอนหลักสูตรใหม่ๆ ก็ย่อมส่งผลต่อทรัพยากรต่างๆ ของสถาบันซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด จากลักษณะที่สามารถเชื่อมโยงประเด็นต่าง ๆ เข้าด้วยกันได้นี้ จึงทำให้การแยกหน้าที่ระหว่างหน่วยการเจรจาต่อรอง (Bargaining Agent) กับสภาวิชาการให้ชัดเจนจึงทำได้ยาก นอกจากนี้หากเจรจาต่อรองในประเด็นเงื่อนไขหรือสภาพการจ้าง เช่น ค่าจ้างและสิทธิประโยชน์ ซึ่งเกี่ยวข้องกับหน้าที่ความรับผิดชอบทางวิชาชีพของอาจารย์ ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อการศึกษาไว้ซึ่งมาตรฐานและข้อกำหนดทางวิชาชีพ (Professional Standards and Conditions) ลักษณะดังกล่าวจึงเกิดการขัดแย้งกันของบทบาทหน้าที่ เพราะสหภาพแรงงานคณาจารย์หรือองค์กรลูกจ้างของคณาจารย์ที่มีบทบาทเป็นหน่วยเจรจาต่อรองนั้นก็มักทำหน้าที่ทั้งในด้านนโยบายการศึกษาและบุคลากรไปพร้อมกันกับประเด็นเรื่องค่าจ้างและสิทธิประโยชน์ นอกจากนี้ จากการศึกษาในสัญญาร่วมเจรจาต่อรองของสหภาพแรงงานคณาจารย์ในมหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกา และแคนาดา ซึ่งมีสัญญาร่วมเจรจาต่อรองเป็นลายลักษณ์อักษรยังมีข้อตกลงในประเด็นด้านการจัดการศึกษาเช่นกัน

ผู้เขียนเห็นว่า เนื่องจากสหภาพแรงงานของคณาจารย์ในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทยมีลักษณะเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยของรัฐในต่างประเทศที่ได้ศึกษามา ดังนั้นข้อพิจารณาในประเด็นด้านการจัดการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ทางวิชาชีพของคณาจารย์ซึ่งลักษณะดังกล่าวเกี่ยวข้องกับหน้าที่ของสภาวิชาการด้วยนี้ จึงมีข้อเสนอให้พิจารณาดังต่อไปนี้

1. ประเด็นขอบเขตของการร่วมเจรจาต่อรองในเงื่อนไขหรือสภาพการจ้างให้เป็นไปตามหลักการพื้นฐานของสหภาพแรงงานโดยทั่วไป กล่าวคือ ให้สหภาพแรงงานร่วมเจรจาต่อรองกับผู้บริหารของมหาวิทยาลัย หรือตัวแทนของผู้บริหารของมหาวิทยาลัยในลักษณะทวิภาคีก่อน เมื่อไม่ได้ข้อยุติให้ใช้วิธีประนีประนอมข้อพิพาท หรือ ชี้ขาดของคณะกรรมการพนักงานสัมพันธ์ ในมหาวิทยาลัย

2. เนื้อหาของการร่วมเจรจาต่อรอง สำหรับประเทศอังกฤษ และแคนาดา ไม่ได้จำกัดขอบเขตเนื้อหาไว้ชัดเจน แต่ในประเทศสหรัฐอเมริกา กฎหมาย HEERA ระบุข้อจำกัดหรือข้อห้ามไว้ชัดเจน เช่น การพิจารณาความดีความชอบ กิจกรรมหรือโครงการที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับของฝ่ายบริหาร การจัดการหลักสูตร หรือแผนงานการวิจัย รวมทั้ง

<sup>7</sup> Ibid, pp. 6-115 - 6-116.

ค่าธรรมเนียมต่างๆ เป็นต้น ผู้เขียนเห็นว่าสำหรับประเด็นเงื่อนไขหรือสภาพการจ้างงานนั้น ให้นำหมายถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการจ้างหรือการทำงาน กำหนดวันและเวลาทำงาน ค่าจ้าง สวัสดิการ การเลิกจ้าง หรือประโยชน์อื่นของนายจ้างหรือลูกจ้างอันเกี่ยวกับการจ้างหรือการทำงาน

3. ประเด็นด้านการจัดการศึกษาและด้านวิชาชีพของอาจารย์ กรณีดังกล่าวพบว่า ในประเทศสหรัฐอเมริกา มลรัฐแคลิฟอร์เนียกฎหมาย HEERA กำหนดขอบเขตของการเป็นตัวแทนไว้โดยเฉพาะกล่าวคือเมื่อเกิดปัญหาด้านการจัดการศึกษา เช่น การเลื่อนตำแหน่ง การประเมินผลงาน หรือตำแหน่งทางวิชาการของอาจารย์ขึ้น ตัวแทนขององค์การคณาจารย์ มีสิทธิในการเข้าร่วมประชุม ปรึกษาหารือกับฝ่ายบริหาร และ สภาวิชาการซึ่งมีอำนาจหน้าที่ ด้านวิชาการโดยตรง<sup>8</sup> ลักษณะดังกล่าวเป็นการจำกัดสิทธิในการร่วมเจรจาต่อรองโดยเปิดโอกาสให้มีการใช้กลไกการปรึกษาหารือแทนที่การร่วมเจรจาต่อรอง อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าเพื่อให้เกิดความสมดุลและเป็นไปอย่างสุจริต ที่ประชุมดังกล่าวควรจะต้องประกอบด้วยองค์การคณาจารย์ภายนอกซึ่งถือว่าเป็นคนกลางเข้าร่วมประชุมปรึกษาหารือด้วยในลักษณะของไตรภาคี

#### 4.1.4 กลไกการร่วมเจรจาต่อรองและวิธีระงับข้อพิพาท

สาระสำคัญของอนุสัญญาฉบับที่ 151 ให้การคุ้มครองลูกจ้างของรัฐต้องมีสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง เช่น คนงานอื่น ๆ รวมทั้งให้มีการวางมาตรการที่เหมาะสมกับสภาพของประเทศ เพื่อประโยชน์อย่างเต็มที่ด้านกลไกการเจรจาเรื่องเงื่อนไขและสภาพการว่าจ้างระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับองค์การของลูกจ้างของรัฐ รวมทั้งจะต้องมีวิธียุติข้อพิพาทซึ่งต้องดำเนินการโดยการเจรจาระหว่างคู่กรณีหรือโดยผ่านกลไกอิสระและเป็นธรรม เช่น การประนีประนอม การไกล่เกลี่ย และการชี้ขาด นอกจากนี้ ข้อแนะนำฉบับที่ 159 ระบุว่า ในกรณีที่มีการเจรจาเกี่ยวกับเงื่อนไขและสภาพการจ้างงาน บุคคลหรือองค์การที่มีอำนาจในการเจรจา

<sup>8</sup> Chapter 12 Higher Education Employer-Employee Relations , 3562 Definitions (r) (1) (D) ใน <http://atyourservice.ucop.edu/employees/policies/labor/relations/background/heera/index.html>.

ในนามของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนระเบียบวิธีที่จะให้ผลต่อเงื่อนไข หรือสภาพ การจ้างงานที่ได้ตกลงกันได้ควรได้รับการกำหนดโดยกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของประเทศนั้น

ผู้เขียนเห็นว่า กลไกตามอนุสัญญากำหนดให้การเจรจาห้วงคู่กรณีหรือโดยผ่าน กลไกอิสระและเป็นธรรม เช่น การประนีประนอม การไกล่เกลี่ย และการชี้ขาด เป็นหลักพื้นฐาน ในต่างประเทศที่ให้เสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงานแก่เจ้าหน้าที่ภาครัฐ สำหรับประเทศไทย พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 กำหนดให้ใช้กลไกการร่วมเจรจา ต่อรองและการระงับข้อพิพาทเป็นหลักการพื้นฐาน เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเป็นองค์การของรัฐซึ่งอาจ มีข้อจำกัดบางประการเหมือนกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ดังนั้น ในเบื้องต้นจึงเห็นว่า อาจกำหนดให้มหาวิทยาลัยของรัฐใช้กลไกการร่วมเจรจาต่อรองและระงับข้อพิพาทเช่นเดียวกับ ในรัฐวิสาหกิจ

สำหรับกลไกการร่วมเจรจาต่อรองและการระงับข้อพิพาทในรัฐวิสาหกิจ มีดังนี้

มาตรา 26 เมื่อได้รับข้อเรียกร้องแล้ว ให้ฝ่ายที่รับข้อเรียกร้องแจ้งชื่อผู้แทนในการ เจรจายจำนวนไม่เกินเจ็ดคนเป็นหนังสือให้ฝ่ายที่ยื่นข้อเรียกร้องทราบโดยไม่ชักช้า และให้ทั้งสอง ฝ่ายต้องเริ่มเจรจากันภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับข้อเรียกร้อง

นายจ้างหรือสหภาพแรงงานจะแต่งตั้งที่ปรึกษาเพื่อให้คำปรึกษาแนะนำแก่ผู้แทน ของตนได้ แต่ต้องมีจำนวนฝ่ายละไม่เกินสองคน

มาตรา 30 เมื่อไม่มีการเจรจากันภายในกำหนด หรือมีการเจรจาทกลงกันแล้วตกลง กันไม่ได้ด้วยเหตุผลใด ให้ถือว่าได้มีข้อพิพาทแรงงานเกิดขึ้น และให้ฝ่ายยื่นข้อเรียกร้องแจ้งเป็น หนังสือให้พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานทราบภายในเจ็ดสิบสองชั่วโมงนับแต่วันที่พ้นกำหนด หรือนับแต่เวลาที่ตกลงกันไม่ได้แล้วแต่กรณี

มาตรา 31 เมื่อพนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานได้รับแจ้งตามมาตรา 30 แล้ว ให้พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานดำเนินการประนอมข้อพิพาทภายในกำหนดสิบวันนับแต่ วันที่พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานได้รับหนังสือ

ถ้าได้มีการตกลงกันภายในระยะเวลาวรรคหนึ่ง ให้นำมาตรา 28 มาใช้บังคับ โดยอนุโลม

ในกรณีที่ไม้อาจตกลงกันได้ภายในวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าข้อพิพาทแรงงานนั้นเป็น ข้อพิพาทที่ตกลงกันไม่ได้ และให้ฝ่ายที่แจ้งข้อเรียกร้องนำข้อพิพาทที่ตกลงกันไม่ได้ ส่งคณะกรรมการภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่เริ่มข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้

เมื่อคณะกรรมการได้รับข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ให้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับข้อพิพาทแรงงานดังกล่าว

ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นสมควร คณะกรรมการจะแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานดังกล่าวก่อนมีการวินิจฉัยชี้ขาดก็ได้

จากการศึกษาพบว่า การแก้ไขปัญหาคือในด้านการจัดการศึกษาและด้านวิชาชีพของประเทศสหรัฐอเมริกาใช้วิธีการแสวงหาข้อเท็จจริง (Fact-Finding) หรือการชี้ขาดข้อพิพาท (Arbitration) แบบสมัครใจ หรือแบบบังคับโดยไม่อนุญาตให้มีการนัดหยุด

อย่างไรก็ตาม แม้การนัดหยุดงานจะถูกถือว่าไม่เหมาะสมสอดคล้องกับวิชาชีพอาจารย์ในสถาบันการศึกษาชั้นสูง แต่กระบวนการสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยและการเพิ่มความสามารภในการร่วมเจรจาต่อรองก็อยู่ระหว่างการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศสหรัฐอเมริกามีสิ่งหนึ่งซึ่งเราอาจเห็นได้ว่าถูกพัฒนาขึ้นในฐานะที่เป็นแนวความคิดที่สนับสนุนเกื้อกูลการจัดตั้งสหภาพแรงงานอาจารย์ในมหาวิทยาลัยและบทบาทด้านวิชาชีพอาจารย์ (Professionalism) นั่นก็คือแนวคิดที่ถือว่าคณาจารย์นั้นเป็นผู้ร่วมงานและจะต้องมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจและร่วมในความรับผิดชอบในการดำเนินกิจกรรมของมหาวิทยาลัย แนวทางความคิดลัทธิวิชาชีพคณาจารย์ แนวคิดการเป็นเพื่อนร่วมงานกันและการมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกันถือเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญในการกำหนดลักษณะการทำงานและอำนาจหน้าที่ของสหภาพแรงงานคณาจารย์

ในประเทศไทย ผู้เขียนเห็นว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐควรกำหนดให้มีกลไกการร่วมเจรจาต่อรอง การระงับข้อพิพาทดำเนินไปทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 โดยจัดให้มีระบบการระงับข้อพิพาท และการชี้ขาดโดยคณะกรรมการพนักงานสัมพันธ์ อย่างไรก็ตาม หากเกิดปัญหาการตีความสัญญาที่มีอยู่ ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการพัฒนาวิธีการปฏิบัติงานในขั้นตอนชี้ขาดโดยนำเรื่องการแสวงหาข้อเท็จจริง (Fact -Finding) มาใช้ก่อนที่คณะกรรมการพนักงานสัมพันธ์จะชี้ขาด กล่าวคือ คณะกรรมการพนักงานสัมพันธ์อาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการพนักงานสัมพันธ์ในลักษณะไตรภาคีเพื่อทำการพิจารณา ไกล่เกลี่ย และแสวงหาข้อเท็จจริงอันเกี่ยวข้องกับข้อพิพาทแรงงานนั้นๆ และให้คณะอนุกรรมการพนักงานสัมพันธ์สรุปข้อเท็จจริง และข้อเสนอให้ยุติข้อพิพาทแรงงานเผยแพร่ต่อประชาคม หรือเผยแพร่ต่อสื่อมวลชน เช่น หนังสือพิมพ์ โทรทัศน์ วิทยุกระจายเสียง<sup>9</sup> ซึ่งเป็น

<sup>9</sup> วรพจน์ วัชรวงศ์กุล, "กระบวนการระงับข้อพิพาทแรงงานตามกฎหมาย", (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527), น. 174.

