

สิทธินัดหยุดงานในบริการสาธารณะ: ศึกษาเฉพาะกรณีในกิจการขนส่งมวลชน¹

ณศิภัตร์ ฉัตรอมราพัชร²

จากการศึกษาสิทธินัดหยุดงานในบริการสาธารณะ: ศึกษาเฉพาะกรณีในกิจการขนส่งมวลชน ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธินัดหยุดงานในบริการสาธารณะทั้งในส่วนที่ปรากฏตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 และอนุบัญญัติที่ออกความตามกฎหมายดังกล่าว รวมถึงกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว ค.ศ. 1948 อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง ค.ศ. 1949 ตลอดจนศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจว่า โดยหลักแล้วพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ให้สิทธิลูกจ้างในภาคเอกชนสามารถนัดหยุดงานได้ มีเพียงแต่กิจการตามมาตรา 23 และกิจการตามที่บัญญัติไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 เท่านั้นที่ถูกจำกัดสิทธินัดหยุดงานโดยกิจการขนส่งมวลชนเป็นหนึ่งในกิจการตามอนุบัญญัติดังกล่าวด้วย ในขณะที่พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 นั้น ห้ามมิให้พนักงานรัฐวิสาหกิจในทุกกิจการนัดหยุดงานซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิอย่างเด็ดขาด ส่งผลให้ลูกจ้างในกิจการขนส่งมวลชนไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างภาคเอกชนและพนักงานรัฐวิสาหกิจไม่อาจใช้สิทธินัดหยุดงานได้ จึงมีลักษณะใกล้เคียงกับการจำกัดสิทธินัดหยุดงานตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา แต่จะมีความแตกต่างกับกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสโดยสิ้นเชิง

จากการศึกษาทำให้ทราบว่า การจำกัดสิทธินัดหยุดงานในกิจการขนส่งมวลชนตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 นั้น มีความไม่เหมาะสมในทางปฏิบัติ และไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหาแรก คือ ปัญหาทางกฎหมายในการจำกัดสิทธินัดหยุดงานตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ในกิจการขนส่งมวลชน ได้แก่ ในกรณีการจำกัดสิทธินัดหยุดงานตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ในกิจการขนส่งมวลชน กล่าวคือ มาตรา 23 กำหนดให้ในกรณีที่มีข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ในกิจการที่มี

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง สิทธินัดหยุดงานในบริการสาธารณะ: ศึกษาเฉพาะกรณีในกิจการขนส่งมวลชน โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปวีศร เลิศธรรมเทวี และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปรีดา โชติมานนท์และรองศาสตราจารย์ ดร.รติชัย รบทอง

²นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ลักษณะเป็นบริการสาธารณะ โดยให้พนักงานประνομซื้อไฟฟ้าแรงงานส่งซื้อไฟฟ้าแรงงานและให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์เพื่อพิจารณาวินิจฉัยเลขนั้น ถือได้ว่าเป็นการจำกัดสิทธินัดหยุดงานทางอ้อม แต่อย่างไรก็ดี หากจะนำเหตุผลของการขึ้นค่าจ้างขึ้นเพื่อป้องกันความเดือดร้อนเสียหายของประชาชน ผู้ใช้บริการขนส่งมวลชนนั้นก็ไม่ใช่ไปตามข้อเท็จจริงในปัจจุบัน เนื่องจากลักษณะของการประกอบกิจการขนส่งมวลชนในปัจจุบันนี้มีผู้ประกอบการขนส่งมวลชนที่หลากหลาย หากลูกจ้างของผู้ประกอบการรายใดทำการนัดหยุดงาน ประชาชนผู้ใช้บริการย่อมมีโอกาสในการเลือกรับบริการจากผู้ประกอบการรายอื่น หรือใช้บริการขนส่งมวลชนประเภทอื่นที่ไม่ได้ทำการนัดหยุดงานได้ จึงไม่มีความจำเป็นในการจำกัดสิทธินัดหยุดงานของลูกจ้างในภาคเอกชนตามกฎหมายดังกล่าวอีกต่อไป และสำหรับในกรณีการจำกัดสิทธินัดหยุดงานตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ในกิจการขนส่งมวลชน กล่าวคือ มาตรา 33 กำหนดห้ามมิพนักงานรัฐวิสาหกิจมีการนัดหยุดงานโดยเด็ดขาดและไม่ว่าจะเป็นในกิจการใดก็ตาม โดยการจัดทำกิจการขนส่งมวลชนของรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันนี้มีรูปแบบที่เปลี่ยนแปลงไปและมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ จากเดิมที่รัฐผูกขาดการจัดทำบริการสาธารณะไว้แต่เพียงผู้เดียว ต่อมาก็ได้มีการให้สัมปทานแก่เอกชนตามกฎหมายว่าด้วยการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เพื่อให้เข้ามาจัดทำโครงการและดำเนินการแทน เช่น บริษัททางด่วนและรถไฟฟ้าจำกัด (มหาชน) ที่ได้รับสัมปทานจากการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) เพื่อให้ดำเนินการและให้บริการรถไฟฟ้าในโครงการรถไฟฟ้าสายเฉลิมรัชมงคล (สายสีน้ำเงิน) หรือที่รู้จักกันในชื่อของ “รถไฟฟ้าเอ็มอาร์ที” นั่นเอง ซึ่งส่งผลให้บุคคลากรที่เป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการขนส่งมวลชน (Operator) คือลูกจ้างของบริษัทผู้รับสัมปทาน หารัพนักงานรัฐวิสาหกิจเช่นเดิมไม่ และในบางรัฐวิสาหกิจเองก็อยู่ในรูปแบบของบริษัทจำกัดที่มีสถานะที่เป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ย่อมมีสิทธิหน้าที่เช่นนิติบุคคลในภาคเอกชนทั่วไป ทำให้ต้องมีการแข่งขันในการให้บริการกับประชาชนอันก่อให้เกิดการประกอบธุรกิจอย่างเสรีและเป็นธรรม อันเป็นประโยชน์แก่ประชาชนผู้ใช้บริการในกิจการดังกล่าว แต่การที่พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มาตรา 33 กำหนดห้ามพนักงานรัฐวิสาหกิจนัดหยุดงานโดยไม่คำนึงถึงลักษณะรูปแบบในการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจประกอบกับหน้าที่ของพนักงานรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันซึ่งปฏิบัติงานเช่นเดียวกับลูกจ้างในภาคเอกชน แต่ต้องถูกจำกัดสิทธินัดหยุดงาน เนื่องจากมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐและเหตุผลในอดีตที่ในขณะนี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมไปแล้ว

ประเด็นปัญหาที่สอง คือ ปัญหาอันเป็นผลกระทบต่อลูกจ้างจากการนัดหยุดงานที่มีขอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการมีบทบัญญัติของกฎหมายจำกัดสิทธินัดหยุดงาน กล่าวคือ การที่มีบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ในรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2543 ที่จำกัดสิทธินัดหยุดงานของลูกจ้างในกิจการขนส่งมวลชน ส่งผลให้ไม่มีกฎหมายรับรองคุ้มครองสิทธิในการนัดหยุดงานในกิจการขนส่งมวลชน ดังนั้น การนัดหยุดงานของลูกจ้างในกิจการขนส่งมวลชนจึงเป็นการนัดหยุดงานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายทำให้ลูกจ้างถูกกระทบสิทธิหลายประการ แต่ในทางตรงกันข้ามหากเป็นกรณีที่ลูกจ้างนัดหยุดงานโดยชอบด้วยกฎหมายนั้นสถานะก็จะยังคงความเป็นลูกจ้างอยู่ ดังนั้น สิทธิของลูกจ้างที่เกิดจากการทำงาน

