



บทที่ 2

แนวคิดและหลักการสำคัญเกี่ยวกับสิทธิในการเจรจาต่อรอง

2.1 เจตนารมณ์และแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิในการเจรจาต่อรอง

การเจรจาต่อรองถือได้ว่าเป็นพื้นฐานที่สำคัญในอันที่จะก่อให้เกิดข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง หรือที่เรียกว่าสัญญาร่วมเจรจาต่อรอง หรือ สัญญาร่วมเจรจาต่อรอง ดังที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ให้ความหมายของข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง หรือสัญญาร่วมเจรจาต่อรอง ไว้ว่า ให้หมายความรวมถึงข้อตกลงทั้งหมดที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่เกี่ยวกับสภาพการทำงาน และลักษณะการทำจ้างงานที่ถือเป็นข้อสรุประหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งอาจเป็นตัวแทนนายจ้างหรือลูกจ้างเอง หรือจัดทำโดยองค์กรฝ่ายนายจ้างหรือลูกจ้าง

การเจรจาต่อรองได้พัฒนามาจากแนวความคิดของกฎหมายเอกชนที่ให้เสรีภาพในการทำสัญญา (Freedom of Contract) แก่เอกชนอย่างเต็มที่ โดยรัฐจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวโดยตรง การแทรกแซงของรัฐจะทำในรูปของข้อกำหนดเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ โดยถือกำเนิดขึ้นในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Common Law โดยการพัฒนาเสรีภาพในการทำสัญญาให้รวมถึงเสรีภาพในการรวมกลุ่ม (Freedom of Association) ด้วย โดยในปัจจุบันระบบการเจรจาต่อรองร่วมนี้ใช้อยู่ในประเทศอังกฤษ และประเทศที่ใช้กฎหมาย Common Law ทั้งหลาย นอกจากนั้นประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) ที่ได้รับอิทธิพลทางกฎหมายจากประเทศ Common Law เช่น ญี่ปุ่น ก็ได้นำเอาแนวความคิดของระบบการเจรจาต่อรองมาใช้ในระบบแรงงานสัมพันธ์ด้วยเมื่อมีการทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ระบบการเจรจาต่อรองจะเคารพสิทธิของบุคคลในการใช้สิทธิรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองตามหลักตามดุลยภาพแห่งอำนาจต่อรอง โดยรัฐไปแทรกแซงน้อยที่สุดและจะทำในเฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งเท่านั้น¹

คำว่า “การเจรจาต่อรอง” มาจากด้วยคำในภาษาอังกฤษว่า “Collective Bargaining” คำว่า “Collective” แปลว่า ร่วมกัน โดยมีผู้แทนไปเจรจาแทนคนงานจำนวนหลายคนไม่ใช่เจรจาเพื่อประโยชน์แก่ตน แต่เพื่อกลุ่มคนงานและเพื่อกลุ่มฝ่ายนายจ้าง ส่วนคำว่า

¹ พรเพชร วิชิตชลชัย, คำอธิบายกฎหมายแรงงาน, (กรุงเทพ ฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2532), หน้า 145 – 146.

“Bargaining” แปลว่า การต่อรอง ซึ่งจะต้องมีอย่างน้อยสองฝ่าย คือ ฝ่ายคนงานและฝ่ายนายจ้าง ดังนั้น Collective Bargaining เมื่อแปลเฉพาะรูปศัพท์จึงหมายความว่า การต่อรองเพื่อกลุ่มบุคคลเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ จึงแตกต่างกับ คำว่า Individual Bargaining ซึ่งหมายถึง การเจรจาต่อรองระหว่างบุคคลสองคน คือคนงานกับนายจ้างเท่านั้น²

ประเทศไทยได้ยอมรับหลักการของ Collective Bargaining Agreement (การเจรจาต่อรอง) โดยกำหนดไว้อย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ซึ่งเป็นกฎหมายแรงงานฉบับแรกของประเทศไทย โดยให้ความหมายของ “การร่วมเจรจาต่อรอง, ผู้แทนร่วมเจรจาต่อรอง และสัญญาร่วมเจรจาต่อรอง” ไว้ดังนี้

“การร่วมเจรจาต่อรอง” หมายความว่า การที่ผู้แทนร่วมเจรจาต่อรองเข้าเจรจากับนายจ้างหรือสมาคมนายจ้างเกี่ยวกับสภาพการทำงาน

“ผู้แทนร่วมเจรจาต่อรอง” หมายความว่า บุคคลซึ่งสหภาพแรงงานหรือสหพันธ์แต่งตั้งให้เป็นผู้แทนที่จะเจรจากับนายจ้างหรือสมาคมนายจ้างเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

“สัญญาร่วมเจรจาต่อรอง” หมายความว่า สัญญาที่เกิดขึ้นจากการร่วมเจรจาต่อรองระหว่างนายจ้างและลูกจ้างในเรื่องที่เกี่ยวกับการจ้างหรือการทำงาน

อย่างไรก็ตามมีผู้ให้ความหมายของการเจรจาต่อรองไว้หลายท่าน ดังนี้

อัญชลี ค้อคงคา อธิบายว่า คือการเจรจาเกี่ยวกับสภาพการทำงานและเงื่อนไขการว่าจ้างระหว่างนายจ้างคนเดียว นายจ้างกลุ่มหนึ่งหรือองค์การนายจ้างองค์การหนึ่ง หรือหลายองค์การฝ่ายหนึ่ง โดยมุ่งหวังที่จะให้ตกลงกันได้³

เกษมสันต์ วิลาวรรณ อธิบายว่า การเจรจาระหว่างกลุ่มลูกจ้างหรือสหภาพแรงงานกับนายจ้างเพื่อให้ได้ข้อตกลงในเรื่องการทำงาน การจ้างงาน และปฏิบัติต่อกันในจุดที่ยอมรับได้และปฏิบัติได้นั้น เรียกว่า “การร่วมเจรจาต่อรอง”⁴

เมธี ดุลยจินดา อธิบายว่า คือการอภิปราย (การโต้เถียงกัน) เกี่ยวกับสภาพการทำงานระหว่างนายจ้างหนึ่งคน นายจ้างกลุ่มหนึ่งหรือองค์การนายจ้างแห่งหนึ่งหรือหลายแห่งฝ่ายหนึ่ง

² เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายแรงงานสัมพันธ์ หน่วย 7 – 15, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมธิราช, 2533), หน้า 560.

³ อัญชลี ค้อคงคา, สหภาพแรงงานและแรงงานสัมพันธ์, (กรุงเทพฯ: ป.สัมพันธ์การพิมพ์, 2524), หน้า 652.

⁴ เกשמสันต์ วิลาวรรณ, ชีวิตลูกจ้างกับกฎหมายแรงงาน, (กรุงเทพฯ: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2528), หน้า 62.

กับองค์การตัวแทนฝ่ายคนงานหนึ่งหรือหลายองค์การอีกฝ่ายหนึ่ง โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้มีการตกลงกันเกี่ยวกับเรื่องที่ขัดแย้งกัน⁵

จิตรา นีรัญอัคร์ อธิบายว่า การเจรจาต่อรองเป็นการเจรจาเกี่ยวกับสภาพการทำงานและเงื่อนไขการว่าจ้างระหว่างนายจ้างคนเดียว นายจ้างกลุ่มหนึ่งหรือองค์การนายจ้างองค์กรหนึ่งหรือหลายองค์การฝ่ายหนึ่งกับองค์การซึ่งเป็นตัวแทนของคนงานองค์การหนึ่งหรือหลายองค์การอีกฝ่ายหนึ่งโดยมุ่งหมายที่จะให้ตกลงกันได้⁶

แมน สารรัตน์ ให้คำนิยามว่า การต่อรองร่วมหมายถึง การต่อรองในเรื่องค่าจ้างและเรื่องที่เกี่ยวข้องสภาพการจ้าง ซึ่งสภาพแรงงานในฐานะผู้แทนของลูกจ้างเข้าเจรจาทอรองกับนายจ้าง ผู้แทนนายจ้าง หรือ ผู้แทนสมาคมนายจ้าง หากภาคีทั้งสองฝ่ายยินยอมและเห็นชอบร่วมกันก็จัดทำข้อตกลงขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร ข้อตกลงนั้นหากชอบด้วยกฎหมายก็จะมีผลผูกพันให้ผู้ที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตามภายในขอบเขตที่กำหนด⁷

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากความหมายของการเจรจาต่อรองดังกล่าว อาจกล่าวโดยสรุปคำนิยามของ การเจรจาต่อรองร่วม ได้ว่าหมายถึง การเจรจาร่วมกันระหว่างนายจ้างหรือผู้แทนนายจ้าง หรือองค์กรฝ่ายนายจ้างฝ่ายหนึ่ง กับลูกจ้างหรือตัวแทนลูกจ้างหรือองค์กรฝ่ายลูกจ้างอีกฝ่ายหนึ่ง โดยเจรจาในเรื่องเกี่ยวกับสภาพการจ้างหรือการทำงานต่าง ๆ และเมื่อสามารถตกลงกันจนเป็นที่พอใจทั้งสองฝ่ายแล้ว คู่เจรจาก็จะได้จัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง หรือสัญญาการเจรจาต่อรองร่วม ไว้เป็นหนังสือลงลายมือชื่อแต่ละฝ่ายไว้ในข้อตกลง และมีผลบังคับใช้ตลอดระยะเวลาที่กำหนดไว้ในข้อตกลงหรือสัญญานั้น

ถึงแม้ต่อมาพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ.2499 ได้ถูกยกเลิกไปแล้วจากการบังคับใช้ไม่นาน แต่หลักการดังกล่าวก็ยังคงได้รับการยอมรับและนำมากำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ตามลำดับ แต่ได้เปลี่ยนจากสัญญาร่วมเจรจาต่อรอง เป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

โดยการเจรจาต่อรองนี้ พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มิได้ให้คำนิยามศัพท์หรือพูดถึงการเจรจาต่อรองไว้ แต่อาจพิจารณาได้จาก

⁵ เมธี ดุลยจินดา, การร่วมเจรจาต่อรอง, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2522), หน้า 2.

⁶ จิตรา นีรัญอัคร์, การเจรจาต่อรอง, (กรุงเทพฯ: หนังสือแปลในสาขาเศรษฐศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2528), หน้า 5.

⁷ แมน สารรัตน์, เศรษฐศาสตร์แรงงาน, (เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2527), หน้า 259.

มาตรา 25 ซึ่งกำหนดไว้ในกรณีที่มีการเรียกร้องให้มีการกำหนดข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง หรือแก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง หากนายจ้างเป็นฝ่ายยื่นข้อเรียกร้องนายจ้างจะต้องระบุชื่อผู้แทนในการเจรจาซึ่งแต่งตั้งมาจากฝ่ายบริหารของรัฐวิสาหกิจนั้นไปในหนังสือแจ้งข้อเรียกร้อง และหากสหภาพแรงงานเป็นฝ่ายยื่นข้อเรียกร้องสหภาพแรงงานจะต้องระบุชื่อผู้แทนในการเจรจาซึ่งแต่งตั้งจากกรรมการหรือสมาชิกสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ จำนวนไม่เกินเจ็ดคนพร้อมกับหนังสือแจ้งข้อเรียกร้องด้วย

มาตรา 26 เมื่อได้รับข้อเรียกร้องแล้ว ให้ฝ่ายที่รับข้อเรียกร้องต้องแจ้งชื่อผู้แทนในการเจรจาไม่เกินเจ็ดคนเป็นหนังสือให้ฝ่ายยื่นข้อเรียกร้องทราบโดยไม่ชักช้า และให้ทั้งสองฝ่ายเริ่มเจรจากันภายในห้าวันนับแต่วันที่ได้รับข้อเรียกร้อง กล่าวคือ หลังจากรับข้อเรียกร้องแล้วทั้งสองฝ่ายต้องทำการเจรจากันภายในเวลาที่กำหนดไว้ หากสามารถเจรจาต่อรองกันได้เกิดข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่ตกลงกันได้ นายจ้างและลูกจ้างก็ดำเนินการทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างเป็นหนังสือตามขั้นตอนของกฎหมาย แต่หากไม่สามารถเจรจากันได้หรือมิได้เจรจากันภายในเวลาที่กำหนดไว้ ก็ให้ถือว่ามิใช่ข้อพิพาทแรงงานเกิดขึ้นที่จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป

การเจรจาต่อรองร่วม (Collective Bargaining) จึงมีความสำคัญในการเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างในการจัดทำข้อตกลงที่เกี่ยวกับสภาพการจ้าง กล่าวคือ การยอมรับให้นายจ้างและลูกจ้างได้มีโอกาสในการยื่นข้อเรียกร้องเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ซึ่งได้แก่ เงื่อนไขการจ้างหรือการทำงานว่าแต่ละฝ่ายมีความต้องการให้สภาพการจ้างมีลักษณะอย่างไร เพื่อให้ทั้งสองฝ่ายได้มีโอกาสเจรจาทำความตกลงหาข้อยุติร่วมกันในเรื่องที่เกี่ยวกับสภาพการจ้างว่าจะทำอย่างไรให้ทั้งสองมีความพอใจในสภาพการจ้างมากที่สุด โดยต่างฝ่ายต่างได้ประโยชน์ หรือเสียประโยชน์บ้างตามสมควร เมื่อทั้งสองฝ่ายมีความพอใจร่วมกันแล้วให้จัดทำเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างไว้ เกิดความพอใจและความร่วมมือร่วมใจในการทำงานทำให้ผลผลิตออกมาเป็นที่น่าพอใจแก่ผู้ผลิตและผู้บริโภค ทำให้สังคมเกิดความสงบสุขอันมีผลต่อความเจริญทางด้านเศรษฐกิจและความสงบเรียบร้อยของประเทศ

2.2 บทบัญญัติและสาระสำคัญเกี่ยวกับสิทธิในการเจรจาต่อรองในรัฐวิสาหกิจภายใต้พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543