วิธีการให้ข้อมูลแก่ประชาคมในวงกว้าง (Public Relations) อันจะเป็นการผลักดันให้คู่กรณียอมรับข้อยุติข้อพิพาทแรงงานตามที่คณะกรรมการพนักงานสัมพันธ์เสนอ แต่หากคู่กรณีไม่ยอมรับข้อเสนอก็ให้ยุติข้อพิพาทแรงงานดังกล่าว คณะกรรมการพนักงานสัมพันธ์จะดำเนินการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทต่อไปอันเป็นขั้นสุดท้าย

ผู้เขียนเห็นว่า สำหรับประชาคมแบบมหาวิทยาลัยการกำหนดให้ใช้มาตรการแสวงหาข้อเท็จจริงในลักษณะไตรภาคี และการเผยแพร่หรือการให้ข้อมูลแก่ประชาคมในวงกว้างเป็นวิธีการที่เหมาะสมสำหรับการยุติข้อพิพาท เนื่องเพราะการให้ข้อมูลแก่ประชาคมในวงกว้างจะเป็นการทำความเข้าใจและให้สาธารณชนรับทราบปัญหาที่เกิดขึ้น และมุ่งหวังให้ประชาคมมีส่วนร่วมในการโน้มน้าวชักจูงให้ปัญหาข้อพิพาทที่เกิดขึ้นยุติลง และเป็นกระบวนการทางเลือกที่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งนอกเหนือจากการนัดหยุดงาน

## 4.2. ข้อจำกัดของสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

### 4.2.1 การรวมกลุ่มของพนักงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

โดยหลักการแล้วลูกจ้างทุกคนย่อมมีสิทธิในการรวมกลุ่มหรือเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานโดยอิสระ อย่างไรก็ตามสิทธิดังกล่าวอาจถูกจำกัดได้ในลูกจ้างบางกลุ่ม ได้แก่

1. ลูกจ้างระดับผู้บริหาร (Managerial Employees) ซึ่งเป็นลูกจ้างที่ถือว่าเป็นตัวแทนของนายจ้าง รวมทั้งลูกจ้างในตำแหน่งที่มีอำนาจบังคับบัญชา (Supervisory Employees) ลูกจ้างในกลุ่มนี้มีความรับผิดชอบแตกต่างจากลูกจ้างทั่วไป การรวมกลุ่มเป็นสหภาพแรงงานเดียวกันกับลูกจ้างทั่วไปอาจเกิดปัญหาด้านความขัดแย้งกันทางผลประโยชน์ (Conflict of Interest) จึงไม่สมควรที่จะให้รวมกลุ่มกับลูกจ้างทั่วไปได้

2. ลูกจ้างในตำแหน่งที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับข้อมูลที่เป็นความลับ (Confidential Exclusives) ตัวอย่างเช่น เลขานุการส่วนตัวของผู้บริหาร นายทะเบียน หรืออาจรวมไปถึงลูกจ้างที่ทำงานกับผู้บริหารอย่างใกล้ชิด<sup>10</sup> ลูกจ้างในกลุ่มนี้มีโอกาสที่จะรับรู้ข้อมูลอันเป็นความลับของฝ่ายนายจ้าง จึงไม่สมควรที่จะรวมกลุ่มกับลูกจ้างทั่วไปเช่นเดียวกัน

<sup>10</sup> Dennis L. Dresang, Public personnel management and public policy, New York : Longman, 1999, p. 319.

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) เห็นว่า การจำกัดมิให้ลูกจ้างเหล่านี้รวมกลุ่มเป็นสหภาพแรงงานเดียวกันกับลูกจ้างทั่วไปนั้น ไม่ขัดต่อหลักเสรีภาพในการรวมกลุ่มภายใต้เงื่อนไข 2 ประการ คือ

1. ลูกจ้างเหล่านั้นต้องสามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานของพวกเขาเองได้ และ
2. การจำกัดสิทธิที่ว่านั้นต้องไม่ส่งผลให้สหภาพลูกจ้างทั่วไปต้องอ่อนแอลง กล่าวคือ

การกำหนดขอบเขตหรือลักษณะของลูกจ้างที่ถูกจำกัดสิทธิเหล่านั้นจะต้องไม่กว้างจนเกินไปจนส่งผลให้สัดส่วนของลูกจ้างทั่วไปเหลือน้อยจนไม่สามารถรวมกันเป็นสหภาพแรงงานที่เข้มแข็งได้<sup>11</sup>

สำหรับประเทศอังกฤษและแคนาดาที่ใช้บังคับกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของลูกจ้างภาครัฐฉบับเดียวกัน คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ตามกฎหมายฉบับนี้ จึงอาจมีดุลพินิจในการตีความว่าลูกจ้างใดบ้างควรได้รับสิทธิหรือถูกจำกัดสิทธิ ในประเทศสหรัฐอเมริกากฎหมาย HEERA ของมลรัฐแคลิฟอร์เนียกำหนดว่าลูกจ้างดังต่อไปนี้อาจถูกจำกัดสิทธิได้

1. พนักงานในตำแหน่งบริหาร (Managerial Employee) ไม่มีสิทธิทางกฎหมายในการเข้ามาเกี่ยวข้องกับองค์กรลูกจ้างเลย มีเพียงหน้าที่ดำเนินการในกิจกรรมขององค์กรเท่านั้น

2. พนักงานที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับข้อมูลที่เป็นความลับ ดังนั้น ผู้บริหารและพนักงานที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับข้อมูลที่เป็นความลับจึงไม่สามารถเป็นตัวแทนในการยื่นข้อร้องเรียนหรือการสืบสวนสอบสวนซึ่งพนักงานที่มีอำนาจบังคับบัญชา หรือพนักงานที่ไม่ใช่ตำแหน่งบริหารเป็นผู้ดำเนินการ

3. พนักงานที่มีอำนาจบังคับบัญชา ภายใต้ HEERA สามารถมีตัวแทนในการยื่นข้อร้องเรียนและประชุมกับฝ่ายบริหารในเรื่องเกี่ยวกับข้อตกลงและเงื่อนไขในการจ้างงาน แต่สิทธิดังกล่าวมีข้อจำกัดทางกฎหมาย กล่าวคือพนักงานที่มีอำนาจบังคับบัญชาไม่สามารถลงคะแนนเสียงเลือกผู้แทนร่วมเจรจาต่อรองของตนโดยเฉพาะได้ (Exclusive Bargaining Agent) และไม่สามารถเจรจาต่อรองในเรื่องของข้อตกลงว่าด้วยการร่วมเจรจาต่อรอง (Collective Bargaining Agreement) ได้ นอกจากนี้ การยื่นข้อร้องเรียนหรือการหารือเกี่ยวกับค่าจ้าง ชั่วโมงการทำงาน ข้อตกลงและเงื่อนไขในการจ้างงาน พนักงานที่มีอำนาจบังคับบัญชาก็ไม่สามารถเป็นตัวแทนให้กับพนักงานที่ไม่มีอำนาจบังคับบัญชา และทำนองเดียวกันพนักงานที่ไม่มีอำนาจบังคับบัญชาก็ไม่สามารถเป็นตัวแทนให้กับพนักงานที่มีอำนาจบังคับบัญชาได้

---

<sup>11</sup> ILO, Freedom of Associations : Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, Geneva, International Labour Office, Fifth (revised) edition, 2006, para. 247-251.

