

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสภาพการจ้างและสิทธิการนัดหยุดงานของพนักงานรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543¹

ธนาภ พาลิวัน²

เมื่อมีการจ้างแรงงานความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างก็เกิดขึ้นเป็นความสัมพันธ์ตามข้อตกลงในสัญญาจ้างแรงงาน เรียกว่า “สภาพการจ้าง” อันเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการจ้างและการทำงาน เช่น การกำหนดวัน และเวลาทำงาน วันหยุด วันลา ค่าจ้าง สวัสดิการ หรือประโยชน์อื่นของนายจ้างหรือลูกจ้าง อันเกี่ยวกับการจ้างหรือการทำงาน ซึ่งส่วนใหญ่ นายจ้างจะเป็นผู้กำหนดแต่เพียงฝ่ายเดียว นอกจากนี้ ก็ยังมีความสัมพันธ์ตามสัญญาอื่นที่นอกเหนือจากข้อตกลงในสัญญาจ้างแรงงาน เรียกว่า สัญญาร่วมเจรจาต่อรอง (Collective Bargaining Agreement) ซึ่งเป็นที่มาของคำว่า “ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง” (Agreement Relating to Condition of Employment) ตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543

ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง คือ สัญญาหรือข้อตกลงหลักฉบับใหญ่ที่มีผลผูกพันฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างทุกคนในสถานประกอบกิจการ ซึ่งแตกต่างจากสัญญาจ้างแรงงานที่เป็นเพียงข้อตกลงระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างแต่ละคนเท่านั้น ดังนั้น ในระหว่างที่มีข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างใช้บังคับอยู่ นายจ้างจึงไม่อาจทำสัญญาจ้างแรงงานขัดหรือแย้งกับข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างได้ เว้นแต่ สัญญาจ้างแรงงานดังกล่าวจะเป็นคุณกับลูกจ้างหรือมีมาตรฐานสูงกว่าข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างเท่านั้น

การเรียกร้องเกี่ยวกับสภาพการจ้างของรัฐวิสาหกิจมีขั้นตอนเป็นไปตามที่กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของแต่ละประเทศกำหนดไว้ เมื่อนายจ้างหรือลูกจ้างต้องการกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้างที่เป็นอยู่ นายจ้างหรือลูกจ้างต้องยื่นข้อเรียกร้อง (Demand) เกี่ยวกับสภาพการจ้างให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบ และเมื่ออีกฝ่ายหนึ่งได้รับข้อเรียกร้อง คู่กรณีทั้งสองฝ่ายก็จะเจรจาต่อรองร่วมกัน (Collective Bargaining) หากนายจ้างและลูกจ้างตกลงกันได้ข้อตกลงดังกล่าว ก็จะถือว่า เป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง แต่หากนายจ้างและลูกจ้างไม่สามารถตกลงกันได้ ก็จะถือว่า มีข้อพิพาทแรงงานเกิดขึ้น ซึ่งจะมีขั้นตอนในการระงับข้อพิพาทแรงงานต่อไป ไม่ว่าจะเป็นการประนีประนอม (Conciliation) การไกล่เกลี่ย (Mediation) หรือการชี้ขาด (Arbitration) และเมื่อมีการระงับข้อพิพาทแรงงานแล้ว ข้อตกลงนั้นก็ถือว่า เป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสภาพการจ้างและสิทธิการนัดหยุดงานของพนักงานรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ประโมทย์ จารุณิด และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปวีตร เลิศธรรมเทวี และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปริดา โขติมานนท์

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เช่นเดียวกัน แต่หากมีการระงับข้อพิพาทแรงงานแล้วคู่กรณียังคงลงกันไม่ได้ ฝ่ายลูกจ้างก็มีสิทธิ ในการนัดหยุดงาน (Strike) และฝ่ายนายจ้างปิดงาน (Lock Out) เพื่อสร้างอำนาจในการต่อรองหรือกดดันให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งกลับเข้าสู่การเจรจาต่อรองและยอมรับข้อเรียกร้องของตนเองในการทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 เป็นกฎหมายแรงงานภาครัฐวิสาหกิจฉบับปัจจุบัน ที่ผ่านการแก้ไข ปรับปรุงมาแล้ว ตั้งแต่พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 และพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 แต่ก็ยังพบว่า มีปัญหาและอุปสรรคหลายประการที่จำกัดสิทธิของลูกจ้างพนักงานรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะในเรื่องการยื่นข้อเรียกร้องเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ซึ่งส่งผลต่อระบบแรงงานสัมพันธ์ ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีสิทธิยื่นข้อเรียกร้องเกี่ยวกับสภาพการจ้างของฝ่ายลูกจ้าง และการกำหนดระยะเวลายื่นข้อเรียกร้องเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543

พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มาตรา 25 วรรคสาม บัญญัติไว้ว่า “การเรียกร้องให้มีการกำหนดข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง หรือการแก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง นายจ้างหรือสหภาพแรงงานต้องยื่นข้อเรียกร้องเป็นหนังสือให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบและให้ฝ่ายที่ยื่นข้อเรียกร้องส่งสำเนาข้อเรียกร้องให้นายทะเบียนทราบโดยมิชักช้า”

บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้สหภาพแรงงานเท่านั้นที่เป็นผู้มีสิทธิยื่นข้อเรียกร้องฝ่ายลูกจ้าง ซึ่งตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน ค.ศ. 1948 ได้รับรองสิทธิในการก่อตั้งหรือการเข้าร่วมกับสหภาพแรงงานโดยให้คนทำงานทุกคนไม่ว่าจะเป็นคนทำงานในภาครัฐ หรือเอกชน ไม่ว่าจะเป็นแรงงานในระบบหรือแรงงานนอกระบบ มีสิทธิที่จะรวมตัวจัดตั้งหรือเข้าเป็นสมาชิกองค์กรของตน เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนได้อย่างอิสระโดยไม่จำเป็นต้องขออนุญาตล่วงหน้าจากหน่วยงาน อย่างไรก็ตาม การรับรองสิทธิดังกล่าวให้หมายความรวมถึงสิทธิในการไม่เข้าร่วมกับสหภาพแรงงานด้วย ซึ่งภายใต้หลักการดังกล่าวลูกจ้างที่ไม่ต้องการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานไม่ว่าด้วยเหตุผลใด ก็ย่อมมีสิทธิส่วนบุคคลในการที่จะรวมกลุ่มกันเพื่อเรียกร้องให้มีการปรับปรุงสภาพการจ้างที่เป็นอยู่ได้ด้วยตนเองโดยไม่จำเป็นต้องอยู่ในรูปของสหภาพแรงงาน หรือไม่

กรณีปัญหาเรื่องกำหนดระยะเวลาในการยื่นข้อเรียกร้องเกี่ยวกับสภาพการจ้าง หากนายจ้างหรือสหภาพแรงงาน เห็นว่า สภาพการจ้าง เช่น ค่าจ้าง สวัสดิการ วันเวลาทำงานไม่เหมาะสม สหภาพแรงงานหรือนายจ้างมีสิทธิยื่นข้อเรียกร้องต่ออีกฝ่ายหนึ่งได้ เช่น ขอบปรับค่าจ้าง เงินเดือน จัตรรับส่ง ชุดทำงาน วันเวลาทำงาน เป็นต้น และให้ทั้งสองฝ่ายตั้งผู้แทนมาเจรจาต่อรองกัน เมื่อตกลงกันได้สภาพการจ้างก็เป็นไปตามข้อตกลงนั้น

พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มาตรา 25 บัญญัติไว้ว่า “ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างให้มีระยะเวลาใช้บังคับตามที่นายจ้างและสหภาพแรงงานได้ตกลงกัน แต่จะตกลงกันให้มีผล

ใช้บังคับเกินกว่าสามปีไม่ได้ ถ้ามิได้กำหนดระยะเวลาไว้ให้ถือว่า ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างมีผลใช้บังคับหนึ่งปีนับแต่วันที่นายจ้างและลูกจ้างได้ตกลงกันหรือนับแต่วันที่นายจ้างรับลูกจ้างเข้าทำงาน แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ระยะเวลาที่กำหนดตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างสิ้นสุดลง ถ้ามิได้มีการเจรจาตกลงกันใหม่ให้ถือว่า ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างนั้นมีผลใช้บังคับต่อไปอีกคราวละหนึ่งปี

การเรียกร้องให้มีการกำหนดข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง หรือการแก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง นายจ้างหรือสหภาพแรงงานต้องยื่นข้อเรียกร้องเป็นหนังสือให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบและให้ฝ่ายที่ยื่นข้อเรียกร้องส่งสำเนาข้อเรียกร้องให้นายทะเบียนทราบโดยมิชักช้า”