การเจรจาต่อรองภายใต้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ในรัฐวิสาหกิจได้มีวิวัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องภายใต้กฎหมายต่าง ๆ โดยแรกเริ่มรัฐวิสาหกิจอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 นั้น ขบวนการแรงงานสัมพันธ์ได้เติบโตอย่างรวดเร็วภายใต้ผู้นำที่มาจากรัฐวิสาหกิจแทบทั้งสิ้น มีการจัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างภายใต้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ซึ่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการยื่นข้อเรียกร้อง การเจรจาต่อรองร่วม และระงับข้อพิพาทแรงงาน โดยให้นายจ้างจัดตั้งสมามานายจ้างและลูกจ้างจัดตั้งสหภาพแรงงานเพื่อแสวงหาและคุ้มครองประโยชน์เกี่ยวกับการจ้าง การจัดสวัสดิการ และการส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ตลอดจนให้ลูกจ้างจัดตั้งคณะกรรมการลูกจ้างเป็นองค์กรในการหารือในกิจการต่าง ๆ กับนายจ้าง เพื่อให้เกิดผลดีต่อระบบแรงงานสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างยิ่งขึ้น สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจได้มีบทบาทต่อการแรงงานสัมพันธ์ภายใต้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 เป็นอย่างมาก มีการจัดตั้งสหภาพแรงงานเพื่อคุ้มครองสิทธิ และผลประโยชน์ของพนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นจำนวนมาก สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจจึงมีความแตกต่างจากสหภาพแรงงานในกิจการเอกชน โดยสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่เป็นลูกจ้างของนายจ้างคนเดียวกัน ในขณะที่สหภาพแรงงานในภาคเอกชนที่สมาชิกอาจจะเป็นลูกจ้างของนายจ้างคนเดียวกัน หรือลูกจ้างในกิจการประเภทเดียวกัน สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจถือเป็นองค์กรแรงงานหลักในการเรียกร้องต่อรัฐบาลในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ก่อให้เกิดปัญหาการนัดหยุดงานของพนักงานรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากพนักงานรัฐวิสาหกิจไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย สร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนโดยส่วนรวม และก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ เพราะกิจการรัฐวิสาหกิจเป็นกิจการที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับสาธารณูปโภค และสาธารณูปการที่จัดจำหน่ายและเป็นการบริการให้แก่ประชาชน การดำเนินงานของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจมักจะเป็นไปในทางที่ขัดแย้งกับนโยบายของรัฐบาลเกิดการประท้วงและคัดค้านบ่อยครั้ง เนื่องจากการนัดหยุดงานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของพนักงานรัฐวิสาหกิจดังกล่าว พนักงานรัฐวิสาหกิจมักจะได้รับผลประโยชน์ที่เพิ่มขึ้นในกรณีที่ข้อเรียกร้องได้รับการตอบสนองแล้ว ในระหว่างการนัดหยุดงานซึ่งเป็นอิสระไม่ต้องทำงานให้นายจ้าง และยังได้รับค่าจ้างเต็มเสมือนกับไม่มีการนัดหยุดงาน โดยในขณะนั้นรัฐบาลได้ยินยอมตามข้อเรียกร้องที่สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ ประชาชนในฐานะผู้ใช้บริการจากรัฐวิสาหกิจและเป็นผู้เสียภาษีอากรเพื่อเป็นเงินทุนสำหรับรัฐวิสาหกิจ มองว่าสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจมีอำนาจ

ในการเจรจาต่อรองสูงเพื่อกดดันบีบบังคับให้รัฐบาลยอมรับทำตามข้อเรียกร้อง ทั้งยังมีการนัดหยุดงานอันจะนำความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนมาเป็นเครื่องต่อรอง ย่อมเป็นการสร้างความไม่พอใจและการไม่ยอมรับแก่สาธารณชนเป็นอย่างมาก ทำให้ภาพพจน์ของสหภาพแรงงานในกิจการรัฐวิสาหกิจเป็นไปในแง่ลบมาโดยตลอด เกิดแนวความคิดในการบัญญัติกฎหมายที่ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติฉบับที่ใช้ในปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.2543

กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ในกิจการรัฐวิสาหกิจที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติฉบับนี้มีจำนวน 97 มาตรา ถูกตราขึ้นด้วยเหตุผลที่รัฐบาล และรัฐสภาเห็นเป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เพื่อให้ฝ่ายบริหารกับพนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจมีสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบในขอบเขตที่เหมาะสมและสอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาและส่งเสริมเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคมตลอดจนความมั่นคงของประเทศ และเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540⁸

2.2.1 บทบัญญัติและสาระสำคัญเกี่ยวกับสิทธิในการเจรจาต่อรองในการทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างในรัฐวิสาหกิจ

พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ได้กำหนดสิทธิในการเจรจาต่อรองเกี่ยวกับสภาพการจ้างในการทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างไว้ โดยการเจรจาต่อรองร่วมเป็นกระบวนการหนึ่งในหลายกระบวนการที่จะก่อให้เกิดข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ซึ่งในต่างประเทศมักเรียกว่า "สัญญาร่วมเจรจาต่อรอง" (Collective Bargaining Agreement) โดยพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ได้กำหนดขั้นตอนในการจัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างไว้ 5 ขั้นตอน ดังนี้

- ก. การยื่นข้อเรียกร้อง
- ข. การเจรจาต่อรอง
- ค. การประนีประนอม
- ง. การไกล่เกลี่ย

⁸ ไมทิต เอกจริยกร, คำอธิบายกฎหมายจ้างแรงงาน จ้างทำของ ราชชน, 6 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547), หน้า 20.

จ. การชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน

ก. การยื่นข้อเรียกร้อง

การยื่นข้อเรียกร้องเกี่ยวกับสภาพการจ้าง เป็นวิธีการทางด้านแรงงานสัมพันธ์ที่กำหนดขึ้น เพื่อให้นายจ้างหรือลูกจ้างที่ไม่พอใจในสภาพการจ้าง และการทำงานที่เป็นอยู่ได้ใช้ทางออกในการแก้ไขปัญหาคความขัดข้องใจ โดยเปิดโอกาสให้นายจ้างหรือลูกจ้างได้สามารถแสดงเจตจำนงและความประสงค์ เพื่อกำหนดให้มีข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างเป็นหลักเกณฑ์ในการจ้างงาน หรือกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่มีอยู่แล้วให้เหมาะสมยิ่งขึ้น หรือเป็นไปตามความพอใจและความต้องการของฝ่ายตน โดยมีขั้นตอนในการยื่นข้อเรียกร้อง ดังนี้

- ผู้มีสิทธิยื่นข้อเรียกร้อง

ผู้มีสิทธิในการยื่นข้อเรียกร้องตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ได้กำหนดผู้ที่มีสิทธิยื่นข้อเรียกร้องไว้ใน มาตรา 25 วรรค 3, วรรค 4 และวรรค 5 ซึ่งบัญญัติว่า

“ การเรียกร้องให้มีการกำหนดข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง หรือการแก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง นายจ้างหรือสหภาพแรงงานต้องยื่นข้อเรียกร้องเป็นหนังสือให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบ และให้ฝ่ายที่ยื่นข้อเรียกร้องส่งสำเนาข้อเรียกร้องให้นายทะเบียนทราบโดยมิชักช้า

ให้ฝ่ายยื่นข้อเรียกร้องระบุชื่อผู้ซึ่งมีอำนาจทำการแทนเป็นผู้แทนในการเจรจาซึ่งต้องมีจำนวนไม่เกินเจ็ดคน

ผู้แทนในการเจรจาฝ่ายนายจ้างต้องแต่งตั้งจากฝ่ายบริหารของรัฐวิสาหกิจนั้น และผู้แทนในการเจรจาฝ่ายสหภาพแรงงานต้องแต่งตั้งจากกรรมการหรือสมาชิกสหภาพแรงงานนั้น ”

ผู้มีสิทธิในการยื่นข้อเรียกร้องจึงได้แก่

นายจ้าง ในส่วนของนายจ้าง พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 กำหนดให้นายจ้าง กล่าวคือ รัฐวิสาหกิจหรือผู้มีอำนาจกระทำการแทนรัฐวิสาหกิจ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ที่มีอำนาจกระทำการแทนรัฐวิสาหกิจ สามารถดำเนินการยื่นข้อเรียกร้องได้โดยลำพัง เนื่องจากนายจ้างเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่กิจการ ทั้งนี้ นายจ้างอาจจะตั้งผู้แทนในการดำเนินการยื่นข้อเรียกร้องก็ได้ โดยผู้แทนในการยื่นข้อเรียกร้องนั้นต้องเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องหรือเป็นผู้ที่อาจมีส่วนได้ส่วนเสียในการยื่นข้อเรียกร้องนั้น

สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ได้กำหนดสิทธิในการยื่นข้อเรียกร้องเกี่ยวกับสภาพการจ้างได้จะต้องเป็นสหภาพแรงงานเท่านั้น ซึ่งในรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมีสหภาพแรงงานได้เพียงแห่งเดียว

- สาระสำคัญของข้อเรียกร้อง

ตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ได้กำหนดการยื่นข้อเรียกร้องเกี่ยวกับสภาพการจ้าง โดยส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ

- 1) ค่าจ้าง ซึ่งได้แก่ การจ่ายค่าจ้างตามระยะเวลา การจ่ายค่าจ้างตามผลงานที่ได้จ้างโดยวิธีอื่น รวมทั้งวิธีดำเนินการเพื่อกำหนดอัตราค่าจ้างสำหรับงานใหม่ ๆ
- 2) กำหนดการทำงาน ซึ่งได้แก่ ชั่วโมงทำงานตามปกติ การทำงานล่วงเวลา การทำงานในวันหยุด รวมไปถึงการลาประเภทต่าง ๆ เช่น ลากิจ ลาป่วย ฯลฯ
- 3) การเลิกจ้าง ซึ่งได้แก่ การเลิกจ้าง การรับเข้าทำงานใหม่
- 4) ประโยชน์พิเศษอื่นที่จะให้แก่ลูกจ้าง รวมถึงประโยชน์อื่นของนายจ้างหรือลูกจ้างอันเกี่ยวกับการจ้างหรือการทำงาน

- ระยะเวลาในการยื่นข้อเรียกร้อง

ระยะเวลาในการยื่นข้อเรียกร้องเป็นสิ่งที่มีความสำคัญในการจัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างประการหนึ่ง หากคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายเคารพในข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างระยะเวลาในการยื่นข้อเรียกร้อง แปรออกได้ดังนี้

- 1) หากในสถานประกอบการนั้น ยังไม่มีการจัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง นายจ้างหรือลูกจ้างจะยื่นข้อเรียกร้องต่ออีกฝ่ายหนึ่งเมื่อใดก็ได้
- 2) หากสถานประกอบการนั้น มีการจัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างไว้แล้ว นายจ้าง หรือลูกจ้างจะยื่นข้อเรียกร้องต่ออีกฝ่ายหนึ่งได้ ต่อเมื่อข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างนั้นใกล้จะหมดอายุการใช้บังคับลง เพื่อทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างฉบับใหม่ให้มีผลใช้บังคับต่อเนื่องจากข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างฉบับเดิมที่หมดอายุใช้บังคับลงไป

พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มิได้กำหนดระยะเวลาในการยื่นข้อเรียกร้องไว้โดยตรง ดังนั้นจึงต้องพิจารณาจากเรื่องอื่นที่เกี่ยวข้องมาเป็นแนวทางในการกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมในการแจ้งข้อเรียกร้อง นั่นคือระยะเวลาที่ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างมีผลใช้บังคับตามมาตรา 25 ได้บัญญัติไว้ว่า

“ ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างให้มีระยะเวลาใช้บังคับตามที่นายจ้าง และสหภาพแรงงานได้ตกลงกัน แต่จะตกลงกันให้มีผลบังคับเกินกว่าสามปีไม่ได้ถ้ามิได้กำหนดระยะเวลาไว้ ให้ถือว่า

ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างมีผลใช้บังคับหนึ่งปีนับแต่วันที่นายจ้างและลูกจ้างได้ตกลงกันหรือนับแต่วันที่นายจ้างรับลูกจ้างเข้าทำงานแล้วแต่กรณี

ในกรณีที่ระยะเวลาที่กำหนดตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างสิ้นสุดลงถ้ามิได้มีการเจรจาตกลงกันใหม่ ให้ถือว่าข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างนั้นมีผลใช้บังคับต่อไปอีกคราวละหนึ่งปี "

กรณีที่ข้อตกลงยังมีผลผูกพันอยู่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายจะต้องปฏิบัติต่อกันตามที่ตกลงกันไว้ตลอดอายุของข้อตกลง แต่เมื่อข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างใกล้จะสิ้นอายุจะต้องมีการแจ้งข้อเรียกร้องกันใหม่ ก่อนที่จะถึงกำหนดเวลาที่ข้อตกลงเดิมจะสิ้นอายุลง ถ้าคู่กรณีประสงค์จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อตกลงเดิม เพราะถ้าปล่อยให้ข้อตกลงเดิมสิ้นอายุลงโดยไม่มีแจ้งข้อเรียกร้องของแก้ไขข้อตกลงเดิมแล้ว ตามมาตรา 25 วรรค 2 ให้ถือว่าข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างฉบับเดิมมีผลใช้บังคับต่อไปอีก 1 ปี

ข. การเจรจาต่อรองร่วม

การเจรจาต่อรองร่วม ถือเป็นพื้นฐานอันสำคัญในการจัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง โดยพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ได้กำหนดสิทธิในการเจรจาต่อรองร่วมในการจัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างไว้ โดยกำหนดให้แต่ละฝ่ายมีผู้แทนในการเจรจาได้ไม่เกินฝ่ายละ 7 คน ตามมาตรา 25 วรรคท้าย ดังนี้

1) ผู้แทนในการเจรจาฝ่ายนายจ้าง ผู้แทนในการเจรจาฝ่ายนายจ้างต้องแต่งตั้งจากฝ่ายบริหารรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือ ลูกจ้างระดับบังคับบัญชาที่มีอำนาจในการจ้าง เลิกจ้าง ขึ้นค่าจ้าง ตัดค่าจ้าง หรือลดค่าจ้าง

2) ผู้แทนในการเจรจาฝ่ายสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ ผู้แทนในการเจรจาฝ่ายสหภาพต้องแต่งตั้งมาจากกรรมการหรือสมาชิกสหภาพแรงงานนั้น กล่าวคือ คณะกรรมการสหภาพแรงงานที่ได้รับการเลือกตั้งโดยมติที่ประชุมใหญ่ของสหภาพแรงงานเพื่อเป็นผู้นำดำเนินการ และเป็นผู้แทนของสหภาพแรงงานในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ตลอดจนเข้าร่วมเจรจาทำความตกลงกับนายจ้างเพื่อเรียกร้องเกี่ยวกับสภาพการจ้าง หรือสมาชิกแรงงานนั้น กล่าวคือ ลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจที่สมาชิกของสหภาพแรงงานแห่งนั้น โดยมีให้ฝ่ายบริหารรัฐวิสาหกิจ

