

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

เสรีภาพในการรวมกลุ่มเป็นสหภาพแรงงานเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานประการหนึ่งของบุคคลที่ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948<sup>1</sup> ได้บัญญัติรับรองไว้ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมในสังคมระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และคุ้มครองผลประโยชน์ทางแรงงานของลูกจ้าง นอกจากนี้ ธรรมนูญก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ค.ศ. 1919 และอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับต่างๆ ก็ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มเป็นสหภาพแรงงานไว้ด้วยเช่นกัน อาทิ อนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการรวมตัวเป็นสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้ง ค.ศ. 1948 อนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วยการนำหลักแห่งสิทธิมาใช้เพื่อการรวมกลุ่มและข้อตกลงร่วมกัน ค.ศ. 1949 เป็นต้น ทั้งนี้ การรวมกลุ่มของบุคคลเป็นสหภาพแรงงานมิได้จำกัดอยู่แต่ในการจ้างงานภาคเอกชนเท่านั้น ปัจจุบันได้มีการขยายครอบคลุมไปถึงการรวมกลุ่มของบุคคลเป็นสหภาพในการจ้างงานภาครัฐด้วย โดยอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศก็ได้บัญญัติรับรองไว้ ได้แก่ อนุสัญญาฉบับที่ 151 การคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกันและวิธีพิจารณาเพื่อกำหนดเงื่อนไขการจ้างในหน่วยงานของรัฐ ค.ศ. 1978 และข้อแนะนำฉบับที่ 159 ว่าด้วยวิธีการพิจารณาเพื่อกำหนดเงื่อนไขการจ้างในหน่วยงานของรัฐ ค.ศ. 1978

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 64 วรรคสอง ก็ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการรวมกลุ่มเป็นสหภาพไว้อย่างชัดเจนเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม การรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อจัดตั้งเป็นสหภาพในการจ้างงานภาครัฐ จะต้องไม่กระทบต่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือไม่เป็นการก่อให้เกิดการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ ตามมาตรา 64 วรรคสามของรัฐธรรมนูญฯ

ปัจจุบันการรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นสหภาพปรากฏอย่างชัดเจนในกรณีของรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐตามหลักการกระจายอำนาจปกครองงานบริการหรือเทคนิคที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร มีความเป็นอิสระในด้านการบริหารงาน ด้านงบประมาณและด้านบุคลากร

---

<sup>1</sup> ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ข้อ 23 (4)

เมื่อมหาวิทยาลัยของรัฐได้ถูกแปลงสภาพจากมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ มาสู่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ รวมทั้งมหาวิทยาลัยที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นให้มีสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตั้งแต่เริ่มต้น มหาวิทยาลัยของรัฐก็มีลักษณะทางกฎหมายเช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือ มีความเป็นอิสระทางการบริหารงาน ทางการเงิน และการบริหารบุคลากรของตนเองโดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ แต่มหาวิทยาลัยรับผิดชอบภารกิจทำให้บริการสาธารณะด้านการจัดการเรียน การสอน และการวิจัยในระดับอุดมศึกษาให้แก่ประชาชน โดยมีได้มีวัตถุประสงค์มุ่งแสวงหากำไรเป็นหลัก นอกจากนี้ การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยอยู่ภายใต้หลักการสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ หลักความเป็นอิสระ และหลักเสรีภาพในทางวิชาการ ซึ่งคุณลักษณะที่กล่าวมานี้ทำให้มหาวิทยาลัยแตกต่างจากรัฐวิสาหกิจ และส่วนราชการ