จากบทบัญญัติดังกล่าว นายจ้างหรือสหภาพแรงงานจะยื่นข้อเรียกร้องให้มีการกำหนดข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง หรือการแก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ต้องยื่นข้อเรียกร้องเป็นหนังสือให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบ โดยไม่ได้กำหนดไว้ว่าต้องนับระยะเวลาอย่างไร หรือนับก่อนครบกำหนดระยะเวลาบังคับใช้ของข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างฉบับใด อีกทั้งการยื่นข้อเรียกร้องเกี่ยวกับสภาพการจ้างใหม่ หรือการยื่นแก้ไขเพิ่มเติม กฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนไว้ ดังนั้น ในระหว่างที่ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างยังมีผลใช้บังคับอยู่และยังไม่สิ้นสุดลงนายจ้างและสหภาพแรงงานจะยื่นข้อเรียกร้องต่ออีกฝ่ายหนึ่งเพื่อเรียกร้องให้ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงสภาพการจ้างได้อีกตลอดเวลา และจะยื่นในระยะเวลาใดก็ได้ การที่กฎหมายไม่กำหนดระยะเวลาในการยื่นข้อเรียกร้องไว้ให้ชัดเจน ภายหลังจากมีการทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างแล้ว ทั้งสองฝ่ายจะยื่นข้อเรียกร้องเพื่อปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้าง ได้อีกต้องภายในระยะเวลาใดจึงจะเหมาะสม จึงเป็นการสร้างภาระให้กับองค์กรมากเกินไป เพราะการกำหนดไว้เช่นนี้จะทำให้มีการยื่นข้อเรียกร้องเข้ามาเรื่อย ๆ จนเป็นอุปสรรค ในการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ และเกิดความกินแหนงแคลงใจระหว่างนายจ้างและสหภาพแรงงาน ส่งผลกระทบให้การยื่นข้อเรียกร้องเกี่ยวกับสภาพการจ้างกลายเป็นกระบวนการที่ทำลายระบบการเสริมสร้างแรงงานสัมพันธ์

ดังนั้น จึงควรกำหนดระยะเวลาให้ชัดเจนว่าฝ่ายนายจ้างและสหภาพแรงงานจะใช้สิทธิยื่นข้อเรียกร้องได้อีก ต้องเป็นไปตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้เกิดความสะดวกในการตรวจสอบ และการพิจารณาผลกระทบของข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างฉบับเดิม ว่าตามที่ได้ตกลงกันนั้นเมื่อนำมาใช้บังคับแล้วส่งผลดีหรือผลเสียต่อรัฐวิสาหกิจมากน้อยเพียงใด ควรใช้บังคับต่อไปหรือควรรำมาเรียกร้องเพื่อปรับปรุงแก้ไขอย่างไร และให้ยึดกำหนดระยะเวลาตามข้อเรียกร้องฉบับใดเป็นเกณฑ์ในการยื่นข้อเรียกร้องได้อีก

2. ปัญหาเกี่ยวกับการยื่นข้อเรียกร้องสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินตามมาตรา 13 (2) และมาตรา 28

พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มาตรา 13 (2) บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้”

(2) เสนอคณะรัฐมนตรีกำหนดขอบเขตสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินสำหรับรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งที่รัฐวิสาหกิจนั้นอาจดำเนินการเองได้”

พรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจใดเห็นสมควรปรับปรุงสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินที่อยู่นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ตามมาตรา 13 (2) จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการและคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการได้”

พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มาตรา 28 บัญญัติว่า “ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินที่อยู่นอกเหนือจากที่กำหนด ตามมาตรา 13 (2) นายจ้างจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการและคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการได้”

จากบทบัญญัติดังกล่าว ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินของรัฐวิสาหกิจนั้น กำหนดให้คณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์มีอำนาจหน้าที่ เสนอคณะรัฐมนตรีกำหนดขอบเขตสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินสำหรับรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งที่รัฐวิสาหกิจนั้นอาจดำเนินการเองได้

จากบทบัญญัติทั้งสองมาตรานี้จะเห็นได้ว่า การตัดสินใจเกี่ยวกับข้อตกลงสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินในรัฐวิสาหกิจมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอขอบเขตให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาและตัดสินใจอนุมัติ ซึ่งคณะรัฐมนตรีจะต้องพิจารณาข้อตกลงดังกล่าวในทุกกรณีที่เกินขอบเขตที่กำหนดไว้ในมาตรา 13 (2) นั้น