ดังจะเห็นได้ว่า สิทธิในการเจรจาต่อรองร่วมในรัฐวิสาหกิจนั้น ตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ได้กำหนดผู้แทนในการเจรจาต่อรองต้องมาจากสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ในภาคเอกชนที่ให้สิทธิในการเจรจาต่อรองกว้างขวางกว่า โดยพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ได้

กำหนดสิทธิในการยื่นข้อเรียกร้องและการเจรจาต่อรองร่วมไว้ให้ลูกจ้างไม่น้อยกว่าร้อยละ 15 ยื่นข้อเรียกร้องนั้น นอกจากนี้สิทธิในการยื่นข้อเรียกร้องและสิทธิเจรจาต่อรองร่วมโดยสหภาพแรงงาน อีกทั้งสิทธิในการยื่นข้อเรียกร้องและสิทธิในการเจรจาต่อรองร่วมยังสามารถดำเนินการโดยผ่านสหพันธ์แรงงานได้อีกด้วย ซึ่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ไม่ได้ให้สิทธิดังกล่าวแต่อย่างใด ดังนั้น สหพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจจึงไม่อาจเป็นผู้ยื่นข้อเรียกร้องหรือ เป็นผู้แทนในการเจรจาต่อรองในการจัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างได้

เมื่อได้รับข้อเรียกร้องแล้วทั้งสองฝ่ายต้องเริ่มเจรจากันภายใน 5 วันนับแต่วันที่ได้รับข้อเรียกร้อง และในกรณีที่มีการเจรจาตกลงในข้อเรียกร้องกันแล้ว ไม่ว่าจะเจรจากันกี่ครั้งก็หนักก็ตาม ถ้าสามารถตกลงกันได้ตลอดข้อเรียกร้องนั้น กฎหมายกำหนดให้ทั้งสองฝ่ายทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างเป็นหนังสือและให้ลงลายมือชื่อผู้แทนในการเจรจาของทั้งสองฝ่ายไว้ให้ครบถ้วน เมื่อได้ทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างเป็นหนังสือแล้ว นายจ้างมีหน้าที่ 2 ประการด้วยกัน คือ

ประการแรก นายจ้างมีหน้าที่ต้องประกาศข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ที่ลูกจ้างซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้องทำงานอยู่ โดยให้เริ่มประกาศภายใน 3 วัน และปิดประกาศข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างนั้นไว้เป็นเวลา 30 วัน

ประการที่สอง นายจ้างมีหน้าที่ต้องนำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างนั้นไปจดทะเบียนต่ออธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน หรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานมอบหมาย โดยต้องนำไปจดทะเบียนภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้ตกลงกัน

หน้าที่ดังกล่าวข้างต้นเป็นของทางฝ่ายนายจ้าง ไม่ว่าจะยื่นข้อเรียกร้องนั้นลูกจ้างจะเป็นฝ่ายยื่นข้อเรียกร้องหรือนายจ้างจะเป็นยื่นข้อเรียกร้องก็ตาม⁹

ค. การประนีประนอม

ในกรณีที่ยื่นข้อเรียกร้องแล้ว มิได้มีการเจรจากันภายในเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือการเจรจาต่อรองไม่เป็นผล ต้องถือได้ว่าเป็นข้อพิพาทแรงงานขึ้นแล้วสมควรจะดำเนินการประนีประนอมเพื่อให้ข้อพิพาทแรงงานนั้นยุติลงโดยเร็ว โดยพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ได้กำหนดขั้นตอนในการประนีประนอมข้อพิพาทไว้ ดังนี้

⁹ เกษมสันต์ วิลาวรรณ, คำอธิบายกฎหมายจ้างแรงงาน, 10 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549), หน้า 208.

เมื่อได้เกิดข้อพิพาทแรงงานขึ้นแล้วฝ่ายยื่นข้อเรียกร้องมีหน้าที่แจ้งต่อพนักงาน ประenomข้อพิพาทแรงงานทราบ เพื่อการประenomข้อพิพาทต่อไป โดยจะต้องแจ้งภายใน 72 ชั่วโมง นับแต่เกิดข้อพิพาทแรงงานขึ้น หรือพ้นกำหนดระยะเวลาแล้วแต่กรณี

การแจ้งเป็นหนังสือนั้น กระทำได้โดยการเขียนจดหมายถึงพนักงานประenomข้อพิพาทแรงงาน โดยแจ้งว่ามีการยื่นข้อเรียกร้องกันเมื่อใด มีการเจรจากันหรือไม่ และตกลงกันได้หรือไม่ เพียงใด เมื่อได้รับแจ้งแล้วพนักงานประenomข้อพิพาทแรงงานจะทำหน้าที่เป็นคนกลาง เพื่อการประenomข้อพิพาทโดยถือว่าการไกล่เกลี่ยเป็นบริหารของรัฐที่ต้องกระทำเพื่อระงับข้อพิพาทแรงงานจะ ก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยของประเทศ

วิธีประenomข้อพิพาทแรงงานมีขั้นตอนและวิธีการดังนี้

1) เมื่อเกิดข้อพิพาทแรงงานแล้ว พนักงานประenomข้อพิพาทแรงงานจะทราบการแจ้งของฝ่ายยื่นข้อเรียกร้อง

2) เมื่อได้รับแจ้งแล้ว พนักงานประenomข้อพิพาทแรงงานมีหน้าที่ประenomข้อพิพาทเพื่อให้ทั้งสองฝ่ายตกลงกัน การประenomจะกระทำได้โดยวิธีการใดก็ได้

3) ระยะเวลาที่พนักงานประenomข้อพิพาทแรงงานจะต้องพยายามประenom ให้ทั้งสองฝ่าย ตกลงกันได้มีกำหนด 10 วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

4) ถ้าทั้งสองฝ่ายตกลงกันได้ พนักงานประenomข้อพิพาทแรงงานก็จะแนะนำให้ทั้งสองฝ่ายทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างเป็นหนังสือ ลงลายมือชื่อผู้เข้าร่วมเจรจาและประenomทั้งสองฝ่ายไว้ และนายจ้างมีหน้าที่นำข้อตกลงนั้นไปปิดประกาศให้ลูกจ้างทราบภายใน 3 วัน โดยประกาศไว้ 30 วัน ทั้งต้องนำข้อตกลงไปจดทะเบียนต่ออธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานภายใน 15 วันด้วย¹⁰ (โดยนำกรณีนายจ้างกับสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจสามารถตกลงกันเกี่ยวกับข้อเรียกร้องได้ ตามมาตรา 27 มาใช้บังคับโดยอนุโลม)

ง.การไกล่เกลี่ย

ในกรณีคู่กรณีทั้งสองฝ่ายไม่สามารถตกลงกันได้ ให้ถือว่าเกิดข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ ฝ่ายที่ยื่นข้อเรียกร้องต้องนำส่งข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ให้แก่คณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่เกิดข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้

เมื่อคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ได้รับข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้แล้ว คณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์จะพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดภายใน 90 วัน นับแต่

¹⁰ วิชัย โกลสุวรรณจินดา, กฎหมายแรงงาน, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ธรรมนิติ จำกัด, 2536), หน้า 51 -

วันที่ได้รับข้อพิพาทแรงงานดังกล่าว (ซึ่งเป็นไปตามขั้นตอนที่ ๑. การชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน) หรือในกรณีที่คณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์เห็นสมควร คณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ จะแต่งตั้งบุคคล หรือคณะบุคคลเพื่อดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานก่อนมีการวินิจฉัยชี้ขาดก็ได้ ตามมาตรา 31 วรรคท้าย พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.2543

ในกรณีที่บุคคล หรือคณะบุคคลสามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยจนเกิดข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันได้ คู่กรณีทั้งสองต้องจัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างเป็นหนังสือ ลงลายมือชื่อ ผู้เข้าร่วมเจรจาและไกล่เกลี่ยทั้งสองฝ่ายไว้ และนายจ้างมีหน้าที่นำข้อตกลงนั้นไปปิดประกาศให้ ลูกจ้างทราบภายใน 3 วัน โดยประกาศไว้ 30 วัน ทั้งต้องนำข้อตกลงไปจดทะเบียนต่ออธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ภายใน 15 วันด้วย¹¹ (โดยนำกรณีนายจ้างกับสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจสามารถตกลงกันได้เกี่ยวกับข้อเรียกร้องได้ ตามมาตรา 27 มาใช้บังคับโดยอนุโลม)

๑. การชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน

การชี้ขาด (Arbitration) คือการมอบหมายข้อพิพาทแรงงานให้คนกลาง ซึ่งอาจเป็นบุคคลเดียวหรือคณะบุคคลพิจารณาชี้ขาดว่า คู่กรณีจะปฏิบัติอย่างไรในเรื่องที่พิพาทกันอยู่นั้น และทั้งสองฝ่ายมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำชี้ขาดนั้น ซึ่งถือว่าเป็นขั้นตอนสุดท้ายของการทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง เพราะเมื่อถึงขั้นตอนนี้แล้ว ถึงแม้คู่กรณีจะไม่พอใจในเรื่องที่ได้มีการยื่นข้อเรียกร้องกันก็ตาม แต่เมื่อมีการชี้ขาดคู่กรณีทั้งสองฝ่ายจะต้องปฏิบัติตามคำชี้ขาดนั้นทั้งสิ้น

ตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ได้กำหนด การชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ไว้ใน มาตรา 31 วรรคสาม, วรรคสี่ และมาตรา 32 โดยบัญญัติว่า

" มาตรา 31 วรรคสาม ในกรณีที่ไม้อาจตกลงกันได้ภายในระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าข้อพิพาทแรงงานนั้นเป็นข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ และให้ฝ่ายที่แจ้งข้อเรียกร้องนำข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ ส่งให้คณะกรรมการภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ เป็นข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้

วรรคสี่ เมื่อคณะกรรมการได้รับข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ ให้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับข้อพิพาทแรงงานแล้ว "

" มาตรา 32 คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด ฝ่ายยื่นข้อเรียกร้องและฝ่ายรับข้อเรียกร้องต้องปฏิบัติ.....ฯ และให้คำวินิจฉัยชี้ขาดมีผลใช้บังคับได้เป็นเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่ ได้วินิจฉัยชี้ขาด.....ฯ แล้วแต่กรณี "

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 51 – 52.

ดังจะเห็นได้ว่า เมื่อเกิดข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้คณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์เป็นผู้ชี้ขาด ซึ่งเป็นไปโดยผลของกฎหมายที่คู่กรณีจะต้องปฏิบัติตาม เนื่องจากนายจ้างและลูกจ้างรัฐวิสาหกิจถูกห้ามมิให้ปิดงานหรือนัดหยุดงานไม่ว่ากรณีใด

ดังนั้น หากเกิดกรณีที่คู่กรณีถูกบังคับให้เข้าสู่การชี้ขาดโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะยุติข้อพิพาทแรงงาน โดยพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มาตรา 33 ได้กำหนดห้ามมิให้นายจ้างปิดงานหรือลูกจ้างนัดหยุดงานไม่ว่ากรณีใด ๆ จึงเป็นกรณีที่กฎหมายบังคับให้ข้อพิพาทแรงงานนั้น เข้าสู่การชี้ขาดของบุคคลหรือคณะบุคคลที่กำหนดไว้ และกำหนดให้คู่กรณีต้องปฏิบัติตามคำชี้ขาดนั้น ซึ่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ในการวินิจฉัยชี้ขาด ยกเว้นข้อตกลงที่เกี่ยวข้องกับสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินที่อยู่นอกเหนือกำหนดตามมาตรา 13 (2) ตามมาตรา 13 วรรคท้าย ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน จึงจะบังคับได้

วัตถุประสงค์ในการนำระบบชี้ขาดโดยกฎหมายบังคับให้ถือเป็นที่สุด เนื่องจากป้องกันมิให้มีการนัดหยุดงาน หรือปิดงานนายจ้าง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมของภาครัฐหรือรัฐวิสาหกิจที่เป็นผู้ควบคุมกิจการสาธารณูปโภคของประเทศ หากให้เกิดการนัดหยุดงานย่อมทำให้ประชาชนได้รับความเสียหายหรือเดือดร้อน ซึ่งการกำหนดชี้ขาดดังกล่าวถือเป็นการจำกัดสิทธิในการเจรจาต่อรองของฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง เนื่องจากคู่กรณีจำต้องยอมรับและปฏิบัติตามคำชี้ขาด แต่เพื่อรักษาผลประโยชน์สาธารณะ และเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของสาธารณชนในกิจการที่หยุดงานแล้วประชาชนจะเดือดร้อนและอาจจะกระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจของประเทศได้ เช่น กิจการสาธารณูปโภค อาทิ รถไฟ ประปา ไฟฟ้า เป็นต้น

2.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในการเจรจาต่อรองร่วมในรัฐวิสาหกิจ

สิทธิในการเจรจาต่อรองเพื่อยุติข้อขัดแย้ง โดยได้มีการจัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ถือเป็นกระบวนการที่สำคัญที่จะทำให้เกิดระบบการแรงงานสัมพันธ์ที่ดี เสริมสร้างความเข้าใจอันดีต่อกันในการทำข้อตกลงในเรื่องสิทธิ หน้าที่ และผลประโยชน์ในการทำงานได้ รวมทั้งการระงับข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้น สิทธิในการเจรจาต่อรองในรัฐวิสาหกิจสามารถแบ่งได้ 2 ระดับ ดังนี้

ระดับทวิภาคี คือ การเจรจาต่อรอง 2 ฝ่าย ระหว่างนายจ้างกับสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจเจรจาต่อรองกันเพื่อหาทางปรองดอง และพิจารณาปรับปรุงจัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

ระดับไตรภาคี คือ การเจรจาต่อรอง 3 ฝ่าย ระหว่างนายจ้าง สหภาพแรงงาน วิชาชีพ และคณะกรรมการแรงงาน วิชาชีพสัมพันธ์ ในกรณีที่คู่กรณีไม่สามารถตกลงเกี่ยวกับ สภาพการจ้างได้จึงต้องมีเจ้าหน้าที่ของรัฐมาทำหน้าที่เป็นคนกลางในการวินิจฉัยชี้ขาด

แต่ตามพระราชบัญญัติแรงงาน วิชาชีพสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ได้กำหนดเรื่อง การปรับปรุงสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงิน นอกจากจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ แรงงาน วิชาชีพสัมพันธ์ ยังต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีอีกด้วย ดังที่ได้บัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติแรงงาน วิชาชีพสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ดังนี้