### 5.1.1 หลักความเป็นอิสระ

ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย หมายความว่า มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระในด้านการบริหาร งบประมาณ และบุคลากร โดยในส่วนของการบริหารบุคลากรนั้นสภาพมหาวิทยาลัยมีอำนาจออกประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบ แล้วแต่กรณี เพื่อกำหนดกฎเกณฑ์และแนวปฏิบัติในเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลได้ตามความเหมาะสมตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย เช่น หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสรรหาและคัดเลือก การกำหนดเงื่อนไขการจ้างและการปฏิบัติงาน การประเมินผลการปฏิบัติงาน การประเมินตำแหน่ง การออกจากงาน การสิ้นสุดสัญญาจ้าง ฯลฯ ทั้งนี้ การบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยนั้นมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากการบริหารบุคคลของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐค่อนข้างมาก กล่าวคือ บุคลากรที่ปฏิบัติงานให้แก่มหาวิทยาลัยมีทั้งบุคคลที่มีสถานะเป็นข้าราชการ พนักงานมหาวิทยาลัย และลูกจ้างของมหาวิทยาลัย โดยอาจจำแนกบุคลากรดังกล่าวออกได้เป็น 2 กลุ่มตามลักษณะของภารกิจและการปฏิบัติงาน ได้แก่ กลุ่มคณาจารย์ (Academic) และกลุ่มพนักงานสายสนับสนุน (Non-Academic)

**กลุ่มคณาจารย์** ประกอบด้วย ข้าราชการ และพนักงานของมหาวิทยาลัย ซึ่งปฏิบัติงานสอนและ/หรืองานวิจัย โดยคณาจารย์ของมหาวิทยาลัยจะปฏิบัติหน้าที่ภายใต้หลักเสรีภาพในทางวิชาการ ซึ่งมาตรา 50 แห่งรัฐธรรมนูญฯ ได้บัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวไว้ อย่างชัดเจนให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพทางวิชาการ ตลอดจน การศึกษาอบรม การเรียน การวิจัย และการเผยแพร่งานวิจัยตามหลักวิชาการย่อมได้รับความคุ้มครอง เท่าที่ไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

**กลุ่มพนักงานสายสนับสนุน** ประกอบด้วย ข้าราชการ พนักงานของมหาวิทยาลัย และลูกจ้างของมหาวิทยาลัย ซึ่งปฏิบัติงานในภารกิจที่ไม่ใช่การสอนหรือการวิจัย แต่เป็นภารกิจสนับสนุนการทำงานของคณาจารย์ เช่น งานธุรการ งานโสตทัศนูปกรณ์ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การรวมกลุ่มเป็นสหภาพของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย เพื่อสร้างหลักประกันและคุ้มครองผลประโยชน์ของตนดังเช่นสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจก็ยังไม่เกิดขึ้น แม้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลและมีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตามสัญญาจ้างเช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจ ประกอบกับปัจจุบันรัฐธรรมนูญ ก็ได้บัญญัติรับรองสิทธิในการจัดตั้งสหภาพของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ นอกจากนี้ บทบาทหน้าที่ที่มีลักษณะเฉพาะของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐยังทำให้มหาวิทยาลัยมีความแตกต่างในด้านลักษณะงานบุคลากร จากองค์การภาคเอกชน และรัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ คือ หน่วยงานเหล่านั้นจะมีบุคลากรที่ปฏิบัติงานตามวัตถุประสงค์หลักขององค์กรในประเภทเดียวกัน แต่การปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรในมหาวิทยาลัยจะประกอบด้วยบุคลากร 2 ประเภท คือ กลุ่มของคณาจารย์ซึ่งมีภารกิจหลักเกี่ยวกับการเรียนการสอน การวิจัย และภารกิจสนับสนุนอื่นๆ และกลุ่มพนักงานสายสนับสนุนซึ่งมีภารกิจหลักคือการสนับสนุนการทำงานของคณาจารย์ดังกล่าวมาแล้ว การปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรสายอาจารย์และสายวิชาการได้รับความคุ้มครองตามหลักเสรีภาพทางวิชาการ