ปัญหาหลักที่เกิดขึ้นจากการกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องพิจารณาข้อตกลงเหล่านี้คือ คณะรัฐมนตรีมีภาระหน้าที่และความรับผิดชอบมากมาย ซึ่งการให้คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่พิจารณาข้อตกลงเกี่ยวกับการจ้างในรัฐวิสาหกิจทุกแห่งอาจจะส่งผลให้เกิดการสะสมงาน หรือคั่งค้างในการพิจารณา โดยจะส่งผลกระทบต่อการทำงานของรัฐบาลและการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล

ด้วยเหตุนี้ ควรพิจารณาว่า ควรกำหนดให้หน่วยงานหรือองค์กรอื่นเข้ามาทำหน้าที่แทนคณะรัฐมนตรีในการพิจารณาข้อตกลงเหล่านี้เพื่อบรรเทาภาระงานของคณะรัฐมนตรี และช่วยให้กระบวนการพิจารณามีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3. ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในการนัดหยุดงานตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543

พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มาตรา 33 บัญญัติว่า “ไม่ว่ากรณีใดห้ามมิให้นายจ้างปิดงานหรือลูกจ้างนัดหยุดงาน” สิทธิในการนัดหยุดงานเป็นสิทธิที่ได้รับการยอมรับในอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน ค.ศ. 1948 แม้จะไม่ได้ถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนก็ตาม เพราะถือเป็นการดำเนินกิจกรรมขององค์กรทางแรงงานในการปกป้องผลประโยชน์ในอาชีพของตนเอง อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการนัดหยุดงานนั้นเป็นการใช้วิธีรุนแรงทางแรงงานสัมพันธ์ ดังนั้น การจำกัดสิทธิการนัดหยุดงานก็ได้รับการยอมรับว่าทำได้เช่นกัน แต่ทั้งนี้ต้องเป็นอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ ต้องห้ามมิให้มีการนัดหยุดงานเฉพาะในกิจการที่จำเป็นที่อาจทำให้เกิดผลเสียต่อชีวิตความปลอดภัยหรือสุขภาพ ความเป็นอยู่ของพลเมืองเท่านั้น

ดังนั้น จึงมีปัญหว่าการจำกัดสิทธิในการนัดหยุดงานในรัฐวิสาหกิจบางแห่ง ซึ่งรวมถึงรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่การบริการสาธารณะหรือสาธารณูปโภคที่สำคัญดังกล่าวนั้น จะเป็นการจำกัดสิทธิในการ

นัดหยุดงานโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรหรือไม่เป็นไป โดยเคร่งครัดหรือไม่ ซึ่งอาจเป็นการขัดต่อหลักการแรงงานสากลดังกล่าว

4. ปัญหาเกี่ยวกับผลผูกพันตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543

พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มาตรา 29 บัญญัติไว้ว่า “ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างมีผลผูกพันนายจ้างและลูกจ้างซึ่งเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน ห้ามมิให้นายจ้างทำสัญญาจ้างแรงงานกับลูกจ้างซึ่งเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานขัดหรือแย้งกับข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง เว้นแต่สัญญาจ้างแรงงานนั้นจะเป็นคุณแก่ลูกจ้างยิ่งกว่า” ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างเกิดจากการยื่นข้อเรียกร้องและการเจรจาระหว่างนายจ้างกับสหภาพแรงงาน ในกรณีที่สหภาพแรงงานเป็นฝ่ายยื่นข้อเรียกร้องเกี่ยวกับสภาพการจ้าง สิทธิหน้าที่ในการยื่นข้อเรียกร้องดังกล่าวเป็นไปตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มาตรา 54 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “เพื่อประโยชน์ของสมาชิกสหภาพแรงงาน ให้สหภาพแรงงาน มีสิทธิหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ยื่นข้อเรียกร้องต่อฝ่ายนายจ้างเกี่ยวกับสภาพการจ้างแทนสมาชิก

(6) ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 40”

ดังนั้น สหภาพแรงงานจึงเป็นผู้ทำหน้าที่ยื่นข้อเรียกร้องเกี่ยวกับสภาพการจ้างแทนสมาชิกสหภาพ แต่มิใช่กระทำการแทนลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจ ทั้งที่ตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งสหภาพแรงงานตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มาตรา 40 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “สหภาพแรงงานจะมีขึ้นได้ ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ สหภาพแรงงานต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อ (3) แสวงหาและคุ้มครองผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้างของลูกจ้าง”