มาตรา 13 ได้บัญญัติว่า " ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

2) เสนอคณะรัฐมนตรีกำหนดขอเขตสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินสำหรับ วิชาชีพแต่ละแห่งที่ วิชาชีพอาจดำเนินการเองได้ "

มาตรา 13 วรรคสาม ได้บัญญัติว่า " ในกรณีที่ วิชาชีพใด เห็นสมควร ปรับปรุงสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินที่อยู่นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ตามมาตรา 13 (2) จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการและคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการได้ "

มาตรา 28 ได้บัญญัติว่า " ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินที่ อยู่นอกเหนือจากที่กำหนดตามมาตรา 13 (2) นายจ้างจะต้องได้รับความเห็นชอบจาก คณะกรรมการและคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการได้ "

มาตรา 32 ได้บัญญัติว่า " คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด ฝ่ายยื่นข้อเรียกร้องและฝ่ายรับข้อเรียกร้องต้องปฏิบัติตาม แต่ถ้าเป็นคำวินิจฉัยชี้ขาดที่ เกี่ยวกับการเงินที่อยู่นอกเหนือกำหนดตามมาตรา 13 (2) จะมีผลใช้บังคับได้ต่อเมื่อได้รับความ เห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว และให้คำวินิจฉัยชี้ขาดมีผลใช้บังคับได้เป็นเวลาหนึ่งปี นับแต่วันที่ได้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดหรือได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี "

ดังจะเห็นได้ว่าตามพระราชบัญญัติแรงงาน วิชาชีพสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ได้ กำหนดในกรณีที่คู่กรณีจะจัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงิน คู่กรณีไม่ อาจเจรจาต่อรองกันทั้งในระดับทวิภาคี หรือระดับไตรภาคีได้ อันถือเป็นการจำกัดสิทธิใน การเจรจาต่อรองร่วมใน วิชาชีพ ซึ่งตามมติคณะรัฐมนตรี ฉบับลงวันที่ 7 เมษายน พ.ศ. 2547 ได้ให้ความหมายของสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินดังนี้

สภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงิน หมายความว่า ค่าจ้าง สวัสดิการ และประโยชน์อื่นของนายจ้าง หรือลูกจ้าง อันเกี่ยวกับการจ้าง หรือการทำงานที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้

จากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว เมื่อพิจารณาแล้วอาจกล่าวโดยสรุปเกี่ยวกับข้อตกลงสภาพการจ้างโดยจำแนกได้ 3 ประเภท ได้ดังนี้

ประเภทที่ 1 สภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินในกลุ่มของเงินเดือน ค่าจ้าง โดยพิจารณาเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างอัตราเงินเดือน การขยายอัตราขั้นต่ำและขั้นสูง การปรับเงินเดือน และการเลื่อนขั้นเงินเดือน

ประเภทที่ 2 สภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินในกลุ่มของสวัสดิการ โดยจะพิจารณาในเรื่องของค่ารักษาพยาบาล ค่าช่วยเหลือบุตร ค่าเล่าเรียนบุตร ชุดเครื่องแบบ การทำประกันอุบัติเหตุ การทำประกันชีวิต รถรับส่งพนักงาน การกำหนดดวงเงินกู้สวัสดิการ การลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้สวัสดิการ และเงินช่วยค่าทำศพ ฯลฯ

ประเภทที่ 3 สภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินในแง่ผลประโยชน์อื่น ๆ อันได้แก่ ค่าเบี่ยงเลี้ยง ค่าเช่าที่พัก ค่าเช่าบ้าน ค่าน้ำมันรถยนต์ประจำตำแหน่ง ค่าซ่อมบำรุงรถยนต์ประจำตำแหน่ง ค่าล่วงเวลา ค่าใบอนุญาต ค่าช่วยเหลือกรณีประสบอัคคีภัย เงินค่าตอบแทนในการปฏิบัติงาน เงินช่วยเหลือกรณีประสบอันตรายเนื่องจากการทำงาน ค่าตอบแทนการเพิ่มเวลาทำงานจากปกติ ฯลฯ

ตามที่พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.2543 มาตรา 13 (2) ได้กำหนดให้อำนาจคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เสนอคณะรัฐมนตรีกำหนดขอบเขตสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงิน สำหรับรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งให้สามารถดำเนินการเองได้ โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2546, เมื่อวันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2547, เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2547 และเมื่อวันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2547 ให้ความเห็นชอบรัฐวิสาหกิจจำนวนทั้งสิ้น 15 แห่ง ได้รับการยกเว้นไม่ต้องนำ กฎ ระเบียบ และมติคณะมนตรีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน และสวัสดิการต่าง ๆ มากำหนดขอบเขตเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เป็นตัวเงิน ตามมาตรา 13 (2) ของพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.2543 โดยรัฐวิสาหกิจดังกล่าวสามารถดำเนินการปรับปรุงสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับเงินในการกำหนดอัตราค่าตอบแทน สวัสดิการต่าง ๆ ของพนักงานได้เอง

เนื่องจากรัฐวิสาหกิจดังกล่าวเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีศักยภาพและความพร้อมในการบริหารจัดการ, มีการแข่งขันกับเอกชน, มีบุคลากรที่เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน จำเป็นต้องมีค่าจ้างและแรงจูงใจที่สูง, เป็นรัฐวิสาหกิจที่ได้เข้าร่วมทุนในตลาดหลักทรัพย์

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ 7 เมษายน พ.ศ. 2547 ได้เห็นชอบให้รัฐวิสาหกิจนอกเหนือจากรัฐวิสาหกิจ 15 แห่ง ให้สามารถปรับปรุงสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินได้เอง โดยกำหนดขอบเขตสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินสำหรับรัฐวิสาหกิจ ในเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าจ้าง สวัสดิการ และประโยชน์อื่นของนายจ้างหรือลูกจ้าง อันเกี่ยวกับการจ้าง หรือการทำงาน ที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ ดังนี้

- 1) สภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงิน หมายความว่า ค่าจ้าง สวัสดิการ และประโยชน์อื่นของนายจ้าง หรือลูกจ้างอันเกี่ยวกับการจ้าง หรือการทำงาน ที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้
- 2) ในเรื่องค่าจ้างยังคงสงวนไว้ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ และคณะรัฐมนตรีในการพิจารณาให้ความเห็นชอบ กรณีที่รัฐวิสาหกิจจะมีการปรับปรุงสภาพการจ้างเกี่ยวกับค่าจ้าง ตามมาตรา 13 วรรคสาม มาตรา 28 และมาตรา 32 ยกเว้นให้นำเรื่องดังต่อไปนี้มากำหนดเป็นขอบเขตสภาพการจ้างตามมาตรา 13 (2) แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.2543 ที่ให้รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งสามารถดำเนินการได้เองเมื่อคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์เห็นชอบแล้ว ได้แก่

2.1) การกำหนดอัตราค่าจ้างแรกบรรจุ

2.2) การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ - ขั้นสูงของลูกจ้างทุกตำแหน่ง

2.2.1) สำหรับรัฐวิสาหกิจที่ใช้บัญชีโครงสร้างเงินเดือนค่าจ้างของพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 2) ตามประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ลงวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2537 จะต้องอยู่ในกรอบของบัญชีโครงสร้างอัตราเงินเดือนดังกล่าว

2.2.2) สำหรับรัฐวิสาหกิจที่ไม่ได้ใช้บัญชีโครงสร้างอัตราเงินเดือนค่าจ้างของพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 2) ตามประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ลงวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2537 การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นสูงของลูกจ้างระดับสูงสุดจะต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์และคณะรัฐมนตรี

3) ในเรื่องสวัสดิการให้กำหนดเป็นขอบเขตสภาพการจ้าง ตามมาตรา 13 (2) แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.2543 ที่ให้รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งสามารถดำเนินการได้เอง เมื่อคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์นั้นเห็นชอบแล้ว ยกเว้นในเรื่องค่ารักษาพยาบาลยังคงสงวนไว้ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ และคณะรัฐมนตรี ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบกรณีที่รัฐวิสาหกิจจะมีการปรับปรุงสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับค่ารักษาพยาบาล ตามมาตรา 13 วรรคสาม มาตรา 28 และมาตรา 32

4) ในเรื่องประโยชน์อื่นของนายจ้าง หรือลูกจ้างอันเกี่ยวกับการจ้าง หรือการทำงานที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ ให้กำหนดเป็นขอบเขตสภาพการจ้าง ตามมาตรา 13 (2) แห่ง

พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.2543 ที่ให้รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งสามารถดำเนินการได้เองเมื่อคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์นั้นเห็นชอบแล้ว

ทั้งนี้ ให้รัฐวิสาหกิจสามารถปรับปรุงสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงิน ตาม (3) และ (4) ได้เท่าที่รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมีสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับเงินอยู่เดิม โดยจะต้องคำนึงถึงสภาพการเงิน ผลการดำเนินงานของกิจการ และการจัดหารายได้เพิ่มขึ้นให้ครอบคลุมรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นด้วย หรือสามารถประหยัดค่าใช้จ่ายให้ครอบคลุมรายจ่ายที่เกิดขึ้น ซึ่งอาจกำหนดเป็นเงื่อนไขของสัดส่วนของรายจ่ายด้านบุคลากรต่อรายได้ให้คงอยู่ในอัตราเดิม

จากการที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้รัฐวิสาหกิจ นอกเหนือรัฐวิสาหกิจ จำนวน 15 แห่งดังกล่าว สามารถกำหนดสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินได้เอง โดยให้อำนาจคณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งสามารถพิจารณา และให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของพนักงานได้เองตามความเหมาะสม และตามผลประกอบการของแต่ละรัฐวิสาหกิจ แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้คณะรัฐมนตรีจะมีมติเห็นชอบเพื่ออำนวยความสะดวกให้รัฐวิสาหกิจ ให้สามารถกำหนดสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับเงินได้เอง แต่รัฐยังคงสงวนสิทธิบางประการ กล่าวคือ "ค่าจ้าง" และ "ค่ารักษาพยาบาล" เป็นอำนาจของคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ และคณะรัฐมนตรีในการพิจารณาให้ความเห็นชอบกรณีรัฐวิสาหกิจปรับปรุงสภาพการจ้างเกี่ยวกับค่าจ้าง และ ค่ารักษาพยาบาล โดยอาศัยอำนาจ ตามมาตรา 13 วรรคสาม มาตรา 28 และมาตรา 32 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.2543 และการปรับปรุงสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับเงิน รัฐวิสาหกิจสามารถกำหนดได้เอง เฉพาะ "รายการเดิม" ที่มีอยู่แล้วในรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ หากเป็น "รายการใหม่" ที่ไม่เคยกำหนดสภาพการจ้างในรัฐวิสาหกิจแห่งนั้น ต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ และคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะมีผลใช้บังคับได้ ดังนั้น แม้คณะรัฐมนตรีจะมีมติให้รัฐวิสาหกิจสามารถกำหนดสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับเงินได้เองก็ตาม แต่สิทธิของพนักงานรัฐวิสาหกิจในการเจรจาต่อรองร่วมกันไม่อาจเกิดขึ้นได้อย่างสมบูรณ์ เพราะรัฐยังแทรกแซงการบริหารจัดการในรัฐวิสาหกิจ ทำให้สภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ และฝ่ายบริหารไม่สามารถบริหารจัดการ และเจรจาต่อรองร่วมกันได้อย่างแท้จริง และระบบการเจรจาต่อรองในระบบไตรภาคี ระหว่างฝ่ายบริหารรัฐวิสาหกิจ สภาพแรงงาน และคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจเป็นไปอย่างไม่สมบูรณ์

2.3 บทบัญญัติและสาระสำคัญเกี่ยวกับสิทธิในการเจรจาต่อรองในกฎหมายต่างประเทศ

2.3.1 การแรงงานสัมพันธ์ตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization) ถือเป็นมาตรฐานขั้นต่ำ โดยมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมความยุติธรรมในสังคม รับรองและเคารพสิทธิมนุษยชน สนับสนุนให้เกิดความเป็นธรรมในการใช้แรงงาน ยกกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีของลูกจ้าง และให้ความช่วยเหลือประเทศสมาชิกในการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม

มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ คือบทบัญญัติและข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการทำงานต่าง ๆ ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งรัฐสมาชิกทั่วโลกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ มาประชุมร่วมกันและรับรองว่าเป็นมาตรฐานแรงงานสากล เช่น การกำหนดอายุขั้นต่ำของเด็กที่จะให้ทำงาน การห้ามใช้แรงงานบังคับ การไม่เลือกปฏิบัติระหว่างคนงานชายหญิง รวมถึงการรับรอง สิทธิในการรวมตัวกันของคนงานด้วย โดยปกติมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศจะอยู่ในรูปของอนุสัญญา (Convention) และข้อเสนอแนะ (Recommendation)

อนุสัญญา (Convention) คือ ตราสารที่กำหนดหลักการสำคัญของมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเป็นเรื่อง ๆ ไป ถ้ารัฐสมาชิกประเทศใดได้พิจารณาให้สัตยาบัน (ratify) อนุสัญญาฉบับใดก็หมายความว่าประเทศนั้นตกลงผูกพันที่จะปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับนั้น ๆ อย่างครบถ้วนทุกข้อ

ข้อเสนอแนะ (Recommendation) เป็นตราสารที่กำหนดขึ้นมาเพื่อวางแนวทางปฏิบัติ เป็นรายละเอียดช่วยแนะให้ประเทศต่าง ๆ ได้นำไปใช้ปฏิบัติ การรับรอง (adopt) ข้อเสนอแนะปฏิบัติไม่ได้ผูกพันรัฐสมาชิกว่าจะต้องปฏิบัติให้ได้โดยครบถ้วนถูกต้องเหมือนเช่นการให้สัตยาบันอนุสัญญา

มาตรฐานแรงงานหลักได้กำหนดถึงเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการเจรจาต่อรองร่วมไว้ในอนุสัญญา 5 ฉบับ คือ

ก. อนุสัญญาฉบับที่ 87 ค.ศ. 1948 เสรีภาพในการสมาคมและคุ้มครองอนุสัญญาฉบับที่ 87 มุ่งให้คนงานและนายจ้างมีสิทธิในการรวมตัวกันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ และสามารถใช้อิทธิพลได้อย่างเสรีเพื่อส่งเสริมและปกป้องผลประโยชน์ของตน โดยมีหลักการสำคัญ คือ การรวมตัวโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติในอาชีพ สีมิว เพค เชื้อ

