

การใช้สิทธินี้คหุรงงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่ง



นางสาวอรรณ สุบงกฏ

# ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2552

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

RIGHT TO STRIKE IN PUBLIC SERVICE OF TRANSPORTATION SECTOR



Miss Orawan Subongkot

ศูนย์วิทยุทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2009

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การใช้สิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะ  
ด้านการขนส่ง

โดย

นางสาวอรวรรณ สุปงกุฏ

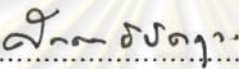
สาขาวิชา

นิติศาสตร์


อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง  
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทนิติศาสตร์


  
..... คณบดีคณะนิติศาสตร์  
(รองศาสตราจารย์ ดร.ศักดิ์ ธนิตกุล)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

  
..... ประธานกรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.โกศล พลกุล)

  
..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์  
(ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์)

  
..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย  
(ดร.ชาญชัย แสงศักดิ์)

  
..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย  
(รองศาสตราจารย์ ดร.วิจิตรา วิเชียรชม)

อรรถพร สุบงกฏ : การใช้สิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่ง. ( RIGHT TO STRIKE IN PUBLIC SERVICE OF TRANSPORTATION SECTOR) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก : ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์, 182 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการใช้สิทธินัดหยุดงาน ในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่ง การใช้สิทธิดังกล่าวทำให้เกิดการขัดกันระหว่างหลักกฎหมายสองหลักที่ได้รับการยอมรับ คือ หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ อันเป็นหัวใจสำคัญของการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ กับหลักว่าด้วยสิทธินัดหยุดงานอันเป็นสิทธิพื้นฐานด้านแรงงาน การพิจารณาแนวความคิดนี้นอกจากเป็นการประสานประโยชน์ระหว่างหลักการทั้งสองแล้ว อาจนำไปสู่การบัญญัติกฎหมายที่มีความเหมาะสม เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะของประชาชนผู้ให้บริการต่อไป

จากการศึกษาพบว่า กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทยทั้งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ต่างมีบทบัญญัติจำกัดสิทธิให้คนงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่งสามารถทำการนัดหยุดงานโดยเด็ดขาด กล่าวคือไม่ว่าคนงานจะปฏิบัติงานที่ให้บริการเกี่ยวกับการขนส่งในภาครัฐวิสาหกิจหรือภาคเอกชนก็ไม่อาจทำการนัดหยุดงานได้ โดยหากมีข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้เกิดขึ้น กฎหมายกำหนดวิธีการระงับข้อพิพาทไว้โดยอาศัยการชี้ขาดข้อพิพาทโดยบังคับเท่านั้น ซึ่งการจำกัดสิทธิตามกฎหมายเช่นนี้เป็นการจำกัดสิทธิที่ไม่เหมาะสมกับสภาพสังคม ตลอดจนรูปแบบและลักษณะของการจัดทำบริการสาธารณะด้านการขนส่ง เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะด้านการขนส่งในปัจจุบันจัดทำโดยรัฐวิสาหกิจและเอกชน ซึ่งในบางรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการขนส่งในลักษณะผูกขาด หากมีการนัดหยุดงานเกิดขึ้น ความเสียหายย่อมเกิดกับประชาชนผู้ให้บริการอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ แต่หากการจัดทำบริการนั้นจัดทำโดยรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการขนส่งที่มีการแข่งขันกับภาคเอกชน หรือเป็นการจัดทำบริการสาธารณะด้านการขนส่งโดยเอกชน เมื่อมีการนัดหยุดงานเกิดขึ้น ประชาชนสามารถหลีกเลี่ยงไปใช้บริการจากผู้ให้บริการรายอื่นได้ ดังนั้นการจำกัดสิทธินัดหยุดงานตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทยซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิเด็ดขาด โดยมิได้พิจารณาถึงรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะด้านการขนส่งจึงเป็นการลิดรอนสิทธิของคนงานเกินความจำเป็นและไม่เหมาะสมกับสภาพการจัดทำบริการสาธารณะด้านการขนส่งในปัจจุบัน

ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้สิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่ง โดยเสนอให้มีการพิจารณายอมรับสิทธินัดหยุดงานแต่มีการกำหนดสิทธิให้มีความแตกต่างกันตามรูปแบบของการจัดทำบริการสาธารณะด้านการขนส่ง ตลอดจนเสนอมาตรการเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะในระหว่างที่มีการนัดหยุดงาน ได้แก่ การแจ้งเตือน การจัดทำบริการสาธารณะขั้นต่ำ การจับบุคคลเข้าทำงานแทนที่ ทั้งนี้เพื่อให้การใช้สิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่งมีความเหมาะสมและมีมาตรการเยียวยาความเดือดร้อนของประชาชนไปในขณะเดียวกัน

สาขาวิชา นิติศาสตร์

ปีการศึกษา 2552

ลายมือชื่อนิติศ

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

# # 4986316534 : MAJOR LAWS

KEYWORDS : STRIKE / PUBLIC SERVICE / TRANSPORTATION / LABOUR DISPUTE

**ORAWAN SUBONGKOT : RIGHT TO STRIKE IN PUBLIC SERVICE OF  
TRANSPORTATION SECTOR. THESIS ADVISOR : PROF. NANTAWAT  
BORAMANAND, Ph.D. 182 pp.**

This thesis intends to study on the concept of right to strike in public service of transportation sector. Exercising of such right leads to conflict between two legal concepts i.e. the continuity of public service which is the heart of public service and the right to strike which is a fundamental labour right. Consideration of these legal concepts does not only harmonize the benefits of these two concepts but also probably lead to enact a proper law in order to further elaborate criteria on protection of public interest of the users.

From the study, it is found that labour relation laws in Thailand, including Labour Relations Act B.E. 2518 and State Enterprise Labor Relations Act B.E. 2543, have provisions which absolutely restrict the right of workers in public service of transportation sector from strike. In other words, workers in transportation sector, regardless of in state enterprise or in private sector, cannot go on strike. If there is any unsettled labour dispute, laws provide dispute settlement method by award rendering only. This legal restriction on right is the restriction which is not suitable with state of society, form and feature of the public service of transportation sector because the public service of transportation sector at present is conducted by state enterprises and private sectors. If there is a strike in some state enterprises engaging in monopoly transportation business, users will inevitably suffer from damage. However, if such transportation service is provided either by the state enterprise competing with private sectors or by the private sectors, when there is a strike, people will be able to opt for service from other service providers. Hence, the restriction on right to strike under the labour relation laws in Thailand, which is the absolute restriction without consideration of the form of public service of transportation sector, deprives the right of workers more than necessary as well as it is not proper with the public service of transportation sector nowadays.

This author, thus, provides recommendation on right to strike in public service of transportation sector by accepting the right to strike with different detail depending on the form of public service of transportation sector. Moreover, this author proposes protection measures on public service during the strike such as notification, minimum public service and substitution of workers; as a result, the exercising of right to strike in public service of transportation sector will be suitable and have remedial measures for people simultaneously.

Field of Study : Laws .....

Student's Signature

Academic Year : 2009 .....

Advisor's Signature

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์นี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี เนื่องจากความกรุณาเป็นอย่างยิ่งจาก คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่านที่กรุณาให้คำแนะนำในทางวิชาการอันเป็นประโยชน์ต่อ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. โภคิน พลกุล เป็นอย่างสูงที่ กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ตลอดจน ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ และรองศาสตราจารย์ ดร.วิจิตร วิเชียรชม ที่กรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

ผู้เขียนกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ เป็นอย่างสูงที่ กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ อาจารย์ให้ทั้งความรู้ และคำแนะนำในการจัดทำ วิทยานิพนธ์ ตลอดจนสละเวลาในการตรวจพิจารณา รวมถึงชี้แนะข้อบกพร่องต่างๆ อันเป็น ประโยชน์ต่อวิทยานิพนธ์เป็นอย่างยิ่งและนับเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วง ไปได้ด้วยดี

ผู้เขียนกราบขอบพระคุณ คุณพ่อ พลตรีนิวัติ คุณแม่ วันทนีย์ สุนงกฏ ผู้ให้กำเนิด ที่ให้ความรัก ความอบอุ่น เอาใจใส่เลี้ยงดูผู้เขียนเป็นอย่างดีและให้โอกาสด้านการศึกษาจนกระทั่ง ผู้เขียนมีวันนี้ หากไม่ได้รับการสนับสนุนและความเข้าใจจากคุณพ่อคุณแม่ ความสำเร็จในวันนี้คง ไม่อาจเกิดขึ้นได้ นอกจากนี้ขอกราบระลึกถึงคุณทวดชาญ-บุญเรือน เลิศมงคล ผู้ล่วงลับ ซึ่งเป็นผู้ เอาใจใส่เลี้ยงดูและเป็นแบบอย่างที่ดีให้แก่ผู้เขียน และขอบคุณบุคคลในครอบครัวที่มีได้กล่าวถึง สำหรับกำลังใจที่มอบให้แก่ผู้เขียนตลอดมา

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณเพื่อนๆ พี่ๆ ที่ให้ความช่วยเหลือและเป็นกำลังใจให้ ผู้เขียนตลอดมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณอรุณกร วิโรจน์รัตนพงศ์ ซึ่งเป็นกำลังใจและอยู่เคียงข้าง ผู้เขียนอย่างดีเสมอมา

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีประโยชน์ในทางวิชาการอยู่บ้าง ผู้เขียนขอขอบแต่ผู้มี พระคุณทั้งหลาย หากมีข้อบกพร่อง ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	2
1.3 ขอบเขตของการศึกษา.....	2
1.4 สมมติฐาน.....	3
1.5 วิธีการศึกษา.....	3
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	4
2. แนวความคิดเกี่ยวกับบริการสาธารณะและการนัดหยุดงานของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานใน กิจการบริการสาธารณะ.....	5
2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับบริการสาธารณะ.....	6
2.1.1 นิยามและความหมายของบริการสาธารณะ.....	6
2.1.2 ประเภทของบริการสาธารณะ.....	8
2.1.2.1 บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง.....	8
2.1.2.2 บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม.....	9
2.1.2.3 บริการสาธารณะประเภทอื่น.....	12
2.1.3 หลักเกณฑ์พื้นฐานของการจัดทำบริการสาธารณะ.....	12
2.1.3.1 หลักว่าด้วยความเสมอภาค.....	12
2.1.3.2 หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง.....	15
2.1.3.3 หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง.....	17

บทที่	หน้า
2.1.4 องค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ.....	19
2.1.4.1 บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ.....	20
2.1.4.2 บริการสาธารณะที่จัดทำโดยเอกชน.....	20
2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ.....	22
2.2.1 แนวความคิดและความเป็นมา.....	23
2.2.2 ฐานะของหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ.....	23
2.2.2.1 มีคุณค่าเทียบเท่ารัฐธรรมนูญ.....	23
2.2.2.2 เป็นหลักกฎหมายทั่วไป.....	24
2.2.3 ผลของหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ.....	24
2.2.3.1 ผลต่อการปฏิบัติราชการ.....	24
2.2.3.2 ผลต่อบุคลากรภาครัฐ.....	25
2.2.3.3 ผลต่อระบบสัญญาทางปกครอง.....	25
2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธินัดหยุดงาน.....	26
2.3.1 วัตถุประสงค์ของการนัดหยุดงาน.....	26
2.3.2 ขั้นตอนการนัดหยุดงาน.....	27
2.3.3 รูปแบบของการนัดหยุดงาน.....	31
2.3.4 การจำกัดสิทธินัดหยุดงาน.....	33
2.4 วิวัฒนาการของสิทธินัดหยุดงาน.....	34
2.4.1 วิวัฒนาการของสิทธินัดหยุดงานในประเทศฝรั่งเศส.....	34
2.4.2 วิวัฒนาการของสิทธินัดหยุดงานในประเทศไทย.....	36
2.5 บทสรุปแนวความคิดเกี่ยวกับบริการสาธารณะและการนัดหยุดงานของบุคลากร ผู้ปฏิบัติงานในกิจการบริการสาธารณะ.....	41
3. การใช้สิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่งในประเทศฝรั่งเศส.....	43
3.1 แนวคิดและความเป็นมาเกี่ยวกับสิทธินัดหยุดงานของผู้ใช้แรงงาน.....	43
3.1.1 ข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธินัดหยุดงาน.....	44
3.1.1.1 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน.....	44
3.1.1.2 กฎบัตรว่าด้วยสังคมแห่งสหภาพยุโรป ค.ศ. 1961.....	45
3.1.1.3 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและ วัฒนธรรม.....	46



บทที่	หน้า
3.1.1.4 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง.....	47
3.1.1.5 มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ.....	49
ก. อนุสัญญาที่เกี่ยวกับหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐาน ในการทำงาน.....	50
1. อนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและ การคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน ค.ศ.1948.....	51
2. อนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวกัน และการร่วมเจรจาต่อรอง ค.ศ. 1949.....	53
ข. อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศอื่นๆ.....	54
3.1.2 การรับรองสิทธิन्छหยุดงานโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายภายในของ ประเทศ ฝรั่งเศส.....	56
3.1.2.1 รัฐบัญญัติลงวันที่ 25 พฤษภาคม ค.ศ. 1864 และ รัฐบัญญัติลงวันที่ 3 มิถุนายน ค.ศ. 1868.....	56
3.1.2.2 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1946.....	56
3.1.2.3 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958.....	57
3.1.2.4 ประมวลกฎหมายแรงงาน.....	57
3.2 ที่มาและหลักเกณฑ์ของสิทธิในการन्छหยุดงานของบุคลากรภาครัฐ.....	62
3.2.1 ที่มาของสิทธิन्छหยุดงานของบุคลากรภาครัฐ.....	63
3.2.1.1 โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย:รัฐบัญญัติลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1983.....	63
3.2.1.2 โดยคำพิพากษาของศาล.....	64
1. ศาลปกครองสูงสุด.....	64
2. คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ.....	65
3.2.2 ข้อยกเว้นของสิทธิในการन्छหยุดงาน.....	66
3.2.2.1 บริการสาธารณะประเภทที่ห้ามन्छหยุดงานโดยเด็ดขาด.....	66
3.2.2.2 บริการสาธารณะประเภทที่न्छหยุดงานได้โดยมีเงื่อนไข.....	67
3.2.2.3 การจำกัดสิทธิन्छหยุดงานในสถานการณ์พิเศษ.....	68

บทที่	หน้า
3.2.3 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้สิทธินัดหยุดงานของบุคลากรผู้จัดทำ บริการสาธารณะ.....	69
3.2.3.1 การแจ้งเตือนล่วงหน้า.....	69
1. ระยะเวลาแจ้งเตือนก่อนการนัดหยุดงาน.....	69
2. รายละเอียดเกี่ยวกับการนัดหยุดงาน.....	69
3.2.3.2 การเจรจาทางสังคม.....	70
3.2.3.3 การจัดให้มีบริการสาธารณะขั้นต่ำ.....	71
3.3 การใช้สิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่ง.....	73
3.3.1 หลักเกณฑ์ทางกฎหมายของการจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการขนส่ง สาธารณะ: กฎหมายเกี่ยวกับการขนส่งภายในประเทศ ลงวันที่ 30 ธันวาคม ค.ศ. 1982.....	73
3.3.2 หลักเกณฑ์ทางกฎหมายของการจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการ ขนส่งสาธารณะแบ่งตามประเภทของการขนส่ง.....	75
3.3.2.1 การขนส่งทางอากาศ.....	75
1. กฎหมายเกี่ยวกับการเดินอากาศ ลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1984..	76
2. รัฐกฤษฎีกาลงวันที่ 17 ธันวาคม ค.ศ. 1985.....	77
3.3.2.2 การขนส่งทางราง.....	78
1. การรถไฟแห่งฝรั่งเศส .....	78
2. การรถไฟฟ้ามวลซันแห่งกรุงปารีส .....	79
3. การขนส่งระบบรางอื่น.....	81
3.3.2.3 การขนส่งทางบก.....	81
1. คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ.....	82
2. รัฐบัญญัติว่าด้วยการเจรจาทางสังคมและความต่อเนื่องของ บริการสาธารณะในการขนส่งทางบก ลงวันที่ 21 สิงหาคม ค.ศ. 2007.....	86
3. รัฐกฤษฎีกาลงวันที่ 24 มกราคม ค.ศ. 2008.....	88
3.4 บทสรุปการใช้สิทธิในการนัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการ ขนส่งในประเทศฝรั่งเศส.....	90

บทที่	หน้า
4. การใช้สิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่งในประเทศไทย.....	93
4.1 การระงับข้อพิพาทแรงงานตามกฎหมายไทย.....	93
4.1.1 การระงับข้อพิพาทแรงงานตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์.....	94
1. การแจ้งข้อเรียกร้องและการเจรจาต่อรองร่วม.....	94
2. การไกล่เกลี่ย.....	96
3. การชี้ขาดโดยคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์.....	97
4.1.2 การระงับข้อพิพาทตามกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์.....	98
1. สิทธิในการเรียกร้องด้านแรงงานของฝ่ายบริหารและลูกจ้าง.....	99
2. การแจ้งข้อเรียกร้องและการเจรจาต่อรองร่วม.....	99
3. การประนอมข้อพิพาท.....	100
4. การชี้ขาดโดยคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์.....	101
4.2 แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในการรวมกลุ่มและสิทธิในการนัดหยุดงานของข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ.....	102
4.2.1 สิทธิในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐ.....	103
4.2.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย .....	103
4.2.1.2 กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน.....	104
4.2.2 การรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐ.....	104
4.2.2.1 การรวมตัวเป็นสมาคม.....	105
4.2.2.2 การรวมตัวเป็นสหภาพแรงงาน.....	107
4.2.3 สิทธินัดหยุดงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐ.....	107
4.2.4 ความพยายามในการตราพระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐ.....	108
4.3 การนัดหยุดงานกับการจัดทำบริการสาธารณะด้านการขนส่ง.....	112
4.3.1 การจัดทำบริการสาธารณะด้านการขนส่ง.....	112
4.3.1.1 กิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่งที่จัดทำโดยรัฐวิสาหกิจ โดยแบ่งประเภทตามกฎหมายจัดตั้ง.....	112
1. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายมหาชน.....	114
ก. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ.....	114
การทำเรือแห่งประเทศไทย.....	114

บทที่	หน้า
การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย.....	116
ข. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา.....	117
องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ.....	118
2. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยกฎหมายเอกชน.....	119
บริษัท ขนส่ง จำกัด.....	121
บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน).....	122
4.3.1.2 กิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่งที่จัดทำโดยเอกชน.....	123
1. สัมปทานจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องโดยตรง.....	123
บริษัท ทางยกระดับดอนเมือง จำกัด (มหาชน).....	123
บริษัท ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน).....	124
2. สัมปทานจากรัฐวิสาหกิจผู้จัดทำระบบขนส่งสาธารณะ.....	126
สัญญาาร่วม กับ บริษัท ขนส่ง จำกัด.....	126
4.3.2 การจำกัดสิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่ง.....	128
4.3.2.1 การจำกัดสิทธินัดหยุดงานในบริการสาธารณะด้านการขนส่งที่ จัดทำโดยรัฐวิสาหกิจ.....	128
4.3.2.2 การจำกัดสิทธินัดหยุดงานในบริการสาธารณะด้านการขนส่งที่ จัดทำโดยเอกชน.....	131
4.3.3 ความรับผิดชอบที่เกิดจากการนัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้าน การขนส่งในประเทศไทย.....	131
4.3.3.1 ความรับผิดชอบทางอาญา.....	132
4.3.3.2 ความรับผิดชอบทางแพ่ง.....	132
4.3.3.2.1 ตามสัญญาจ้างแรงงาน.....	132
1. ค่าจ้าง.....	132
2. การเลิกจ้างและการลงโทษ.....	133
3. สวัสดิการอื่นที่มีใช้ค่าจ้าง.....	133
4. ตำแหน่งและอายุการทำงาน.....	133
5. สิทธิในเงินทดแทนและประโยชน์อื่นตามกฎหมาย.....	134
4.3.3.2.2 ความรับผิดชอบทางละเมิด.....	134

บทที่	หน้า
4.3.3.3 ความรับผิดชอบตามสัญญาสัมปทาน.....	135
4.3.3.3.1 เลิกสัญญา.....	135
4.3.3.3.2 เรียกค่าเสียหาย.....	135
4.4 บทสรุปการใช้สิทธิในการนัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่ง ในประเทศไทย.....	135
5. บทวิเคราะห์ปัญหาการใช้สิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่ง.....	137
5.1 สิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่งกับบทบาทของ ประเทศไทยในฐานะสมาชิกองค์การแรงงานระหว่างประเทศ.....	137
5.1.1 หน้าที่ในฐานะรัฐสมาชิกที่ยังมิได้มีการให้สัตยาบันอนุสัญญา.....	139
5.1.1.1 หน้าที่ในการนำเสนออนุสัญญาต่อองค์กรที่มีอำนาจภายในรัฐ.....	139
5.1.1.2 หน้าที่ในการรายงานสถานภาพของอนุสัญญาที่มีได้ให้สัตยาบัน.....	140
5.1.2 การให้สัตยาบันอนุสัญญาแรงงานพื้นฐาน.....	141
5.2 บทวิเคราะห์สิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่งใน ประเทศไทยอันไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ.....	143
5.2.1 ความไม่สอดคล้องของแรงงานภาคเอกชนตามกฎหมายว่าด้วย แรงงานสัมพันธ์.....	144
5.2.1.1 การชี้ขาดโดยบังคับกับบริการสาธารณะด้านการขนส่ง.....	144
5.2.1.2 การแทรกแซงของภาครัฐเพื่อจำกัดหรือขัดขวางสิทธินัดหยุดงาน....	146
5.2.2 ความไม่สอดคล้องของแรงงานรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วย แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์.....	148
5.2.2.1 รัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการขนส่งในลักษณะผูกขาด.....	149
5.2.2.2 รัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการขนส่งที่มีการแข่งขันกับภาคเอกชน....	150
5.3 ปัญหาการหลีกเลี่ยงการนัดหยุดงานโดยใช้การกระทำอื่นที่มีผลเช่นเดียวกันกับ การนัดหยุดงาน.....	150
5.3.1 การนัดหยุดงานโดยใช้สิทธิลาตามที่กฎหมายกำหนดพร้อมกัน.....	151
5.3.1.1 สิทธิลาป่วย .....	152
5.3.1.2 สิทธิลาเพื่อกิจธุระ.....	154
5.3.2 การนัดหยุดงานโดยการเรียกประชุมสมาชิกพร้อมกันในวันและเวลาทำงาน	157