ยังคงมีอยู่ต่อไปไม่ว่าจะเป็นสวัสดิการ สิทธิประโยชน์ และการนับอายุงานของลูกจ้าง แต่หากพิจารณาถึงกรณีของลูกจ้างในภาคเอกชนตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ที่ถูกจำกัดสิทธิตามมาตรา 23 และกฎกระทรวงฉบับที่ 2 หากลูกจ้างในภาคเอกชนฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตราดังกล่าว ก็จะมีบทลงโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับตามมาตรา 132 และในส่วนของกรณีของพนักงานรัฐวิสาหกิจซึ่งกฎหมายห้ามมิให้มีการนัดหยุดงาน หากพนักงานรัฐวิสาหกิจในกิจการรัฐวิสาหกิจนัดหยุดงานจะเป็นการนัดหยุดงานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายลูกจ้างจึงไม่ได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายใด ๆ เหมือนดังเช่นที่ลูกจ้างที่นัดหยุดงานโดยชอบด้วยกฎหมายได้รับ อีกทั้งยังมีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 อีกด้วย ทำให้ลูกจ้างในกิจการขนส่งมวลชนที่กระทำการนัดหยุดงานอยู่ในสถานะเป็นผู้กระทำความผิดกฎหมายซึ่งถูกต้องโทษทางอาญาโดยอาจถูกจำคุกได้หากทำการนัดหยุดงานตามที่ได้อ้างไป

ประเด็นปัญหาที่สาม คือ ปัญหาอันเกิดขึ้นจากการหลีกเลี่ยงความผิดตามบทบัญญัติของกฎหมายที่จำกัดสิทธินัดหยุดงาน โดยกระทำการที่มีลักษณะใกล้เคียงกับการนัดหยุดงาน เนื่องจากรัฐไม่ได้รับรองสิทธินัดหยุดงานแก่ลูกจ้างในกิจการขนส่งมวลชน อีกทั้งยังกำหนดโทษทางอาญาแก่ลูกจ้างที่กระทำการดังกล่าวด้วย ดังนั้น ลูกจ้างจึงหาวิธีการอื่น ๆ โดยกระทำการที่มีลักษณะใกล้เคียงกับการนัดหยุดงาน เช่น การนัดหยุดงานโดยอาศัยสิทธิลาพร้อมกัน หรือการที่ลูกจ้างกระทำการอื่น ๆ ที่มีเจตนาในลักษณะเช่นเดียวกับการนัดหยุดงาน เช่น การทำงานให้ช้าลง การแกล้งทำงานตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด หรือการกระทำใด ๆ ที่มีวัตถุประสงค์เป็นการสร้างความเสียหายให้แก่หน่วยงานแม้ไม่มีการหยุดงานเกิดขึ้นจริง เช่นนี้แล้วจะเห็นได้ว่า การที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำกัดสิทธินัดหยุดงานตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 นั้นไม่สัมฤทธิ์ผล ไม่มีประสิทธิภาพ และไม่สามารถเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ เพราะไม่ว่าอย่างไรแล้วการนัดหยุดงานก็ย่อมเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ประเด็นปัญหาที่สี่ คือ ปัญหาความไม่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่กำหนดโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ เมื่อพิจารณาถึงกรณีความไม่สอดคล้องที่ปรากฏตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 จะเห็นได้ว่า ตามมาตรา 35 กำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีเข้าแทรกแซงการใช้สิทธินัดหยุดงานของลูกจ้างขึ้นอยู่กับดุลพินิจของรัฐมนตรี กล่าวคือ หากรัฐมนตรีเห็นว่าการนัดหยุดงานนั้นอาจทำให้เกิดความเสียหายย่อมมีอำนาจสั่งการตามที่กฎหมายบัญญัติแต่การพิจารณาว่าการนัดหยุดงานใดที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจนั้นเป็นการบัญญัติกฎหมายในลักษณะกว้างคือให้อำนาจแก่รัฐมนตรีอย่างเต็มที่ ดังนั้น การให้อำนาจรัฐมนตรีเข้าแทรกแซงเช่นนี้ควรมีการกำหนดกรอบความหมายของความเดือดร้อนในลักษณะที่แคบลงและต้องมีความชัดเจนในการออกคำสั่งโดยระบุเหตุผลและความจำเป็นในการเข้าแทรกแซงอย่างชัดเจนมิใช่เพียงการอ้างอำนาจตามมาตรา 35 เท่านั้น เพื่อเป็นการรับประกันว่าสิทธินัดหยุดงานจะไม่ได้ถูกเข้าแทรกแซงโดยรัฐเกินกว่าที่ควรจะเป็น และเมื่อพิจารณาถึงกรณีของความไม่สอดคล้องที่ปรากฏตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 จะเห็นได้ว่า โดยหลักแล้วอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิ

ในการรวมตัว ค.ศ. 1948 นั้น แม้จะมีได้กำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ อย่างชัดเจน แต่คณะกรรมการว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญด้านการปฏิบัติตามอนุสัญญาและข้อเสนอแนะต่างก็ได้ยอมรับแนวคิดในเรื่องการนัดหยุดงานโดยเห็นว่าสิทธินัดหยุดงานเป็นสิทธิพื้นฐานที่มีความจำเป็นต่อลูกจ้างและองค์กรของลูกจ้างหากมีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องเศรษฐกิจ สังคม และอาชีพ ซึ่งถูกรับรองว่าชอบด้วยกฎหมาย และการจำกัดสิทธิหยุดงานก็ได้รับการยอมรับในกรณีของการบริการที่จำเป็น (Essential Services) หมายถึงงานที่อาจกระทบต่อความอันตรายของชีวิตความปลอดภัยของบุคคล สุขภาพ หรือเกี่ยวกับพลเมืองทั้งหมดหรือบางส่วน หรือจนกว่าจะผ่านขั้นตอนต่าง ๆ ที่กำหนดไว้แล้ว แต่มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 กลับจำกัดสิทธินัดหยุดงานในทุกกิจการ อีกทั้งหากพิจารณาความหมายอย่างแคบของการบริการที่จำเป็น (Essential Services) นั้นก็ไม่ได้หมายรวมถึงกิจการขนส่งมวลชนแต่อย่างใด นอกจากนี้แล้ว อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง ค.ศ. 1949 เป็นอนุสัญญาที่กล่าวถึงการคุ้มครองผู้ใช้สิทธิในการร่วมเจรจาต่อรอง โดยเฉพาะการส่งเสริมการร่วมเจรจาต่อรองของกลุ่มในลักษณะของความมีอิสระเท่าเทียมกัน โดยครอบคลุมถึงลูกจ้างทั่วไปที่ทำงานสังกัดเอกชน และลูกจ้างของรัฐโดยทั่วไป จะยกเว้นแต่กิจการการทหารและตำรวจ ซึ่งอนุสัญญาฯ ให้ถือเป็นดุลพินิจของประเทศผู้ให้สัตยาบันว่าจะให้ครอบคลุมถึงหรือไม่ และยังมีข้อยกเว้นมิให้นำอนุสัญญาฯ ไปใช้บังคับกับบุคคลบางประเภทที่ทำหน้าที่บริหารประเทศ ดังนั้นแล้วการที่พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มีบทบัญญัติที่ห้ามมิให้พนักงานรัฐวิสาหกิจนัดหยุดงานจึงไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง ค.ศ. 1949 ที่มีหลักการให้ลูกจ้างของรัฐโดยทั่วไปให้ใช้สิทธินัดหยุดงานได้