### 5.1.2 หลักเสรีภาพทางวิชาการ

เสรีภาพทางวิชาการ หมายถึง เสรีภาพของคณาจารย์และนิสิตนักศึกษาในการดำเนินกิจกรรมทางวิชาการทั้งด้านการเรียน การสอน และการวิจัยค้นคว้า ทั้งนี้ การเน้นหลักเสรีภาพทางวิชาการก็เพื่อเป็นหลักประกันรวมทั้งส่งเสริมสนับสนุนให้คณาจารย์และนิสิตนักศึกษาสามารถปฏิบัติภารกิจตามบทบาทและหน้าที่ด้านวิชาการได้อย่างเต็มที่ อันเป็นหลักประกันในการประกอบภารกิจด้านวิชาการ มากกว่าที่จะเสนอสิทธิอันปราศจากความรับผิดชอบ โดยเสรีภาพทางวิชาการที่สำคัญ ได้แก่ สิทธิในการศึกษาค้นคว้าและเสนอรายงานตามความจริงที่ได้ศึกษาวิจัยและวิเคราะห์ขึ้นโดยใช้ความรู้ความสามารถในเชิงวิชาการของตน สิทธิในการจัดการเรียนการสอนตามความสามารถทางวิชาการโดยปราศจากการแทรกแซงจากผู้บริหารหรือจากการกดดันจากนักศึกษาหรือคณาจารย์ในคณะวิชา สิทธิในการแสดงความคิดเห็นโดยสุจริตและการให้ข้อมูลในสาขาวิชาที่ตนมีความสามารถโดยไม่ต้องเกรงกลัวว่าจะมีการต่อต้านหากว่าสิ่งที่แสดงออกมานั้นไม่เป็นที่ยอมรับของคณาจารย์ ผู้บริหาร หรือบุคคลที่สาม และสิทธิในการแสดงออกซึ่งการเป็นผู้มีอิสระเสรี

หากการแสดงออกนั้นไม่ขัดแย้งกับบทบาทและหน้าที่ในมหาวิทยาลัยหรือเงื่อนไขการแต่งตั้งให้ทำงานในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง

โดยที่มหาวิทยาลัยมีความแตกต่างจากหน่วยงานอื่น ดังนั้น เสรีภาพในการรวมตัวเป็นสหภาพของกลุ่มคณาจารย์ และกลุ่มบุคลากรที่ไม่ใช่สายวิชาการในมหาวิทยาลัยจึงอาจแตกต่างกันเอง และอาจแตกต่างจากการจัดตั้งสหภาพแรงงานในรัฐวิสาหกิจ ในสถานประกอบการเอกชน และในหน่วยงานของรัฐประเภทอื่นๆ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรมีการตรากฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐขึ้นบังคับใช้เป็นการเฉพาะแยกจากรัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน และหน่วยงานอื่นของรัฐ

ทั้งนี้ การศึกษาในเรื่องดังกล่าวอาจพิจารณาความเป็นไปได้ในการดำเนินการโดยศึกษาจากแนวทางการจัดตั้งสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยของรัฐของต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และแคนาดา ซึ่งสามารถสรุปหลักการและสาระสำคัญได้ ดังนี้

**ประการแรก** การจัดตั้งสหภาพแรงงานของคณาจารย์ในมหาวิทยาลัยมีสาเหตุและที่มาหลายประการ เช่น เกิดจากการบริหารของคณาจารย์ที่ใช้รูปแบบอำนาจนิยมมาตั้งแต่อดีตและเห็นว่าการร่วมเจรจาต่อรองเป็นวิธีการเพื่อเรียกร้องสถานภาพดั้งเดิม (Traditional Status) และเป็นสิทธิของอาจารย์มหาวิทยาลัย การขัดกันทางผลประโยชน์จากการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยและตลาดแรงงานวิชาชีพมีแนวโน้มสูงขึ้น จึงทำให้เกิดการเรียกร้องให้ออกกฎหมายที่อนุญาตให้มีการตั้งระบบการเป็นตัวแทนร่วม (System of Joint Representation) เพื่อให้สหภาพซึ่งคณาจารย์เป็นผู้เลือกสามารถทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการร่วมเจรจาต่อรองได้

**ประการที่สอง** กฎหมายที่ใช้บังคับแก่สหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยในประเทศอังกฤษและแคนาดาใช้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์สำหรับลูกจ้างของรัฐทั้งหมดฉบับเดียว จึงทำให้กฎเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับสหภาพแรงงานของมหาวิทยาลัยต่างๆ มีหลักการและรายละเอียดในทำนองเดียวกันและมีความแตกต่างกันน้อย แต่สำหรับสหรัฐอเมริกาโดยเฉพาะในมลรัฐแคลิฟอร์เนียมีการบัญญัติกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐบังคับใช้เป็นการเฉพาะ จึงทำให้เห็นลักษณะที่แตกต่างระหว่างกฎหมายเกี่ยวกับสหภาพแรงงานทั่วไปกับกฎหมายเกี่ยวกับสหภาพแรงงานของคณาจารย์ในมหาวิทยาลัยหลายประการ เช่น ขอบเขตสิทธิหน้าที่ของคณาจารย์ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับประเด็นด้านการจัดการศึกษาและวิชาชีพ ขอบเขตการร่วมเจรจาต่อรอง เงื่อนไขเกี่ยวกับสภาพการจ้าง และความสัมพันธ์ของนายจ้าง (มหาวิทยาลัย) และลูกจ้าง (คณาจารย์)