บทที่	หน้า
5.4 สิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่งกับมาตรการ คุ้มครองประโยชน์สาธารณะ.....	158
5.4.1 การจัดให้มีบริการสาธารณะขั้นต่ำ.....	158
5.4.1.1 การกำหนดบริการสาธารณะขั้นต่ำ.....	160
1. การกำหนดไว้ในกฎหมาย.....	160
2. การกำหนดไว้ในสัญญาสัมปทาน.....	160
3. การกำหนดในข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง.....	161
5.4.1.2 ระดับของบริการสาธารณะขั้นต่ำ.....	162
5.4.1.3 การกำหนดตำแหน่งงาน.....	162
5.4.1.4 การกำหนดค่าจ้างในระหว่างที่มีการนัดหยุดงาน.....	162
5.4.1.5 บทลงโทษ.....	163
5.4.2 การจัดหาคนเข้าทำงานแทนที่ผู้ที่ทำการนัดหยุดงาน.....	163
5.4.2.1 การเข้าทำงานแทน โดยบุคคลากรภายในหน่วยงานที่ไม่ได้ นัดหยุดงาน.....	165
5.4.2.2 การจ้างเอกชนอื่นเข้าดำเนินการแทน.....	165
5.4.2.3 การเข้าทำงานแทน โดยเจ้าหน้าที่รัฐ.....	165
5.5 บทสรุปบทวิเคราะห์ปัญหาการใช้สิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะ ด้านการขนส่ง.....	166
6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	167
รายการอ้างอิง.....	176
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	182

## บทที่ 1 บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา

สิทธินัดหยุดงานเป็นสิทธิด้านแรงงานที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล ถือเป็น การรับรองสิทธิในการเจรจาต่อรองของลูกจ้าง แต่ในประเทศไทยนั้นการรับรองสิทธิในการนัดหยุดงานมีเฉพาะในกรณีของแรงงานในภาคเอกชนเท่านั้น นอกจากนี้ในพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นกฎหมายอันกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้สิทธินัดหยุดงานของคณงานนั้นได้กำหนดประเภทกิจการที่มีความสำคัญซึ่งกฎหมายไม่ยอมรับให้มีสิทธินัดหยุดงานและต้องอาศัยการชี้ขาดโดยบังคับเพื่อระงับข้อพิพาทแรงงาน โดยกิจการนั้นรวมถึงกิจการด้านการขนส่งทั้งทางบก ทางน้ำและทางอากาศ ส่วนในแรงงานภาครัฐวิสาหกิจนั้นพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ห้ามมิให้ลูกจ้างนัดหยุดงานโดยเด็ดขาด

ระบบขนส่งสาธารณะถือเป็นบริการสาธารณะหลัก ซึ่งรัฐมีหน้าที่จัดทำเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน แต่เนื่องจากวิวัฒนาการของการจัดทำบริการสาธารณะส่งผลให้มีการมอบหมายหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะไปยังภาครัฐวิสาหกิจและเอกชน การดำเนินกิจการเกี่ยวกับการขนส่งสาธารณะก็เช่นเดียวกัน ในปัจจุบันมีการจัดทำโดยรัฐวิสาหกิจและเอกชน โดยหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้สิทธินัดหยุดงานของคณงานในภาคเอกชนเป็นไปตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 โดยกฎหมายได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการในการใช้สิทธินัดหยุดงานไว้โดยชัดแจ้ง ส่วนกิจการที่เกี่ยวกับการขนส่งซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นกิจการที่มีความสำคัญพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 จึงจำกัดสิทธิในการนัดหยุดงานโดยกำหนดให้ใช้วิธีการชี้ขาดโดยคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์เมื่อเกิดข้อพิพาทแรงงานขึ้นในกิจการที่มีความสำคัญ ในขณะที่แรงงานภาครัฐวิสาหกิจนั้น พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ได้วางหลักว่า ไม่ว่ากรณีใด ห้ามรัฐวิสาหกิจนัดหยุดงาน และมีการกำหนดโทษไว้ด้วย แต่ในความเป็นจริงแล้ว ข้อพิพาทแรงงานอาจเกิดขึ้นได้แม้ในกิจการที่เกี่ยวกับการขนส่งสาธารณะ จึงควรมีการพิจารณายอมรับสิทธิในการนัดหยุดงานซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐานที่คณงานนำมาใช้เพื่อเพิ่มอำนาจในการเจรจาต่อรองโดยอาจมีการพิจารณาถึงลักษณะการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจและเอกชนประกอบ เมื่อเป็นเช่นนี้ การจำกัดสิทธินัดหยุดงานของบุคลากรภาครัฐวิสาหกิจโดยเด็ดขาดจึงเป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสมกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในปัจจุบัน ถึงแม้ว่าการบัญญัติกฎหมายห้ามรัฐวิสาหกิจนัดหยุดงานนั้นจะเป็นไปเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้ว บทบัญญัติเช่นนั้นกลับไม่สามารถนำมา

บังคับใช้ให้เกิดประสิทธิภาพตรงกับเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ ดังนั้นจึงมีแนวคิดให้รับรองสิทธินัดหยุดงานในภาครัฐวิสาหกิจเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิแรงงานให้สิทธิหน้าที่ด้านแรงงานในประเทศไทยมีความสอดคล้องกับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศที่หลายประเทศทั่วโลกได้ให้สัตยาบันรับรองแล้ว อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ การรับรองสิทธินัดหยุดงานอย่างกว้างขวาง อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ และเกิดผลเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจอย่างร้ายแรง ดังนั้นมาตรการเกี่ยวกับสิทธินัดหยุดงานของรัฐวิสาหกิจนั้นจึงต้องเป็นไปอย่างเคร่งครัดและเพิ่มขึ้นตอนเท่าที่จำเป็นเพื่อปกป้องประโยชน์สาธารณะ ส่วนในกรณีที่เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะด้านการขนส่งนั้น ควรมีการกำหนดเงื่อนไขในการใช้สิทธินัดหยุดงานและเพิ่มมาตรการเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะในสัญญาสัมปทานเพื่อให้มีหลักเกณฑ์ที่มีความชัดเจนและแตกต่างไปจากการใช้สิทธินัดหยุดงานของแรงงานเอกชนทั่วไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงแนวความคิดเกี่ยวกับหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ สิทธิในการนัดหยุดงานของพนักงานและสิทธิในการนัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่ง
2. เพื่อศึกษาถึงการใช้สิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่งในประเทศฝรั่งเศสและมาตรการต่างๆเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ
3. เพื่อศึกษาถึงบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำกัดสิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่งในประเทศไทย

## 1.3 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีขอบเขตของเนื้อหาครอบคลุมการศึกษา ดังนี้

1. ศึกษาถึงแนวความคิดเกี่ยวกับหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะและการใช้สิทธินัดหยุดงานของพนักงาน โดยศึกษาเฉพาะการใช้สิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่งรวมถึงแนวคิดเกี่ยวกับการจำกัดสิทธินัดหยุดงาน



2. ศึกษาการใช้สิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่งในประเทศฝรั่งเศส โดยศึกษาข้อตกลงระหว่างประเทศที่มีผลต่อประเทศฝรั่งเศสและกฎหมายภายในของประเทศฝรั่งเศส โดยพิจารณาแยกตามประเภทของการขนส่ง

3. ศึกษาการใช้สิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่งในประเทศไทย โดยแยกพิจารณาตามประเภทขององค์กรที่ให้บริการคือ รัฐวิสาหกิจและเอกชนเท่านั้น ตลอดจนศึกษาถึงมาตรการต่างๆที่อาจนำมาใช้เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะในระหว่างที่มีการนัดหยุดงานเกิดขึ้น

#### 1.4 สมมติฐาน

การนัดหยุดงานเป็นมาตรการที่ลูกจ้างนำมาใช้ในการเจรจาต่อรองกับนายจ้างอันมีสาเหตุมาจากข้อพิพาทแรงงาน ในต่างประเทศสิทธิในการนัดหยุดงานเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของลูกจ้างที่ได้รับการยอมรับทั้งในระดับรัฐธรรมนูญของบางประเทศและในข้อตกลงระหว่างประเทศ โดยสิทธิในการนัดหยุดงานในบางประเทศมิได้จำกัดเฉพาะลูกจ้างในภาคเอกชนเท่านั้น แต่มีการยอมรับถึงสิทธิในการนัดหยุดงานของบุคลากรภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ รวมถึงบุคลากรที่จัดทำบริการสาธารณะอันเกี่ยวกับการขนส่งด้วย การนัดหยุดงานของบุคลากรที่จัดทำบริการสาธารณะด้านการขนส่งอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายต่อประชาชนผู้ใช้บริการและส่งผลกระทบต่อหลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะอันเป็นหลักการพื้นฐานของบริการสาธารณะ จึงควรศึกษาหลักเกณฑ์ ขั้นตอนและวิธีการในต่างประเทศ เพื่อนำมาเป็นฐานในการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับสิทธินัดหยุดงานเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์อันอาจเกิดขึ้นในอนาคตต่อไป

#### 1.5 วิธีการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยนี้จะเป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยอาศัยการวิเคราะห์ด้วยข้อมูลด้านเอกสารเป็นหลัก (Documentary Research) โดยอาศัยแหล่งข้อมูลสำคัญ 2 ส่วนคือ

1. เอกสารชั้นต้น (Primary Sources) ซึ่งได้แก่ รายงานการประชุม กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง คำสั่ง บันทึกสั่งการ บันทึกข้อหารือ

2. เอกสารชั้นรอง (Secondary Sources) ซึ่งได้แก่ ตำรา บทความ วารสาร วิทยานิพนธ์ และข้อเขียนอื่นๆ ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ

เมื่อได้รวบรวมข้อมูลแล้วจะได้ดำเนินการพิจารณาวิเคราะห์ตามทฤษฎีกฎหมายมหาชน เพื่อแบ่งแยกเป็นหมวดหมู่และนำมาเขียนในเชิงพรรณนาวิเคราะห์ต่อไป

### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้มีความรู้ในเรื่องการทำวิทยานิพนธ์และระเบียบวิธีวิจัยมากขึ้น
2. ทำให้ทราบถึงหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ สิทธินัดหยุดงานและการใช้สิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่ง
3. ทำให้ทราบถึงแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่งในประเทศฝรั่งเศส ตลอดจนมาตรการต่างๆ ที่ถูกนำมาใช้เพื่อเยียวยาประชาชนผู้ใช้บริการซึ่งได้รับผลกระทบจากการนัดหยุดงาน
4. ทำให้ทราบถึงขอบเขตของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำกัดสิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่งในประเทศไทย เพื่อเสนอแนะแนวทางในการพิจารณาแก้ไขกฎหมายให้มีความสอดคล้องกับประเด็นปัญหาที่นำเสนอต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 2

### แนวความคิดเกี่ยวกับบริการสาธารณะและการนัดหยุดงานของบุคลากร ผู้ปฏิบัติงานในกิจการบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะมีขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนรวม โดยในอดีตฝ่ายปกครองเป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแต่เพียงผู้เดียว แต่เมื่อระยะเวลาผ่านไปบริการบางประเภททำให้ฝ่ายปกครองดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอาจขาดความพร้อมในการดำเนินงานไม่ว่าจะเป็นความพร้อมทางด้านเทคโนโลยีหรือเงินทุน จึงมีการมอบบริการสาธารณะบางประเภทให้รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนเข้ามาดำเนินการแทน โดยมีการแบ่งบริการสาธารณะออกเป็นบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองและบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมซึ่งบริการสาธารณะทั้งสองประเภทมีลักษณะการให้บริการและผู้จัดทำที่แตกต่างกันออกไป ทั้งนี้กิจกรรมซึ่งจัดว่าเป็นบริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็นบริการสาธารณะประเภทใดหรือเป็นบริการสาธารณะที่จัดทำโดยผู้ใด ย่อมจะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์หรือหลักเกณฑ์เดียวกันคือ ต้องเคารพหลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะอันประกอบด้วยหลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงและหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะอันหมายถึงการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะต้องมีความต่อเนื่อง โดยความต่อเนื่องนี้อาจแตกต่างกันไปตามประเภทของการให้บริการเช่น บริการสาธารณะที่เกี่ยวกับความมั่นคงหรือความสงบเรียบร้อยของประเทศต้องมีการจัดทำตลอดเวลาแต่ในขณะที่บริการสาธารณะที่มีลักษณะการดำเนินการในทางพาณิชย์อาจให้บริการที่มีกำหนดเวลาเปิด ปิด เป็นช่วงเวลาได้ หากบริการสาธารณะขาดความต่อเนื่องหรือหยุดชะงักลงย่อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนผู้ใช้บริการ ดังนั้นการให้บริการในกิจการที่เป็นบริการสาธารณะจึงต้องเป็นไปอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามแม้หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะจะเป็นหลักการที่มีความสำคัญ แต่ประเด็นทางด้านแรงงานเกี่ยวกับสิทธินัดหยุดงานถือเป็นประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อความต่อเนื่องของบริการสาธารณะโดยตรงเพราะสิทธินัดหยุดงานถือเป็นสิทธิที่ได้รับการยอมรับเช่นกัน เมื่อเกิดการนัดหยุดงานในกิจการที่เป็นบริการสาธารณะ ความต่อเนื่องในการให้บริการย่อมหยุดชะงักลง และนำไปสู่การขัดกันของหลักการทางกฎหมายสองหลักที่มีความสำคัญและเป็นที่ยอมรับในนานาประเทศทั่วโลก ดังนั้นการศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับบริการสาธารณะ หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะและสิทธินัดหยุดงาน ย่อมทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการดังกล่าวและนำไปประกอบการศึกษาในส่วนต่อไป

## 2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับบริการสาธารณะ

การเกิดขึ้นของรัฐทำให้รัฐมีหน้าที่ในการจัดทำบริการต่างๆ ให้แก่ประชาชนภายในรัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนภายในรัฐ โดยการจัดให้มีบริการสาธารณะมีความแตกต่างกันไปตามยุคสมัย ตามประวัติศาสตร์ ในระยะแรกรัฐเท่านั้นที่เป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ แต่ต่อมามีการมอบหมายให้นิติบุคคลอื่นเข้ามาดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็น รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชนหรือเอกชน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประเภทของบริการสาธารณะบางประเภทอาจต้องอาศัยอำนาจทางปกครองหรือเกี่ยวกับความปลอดภัยของประชาชน ซึ่งรัฐไม่อาจมอบหมายให้นิติบุคคลอื่นเข้ามาจัดทำได้ เช่น ตำรวจ ทหาร แต่ในบางประเภทที่เป็นบริการเกี่ยวกับความสะดวกสบาย การทำมาค้าขาย รัฐอาจมอบให้บุคคลอื่นเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะแทนได้ อย่างไรก็ดีไม่ว่ารัฐ รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจะเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะนิติบุคคลนั้นก็ยังคงต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะอันได้แก่ หลักความเสมอภาค หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

### 2.1.1 นิยามและความหมายของบริการสาธารณะ<sup>1</sup>

กิจกรรมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะสามารถแยกออกเป็นสองประเภทคือ ตำรวจทางปกครองและบริการสาธารณะ โดยกิจกรรมทั้งสองประเภทมีวัตถุประสงค์ของกิจกรรมที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ตำรวจทางปกครองเป็นกิจกรรมที่ฝ่ายปกครองจัดให้มีขึ้นเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในสังคม โดยการป้องกันดังกล่าวสามารถทำได้ในรูปแบบของการออกกฎหมายหรือคำสั่งมาใช้บังคับล่วงหน้า โดยผู้ใช้อำนาจตำรวจทางปกครองอาจไม่ใช่ตำรวจก็ได้ การออกกฎหมายหรือคำสั่งของตำรวจทางปกครองอาจมีผลเป็นการวางกฎระเบียบทั่วไป เช่น กฎจราจร หรืออาจเป็นคำสั่งที่มีผลเป็นการเฉพาะราย เช่น การอนุมัติ อนุญาตก็ได้ ส่วนบริการสาธารณะนั้น เป็นกิจกรรมอีกประเภทที่รัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยส่วนรวม บริการสาธารณะมีลักษณะที่แตกต่างไปจากตำรวจทางปกครองคือ ตำรวจทางปกครองเป็นกิจกรรมที่ตำรวจใช้อำนาจฝ่ายเดียวในการควบคุมและรักษาความสงบเรียบร้อย ส่วนบริการสาธารณะเป็นการให้บริการแก่ประชาชนหรือการดำเนินการอื่นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

<sup>1</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, บริการสาธารณะในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541), หน้า 7-9.

ความหมายของคำว่า “บริการสาธารณะ” นั้นปรากฏอยู่ในงานเขียนของนักวิชาการทางด้านกฎหมายมหาชนหลายท่าน โดยแต่ละความหมายต่างก็มีที่มาของการให้ความหมายแตกต่างกันไปตามมุมมองของผู้ให้ความหมาย เช่น

ศ. René Chapus กล่าวว่า กิจกรรมใดจะเป็นบริการสาธารณะได้ก็ต่อเมื่อนิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ดำเนินการหรือดูแลกิจกรรมนั้นเพื่อสาธารณะประโยชน์

ศ. Geston Jeze กล่าวว่า การพิจารณาว่า กิจกรรมใดเป็นบริการสาธารณะก็ให้ดูที่จุดมุ่งหมายของการก่อตั้งองค์กรหรือกิจกรรมนั้น

ศ. Jean de Soto กล่าวว่า คำนิยามของบริการสาธารณะอาจแยกเป็นสองลักษณะ โดยพิจารณาจากลักษณะทางการเมืองกับลักษณะทางด้านกฎหมาย กล่าวคือ

ก. ลักษณะทางการเมือง บริการสาธารณะได้แก่ สิ่งที่รัฐต้องจัดทำเพื่อตอบสนองความต้องการของคนในชาติไม่ว่าจะเป็นความต้องการขั้นพื้นฐาน เช่น ความปลอดภัย จนกระทั่งถึงความต้องการด้านเศรษฐกิจ โดยรัฐอาจทำเองหรือมอบให้คนอื่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำก็ได้

ข. ลักษณะทางด้านกฎหมาย บริการสาธารณะประกอบด้วยเงื่อนไขสามประการคือ ประการแรก เกิดขึ้นจากผู้ปกครองประเทศหรือจากแนวทางที่ผู้ปกครองประเทศวางไว้ ประการต่อมาคือ มีความต้องการจากประชาชนหรือเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม และประการสุดท้ายเกิดความไม่เพียงพอหรือไม่สามารถจัดทำได้โดยเอกชน

ศ. Léon Duguit กล่าวว่า บริการสาธารณะหมายถึง กิจกรรมทุกประเภทที่ถูกควบคุมจัดการโดยฝ่ายปกครองเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จ ทั้งนี้เพราะกิจการเหล่านี้โดยสภาพแล้วไม่อาจทำสำเร็จได้หากปราศจากการแทรกแซงของอำนาจบังคับทางปกครอง

เมื่อพิจารณาจากคำจำกัดความที่นักกฎหมายหลายๆท่านได้ให้เอาไว้ สรุปได้ว่า บริการสาธารณะประกอบด้วยเงื่อนไขสองประการคือ

ก. ต้องเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลมหาชน หมายถึงกรณีที่นิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ประกอบกิจกรรมด้วยตนเองได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจ และหมายความรวมถึงกรณีที่รัฐมอบกิจกรรมของรัฐบางประเภทให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการด้วย

ข. กิจกรรมดังกล่าวมาแล้วในข้อ ก. จะต้องเป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนองความต้องการของประชาชน