ชาติ สัญชาติ ลัทธิความเชื่อทางศาสนาและการเมือง โดยปราศจากการแทรกแซงของรัฐทั้งในเรื่อง การบริหารองค์การ การก่อตั้ง การเข้าร่วมองค์การ และใช้บังคับกับ คนงานทุกคนทุกระดับทั้งใน ภาครัฐ และเอกชน ผู้ประกอบอาชีพอิสระ ฯลฯ

อนุสัญญาฉบับนี้ ถือเป็นแม่บทในเรื่องที่เกี่ยวกับการรวมตัวกันเป็นสมาคมของ ผู้ใช้แรงงาน โดยได้กำหนดสิทธิพื้นฐานในเรื่องเกี่ยวกับการรวมตัวเป็นสมาคม และคุ้มครองสิทธิใน การจัดตั้ง และได้ให้สิทธิแก่นายจ้างและลูกจ้างให้มีความเท่าเทียมกันโดยปราศจากข้อแตกต่างใน การที่จะมีอิสระในการเลือกเข้าร่วมสมาคมโดยไม่มีเงื่อนไขทางกฎหมายและข้อบังคับซึ่งเคยมีอยู่ เดิมมาเป็นอุปสรรค¹²

เสรีภาพนี้อิงหลักการ 3 ประการ คือ

1. ไม่มีการแบ่งแยกและเลือกปฏิบัติระหว่างผู้ที่มีสิทธิในการก่อตั้งสมาคม
2. การจัดตั้งองค์การไม่ต้องได้รับอนุญาตก่อนจึงจะก่อตั้งได้
3. มีเสรีภาพในการเลือกเข้าเป็นสมาชิกสหภาพใดก็ได้

1. ไม่มีการแบ่งแยกและเลือกปฏิบัติระหว่างผู้ที่มีสิทธิในการก่อตั้งสมาคม

ดังจะเห็นได้จากมาตรา 2 ของอนุสัญญาฉบับที่ 87 ได้บัญญัติว่า "คนงานและ นายจ้างโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างใด ๆ ต้องมีสิทธิจัดตั้ง และมีสิทธิเข้าร่วมในองค์การใด ๆ ที่ ตนคัดเลือก โดยไม่ต้องได้รับการอนุญาตล่วงหน้า แต่ทั้งนี้ ต้องอยู่ภายใต้กฎข้อบังคับขององค์การ ที่เกี่ยวข้อง" จากข้อความตามมาตรา 2 ที่บัญญัติว่า "โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างใด ๆ" ถือเป็น หัวใจหลักของสิทธิเสรีภาพในการสมาคมตามอนุสัญญาฉบับที่ 87 ดังกล่าว เพื่อมิให้มีการ แบ่งแยกหรือเลือกปฏิบัติในเรื่องความแตกต่างของอาชีพ สีมืด เพศ เชื้อชาติ สัญชาติ ลัทธิความ เชื่อทางศาสนาและการเมือง มาเป็นข้อจำกัดในการใช้สิทธิในการก่อตั้งสมาคม

ความหมายอย่างกว้าง ๆ ของถ้อยคำในมาตรา 2 ของอนุสัญญาฉบับที่ 87 คนงานและนายจ้างจึงหมายความรวมถึงลูกจ้างทั่วไป พนักงานของรัฐ และลูกจ้างที่ทำงานใน กิจการที่รัฐเป็นเจ้าของมีสิทธิในการจัดตั้ง หรือรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานด้วย ฉะนั้น การ กำหนดกฎเกณฑ์ห้ามพนักงาน หรือลูกจ้างของรัฐจัดตั้งองค์การย่อมเป็นการขัดกับหลักการของ อนุสัญญา

¹² ชัยวัฒน์ วิเศษสวัสดิ์, "สิทธิในการรวมตัวเป็นสหภาพแรงงานตามกฎหมายไทย : ศึกษาเปรียบเทียบกับมาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ." (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, พ.ศ. 2542), หน้า 58.

2. การจัดตั้งองค์การไม่ต้องได้รับอนุญาตก่อนจึงจะก่อตั้งได้

การจัดตั้งองค์การโดยไม่ต้องได้รับอนุญาตก่อนถือเป็นการประกันสิทธิของ นายจ้างและลูกจ้างในการจัดตั้งองค์การของตนเองได้อย่างอิสระ โดยไม่ต้องได้รับการอนุญาตล่วงหน้าจากรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฉะนั้น หากนายจ้างหรือลูกจ้างที่ประสงค์จะจัดตั้งองค์การก็ไม่จำเป็นต้องอนุญาตจากทางการก่อน

ในการจัดตั้งองค์การแรงงานในหลายประเทศ ได้กำหนดกฎหมายบังคับให้ต้องดำเนินการจดทะเบียนหรือได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อน ซึ่งรัฐอาจใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมหรือจัดระเบียบองค์กร แต่อย่างไรก็ตาม การจดทะเบียนต้องไม่เป็นการจำกัดสิทธิในการจัดตั้ง หรือขัดขวางการดำเนินการขององค์กรสหภาพแรงงานได้ ดังนั้น การใช้ดุลพินิจในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้อำนาจในการตัดสินใจว่าจะรับหรือปฏิเสธที่จะรับจดทะเบียนยอมเป็นขั้วต่อหลักการในอนุสัญญาฉบับที่ 87

3. มีเสรีภาพในการเลือกเข้าเป็นสมาชิกสหภาพใดก็ได้

เสรีภาพในการเลือกเข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานใดก็ได้ ถือเป็นหลักการสำคัญอย่างยิ่งในเรื่องเสรีภาพในการสมาคม ตามมาตรา 2 ของอนุสัญญาฉบับที่ 87 ที่ให้เสรีภาพแก่องค์กรในการกำหนดรูปแบบและการเข้ามาเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานได้อย่างเสรี ฉะนั้น การกำหนดข้อจำกัดสิทธิไม่ว่าจะเป็นการจำกัดจำนวนสมาชิกขั้นต่ำ หรือโดยการแบ่งประเภทของ นายจ้างหรือลูกจ้างตามประเภทของอาชีพ หรือประเภทของกิจการที่ทำ ย่อมไม่สอดคล้องกับหลักการในอนุสัญญา

องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้จัดทำคู่มือปฏิบัติตามหลักการว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมในปี 2543 โดยประมวลจากการพิจารณาข้อร้องเรียน และการตีความอนุสัญญา โดยคณะกรรมการที่เป็นกลไกกำกับดูแลของ ILO มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

เสรีภาพในการสมาคมมีความสัมพันธ์อย่างยิ่งระหว่างสิทธิในการสมาคมกับ อิสรภาพของพลเมืองนั่นคือองค์การนายจ้าง องค์กรลูกจ้าง จะสามารถทำหน้าที่ของตนเองได้ครบถ้วน จะต้องดำเนินกิจกรรมภายใต้บรรยากาศของเสรีภาพและความปลอดภัย กล่าวคือการปกครองประเทศต้องเป็นประชาธิปไตย

บทบาทของรัฐ

รัฐจะต้องมีบทบาทหลักการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิแรงงาน โดยห้ามมิให้รัฐ ขัดขวางการใช้สิทธิในการสมาคม เช่น การดำเนินกิจการพื้นฐานขององค์การนายจ้างและองค์การ

ลูกจ้าง ดังนั้น การจับกุมคุมขัง การคุกคามต่อร่างกาย การจู่โจมทำร้าย หรือการหายตัวไปของผู้นำ สหภาพแรงงานจึงถือเป็นการละเมิดเสรีภาพในการสมาคมทั้งสิ้น

การคุ้มครองผู้ก่อตั้ง

การดำเนินคดีกับสมาชิกสหภาพ หรือผู้ก่อตั้งสหภาพต้องดำเนินการตามกระบวนการ ที่ถูกต้องตามกฎหมาย เช่น การได้รับการไต่สวนอย่างยุติธรรม และถูกดำเนินคดีอย่างเป็นทางการ ด้วย ในกรณีที่สมาชิกสหภาพถูกทำร้ายร่างกาย หายตัวไป หรือถูกฆาตกรรม นับเป็นอุปสรรค ร้ายแรงต่อการใช้สิทธิในการสมาคม ดังนั้นรัฐจะต้องไม่พัวพันกับกรณีเช่นนี้เด็ดขาดและไม่ว่ารัฐจะ พัวพันโดยตรงหรือเกี่ยวโยงโดยอ้อมควรตั้งคณะไต่สวนอิสระเพื่อหาข้อเท็จจริงของคดีผู้รับผิดชอบต่อ กรณีดังกล่าวต้องถูกลงโทษ และป้องกันมิให้เกิดกรณีซ้ำรอย รัฐจะต้องไม่ดูดาบปล่อยให้เอกชนหรือ บุคคลใดคุกคามชีวิต ความปลอดภัย ร่างกาย หรือจิตใจของผู้ใด

เสรีภาพในการเผยแพร่ข่าวสารข้อมูล

การออกใบอนุญาตให้พิมพ์เผยแพร่ไม่ควรขึ้นกับดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้ออก ใบอนุญาต อำนาจการออกใบอนุญาตไม่ควรใช้ไปในทางที่จะยับยั้งเนื้อหาของสิ่งพิมพ์ คำขอ ใบอนุญาตควรได้รับการดำเนินการโดยทันที การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมไม่ควรมีผลในทางที่จะ จำกัสิ่งพิมพ์ และรัฐต้องไม่ขัดขวางการแลกเปลี่ยนข่าวสาร การกระทำที่ขัดกับการใช้สิทธิของ สหภาพอิสระภาพพลเมือง

การตรวจค้นที่ทำการ

อาคารสถานที่ของสหภาพอาจถูกค้นได้ แต่ต้องมีหมายค้นที่ออกโดยศาลเมื่อ ศาลมีเหตุผลพอที่จะเชื่อว่ามีหลักฐานการกระทำผิดทางอาญาตามกฎหมายธรรมดาและอาจหา พบในอาคารสถานที่นี้ และรัฐบาลต้องไม่ประกาศภาวะฉุกเฉินเพื่อหลีกเลี่ยงหลักการเสรีภาพใน การสมาคมและละเลยอิสระภาพของพลเมือง

ปราศจากการเลือกปฏิบัติ

สิทธิในการจัดตั้งองค์การใช้ได้กับนายจ้างทุกคนและคนงานทุกคน รวมทั้งบุคคล ที่มีได้ทำงานภายใต้สัญญาจ้างงาน โดยรัฐต้องให้การรับรอง และไม่แบ่งแยกในการรับรองนั้นโดย อ้างอิงอาชีพ เพศ สีผิว ชาติพันธุ์ ลัทธิความเชื่อทางศาสนา สัญชาติ หรือความเห็นทางการเมือง

การคุ้มครองกรณีการก่อตั้งและจำนวนสมาชิกก่อตั้ง

ข้อกำหนดในการจัดตั้งสหภาพหากต้องได้รับอนุญาตจากรัฐในการจัดตั้งองค์การ เสียก่อน ถือเป็นการขัดกับหลักเสรีภาพในการสมาคม ดังนั้น ลูกจ้างและนายจ้างจึงมีสิทธิในการ จัดตั้งองค์การของตนเอง และเข้าเป็นสมาชิกองค์การที่ตนเองเลือกตามกฎหมายเกณฑ์ขององค์การนั้น

๗ โดยข้อจำกัดเกี่ยวกับโครงสร้างและองค์ประกอบขององค์การต้องไม่มีขึ้นเพื่อกำหนดขนาดขององค์การโดยระบุจำนวนขั้นต่ำของสมาชิก

ไม่จำกัดจำนวนสหภาพ และการเป็นสมาชิก

ภายใต้อนุสัญญาฉบับที่ 87 สามารถมีสหภาพที่หลากหลายได้ กล่าวคือ สามารถมีมากกว่า 1 สหภาพที่มีสมาชิกรวมกันมาจากคนงานประเภทเดียวกัน ดังนั้นต้องไม่ออกกฎหมายที่สร้างการผูกขาด

การไม่เข้าแทรกแซง

โดยหลักการ นายจ้าง ลูกจ้าง และองค์การของบุคคลเหล่านี้ควรแก้ไขข้อพิพาทแรงงานได้โดยลำพัง โดยรัฐไม่เข้าไปแทรกแซง

กรณีการนัดหยุดงาน

ในกรณีของบริการจำเป็นขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นกรณีที่รัฐอาจห้ามการนัดหยุดงานได้ โดยควรอยู่ภายใต้เงื่อนไข 2 ประการ คือ

- ต้องใช้เฉพาะกิจกรรมที่จำเป็นยิ่งยวดต่อการตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชน หรือเป็นองค์ประกอบขั้นต่ำของบริการนั้น
- องค์การคนงานที่เกี่ยวข้องควรมีส่วนกำหนดความหมายของบริการเช่นนั้น ร่วมกับนายจ้างและเจ้าหน้าที่รัฐ

การส่งเสริมการรวมตัวกัน

องค์การกำกับดูแลเน้นว่า กฎหมายของประเทศไม่ควรบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถเข้าแทรกแซงเพื่อยุบหรือพักองค์การของนายจ้างและลูกจ้าง โดยกฎหมายของประเทศจะต้องไม่ขัดขวางการใช้เสรีภาพในการสมาคม

หลักการเสรีภาพในการสมาคมได้ระบุเจาะจงถึงสิทธิที่องค์การนายจ้าง องค์การลูกจ้างจะรวมตัวกันในระดับที่สูงขึ้น นั่นคือ รวมตัวระหว่างองค์การในสายอาชีพต่าง ๆ หรือรวมตัวระหว่างประเทศก็ได้ และมีสิทธิดำเนินกิจกรรมเพื่อส่งเสริมประโยชน์ของสมาชิก

บทบัญญัติตามมาตรา 3 (2) ของอนุสัญญาฉบับที่ 87 ที่มีให้เจ้าหน้าที่รัฐแทรกแซงกิจการขององค์การนั้นอยู่ภายใต้มาตรา 8 ที่บัญญัติว่า : กฎหมายของประเทศต้องไม่มีผลเสีย หรือไม่นำไปใช้ให้เกิดความเสียหายต่อการให้หลักประกันที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา กล่าวคือ กฎหมายควรบัญญัติเฉพาะข้อกำหนดเป็นทางการเกี่ยวกับธรรมนูญของสหภาพ และกฎเกณฑ์ของสหภาพต้องไม่ขึ้นอยู่กับการให้ความเห็นชอบโดยดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ การออก