**ประการที่สาม** มีการกำหนดข้อยกเว้นเกี่ยวกับการจัดตั้งสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัย โดยการจำกัดสิทธิของพนักงานบางประเภท เช่น พนักงานในตำแหน่งบริหาร พนักงานที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับข้อมูลที่เป็นความลับ และพนักงานที่มีอำนาจบังคับบัญชา เป็นต้น

**ประการที่สี่** การใช้มาตรการห้ามนัดหยุดงานหรือประท้วงสหภาพแรงงานจะกระทำได้เพียงใด สุดแต่แต่กฎหมายที่จะบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขก่อนการนัดหยุดงานเอาไว้ แต่มีข้อสังเกตว่าหากไม่มีมาตรการทดแทนอื่นที่ดีกว่าหรือที่มีประสิทธิภาพกว่ามาทดแทนการห้ามนัดหยุดงาน แม้จะมีการกำหนดโทษที่รุนแรงก็อาจส่งผลให้มีการนัดหยุดงานต่อไปในประเทศสหรัฐอเมริกาสหภาพคณาจารย์อาจใช้มาตรการอื่นทดแทนการนัดหยุดงาน (Strike Substitutes) ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดความแตกแยกในมหาวิทยาลัยและเกิดความเสียหายในระยะยาวยิ่งกว่าการนัดหยุดงานเสียอีก

**ประการที่ห้า** เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวกฎหมายของมลรัฐแคลิฟอร์เนียบัญญัติให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพนักงานสัมพันธ์ซึ่งเป็นคณะกรรมการไตรภาคี ประกอบด้วยฝ่ายบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย ลูกจ้างหรือพนักงานมหาวิทยาลัย และสหภาพแรงงานพนักงานมหาวิทยาลัย คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย โดยมหาวิทยาลัยจะต้องปรึกษาหารือกับคณะกรรมการชุดนี้ก่อนที่จะตัดสินใจอนุมัติอนุญาต หรือดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับบุคลากร

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การจัดตั้งสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐดำเนินการได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระ และหลักเสรีภาพทางวิชาการ ผู้เขียนจึงเห็นว่า การจัดตั้งสหภาพในมหาวิทยาลัยในประเทศไทย ควรดำเนินการตามแนวทาง ดังต่อไปนี้

### 5.2.1 การจำแนกสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยควรแยกออกเป็น 2 สหภาพ ได้แก่ สหภาพแรงงานคณาจารย์ และสหภาพแรงงานพนักงานสายสนับสนุน

#### 5.2.1.1 สหภาพแรงงานคณาจารย์

เนื่องจากลักษณะบทบาทหน้าที่ของคณาจารย์มีสองภารกิจ กล่าวคือ ภารกิจหลักด้านการเรียนการสอนและการวิจัย และภารกิจรองที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานอื่น ๆ ภารกิจหลักของคณาจารย์จะมีความสัมพันธ์กับเสรีภาพทางวิชาการอย่างไม่อาจแบ่งแยกได้ ดังนั้น เพื่อให้

การจัดตั้งสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยสอดคล้องกับภารกิจและบทบาทหน้าที่ของคณาจารย์ ซึ่งแตกต่างจากภารกิจและบทบาทหน้าที่ของบุคลากรสายสนับสนุน รวมทั้งเพื่อปกป้องรักษาผลประโยชน์และอุดมการณ์ทางวิชาชีพของคณาจารย์ตามหลักเสรีภาพทางวิชาการตามที่ของรัฐธรรมนูญฯ ได้บัญญัติรับรองไว้ จึงสมควรที่จะมีการจัดตั้งสหภาพแรงงานคณาจารย์ขึ้นเป็นการเฉพาะโดยการตราไว้ในกฎหมาย