ในประเทศไทย พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ก็ได้กำหนดผู้มีสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบตามกฎหมายไว้ประเภทหนึ่งเช่นเดียวกัน นั่นคือ “ฝ่ายบริหาร” ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“ฝ่ายบริหาร” หมายความว่า ลูกจ้างระดับผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการจ้าง เลิกจ้าง ขึ้นค่าจ้าง ตัดค่าจ้าง หรือลดค่าจ้าง (มาตรา 6)

ผู้ที่จะเป็น “ฝ่ายบริหาร” ดังกล่าวข้างต้นต้องเป็น

1. ลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ
2. ผู้บังคับบัญชา ซึ่งหมายถึงมีผู้ใต้บังคับบัญชาตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป และ
3. ผู้มีอำนาจในการจ้าง เลิกจ้าง ขึ้นค่าจ้าง ตัดค่าจ้าง หรือลดค่าจ้าง ซึ่งคำว่า “อำนาจ” หมายถึง มีสิทธิที่จะทำการนั้นด้วยตนเอง โดยไม่จำเป็นต้องขออนุมัติหรือขอความเห็นชอบจากผู้ใด ทั้งนี้โดยมีกฎหมายบัญญัติให้สิทธินั้นไว้ หรือได้รับมอบอำนาจหรือมอบหมายจากผู้มีอำนาจกระทำการแทนรัฐวิสาหกิจนั้น

นอกจากลูกจ้างที่เป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจดังกล่าวข้างต้นแล้วยังหมายความรวมถึงลูกจ้างอื่นซึ่งแม้ไม่มีผู้ใต้บังคับบัญชาแต่อยู่ในระดับอื่นหรือตำแหน่งเดียวกันของลูกจ้างที่เป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจดังกล่าวด้วย

ลูกจ้างที่เป็น “ฝ่ายบริหาร” ดังกล่าวทั้งหมดจะมีสิทธิ หน้าที่ ข้อจำกัด และความรับผิดชอบแตกต่างจากลูกจ้างอื่นหลายประการ เช่น

1. การได้รับแต่งตั้งเป็นผู้แทนฝ่ายนายจ้างเพื่อเป็นกรรมการในคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์ และการที่ไม่อาจได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนฝ่ายลูกจ้างเพื่อเป็นกรรมการในคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์ ตามมาตรา 29
2. การไม่มีสิทธิรวมตัวจัดตั้งสหภาพแรงงาน ตามมาตรา 41
3. การต้องห้ามมิให้เป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน ตามมาตรา 51 ซึ่งจะมีผลทำให้
  - 3.1. ไม่อาจเป็นกรรมการสหภาพแรงงาน ตามมาตรา 56
  - 3.2. ไม่ได้รับผลผูกพันในข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ตามมาตรา 24<sup>12</sup>

ผู้เขียนเห็นว่า แนวคิดขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศไทยนั้นมีความคล้ายคลึงกันในหลักการ กล่าวคือ ต่างเห็นว่าลูกจ้างระดับผู้บริหารมีความแตกต่างในเชิงอำนาจหน้าที่จากลูกจ้างทั่วไป ดังนั้น สิทธิในการรวมกลุ่มเป็นสหภาพแรงงานจึงต้องแตกต่างกัน แต่อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ไม่ให้

<sup>12</sup> เกษมสันต์ วิจารณ์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 2*, น. 21-22.

สิทธิในการรวมกลุ่มเป็นสหภาพแรงงานแก่ลูกจ้างในตำแหน่งผู้บริหารซึ่งยังคงมีความไม่สอดคล้องกับหลักการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว ในประการที่ว่าลูกจ้างที่เป็นฝ่ายบริหารต้องมีสิทธิรวมกลุ่มจัดตั้งสหภาพแรงงานของกลุ่มตนเอง

โดยหลักกฎหมายที่กล่าวมาเมื่อนำมาพิจารณาวิเคราะห์กับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐซึ่งเป็นองค์กรที่มีลักษณะเฉพาะแล้ว อาจพิจารณาจำแนกประเภทของบุคลากรได้ดังนี้ บุคลากรแบ่งเป็นสามสาย คือ

สาย ก. ประกอบด้วยผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่สอน วิจัย และให้บริการทางวิชาการ เช่น ศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ และอาจารย์

สาย ข. ประกอบด้วยผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่ให้บริการทางวิชาการ เช่น บรรณารักษ์ โสตทศนศึกษา แพทย์ พยาบาล นักวิจัย และอื่น ๆ และสาย ค. ประกอบด้วยผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการงานบริหารและธุรการ ทั้งนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า บุคลากรในสาย ก. และสาย ข. ย่อมมีสิทธิในการรวมกลุ่มหรือเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานโดยเป็นกลุ่มเดียวกัน หรืออาจจัดตั้งแยกกันเป็นคณะสหภาพแรงงานก็ได้

สาย ค. ประกอบไปด้วยลูกจ้างในตำแหน่งผู้บริหาร และกลุ่มธุรการนั้น อาจจำเป็นต้องมีการกำหนดขอบเขตการพิจารณาขึ้นเสียใหม่ว่าบุคลากรในกลุ่ม ค. ตำแหน่งใดบ้างที่จะถือเป็นลูกจ้างระดับผู้บริหาร ลูกจ้างในตำแหน่งที่มีอำนาจบังคับบัญชา และลูกจ้างในตำแหน่งที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับข้อมูลที่เป็นความลับอย่างแท้จริง เพราะการกำหนดให้บุคลากรในกลุ่ม ค. ทั้งกลุ่ม ต้องจัดตั้งสหภาพแรงงานแยกออกจากบุคลากรในสาย ก. และสาย ข. อาจส่งผลให้ให้สัดส่วนของลูกจ้างในกลุ่มนี้เหลือน้อยจนไม่สามารถรวมกันเป็นสหภาพแรงงานของสาย ค. ที่เข้มแข็งได้

นอกจากนี้ ลูกจ้างระดับผู้บริหาร ลูกจ้างในตำแหน่งที่มีอำนาจบังคับบัญชา และลูกจ้างที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับข้อมูลที่เป็นความลับ ควรจะมีสิทธิที่จะจัดตั้งสหภาพแรงงานของตนเองขึ้นได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งลูกจ้างในตำแหน่งผู้บริหาร ซึ่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ไม่ให้สิทธิในการรวมกลุ่มเป็นสหภาพแรงงาน อันเป็นการขัดต่อหลักการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

ผู้เขียนเห็นว่า เพื่อแก้ไขปัญหาประการนี้ควรมีฝ่ายทรัพยากรบุคคล (Human Resources Classification Unit) ของมหาวิทยาลัยเป็นผู้กำหนดประเภทของลูกจ้างบนพื้นฐานของการพิจารณาคุณสมบัติประจำตำแหน่งเพื่อพิจารณาว่าบุคลากรในกลุ่ม ค. ประเภทใดบ้าง