ดังนั้น ในรัฐวิสาหกิจจะมีลูกจ้างที่เป็นสมาชิกสหภาพแรงงานและไม่ได้เป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน แต่การที่พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มาตรา 29 บัญญัติให้ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างมีผลผูกพันนายจ้างและลูกจ้างซึ่งเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานเท่านั้น ลูกจ้างอื่นที่ไม่ได้เป็นสมาชิกจะไม่มีผลผูกพันตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง เป็นการเลือกปฏิบัติต่อลูกจ้างที่เป็นสมาชิกสหภาพแรงงานอย่างหนึ่ง และปฏิบัติต่อลูกจ้างที่มีได้เป็นสมาชิกอีกอย่างหนึ่งนั้น นับว่าเป็นการเลือกปฏิบัติหรือไม่ ซึ่งกรณีดังกล่าวอาจทำให้เกิดความขัดแย้งกันระหว่างลูกจ้างและเกิดปัญหาในการบริหารงานในรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากนายจ้างไม่อาจทราบได้ว่าลูกจ้างคนใดมีสภาพการจ้างอย่างไรบ้าง และขัดต่อวัตถุประสงค์การจัดตั้งสหภาพแรงงานที่ให้สหภาพจัดตั้งขึ้น ก็เพื่อแสวงหาและคุ้มครองผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้างของลูกจ้าง มิใช่เฉพาะแต่ลูกจ้างซึ่งเป็นสมาชิกเท่านั้น

จากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับสภาพการจ้างและสิทธิการนัดหยุดงานของพนักงานรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ทั้งกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ ได้บทสรุปและข้อเสนอแนะ ซึ่งผู้ศึกษาหวังว่า ผลของการศึกษาวิเคราะห์ปัญหานี้ จะเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมาย

ที่เกี่ยวข้องของไทยในการบัญญัติกฎหมายในอนาคต เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยผู้ศึกษาขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีสิทธิยื่นข้อเรียกร้องเกี่ยวกับสภาพการจ้างของฝ่ายลูกจ้าง และการกำหนดระยะเวลายื่นข้อเรียกร้องเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ตามมาตรา 25

กฎหมายเดิม มาตรา 25 วรรคสาม บัญญัติว่า “การเรียกร้องให้มีการกำหนดข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง หรือการแก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง นายจ้างหรือสหภาพแรงงานต้องยื่นข้อเรียกร้องเป็นหนังสือให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบและให้ฝ่ายที่ยื่นข้อเรียกร้องส่งสำเนาข้อเรียกร้องให้นายทะเบียนทราบโดยมิชักช้า”

ผู้ศึกษาขอเสนอแนะแนวทางแก้ไข ดังนี้

แก้ไขบทบัญญัติ มาตรา 25 วรรคสาม เป็น “การเรียกร้องเพื่อกำหนดหรือแก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ให้นายจ้าง สหภาพแรงงาน หรือพนักงานที่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้สามารถยื่นข้อเรียกร้องได้”

เพิ่มบทบัญญัติ มาตรา 25/1 “กลุ่มลูกจ้างจะเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานหรือไม่ สามารถยื่นข้อเรียกร้องเพื่อกำหนดหรือแก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างได้ โดยต้องจัดทำข้อเรียกร้องเป็นลายลักษณ์อักษร พร้อมรายชื่อและลายมือชื่อของลูกจ้างอย่างน้อยร้อยละยี่สิบของจำนวนลูกจ้างทั้งหมด และต้องระบุชื่อผู้แทนเจรจาที่ลูกจ้างเลือกตั้งขึ้น ไม่เกินเจ็ดคน”

เพิ่มบทบัญญัติ มาตรา 25/2 “การเรียกร้องให้มีการกำหนดข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง หรือการแก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ต้องยื่นข้อเรียกร้องเป็นหนังสือให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบภายในระยะเวลาหกสิบวันก่อนวันที่ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่ได้ตกลงกันหลังสุดสิ้นสุดลง”

2. ปัญหาเกี่ยวกับการยื่นข้อเรียกร้องสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินตามมาตรา 13 (2) และมาตรา 28