### 5.2.1.2 สหภาพแรงงานพนักงานสายสนับสนุน

โดยทั่วไปพนักงานสายสนับสนุนจะปฏิบัติงานในภารกิจที่มีใช้การสอนหรือการวิจัย แต่เป็นภารกิจสนับสนุนการทำงานของคณาจารย์ เช่น งานธุรการ งานการจัดการสำนักงาน หรืองานอื่นๆ ซึ่งการทำงานมีลักษณะเช่นเดียวกับภาคเอกชน ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ ด้วยเหตุนี้ จึงสมควรที่จะจัดตั้งสหภาพแรงงานของพนักงานสายสนับสนุนแยกจากสหภาพแรงงานคณาจารย์ โดยอาจมีการจัดตั้งหน่วยงานทรัพยากรบุคคลขึ้นทำหน้าที่กำหนดเงื่อนไขและพิจารณาจำแนกประเภทข้าราชการและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยว่า บุคคลใดจะสังกัดอยู่ในสหภาพแรงงานประเภทใด

นอกจากนี้ หากกำหนดให้มีสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยเพียงองค์กรเดียวเช่นกรณีรัฐวิสาหกิจ โดยประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นคณาจารย์และพนักงานสายสนับสนุนรวมกัน จะเป็นการจำกัดสิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงานเกินควร และไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ให้สิทธิในการก่อตั้งและเข้าร่วมองค์กรของตนเอง โดยความสมัครใจและไม่ต้องขออนุญาตจากองค์กรใดไม่ว่าจะเป็นนายจ้างหรือหน่วยงานของรัฐ อย่างไรก็ตาม หากกำหนดให้คณาจารย์หรือพนักงานสายสนับสนุนมีเสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงานอย่างอิสระเต็มที่และสามารถจัดตั้งสหภาพประเภทเดียวกันได้หลายองค์กร เช่น สหภาพคณาจารย์ นิติศาสตร์ สหภาพคณาจารย์แพทยศาสตร์ สหภาพพนักงานพิมพ์ดีด หรือสหภาพพนักงานบัญชี เป็นต้น ก็อาจจะส่งผลให้มีสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยจำนวนมากเกินสมควร การดำเนินกิจกรรมของสหภาพแรงงานจะไม่เข้มแข็งและถูกทำลายได้ง่าย เนื่องจากสหภาพมีจำนวนมากและกระจัดกระจาย อีกทั้งอาจส่งผลให้ฝ่ายบริหารของมหาวิทยาลัยต้องเข้าร่วมในกระบวนการเจรจาต่อรองกับสหภาพแรงงานประเภทต่างๆ เกินความจำเป็น และต้องเผชิญกับความยุ่งยากในการหาข้อยุติจากการร่วมเจรจาต่อรองกับสหภาพแรงงานต่างๆ เหล่านี้ จนเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานในภาพรวมและการพัฒนามหาวิทยาลัย ดังนั้น เพื่อให้เกิดความสมดุลและไม่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงานเกินสมควร ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรกำหนดให้มีสหภาพแรงงาน

ในมหาวิทยาลัย 2 องค์การเท่านั้น คือ สหภาพแรงงานของคณาจารย์ และสหภาพแรงงานของพนักงานสายสนับสนุน

## 5.2.2 ดำเนินการยกร่างกฎหมายพนักงานสัมพันธ์ในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบังคับใช้เป็นการเฉพาะ

ผู้เขียนเห็นว่ากฎหมายพนักงานสัมพันธ์ในมหาวิทยาลัยที่จะดำเนินการยกร่างขึ้น เพื่อให้มีผลบังคับใช้เป็นการเฉพาะ นั้นควรประกอบด้วยหลักการและสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

### 5.2.2.1 รับรองเสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่ละแห่ง

รวมทั้งให้มีการจัดตั้งสหพันธ์หรือสหภาพแรงงานคณาจารย์แห่งประเทศไทยขึ้น ในฐานะเป็นตัวแทนคณาจารย์ทั่วประเทศ โดยให้มีบทบาทหน้าที่แทนที่ประชุมประธานสภาอาจารย์แห่งประเทศไทยซึ่งมีอยู่ในปัจจุบัน