ถือว่าเป็นลูกจ้างระดับบริหาร ลูกจ้างในตำแหน่งที่มีอำนาจบังคับบัญชา และลูกจ้างในตำแหน่งที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับข้อมูลที่เป็นความลับอย่างแท้จริง โดยสรุปแล้วผู้เขียนมีข้อพิจารณา ดังนี้

1. บุคลากรในกลุ่ม สาย ก. และ สาย ข. ให้สิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน และเข้าร่วมกิจกรรมของสหภาพแรงงาน รวมทั้งมีสิทธิการร่วมเจรจาต่อรอง

2. ให้สิทธิอย่างจำกัดแก่บุคลากรในตำแหน่งที่มีอำนาจบังคับบัญชาสามารถเข้ามีส่วนร่วมในองค์กรลูกจ้างต่าง ๆ ได้ ยกเว้น ประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง แต่ไม่สามารถเป็นตัวแทนในการร่วมเจรจาต่อรองได้

3. จำกัดสิทธิกรณีผู้ที่อยู่ในตำแหน่งผู้บริหารซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบสำคัญในการวางแผนและบริหารจัดการนโยบายหรือโครงการต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย การไม่ให้สิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงานเนื่องเพราะถือว่าผู้บริหารเป็นตัวแทนของฝ่ายนายจ้าง เช่น อธิการบดี รองอธิการบดีคณบดี ผู้อำนวยการศูนย์ สำนัก หรือสถาบัน เป็นต้น สำหรับหัวหน้าฝ่ายบุคคล และผู้มีส่วนร่วมในการจัดนโยบายการบริหาร ควรจะถูกแยกออกไปจากหน่วยการเจรจาต่อรองของบุคลากร ซึ่งหมายรวมถึงผู้บริหารระดับหัวหน้าคณะ หรือหัวหน้าภาควิชาด้วย

#### 4.2.2. การร่วมเจรจาต่อรอง

##### 4.2.2.1 ลักษณะของข้อเรียกร้อง

วัตถุประสงค์หลักของการร่วมเจรจาต่อรองคือ การได้มาหรือการแก้ไขซึ่งข้อตกลงสภาพการจ้าง และโดยความมุ่งหมายของการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงาน เพื่อคุ้มครองและส่งเสริมผลประโยชน์ทางอาชีพของบรรดาลูกจ้างนั้น ข้อเรียกร้องที่ยื่นต่อนายจ้างนั้นจึงต้องเป็นข้อเรียกร้องเกี่ยวกับสภาพการจ้างอันเป็นหลักเกณฑ์หรือวิธีการที่จะบังคับเป็นการทั่วไปกับลูกจ้างส่วนรวม ดังนั้น ถ้าเป็นข้อเรียกร้องเพียงเพื่อผลประโยชน์ของลูกจ้างคนเดียว หรือลูกจ้างกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ ก็จะไม่เป็นข้อเรียกร้องที่ถูกต้อง เช่น ข้อเรียกร้องขอให้นายจ้าง จ้างนาย ก. เข้าเป็นลูกจ้างของสถานประกอบการนั้น<sup>13</sup>

นอกจากจะต้องเป็นข้อเรียกร้องเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมแล้ว ข้อเรียกร้องจะต้องเป็นข้อเรียกร้องอันมีที่มาจากความขัดแย้งในผลประโยชน์ (Conflict of interests) มิใช่ความขัดแย้งในสิทธิ (Conflict of rights)

<sup>13</sup> อนุชา อุดมพงษ์, "การยื่นข้อเรียกร้องเพื่อการเจรจาต่อรองร่วม", (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), น. 24-25.

ความขัดแย้งในสิทธิ หมายถึง ข้อขัดแย้งที่พิพาทกันว่าใครมีสิทธิดีกว่ากัน หรือที่เรียกว่า ข้อพิพาททางกฎหมาย ซึ่งสิทธิดังกล่าวนี้อาจเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย สัญญาจ้างแรงงาน หรือข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง<sup>14</sup> เนื่องจากข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิเกิดจากการละเมิดต่อกฎหมาย สัญญาจ้างแรงงาน หรือข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง โดยหลักการแล้ว หากไม่สามารถระงับข้อพิพาทได้โดยการตกลงกันระหว่างคู่กรณี กลไกการระงับข้อพิพาทที่เหมาะสมคือการชี้ขาดโดยบุคคลที่สาม ซึ่งโดยมากจะเป็นการระงับข้อพิพาทโดยองค์กรของรัฐ เช่น คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ การเข้าสู่กระบวนการอนุญาโตตุลาการ หรือใช้สิทธิฟ้องต่อศาลแรงงาน<sup>15</sup>

ความขัดแย้งในผลประโยชน์ หมายถึง ข้อขัดแย้งในเรื่องการเรียกร้องให้ได้มาหรือการรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ โดยที่ทั้งสองฝ่ายไม่มีภาระหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามสัญญาใดๆ ที่จะต้องให้ต่อกัน แต่เป็นการต่อรองเพื่อแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างกัน ความขัดแย้งเกี่ยวกับผลประโยชน์จึงเกิดจากการยื่นข้อเรียกร้องเพื่อเข้าทำสัญญาร่วมเจรจาต่อรองระหว่างสหภาพแรงงานกับนายจ้าง ซึ่งจะเห็นได้ว่าความขัดแย้งประเภทนี้เป็นเรื่องที่นายจ้างหรือลูกจ้างขยายความต้องการของฝ่ายตนสูงหรือมากกว่าที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายหรือสัญญาที่ได้ทำขึ้นไว้ และอีกฝ่ายหนึ่งไม่สามารถให้ได้<sup>16</sup> การระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับผลประโยชน์จึงเป็นเรื่องของการต่อรองมิใช่เรื่องการพิจารณาชี้ขาดตามข้อกฎหมายหรือข้อสัญญา การระงับข้อพิพาทดังกล่าวโดยทั่วไป จะใช้การร่วมเจรจาต่อรอง<sup>17</sup>

ปัญหาที่เคยเกิดขึ้นในประเทศไทย ในกรณีที่กลุ่มลูกจ้างของบริษัทแห่งหนึ่งได้ยื่นข้อเรียกร้องต่อนายจ้างขอให้จ่ายค่าจ้างตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ปัญหามีอยู่ว่า การเรียกร้องดังกล่าวเป็นข้อเรียกร้องตามกฎหมายหรือไม่ ในเรื่องนี้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์มีคำสั่งที่ 5-6/2531 ลงวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2531 วินิจฉัยว่า การเรียกร้องดังกล่าวเป็นข้อเรียกร้องเกี่ยวกับสภาพการจ้างในเรื่องค่าจ้างอันอยู่ในความหมายของ “สภาพการจ้าง”

<sup>14</sup> ชนาธิป ชินะนาวิน, “การระงับข้อพิพาทแรงงานโดยอนุญาโตตุลาการ”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), น. 5-6.

<sup>15</sup> เฟิงอ๋าง, น. 8-9.

<sup>16</sup> เฟิงอ๋าง, น. 7.

<sup>17</sup> เฟิงอ๋าง, น. 9.