กฎหมายเดิม มาตรา 13 บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้าง

(2) เสนอคณะรัฐมนตรีกำหนดขอบเขตสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินสำหรับรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งที่รัฐวิสาหกิจนั้นอาจดำเนินการเองได้

(3) พิจารณาให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับสภาพการจ้างตามวรรคสาม และ มาตรา 28

(4) พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานตามมาตรา 31

(5) แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานก่อนมีคำวินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา 31 วรรคห้า

(6) พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา 38

(7) พิจารณาวินิจฉัยและออกคำสั่งตามมาตรา 39

(8) เสนอความเห็นและให้คำแนะนำแก่รัฐวิสาหกิจเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมาย

(9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างตาม (1) เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้วให้ใช้บังคับแก่รัฐวิสาหกิจทุกแห่ง

ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจใด เห็นสมควร ปรับปรุง สภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงิน ที่อยู่นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ตามมาตรา 13 (2) จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการและคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการได้”

ผู้ศึกษาขอเสนอแนะแนวทางแก้ไข ดังนี้

แก้ไขบทบัญญัติ มาตรา 13 เป็น “ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(2) กำหนดขอบเขตสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินสำหรับรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งที่รัฐวิสาหกิจนั้นอาจดำเนินการเองได้

(3) พิจารณาให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างตามมาตรา 28”

กฎหมายเดิม มาตรา 28 บัญญัติว่า “ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินที่อยู่นอกเหนือจากที่กำหนดตามมาตรา 13 (2) นายจ้างจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการและคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการได้”

ผู้ศึกษาขอเสนอแนะแนวทางแก้ไข ดังนี้

แก้ไขบทบัญญัติ มาตรา 28 เป็น “ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินที่อยู่นอกเหนือจากที่กำหนดตามมาตรา 13 (2) นายจ้างจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้นและคณะกรรมการก่อนจึงจะดำเนินการได้”

3. ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในการนัดหยุดงานตามมาตรา 33

กฎหมายเดิมมาตรา 31 วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า บัญญัติว่า

“ในกรณีที่ไม้อาจตกลงกันได้ภายในระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่า ข้อพิพาทแรงงานนั้นเป็นข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ และให้ฝ่ายที่แจ้งข้อเรียกร้องนำข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ ส่งให้คณะกรรมการภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่เริ่มข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้

เมื่อคณะกรรมการได้รับข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ ให้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รับข้อพิพาทแรงงานดังกล่าว

ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นสมควร คณะกรรมการจะแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานดังกล่าวก่อนมีการวินิจฉัยชี้ขาดก็ได้”

ผู้ศึกษาขอเสนอแนะแนวทางแก้ไข ดังนี้

ขอยกเลิก มาตรา 31 วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า และบัญญัติใหม่ ดังนี้ “กรณีที่ไม้อาจตกลงกันได้ภายในระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่า ข้อพิพาทแรงงานนั้นเป็นข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ นายจ้างจะปิดงานหรือลูกจ้างจะนัดหยุดงานก็ได้ เว้นแต่ ทั้งสองฝ่ายตกลงกันดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(1) เสนอข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้เช่นนั้น ให้พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานดำเนินการไกล่เกลี่ยต่อไปจนตกลงกันได้

(2) นำข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ขึ้นไปเจรจาตกลงกันเอง

(3) เสนอข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ต่อคณะกรรมการ เพื่อชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน

ในกรณีที่ตกลงกันไม่ได้ ให้ใช้มาตรา 27 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อคณะกรรมการได้รับข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ตาม (3) แล้ว ให้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้และแจ้งให้ทั้งสองฝ่ายทราบ”

กฎหมายเดิมมาตรา 33 บัญญัติว่า “ไม่ว่ากรณีใดห้ามมิให้นายจ้างปิดงานหรือลูกจ้างนัดหยุดงาน”

ผู้ศึกษาขอเสนอแนะแนวทางแก้ไข ดังนี้

แก้ไขบทบัญญัติ มาตรา 33 เป็น “ในกิจการที่ไม่เป็นบริการสาธารณะที่สำคัญ นายจ้างอาจปิดงานหรือลูกจ้างอาจนัดหยุดงาน ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) เมื่อฝ่ายซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามข้อตกลงตามมาตรา 31 หรือมาตรา 32 ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง อีกฝ่ายหนึ่งมีสิทธิปิดงานหรือนัดหยุดงานได้