### 5.2.2.2 กำหนดมาตรการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพทางวิชาการ

เพื่อคุ้มครองคณาจารย์ให้สามารถทำงานด้านวิชาการของตนได้อย่างเสรี และไม่ถูกแทรกแซงจากลักษณะความผูกพันของสัญญาจ้างงาน ผู้เขียนเห็นว่าเนื่องจากบทบาทหน้าที่ด้านวิชาชีพของคณาจารย์มีความสัมพันธ์กับเสรีภาพทางวิชาการอย่างไม่อาจแบ่งแยกได้ การกำหนดมาตรการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพทางวิชาการจะเป็นการคุ้มครองและป้องกันคณาจารย์จากอำนาจของมหาวิทยาลัยซึ่งมีความอิสระในการดำเนินงาน ดังจะเห็นได้จากมหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระในการกำหนดกฎเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลได้ตามความเหมาะสม ขณะที่บุคลากรโดยเฉพาะคณาจารย์ซึ่งมีฐานะเป็นลูกจ้างตามสัญญาไม่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการบริหารงานของมหาวิทยาลัย ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อเสรีภาพทางวิชาการและการทำงานของคณาจารย์โดยตรง และเกี่ยวพันระหว่างหลักเกณฑ์ในการสรรหาและคัดเลือกอาจารย์ การได้รับตำแหน่งอย่างถาวร และการกำหนดเงื่อนไขการจ้างประการอื่น

### 5.2.2.3 การกำหนดนิยาม “การนัดหยุดงาน” และการกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขที่ถูกจ้างต้องปฏิบัติก่อนการนัดหยุดงาน

ในกรณีนี้ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะยินยอมให้บุคลากรของมหาวิทยาลัยนัดหยุดงานได้หรือไม่ เนื่องจากลักษณะการทำงานของมหาวิทยาลัยไม่เข้าลักษณะ

ต้องห้ามที่จะนัดหยุดงานตามหลักการที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้วางเอาไว้ กล่าวคือ การใช้สิทธิห้ามนัดหยุดงานจะกระทำได้เมื่อกรณีที่เป็นบริการสาธารณะสำคัญ ซึ่งเป็นงานบริการที่หากหยุดชะงักลงแล้วอาจจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ความปลอดภัย สุขภาพของประชาชน ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วน

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่รัฐห้ามการนัดหยุดงานหรือประท้วงในมหาวิทยาลัย โดยการกำหนดโทษที่รุนแรง คณาจารย์อาจใช้มาตรการตอบโต้อื่นทดแทนการนัดหยุดงานซึ่งมีได้หลากหลายรูปแบบวิธีการ กรณีดังกล่าวอาจส่งผลให้ภารกิจการปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยหยุดชะงักได้และอาจส่งผลเป็นความแตกแยกที่ร้ายลึก และสร้างความเสียหายในระยะยาวยิ่งกว่าการนัดหยุดงาน

กรณีเช่นนี้ รัฐจะต้องจัดให้มีกลไกการร่วมเจรจาต่อรองและการระงับข้อพิพาท โดยการประนีประนอมข้อพิพาท และการชี้ขาดข้อพิพาทโดยองค์การรูปแบบคณะกรรมการไตรภาคี ในมหาวิทยาลัยเช่นเดียวกับในกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ซึ่งถือว่าเป็นการสร้างมาตรการทดแทนการนัดหยุดงานในลักษณะบังคับ

#### 5.2.2.4 การกำหนดให้มีองค์การรูปแบบคณะกรรมการไตรภาคี

คณะกรรมการไตรภาคี ประกอบด้วย ตัวแทนจากมหาวิทยาลัย ตัวแทนสหภาพแรงงานบุคลากรในมหาวิทยาลัย และบุคคลที่สามซึ่งมาจากรัฐ คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ไกล่เกลี่ย วินิจฉัยข้อพิพาทแรงงาน ซึ่งไม่อาจยุติได้จากการร่วมเจรจาต่อรองระหว่างมหาวิทยาลัยกับสหภาพแรงงาน แต่เนื่องจากการชี้ขาดในลักษณะนี้อาจเกิดปัญหาการตีความหมายของข้อตกลงสภาพการจ้างผิดพลาด

ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้มีการนัดหยุดงาน หรือการใช้มาตรการตอบโต้อื่นแทนการนัดหยุดงานของคณาจารย์ ผู้เขียนเสนอให้มีการพัฒนาวิธีการทำงานในขั้นตอนการชี้ขาดของคณะกรรมการไตรภาคี โดยนำกลไกการแสวงหาข้อเท็จจริง (Fact - Finding) แบบอย่างของประเทศสหรัฐอเมริกามาใช้ก่อนที่จะมีการชี้ขาดโดยคณะกรรมการฯ กล่าวคือ คณะกรรมการฯ ควรแต่งตั้งคณะอนุกรรมการในลักษณะไตรภาคี เพื่อทำการพิจารณา ไกล่เกลี่ยและแสวงหาข้อเท็จจริงอันเกี่ยวข้องกับข้อพิพาทแรงงานนั้นๆ สรุปข้อเท็จจริง และข้อเสนอให้ยุติข้อพิพาทแรงงานต่อคณะกรรมการฯ ตลอดจนให้มีการเผยแพร่ต่อสาธารณชนหรือเผยแพร่สื่อมวลชน เช่น หนังสือพิมพ์ โทรทัศน์ วิทยุกระจายเสียง ซึ่งจะเป็นการให้ข้อมูลแก่ประชาคมในวงกว้าง (Public Relations) เพื่อทำความเข้าใจและให้สาธารณชนรับทราบปัญหาที่เกิดขึ้น ระบุว่าข้อเรียกร้องดังกล่าวสมเหตุสมผลหรือไม่ และร่วมในการแก้ไขข้อพิพาทที่เกิดขึ้น ผู้เขียนเห็นว่ากลไกดังกล่าวจะ

เป็นกระบวนการทางเลือกที่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งนอกเหนือจากการนัดหยุดงานได้

#### 5.2.2.5 การกำหนดประเด็นในการร่วมเจรจาต่อรองของสหภาพ

ในแง่ที่กฎหมายควรกำหนดขอบเขตว่ามีเรื่องใดบ้างที่สามารถดำเนินการร่วมเจรจาต่อรองได้ เช่น ต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับเงื่อนไขหรือสภาพการจ้าง ซึ่งการกำหนดประเด็นหรือขอบเขตการร่วมเจรจาต่อรองดังกล่าว อาจจำแนกเงื่อนไขหรือเนื้อหาออกได้เป็น 3 ลักษณะ ได้แก่

1. เรื่องที่เป็นสิทธิของแต่ละฝ่ายโดยเด็ดขาด ประเด็นเหล่านี้เป็นเรื่องใดๆ ก็ตามจะต้องมีการร่วมเจรจาต่อรองกัน

2. ประเด็นที่อนุญาตให้มีการร่วมเจรจาต่อรองกันได้หากได้รับความยินยอมจากฝ่ายตรงข้าม กรณีนี้จึงถือเป็นดุลพินิจของมหาวิทยาลัย และ

3. ประเด็นที่ไม่อนุญาตให้มีการเข้าร่วมเจรจาต่อรองกันได้ ถึงแม้จะได้รับความยินยอมจากฝ่ายตรงข้ามก็ตาม เช่น การจัดโครงสร้างองค์กร ภารกิจขององค์กร การกำหนดนโยบายขององค์กร ขั้นตอนหรือกระบวนการในการทำงาน เป็นต้น

สำหรับประเด็นด้านการจัดการศึกษาและวิชาชีพซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะและ ลักษณะเด่นของมหาวิทยาลัยนั้น จะสามารถกำหนดเป็นประเด็นการร่วมเจรจาต่อรองได้มากนักน้อยเพียงใด จะได้กล่าวถึงในข้อถัดไป