### 2.1.2 ประเภทของบริการสาธารณะ<sup>2</sup>

แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ศาลคดีขัดกัน และความเห็นของนักกฎหมายมหาชนนับเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้แนวคิดเกี่ยวกับทฤษฎีว่าด้วยบริการสาธารณะเป็นที่แพร่หลายและแตกแขนงออกไป การแบ่งแยกบริการสาธารณะออกเป็นประเภทต่างๆ จึงเกิดขึ้นจากแนวคำวินิจฉัยและความเห็นของนักกฎหมายมหาชนเหล่านั้น โดยแต่เดิมนั้น ฝ่ายปกครองจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนรวม โดยในระยะแรกบริการสาธารณะจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและภายนอกประเทศ รวมทั้งการให้ประชาชนอยู่ดีกินดีมีสุข แต่ต่อมาเมื่อสังคมขยายใหญ่ขึ้นและเทคโนโลยีพัฒนาไปไกลทำให้ประชาชนมีความต้องการในหลายๆสิ่งเกี่ยวกับการดำรงชีวิต ซึ่งในบางกรณีฝ่ายปกครองอาจไม่มีความพร้อมที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนในส่วนนี้ได้จึงหาทางออกด้วยวิธีการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการมอบกิจการในหน้าที่ของตนไปให้เอกชนเป็นผู้ทำหรืออาจจัดตั้งหน่วยงานพิเศษขึ้นมาได้เนืองการจัดทำ เป็นต้น และเมื่อเกิดข้อพิพาทหรือเกิดข้อขัดข้องในการดำเนินงาน ศาลมีหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทก็จะสร้างหลักเกณฑ์ใหม่ๆขึ้นมา ในขณะที่เดียวกันในบางครั้งบริการสาธารณะที่รัฐจัดทำแต่ละประเภทต่างก็มีลักษณะแตกต่างกันไป ดังนั้นเมื่อมีข้อพิพาทหรือข้อขัดข้องเกิดขึ้นศาลมีหน้าที่ชี้ขาดจึงได้สร้าง “ประเภท” ต่างๆของบริการสาธารณะขึ้นมาในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส

ในทางทฤษฎีแม้จะมีความพยายามที่จะแบ่งประเภทของบริการสาธารณะออกเป็นหลายประเภทก็ตาม แต่ในที่สุดแล้ว บริการสาธารณะก็แบ่งออกได้เป็นสองประเภทใหญ่ๆคือ บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง (Services publics administratifs) และบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (Services publics industriels et commerciaux)

#### 2.1.2.1 บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง

ได้แก่ กิจกรรมที่โดยสภาพแล้วเป็นงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องจัดทำเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน กิจกรรมเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการดูแลความปลอดภัยและความสงบสุขของประชาชน บริการสาธารณะทางปกครองส่วนนี้จะเป็นกิจกรรมที่รัฐจัดทำให้ประชาชนโดยไม่เสีค่าตอบแทน และนอกจากนี้เนื่องจากเนื้อหาของบริการสาธารณะทางปกครองจะเป็นเรื่องที่เป็นหน้าที่เฉพาะของฝ่ายปกครองที่ต้องอาศัยเทคนิคพิเศษในการจัดทำรวมทั้ง “อำนาจพิเศษ” ของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะด้วย ดังนั้น บริการสาธารณะ

<sup>2</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552), หน้า 35-36

ประเภทนี้ ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถมอบให้อีกกรอื่น หรือเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้ บริการสาธารณะทางปกครองจะได้แก่ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบภายใน การป้องกันประเทศ และการคลัง เป็นต้น

แต่เดิมนั้นบริการสาธารณะทุกประเภทจัดว่าเป็นบริการสาธารณะทางปกครองทั้งสิ้น แต่ต่อมาเมื่อกิจกรรมเหล่านี้มีมากขึ้นและมีรูปแบบและวิธีการในการจัดทำที่แตกต่างกันออกไปจึงเกิดประเภทใหม่ๆของบริการสาธารณะขึ้นมาอีก

#### 2.1.2.2 บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม

บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมมีที่มาจากคำพิพากษาศาลคดีซัคกันที่ได้สร้างประเภทของบริการสาธารณะขึ้นมาใหม่เรียกว่า บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม โดยหลักดังกล่าวปรากฏอยู่ในคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดคดี Societe commercial de l'ouest Africain หรือที่เรียกกันจนติดปากว่าคดี Bac d'Eloka ลงวันที่ 22 มกราคม ค.ศ. 1921 คดีมีข้อเท็จจริงอยู่ว่า ในประเทศ Ivory Coast ซึ่งเป็นอาณานิคมของประเทศฝรั่งเศสนั้น ฝ่ายปกครองของประเทศดังกล่าวได้มีการจัดให้มีบริการเรือขนส่งบรรทุกสิ่งของและผู้โดยสารข้ามฟาก ต่อมาเรือข้ามฟากลำหนึ่งชื่อ Bac d'Eloka ได้จมลง ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รถยนต์ของบริษัทเอกชนรายหนึ่ง บริษัทจึงได้ยื่นฟ้องฝ่ายปกครองผู้จัดทำบริการเรือข้ามฟากต่อศาลยุติธรรม แต่ฝ่ายปกครองได้โต้แย้งว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดให้มีบริการสาธารณะ ดังนั้นจึงควรอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครอง ต่อมาเมื่อมีการนำคดีขึ้นสู่ศาลคดีซัคกันเพื่อพิจารณาว่าคดีดังกล่าวควรอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาคดีของศาลใด ศาลคดีซัคกันจึงได้พิจารณาว่าการที่ฝ่ายปกครองจัดให้มีบริการเรือข้ามฟากโดยเก็บค่าตอบแทนนั้น มีลักษณะเป็นการจัดทำบริการขนส่งในสภาพเดียวกับเอกชนทั่วไป ดังนั้นจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเอกชนและภายใต้เขตอำนาจของศาลยุติธรรมที่จะพิจารณาคดี คำวินิจฉัยดังกล่าวจึงนับได้ว่าเป็นต้นกำเนิดของการแบ่งประเภทของบริการสาธารณะออกเป็นบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม คือเป็นกิจการที่รัฐจัดทำแต่มีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับเอกชน

ก่อนหน้าที่ศาลคดีซัคกันจะพิจารณาเรื่องดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยในคดี Commune de Mesle-sur-Sarthe ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1911 เช่นกันแต่คำวินิจฉัยดังกล่าวก็ไม่ถือเป็นการสร้างประเภทของบริการสาธารณะขึ้นมาใหม่ เป็นแต่เพียงการให้แนวความคิดเกี่ยวกับประเภทของกิจกรรมของรัฐ โดยในคดีดังกล่าวพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน Leon Blum ได้วางหลักไว้ในความเห็นเกี่ยวกับข้อพิจารณาที่ว่า การจัดให้มีระบบไฟฟ้าให้แสงสว่างในเทศบาลจะถือเป็นบริการสาธารณะซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐหรือบริการทั่วไปซึ่งเอกชนทำ

เพื่อที่จะตอบคำถามดังกล่าว พนักงานผู้รับผิดชอบสำนักงาน Blum จึงได้พยายามให้คำจำกัดความของ กิจกรรมที่มีลักษณะทางการค้า โดยคิดว่า หากมีผลประโยชน์ตามมาหรือเกิดผลประโยชน์ตอบแทน ก็จะต้องนำระบบกฎหมายธรรมดามาใช้ ซึ่งหมายความว่ากิจกรรมดังกล่าวไม่ใช่บริการสาธารณะอันเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐนั่นเอง

เมื่อศาลคดีขัดกันได้สร้างประเภทของบริการสาธารณะขึ้นมาใหม่ในคดีแล้ว ก็มี การขยายความประเภทของบริการสาธารณะดังกล่าวออกไปอีก ในคดี Tondut ศาลปกครองสูงสุด ได้วินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยลงวันที่ 6 พฤษภาคม ค.ศ. 1931 ในเรื่องผู้ใช้บริการสาธารณะประเภท อุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมว่า กิจกรรมที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมซึ่งจัดทำ โดยนิติบุคคลมหาชนจะต้องอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายมหาชน แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับสัญญาที่ทำขึ้น ระหว่างผู้ให้บริการกับผู้ใช้นั้นจะตกอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายเอกชน อันมีความหมายว่า บริการสาธารณะประเภทใหม่นี้อยู่ภายใต้หลักกฎหมายสองหลักคือ ทั้งหลักกฎหมายมหาชนและ หลักกฎหมายเอกชน กล่าวคือ ในส่วนของการจัดตั้งองค์กรและการดำเนินการจะอยู่ภายใต้ระบบ กฎหมายมหาชน แต่ในส่วนความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการกับผู้ใช้นั้นจะอยู่ภายใต้ระบบ กฎหมายเอกชน

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในระยะหลังได้กำหนดเกณฑ์ในพิจารณา แบ่งแยกบริการสาธารณะแต่ละประเภทออกจากกัน โดยคำวินิจฉัยที่ใช้เป็นแนวทางในการแบ่งแยก ประเภทของบริการสาธารณะ ได้แก่ คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดในคดี Union Syndicale des industries aéronautiques ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน ค.ศ. 1956 ที่ได้กำหนดว่า บริการสาธารณะใด จะเป็นบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมได้ก็ต่อเมื่อบริการสาธารณะ นั้นคล้ายคลึงกับวิสาหกิจเอกชนทั้งในด้านวัตถุประสงค์แห่งบริการ แหล่งที่มาของเงินทุน และวิธีปฏิบัติงาน หากบริการสาธารณะนั้นแตกต่างไปจากวิสาหกิจเอกชนไม่ว่าในด้านหนึ่งด้านใดเพียงด้านเดียว ให้ ถือว่าบริการสาธารณะนั้นเป็นบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง

เมื่อพิจารณาบริการสาธารณะทางปกครองและบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรม และพาณิชยกรรมแล้วจะพบความแตกต่างระหว่างบริการสาธารณะทั้งสองประเภะนั้นมีอยู่สาม ประการคือ<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Jean de SOTO, *Droit administrative. Theorie Generale du service public*, Edition Montchretien, Paris, 1981, อ้างถึงในนันทวัฒน์ บรมานันท์, *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ*(กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552), หน้า 37.



### 1. วัตถุประสงค์ของบริการ

บริการสาธารณะทางปกครองจะมีวัตถุประสงค์ของบริการคือ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในประเทศแต่เพียงอย่างเดียว ส่วนบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมนั้น มีวัตถุประสงค์ของบริการด้านเศรษฐกิจเช่นเดียวกับเอกชนคือ เน้นทางด้านการผลิต การจำหน่าย การให้บริการ และมีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับดังเช่นกิจการของเอกชน

### 2. รูปแบบการดำเนินงาน

บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองจะมีรูปแบบการดำเนินงานที่รัฐสร้างขึ้นมาเป็นแบบเดียวกัน มีระบบบังคับบัญชาซึ่งใช้กับผู้ปฏิบัติงานทุกคน ในขณะที่บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมจะมีรูปแบบการดำเนินงานที่สร้างขึ้นมาจากต่างไปจากบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง เช่น มีระบบกฎหมายที่ใช้กับบุคลากรของหน่วยงาน มีการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการ มีการแข่งขันกับเอกชนในกิจการอย่างเดียวกัน หรือมีวิธีจัดการผลประโยชน์ที่ได้จากการให้บริการ เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการ

### 3. แหล่งที่มาของเงินทุน

บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองจะมีแหล่งที่มาของเงินทุนจากรัฐแต่เพียงอย่างเดียวโดยรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบเงินทุนทั้งหมดที่นำมาใช้จ่ายในการดำเนินการ ส่วนบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมนั้น แหล่งรายได้ส่วนใหญ่จะมาจากค่าตอบแทนการบริการของผู้ใช้บริการ

นอกจากนี้ผู้ให้บริการของบริการสาธารณะทั้งสองประเภทยังมีสถานภาพที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ผู้ให้บริการสาธารณะทางปกครองนั้น สถานภาพของผู้ให้บริการจะถูกกำหนดโดยกฎข้อบังคับทั้งหมด ซึ่งรวมถึงตั้งแต่การกำหนดองค์กร การจัดองค์กรและการปฏิบัติงาน การใช้บริการสาธารณะประเภทนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการกับผู้ให้บริการจะมีลักษณะเป็นนิติกรรมที่มีเงื่อนไข ในขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการกับผู้ให้บริการของบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมจะมีลักษณะเป็นสัญญาตามกฎหมายเอกชน

การแบ่งแยกประเภทของบริการสาธารณะเป็นสิ่งสำคัญ เพราะมีความเกี่ยวข้องกับการกำหนดเขตอำนาจศาลที่ใช้วินิจฉัยคดีในกรณีที่เกิดข้อพิพาทขึ้น โดยบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองจะอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายมหาชน แต่บริการสาธารณะที่มีลักษณะทาง

อุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการจะอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายเอกชน

### 2.1.2.3 บริการสาธารณะประเภทอื่น

นอกจากการแบ่งประเภทของบริการสาธารณะออกเป็นบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองและบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมแล้ว แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดยังได้แบ่งประเภทของบริการสาธารณะออกตามวัตถุประสงค์ของบริการสาธารณะ ได้แก่ บริการสาธารณะทางสังคม บริการสาธารณะทางสุขภาพ บริการสาธารณะทางวัฒนธรรม บริการสาธารณะทางด้านการกีฬา แต่อย่างไรก็ดีทั้งศาลปกครองสูงสุดและวงการวิชาการถือว่าบริการสาธารณะนั้นมีสองประเภทคือบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองและบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม

### 2.1.3 หลักเกณฑ์พื้นฐานของการจัดทำบริการสาธารณะ<sup>4</sup>

ในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น ไม่ว่าจะผู้จัดทำบริการสาธารณะจะเป็นรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนที่ได้รับมอบหมายจากรัฐให้จัดทำบริการสาธารณะ การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์เดียวกันคือ หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงและหลักว่าด้วยความต่อเนื่อง

#### 2.1.3.1. หลักว่าด้วยความเสมอภาค (L'égalité)

หลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีต่อบริการสาธารณะเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญประการแรกในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้เนื่องจากการที่รัฐเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะนั้น รัฐมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะจัดทำบริการสาธารณะขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้ใดผู้หนึ่งโดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน กิจกรรมใดที่รัฐจัดทำเพื่อบุคคลใด โดยเฉพาะเจาะจงไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ ประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับผลประโยชน์จากการบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน

หลักว่าด้วยความเสมอภาคนั้นเป็นหลักการที่สืบเนื่องมาจากคำประกาศสิทธิมนุษยชนปีค.ศ.1789 ลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 ในเรื่องความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมายโดยศาลปกครองสูงสุดได้ให้ความหมายเกี่ยวกับหลักว่าด้วยความเสมอภาคต่อหน้าบริการสาธารณะไว้ว่า “เป็นหลักความเสมอภาคที่ใช้เกี่ยวกับการดำเนินงานของบริการสาธารณะทั้งหลาย” ดังนั้นหลัก

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 44-52.

ว่าด้วยความเสมอภาคจึงเป็นการรับรองขั้นพื้นฐานของสิทธิที่จะเสมอภาคกันทางกฎหมาย อันหมายถึงความเสมอภาคทางด้านสถานภาพของผู้ใช้บริการและความเสมอภาคในระหว่างคู่สัญญา

หลักว่าด้วยความเสมอภาคนั้นได้รับการยอมรับว่าเป็น “หลักกฎหมายทั่วไป” ที่มีคุณค่าเทียบเท่ารัฐธรรมนูญซึ่งถือเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนว่าจะต้องได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน<sup>5</sup> ซึ่งมีที่มาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่พยายามวางเกณฑ์และสร้างทฤษฎีขึ้นมาเพื่อให้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครอง นอกจากนี้หลักว่าด้วยความเสมอภาคยังมีที่มาจากแนวคำวินิจฉัยของตุลาการรัฐธรรมนูญอีกด้วย

แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในคดี Chomei ลงวันที่ 29 พฤศจิกายน ค.ศ. 1911 ถือได้ว่าเป็นคำวินิจฉัยที่ศาลปกครองสูงสุดได้สร้างหลักกฎหมายทั่วไปขึ้นมาเพื่อรับรองความเสมอภาคของผู้ใช้บริการสาธารณะโดยวางหลักว่า “ผู้ให้บริการสาธารณะทุกคนที่ใช้บริการสาธารณะประเภทเดียวกันย่อมอยู่ในสถานะที่เท่าเทียมกัน” และต่อมามีคำวินิจฉัยในคดี Societé des concerts du conservatoire ลงวันที่ 9 มีนาคม ค.ศ. 1951 ที่ได้กล่าวถึง หลักแห่งความเสมอภาคในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ เอาไว้ว่า “คนทุกคนซึ่งใช้บริการสาธารณะเดียวกันจะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เดียวกัน” โดยแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ หลักว่าด้วยความเสมอภาคในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ใช้บริการสาธารณะและหลักว่าด้วยความเสมอภาคในส่วนที่เกี่ยวกับการเข้าทำงานในหน่วยงานรัฐ

ในส่วนของผู้ใช้บริการสาธารณะ<sup>6</sup> ถึงแม้การเข้าใช้บริการสาธารณะในแต่ละประเภทจะมีหลักเกณฑ์ในการเข้าใช้ที่แตกต่างกันแต่การใช้หลักเกณฑ์เหล่านั้นจะใช้ขัดต่อหลักว่าด้วยความเสมอภาคไม่ได้ เช่น ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้เข้าใช้บริการ ศาลปกครองสูงสุดได้สร้างหลักเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติที่ยอมรับได้ว่า “การกำหนดอัตราค่าบริการหรือค่าโดยสารที่แตกต่างกันสามารถบังคับใช้ได้กับบริการสาธารณะเดียวกันที่มีความหลากหลายในประเภทของผู้ใช้บริการ ถ้าการกำหนดอัตรานั้นเกิดขึ้นจากความจำเป็นตามกฎหมายหรือเกิดจากความแตกต่างของสถานการณ์ที่สามารถพิจารณาได้ในระหว่างผู้ใช้บริการ หรือมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะเกี่ยวกับเงื่อนไขต่างๆของการแสวงหาประโยชน์หรือวิธีการจัดทำบริการสาธารณะ” โดยการเลือกปฏิบัตินี้ต้องพิจารณาองค์ประกอบพื้นฐานสามประการ ได้แก่

<sup>5</sup> บุนผา อัครพิมาน, หลักกฎหมายทั่วไป, ใน รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 1:กฎหมายปกครอง ภาคสารบัญญัติ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2548) หน้า 10.

<sup>6</sup> วีระชัย จาตุรงค์สวัสดิ์, ทฤษฎีบริการสาธารณะในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส: ข้อความคิด แนวทางการใช้และระบบกฎหมาย [ออนไลน์], 2547. แหล่งที่มา [www.thaiaixois.online.fr/etc/chai\\_service1.pdf](http://www.thaiaixois.online.fr/etc/chai_service1.pdf)

ประการแรก การเลือกปฏิบัติของฝ่ายปกครองต้องเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นตามกฎหมาย ศาลจะไม่พิพากษาการกระทำของฝ่ายปกครองในกรณีนี้ว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ประการที่สอง การเลือกปฏิบัติต้องอยู่บนพื้นฐานของความแตกต่างของฐานะหรือสถานะของผู้ใช้บริการหรือสถานการณ์โดยมีความสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ของการให้บริการ ศาลปกครองจะพิจารณาฐานะหรือสถานการณ์พิเศษตามความเป็นจริงที่ให้ความชอบธรรมและความมีอยู่ของความแตกต่างเป็นรายกรณีไปซึ่งก็เป็นขอบเขตศาลที่มีอำนาจใช้ดุลยพินิจ เช่น ในคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดคดี Denoyez et Chorques ลงวันที่ 10 พฤษภาคม ค.ศ. 1974 ว่าการเลือกปฏิบัติที่ถือว่าชอบธรรมเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าบริการหรือค่าโดยสารของประชาชนในประเทศระหว่างผู้อาศัยบนภูมิประเทศที่มีลักษณะเป็นเกาะกับผู้อาศัยบนภูมิประเทศที่อยู่บนพื้นทวีปซึ่งต่างก็เป็นผู้ใช้สะพาน l'île de Re ในทางตรงกันข้ามการคิดอัตราค่าบริการหรือค่าโดยสารที่แตกต่างกันระหว่างผู้อาศัยที่ Charente-Maritime (จังหวัดที่ติดทะเลด้านตะวันตกเฉียงเหนือของฝรั่งเศส มีลักษณะภูมิประเทศบางส่วนเป็นเกาะ) กับผู้อาศัยในภาคพื้นทวีปไม่สามารถทำได้

ประการสุดท้าย การยกเว้นหลักความเสมอภาคและให้ความชอบธรรมในการเลือกปฏิบัติโดยอาศัยประโยชน์สาธารณะ คือในกรณีที่ไม่สามารถพิจารณาความแตกต่างของสถานะของผู้ใช้บริการได้ให้พิจารณาถึงประโยชน์สาธารณะศาลปกครองมักยอมรับความหลากหลายของอัตราค่าบริการและการกำหนดค่าบริการพิเศษของบริการสาธารณะบางประเภทที่ส่วนท้องถิ่นดำเนินการ โดยเฉพาะบริการของเทศบาลที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคมหรือสวัสดิการทางการศึกษา เช่น พิพิธภัณฑ์ โรงเรียนสอนคนตาบอด เป็นต้น

โดยศาลปกครองสูงสุดยอมรับให้มีการกำหนดอัตราค่าบริการพิเศษหากผู้ใช้บริการขององค์กรท้องถิ่นนั้นอาศัยอยู่ในองค์กรท้องถิ่นนั้นเอง เช่น เกี่ยวกับอาชีพและการให้การศึกษา นอกจากนี้การกำหนดอัตราค่าบริการพิเศษสามารถทำได้โดยคำนึงถึงฐานะการเงินหรือรายได้ของผู้ใช้บริการ โดยความมีอยู่ของอัตราค่าบริการพิเศษนี้อยู่ภายใต้ข้อเท็จจริงที่ว่า อัตราค่าบริการพิเศษที่สูงที่สุดนั้น เมื่อเทียบกับราคาหรือค่าใช้จ่ายในการจัดทำบริการสาธารณะแล้วยังคงต่ำกว่าหรือเท่ากับราคาหรือค่าใช้จ่าย