ทั้งนี้ นอกจากประเด็นปัญหาทั้งสี่ประการจากการที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำกัดสิทธินัดหยุดงานในกิจการขนส่งมวลชนแล้ว และเพื่อให้การใช้สิทธินัดหยุดงานในกิจการขนส่งมวลชนซึ่งเป็นบริการสาธารณะประเภทหนึ่งสามารถเกิดขึ้นได้จริงและสอดคล้องกับ “หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ” ผู้เขียนเห็นว่าจะต้องมีการจัดทำมาตรการรองรับสำหรับการใช้สิทธินัดหยุดงานในกิจการขนส่งมวลชนด้วย โดยจากการศึกษาการใช้สิทธินัดหยุดงานในบริการสาธารณะของสหรัฐอเมริกา พบว่า ผลของการนัดหยุดงานในบริการสาธารณะอาจส่งผลกระทบที่รุนแรงต่อสุขภาพอนามัย ความปลอดภัยและความสะดวกสบายของประชาชนได้ซึ่งจัดเป็นบริการที่สำคัญ (Essential Services) โดยสำหรับการนัดหยุดงานในกิจการประเภทนี้จึงสามารถปฏิเสธการใช้สิทธินัดหยุดงานได้ เมื่อพิจารณานิยามของบริการที่สำคัญ (Essential Services) ถือได้ว่ากิจการขนส่งมวลชนนั้นเป็นมีลักษณะที่เป็นบริการที่สำคัญ (Essential Services) เนื่องจากกิจการขนส่งมวลชนมีพันธกิจเพื่อให้ประชาชนสามารถเดินทางไปสู่จุดหมายปลายทางโดยไม่ต้องใช้ยานพาหนะส่วนตัว จึงเป็นกิจการที่สามารถความสะดวกสบายของประชาชนได้ หากมีการนัดหยุดงานในกิจการดังกล่าวก็จะส่งผลกระทบต่อความสะดวกสบายของประชาชนโดยตรงด้วยเช่นกัน และจากการที่ได้ศึกษาการใช้สิทธินัดหยุดงานในบริการสาธารณะของสาธารณรัฐฝรั่งเศส พบว่า สาธารณรัฐฝรั่งเศสสามารถหาทางแนวทางในการประนีประนอมหลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะกับการใช้สิทธินัดหยุดงานของลูกจ้าง โดยการบังคับให้สหภาพของ

ลูกจ้างที่จะนัดหยุดงานต้องแจ้งการนัดหยุดงานล่วงหน้า เพื่อเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองสามารถแก้ปัญหา
ล่วงหน้าได้ และในการบริการสาธารณะบางประเภทที่การหยุดดำเนินการโดยเด็ดขาดอาจก่อให้เกิดความ
เสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะได้โดยจัดทำบริการสาธารณะขั้นต่ำ (Minimum Service)
เพื่อเป็นมาตรการรองรับสำหรับการนัดหยุดงานในกิจการดังกล่าว ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า การจัดทำมาตรการ
รองรับสำหรับการใช้สิทธินัดหยุดงานในกิจการขนส่งมวลชนจะต้องนำแนวความคิดในเรื่อง “กิจการที่เป็น
บริการที่สำคัญ (Essential Services)” ของสหรัฐอเมริกา และแนวความคิดในเรื่อง “การบริการสาธารณะขั้นต่ำ
(Minimum Service)” ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมาบูรณาการร่วมกัน กล่าวคือ กำหนดให้กิจการขนส่งมวลชนเป็น
กิจการที่เป็นบริการที่สำคัญ (Essential Services) เนื่องจากเป็นกิจการที่หากมีการนัดหยุดงานแล้วจะกระทบ
ต่อความสะดวกสบายของประชาชนผู้ใช้บริการขนส่งมวลชน โดยการกำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์อันเกี่ยวกับ
บริการสาธารณะขั้นต่ำในกรณีที่เกิดการนัดหยุดงานในกิจการขนส่งมวลชนถือเป็นสิ่งที่สามารถรับประกัน
ต่อประชาชนผู้ใช้บริการได้ว่า แม้จะมีการนัดหยุดงานและทำให้ประชาชนผู้ใช้บริการสามารถได้รับบริการได้
ตามปกติเพียงแต่อาจไม่ได้รับความสะดวกสบายเท่ากับการให้บริการในสภาวะการณ์ปกติโดยการวางแผน
เกี่ยวกับบริการสาธารณะขั้นต่ำไว้ล่วงหน้าให้มีการลดจำนวนหรือความถี่ในการให้บริการลง โดยการจัดให้มี
การบริการสาธารณะขั้นต่ำที่จัดให้มีในระหว่างการนัดหยุดงานเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่ต้องแจ้งให้ประชาชน
ผู้ใช้บริการทราบล่วงหน้า เพื่อให้ประชาชนสามารถวางแผนล่วงหน้าได้และก่อให้เกิดผลกระทบต่อ
การดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชนน้อยที่สุดด้วย ซึ่งในกรณีของกิจการด้านการขนส่งสาธารณะหากมี
การนัดหยุดงานจะต้องจัดให้มีการเดินรถตามปกติในช่วงเวลาที่ประชาชนมีความจำเป็นต้องเดินทาง
ในช่วงเวลาเร่งด่วน (Rush Hour) กล่าวคือ ในช่วงเวลาเดินทางไปทำงานในตอนเช้าและในช่วงเวลาของ
การเดินทางกลับที่พักในตอนเย็นถึงตอนค่ำซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนผู้ใช้บริการในกิจการขนส่งมวลชน
สามารถเดินทางไปและกลับจากการทำงานได้ แต่หากในกรณีที่นอกเหนือจากช่วงเวลาดังกล่าวก็ให้เป็นสิทธิ
ของลูกจ้างในกิจการขนส่งมวลชนที่จะใช้สิทธินัดหยุดงานต่อไปได้