กฎหมายที่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่รัฐเข้าแทรกแซงโดยพลการในกระบวนการเลือกตั้งควรจำกัดให้น้อยที่สุด คนงานชาวต่างชาติควรได้รับอนุญาตให้มีตำแหน่งในสหภาพ หลังจากพำนักในประเทศ ในระยะเวลาพอสมควร เงื่อนไขเกี่ยวกับสัญชาติไม่ควรกำหนดไว้ ข้อกำหนดเกี่ยวกับการบริหารการเงินควรจำกัดอยู่เพียงเท่าที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของสมาชิก และเพื่อให้หลักประกันว่ามีการจัดการที่ดีมีประสิทธิภาพ บทบัญญัติทางกฎหมายที่ว่าด้วยกิจกรรมทางการเมืองของสหภาพควรงดเว้นดูแลระหว่างผลประโยชน์อันชอบธรรมของสหภาพ ในการแสดงความเห็นเกี่ยวกับนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมที่กระทบต่อสมาชิก และคนงานโดยทั่วไปกับการแบ่งแยกกิจกรรมการเมืองในความหมายที่เคร่งครัดออกจากกิจกรรมของสหภาพ และรัฐจะต้องคุ้มครองนายจ้างและลูกจ้างจากการแทรกแซง การไม่คุ้มครองเท่ากับรัฐขัดขวางหลักการเสรีภาพในการสมาคมเสียเอง

ข. อนุสัญญาฉบับที่ 98 ค.ศ. 1949 การนำหลักสิทธิในการรวมตัวกันและในเจรจาต่อรองร่วมไปปฏิบัติ

อนุสัญญาฉบับที่ 98 มุ่งให้ความคุ้มครองคนงานจากการถูกเลือกปฏิบัติ หรือถูกกระทำโดยไม่เป็นธรรมจากการใช้สิทธิในการรวมตัว การเป็นสมาชิก หรือเข้าร่วมกิจกรรม ปลอดภัยจากการแทรกแซงซึ่งกันและกันระหว่างองค์การนายจ้าง และคนงาน คุ้มครองการเจรจาต่อรอง และส่งเสริมการเจรจาต่อรองร่วมโดยสมัครใจ ระหว่างนายจ้าง และลูกจ้างในเรื่องเกี่ยวกับสหภาพ การจ้าง แต่ไม่ใช่บังคับกับทหารตำรวจ

อนุสัญญาฉบับนี้ ได้กล่าวถึงการคุ้มครองบุคคลหรือลูกจ้างในการใช้สิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรองโดยส่งเสริมการร่วมเจรจาต่อรองของคู่กรณี ในการใช้สิทธิได้อย่างอิสระและเท่าเทียมกัน โดยครอบคลุมถึงลูกจ้างทั่วไปที่ทำงานสังกัดเอกชน และลูกจ้างที่ทำงานให้กับรัฐ โดยไม่ถูกบังคับควบคุม และจะยกเว้นไม่ใช้บังคับกับทหารหรือตำรวจ

สิทธิในการรวมตัวกันและสิทธิในการเจรจาต่อรองร่วมตามมาตรา 4 ของอนุสัญญาฉบับที่ 98 ได้บัญญัติว่า "ต้องดำเนินมาตรการที่เหมาะสมต่อสภาวะภายในประเทศ ตามความจำเป็น เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมอย่างเต็มที่ ให้มีการพัฒนาและการใช้ประโยชน์จากกลไกการเจรจาโดยสมัครใจระหว่างนายจ้างหรือองค์การของนายจ้าง กับองค์การของคนงาน เพื่อให้ได้มาซึ่งกฎเกณฑ์ และเงื่อนไขของการจ้างงานอันเนื่องมาจากการร่วมเจรจาต่อรอง" จากข้อความตามมาตรา 4 ดังกล่าวได้กำหนดให้มีมาตรการที่เหมาะสม เพื่อให้สอดคล้องกับสภาวะการณ์ภายในของประเทศเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการใช้มาตรการอย่างเต็มที่ โดยให้มีกลไกการเจรจาต่อรองร่วมกันด้วยความสมัครใจทั้งฝ่ายองค์การนายจ้าง กับองค์การลูกจ้าง โดยการ

ร่วมเจรจาต่อรองดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งกฎเกณฑ์ เงื่อนไขต่าง ๆ ในเรื่องสภาพการจ้าง

สิทธิในการรวมตัวกันและการเจรจาต่อรองร่วม อิงหลักการ 2 ประการ คือ

1. การส่งเสริมให้มีการเจรจาต่อรองร่วม
2. การเจรจาต่อรองร่วมกันแบบสมัครใจ

1. การส่งเสริมให้มีการเจรจาต่อรองร่วม¹³

การส่งเสริมให้มีการเจรจาต่อรองร่วมได้ระบุให้ฝ่ายจัดการยอมรับผู้แทนของสหภาพแรงงานซึ่งการยอมรับสหภาพแรงงานนั้นอาจกล่าวได้ว่ามีรูปแบบในการปฏิบัติ 2 ลักษณะ คือ

1.1 เป็นเรื่องของการที่คู่กรณีเคารพสิทธิซึ่งกันและกัน วิธีการดังกล่าวอาจเกิดจากระเบียบปฏิบัติ ประเพณีที่มีการจัดทำติดต่อกันมาช้านาน หรือคู่กรณีมีข้อตกลงร่วมกันก็ได้ วิธีการแรกนี้จึงเป็นเรื่องของการเจรจาต่อรองร่วมกันโดยสมัครใจเป็นหลัก

1.2 เป็นการใช่วิธีการบังคับทางกฎหมายโดยระบุขั้นตอน และวิธีการในการยอมรับสหภาพแรงงานแห่งหนึ่งหรือมากกว่านั้น ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด

ในการเจรจานายจ้างควรรับรององค์กรตัวแทนที่ถูกจ้างของนายจ้างรายนั้นเป็นสมาชิกหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับสหภาพแรงงานหรือองค์กรนั้น

ในการส่งเสริมการเจรจาได้ระบุว่า ไม่ควรกำหนดข้อห้ามหรือข้อจำกัดในการที่คู่กรณี คือ นายจ้างและลูกจ้างจะเจรจาในระดับสูงขึ้นไปจากสถานประกอบการ เช่น การเจรจาในระดับอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง แต่ทั้งนี้ให้ถือเป็นความสมัครใจของคู่กรณี และเพื่อให้การเจรจาเป็นไปด้วยความราบรื่นและเป็นธรรม ควรกำหนดมาตรการในการที่จะปกป้องการกระทำที่ไม่เป็นธรรมและการส่งเสริมให้ข่าวสารข้อมูลในเรื่องสภาพเศรษฐกิจ หรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับค่าจ้าง เป็นต้น

2. การเจรจาต่อรองร่วมกันแบบสมัครใจ

การเจรจาต่อรองร่วมกันแบบสมัครใจ ถือเป็นหลักประกันสิทธิขององค์กรนายจ้าง องค์กรลูกจ้างที่จะใช้สิทธิในการเจรจาต่อรองกันอย่างอิสระปราศจากการบังคับ ทั้งนี้รวมถึงการกำหนดมาตรการใด ๆ ที่จะเอื้ออำนวยให้มีการเจรจาต่อรองโดยอิสระ โดยไม่มีข้อกำหนดหรือ

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 76.

อุปสรรคในการเจรจาต่อรองในเรื่องเกี่ยวกับค่าจ้างและสภาพการจ้าง เพราะทั้งสองประเด็นดังกล่าวถือเป็นหัวข้อพื้นฐานของหลักการของเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคม

ในทรรคนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ การเจรจาต่อรองแบบสมัครใจอย่างอิสระปราศจากการบังคับ เป็นหัวใจสำคัญของการใช้สิทธิของลูกจ้าง ฉะนั้น จึงไม่เห็นด้วยหากรัฐเข้ามาแทรกแซง โดยลดบทบาทของการเจรจาต่อรองแบบสมัครใจ แล้วใช้วิธีการชี้ขาดแบบบังคับแทน นอกจากนี้ไม่เห็นด้วยกับการใช้วิธีการชี้ขาดแบบบังคับแล้ว เมื่อมีการเสนอข้อพิพาทสู่การชี้ขาดแล้ว องค์การแรงงานระหว่างประเทศยังมีข้อเสนออีกหลายประเด็น ซึ่งเห็นว่าการแทรกแซงของรัฐในบางประเด็น เป็นเรื่องไม่สอดคล้องกับอนุสัญญา เช่น รัฐเข้าไปแทรกแซงในข้อตกลงร่วมของฝ่ายลูกจ้างและฝ่ายนายจ้างหรือการกำหนดให้รัฐต้องรับรอง หรือให้ความเห็นชอบ กับข้อตกลงร่วมดังกล่าว นอกจากนี้ การที่รัฐเข้าไปแทรกแซง โดยยกเลิกข้อตกลงร่วมของทั้งสองฝ่าย ด้วยเหตุว่าข้อตกลงนั้นขัดกับนโยบายเศรษฐกิจของชาติหรืออื่น ๆ อันเป็นข้ออ้างที่ขัดกับหลักการของอนุสัญญาเช่นเดียวกัน¹⁴

- ข้อแนะนำฉบับที่ 91 ว่าด้วยการส่งเสริมการเจรจาต่อรอง

ข้อแนะนำฉบับที่ 91 ว่าด้วยการส่งเสริมการเจรจาต่อรองเป็นข้อแนะนำเพิ่มเติมอนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวกันและสิทธิในการเจรจาต่อรองร่วม โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้¹⁵

1. จัดให้มีกลไกที่เหมาะสมต่อสภาพของประเทศในการจัดตั้งโดยวิธีการตกลงหรือกำหนดไว้ในกฎหมายหรือข้อบังคับของประเทศ
2. องค์การจะกำหนดวิธีในการปฏิบัติและหน้าที่ โดยมีกลไกที่กำหนดโดยข้อตกลงระหว่างสมาชิกหรือกฎหมายของประเทศหรือกฎข้อบังคับที่เหมาะสมกับสภาพของประเทศ
3. วัตถุประสงค์ของข้อแนะนำในการป้องกันสิทธิในการเจรจาต่อรองที่เกี่ยวกับสภาพการทำงานและการทำข้อตกลงเกี่ยวกับการเจรจาระหว่างลูกจ้าง หรือกลุ่มของลูกจ้าง หรือ

¹⁴ สุรสิทธิ์ ศรีตั้งรัตนกุล. "ความเป็นอิสระของสหภาพแรงงานตามกฎหมายแรงงานของไทยกับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต), หน้า 68 – 69.

¹⁵ ชัยวัฒน์ วิเศษสวัสดิ์, "สิทธิในการรวมตัวเป็นสหภาพแรงงานตามกฎหมายไทย : ศึกษาเปรียบเทียบกับมาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2542), หน้า 77.

องค์การของลูกจ้าง ซึ่งตัวแทนของลูกจ้างที่ทำหน้าที่ในการเจรจาต่อรองจะต้องได้รับการเลือกโดย
 ความสมัครใจ โดยกฎหมายของประเทศและข้อกำหนดอื่น

4. ไม่มีข้อกำหนดอันเป็นเงื่อนไขการก่อตั้งองค์การลูกจ้าง หรือการสนับสนุนทาง
 การเงินหรือวิธีการอื่น

5. การเจรจาต่อรองมีผลผูกพันผู้ลงนามในข้อตกลง นายจ้างและลูกจ้างจะกำหนด
 ข้อตกลงที่เป็นเงื่อนไขในการเจรจาต่อรองไม่ได้

ค. อนุสัญญาฉบับที่ 154 ค.ศ. 1981 ว่าด้วยการส่งเสริมการเจรจาต่อรองร่วม¹⁶

อนุสัญญาฉบับนี้ เป็นอนุสัญญาที่เพิ่มเติมรายละเอียดของอนุสัญญาฉบับที่ 98
 โดยกำหนดให้รัฐมุ่งที่จะส่งเสริมให้มีการเจรจาต่อรอง อนุสัญญานี้ใช้บังคับกับกิจการทาง
 เศรษฐกิจทุกสาขา รวมทั้งลูกจ้างของรัฐ หากจะนำไปใช้บังคับกับหน่วยงานราชการ ทหาร ตำรวจ
 จะต้องกำหนดโดยกฎหมาย หรือข้อบังคับ หรือแนวทางปฏิบัติของประเทศ

"การเจรจาต่อรอง" ตามอนุสัญญานี้หมายถึง การเจรจาต่อรองโดยการกระทำขึ้น
 ระหว่างนายจ้างกับคนงาน (หรือองค์กรนายจ้างกับองค์กรลูกจ้าง) เพื่อพิจารณาในเรื่องของสภาพ
 การทำงานหรือสภาพการจ้าง รวมถึงแรงงานสัมพันธ์ระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง หรือระหว่างองค์การ
 ตัวแทนของทั้งสองฝ่าย

สำหรับการกำหนดมาตรการเพื่อส่งเสริม และสนับสนุนการเจรจาต่อรองร่วม
 เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้กำหนดมาตรการดังกล่าวจะต้องปรึกษาหารือ และตกลงกับองค์การ
 นายจ้างและคนงานด้วย มาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นต้องไม่ก่อให้เกิดข้อขัดขวางเสรีภาพ
 ของการเจรจาต่อรองกัน และที่สำคัญอย่างยิ่ง รัฐควรกระตุ้นและส่งเสริมการปรึกษาหารือระหว่าง
 ฝ่ายรัฐบาล นายจ้าง และผู้ใช้แรงงาน ก่อนการเจรจาต่อรองร่วม (ถ้าเป็นไปได้) การระงับข้อพิพาท
 แรงงานอื่นจะช่วยส่งเสริมการเจรจาต่อรองด้วย

ที่สำคัญในการกำหนดมาตรการเพื่อส่งเสริมการเจรจาต่อรอง ควรมีการหารือ 3
 ฝ่ายหากเป็นไปได้

อนุสัญญาฉบับนี้ใช้บังคับกับกิจการเศรษฐกิจทุกสาขา แต่ถ้าจะนำไปใช้บังคับกับ
 ทหารและตำรวจจะต้องมีการกำหนดโดยกฎหมาย หรือแนวทางปฏิบัติของประเทศ

- ข้อแนะนำฉบับที่ 163 ค.ศ. 1981 ว่าด้วยการส่งเสริมการเจรจาต่อรองร่วม¹⁷

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 78.