ในส่วนของการเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐนั้น คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดคดี Barel ลงวันที่ 28 พฤษภาคม ค.ศ. 1954 วางหลักว่า “บุคคลทุกคนมีความเสมอภาคกันในการเข้าทำงานกับหน่วยงานของรัฐ การเลือกปฏิบัติไม่รับเข้าทำงานด้วยเหตุผลใดเหตุผลหนึ่งนอกจากเหตุที่เกี่ยวกับความรู้ความสามารถซึ่งเป็นคุณสมบัติส่วนตัวของผู้สมัครจะทำได้” ภายใต้อีกว่าด้วยความเสมอภาคนี้พลเมืองทุกคนสามารถอ้างหลักว่าด้วยความเสมอภาคที่จะได้รับการ

ยอมรับเข้าทำงานคือไม่มีการเลือกปฏิบัติสำหรับการรับเข้าทำงานเว้นแต่อาศัยการใช้เกณฑ์คุณสมบัติของฝ่ายปกครองเป็นตัวตัดสินเท่านั้น และในระหว่างฝ่ายปกครองด้วยกันเองย่อมมีความเสมอภาคที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันภายในสังกัด องค์กรหรือส่วนราชการเดียวกัน โดยมีข้อยกเว้นให้มีการเลือกปฏิบัติได้เช่น การสอบแข่งขันภายในหน่วยงาน นอกจากนี้ในส่วนของระเบียบพัสดุย่อมต้องมีความเสมอภาคคือ ผู้ที่จะเป็นผู้จัดซื้อพัสดุให้แก่ทางราชการต้องได้รับโอกาสที่เท่าเทียมกันในการแข่งขันเสนอราคาเพื่อให้ได้รับเลือกเข้าเป็นคู่สัญญากับฝ่ายปกครอง

หลักว่าด้วยความเสมอภาคนี้ยังสัมพันธ์กับหลักว่าด้วยความเป็นกลาง ซึ่งตุลาการรัฐธรรมนูญกล่าวถึงหลักว่าด้วยความเป็นกลางว่า เป็นเกณฑ์อันได้มาจากหลักว่าด้วยความเสมอภาค<sup>7</sup> กล่าวคือ ห้ามจัดทำบริการสาธารณะที่แตกต่างกันโดยอ้างความเชื่อที่แตกต่างกันของผู้ใช้บริการ โดยหลักความเป็นกลางบังคับให้ผู้จัดทำบริการสาธารณะต้องเป็นกลางไม่เลือกปฏิบัติโดยอ้างเหตุผลทางการเมือง ศาสนา หรือสัญชาติของผู้ให้บริการ เหตุผลทางการเมือง ศาสนา หรือสัญชาติที่แตกต่างกันของผู้ใช้บริการ หลักการนี้ใช้กับสถานที่ที่จัดทำบริการสาธารณะด้วย กล่าวคือ สถานที่ที่จัดทำบริการสาธารณะหนึ่งจะต้องเป็นที่ซึ่งมีความเป็นกลาง ศาลปกครองสูงสุดปฏิเสธการชุมนุมทางการเมืองที่ถูกจัดขึ้นใน โรงเรียนมัธยม

#### 2.1.3.2. หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง (Adaptation ou Mutation)

หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง หมายถึง การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะให้ทันกับความต้องการของผู้ใช้บริการสาธารณะอยู่เสมอ เพื่อให้บริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจัดทำมีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนหรือประโยชน์มหาชน

การจัดทำบริการสาธารณะมีขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนเมื่อสภาพสังคมมีความเจริญก้าวหน้าทั้งทางด้านเทคโนโลยีและจำนวนประชากรบริการสาธารณะจึงต้องมีการปรับเปลี่ยนเพื่อให้สอดคล้องกับวิวัฒนาการของความต้องการส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะอยู่เสมอ หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนี้ไม่ได้มีฐานะเป็นหลักกฎหมายดังเช่นหลักว่าด้วยความเสมอภาคหรือหลักกฎหมายทั่วไปเหมือนหลักว่าด้วยความต่อเนื่องเพียงแต่มีการกล่าวถึงในลักษณะการกล่าวพาดพิงหรือให้ข้อคิดเห็นในคำวินิจฉัยทางปกครองว่าโดยสภาพของการจัดทำบริการสาธารณะทั่วไปที่มีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการของประชาชนเมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ความต้องการของประชาชนเปลี่ยนแปลงไปบริการสาธารณะนั้นก็น่าจะได้รับปรับเปลี่ยนไปตามความความต้องการของประชาชนไปด้วย

<sup>7</sup> CC., 18 กันยายน 1986, Liberté de communication.

คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดคดี Compagnie nouvelle de Gaz de Deville-Les-Rouen ลงวันที่ 10 มกราคม ค.ศ. 1902 เกี่ยวกับเรื่องการนำระบบไฟฟ้าให้แสงสว่างถนนมาใช้แทนการจุดตะเกียงก๊าซนั้น ถือเป็นคำวินิจฉัยแรกของศาลปกครองที่วางหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะในกรณีที่มีเหตุการณ์หรือสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยศาลปกครองสูงสุดได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้รับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะที่จะสามารถแก้ไขกฎเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการปฏิบัติตามสัญญาได้ เพื่อให้บริการสาธารณะสามารถดำเนินต่อไปอย่างได้ผลดีที่สุด หลังจากนั้นในคดี Jaffray ลงวันที่ 4 พฤษภาคม ค.ศ. 1960 หลักนี้ถูกนำมาใช้อีกครั้ง โดยศาลวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่สามารถฟ้องร้องฝ่ายปกครองเพื่อขอให้สั่งให้ตนดำรงอยู่ในตำแหน่งเดิมได้

หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงยังส่งผลต่อภาระหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในกรณีที่มีการปรับปรุงบริการสาธารณะข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ปฏิบัติหน้าที่อาจต้องปฏิบัติงานบริการที่ไม่ตรงกับระดับความสามารถของตนได้เพราะตำแหน่งหน้าที่ของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นต้องเป็นไปตามที่กฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกำหนดเท่านั้น ไม่มีสิทธิที่จะคงตำแหน่งเดิมโดยห้ามมิให้มีการโยกย้ายหรือเปลี่ยนแปลง และในส่วนของบุคลากรที่ปฏิบัติงานตามสัญญา ก็อาจถูกโยกย้ายหรือยกเลิกสัญญาได้ หากมีการจัดองค์กรใหม่และรูปแบบของการให้บริการมีลักษณะที่เปลี่ยนแปลงไป ส่วนคู่สัญญากับฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น ฝ่ายปกครองย่อมมีอำนาจในการเลิกสัญญาฝ่ายเดียวหรือมีสิทธิพิเศษในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาฝ่ายเดียวได้หากเป็นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อประโยชน์สาธารณะ

หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนี้ถูกนำมาใช้พิจารณาถึงสิทธิของผู้ใช้บริการสาธารณะและหน้าที่ของผู้จัดทำบริการสาธารณะคือ ผู้ใช้บริการสาธารณะทางปกครอง ไม่มีสิทธิที่จะคัดค้านการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะทางปกครอง เนื่องจากบริการสาธารณะทางปกครองเป็นการดำเนินการจัดทำตามหลักเกณฑ์ที่มีกฎหมายและกฎเกณฑ์กำหนดไว้ ส่วนบริการสาธารณะทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมนั้น ตัวผู้ให้บริการสาธารณะก็อยู่ภายใต้หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนี้ด้วย เช่น ในกรณีของสายการบิน ที่สามารถดบินบางเที่ยวหรือในบางเส้นทางได้อันเนื่องมาจากปัญหาในทางเศรษฐกิจ

นอกจากนี้ในกรณีที่มีข้อจำกัดเสรีภาพของผู้ใช้บริการตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเกี่ยวกับบริการสาธารณะที่ชัดเจนและชอบด้วยกฎหมายแต่สิทธิของผู้ใช้บริการยังคงอยู่ภายใต้กฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง เช่น การขึ้นค่าธรรมเนียมในการรักษาพยาบาลของโรงพยาบาลรัฐหรือการปรับราคาของบริการสาธารณะประเภทพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมซึ่งมีผลกระทบต่อ

ผู้ใช้บริการโดยตรง อย่างไรก็ตามก็ตีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงของบริการสาธารณะประเภทอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมบางประเภทจะเปลี่ยนแปลงได้ต่อเมื่อเป็นไปตามเงื่อนไขหรือไม่ขัดต่อข้อยกเว้นของกฎหมายเช่นอัตราค่าบริการในการใช้ก๊าซและไฟฟ้าจะเปลี่ยนแปลงได้เมื่ออัตราค่าบริการใหม่นั้นไม่มีผลย้อนหลัง<sup>8</sup>

### 2.1.3.3 หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง (La continuité)

บริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน หากบริการสาธารณะหยุดชะงักลง ไม่ว่าจะด้วยเหตุใดก็ตาม ประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะย่อมได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ทั้งนี้เนื่องจากความต้องการของประชาชนมีอยู่ตลอดเวลา และฝ่ายปกครองก็ได้รับอำนาจจากกฎหมายที่จะจัดการให้บริการสาธารณะสามารถดำเนินไปได้อย่างเป็นปกติ จึงเกิดหลักสำคัญให้บริการสาธารณะต้องดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง หากมีเหตุใดเป็นเหตุให้บริการสาธารณะหยุดชะงักลง ฝ่ายปกครองย่อมมีอำนาจในการปราบปรามหรือแก้ไขได้

หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะเป็นผลโดยตรงมาจากความต่อเนื่องของรัฐ โดยมีกรกล่าวถึงเป็นครั้งแรกในคดี Winkell ลงวันที่ 7 สิงหาคม ค.ศ. 1909 โดยกล่าวว่า “ความต่อเนื่องเป็นหัวใจสำคัญของบริการสาธารณะ” หลังจากนั้นก็มีกรให้ความสำคัญกับหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะในคำวินิจฉัยต่อมา

ความต่อเนื่องของบริการสาธารณะนั้นไม่มีมาตรฐานที่แน่นอนตายตัว เนื่องจากบริการสาธารณะบางประเภทต้องมีการดำเนินการจัดทำในลักษณะถาวร คือเป็นบริการที่มีความต่อเนื่องตลอด 24 ชั่วโมง เช่น การรักษาพยาบาล การดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การควบคุมการคมนาคมทางอากาศ แต่ในบริการสาธารณะบางประเภท การดำเนินการไม่จำเป็นต้องจัดทำต่อเนื่องตลอด 24 ชั่วโมง เพียงแต่ต้องมีการดำเนินการอย่างสม่ำเสมอ ก็อาจกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขบางประการเฉพาะบริการสาธารณะนั้นๆ ได้ เช่น ห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ เป็นต้น นอกจากนี้ความต่อเนื่องยังสามารถเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยของสังคมด้วย

ในประเด็นเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองนั้น หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะนี้ย่อมมีผลบังคับอย่างเคร่งครัดในกรณีที่เกี่ยวข้องกับผู้รับสัมปทานบริการสาธารณะ ถ้ากิจการที่ให้สัมปทานต้องหยุดชะงักลงเพราะการกระทำใดอันเป็นความผิดของผู้รับสัมปทาน ผู้รับสัมปทานจะต้องถูกบังคับลงโทษตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัมปทาน ส่วนเอกชนผู้ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะย่อมมีสิทธิที่จะเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองจัดการแก้ไขบริการ

<sup>8</sup> CE, Sect., 25 มิถุนายน 1948, Société du journal l'Aurore.

สาธารณณะให้ดำเนินไปตามปกติ หากบริการสาธารณณะขัดข้องหรือหยุดชะงักลงไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม ถึงแม้ฝ่ายปกครองจะมอบให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณณะบางอย่างแทนด้วยการจัดทำเป็นสัญญาทางปกครองระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน แต่ฝ่ายปกครองก็ยังคงมีส่วนร่วมในเรื่องความต่อเนื่องของกิจกรรมที่มอบให้เอกชนไปจัดทำ โดยเอกชนคู่สัญญาจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข 3 ประการคือ

(ก) การเปลี่ยนแปลงสัญญาซึ่งให้อำนาจฝ่ายปกครองที่จะแก้ไขข้อสัญญาได้แต่เพียงฝ่ายเดียว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองตอบความต้องการของบริการสาธารณณะ

(ข) การลงโทษในกรณีที่เกิดความผิดร้ายแรงที่ขัดขวางการดำเนินงานของบริการสาธารณณะซึ่งฝ่ายปกครองผู้รับผิดชอบจะต้องแก้ไขด้วยการเข้าไปทำแทนคู่สัญญาฝ่ายเอกชนหรือยึดกลับมาทำเองเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องของบริการสาธารณณะ

(ค) หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณณะเป็นส่วนหนึ่งของทฤษฎีว่าด้วยเหตุที่ไม่อาจคาดหมายล่วงหน้าได้ (théorie de l'imprévision) กล่าวคือเมื่อเกิดเหตุการณ์บางอย่างขึ้น และมีผลทำให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนซึ่งได้รับมอบหมายจากฝ่ายปกครองให้จัดทำบริการสาธารณณะไม่สามารถดำเนินการตามสัญญาต่อไปได้ตามปกติ ฝ่ายปกครองจะต้องเข้าไปปรับภาวะบางส่วนร่วมกับเอกชนคู่สัญญา ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้บริการสาธารณณะต้องหยุดชะงักลงนั่นเอง

จะเห็นว่าเงื่อนไขหรือวิธีการทั้ง 3 ประการดังกล่าวมานี้มีความแตกต่างจากหลักการทำสัญญาทางกฎหมายเอกชนทั้งสิ้น ซึ่งเหตุที่แตกต่างกันเช่นนี้ก็เนื่องมาจากสภาพกิจการที่เกิดขึ้นตามสัญญาทางปกครองนี้เป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณณะ จึงต้องมีกฎเกณฑ์พิเศษเพื่อรักษาความเป็นประโยชน์สาธารณณะเอาไว้

นอกจากนี้หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณณะยังมีความสำคัญต่อการใช้สิทธินัดหยุดงาน โดยก่อนสงครามโลกครั้งที่สองหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณณะมีผลใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำการหยุดงานซึ่งถือว่าเป็นความผิดตามกฎหมาย ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1946 ใช้บังคับและมีการบัญญัติไว้ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญยอมรับสิทธิในการนัดหยุดงาน จึงก่อให้เกิดปัญหาทางรัฐธรรมนูญตามมาถึงหลักสองหลักที่รัฐธรรมนูญรับรองแต่มีความขัดแย้งกัน คือ สิทธิในการนัดหยุดงานที่รัฐธรรมนูญรับรองกับหลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณณะที่รัฐธรรมนูญก็รับรองเช่นกัน โดยหลักทั้งสองนี้ในบางครั้งก็ขัดแย้งกัน เช่นการนัดหยุดงานอาจเป็นเหตุให้เกิดการขัดขวางการดำเนินงานตามปกติของบริการสาธารณณะที่ทำให้หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณณะถูกระงับได้ เป็นต้น เพื่อเป็นการประนีประนอมระหว่าง



สิทธิในการนัดหยุดงานกับหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ จึงเกิดมาตรการที่จะเข้ามาแก้ไขปัญหาดังกล่าวขึ้นสองวิธีด้วยกันคือการให้บริการขั้นต่ำ และการเข้าดำเนินการเอง

การให้บริการขั้นต่ำ ได้แก่ การที่ฝ่ายปกครองกำหนดมาตรการ รองรับการนัดหยุดงานไว้ว่าไม่ว่าจะนัดหยุดงานอย่างไรก็ตาม จะไม่สามารถหยุดทั้งหมดได้ อย่างน้อยจะต้องมีบริการดังกล่าวอยู่บ้างในบางส่วน เช่น รถไฟเควีวันละ 10 เที่ยว หากจะนัดหยุดงานก็สามารถทำได้ แต่จะต้องมีรถวิ่งอย่างน้อยวันละ 3 เที่ยว ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เป็นการสร้างความลำบากกับประชาชน ผู้ให้บริการสาธารณะ เป็นต้น การให้บริการขั้นต่ำนี้นำไปใช้ในบริการสาธารณะบางประเภทซึ่งการหยุดงานอย่างเด็ดขาดจะทำให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อส่วนรวม จึงต้องกำหนดไว้ว่าจะหยุดงานอย่างไรก็ตามแต่จะหยุดการดำเนินงานจัดทำบริการสาธารณะเหล่านี้อย่างเด็ดขาดทั้งหมดไม่ได้ เช่น บริการสาธารณะเกี่ยวกับโรงพยาบาล ตำรวจ การยุติธรรม การคมนาคมทางอากาศ หรือวิทยุโทรทัศน์ เป็นต้น

การเข้าดำเนินการเอง จะใช้เฉพาะในกรณีที่เกิดผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ โดยหัวหน้าหน่วยงานที่จัดทำบริการสาธารณะสามารถตัดสินใจใช้มาตรการพิเศษโดยส่งคนเข้าไปทำแทนหากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเลยสิทธิในการนัดหยุดงาน

#### 2.1.4 องค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ<sup>9</sup>

บริการสาธารณะส่วนใหญ่รัฐเป็นผู้ มีหน้าที่ในการจัดทำโดยใช้อำนาจในฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำ แต่ต่อมารัฐก็ได้เพิ่มวิธีการจัดทำบริการสาธารณะขึ้น โดยจัดตั้งเป็นองค์กรของรัฐประเภทพิเศษขึ้นมาทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะประเภท และต่อมาเมื่อมีการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นเต็มรูปแบบในปีค.ศ. 1982 จึงมีการมอบบริการสาธารณะหลายประเภทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปจัดทำแทนรัฐและนอกจากนี้ในระยะหลังบริการสาธารณะมีมากประเภทขึ้น บางประเภทต้องใช้กำลังคน กำลังทรัพย์ รวมทั้งเทคโนโลยีระดับสูงมาดำเนินการจัดทำ แต่เนื่องจากบริการสาธารณะประเภทดังกล่าวเป็นบริการสาธารณะซึ่งโดยสภาพแล้วฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องทำเองก็ได้ จึงเกิดการมอบบริการสาธารณะบางประเภทให้เอกชนไปดำเนินการแทนฝ่ายปกครอง โดยฝ่ายปกครองเข้าไปควบคุมดูแลการจัดทำบริการสาธารณะโดยเอกชนเพื่อให้บริการที่เกิดขึ้นอยู่ในมาตรฐานเดียวกับที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำ

<sup>9</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, หน้า 53-71.