จากการศึกษาค้นคว้าสิทธินัดหยุดงานในบริการสาธารณะ: ศึกษาเฉพาะกรณีในกิจการขนส่งมวลชน
ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. ประเทศไทยควรเข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 ว่าด้วย
เสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว ค.ศ. 1948 (Convention No.87 Concerning Freedom
of Association and Protection of the Right to Organize, 1948) และอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่าง
ประเทศ ฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง ค.ศ. 1949 (Convention No.98 Rights
to Organize and to Bargain Collectively, 1949) รวมถึงอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับอื่น ๆ ที่
เกี่ยวข้อง

2. จากสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้รูปแบบในการจัดทำกิจการขนส่งมวลชนนั้น
มีการพัฒนาตามไปด้วย โดยปัจจุบันรูปแบบในการจัดทำกิจการขนส่งมวลชนของประเทศไทยนั้นไม่ได้ถูกผูกขาด
โดยรัฐเช่นเดิม ประกอบกับปัจจุบันนี้ได้มีการแข่งขันทางธุรกิจอย่างเสรี กล่าวคือ มีหน่วยงานที่จัดทำกิจการ

ขนส่งมวลชนหลายรายทำให้ประชาชนผู้ใช้บริการมีความหลากหลายในการเลือกใช้บริการได้ ทำให้ไม่จำเป็นต้องมีการแบ่งแยกพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ออกจากพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 แต่อย่างใด ดังนั้น จึงมีข้อเสนอว่า ประเทศไทยควรที่จะมีกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างและนายจ้างเพียงฉบับเดียวเท่านั้น

3. รัฐจะต้องส่งเสริมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการนัดหยุดงาน เนื่องจากสิทธินัดหยุดงานเป็นสิทธิอันพึงมีของลูกจ้างในทั้งภาคเอกชนและภาครัฐ และเพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมสำหรับการเข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศในฉบับที่ได้กล่าวไปในข้างต้นที่จะส่งผลให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ โดยจะมีการรับรองสิทธินัดหยุดงานในกิจการขนส่งมวลชนในอนาคตต่อไป

เอกสารอ้างอิง

เกษมสันต์ วิลาวรรณ. คำอธิบายกฎหมายแรงงาน. พิมพ์ครั้งที่ 24. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560.

พงษ์รัตน์ เครือกลิ่น. รวมคำบรรยาย ภาคหนึ่ง สมัยที่ 75 ปีการศึกษา 2565 เล่มที่ 10. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2565.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560.

Joseph Slater. **Strike in Essential Service in the USA** [Online], available URL:

https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3266882, 2023 (March, 23).