ข้อแนะนำที่ 163 ว่าด้วยการส่งเสริมการเจรจาต่อรองร่วมเป็นข้อเสนอแนะเพิ่มเติมจากอนุสัญญาฉบับที่ 154 ว่าด้วยการส่งเสริมการเจรจาต่อรองร่วม โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1. ให้มีมาตรการที่จะปรับให้เข้ากับสถานการณ์ของประเทศเพื่ออำนวยความสะดวกต่อการจัดตั้ง และความเจริญก้าวหน้าขององค์การตัวแทนของนายจ้างและลูกจ้างที่เป็นอิสระและเป็นเอกเทศ โดยอยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจ

2. ให้มีมาตรการที่ปรับให้เข้ากับสภาพการณ์ของประเทศเท่าที่เหมาะสม และจำเป็นเพื่อว่า

ก. ตัวแทนขององค์การนายจ้างและลูกจ้างได้รับการยอมรับ เพื่อวัตถุประสงค์ในการเจรจาต่อรองร่วม

ข. ในประเทศที่เจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจใช้ระเบียบวิธีการเพื่อการให้การรับรองเพื่อวัตถุประสงค์ในการกำหนดองค์การที่จะได้รับสิทธิในการเจรจาต่อรองร่วมการกำหนดดังกล่าว จะต้องกระทำโดยมีหลักเกณฑ์ซึ่งกำหนดล่วงหน้าและแน่นอนเกี่ยวกับลักษณะตัวแทนขององค์การ ทั้งนี้กำหนดขึ้นจากการปรึกษาหารือกับองค์การตัวแทนนายจ้างและลูกจ้าง

ในกรณีจำเป็น ควรมีมาตรการที่ปรับให้เข้ากับสภาพการณ์ของประเทศเพื่อให้การเจรจาต่อรองร่วมสามารถกระทำได้ในทุกระดับ โดยรวมถึงการเจรจาต่อรองในระดับธุรกิจ ระดับสถานประกอบการ ระดับสาขาของกิจกรรม ระดับอุตสาหกรรม หรือระดับท้องถิ่น หรือระดับชาติ

ง. อนุสัญญาฉบับที่ 135 ค.ศ. 1971 ว่าด้วยการคุ้มครองและการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้แทนคนงานในวิสาหกิจ¹⁷

อนุสัญญาฉบับนี้ ได้กล่าวถึงการให้ความคุ้มครองแก่ผู้แทนในวิสาหกิจการถูกกลั่นแกล้งกดดัน หรือปลดออก ไล่ออก ซึ่งเกิดขึ้นจากอคติของนายจ้างในวิสาหกิจนั้น ๆ

การคุ้มครองสิทธิของผู้แทนคนงานในวิสาหกิจ หรือเข้าร่วมในกิจกรรมของสหภาพแรงงานนั้นจะไม่ถูกนายจ้างของวิสาหกิจนั้น ๆ กลั่นแกล้ง อันเนื่องมาจากการมีอคติกับลูกจ้างที่เป็นผู้แทนคนงาน หรือเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน หรือเข้าร่วมในกิจกรรมของสหภาพ

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 78 - 79

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 79 - 80

แรงงาน เช่น การลดชั้น ลดตำแหน่ง ย้ายหน้าที่ ตัดเงินเดือน ปลดออกหรือไล่ออก การให้หยุดพักงานชั่วคราว หรือลดประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับโดยลูกจ้างไม่ได้กระทำความผิด อีกทั้งยังได้ปฏิบัติถูกต้องตามที่กฎหมายหรือข้อตกลงร่วม หรือข้อตกลงร่วมอื่น ๆ

นอกจากนี้ อนุสัญญาฯ ยังได้กำหนดให้รัฐต้องอำนวยความสะดวกในวิสาหกิจนั้น ๆ ให้แก่ผู้แทนของสหภาพแรงงานตามความเหมาะสม เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ทันทีและมีประสิทธิภาพโดยจะต้องคำนึงลักษณะของแรงงานสัมพันธ์ในประเทศ ความจำเป็น ขนาด และความสามารถของวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง การอำนวยความสะดวกที่รัฐจัดให้จะต้องไม่เป็นการก่อให้เกิดความเสียหายต่อการดำเนินงานของวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องด้วย

ผู้แทนตามอนุสัญญานี้ คือบุคคลซึ่งได้รับการรับรองโดยกฎหมายหรือโดยแนวประเพณีปฏิบัติและไม่ว่าเขาจะเป็นผู้แทนสหภาพแรงงานหรือผู้แทนที่ได้รับเลือกจากคนงานก็ตาม

- ข้อแนะนำปีที่ 143 ค.ศ. 1971 ว่าด้วยการคุ้มครองและอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้แทนคนงานในสถานประกอบการ¹⁹

ข้อแนะนำปีที่ 143 ว่าด้วยการคุ้มครองและอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้แทนคนงานในสถานประกอบการเป็นข้อเสนอแนะเพิ่มเติมอนุสัญญาฉบับที่ 135 ว่าด้วยการคุ้มครองและการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้แทนคนงานในวิสาหกิจ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. การบังคับใช้ของข้อแนะนำนี้ อาจดำเนินการได้โดยกฎหมาย กฎข้อบังคับหรือข้อตกลงของการเจรจาต่อรองร่วมหรือโดยวิธีตามแนวการปฏิบัติของประเทศ

2. มาตรการเพื่อความคุ้มครอง และอำนวยความสะดวกแก่ผู้แทนลูกจ้างคนงานในข้อแนะนำที่เป็นรายละเอียดเพิ่มเติมจากอนุสัญญาฉบับที่ 135 ว่าด้วยเรื่องเดียวกันนี้ โดยแบ่งเป็นการคุ้มครองผู้แทนคนงาน และการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้แทนลูกจ้างคนงาน

3. การคุ้มครองผู้แทนลูกจ้างคนงาน ควรจะต้องกำหนดให้มีมาตรการในเรื่องดังต่อไปนี้

ก. รายละเอียดและเหตุผลในการที่จะเลิกจ้างผู้แทนลูกจ้างคนงาน

ข. ก่อนจะมีการปลดผู้แทนลูกจ้างคนงานออก จะต้องมีการหารือกันหรือได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ ซึ่งอาจประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือของเอกชน หรือคณะกรรมการร่วมของทั้งสองฝ่าย

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 80 – 81.

ค. ให้ผู้แทนคนงานนั้นมีสิทธิร้องเรียนได้เมื่อเห็นว่าตนได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมจากนายจ้าง

ง. ในกรณีที่นายจ้างปฏิบัติไม่สมเหตุสมผล จะต้องให้มีการแก้ไข รวมทั้งให้มีการรับเข้าทำงานในตำแหน่งเดิม จ่ายค่าจ้างที่ค้าง และให้คืนสิทธิต่าง ๆ ที่มีอยู่เดิม ทั้งนี้ นอกจากจะมีกฎหมายระบุให้เป็นอย่างอื่น

จ. เป็นหน้าที่ของนายจ้างที่จะต้องพิสูจน์ว่าการให้ออกจากงาน หรือ เปลี่ยนสภาพการจ้างของผู้แทนลูกจ้างคนงานนั้นเป็นการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม

ฉ. ในกรณีที่มีการปลดคนงาน เนื่องจากความจำเป็นต้องลดจำนวนคนงาน จะต้องพิจารณาให้ผู้แทนคนงานถูกปลดทีหลังสุด

4. การอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้แทนลูกจ้างคนงาน จะต้องคำนึงถึงลักษณะของระบบแรงงานสัมพันธ์และสภาพทั่วไปของสถานประกอบการนั้น และต้องไม่เป็นการกระทบกระเทือนการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพของสถานประกอบการ ข้อกำหนดในเรื่องการอำนวยความสะดวก เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนลูกจ้างคนงาน โดยไม่กระทบกระเทือนต่อการจ้างและผลประโยชน์อื่น ๆ ของผู้แทนลูกจ้างได้

ก. อนุญาตให้ผู้แทนลูกจ้าง คนงาน ลูกงาน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนลูกจ้างคนงานในสถานประกอบการของตนได้ เช่น ไปร่วมการประชุมสหภาพแรงงาน และเข้าร่วมการฝึกอบรม สัมมนา หรือประชุมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ ทั้งนี้ จะต้องกำหนดลักษณะการลาเพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้แน่นอน

ข. อนุญาตให้ผู้แทนลูกจ้างไปยังส่วนต่าง ๆ ของสถานที่ทำงานเท่าที่จำเป็นเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนลูกจ้างคนงาน รวมทั้งการเข้าพบฝ่ายจัดการหรือผู้แทนฝ่ายจัดการที่มีอำนาจในการตัดสินใจได้เท่าที่จำเป็น ให้ผู้แทนลูกจ้างคนงานที่ได้รับอนุมัติจากสหภาพแรงงานเก็บค่าสมาชิกสหภาพแรงงานภายในบริเวณที่ได้รับอนุญาตจากฝ่ายจัดการ รวมทั้งการแจกเอกสาร อนุสาร หรือสิ่งพิมพ์เกี่ยวกับกิจกรรมของสหภาพแรงงานระหว่างคนงานในสถานประกอบการได้

ค. อนุญาตให้ตัวแทนของสหภาพแรงงานซึ่งไม่ได้ทำงานอยู่ในสถานประกอบการเข้าไปในบริเวณสถานประกอบการได้ หากสถานประกอบการนั้นมีสมาชิกของสหภาพแรงงานนั้นทำงานอยู่

จ. อนุสัญญาฉบับที่ 151 ค.ศ. 1978 ว่าด้วยสิทธิของลูกจ้างในหน่วยงานของรัฐ

การคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน และวิธีการกำหนดสภาพการจ้างในหน่วยงานของรัฐเป็นอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกันเป็นองค์การของลูกจ้างรัฐ โดยระบุว่าองค์การที่ลูกจ้างของรัฐตั้งขึ้น เพื่อส่งเสริมและปกป้องผลประโยชน์ของลูกจ้างด้วยกันจะต้องมีอิสระจากหน่วยงานของรัฐ และจะต้องได้รับการปกป้องจากการแทรกแซงหรือเป็นปรปักษ์ต่อการจัดตั้งดำเนินงานบริหาร และได้กำหนดกลไกระงับข้อพิพาทโดยให้มีการเจรจาและมีกลไกที่เป็นอิสระและเป้าหมายในการไกล่เกลี่ย ประนีประนอมและชี้ขาด ที่สำคัญให้ลูกจ้างของรัฐมีสิทธิตามหน้าที่ของพลเมืองและสิทธิทางการเมืองเหมือนเช่นคนอื่น ๆ อนุสัญญานี้ใช้กับทุกคนที่ถูกว่าจ้างจากหน่วยงานของรัฐ และยังไม่ได้รับการคุ้มครองที่ดีกว่าจากบทบัญญัติขององค์การแรงงานระหว่างประเทศอื่น ๆ

อนุสัญญาฉบับนี้ ใช้ครอบคลุมถึงบุคคลทุกคนที่ได้รับการจ้างจากหน่วยงานรัฐ และการทำงานในกิจการของรัฐ ในการใช้สิทธิในการรวมตัวกันเป็นองค์การลูกจ้าง โดยปราศจากการแทรกแซงจากรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ การแทรกแซงลูกจ้างของรัฐโดยทางการเงินหรือวิธีการอื่น ๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์การนั้น ๆ อยู่ภายใต้การควบคุมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การกระทำเช่นนี้เป็นการกระทำที่แทรกแซงภายใต้ความหมายของอนุสัญญานี้²⁰

อนุสัญญาฉบับนี้ ให้ความคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกันเป็นองค์การลูกจ้างของรัฐหรือบุคคลที่ได้รับการว่าจ้างจากหน่วยงานของรัฐ จะมียกเว้นก็เพียงบุคคลซึ่งเป็นลูกจ้างระดับสูงที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย หรืองานด้านบริหารหรือลูกจ้างซึ่งทำหน้าที่เป็นความลับ รวมทั้งทหารและตำรวจ ซึ่งอนุสัญญาฉบับนี้ให้ถือเป็นดุลยพินิจของประเทศผู้ให้สัตยาบัน จะต้องตัดสินใจเองว่าจะให้ครอบคลุมด้วยหรือไม่ โดยจะต้องกำหนดไว้ในกฎหมายหรือกฎข้อบังคับของประเทศ

สาระสำคัญของอนุสัญญาฉบับนี้คือ ลูกจ้างของรัฐจะได้รับการคุ้มครองจากการเลือกปฏิบัติเกี่ยวกับการว่าจ้างที่เป็นปรปักษ์ต่อการรวมตัวกันของลูกจ้าง อาทิเช่น รัฐต้องไม่กำหนดเงื่อนไขในการจ้าง ห้ามลูกจ้างเป็นสมาชิก หรือจะต้องสละสมาชิกภาพของการเป็นสมาชิกองค์การลูกจ้าง เป็นต้น

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 84.

สิทธิขององค์การลูกจ้างของรัฐ จะต้องมิถูกระงับโดยปราศจากการแทรกแซงจากเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเด็ดขาด ไม่ว่าจะเป็นการแทรกแซงต่อการจัดตั้ง การดำเนินงาน หรือการบริหารอนุสัญญาฯ ได้กำหนดให้รัฐ ต้องจัดสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้แทนคนงานขององค์การลูกจ้างของรัฐ เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพและการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกดังกล่าวนี้ จะต้องไม่เป็นการกระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติงานในการบริหารหรือหน่วยงานขององค์การลูกจ้างนั้น ๆ

นอกจากนี้ อนุสัญญาฯ ได้กำหนดให้รัฐจัดให้มีมาตรการที่เหมาะสมกับสภาพของประเทศเพื่อเป็นการกระตุ้นและส่งเสริมการพัฒนาและใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ของกลไก ในเรื่องของการเจรจาเรื่องเงื่อนไขของสภาพการจ้าง โดยให้ผู้แทนของลูกจ้างได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดเรื่องเหล่านั้นด้วย

ในส่วนของกรยุติข้อพิพาทนั้น อนุสัญญาฯ ได้กำหนดให้การเจรจาระหว่างคู่กรณี หรือผ่านกลไกอิสระจะต้องเป็นการเจรจาที่เป็นธรรม และจะต้องเป็นที่ยอมรับของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย ประเด็นที่สำคัญอีกประการหนึ่งของอนุสัญญาฉบับที่ 151 คือ การรับรองสิทธิของลูกจ้างของรัฐ กล่าวคือ ลูกจ้างของรัฐต้องมีสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง เหมือนเช่นคนงานอื่น ๆ เว้นแต่ จะมีข้อผูกพันอันเกี่ยวเนื่องจากสถานการณ์และหน้าที่ของลูกจ้างของรัฐเหล่านั้น

อนุสัญญาฉบับนี้ ใช้กับทุกคนที่ถือว่าจ้างจากหน่วยงานของรัฐและซึ่งไม่ได้รับการคุ้มครองที่ดีกว่าจากบทบัญญัติขององค์การแรงงานระหว่างประเทศอื่น ๆ ส่วนการจะนำมาบังคับใช้กับทหารและตำรวจหรือไม่ หรือบุคคลในระดับผู้กำหนดนโยบายหรือผู้บริหารของรัฐนั้นจะต้องตราเป็นกฎหมายของประเทศ

- ข้อแนะนำฉบับที่ 159 ค.ศ. 1978 ว่าด้วยระเบียบในการกำหนดสภาพการว่าจ้างในหน่วยงานของรัฐ

ข้อแนะนำฉบับที่ 159 ว่าด้วยระเบียบในการกำหนดสภาพการว่าจ้างในหน่วยงานของรัฐเป็นข้อเสนอแนะเพิ่มเติมอนุสัญญาฉบับที่ 151 ว่าด้วยสิทธิของลูกจ้างในหน่วยงานของรัฐ โดยมีสาระสำคัญดังนี้²¹

1. ในประเทศซึ่งมีระเบียบวิธีการ ในการยอมรับให้มืองค์การลูกจ้างของรัฐ เพื่อที่จะกำหนดว่าองค์การใดควรจะได้รับสิทธิที่จะกำหนดอยู่ภายใต้ส่วนที่ 3, 4 หรือ 5 ของอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิลูกจ้างในหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการให้สิทธิเต็มที่ หรือ

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 85 – 86.