### 2.1.4.1 บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ

บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจการจัดทำของรัฐจะต้องเป็นบริการสาธารณะที่เมื่อพิจารณาจากสภาพของบริการสาธารณะนั้นแล้ว เป็นหน้าที่ของรัฐแต่เพียงผู้เดียวที่จะเป็นผู้ดำเนินการจัดทำหรือเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นและมีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งประเทศอย่างทั่วถึง แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นในปีค.ศ. 1982 ก็ได้มีการมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ ดังนั้นบริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐจึงมีสองประเภท คือ บริการสาธารณะระดับชาติ และบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น

1. บริการสาธารณะระดับชาติ ได้แก่ บริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเป็นผู้จัดทำอันได้แก่กิจการที่เกี่ยวกับความมั่นคงและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม รวมทั้งการพัฒนาสังคมและวัฒนธรรม บริการสาธารณะระดับชาติเป็นบริการสาธารณะที่รัฐจัดทำอย่างทั่วถึงตลอดทั้งประเทศ สามารถแบ่งได้เป็น 7 ประเภทคือ บริการสาธารณะทางด้านยุติธรรม ทางด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของสังคม ทางด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ทางด้านการศึกษาของชาติ ทางด้านสังคม ทางด้านวัฒนธรรม และทางด้านการท่องเที่ยว

2. บริการสาธารณะระดับท้องถิ่น ได้แก่ บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่จะดำเนินการจัดทำโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น บริการสาธารณะที่ดำเนินการจัดทำโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีอยู่ด้วยกันสองประเภทคือ บริการสาธารณะระดับชาติซึ่งมอบหมายให้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำ กับบริการสาธารณะซึ่งเป็นหน้าที่แท้ๆของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 ระดับ ได้แก่ บริการสาธารณะระดับเทศบาล บริการสาธารณะระดับจังหวัด และบริการสาธารณะระดับภาค โดยมีกฎหมายแบ่งแยกหน้าที่และประเภทของ บริการสาธารณะที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทจะเป็นผู้จัดทำ บริการสาธารณะซึ่งเป็นหน้าที่แท้ๆที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำสามารถแบ่งได้เป็น 4 ประเภทคือ บริการสาธารณะทางด้านสุขอนามัย ทางด้านเศรษฐกิจ ทางด้านสังคมและการศึกษา และทางด้านวัฒนธรรม

### 2.1.4.2 บริการสาธารณะที่จัดทำโดยเอกชน

นอกจากการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐแล้ว เอกชนเริ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะมากขึ้นซึ่ง การมีส่วนร่วมของเอกชนสามารถแบ่งได้เป็น 2 กรณีคือ การมีส่วนร่วมทางอ้อมกับการมีส่วนร่วมทางตรง

1. การมีส่วนร่วมทางอ้อม ได้แก่ การเข้ามามีส่วนร่วมของเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐ ด้วยวิธีการต่างๆดังต่อไปนี้

- การเลือกตั้ง ภายใต้ระบบการปกครองแบบกระจายอำนาจประชาชน ผู้สนใจสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ด้วยการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหากได้รับการเลือกตั้งเข้าไปแล้วก็จะไปเป็นผู้จัดให้มีและวางหลักเกณฑ์ในการบริหารบริการสาธารณะต่อไป

- คณะที่ปรึกษา ในบางกรณีกฎหมายกำหนดให้ผู้รับผิดชอบหรือหัวหน้าฝ่ายปกครองในหน่วยงานต้องขอความเห็นจากหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ ก่อนที่จะตัดสินใจ การไม่ปฏิบัติตามจะถือว่าเป็นนิติกรรมทางปกครองนั้น ไม่ทำตามแบบที่กฎหมายกำหนด ถือเป็นนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและอาจถูกศาลปกครองเพิกถอนได้

- การให้ความคิดเห็น ฝ่ายปกครองอาจเชิญเอกชนมาปรึกษาหารือเพื่อขอความเห็นเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ ในบางเรื่องก่อนที่ฝ่ายปกครองจะตัดสินใจดำเนินการได้

2. การมีส่วนร่วมทางตรง บริการสาธารณะเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐที่จะจัดทำ แต่ต่อมาเมื่อรัฐมีภาระมากขึ้น กิจการบางอย่างรัฐไม่จำเป็นต้องทำเองเพราะเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐ กิจการบางอย่างต้องใช้งบลงทุนมาก ต้องใช้บุคลากรที่มีความชำนาญเป็นพิเศษ ซึ่งทำให้รัฐไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างดีและรวดเร็วทันตามความต้องการของผู้ใช้บริการสาธารณะ จึงเกิดการมอบบริการสาธารณะให้เอกชนซึ่งมีความสนใจและความพร้อมเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ

การมอบอำนาจให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะหมายความว่าความถึงการกระทำที่รัฐมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้เพราะโดยสภาพแล้วเอกชนไม่ได้มีหน้าที่ที่จะจัดทำบริการสาธารณะเพราะบริการสาธารณะเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของรัฐ ดังนั้นเมื่อรัฐตัดสินใจอนุมัติหรืออนุญาตให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ เอกชนจึงสามารถเข้ามาดำเนินการได้ โดยเอกชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะได้ในกรณีดังต่อไปนี้

- สัมปทาน ได้แก่ สัญญาที่ฝ่ายปกครองมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะด้วยการลงทุนและเสี่ยงภัยของเอกชน โดยเอกชนสามารถเก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการกิจการที่ได้รับสัมปทานจากรัฐไป

- องค์กรวิชาชีพ ได้แก่ องค์กรเอกชนที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมวินัยในการประกอบอาชีพด้วยมาตรการต่างๆ เช่น การวางกฎข้อบังคับทางวิชาชีพ การพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ การพิจารณาลงโทษเมื่อมีการกระทำผิด และเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ เป็นต้น

แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดองค์กรวิชาชีพมีมานานแล้ว โดยได้มีการนำมาใช้กับผู้ประกอบวิชาชีพในกระบวนการยุติธรรม เช่น สภานายความ คณะกรรมการผู้ประกอบวิชาชีพบรรณนิติกรรม เป็นต้น โดยองค์กรวิชาชีพต่างๆเหล่านี้มีฐานะเป็นองค์การมหาชนอิสระ ต่อมาในปี ค.ศ. 1940 ได้มีการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพอื่นๆที่ไม่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมขึ้นมาอีก คือ องค์กรวิชาชีพเกษตรกร องค์กรวิชาชีพแพทย์ องค์กรวิชาชีพสถาปนิก และ องค์กรวิชาชีพเภสัชกร เป็นต้น องค์กรวิชาชีพต่างๆที่เกิดขึ้นมาภายหลังนี้มีสภาพเป็นองค์กรเอกชนที่จัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้เพราะกิจกรรมหรือการดำเนินงานขององค์กรวิชาชีพต่างๆเหล่านี้เป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์มหาชน กล่าวคือ ควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพที่ต้องติดต่อกับประชาชนให้อยู่ในระเบียบวินัยอันดี ไม่ให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการประกอบวิชาชีพเหล่านั้น

แม้ว่าองค์กรวิชาชีพจะมีโครงสร้างและระบบการบริหารงานภายในที่เป็นแบบเอกชน แต่ในการดำเนินงานขององค์กรวิชาชีพกลับมีการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน กล่าวคือ อำนาจในการตรากฎข้อบังคับ หรือหลักเกณฑ์ในการประกอบวิชาชีพ การควบคุมการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพซึ่งถือเป็นนิติกรรมทางปกครอง หรืออำนาจในการพิจารณาลงโทษทางวินัยเมื่อสมาชิกขององค์กรวิชาชีพทำผิดข้อปฏิบัติทางวิชาชีพและการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพซึ่งเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดมีสถานะเช่นคำพิพากษาของศาล สำหรับเหตุผลที่องค์กรวิชาชีพมีทั้งอำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองในการวางกฎเกณฑ์ต่างๆและอำนาจเช่นศาล ในการพิจารณาวินิจฉัยความผิดก็เนื่องมาจากองค์กรวิชาชีพเหล่านี้ได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้เป็นผู้ดูแลควบคุมและดำเนินการต่างๆที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพนั้น เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด จึงต้องมีการมอบอำนาจของรัฐบางประการ ให้เพื่อที่จะสามารถจัดระเบียบในการประกอบอาชีพได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## 2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ

หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะเป็นหลักที่มีความสำคัญต่อการจัดทำบริการสาธารณะเนื่องจากบริการสาธารณะมีความจำเป็นต่อประชาชน การหยุดชะงักของบริการ ย่อมก่อให้เกิดความเดือดร้อน เสียหาย ดังนั้นการจัดทำบริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่อง ทั้งนี้

ความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะของบริการแต่ละประเภทก็มีความแตกต่างกันออกไปตามลักษณะของการดำเนินกิจกรรม บางประเภทต้องจัดทำอย่างถาวรเช่น โรงพยาบาล แต่บางประเภทไม่ต้องการจัดทำอย่างถาวรแต่ต้องมีความต่อเนื่องคือ เป็นไปตามกำหนดเวลาเปิด-ปิดของหน่วยงานที่จัดทำบริการสาธารณะนั้น

## 2.2.1 แนวความคิดและความเป็นมา

หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะเป็นหลักการที่เป็นแก่นหรือสำคัญที่สุดในตัวของบริการสาธารณะเอง (de l'essence même du service) หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะอยู่บนพื้นฐานของแนวความคิดว่าบริการสาธารณะเป็นสิ่งที่จำเป็น เป็นหลักประกันความต้องการของประชาชนในสังคม บริการสาธารณะจึงจำเป็นต้องมีความต่อเนื่องมิใช่แค่การให้บริการเป็นครั้งคราวหรือขาดช่วงความต่อเนื่อง ทั้งนี้เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนที่มีอยู่ตลอดเวลา โดยนัยนี้หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะจึงเป็นหลักกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อแก้ไขการดำเนินงานที่บกพร่อง

## 2.2.2 ฐานะของหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ

หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะอันเป็นหัวใจสำคัญของการจัดทำบริการสาธารณะ มิได้ถูกนำมาใช้บังคับเฉพาะกับฝ่ายปกครองที่จัดทำบริการสาธารณะเท่านั้น แต่ยังมีผลใช้บังคับไปถึงรัฐวิสาหกิจและเอกชนซึ่งเป็นผู้รับมอบอำนาจในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ ไม่ว่าจะการมอบอำนาจนั้นจะอยู่ในรูปของกฎหมายหรือสัญญาก็ตาม ดังนั้นหากการจัดทำบริการสาธารณะไม่เป็นไปตามหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ ผู้จัดทำบริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็นรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนย่อมต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น ดังนั้นการพิจารณาฐานะของหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะจึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้เห็นถึงการยอมรับหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะว่ามีฐานะเทียบเท่ารัฐธรรมนูญ และมีฐานะเป็นหลักกฎหมายทั่วไป

### ก. มีคุณค่าเทียบเท่ารัฐธรรมนูญ

หลักที่มีคุณค่าเทียบเท่ารัฐธรรมนูญนั้นหมายถึง หลักที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้สร้างขึ้นโดยไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดๆรองรับ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในอดีตหรือกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันและหลักการที่ถูกสร้างขึ้นเหล่านี้ถือเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะถูกสถาปนาขึ้นให้เป็นหลักที่มีคุณค่าเทียบเท่ารัฐธรรมนูญ โดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ยืนยันหลักว่าด้วยความต่อเนื่องในคำวินิจฉัย

คดี Droit de grève à la radio et à la télévision ลงวันที่ 25 กรกฎาคม ค.ศ. 1979 ว่า “ความต่อเนื่องของบริการสาธารณะมีลักษณะเป็นหลักตามรัฐธรรมนูญ” หลักการที่สำคัญของหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะคือ นิติบุคคลผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะจะต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องตลอดเวลา

### ข. เป็นหลักกฎหมายทั่วไป

หลักกฎหมายทั่วไป ถือเป็นบ่อเกิดสำคัญของกฎหมายปกครอง โดยเป็นหลักกฎหมายที่มีได้มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่สอดแทรกอยู่ในระบบกฎหมายหนึ่ง ๆ เนื่องจากการพิจารณาคดีนั้น ศาลไม่อาจปฏิเสธไม่พิจารณาวินิจฉัยคดีโดยอ้างว่าไม่มีกฎหมายบัญญัติถึงกรณีนั้น ดังนั้นในกรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติศาลจึงจำเป็นต้องสร้างหลักกฎหมายขึ้นมา โดยหลักกฎหมายนี้มีความสอดคล้องกับความเห็นร่วมของคนในสังคม และสอดคล้องกับหลักเหตุผลและหลักตรรกะของวิชานิติศาสตร์เป็นการสร้างขึ้นมาตามอำเภอใจ และหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะก็เป็นหลักกฎหมายทั่วไปซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยให้หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะนั้นเป็นหัวใจสำคัญของบริการสาธารณะ เป็นเหตุให้ในปัจจุบันหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะนั้นมีฐานะเป็นหลักกฎหมายทั่วไป กล่าวคือศาลสามารถนำมาพิจารณาวินิจฉัยคดีได้แม้ไม่มีบทบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร หลักนี้ย่อมสามารถนำมาใช้พิจารณาได้ในฐานะของหลักกฎหมายทั่วไปที่เป็นเบื้องหลังของวัตถุประสงค์ในการจัดให้มีบริการสาธารณะ

#### 2.2.3 ผลของหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ<sup>10</sup>

หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ เป็นพื้นฐานแนวความคิดของกฎหมายหลาย ๆ เรื่อง หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะนี้ทำให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่จำเป็นเพื่อรักษาความต่อเนื่องของบริการสาธารณะไว้ เพื่อมิให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายต่อบริการสาธารณะอันได้แก่ ผลต่อการปฏิบัติราชการ ผลต่อบุคลากรภาครัฐและผลต่อสัญญาทางปกครอง

##### 2.2.3.1. ผลต่อการปฏิบัติราชการ

หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะมีผลต่อการปฏิบัติราชการคือ ทำให้เกิดระบบการรักษาราชการแทนหรือการรักษาราชการในตำแหน่ง กล่าวคือ เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ

<sup>10</sup> บุนผา อัครพิมาน, หลักกฎหมายทั่วไป, ใน รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 1: กฎหมายปกครองภาคสารบัญญัติ.

หน้าที่ในการปฏิบัติราชการนั้นไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้หรือ ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งนั้นให้เจ้าหน้าที่ที่ดำรงตำแหน่งหนึ่งมีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบงานในตำแหน่งอื่นอีกตำแหน่งหนึ่งเป็นการชั่วคราว เช่น ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาราชการแทนถ้ามีรองนายกรัฐมนตรีหลายคนให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รองนายก รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน<sup>11</sup> หรือกรณีที่ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญว่างลง หรือผู้ดำรงตำแหน่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ และเป็นกรณีที่มีได้บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งให้ข้าราชการพลเรือนที่เห็นสมควรรักษาการในตำแหน่งนั้นได้<sup>12</sup>

### 2.2.3.2. ผลต่อบุคลากรภาครัฐ

นอกจากนี้ภายใต้หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะยังมีผลต่อการลาออกจากราชการหรือรัฐวิสาหกิจคือการลาออกจะมีผลต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาแล้วเท่านั้น ระหว่างที่ยังไม่ได้รับอนุมัติผู้นั้นยังคงมีหน้าที่ในการปฏิบัติงานอยู่ โดยการห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ลาออกจากราชการก่อนได้รับอนุมัตินี้ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาอาศัยมีเวลาสามารถหาผู้มาปฏิบัติหน้าที่แทนได้โดยมุ่งหมายให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างต่อเนื่องนั่นเอง

### 2.2.3.3. ผลต่อระบบสัญญาทางปกครอง

หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะเป็นผลให้สัญญาทางปกครองมีลักษณะแตกต่างจากสัญญาแพ่งทั่วไป เช่น ในสัญญาทางปกครองคุณสมบัติของคู่สัญญาถือเป็นสาระสำคัญของสัญญาคู่สัญญาฝ่ายเอกชนต้องปฏิบัติตามสัญญาด้วยตนเองเพื่อเป็นหลักประกันว่าการจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นภารกิจของฝ่ายปกครองจะบรรลุผล ฝ่ายปกครองมีการคัดเลือกคู่สัญญา โดยเน้นที่คุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ามาเป็นคู่สัญญา การโอนสิทธิตามสัญญาให้บุคคลภายนอกเพื่อเข้ามาปฏิบัติตามสัญญาแทนจึงกระทำมิได้ เว้นแต่ได้รับความยินยอมจากฝ่าย

<sup>11</sup> มาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บัญญัติว่า “ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ รองนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรองนายกรัฐมนตรีหลายคน ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่ง รองนายกรัฐมนตรี หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้ รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน”

<sup>12</sup> มาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญว่างลง หรือผู้ดำรงตำแหน่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ และเป็นกรณีที่มีได้บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการพลเรือนที่เห็นสมควรรักษาการในตำแหน่งนั้นได้”

ปกครองก่อน นอกจากนี้หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะยังส่งผลให้เกิดหลักเอกสิทธิ์ของคู่สัญญาฝ่ายปกครอง คือ ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการควบคุมดูแลการปฏิบัติตามสัญญา การบังคับการให้เป็นไปตามสัญญา การแก้ไขข้อสัญญาฝ่ายเดียว และการเลิกสัญญาฝ่ายเดียวเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยการใช้อำนาจเหล่านี้ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ช่วยเหลือ เยียวยา คู่สัญญาฝ่ายเอกชนตามความเหมาะสมและเป็นธรรม และในกรณีที่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนผิดสัญญาอย่างร้ายแรงอันมีผลเป็นการขัดขวางบริการสาธารณะ คู่สัญญาฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องเข้าดำเนินการแทนคู่สัญญาหรือให้บุคคลภายนอกเข้ามาดำเนินการแทน โดยให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายหรืออาจยึดบริการสาธารณะนั้นกลับมาดำเนินการเอง นอกจากนี้หากเกิดเหตุอันมิอาจคาดหมายล่วงหน้าได้ (théorie de l'imprévision) คือ เกิดเหตุการณ์บางอย่างขึ้นและมีผลทำให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่สามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะตามสัญญาทางปกครองต่อไปได้ตามปกติ ฝ่ายปกครองต้องเข้าไปรับภาระบางส่วนร่วมกับคู่สัญญาฝ่ายเอกชน เพื่อมิให้บริการสาธารณะต้องหยุดชะงักลง

### 2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธินัดหยุดงาน

สิทธินัดหยุดงานเป็นสิทธิของลูกจ้างที่ได้รับการยอมรับในนานาประเทศ แต่อาจมีความแตกต่างกันไปโดยรัฐบาลในบางประเทศอาจจำกัดสิทธินัดหยุดงานในกิจการบางประเภทอันเนื่องมาจากลักษณะของการปฏิบัติหน้าที่ของกิจการนั้นซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อชีวิต และความปลอดภัยของประชาชนในประเทศ การนัดหยุดงานเป็นการใช้สิทธิของลูกจ้างเพื่อเพิ่มอำนาจในการเจรจาต่อรองกับฝ่ายนายจ้าง โดยที่การนัดหยุดงานนั้นมีหลายรูปแบบที่ต่างกันไป รูปแบบของการนัดหยุดงานในบางลักษณะอาจได้รับการยอมรับว่าชอบด้วยกฎหมายในบางประเทศแต่ในขณะเดียวกันก็อาจถือว่าเป็นการมิชอบด้วยกฎหมายในบางประเทศ ทั้งนี้การนัดหยุดงานที่ชอบด้วยกฎหมายนอกจากการพิจารณาถึงรูปแบบของการนัดหยุดงานที่ได้รับการยอมรับว่าชอบด้วยกฎหมายแล้วยังต้องมีการปฏิบัติให้เป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดและไม่เป็นการกระทำที่ผิดต่อกฎหมายไม่ว่าจะเป็นกฎหมายอาญา กฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายอื่นด้วย

#### 2.3.1 วัตถุประสงค์ของการนัดหยุดงาน

การนัดหยุดงานเป็นมาตรการสุดท้ายที่จะนำมาใช้ในกระบวนการเจรจาต่อรองร่วมระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง มีทฤษฎีในทางแรงงานสัมพันธ์ว่าการนัดหยุดงานทำได้ต่อเมื่อกระบวนการระงับข้อพิพาทแรงงาน โดยวิธีอื่น เช่น การประนีประนอมและการชี้ขาดข้อพิพาท



แรงงานไม่อาจทำได้สำเร็จ<sup>13</sup> โดยสิทธิของคนงานในการนัดหยุดงานนั้นเป็นการคุ้มครองเสรีภาพของการเจรจาต่อรองระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง เมื่อนายจ้างและลูกจ้างมีความขัดแย้งกันเกี่ยวกับสภาพการทำงาน ลูกจ้างย่อมมีสิทธิปฏิเสธไม่ทำงานเช่นเดียวกับสิทธินายจ้างในการหาคนเข้ามาทำงานใหม่ ในประเทศทั่วไป ซึ่งเศรษฐกิจเป็นแบบการค้าเสรีนั้น สิทธิในการนัดหยุดงานมักจะได้รับการยอมรับเมื่อประเทศอยู่ในภาวะสถานการณ์ปกติ แต่หากประเทศอยู่ในภาวะสงคราม การนัดหยุดงานอาจถือเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายได้ เพราะเหตุว่าทุกภาคเศรษฐกิจสภาพแรงงานและองค์กรนายจ้างมักจะมีความเห็นว่าการนัดหยุดงานซึ่งเป็นผลของการขัดแย้งระหว่างนายจ้างและลูกจ้างซึ่งได้รับการยอมรับในสภาวะปกตินั้นไม่ควรได้รับการผ่อนผันเมื่อประเทศอยู่ในภาวะวิกฤติการณ์รุนแรง

กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ถือว่า การนัดหยุดงานที่ชอบด้วยกฎหมายนั้นต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อเปลี่ยนแปลงข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างเท่านั้น ได้แก่ อัตราค่าจ้างและเวลาทำงาน การปฏิบัติงานของสหภาพแรงงานในแง่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องค่าจ้างและเวลาทำงาน การจัดการของสหภาพแรงงานทั่วไป ภาวะการทำงานเป็นต้น โดยข้อพิพาทเกี่ยวกับเวลาทำงานนั้น รวมถึงข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการทำงานล่วงเวลา ค่าทำงานล่วงเวลา การทำงานเป็นกะและการทำงานในเวลากลางคืนด้วย ปัญหาเกี่ยวกับการเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน การรับรองสหภาพแรงงานในสถานประกอบการก็อาจเป็นสาเหตุแห่งการนัดหยุดงานได้ ถ้าการนัดหยุดงานใดมีวัตถุประสงค์อื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องสภาพการจ้าง เช่น การนัดหยุดงานเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลลาออกจากตำแหน่ง ซึ่งเป็นการนัดหยุดงานโดยมีวัตถุประสงค์ในทางการเมืองไม่ถือเป็นการนัดหยุดงานที่ชอบด้วยกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ นอกจากนี้การนัดหยุดงานต้องเป็นการกระทำระหว่างคู่กรณีสองฝ่ายคือ ฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง หากการนัดหยุดงานเป็นการกระทำเพื่อเรียกร้องเอาจากฝ่ายอื่น การนัดหยุดงานนั้นก็เป็นการนัดหยุดงานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแรงงานสัมพันธ์เช่นกัน ทั้งนี้การนัดหยุดงานต้องมีลักษณะเป็นการชั่วคราวเท่านั้น เพราะวัตถุประสงค์ของการนัดหยุดงานเพียงเพื่อให้ฝ่ายนายจ้างยินยอมทำตามข้อเรียกร้องของฝ่ายลูกจ้างเท่านั้น มิได้มีวัตถุประสงค์ที่มุ่งจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ฝ่ายนายจ้าง

### 2.3.2 ขั้นตอนการนัดหยุดงาน

ก่อนที่ลูกจ้างจะใช้สิทธินัดหยุดงานนั้น โดยส่วนมากกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ของประเทศต่างๆมักกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นเงื่อนไขให้ลูกจ้างปฏิบัติก่อนที่จะ

<sup>13</sup> พรเพชร วิชิตชลชัย, คำอธิบายกฎหมายแรงงาน, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2523),