(2) เมื่อมีข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ และทั้งสองฝ่ายตกลงกันให้พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานดำเนินการไกล่เกลี่ยต่อไปตามมาตรา 31 (1) หรือนำข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ขึ้นไปเจรจาตกลงกันเองตามมาตรา 31 (2) แต่ไม่สามารถไกล่เกลี่ยหรือตกลงกันได้

(3) เมื่อมีข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ และไม่ได้มีการเสนอข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ขึ้น ให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา 31 (3)

(4) เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตั้งผู้ชี้ขาดตามมาตรา 31

(5) เมื่อฝ่ายซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำชี้ขาดของคณะกรรมการ ไม่ปฏิบัติตามคำชี้ขาด อีกฝ่ายหนึ่งมีสิทธิปิดงานหรือนัดหยุดงานได้

ในกรณีที่นายจ้างประสงค์จะปิดงานหรือลูกจ้างประสงค์จะนัดหยุดงานต้องแจ้งเป็นหนังสือ ให้พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานและอีกฝ่ายหนึ่งทราบล่วงหน้าเป็นเวลาอย่างน้อยยี่สิบสี่ชั่วโมงก่อนการปิดงานหรือนัดหยุดงาน โดยนับแต่เวลาที่พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานและอีกฝ่ายหนึ่งได้รับแจ้ง

ในกิจการรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริการสาธารณะที่สำคัญ อาจปิดงานหรือลูกจ้างอาจนัดหยุดงานตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา”

4. ปัญหาเกี่ยวกับผลผูกพันตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างตามมาตรา 29

กฎหมายเดิม มาตรา 29 บัญญัติว่า “ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างมีผลผูกพันนายจ้างและลูกจ้างซึ่งเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน

ห้ามมิให้นายจ้างทำสัญญาจ้างแรงงานกับลูกจ้างซึ่งเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานขัดหรือแย้งกับข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง เว้นแต่สัญญาจ้างแรงงานนั้นจะเป็นคุณแก่ลูกจ้างยิ่งกว่า

ผู้ศึกษาขอเสนอแนะแนวทางแก้ไข ดังนี้

แก้ไขบทบัญญัติ มาตรา 29 เป็น “ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างมีผลผูกพันต่อนายจ้าง สมาชิกสหภาพแรงงาน และลูกจ้างที่ได้ลงลายมือชื่อในข้อเรียกร้องนั้น

หากข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่จัดทำขึ้นระหว่างนายจ้างกับสหภาพแรงงาน หรือกับลูกจ้างที่ลงลายมือชื่อในข้อเรียกร้อง มีจำนวนเกินกว่ากึ่งหนึ่งของลูกจ้างทั้งหมดในรัฐวิสาหกิจ ให้ข้อตกลงดังกล่าวมีผลผูกพันต่อนายจ้างและลูกจ้างทุกคนในรัฐวิสาหกิจ

เมื่อข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างมีผลบังคับใช้แล้ว นายจ้างห้ามทำสัญญาจ้างแรงงานกับลูกจ้างที่ขัดหรือแย้งกับข้อตกลงดังกล่าว เว้นแต่สัญญาจ้างแรงงานนั้น จะเป็นประโยชน์แก่ลูกจ้างมากกว่า”

เอกสารอ้างอิง

กัจจกร นาคชื่น. “มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ.” ใน เอกสารประมวลสาระชุดวิชา กฎหมายแรงงานและ

การอุตสาหกรรมชั้นสูง หน่วยที่ 1. นนทบุรี: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2550.

กิตติพงศ์ หังสพฤกษ์. กฎหมายแรงงานของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขานิติศาสตร์. พิมพ์ครั้งที่ 4

ปรับปรุงครั้งที่ 1 พ.ศ. 2548. นนทบุรี: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2550.

เกษมสันต์ วัฒวรรณ และกัจจกร นาคชื่น. วิวัฒนาการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ. นนทบุรี: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2550.

เกษมสันต์ วัฒวรรณ. กฎหมายแรงงานในรัฐวิสาหกิจ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549.

อัญชลี เสรีรักษ์ และ สุพัฒน์ กองเงิน. “กฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์.” ใน เอกสารบรรยายวิชา

กฎหมายแรงงานของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. พิมพ์ครั้งที่ 4 ปรับปรุงครั้งที่ 1. นนทบุรี:

สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2550.

พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534.

พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499.

พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543.