#### 5.2.2.6 กำหนดประเด็นด้านการจัดการศึกษาและวิชาชีพในการร่วมเจรจาต่อรองของสหภาพแรงงานคณาจารย์ให้ชัดเจน

เนื่องจากลักษณะด้านการจัดการศึกษาเป็นลักษณะเฉพาะของสถาบันการศึกษาชั้นสูงซึ่งไม่มีอยู่ในภาคอุตสาหกรรม หรือหน่วยงานของรัฐประเภทอื่น ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรกำหนดขอบเขตของการร่วมเจรจาต่อรองของสหภาพแรงงานคณาจารย์ให้มีสองลักษณะกล่าวคือ

1. เรื่องที่เป็นสิทธิเด็ดขาดในประเด็นเงื่อนไขหรือสภาพการจ้าง กรณีดังกล่าวให้ร่วมเจรจาต่อรองกับผู้บริหารของมหาวิทยาลัย หรือผู้แทนที่ได้รับมอบหมายจากมหาวิทยาลัยในลักษณะทวิภาคีก่อน เมื่อไม่ได้ข้อยุติให้ใช้วิธีประนีประนอม ข้อพิพาทหรือวินิจฉัยชี้ขาดโดยคณะกรรมการไตรภาคีตามลำดับ

2. ประเด็นด้านการจัดการศึกษา กฎหมายควรจำกัดสิทธิในการร่วมเจรจาต่อรองโดยอนุญาตให้ใช้กลไกในการปรึกษาหารือแทนการร่วมเจรจาต่อรอง เมื่อเกิดปัญหาข้อขัดแย้งในด้านการจัดการศึกษา โดยสหภาพแรงงานคณาจารย์มีสิทธิเข้าร่วมประชุมปรึกษาหารือร่วมกับ

ฝ่ายบริหารของมหาวิทยาลัย สภาวิชาการ และองค์การคณาจารย์ภายนอกมหาวิทยาลัย  
ในลักษณะไตรภาคีเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับด้านการจัดการศึกษาและวิชาชีพ

ทั้งนี้ การบัญญัติกฎหมายให้ชัดเจนจะช่วยป้องกันแก้ไขปัญหาความไม่ชัดเจน  
ในประเด็นข้อพิพาททางแรงงานที่เกิดขึ้นในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐได้ดียิ่งขึ้น

#### 5.2.4.7 การกำหนดลักษณะประเภทบุคคลที่ถูกจำกัดสิทธิในกฎหมายพนักงาน สัมพันธ์ในมหาวิทยาลัย

ผู้เขียนเห็นว่ากฎหมายควรกำหนดประเภทของบุคลากรของมหาวิทยาลัยที่สิทธิในการ  
จัดตั้งหรือเข้าร่วมสหภาพแรงงานอาจถูกจำกัดได้ และสมควรบัญญัติข้อจำกัดนี้ไว้ในกฎหมาย  
พนักงานสัมพันธ์ในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐซึ่งได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งบริหาร เช่น อธิการบดี  
รองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการศูนย์ สถาบัน หรือสำนัก และรวมถึงหัวหน้าคณะหรือหัวหน้า  
ภาควิชา ผู้อำนวยการกอง เป็นต้น ทั้งนี้ เพราะผู้ดำรงตำแหน่งบริหารเหล่านี้ถือว่าเป็นตัวแทนของ  
ฝ่ายนายจ้างและมีหน้าที่รับผิดชอบสำคัญในการวางแผนและบริหารจัดการนโยบายหรือโครงการ  
ต่างๆ ของมหาวิทยาลัย และอาจจะใช้วิธีในการปรึกษาหารือกับองค์การสหภาพแรงงานได้ รวมทั้ง  
หัวหน้าฝ่ายบริหารงานบุคคลและผู้มีส่วนในการจัดทำนโยบายการบริหาร หรือลูกจ้างในตำแหน่งที่  
ปฏิบัติงานเกี่ยวกับข้อมูลที่เป็นความลับ หรือลูกจ้างในตำแหน่งที่มีอำนาจบังคับบัญชา

สำหรับประเทศไทย การกำหนดประเภทบุคคลดังกล่าวมีปรากฏในกฎหมายแรงงาน  
รัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ซึ่งมีบทบัญญัติห้ามผู้ดำรงตำแหน่งทางการบริหารในการจัดตั้งหรือเข้าร่วม  
สหภาพแรงงานเช่นเดียวกัน