จึงเป็นข้อเรียกร้องตามกฎหมาย ซึ่งปัญหาดังกล่าวมีนักนิติศาสตร์<sup>18</sup> บางท่านเห็นว่าการเรียกร้องดังกล่าวนั้น เป็นการเรียกร้องสิทธิตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เพื่อให้ นายจ้างปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ซึ่งเป็นกฎหมายกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการจ้างงาน และการทำงานของลูกจ้าง ต่างจากการยื่นข้อเรียกร้องเพื่อขอเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้างตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ เพราะเป็นการเรียกร้องเพื่อให้ นายจ้างพิจารณาว่าควรจะให้ผลประโยชน์นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายคุ้มครองแรงงานตามที่ลูกจ้างเรียกร้องเพียงใด<sup>19</sup> ดังนั้น ข้อเรียกร้องประการหลังดังกล่าวจึงไม่เป็นข้อเรียกร้องตามกฎหมาย

#### 4.2.2.2 ประเด็นในการร่วมเจรจาต่อรอง

ในบางเรื่องนั้น แม้จะเป็นผลประโยชน์ร่วมกันของบรรดาลูกจ้างและเป็นเรื่องของความขัดแย้งในผลประโยชน์ แต่ลูกจ้างก็ไม่สามารถยื่นข้อเรียกร้องในเรื่องดังกล่าวต่อนายจ้างได้ ซึ่งในการพิจารณาว่าประเด็นใดบ้างที่ไม่สามารถนำมาร่วมเจรจาต่อรองได้นั้น มีข้อความคิดว่าด้วย “สิทธิในการบริหารจัดการ” (management rights, management prerogatives) เป็นหลักในการพิจารณา

สิทธิในการบริหารจัดการเกิดจากแนวคิดที่ว่าหากนายจ้างต้องการดำเนินธุรกิจของตนอย่างมีประสิทธิภาพ และหากต้องการให้ภารกิจขององค์กรลุล่วงไปด้วยดีแล้ว ประเด็นบางอย่างไม่สมควรอนุญาตให้มีการต่อรองระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างได้ เพราะถือว่าเป็น “สิทธิในการบริหารจัดการ”<sup>20</sup> ตัวอย่างของสิทธิในการบริหารจัดการ ได้แก่ การจัดโครงสร้างองค์กร ภารกิจขององค์กร การกำหนดนโยบายขององค์กร และขั้นตอนหรือกระบวนการในการทำงาน<sup>21</sup>

อย่างไรก็ดี หลักการในเรื่องสิทธิในการบริหารจัดการนั้นยังไม่มี ความชัดเจนนัก ในหลายกรณีอาจเกิดปัญหาการพิจารณาว่าประเด็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งจะถือเป็นสิทธิในการ

<sup>18</sup> เกษมสันต์ วิจารณ์, ประมวลคำพิพากษาฎีกาคดีเกี่ยวกับกฎหมายแรงงาน, เอกสารโรเนียวไม่ปรากฏสถานที่และปีที่พิมพ์, น. 58, อ้างถึงใน อนุชา อุดมพงษ์, อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่ 14*, น. 57.

<sup>19</sup> อนุชา อุดมพงษ์, อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่ 14*, น. 57.

<sup>20</sup> Developments in the Law – Public Employment III. Collective bargaining in the public sector, Harvard Law Review, May, 1984, p. 1688.

<sup>21</sup> Donald E. Klingner, Public personnel Management : contexts and strategies, Englewood Cliffs, N.J. : Prentice Hall, 1993, p. 313.

บริหารจัดการซึ่งไม่สามารถนำมาร่วมเจรจาต่อรองหรือไม่ ตัวอย่างเช่น ปริมาณงาน (workload) ซึ่งโดยหลักถือว่าเป็นเงื่อนไขการทำงานอย่างหนึ่ง ส่วนภารกิจและนโยบายของหน่วยงานย่อมเป็นสิทธิในการบริหารจัดการอย่างไม่มีข้อสงสัย แต่ในกรณีขนาดของชั้นเรียน (Classes size) นั้น ในมุมมองของอาจารย์ย่อมเป็นปริมาณของงาน (Workload) ที่ตนต้องรับผิดชอบ แต่ในมุมมองของมหาวิทยาลัยหรือฝ่ายบริหารจัดการแล้ว ขนาดของชั้นเรียนอาจเป็นนโยบายทางการศึกษา ที่มาจากการศึกษาวิจัยขนาดของชั้นเรียนที่จะมีประสิทธิภาพสูงสุดในการเรียนการสอน รวมไปถึงนโยบายในการกระจายทรัพยากรการศึกษาให้มีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งล้วนแต่อยู่ในขอบเขตของสิทธิในการบริหารจัดการ<sup>22</sup>

เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาความไม่ชัดเจนในบางประเด็นที่จะสามารถยกขึ้นมาร่วมเจรจาต่อรองได้หรือไม่ นั้น ประเทศสหรัฐอเมริกาในหลายรัฐมีการแบ่งประเด็นในการเจรจาต่อรองออกเป็นสามประเภท คือ<sup>23</sup>

1. ประเด็นที่เป็นสิทธิของแต่ละฝ่ายโดยเด็ดขาด (Mandatory subjects) ประเด็นเหล่านี้เป็นเรื่องใด ๆ ก็ตามที่จะต้องมีการร่วมเจรจาต่อรองกัน ในกรณีที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งยื่นข้อเรียกร้อง โดยอีกฝ่ายหนึ่งไม่สามารถปฏิเสธไม่เข้าร่วมเจรจาด้วยได้

2. ประเด็นที่อนุญาตให้มีการร่วมเจรจาต่อรองกันได้ (Permissive subjects) หมายถึง ประเด็นใด ๆ ที่อาจนำมาร่วมเจรจาต่อรองกันได้ หากได้รับความยินยอมจากฝ่ายตรงข้าม

3. ประเด็นที่ไม่อนุญาตให้มีการร่วมเจรจาต่อรองกันได้ (Prohibited subjects) หมายถึง ประเด็นใด ๆ ที่ไม่อาจนำมาร่วมเจรจาต่อรองกันได้ ถึงแม้จะได้รับความยินยอมจากฝ่ายตรงข้ามก็ตาม

การบัญญัติกฎหมายในลักษณะดังกล่าวจะช่วยแก้ไขปัญหาในกรณีของประเด็นที่มีความคลุมเครือว่าจะเป็นสิทธิในการบริหารจัดการที่ไม่สมควรนำมาร่วมเจรจาต่อรองได้ โดยการบรรจุประเด็นเหล่านั้นลงในกลุ่มประเด็นที่อนุญาตให้มีการร่วมเจรจาต่อรองกันได้หากได้รับความยินยอมจากฝ่ายตรงข้าม กล่าวคือ ให้ตัวแทนของมหาวิทยาลัยมีดุลพินิจในการตัดสินใจว่าจะเข้าเจรจากับสหภาพแรงงานหรือไม่ ส่วนประเด็นที่ถือว่าเป็นสิทธิในการบริหารจัดการโดยแท้ก็ควรบรรจุไว้ในประเด็นที่ไม่อนุญาตให้มีการเจรจาต่อรองร่วมกันได้

<sup>22</sup> Dennis L. Dresang, Public personnel management and public policy, New York : Longman, 1999, p. 321.