ใช้สิทธินัดหยุดงานได้ เพื่อให้ทั้งนายจ้างและลูกจ้างได้มีโอกาสพบปะเจรจาตกลงกัน เพื่อเป็นการ ขจัดข้อขัดแย้งต่างๆที่เกิดขึ้นระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง โดยเป็นการเจรจาโดยสันติวิธีโดยความ ยินยอมของทั้งสองฝ่าย โดยขั้นตอนและแนวปฏิบัติก่อนการใช้สิทธินัดหยุดงานที่ได้รับการยอมรับ ในนานาประเทศคือ การแจ้งข้อเรียกร้อง การเจรจา การไกล่เกลี่ย การชี้ขาด เป็นต้น

1. การแจ้งข้อเรียกร้อง การแจ้งข้อเรียกร้องต่อนายจ้างเพื่อให้มีการร่วมเจรจา ต่อรองเกิดขึ้นระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง หรือตัวแทนของทั้งสองฝ่าย ในบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา และฟิลิปปินส์ ถือว่าการที่นายจ้างไม่ยอมเจรจากับลูกจ้างหรือตัวแทนของลูกจ้างโดย ไม่มีเหตุผลอันสมควร ถือเป็น การกระทำอันไม่เป็นธรรม โดยการแจ้งข้อเรียกร้องนั้นถ้าทั้งสองฝ่าย ไม่เคยมีหรือทำข้อตกลงหรือสัญญาร่วมเจรจาต่อรองไว้ก่อน ฝ่ายลูกจ้างหรือสหภาพแรงงานอาจ แจ้งเมื่อใดก็ได้ แต่หากสองฝ่ายเคยมีหรือทำข้อตกลงไว้แล้ว ก็จะแจ้งข้อเรียกร้องนั้นกระทำได้เมื่อ ไกล่ครบกำหนดอายุของข้อตกลง โดยการแจ้งข้อเรียกร้องการแจ้งข้อเรียกร้องในกรณีนี้ต้องแจ้ง ล่วงหน้าตามที่กฎหมายแต่ละประเทศกำหนด เช่น 60 หรือ 90 วันก่อนที่ข้อตกลงเดิมหมดอายุและ ในระหว่างการแจ้งข้อเรียกร้องล่วงหน้าไม่ว่ากรณีใดๆลูกจ้างไม่สามารถใช้สิทธินัดหยุดงานได้ และ เมื่อนายจ้างได้รับข้อเรียกร้องจากลูกจ้างแล้วกฎหมายอาจกำหนดระยะเวลาให้นายจ้างต้องตอบรับ หรือปฏิเสธข้อเรียกร้องของลูกจ้าง

ประเด็นเกี่ยวกับข้อเรียกร้องนั้นเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง บางประเทศ อาจกำหนดว่าประเด็นใดบ้างที่สามารถเรียกร้องให้มีการเจรจาได้และในขณะเดียวกันอาจกำหนด ประเด็นที่ห้ามเรียกร้องให้มีการเจรจาด้วย ประเด็นที่อาจนำไปสู่การเรียกร้องได้แก่ ค่าจ้าง ข้อกำหนดเกี่ยวกับวันและเวลาทำงาน เช่น จำนวนชั่วโมงการทำงานต่อวัน หรือต่อสัปดาห์ การ ทำงานล่วงเวลา ข้อตกลงเกี่ยวกับการลา การเลิกจ้าง สวัสดิการ เป็นต้น

2. การไกล่เกลี่ย การเจรจาต่อรองระหว่างนายจ้างและลูกจ้างภายหลังจากที่มีการ ยื่นข้อเรียกร้องนั้นเป็นเรื่องของนายจ้างและลูกจ้าง หากสามารถเจรจาตกลงกันได้ ข้อพิพาทที่ เกิดขึ้นนั้นก็จะเป็นอันระงับไป แต่หากไม่สามารถตกลงกันได้หรือฝ่ายนายจ้างรับข้อเรียกร้องแล้วแต่ ไม่ยอมเข้าร่วมเจรจาด้วย การระงับข้อพิพาทก็จะเป็นขั้นตอนของการไกล่เกลี่ย โดยการไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทแรงงานจำเป็นต้องมีคนกลางเสมอ คนกลางดังกล่าวมีหน้าที่ที่จะช่วยให้คู่พิพาทแรงงานได้ ตกลงกันด้วยความสมัครใจของทั้งสองฝ่าย ซึ่งอาจตกลงกันได้เพราะข้อเสนอแนะของคนกลาง หรือตกลงกันได้เนื่องจากการต่อรองที่มีคนกลางช่วยเหลือสนับสนุน ข้อตกลงการจ้างหรือสัญญา ร่วมเจรจาต่อรองที่เกิดจากการไกล่เกลี่ยจึงเป็นข้อตกลงซึ่งคู่กรณีพอใจและยอมรับปฏิบัติมากที่สุด รองจากข้อตกลงหรือสัญญาที่เกิดจากการเจรจาต่อรองกันเอง โดยปกติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท แรงงานนั้น คู่กรณีอาจเลือกใช้เองโดยร่วมกันเลือกหรือหาผู้ไกล่เกลี่ยเอง หรือขอรับบริการจาก

หน่วยงานที่บริการทางด้านนี้ หรือขอรับบริการจากรัฐก็ได้ ส่วนระยะเวลาในการไกล่เกลี่ยนั้น โดยปกติไม่มีการจำกัดระยะเวลาไว้ ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยจะต้องพยายามไกล่เกลี่ยไปจนกว่าคู่กรณีจะตกลงกันได้ ซึ่งอาจใช้ระยะเวลาหลายวันหรือหลายเดือนก็ได้

3. การชี้ขาด คือ การมอบข้อพิพาทแรงงานให้คนกลางซึ่งอาจเป็นบุคคลคนเดียว หรือคณะบุคคลพิจารณาชี้ขาดว่า คู่กรณีจะปฏิบัติอย่างไร ในเรื่องที่พิพาทกันอยู่นั้น และทั้งสองฝ่ายมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำชี้ขาดนั้น การชี้ขาดเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทแรงงานที่ได้ผลอย่างแน่นอน เพราะเมื่อใดมีการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน ก็อาจถือว่าข้อพิพาทแรงงานนั้นได้ยุติลงแล้ว

การชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานยังอาจแบ่งออกได้เป็น 3 แบบ คือ การชี้ขาดโดยสมัครใจ การชี้ขาดโดยบังคับ และการชี้ขาดโดยศาล<sup>14</sup>

การชี้ขาดโดยสมัครใจ (voluntary arbitration) หมายถึง กรณีที่คู่กรณีพิพาทสมัครใจเข้าสู่การชี้ขาด โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะยุติข้อพิพาทแรงงานนั้น และเพื่อจะได้ข้อยุติจากคำชี้ขาดของผู้ชี้ขาดไปปฏิบัติตาม โดยคู่กรณีทั้งสองฝ่ายต้องตกลงใจหรือพร้อมใจกันใช้วิธีการนี้เอง หรือโดยคำแนะนำของบุคคลภายนอก และคู่กรณีมีสิทธิอิสระที่จะเลือกผู้ชี้ขาดเองโดยคู่กรณีอาจเลือกจากบุคคลทั่วไป หรืออาจเลือกจากบัญชีรายชื่อของหน่วยบริการทางด้านนี้ซึ่งอาจเป็นของรัฐ หรือของเอกชนก็ได้ โดยการเลือกผู้ชี้ขาดนั้น คู่กรณีอาจเลือกบุคคลและแต่งตั้งตัวบุคคลไว้ล่วงหน้าเพื่อชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานระหว่างคู่กรณีเป็นการประจำ (permanent) หรือเลือกตัวบุคคลและแต่งตั้งตัวบุคคลเป็นการเฉพาะเมื่อเกิดข้อพิพาทแรงงานแต่ละคราว (ad hoc) ก็ได้โดยปกติ คำชี้ขาดที่ผู้ชี้ขาดออกมานั้นถือว่าเป็นที่สุดและมีผลผูกพัน (final and binding) ให้คู่กรณีต้องปฏิบัติตาม

การชี้ขาดโดยสมัครใจ มักจะใช้กับข้อพิพาทแรงงานที่เกี่ยวกับสิทธิเท่านั้น ข้อพิพาทแรงงานที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ คู่กรณีมักจะไม่นิยมนำเข้าสู่การชี้ขาด เพราะการเรียกเอาหรือการสงวนผลประโยชน์ไว้นั้นน่าจะเป็นเรื่องของการตัดสินใจของผู้เกี่ยวข้องโดยตรงเท่านั้น ในสัญญาร่วมเจรจาต่อรองระหว่างนายจ้างและลูกจ้างในบางประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา นายจ้างและลูกจ้างมักจะตกลงกันไว้ในเรื่องเกี่ยวกับการยุติข้อร้องทุกข์ (Grievance procedure) ว่า ในกรณีที่ไม้อาจตกลงกันได้ในเรื่องข้อร้องทุกข์ หรือในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการตีความตามข้อตกลง คู่กรณีจะมอบเรื่องให้ผู้ชี้ขาด (arbitrator) เป็นผู้พิจารณาสำหรับในประเทศไทยนั้น นายจ้างและลูกจ้างบางรายก็ใช้วิธีการชี้ขาดโดยสมัครใจในกรณีที่มีข้อพิพาทแรงงานระหว่างกัน

<sup>14</sup> วรพจน์วัชรพงศ์กุล, “กระบวนการระงับข้อพิพาทแรงงานตามกฎหมาย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 56-57

ด้วย บางรายกำหนดไว้ในข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง บางรายกำหนดไว้ในข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน และบางรายก็ตกลงกันตั้งผู้ชี้ขาดขึ้นเมื่อไม่ประสงค์จะใช้วิธีการอย่างอื่น

การชี้ขาดโดยบังคับ (compulsory arbitration) หมายถึง กรณีที่คู่พิพาทถูกบังคับให้เข้าสู่การชี้ขาด โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะยุติพิพาทแรงงานเพื่อมิให้มีการปิดงานหรือการนัดหยุดงานในสถานประกอบการนั้น โดยมีกฎหมายหรือคำสั่งจากผู้มีอำนาจตามกฎหมายบังคับให้ข้อพิพาทแรงงานนั้นเข้าสู่การชี้ขาดของบุคคลหรือคณะบุคคลที่กำหนดไว้ และกำหนดให้คู่กรณีต้องปฏิบัติตามคำสั่งชี้ขาดนั้นวัตถุประสงค์สำคัญในการนำระบบการชี้ขาดโดยบังคับมาใช้คือ การป้องกันการนัดหยุดงาน ดังนั้นการชี้ขาดโดยบังคับจึงเป็นการจำกัดสิทธิในการนัดหยุดงาน (right to strike) ดังนั้นการตรากฎหมายบังคับให้กิจการใดหรือข้อพิพาทแรงงานรายใดเข้าสู่การชี้ขาด จึงต้องมีพิจารณาโดยรอบคอบ และใช้เฉพาะกิจการที่สำคัญจริง ๆ เท่านั้น การชี้ขาดโดยบังคับจึงมักจะใช้เฉพาะกิจการบริการสาธารณะ (public utilities) เช่น การประปา การไฟฟ้า เป็นต้น ซึ่งถ้าหากนัดหยุดงานแล้วประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศเดือดร้อน การชี้ขาดโดยบังคับนั้น โดยปกติมักกำหนดให้คณะบุคคลเป็นผู้ชี้ขาด มักอยู่ในรูปแบบของไตรภาคี (triparties) ซึ่งประกอบด้วยบุคคลสามฝ่าย คือ คณะกรรมการฝ่ายกลางหรือฝ่ายรัฐ คณะกรรมการฝ่ายนายจ้าง และคณะกรรมการฝ่ายลูกจ้าง ร่วมกันเป็นคณะผู้ชี้ขาด บางประเทศเรียกคณะบุคคลเหล่านี้ว่า “คณะกรรมการ” (commission) เช่น คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทย คณะกรรมการแรงงานกลางในประเทศเกาหลี บางประเทศเรียกว่า “ศาล” (court) เช่น ศาลเพื่อการชี้ขาดอุตสาหกรรม (Industrial Arbitration Court) ในประเทศมาเลเซียและประเทศสิงคโปร์ เป็นต้น

การชี้ขาดโดยศาล การชี้ขาดโดยศาลนั้นเป็นเรื่องที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งสมัครใจนำข้อพิพาทไปสู่องค์กรที่ทำหน้าที่ตัดสินชี้ขาดซึ่งบางประเทศเรียกว่า ศาลแรงงาน (Labour court) และเมื่อศาลแรงงานรับข้อพิพาทนั้นไว้พิจารณาแล้ว ก็จะมีกระบวนการบังคับให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งต้องเข้าสู่การชี้ขาดโดยเข้ามาแสดงข้อเท็จจริงหรือต่อสู้ข้อกล่าวหาของอีกฝ่ายหนึ่ง การชี้ขาดในรูปแบบนี้ จึงเป็นการชี้ขาดทั้งโดยสมัครใจและบังคับผสมกัน การชี้ขาดโดยศาลแรงงานนั้น โดยปกติมักจะมีกระบวนการคล้ายระบบศาลที่พิจารณาคดีธรรมดาทั่วไป หากแต่จะแตกต่างเฉพาะวิธีการพิจารณาซึ่งมักจะรวดเร็วและประหยัด และบุคคลที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษามักจะเป็นระบบไตรภาคี มีผู้พิพากษา 3 ฝ่าย คือฝ่ายกลางหรือตัวแทนของรัฐ ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้าง เช่น ศาลแรงงานในประเทศไทย และศาลแรงงานประเทศอิสราเอล เป็นต้น บางประเทศเป็นระบบทวิภาคี มีผู้พิพากษา 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างเท่านั้น เช่น ศาลแรงงานในประเทศฝรั่งเศส เป็นต้นข้อพิพาทแรงงานที่จะนำเข้าสู่ศาลนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นข้อพิพาทแรงงานเกี่ยวกับสิทธิ (dispute of right) อันเกิดจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานหรือการไม่ปฏิบัติตามสัญญา

หรือข้อตกลง สำหรับข้อพิพาทแรงงานเกี่ยวกับผลประโยชน์ (dispute of interest) อันเกิดจากการเรียกร้อง และการเจรจาต่อรองเรื่องผลประโยชน์เกี่ยวกับการจ้างนั้น มักจะใช้วิธีการอย่างอื่น

### 2.3.3 รูปแบบของการนัดหยุดงาน<sup>15</sup>

การนัดหยุดงาน หมายถึงการที่ลูกจ้างร่วมกันไม่ทำงานชั่วคราว โดยมีสาเหตุมาจากข้อพิพาททางแรงงาน แต่ในการนัดหยุดงานแต่ละครั้งก็มีรูปแบบที่แตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์ของการต่อรองกับฝ่ายนายจ้าง แม้ในกฎหมายมิได้กำหนดรูปแบบของการนัดหยุดงานไว้ แต่การนัดหยุดงานที่ชอบด้วยกฎหมายนั้น จะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมายและไม่เป็นการกระทำที่มีความผิดตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายอาญา หรือกฎหมายอื่น โดยรูปแบบการนัดหยุดงานเกิดขึ้นในลักษณะต่างๆดังต่อไปนี้

การนัดหยุดงานระยะสั้น ลูกจ้างจะนัดหยุดงานเป็นระยะเวลาเท่าใดก็ได้ เช่น 30 นาที 1 วัน หรือหลายวันก็ได้ ก็สามารถกระทำได้ หากได้ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ ให้แจ้งเป็นหนังสือให้พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานและอีกฝ่ายหนึ่งทราบล่วงหน้าเป็นเวลาอย่างน้อยยี่สิบสี่ชั่วโมงตั้งแต่เวลาที่แจ้ง การนัดหยุดงานนี้หากไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมาย หรือตามที่แจ้งการนัดหยุดงานไว้ ย่อมเป็นการนัดหยุดงานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ เพราะลูกจ้างยังอยู่ในสถานที่ทำงาน และหากการกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่นายจ้างแล้ว ลูกจ้างย่อมไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย และอาจมีความผิดฐานละเมิดตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือตามกฎหมายอาญาอีกด้วย

การนัดหยุดงานบางส่วน กฎหมายมิได้กำหนดจำนวนลูกจ้างที่ร่วมนัดหยุดงานไว้ การนัดหยุดงานจึงอาจกระทำเพียงบางส่วน หากได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายแล้ว ลูกจ้างที่เหลือเพียงส่วนน้อยก็ยังสามารถหยุดงานต่อไปได้โดยชอบทางกฎหมาย ทั้งนี้เพราะการนัดหยุดงานตามกฎหมายไทยเป็นสิทธิของลูกจ้างทุกคน

การนัดหยุดงานโดยมิใช่มติสหภาพแรงงาน ในบางประเทศ การนัดหยุดงานจะกระทำได้โดยสหภาพแรงงานเท่านั้น ซึ่งถือว่าเป็นการนัดหยุดงานอย่างเป็นทางการ แต่สำหรับประเทศไทย การนัดหยุดงานเป็นสิทธิโดยชอบของลูกจ้างทุกคน รวมทั้งสหภาพแรงงาน หากได้กระทำถูกต้องครบถ้วนตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้

<sup>15</sup> กิติพงษ์ หังสพฤกษ์, “รูปแบบการนัดหยุดงานและการปิดงาน,” วารสารศาลแรงงาน 11 (ตุลาคม-ธันวาคม 2538), 35-43.

การนัดหยุดงานแบบสกัดกั้นสายการผลิตหรือการนัดหยุดงานแบบจุกขวด เป็นการนัดหยุดงานบางส่วน ที่มีความสำคัญต่อสายการผลิตขั้นต่อไป ทำให้ลูกจ้างกลุ่มอื่นไม่สามารถทำงานหรือดำเนินการผลิตต่อไปได้ การกระทำเช่นนี้ถือเป็นการนัดหยุดงานที่ชอบด้วยกฎหมาย เช่นเดียวกับการนัดหยุดงานบางส่วนและการนัดหยุดงานแบบสับเปลี่ยนหมุนเวียนหากได้ปฏิบัติถูกต้องครบถ้วนตามขั้นตอนทางกฎหมาย

การนัดหยุดงานแบบหมุนเวียนเป็นการนัดหยุดงานที่สับเปลี่ยนหมุนเวียนจากแผนกหนึ่งไปอีกแผนกหนึ่งหรือจากโรงงานหนึ่งไปอีกโรงงานหนึ่ง การนัดหยุดงานเช่นนี้หากกระทำถูกต้องครบถ้วนตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการนัดหยุดงานที่ชอบด้วยกฎหมาย เช่นกัน

การนัดหยุดงานระดับชาติเป็นการนัดหยุดงานเพื่อเรียกร้องปกป้องสิทธิและประโยชน์ในเรื่องต่างๆ รวมทั้งสวัสดิการต่างๆหรือเพื่อให้นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมายตามสัญญาจ้างแรงงาน หรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง หรือการเลิกจ้างบางแผนกหรือบางส่วนด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจหรือการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ ทั้งนี้ไม่ว่าจะเกิดจากข้อพิพาทแรงงานโดยตรงหรือไม่ก็ตาม ซึ่งการนัดหยุดงานแบบนี้มักมีวัตถุประสงค์เพื่อเรียกร้อง ต่อต้าน หรือประท้วงรัฐบาลโดยตรง และเป็นการนัดหยุดงานโดยสหภาพแรงงานในหลายสถานประกอบการร่วมกัน ทั้งนี้เพื่อแสดงพลังอำนาจในการเจรจาต่อรองร่วม การนัดหยุดงานระดับชาตินี้มีลักษณะที่ใกล้เคียงกับการนัดหยุดงานทางการเมือง เพราะโดยทั่วไปแล้วมักมีวัตถุประสงค์เพื่อต่อต้านนโยบายทางด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นหากไม่ประสบความสำเร็จ ลูกจ้างที่ร่วมชุมนุมนัดหยุดงานนอกจากจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานและมีความผิดตามกฎหมายอื่นอีก

การหยุดงานด้วยความเห็นใจเป็นการปกป้องผลประโยชน์ของลูกจ้างอื่นที่กำลังทำการนัดหยุดงานในสถานประกอบการเดียวกันหรือต่างสถานประกอบการกัน การนัดหยุดงานเช่นนี้เป็นการนัดหยุดงานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ เนื่องจากไม่มีสาเหตุจากข้อพิพาทแรงงานนั่นเองและเป็นการนัดหยุดงานที่ไม่เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจเลย ลูกจ้างก็ไม่ได้ค่าจ้างในระหว่างการนัดหยุดงานรวมทั้งไม่ได้ประโยชน์อื่นใดจากการนัดหยุดงานเลย

การนัดหยุดงานที่ไม่คาดคิด เป็นการนัดหยุดงานแบบนี้ไม่คำนึงถึงเวลาหรือขั้นตอนตามกฎหมาย อาจนัดหยุดงานในระหว่างที่ยังอยู่ในช่วงการเจรจาต่อรองหรือการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานหรือนัดหยุดงานโดยไม่แจ้งให้พนักงานประกอบข้อพิพาทแรงงานและอีกฝ่ายหนึ่งทราบล่วงหน้าการนัดหยุดงานเช่นนี้ย่อมไม่ได้รับความคุ้มครอง