บางส่วนก็ตามนั้น การกำหนดการคัดเลือกองค์การดังกล่าว จะต้องดำเนินการอย่างมีหลักเกณฑ์ และเป็นไปตามมาตรฐานที่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้าแล้ว เกี่ยวกับลักษณะตัวตนขององค์การลูกจ้างของรัฐ นอกจากนี้ระเบียบวิธีการที่กล่าวนี้ ไม่ควรส่งเสริมให้มีองค์การที่ควบคุมลูกจ้างประเภทเดียวกันมากกว่าเท่าที่จำเป็น

2. ในกรณีที่มีการเจรจาเกี่ยวกับเงื่อนไข และสภาพการจ้างงาน บุคคลหรือองค์กรที่มีอำนาจในการเจรจาต่อรองในนามของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนระเบียบวิธีที่จะให้เกิดผลต่อเงื่อนไข หรือสภาพการจ้างงาน ที่ได้ตกลงกันไว้แล้ว ควรจะได้รับการกำหนดโดยกฎหมายระเบียบข้อบังคับภายในประเทศ หรือวิธีการอื่น ๆ ที่เหมาะสม

ในกรณีที่ใช้วิธีการอื่นนอกจากการเจรจา ผู้แทนของลูกจ้างควรจะต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดเงื่อนไข และสภาพการจ้าง นอกจากนี้ระเบียบวิธีสำหรับการเข้าร่วมหรือระเบียบวิธีสำหรับการกำหนดขั้นสุดท้ายเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ควรจะได้รับการกำหนดโดยกฎหมายระเบียบข้อบังคับภายในประเทศ หรือโดยวิธีการอื่นที่เหมาะสม

3. ในกรณีที่มีการทำข้อตกลงระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐ และองค์การลูกจ้างของรัฐ ระยะเวลาที่ข้อตกลงดังกล่าวบังคับใช้ และหรือระเบียบวิธีการซึ่งอาจจะใช้ในการยุติ หรือแก้ไขข้อตกลงดังกล่าวควรจะได้มีการกำหนดไว้

4. ในการกำหนดลักษณะและขอบเขตของสิ่งอำนวยความสะดวกที่ควรจัดให้แก่ผู้แทนองค์การลูกจ้างของรัฐ ตามที่กำหนดอยู่ในอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกันและสิทธิของลูกจ้างในหน่วยงานของรัฐ ให้คำนึงถึงข้อแนะนำด้วยเรื่องผู้แทนลูกจ้าง

2.3.2 เปรียบเทียบอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ กับพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.2543 ของไทย

อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 เสรีภาพในการสมาคม และคุ้มครองเป็นอนุสัญญาที่กำหนดหลักการ ในการรวมตัวกันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ และปราศจากการแทรกแซงจากรัฐ โดยนายจ้าง ลูกจ้าง สามารถรวมตัวกันในการเข้าร่วมกับองค์การใด ๆ ได้อย่างเสรี

เสรีภาพของอนุสัญญาฉบับที่ 87 ได้อิงหลักการ 3 ประการ กล่าวคือ

1. ไม่มีการแบ่งแยกและเลือกปฏิบัติระหว่างผู้มีสิทธิในการก่อตั้งสมาคม ตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ได้กำหนดผู้มีสิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน ต้องเป็นสมาชิกไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ของลูกจ้างทั้งหมด โดยเป็น

ลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจเดียวกันที่มีฝ่ายบริหารและลูกจ้างซึ่งทำงานอันมีลักษณะเป็นครั้งคราว เป็นการจร เป็นไปตามฤดูกาล หรืองานตามโครงการ และจะต้องเป็นผู้บรรลุนิติภาวะแล้ว และมีสัญชาติไทย ตามมาตรา 41 ประกอบกับมาตรา 42 ซึ่งการกำหนดจำกัดสิทธิในการก่อตั้งสหภาพแรงงานดังกล่าว ถือเป็น การขัดกับหลักในอนุสัญญาฉบับที่ 87 เนื่องจากตามอนุสัญญาฉบับที่ 87 ต้องไม่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับโครงสร้าง และองค์ประกอบองค์เพื่อกำหนดขนาดขององค์การโดยระบุจำนวนขั้นต่ำของสมาชิกมาเป็นอุปสรรคในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน และสิทธิในการจัดตั้งต้องใช้ได้กับนายจ้างและลูกจ้างทุกคน มิใช่กำหนดจำกัดสิทธิของพนักงานฝ่ายบริหาร และลูกจ้างซึ่งทำงานอันมีลักษณะเป็นครั้งคราว เป็นการจร เป็นไปตามฤดูกาล หรืองานตามโครงการ อีกทั้งตามอนุสัญญายังกำหนดให้สิทธิในการก่อตั้งต้องปราศจากการเลือกปฏิบัติในเรื่องชาติพันธุ์ ซึ่งตามมาตรา 41 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.2543 ได้กำหนดบุคคลผู้มีก่อตั้งต้องมีสัญชาติไทย ย่อมเป็นขัดกับอนุสัญญาฉบับที่ 87

2. การจัดตั้งองค์การไม่ต้องได้รับอนุญาตก่อนจึงจะก่อตั้งได้

ตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.2543 ได้กำหนดหลักการในการจัดตั้งองค์การโดยการจดทะเบียนสหภาพแรงงาน ต้องยื่นคำขอเป็นหนังสือต่อนายทะเบียน (มาตรา 43) โดยนายทะเบียนมีดุลพินิจในการพิจารณาว่าจะรับหรือปฏิเสธที่จะรับจดทะเบียนว่า เป็นไปตามเงื่อนไขในมาตรา 45 การจำกัดสิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงานดังกล่าวย่อมเป็นการขัดกับหลักการในอนุสัญญาฉบับที่ 87 ที่ให้สิทธิ นายจ้าง ลูกจ้าง สามารถรวมองค์กรได้โดยไม่จำเป็นต้องขออนุญาตจากรัฐก่อน อันถือเป็นอิสระของสหภาพแรงงานในการรวมตัวกัน และคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์มีอำนาจเข้าสำนักงานของสหภาพแรงงานเพื่อตรวจสอบข้อมูลและเอกสารได้ ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวถือเป็น การขัดกับหลักการในอนุสัญญาฉบับที่ 87 เช่นกัน

3. มีเสรีภาพในการเลือกเข้าเป็นสมาชิกสหภาพใดก็ได้

ตามมาตรา 40 ในพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.2543 กำหนดให้รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมีสหภาพแรงงานได้เพียงสหภาพเดียว และลูกจ้างรัฐวิสาหกิจสามารถเข้าเป็นสมาชิกแรงงานได้เพียงแห่งเดียวเท่านั้น ซึ่งการกำหนดดังกล่าวทำให้ลูกจ้างไม่มีเสรีภาพในการเลือกเข้าเป็นสมาชิกสหภาพได้หลายสหภาพ การกำหนดให้เป็นสมาชิกสหภาพได้เพียงแห่งเดียวทำให้ไม่สามารถเข้าร่วมสหภาพแรงงานได้อย่างเสรี ซึ่งเป็นการขัดกับหลักการของอนุสัญญาฉบับที่ 87

ในมาตรา 72 กำหนดไว้ว่าในการที่รัฐวิสาหกิจใดจะเข้าร่วมเป็นสมาชิกสภาองค์การลูกจ้างได้ สหภาพแรงงานต้องรวมตัวกัน 10 สหภาพเป็นสหพันธ์ก่อนจึงจะเข้าร่วมสภาองค์การลูกจ้างเอกชนได้ จึงทำให้สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจไม่สามารถรวมตัวกับสหภาพแรงงานเอกชนได้โดยตรง ทำให้พนักงานรัฐวิสาหกิจไม่สามารถเข้าเป็นสมาชิกสหภาพ สหพันธ์ สภาองค์การลูกจ้างได้อย่างเสรี จึงเป็นการขัดกับหลักการในอนุสัญญาฉบับที่ 87

อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 98 การนำหลักสิทธิในการรวมตัวกันและการเจรจาต่อรองร่วมไปปฏิบัติ เป็นอนุสัญญาที่กำหนดหลักการในการให้ความคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้งและส่งเสริมองค์การนายจ้าง ลูกจ้าง สามารถเจรจาต่อรองโดยปราศจากถูกบังคับ ปราศจากการแทรกแซงซึ่งกันและกันระหว่างองค์การนายจ้าง และลูกจ้าง

อนุสัญญาอื่น ๆ ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยการส่งเสริมการเจรจาต่อรอง พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.2543 ได้กำหนดสิทธิในการเจรจาต่อรองเกี่ยวกับสภาพการจ้างไว้ โดยการเจรจาต่อรองถือเป็นกระบวนการหนึ่งที่เกิดข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง โดยผู้แทนฝ่ายนายจ้าง และผู้แทนฝ่ายสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ สามารถยื่นข้อเรียกร้องเกี่ยวกับข้อตกลงที่เกี่ยวกับสภาพการจ้างได้อย่างเสรี ซึ่งถือเป็นการกำหนดสิทธิที่สอดคล้องกับอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ แต่ในกรณีที่ไม่มี การเจรจาต่อรอง หรือการเจรจาต่อรองไม่อาจหาข้อยุติได้ พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.2543 ได้กำหนดให้ฝ่ายรัฐเข้ามาเป็นคนกลางในการประนีประนอม ไกล่เกลี่ย หรือตัดสินข้อพิพาท ซึ่งตามพระราชบัญญัติได้กำหนดให้ เป็นอำนาจคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ในการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้าง, พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทแรงงานหรือการกระทำอันไม่เป็นธรรม, แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานก่อนมีคำวินิจฉัยชี้ขาด ตลอดจนเสนอความเห็นและให้คำแนะนำแก่รัฐวิสาหกิจเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมาย ฯลฯ ซึ่งถือเป็นระบบไตรภาคี ตามหลักการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และถือเป็นหัวใจหลักของการแรงงานสัมพันธ์ระหว่างรัฐ นายจ้าง และลูกจ้าง ซึ่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ส่งเสริมการปรึกษาหารือแบบไตรภาคีรับรองความเท่าเทียมกันของฝ่ายผู้แทนนายจ้าง และลูกจ้าง โดยรัฐต้องไม่ใช่อำนาจของตนอย่างอำนาจอธิปไตย เนื่องจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศจะกำหนดและกำกับบทบาทของรัฐ ในขณะที่เดียวกันฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างก็คานอำนาจรัฐ และคานอำนาจกันและกันมิให้แต่ละฝ่ายใช้อำนาจตามอำเภอใจเช่นเดียวกัน ซึ่งนับว่าเป็นถ่วงดุลอำนาจทั้งสามฝ่าย แต่พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.2543 ในเรื่องการปรับปรุงสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงิน คณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ โดยจะต้องเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ ไม่ว่าจะเป็นการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่อง

การกำหนดขอบเขตสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินสำหรับรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งที่รัฐวิสาหกิจนั้น อาจดำเนินการเองได้ ตามมาตรา 13 (2), ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินที่อยู่ นอกเหนือจากที่กำหนดตามมาตรา 13 (2) ในมาตรา 28 และการเสนอคำวินิจฉัยชี้ขาดที่เกี่ยวกับการเงินที่อยู่นอกเหนือจากที่กำหนดตามมาตรา 13 (2) ซึ่งการที่พระราชบัญญัติแรงงาน รัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.2543 กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการในการให้ความเห็นชอบ ดังกล่าว ถือเป็น การขัดกับหลักการของอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งถือว่ารัฐ เข้าไปแทรกแซงกิจการของรัฐวิสาหกิจทำให้การเจรจาต่อรองเป็นไปโดยไม่สมบูรณ์ แม้รัฐจะเป็นผู้ ลงทุนในกิจการรัฐวิสาหกิจ แต่รัฐเปรียบเสมือนเป็นผู้ถือหุ้น อำนาจในการตัดสินใจหรือการเจรจากับสภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ ควรเป็นฝ่ายบริหารรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ซึ่งคณะกรรมการแรงงาน รัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ควบคุมดูแลอีกชั้นหนึ่ง แม้รัฐอาจตั้งข้อสังเกตว่า ฝ่ายบริหารอาจได้รับ ประโยชน์จากข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับเงินกับพนักงานด้วย อาจไม่รักษา ผลประโยชน์รัฐวิสาหกิจนั้น แต่รัฐในฐานะเจ้าของกิจการของรัฐวิสาหกิจสามารถควบคุมป้องกัน ปัญหาดังกล่าวได้ เนื่องจากคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์สามารถพิจารณาควบคุม กำกับเรื่องต่าง ๆ ได้อยู่แล้ว รวมทั้งการควบคุมการว่าจ้างผู้บริหารระดับสูง การดำเนินการใด ๆ ของผู้บริหารระดับสูง ย่อมต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ หากคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์เห็นว่า ผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจไม่รักษา ผลประโยชน์ของรัฐ คณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์อาจมีมติเลิกจ้างได้ นอกจากนี้ยังมี ขั้นตอนของคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์อีกขั้นตอนหนึ่งในการควบคุมอีกด้วย