<sup>23</sup> *Ibid*, p. 321.

นอกจากนี้ ในประเด็นที่มหาวิทยาลัยไม่เต็มใจที่จะเข้าเจรจากับสหภาพแรงงาน หรือแม้กระทั่งประเด็นที่ห้ามนำมาเจรจากับสหภาพแรงงานนั้น อาจกำหนดให้มีการขดเซยการจำกัดสิทธิโดยเปิดโอกาสให้มีการใช้กลไกการปรึกษาหารือ (Consultation) แทนที่กลไกการร่วมเจรจาต่อรองได้

#### 4.2.3 การนัดหยุดงานหรือประท้วง

การนัดหยุดงานถือเป็นเครื่องมือสำคัญของสหภาพแรงงานที่ใช้ในการบีบบังคับให้นายจ้างยอมรับข้อเรียกร้องหรือกดดันให้นายจ้างยอมกลับเข้ามาสู่กระบวนการร่วมเจรจาต่อรอง การจำกัดสิทธินัดหยุดงานจึงถือเป็นการจำกัดอำนาจต่อรองของลูกจ้าง ด้วยเหตุนี้ องค์การแรงงานระหว่างประเทศจึงวางหลักการเอาไว้ว่า ในการห้ามใช้สิทธินัดหยุดงานอย่างเด็ดขาด (Prohibition) จะทำได้ก็เฉพาะในกรณีดังต่อไปนี้

1. เป็นผู้ใช้แรงงานที่มีสถานะเป็นข้าราชการในตำแหน่งที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยตรง หรือในตำแหน่งที่ใช้อำนาจในนามของรัฐเท่านั้น<sup>24</sup>
2. กรณีที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินอย่างร้ายแรงขึ้นภายในประเทศ<sup>25</sup>
3. ในกรณีที่เป็นการบริการสาธารณะสำคัญในความหมายอย่างแคบ ซึ่งได้แก่งานบริการที่หากหยุดชะงักลงแล้วอาจจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ความปลอดภัยหรือสุขภาพของประชาชนไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน<sup>26</sup>

เมื่อพิจารณาถึงพนักงานในมหาวิทยาลัยแล้ว ถึงแม้บางส่วนจะมีสถานะเป็นข้าราชการ แต่ก็มิได้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยตรง หรือใช้อำนาจในนามของรัฐแต่อย่างใด นอกจากนี้ งานบริการสาธารณะด้านการศึกษาก็ได้อยู่ในขอบเขตของบริการสำคัญในความหมายอย่างแคบ<sup>27</sup> ดังนั้น โดยหลักการแล้วพนักงานในมหาวิทยาลัยย่อมมีสิทธิในการนัดหยุดงาน

<sup>24</sup> ILO, Freedom of Associations : Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, Geneva, International Labour Office, Fifth (revised) edition, 2006, para. 574.

<sup>25</sup> *Ibid*, para. 570.

<sup>26</sup> *Ibid*, para. 576.

<sup>27</sup> *Ibid*, para. 587.

อย่างไรก็ดี การนัดหยุดงานอาจทำให้บริการการศึกษาที่มหาวิทยาลัยรับผิดชอบต้องหยุดชะงักลง ผู้ที่ได้รับผลกระทบจึงมิได้มีแต่อาจารย์หรือมหาวิทยาลัยเท่านั้น บุคคลที่สามที่ย่อมได้รับผลกระทบจากการนัดหยุดงานโดยตรงคือนักศึกษาในมหาวิทยาลัยนั้นๆ การนัดหยุดงานของบุคลากรคณะหนึ่งอาจส่งผลให้การเรียนต้องหยุดชะงักลง และอาจส่งผลต่อการวางแผนการศึกษาของนักศึกษาในคณะนั้นๆ ได้<sup>28</sup> ด้วยเหตุดังกล่าว แทนที่ผลของการนัดหยุดงานจะเป็นการระงับความขัดแย้งระหว่างสหภาพแรงงานกับมหาวิทยาลัย การนัดหยุดงานอาจกลายเป็นเหตุให้เกิดความขัดแย้งระหว่างนักศึกษากับสหภาพแรงงานขึ้นก็เป็นได้<sup>29</sup>

ดังนั้น แม้โดยหลักการแล้วพนักงานในมหาวิทยาลัยจะมีสิทธินัดหยุดงาน แต่ในการใช้สิทธิดังกล่าวจำเป็นต้องใช้โดยจำกัด ทั้งนี้โดยคำนึงถึงความจำเป็นในการนัดหยุดงานและผลกระทบต่อบุคคลที่สาม การใช้สิทธินัดหยุดงานจึงอาจถูกวางข้อจำกัด (Restriction) ได้ ดังนี้

#### 4.2.3.1 การกำหนดเงื่อนไขในการใช้สิทธินัดหยุดงาน (Prerequisites)

โดยการกำหนดเป็นเงื่อนไขในการใช้สิทธินัดหยุดงาน และหากไม่ทำตามเงื่อนไขที่กำหนดแล้ว การนัดหยุดงานย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย เงื่อนไขดังกล่าวได้แก่ การกำหนดให้ต้องมีการแจ้งต่อมหาวิทยาลัยล่วงหน้าก่อนที่จะมีการนัดหยุดงาน โดยกำหนดระยะเวลาการบอกกล่าวพอสมควร<sup>30</sup> การกำหนดให้มีการลงคะแนนเสียงในกลุ่มลูกจ้างที่เกี่ยวข้องว่าจะให้มีการนัดหยุดงานหรือไม่<sup>31</sup> การกำหนดให้ต้องนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยก่อน และในกรณีที่ไม่สามารถไกล่เกลี่ยได้จึงจะสามารถใช้สิทธินัดหยุดงานได้<sup>32</sup> เป็นต้น

#### 4.2.3.2 การจำกัดวัตถุประสงค์ของการใช้สิทธินัดหยุดงาน

ในกรณีที่เกิดข้อพิพาทในสิทธิขั้นระหว่างลูกจ้างหรือสหภาพแรงงาน กับนายจ้างหรือมหาวิทยาลัยขึ้นนั้น ลูกจ้างหรือสหภาพแรงงานไม่สามารถใช้สิทธินัดหยุดงานมาเป็นเครื่องมือในการระงับข้อพิพาทดังกล่าวได้ ทั้งนี้ เนื่องจากการระงับข้อพิพาทอันเกิดจากการตีความกฎหมายที่แตกต่างกันนั้น ควรใช้วิธีการชี้ขาดข้อพิพาทโดยบุคคลหรือองค์กรภายนอก ซึ่งโดยหลักแล้วก็คือ

<sup>28</sup> Rita J. Wolotkiewicz, *College Administrator's Handbook*, 1980, p. 156.

<sup>29</sup> *Ibid*, p. 155

<sup>30</sup> ILO, *supra note 25* , para. 552-553.

<sup>31</sup> ILO, *supra note 25* , para. 555.

<sup>32</sup> ILO, *supra note 25* , para. 549.

ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทนั้น ๆ และองค์การแรงงานระหว่างประเทศมีความเห็นว่าการห้ามใช้สิทธินัดหยุดงานในกรณีดังกล่าวสามารถทำได้<sup>33</sup>

นอกจากนี้ องค์การแรงงานระหว่างประเทศมีความเห็นว่าการนัดหยุดงานนั้นไม่จำเป็นต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนการร่วมเจรจาต่อรองเสมอไป ในบางกรณีลูกจ้างควรมีสิทธิในการแสดงออกซึ่งความไม่เห็นด้วยในเรื่องที่เกี่ยวกับอาชีพของพวกเขา<sup>34</sup> โดยใช้วิธีการนัดหยุดงานเพื่อประท้วง (Protest strike) เช่นการที่ลูกจ้างนัดหยุดงานเพื่อประท้วงในกรณีที่ไม่ได้รับค่าจ้างติดต่อกันเป็นเวลาหลายเดือน ควรถือว่าเป็นการนัดหยุดงานที่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>35</sup> แต่อย่างไรก็ดี การนัดหยุดงานที่มีวัตถุประสงค์ในการแสดงออกซึ่งความไม่เห็นด้วยในเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์อาชีพ หรือที่เรียกว่า “การนัดหยุดงานทางการเมือง” (Political strike) ตัวอย่างเช่น การนัดหยุดงานของพนักงานรัฐวิสาหกิจโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกดดันให้นายกรัฐมนตรีลาออกหรือประกาศยุบสภา การนัดหยุดงานดังกล่าวไม่ได้รับความคุ้มครองโดยอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ<sup>36</sup> หรืออีกนัยหนึ่งคือ การห้ามการนัดหยุดงานทางการเมืองนั้น สามารถทำได้

#### 4.2.3.3 การห้ามลูกจ้างบางตำแหน่งใช้สิทธินัดหยุดงาน

ลูกจ้างในบางตำแหน่งนั้นอาจมีหน้าที่สำคัญในการบริหารงานของมหาวิทยาลัย และอาจมีปัญหาเรื่องความเหมาะสมในกรณีที่ลูกจ้างในตำแหน่งนั้นๆ จะนัดหยุดงาน ซึ่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้มีความเห็นที่ถึงแม้ภาคการศึกษาจะมีใช้บริการสำคัญในความหมายอย่างแคบ และลูกจ้างของมหาวิทยาลัยย่อมมีสิทธินัดหยุดงานก็ตาม แต่การกำหนดให้ลูกจ้างในตำแหน่งอธิการบดี หรือรองอธิการบดีไม่สามารถนัดหยุดงานได้นั้น สามารถทำได้<sup>37</sup>

ผู้เขียนได้พิจารณาแล้วเห็นว่า โดยหลักการพนักงานของมหาวิทยาลัยมีสิทธินัดหยุดงาน แต่การใช้สิทธิต้องใช้โดยจำกัด โดยคำนึงถึงความจำเป็นในการนัดหยุดงานและผลกระทบต่อบุคคลที่สาม และข้อจำกัดโดยวัตถุประสงค์ของการใช้สิทธินัดหยุดงาน เช่น

<sup>33</sup> Bernard Gernigon, ILO Principles Concerning the Right to Strike, Geneva, International Labour Office, 2000, p. 33.

<sup>34</sup> ILO, *supra note 25* , para. 552-531.

<sup>35</sup> ILO, *supra note 25* , para. 552-537.

<sup>36</sup> ILO, *supra note 25* , para. 552-529.

<sup>37</sup> ILO, *supra note 25* , para. 552-588.

การห้ามนัดหยุดงานทางการเมือง สามารถกระทำได้ รวมถึงการห้ามลูกจ้างบางตำแหน่ง ใช้สิทธินัดหยุดงาน เช่น ตำแหน่งอธิการบดี หรือ รองอธิการบดี เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ไม่ควรให้พนักงานของมหาวิทยาลัยทั้งหมดมีสิทธิในการนัดหยุดงาน ด้วยเหตุผลว่าการนัดหยุดงานประท้วงเป็นกลไกที่ไม่เหมาะสมสำหรับการหาข้อยุติของความขัดแย้งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ ผู้ที่ได้รับผลกระทบมิใช่มีแต่มหาวิทยาลัยเท่านั้น แต่บุคคลที่สามซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงคือนักศึกษาในมหาวิทยาลัยนั้น ซึ่งหมายรวมทั้งการนัดหยุดงานอาจไม่เป็นการระงับข้อขัดแย้งระหว่างสหภาพแรงงานกับมหาวิทยาลัย แต่การนัดหยุดงานอาจเป็นเหตุให้เกิดความขัดแย้งระหว่างนักศึกษากับสหภาพแรงงานได้

นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นว่าสหภาพแรงงานสามารถใช้มาตรการอื่นเพื่อเป็นการกดดันและทดแทนการนัดหยุดงาน ได้หลายกรณีตามที่ NEA เสนอ เช่น การลาออกพร้อมกันจำนวนมาก หรือการลาพักกร่อน หรือการประชุม หรือตามที่ John C Livingston ศาสตราจารย์แห่งมหาวิทยาลัย Sacramento State College, (Sacramento, California) เสนอว่าอาจประกอบด้วย การล็อบบี้ (the political avenue of lobbying) และการให้ข้อมูลแก่ประชาคมในวงกว้าง (public relation) ซึ่งรวมถึง การกดดันในทางวิชาชีพ (Professional pressures) การกดดันในทางวิชาชีพนี้ หมายรวมถึง การกระตุ้นให้มีการถอนการลงทะเบียนของนักศึกษา การปฏิเสธที่จะเข้าร่วมในกระบวนการคัดเลือกคณาจารย์ใหม่ ๆ และรวมถึงการชักชวนให้คณาจารย์ไม่รับสัญญาจ้างกับมหาวิทยาลัยตามที่คาดหมายไว้ หรือมิฉะนั้น สหภาพคณาจารย์อาจใช้มาตรการอื่นแทนการนัดหยุดงาน (Strike substitutes) เช่น การปฏิเสธการเรียนการสอน การปฏิเสธการสอน นอกเหนือจากเวลาปกติ หรือนอกเหนือจากจำนวนชั่วโมงตามตารางปกติ การปฏิเสธที่จะเข้าร่วมกิจกรรมของบัณฑิตหรือโครงการอื่นๆ ปฏิเสธที่จะให้คำแนะนำปรึกษาแก่นักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา หรือปฏิเสธที่จะให้คำปรึกษาแก่นักศึกษาปกติ

สำหรับประเทศไทย ผู้เขียนเห็นว่ากฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ก็มีบทบัญญัติให้มีการชี้ขาดโดยคณะกรรมการ ซึ่งถือว่าเป็นการใช้มาตรการเพื่อทดแทนการนัดหยุดงานด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม การชี้ขาดลักษณะเช่นนี้อาจเกิดปัญหาในการตีความหมายของข้อตกลง ผิดพลาด ผู้เขียนเห็นว่าก่อนที่จะตัดสินชี้ขาด ให้คณะกรรมการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาไกล่เกลี่ยและแสวงหาข้อเท็จจริง โดยสรุปข้อเท็จจริงและข้อเสนอแนะให้ยุติข้อพิพาทต่อสาธารณชนดังที่ได้กล่าวมาแล้ว