การนัดหยุดงานแบบเฉื่อยชาน เป็นการนัดหยุดงานแบบเฉื่อยชานนี้เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย ลูกจ้างยังคงทำงานในสถานที่ทำงานโดยไม่ได้หยุดงานจริงๆ เพียงแต่ทำงานเชิงซ้าทำเพียงบางส่วนหรือทำในลักษณะที่ขาดตกบกพร่อง ซึ่งเป็นการกระทำที่จงใจให้นายจ้างได้รับความเสียหาย การนัดหยุดงานเช่นนี้จึงไม่ใช่การกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ แต่เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย เนื่องจากลูกจ้างที่นัดหยุดงานยังคงทำงานโดยจงใจให้นายจ้างได้รับความเสียหาย ซึ่งนายจ้างอาจเลิกจ้างไปเลยโดยไม่ต้องจ่ายค่าชดเชย

การนัดหยุดงานโดยไม่ยอมออกจากสถานที่ทำงานหรือโดยครอบครองสถานที่ทำงาน เป็นการหยุดงานโดยไม่ยอมเข้าทำงานตามหน้าที่ และไม่ยอมออกจากสถานประกอบการ ทั้งไม่ยอมหรือขัดขวางไม่ให้ลูกจ้างแทนเข้าทำงาน ไม่ว่าจะเป็่่นลูกจ้างในสถานประกอบการเดียวกันหรือที่นายจ้างจัดหาใหม่ การนัดหยุดงานเช่นนี้เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย การนัดหยุดงานแบบนี้หากกระทำเพียงระยะเวลาอันสั้นหรือโดยสงบซึ่งลูกจ้างอื่นสามารถทำงานต่อไปได้ และนายจ้างไม่ได้สั่งให้ลูกจ้างออกจากสถานที่ทำงาน ก็อาจเป็นการกระทำที่ไม่ผิดกฎหมาย

การนัดหยุดงานโดยการชุมนุมหน้าสถานที่ทำงานหรือบริเวณใกล้เคียง การชุมนุม เช่นว่านี้หากกระทำด้วยความรุนแรงหรือโดยการข่มขู่ ก็อาจเป็นการกระทำที่มีความผิดกฎหมายอื่น ไม่ว่าจะเป็นการกระทำภายในหรือภายนอกสถานประกอบการ หรือหน้าถนนทางเข้า-ออกสถานประกอบการ ก็เป็นการกระทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติและมีความผิดตามกฎหมายทั้งความผิดทางแพ่งและอาญา

#### 2.3.4 การจำกัดสิทธินัดหยุดงาน

ถึงแม้ว่าการนัดหยุดงานจะเป็นมาตรการที่มีความสำคัญตามหลักแรงงานสัมพันธ์ แต่การนัดหยุดงานย่อมมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจการเมืองของประเทศเป็นอย่างมากทำให้มีความจำเป็นต้องจำกัดสิทธิในการนัดหยุดงานของฝ่ายลูกจ้างไว้ โดยการจำกัดสิทธินัดหยุดงานในแต่ละประเทศนั้นมีความแตกต่างกันออกไป โดยเริ่มตั้งแต่การจำกัดสิทธิโดยเป็นการห้ามอย่างเด็ดขาด จนกระทั่งการจำกัดสิทธิเพียงเล็กน้อย บางประเทศห้ามนัดหยุดงานในกิจการที่เรียกว่า “สาธารณูปโภค” โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับบริการน้ำประปา ก๊าซ และกระแสไฟฟ้า บริการดังกล่าวนี้เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับสุขภาพอนามัยและความอยู่ดีกินดีและสวัสดิภาพของชุมชน และการนัดหยุดงานในบริการประเภทนี้จะมีผลเสียหายรุนแรงและก่อให้เกิดความไม่สะดวกขึ้นสำหรับประชาชนเป็นอย่างมาก สำหรับบางประเทศที่ไม่ห้ามการนัดหยุดงานในอุตสาหกรรมเหล่านี้กฎหมายถือว่าการที่คนงานละเมิดสัญญาการทำงานต่างๆที่รู้ว่าการกระทำของคนงานผู้นั้นแต่เพียงผู้เดียวหรือการกระทำร่วมกับผู้อื่นจะทำความเดือดร้อนให้แก่ผู้ใช้บริการนั้นเป็นการละเมิดกฎหมาย

อาญา<sup>16</sup> อย่างไรก็ตาม คนงานอาจจะแจ้งให้ทราบล่วงหน้าว่าจะเลิกสัญญาว่าจ้างก็ได้ เพื่อให้เวลาเจ้าหน้าที่ของรัฐจัดให้บริการสาธารณะนั้นยังดำเนินต่อไปได้ ในกรณีที่คนงานที่เกี่ยวข้องมีจำนวนหลายคน ถ้าจำเป็นก็จะใช้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเข้าดำเนินการ เช่นการจัดส่งอาหารในขณะที่การขนส่งนัดหยุดงาน ซึ่งก็เป็นวิธีขั้วขั้วที่ได้ผลต่อการนัดหยุดงานซึ่งขาดความรับผิดชอบอันอาจจะเป็นอันตรายแก่ชีวิต และทรัพย์สิน นอกจากนี้ยังคงมีอุตสาหกรรมประเภทอื่นๆ นอกจากกิจการอันเกี่ยวกับสาธารณูปโภคเช่น การรถไฟและอุตสาหกรรมขนส่งอื่นๆ รวมทั้งในบริการโทรเลขและโทรศัพท์ที่มีความจำเป็นต้องจำกัดสิทธิในการนัดหยุดงาน ในประเทศซึ่งรัฐเป็นผู้ดำเนินการบริการดังกล่าวมักจะห้ามหรือจำกัดการนัดหยุดงานของคนงาน ในขณะที่บางประเทศคนงานดังกล่าวจะได้สิทธิในการนัดหยุดงานเช่นเดียวกับคนงานในอุตสาหกรรมอื่นๆ นอกจากนี้สิทธิการนัดหยุดงานของข้าราชการก็มีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละประเทศ ในบางประเทศข้าราชการพลเรือนไม่มีสิทธินัดหยุดงาน ในขณะที่ประเทศอื่นนั้นข้าราชการพลเรือนอาจใช้สิทธินัดหยุดงานได้ แต่เนื่องจากการทำงานของข้าราชการนั้นเป็นการทำงานในลักษณะระยะยาว การนัดหยุดงานอาจจะเป็นการละเมิดสัญญาและมีปัญหาเกี่ยวกับการสูญเสียสิทธิอาวโโสได้

## 2.4 วิวัฒนาการของสิทธินัดหยุดงาน

สิทธินัดหยุดงานเป็นสิทธิที่ได้รับการยอมรับและมีวิวัฒนาการที่มีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ อันเนื่องมาจากความแตกต่างทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม อันนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงแนวความคิดในการยอมรับสิทธินัดหยุดงานในแต่ละประเทศ ในระยะแรกสิทธินัดหยุดงานมักไม่ได้รับการยอมรับ แต่เมื่อระยะเวลาผ่านไป เมื่อประเทศมีการพัฒนา สิทธิของคนงานได้รับการยอมรับมากขึ้นจึงนำไปสู่การยอมรับสิทธินัดหยุดงาน โดยวิวัฒนาการที่มีความแตกต่างกันอาจนำไปสู่การกำหนดสิทธิทางด้านแรงงานที่แตกต่างกันออกไป โดยในประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทยถึงแม้มีการยอมรับสิทธินัดหยุดงานเช่นเดียวกัน แต่มีความแตกต่างในรายละเอียด เช่นการจำกัดสิทธินัดหยุดงานในหน่วยงานแต่ละประเภท ตลอดจนมาตรการต่างๆ ที่นำมาใช้ในระหว่างที่มีการนัดหยุดงาน ดังนั้นจึงควรพิจารณาถึงวิวัฒนาการของสิทธินัดหยุดงานทั้งในประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทย ดังนี้

### 2.4.1 วิวัฒนาการของสิทธินัดหยุดงานในประเทศฝรั่งเศส

นับตั้งแต่ภายหลังการปฏิวัติของประเทศฝรั่งเศสปีค.ศ. 1789 สิทธิของประชาชนฝรั่งเศสได้รับการยอมรับมากขึ้นดังที่ปรากฏในคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 แต่อย่างไรก็ดีคำประกาศฉบับนี้มีได้มีเนื้อหาเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของคนงานในการ

<sup>16</sup> เมธี คุลยจินดา, แรงงานสัมพันธ์ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520), หน้า 45.



รวมกลุ่มหรือการสหพันธ์หยุดงานแต่อย่างใด แต่ในความเป็นจริงแล้วการรวมตัวของคนงานนั้นเกิดขึ้นอยู่ทั่วไป โดยการรวมตัวของคนงานครั้งแรกเป็นการรวมตัวของช่างฝีมือ โดยรวมกลุ่มกันและเรียกว่า “สมาคม” โดยมีกฎเกณฑ์เกี่ยวกับสภาพการจ้างงานและความคุ้มครองประกอบอาชีพ คุณสมบัติของผู้ที่ทำงานและอัตราค่าจ้างของตน ต่อมาได้มีการก่อตั้งกลุ่มอาชีพอย่างแพร่หลายและลูกจ้างก็ตั้งสมาคมขึ้นเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ซึ่งสมาคมนั้นเริ่มเข้ามามีบทบาทในการเปลี่ยนแปลงราคาสินค้า ขอลดค่าจ้างและขอเปลี่ยนแปลงสภาพการทำงานกับนายจ้าง ทำให้นายจ้างซึ่งเป็นขุนนางหรือผู้มีอิทธิพลในประเทศเหล่านั้นเห็นว่าเป็นการกระทำที่ทำให้ตนเสียผลประโยชน์และเดือดร้อน จึงมีการออกกฎหมายห้ามคนงานรวมตัวกันเพื่อกิจการดังกล่าวในปี ค.ศ. 1791 ซึ่งเป็นการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในทางการค้าและอุตสาหกรรม คือกฎหมายลงวันที่ 14 และ 17 มิถุนายน ค.ศ. 1791 (Loi Chapelier des 14-17 Juin 1791) ห้ามมิให้มีการนัดหยุดงานเป็นพรรคพวกหรือตั้งเป็นสมาคม ด้วยเหตุนี้การตั้งสมาคมอาชีพในสมัยนั้นจึงเป็นการผิดกฎหมาย แม้แต่เพียงมีการนัดหยุดชุมนุมกันเป็นสมัครพรรคพวกกฎหมายก็ยังไม่อนุญาต ดังจะเห็นได้ตามความในมาตรา 1 แห่งกฎหมายนั้นบัญญัติว่า “ห้ามมิให้ตั้งสมาคม ไม่ว่าจะมัลักษณะการประเภทใดๆหรือชนิดใดๆ” และตามความในมาตรา 2 บัญญัติว่า “ห้ามบุคคลที่มีอาชีพรวบรวมกันเป็นสมัครพรรคพวกที่จะตั้งนายก, เลขาธิการและกรรมการ ตลอดจนการลงมติและตั้งข้อบังคับเพื่อประโยชน์ของบุคคลในหมู่นั้น หรือพรรคนั้น” และมาตราต่อไปห้ามมิให้มีการนัดหยุดชุมนุมกันเป็นสมัครพรรคพวกดังนั้นกฎหมายฉบับนี้ลงโทษบุคคลที่เข้าร่วมนัดหยุดงาน การปิดงานรวมถึงการเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน และในประมวลกฎหมายอาญาของประเทศฝรั่งเศส ค.ศ. 1810 มาตรา 291 บัญญัติว่า “ผู้ใดจะตั้งสมาคม ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกมีจำนวนตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป ต้องได้รับความยินยอมเห็นชอบจากรัฐบาลก่อน และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขซึ่งเจ้าหน้าที่จะได้อำหนดไว้” และมาตรา 292-294 เป็นบทลงโทษแก่นายกหรือกรรมการของสมาคมที่ตั้งขึ้นโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย<sup>17</sup>

ถึงแม้ว่าจะมีกฎหมายบัญญัติห้ามมิให้มีการตั้งสมาคมและมีบทลงโทษสำหรับผู้ที่ฝ่าฝืน รวมถึงมีการตรวจตราอย่างเข้มงวดจากทางการ แต่ในสมาคมบางประเภททางการอนุญาตให้ตั้งขึ้นได้เพราะปรากฏว่าเป็นสมาคมที่ตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนทั่วไป ในขณะที่เดียวกันหากเป็นสมาคมสำหรับกรรมกรหรือลูกจ้างนั้นทางการไม่อนุญาตให้ตั้งเพราะเหตุว่ารัฐบาลสงสัยว่าสมาคมกรรมกรหรือลูกจ้างนั้นตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะนำความไม่สงบเรียบร้อยมาสู่ประเทศบ้านเมืองได้ เช่น การนัดหยุดงานหรือเลิกงาน

<sup>17</sup> หลวงประเจิดอักษรลักษณ์, กฎหมายอุตสาหกรรมและกฎหมายกรรมกร, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2493), หน้า 101-102.

ในปีค.ศ. 1834 รัฐบาลเห็นว่าข้อความซึ่งได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ยังมีบทลงโทษไม่เพียงพอ ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทลงโทษให้หนักขึ้น โดยกำหนดโทษนายทหรื่อกรรมการซึ่งตั้งสมาคม โดยมีได้รับอนุญาตตามกฎหมาย ให้จำคุกตั้งแต่ 2 เดือนถึง 1 ปีและปรับตั้งแต่ 50 ฟรังก์ ถึง 1,000 ฟรังก์ หรือทั้งจำทั้งปรับ นอกจากนี้ยังบัญญัติว่าสมาคมใดๆที่ได้รับอนุญาตให้ตั้งขึ้นแล้วก็ดี เจ้าพนักงานมีอำนาจที่จะสั่งถอนใบอนุญาตเสียเมื่อใดก็ได้

ดังนั้นการตั้งสมาคมกรรมกรหรือลูกจ้างในประเทศฝรั่งเศสในระยะแรกนั้นถือเป็นการกระทำที่ผิดต่อกฎหมายอาญา มีการกำหนดบทลงโทษแก่ผู้ที่ฝ่าฝืน เมื่อสิทธิในการรวมกลุ่มของเหล่าคนงานถูกจำกัด การใช้สิทธิเรียกร้องต่างๆเพื่อประโยชน์ของคนงานรวมถึงสิทธิในการนัดหยุดงาน จึงถูกจำกัดสิทธิไปด้วย แต่ในระยะเวลาต่อมาสิทธิในการรวมกลุ่มของคนงานและลูกจ้างเป็นสมาคมเริ่มได้รับการยอมรับมากขึ้น การใช้สิทธิเรียกร้องของเหล่าคนงานและลูกจ้างย่อมปรากฏมากขึ้น และในที่สุดจึงมีการบัญญัติกฎหมายยกเลิกความผิดเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของคนงานและยอมรับสิทธิของคนงานมากขึ้น

#### 2.4.2 วิวัฒนาการของสิทธินัดหยุดงานในประเทศไทย

วิวัฒนาการของสิทธินัดหยุดงานของแรงงานไทยนั้น อาชีพแรกที่มีการจ้างงานหรือที่เรียกว่าผู้ใช้แรงงานคือ “กรรมกรลากรถ” กรรมกรส่วนใหญ่เป็นชาวจีนอพยพซึ่งเป็นผู้นำวัฒนธรรมการลากรถเข้ามาในประเทศไทยและทำอาชีพเป็นผู้ลากรถ โดยมีนายทุนเป็นผู้ให้เช่ารถลาก ในช่วงเริ่มต้นแรงงานยังไม่มีระบบนายจ้าง ลูกจ้างที่ชัดเจน กรรมกรลากรถยังไม่มีค่าจ้างรายวันหรือรายเดือนที่ชัดเจน รายได้จะมาจากส่วนที่เหลือจากการเช่ารถ ต่อมาเมื่อมีการใช้รถรางสามล้อ และรถยนต์ ยุคของกรรมกรลากรถก็สิ้นสุดลง กรรมกรจีนก็ไปเป็นลูกจ้างในโรงสีกรรมกรเหมืองแร่ กรรมกรสวนยาง กรรมกรรถราง โดยกรรมกรที่มีบทบาทมากที่สุดคือ กรรมกรรถราง ในปีพ.ศ. 2440 มีการรวมตัวกันของกรรมกรรถรางซึ่งถือเป็นแรงงานกลุ่มแรกในประเทศไทยที่มีการรวมตัวกันในรูปสมาคมลูกจ้าง โดยการรวมตัวครั้งนั้นมีสมาชิกประมาณ 300 คน ก่อตั้งเป็น “สมาคมคนงานรถราง” เพื่อส่งเสริมการประหยัดและความสามัคคี นอกจากนี้ยังมีการนัดหยุดงานเพื่อเรียกร้องความชอบธรรมในปี พ.ศ. 2465 และ พ.ศ. 2471

ในปีพ.ศ. 2462 ประเทศไทยเป็นหนึ่งใน 45 ประเทศผู้ริเริ่มก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization หรือ ILO) โดยต้องการให้รัฐบาล นายจ้าง และสหภาพแรงงานร่วมกันสร้างความยุติธรรมในสังคมและความเป็นอยู่ที่ดีให้เกิดขึ้นในโลก ในช่วงปี พ.ศ. 2462-2475 กระแสทูนนิยมตะวันตกและแนวคิดทางการเมืองเกี่ยวกับพรรค

การเมือง 2 ขั้วคือประชาธิปไตยและคอมมิวนิสต์ เข้ามามีบทบาทต่อสังคมไทยและคนงานในยุคนี้เป็นอย่างมาก

พ.ศ. 2487 มีการก่อตั้งสหภาพแรงงานที่ถูกต้องตามหลักสากลขึ้นเป็นครั้งแรกคือ “สหบาลนครบาล” และได้รับการยอมรับจากรัฐบาลอย่างเป็นทางการในปีพ.ศ.2490 โดยเรียกชื่อว่า “สหบาลกรรมกรกลาง” และ เข้าสมัครเป็นสมาชิกสหพันธ์สหภาพแรงงานแห่งโลก ในปีพ.ศ.2492 ซึ่งสหพันธ์สหภาพแรงงานแห่งโลกนี้เป็นสหพันธ์ที่นิยมลัทธิคอมมิวนิสต์อยู่ในขณะนั้น ดังนั้นเพื่อป้องกันไม่ให้กรรมกรฝักใฝ่ฝ่ายคอมมิวนิสต์และการเผยแพร่ความรู้จากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้จัดตั้ง “สหบาลกรรมกรไทย” ซึ่งภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็น “สมาคมกรรมกรไทย” ขึ้นมาเพื่อแข่งขันและขัดขวางสหบาลกรรมกรกลาง มีการให้เงินสนับสนุนเพื่อให้ใช้ในการบริหารงาน และในปี 2493 ก็เข้าร่วมเป็นสมาชิกสมาพันธ์เสรีแรงงานระหว่างประเทศ

ความเป็นมาของการนัดหยุดงานในประเทศไทย<sup>18</sup> นั้นเกิดขึ้นตั้งแต่ช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยในระยะแรกที่มีการนัดหยุดงานนั้น รัฐบาลเป็นผู้ระงับการนัดหยุดงานโดยไม่มีระบบแรงงานสัมพันธ์ที่วางไว้เป็นพิเศษเกี่ยวกับกรณีนี้แต่ประการใด ความขัดแย้งระหว่างนายจ้างและลูกจ้างอันนำไปสู่การนัดหยุดงานนั้น นายจ้างและลูกจ้างมักจะสามารถตกลงกันได้เอง หากเกิดความรุนแรงขึ้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและเจ้าหน้าที่ตำรวจก็จะเข้าระงับข้อพิพาทนั้น หากมีการผิดสัญญาเกิดขึ้นก็ไปใช้สิทธิฟ้องร้องกันในทางศาล ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2478 คนขับรถโดยสารระหว่างลำปางและเชียงใหม่ได้นัดหยุดงานเพื่อขอขึ้นค่าจ้าง และในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2479 คนงานเหมืองแร่ที่จังหวัดยะลาได้นัดหยุดงานเนื่องมาจากถูกลดค่าจ้าง ทางรัฐบาลก็ไม่มีกฎหมายแรงงานสัมพันธ์เพื่อการนี้ เพียงแต่มีบทบาทในการไกล่เกลี่ยให้ลูกจ้างกลับเข้ามาทำงานซึ่งก็ปรากฏว่าสามารถระงับการนัดหยุดงานได้ทุกครั้ง ซึ่งการนัดหยุดงานในบางครั้งสมาชิกผู้แทนราษฎรอาจต้องเข้ามาเจรจาเพื่อช่วยระงับเหตุและบางครั้งนายกรัฐมนตรีก็ต้องเข้ามาไกล่เกลี่ยด้วยตนเอง จะเห็นได้ว่าในระยะที่การนัดหยุดงานเกิดขึ้น โดยที่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ผู้ที่มีหน้าที่เข้ามาช่วยระงับการนัดหยุดงานหรือเข้ามาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างนายจ้างและลูกจ้างต้องเป็นบุคคลที่ประชาชนทั่วไปรู้จักและเป็นที่ยอมรับของบุคคลทั่วไป

ก่อนปีพ.ศ. 2499 ประเทศไทยไม่มีกฎหมายแรงงานใช้บังคับ โดยเฉพาะเกี่ยวกับการระงับข้อขัดแย้งระหว่างนายจ้างและลูกจ้างจึงอาศัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ตลอดจน

<sup>18</sup> อัจฉรีย์ เมนะกะกา, “การศึกษาสาเหตุและผลของการนัดหยุดงานของประเทศไทย ในพ.ศ. 2516-2518,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 3-5.

แนวการปกครองเป็นหลัก เมื่อมีข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทแรงงานเกิดขึ้นก็เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเข้าดำเนินการซึ่งก็พยายามไกล่เกลี่ยให้ทั้งสองฝ่ายสามารถเจรจาตกลงกันด้วยดี สำหรับกรณีที่มีการนัดหยุดงานทางตำรวจก็เข้าไปดูแลไม่ให้มีการใช้กำลังหรือทำลายทรัพย์สิน นอกจากนี้ในประมวลกฎหมายลักษณะอาญา มาตรา 117 ได้ห้ามการนัดหยุดงานที่มุ่งหมายจะก่อกวนทางเศรษฐกิจและการเมือง อย่างไรก็ตามก็ยังคงมีข้อพิพาทแรงงานเกิดขึ้นจนก่อให้เกิดการนัดหยุดงานหลายครั้ง อันเนื่องมาจากสภาพการทำงานที่ไม่ดี และค่าจ้างแรงงานไม่สอดคล้องกับภาวะค่าครองชีพที่สูงขึ้น และในขณะนั้นเริ่มมีการก่อตั้งสมาคมกรรมกรเกิดขึ้น เช่น สมาคมคนงานกรุงเทพฯ สมาคมคนงานรถไฟ สมาคมคนลากรถ สมาคมคนงานรถขนส่ง การนัดหยุดงานจึงมีมากขึ้นและเมื่อเกิดการนัดหยุดงานขึ้นเจ้าหน้าที่ตำรวจก็เป็นผู้มีหน้าที่เข้ามาไกล่เกลี่ย

ปลายปีพ.ศ. 2499 มีการตราพระราชบัญญัติแรงงานขึ้น ซึ่งถือเป็นกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ฉบับแรกของประเทศไทยคือ พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 อันมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2500 กฎหมายฉบับนี้วางวิธีการที่จะป้องกันและระงับข้อพิพาทแรงงาน มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการจดทะเบียนตั้งสหภาพแรงงานและการแรงงานสัมพันธ์ โดยมีการส่งเสริมให้นายจ้างและลูกจ้างได้ใช้เวลาต่อรองซึ่งถือได้ว่าเป็นการริเริ่มครั้งแรกในประเทศไทย กฎหมายฉบับนี้ยังให้อำนาจคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทต่างๆที่ลูกจ้างของสหภาพแรงงานไม่สามารถทำความตกลงกับนายจ้างได้ และหลักการสำคัญอย่างยิ่งของกฎหมายนี้คือ การให้สิทธิลูกจ้างนัดหยุดงานได้ ทั้งยังให้ลูกจ้างมีสิทธิในการตั้งสมาคมแรงงานและสหพันธ์แรงงาน ทั้งนี้การนัดหยุดงานก็ยังคงเกิดขึ้นอยู่เรื่อยๆแม้จะไม่รุนแรงก็ตาม

ต่อมาในปีพ.ศ. 2501 พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ได้ถูกยกเลิกอันเนื่องมาจากการปฏิวัติ และผลของการปฏิวัติในครั้งนั้น คณะปฏิวัติได้มีประกาศฉบับที่ 19 ซึ่งออกใช้ในวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2501 โดยเหตุสำคัญที่คณะปฏิวัติยกเลิกพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 นั้น ปรากฏตามคำปรารภในตอนต้นของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 ดังนี้ “โดยที่พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 มีบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสมเปิดช่องทางให้เป็นเครื่องมือของสงเสริมให้เกิดความริ้วฉานระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ทำลายความเห็นใจความประนีประนอมระหว่างกันกับทั้งเป็นโอกาสให้ตัวแทนคอมมิวนิสต์อาศัยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ เป็นเครื่องมือของลูกจ้างในทางที่มีขอบ อันเป็นกลวิธีเพื่อจุดประสงค์ตามแผนการ ทั้งนี้ทำให้เกิดการระส่ำระสายในการประกอบอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม เป็นภัยร้ายแรงแก่การดำเนินการทาง

เศรษฐกิจเพื่อความรุ่งเรืองของประเทศ”<sup>19</sup> และในส่วนที่เกี่ยวกับข้อพิพาทแรงงานนั้น ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 ได้กล่าวไว้ในข้อ 4 ซึ่งมีข้อความว่า “...เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเกี่ยวกับการทำงาน ค่าจ้างและการงดจ้าง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย และแจ้งให้คู่กรณีทราบโดยเร็วที่สุด คู่กรณีมีสิทธิอุทธรณ์คำร้องวินิจฉัยของพนักงานเจ้าหน้าที่ต่ออธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ภายในสิบห้าวัน นับแต่วันได้รับคำวินิจฉัย ให้อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และแจ้งให้คู่กรณีทราบโดยเร็ว คำวินิจฉัยของอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ถือเป็นที่สุด” ดังนั้นข้อ 4 ของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 จึงเป็นการกำหนดให้ข้อพิพาทแรงงานอยู่ภายใต้การวินิจฉัยของอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งมีลักษณะเป็นการอนุญาโตตุลาการในรูปแบบบังคับซึ่งคู่กรณีต้องปฏิบัติตาม และบทบัญญัติบางส่วนอันเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานของพระราชบัญญัติแรงงานพ.ศ. 2499 ที่ถูกยกเลิกไปนั้น ถูกนำมาบัญญัติใหม่ในประกาศกระทรวงมหาดไทยทั้งสิ้น 5 ฉบับได้แก่

- ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่อง กำหนดเวลาทำงาน วันหยุดงานของลูกจ้าง การใช้แรงงานหญิงและเด็ก การจ่ายค่าจ้าง และการจัดให้มีสวัสดิการเพื่อสุขภาพอนามัยของลูกจ้าง ลงวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2501
- ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดงานอันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยหรือร่างกายของลูกจ้างและงานเบา ลงวันที่ 5 มกราคม พ.ศ. 2502
- ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การหยุดงานประจำสัปดาห์ ลงวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2507
- ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายเงินทดแทน ลงวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2501
- ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง โรคซึ่งเกิดขึ้นเกี่ยวกับการทำงาน ลงวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2501

ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 นี้ถือเป็นกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ฉบับที่สอง อันมีเนื้อหาสาระเช่นเดียวกับกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ฉบับแรก เพียงแต่มีการยกเว้นสิทธิของลูกจ้างในเรื่องการจัดตั้งองค์กรทางด้านแรงงาน ห้ามการรวมตัวเป็นสมาคมลูกจ้าง อย่างไรก็ตามแม้จะ

<sup>19</sup> วิชัย โกลสุวรรณจินดา, แรงงานสัมพันธ์ : กฎแห่งความร่วมมือระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม 2544 ), หน้า 25-26.

มีกฎหมายกำหนดแนวทางการระงับข้อพิพาทในลักษณะที่เป็นการบังคับแล้วก็ตาม แต่นายจ้างและลูกจ้างมักไม่ปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนด การนัดหยุดงานยังคงเกิดขึ้นอยู่เสมอ โดยฝ่ายลูกจ้างได้พยายามเรียกร้องให้รัฐบาลรื้อฟื้นกฎหมายเกี่ยวกับสภาพแรงงาน ผู้แทนของประเทศไทยที่ไปเข้าร่วมการประชุมองค์การแรงงานระหว่างประเทศหรือเข้าร่วมประชุมสัมมนาด้านแรงงานในต่างประเทศ มักถูกต่อว่าเกี่ยวกับการที่รัฐบาลไทยไม่ยอมรับสิทธิขั้นมูลฐานของประชาชนในการก่อตั้งองค์การของตนเอง สมาพันธ์แรงงานเสรีระหว่างประเทศ (ICFTU) ก็ได้ยื่นหนังสือประท้วงรัฐบาลไทยตลอดเวลา

ต่อมาในปี พ.ศ. 2508 รัฐบาลได้เสนอให้ประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน พ.ศ. 2508 ซึ่งมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2508 พระราชบัญญัติฉบับนี้ยกเลิกข้อ 4 ของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 และวางวิธีการในการเรียกร้องของลูกจ้างการระงับข้อพิพาทแรงงานของเจ้าหน้าที่ กฎหมายฉบับนี้ได้รับรองสิทธิของลูกจ้างในการเจรจาต่อรองกับนายจ้าง และในกรณีที่มีปัญหาขัดแย้งให้เสนอเรื่องต่อพนักงานประนอมของทางราชการ หากยังไม่สามารถตกลงกันได้ก็ให้ตั้งผู้ชี้ขาดขึ้น

พระราชบัญญัติกำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน พ.ศ. 2508 ได้ถูกยกเลิกไปโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ได้มอบอำนาจให้กระทรวงมหาดไทยออกประกาศกำหนดเรื่องแรงงานสัมพันธ์ซึ่งมีหลักใหญ่ ได้แก่ หลักเกณฑ์และวิธีเรียกร้องของนายจ้างและลูกจ้างเกี่ยวกับสภาพการจ้าง วิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปิดงาน การนัดหยุดงาน คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ การจัดตั้งและดำเนินการสมาคมนายจ้างและสมาคมลูกจ้าง

ในช่วงปีพ.ศ. 2516-2518 มีปัญหาเกี่ยวกับข้อพิพาทแรงงานเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก รัฐบาลสมัยนั้นรวมทั้งสภานิติบัญญัติเห็นว่าควรมีการแก้ไขกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ให้มีความเหมาะสม รัฐบาลสมัยนายสัญญา ธรรมศักดิ์ จึงได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อทำการแก้ไข และนำเสนอสภานิติบัญญัติ ประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2518 คือ “พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518” ซึ่งใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบัน

พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 นั้นมีสาระสำคัญอันเกี่ยวกับสิทธิการรวมตัวต่อรองของแรงงานในประเทศไทย โดยกำหนดสิทธิในการจัดตั้งองค์กรของฝ่ายลูกจ้างไว้ 2 ระดับคือ สภาพาแรงงานและสหพันธ์แรงงาน แต่ก็ปรากฏว่าสภาพาแรงงานและสหพันธ์แรงงานได้มีการรวมกลุ่มเป็นองค์กรระดับชาติมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517 เป็น สมาคมลูกจ้างแห่งประเทศไทย โดยการประสานงานของกรมแรงงาน ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็น สภาแรงงานแห่งประเทศไทย

บทบาทของสภาแรงงานได้หยุดชะงักไปในช่วงปี พ.ศ. 2519 เนื่องจากเกิดการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินขึ้น แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะมีองค์กรแรงงานระดับชาติขึ้น จึงนำไปสู่การจัดตั้งสภาองค์การลูกจ้างแรงงานแห่งประเทศไทย ซึ่งก็คือสภาแรงงานแห่งประเทศไทยเดิมนั่นเอง<sup>20</sup> นอกจากนี้กฎหมายยังได้กำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับการเจรจาต่อรองรวมทั้งในเรื่องการยื่นข้อเรียกร้อง การไกล่เกลี่ย และการใช้สิทธินัดหยุดงานของลูกจ้างในกรณีที่มีข้อพิพาทที่ตกลงกันไม่ได้ และกำหนดหลักการที่สำคัญอันเกี่ยวกับสิทธินัดหยุดงานของลูกจ้างในกิจการที่มีความสำคัญได้แก่ การรถไฟ การท่าเรือ การโทรศัพท์หรือการโทรคมนาคม การผลิตหรือจำหน่ายพลังงานหรือกระแสไฟฟ้าแก่ประชาชน การประปา การผลิตหรือการกลั่นน้ำมันเชื้อเพลิง โรงพยาบาลหรือสถานพยาบาล และกิจการอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง ในกิจการเหล่านี้หากเกิดข้อพิพาทแรงงานเกิดขึ้น ให้ส่งข้อพิพาทที่ตกลงกันไม่ได้ไปให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์วินิจฉัย และหากเป็นกรณีที่กระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจของประเทศอาจสั่งให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ชี้ขาดต่อไป

## 2.5 บทสรุปแนวความคิดเกี่ยวกับบริการสาธารณะและการนัดหยุดงานของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในกิจการบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะเป็นภารกิจที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยประเภทของบริการสาธารณะออกเป็นบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองและบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ซึ่งบริการสาธารณะทั้งสองประเภทมีรูปแบบที่แตกต่างกันอันนำไปสู่องค์กรที่เข้ามาจัดทำบริการสาธารณะที่แตกต่างกัน บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง รัฐเท่านั้นที่เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ และรัฐไม่สามารถมอบบริการสาธารณะประเภทนี้ให้องค์กรอื่นหรือเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้ โดยบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองได้แก่ ตำรวจ ทหาร ในขณะที่บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมนั้น อาจมีการมอบหมายให้รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนเข้ามาจัดทำได้ อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะองค์กรใดเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะก็ต้องเคารพหลักการพื้นฐานสำคัญของบริการสาธารณะ ได้แก่ หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้ และหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ ซึ่งหลักว่าด้วยความต่อเนื่องถือเป็นหลักการที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก และอาจแตกต่างกันไปตามลักษณะของการให้บริการ โดยบริการสาธารณะต้องมีความต่อเนื่องไม่อาจหยุดชะงักลง แต่หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะนั้นต้องพิจารณาถึงสิทธิสำคัญทางด้านแรงงานด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สิทธินัดหยุดงานอันเป็นสิทธิพื้นฐานทางด้าน

<sup>20</sup> เกื้อจิตร ชีระกาญจน์. แรงงานสัมพันธ์. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2547),

แรงงานที่คนงานแสดงออกเพื่อใช้ในการเจรจาต่อรองกับฝ่ายนายจ้าง การนัดหยุดงานอาจนำไปสู่การหยุดชะงักของบริการสาธารณะซึ่งส่งผลกระทบต่อหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะโดยตรง จึงส่งผลต่อแนวความคิดในการจำกัดสิทธินัดหยุดงานของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในกิจการบริการสาธารณะอันมีความแตกต่างกันไปตามแต่ลักษณะของการจัดทำบริการสาธารณะนั้นๆ ในบริการสาธารณะบางประเภทสิทธินัดหยุดงานอาจถูกจำกัดโดยเด็ดขาด ในขณะที่บริการสาธารณะบางประเภท การนัดหยุดงานสามารถกระทำได้ เพียงแต่ต้องมีมาตรการที่เข้ามาคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเพื่อป้องกันความเสียหายต่อประชาชนผู้ใช้บริการ ได้แก่ การจัดให้มีบริการสาธารณะขั้นต่ำ หรือการจัดบุคคลเข้าทำงานแทนที่คนงานที่ทำการนัดหยุดงาน ซึ่งถือเป็นมาตรการที่เพิ่มเข้ามาเพื่อประสานระหว่างหลักการสองหลักที่มีความขัดแย้งกัน หากมีการบังคับใช้หลักใดหลักหนึ่งอย่างเคร่งครัดย่อมส่งผลกระทบต่ออีกหลักหนึ่งอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้ มาตรการที่นำมาใช้นี้จึงเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะมิให้ได้รับผลกระทบจากการนัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะ อย่างไรก็ดีถึงแม้ในปัจจุบันสิทธินัดหยุดงานได้รับการยอมรับในนานาประเทศทั่วโลกแต่ก็มีความแตกต่างกันไปตามแต่วิวัฒนาการเกี่ยวกับสิทธิทางด้านแรงงานในแต่ละประเทศ การศึกษาถึงสิทธินัดหยุดงานทั้งในส่วนวิวัฒนาการและบทบัญญัติแห่งกฎหมายของต่างประเทศจึงมีความจำเป็นเพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจความเป็นมาและสามารถนำมาปรับปรุงกฎหมายภายในประเทศให้มีความสอดคล้องและเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## การใช้สิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่ง ในประเทศฝรั่งเศส

ในประเทศแถบภาคพื้นยุโรป สิทธินัดหยุดงานเป็นสิทธิที่ได้รับการยอมรับในนานาประเทศ โดยในบางประเทศสิทธินัดหยุดงานได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น ประเทศฝรั่งเศส อิตาลี สเปน กรีซ และโปรตุเกส และในบางประเทศมีการรับรองโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เช่น ประเทศอังกฤษ เนเธอร์แลนด์ โดยขอบเขตของการใช้สิทธินัดหยุดงานมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ เช่น ประเทศเยอรมัน คนงานจะใช้สิทธินัดหยุดงานได้เมื่อข้อตกลงเกี่ยวกับการจ้างงานนั้นหมดอายุแล้ว ประเทศฝรั่งเศสถือเป็นประเทศที่มีประวัติศาสตร์และวิวัฒนาการด้านกฎหมายแรงงานมาเป็นระยะเวลายาวนาน สิทธิและเสรีภาพของผู้ใช้แรงงานถือเป็นสิ่งสำคัญมีการยอมรับสิทธินัดหยุดงานของคนงาน ถึงแม้ในระยะแรกสิทธินัดหยุดงานนั้นจำกัดอยู่เฉพาะผู้ใช้แรงงานในภาคเอกชนเท่านั้น แต่ต่อมามีการยอมรับสิทธินัดหยุดงานของบุคลากรภาครัฐด้วย

### 3.1 แนวคิดและความเป็นมาเกี่ยวกับสิทธินัดหยุดงานของผู้ใช้แรงงาน

สิทธินัดหยุดงานของผู้ใช้แรงงานในประเทศฝรั่งเศสนั้นเป็นสิทธิที่มีประวัติศาสตร์ยาวนานและมีการพัฒนาควบคู่ไปกับการเติบโตของประเทศฝรั่งเศส ช่วงก่อนวันที่ 25 พฤษภาคม ค.ศ. 1864 การชุมนุมเพื่อทำการนัดหยุดงานถือว่าการกระทำที่ผิดกฎหมายและมีโทษทางอาญา โดยเหตุที่ถือว่าการชุมนุมนัดหยุดงานนั้นเป็นการกระทำผิดกฎหมายเนื่องมาจากในการชุมนุมนัดหยุดงานแต่ละครั้งก่อให้เกิดความเสียหายต่อทั้งนายจ้าง ลูกจ้าง รวมถึงกิจการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการที่เกิดการนัดหยุดงาน อีกทั้งยังเป็นการล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นอีกด้วย เช่น สิทธิในทรัพย์สิน เสรีภาพในการทำงาน สิทธิที่จะดำรงชีวิตอยู่อย่างปกติสุข รวมถึงเสรีภาพในการเดินทางด้วยเหตุนี้เมื่อมีการชุมนุมนัดหยุดงานเกิดขึ้นเมื่อใด เจ้าหน้าที่ตำรวจในฐานะผู้รักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินจึงมีอำนาจในการควบคุมหรือจับกุมผู้เข้าร่วมชุมนุมมาดำเนินคดีตามกฎหมายได้ทันที

นับแต่วันที่ 25 พฤษภาคม ค.ศ.1864 แม้ว่าประเทศฝรั่งเศสได้ตราพระราชบัญญัติอนุญาตให้ประชาชนสามารถชุมนุมนัดหยุดงานได้โดยไม่มีคามผิดอาญาก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติประชาชนก็ไม่กล้าที่จะใช้สิทธิดังกล่าว เนื่องจากผู้ใช้แรงงานคนใดหรือกลุ่มใดชุมนุมนัดหยุดงานบุคคล

เหล่านั้นก็จะตกเป็นผู้ละเมิดสัญญาจ้าง และนายจ้างสามารถยกเลิกสัญญาจ้างหรือไล่ลูกจ้างออกจากงานได้ทันที แม้ว่าลูกจ้างไม่สามารถใช้สิทธินัดหยุดงานได้อย่างเต็มที่ก็ตาม แต่ในสมัยสาธารณรัฐที่สามก็มีการนัดหยุดงานเพื่อเรียกร้องสิทธิกันมาก

### 3.1.1 ข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธินัดหยุดงาน

สิทธินัดหยุดงานถือเป็นสิทธิด้านแรงงานที่ได้รับการยอมรับในกฎหมายระหว่างประเทศ ดังนั้นนอกจากกฎหมายภายในของประเทศฝรั่งเศสแล้ว กฎหมายระหว่างประเทศอันมีหลักการที่เกี่ยวข้องกับสิทธินัดหยุดงานย่อมต้องถูกนำมาพิจารณาประกอบด้วย โดยกระบวนการเกี่ยวกับข้อตกลงหรืออนุสัญญานั้นมีหลายขั้นตอน นับตั้งแต่การเจรจา และการให้ความยินยอมของรัฐเพื่อผูกพันตามข้อตกลงหรืออนุสัญญานั้น เช่น การลงนาม การให้สัตยาบัน หรือการภาคยานุวัติ โดยที่ในบางข้อตกลงหรืออนุสัญญา อาจมีการตั้งข้อสงวนหรือการตีความสนธิสัญญาไว้ด้วย และเมื่อประเทศฝรั่งเศสเข้าเป็นภาคีของข้อตกลงหรืออนุสัญญาใดแล้วย่อมเกิดพันธกรณีที่จะต้องดำเนินการต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับข้อตกลงหรืออนุสัญญานั้น เพื่อมิให้เกิดความรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศต่อไป โดยข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธินัดหยุดงานตลอดจนเสรีภาพในการรวมตัวและเจรจาต่อรอง ได้แก่

#### 3.1.1.1 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน<sup>21</sup>

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน หรือ Universal Declaration of Human Right รับรองและประกาศโดยสมัชชาสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 ประกอบด้วยหลักการเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนจำนวน 30 มาตรา โดยมีหลักการสำคัญอันเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในการรวมตัวและเจรจาต่อรองดังนี้

มาตรา 1 มนุษย์ทั้งหลายเกิดมาด้วยความเป็นอิสระและเท่าเทียมกันในเกียรติภูมิและสิทธิ ทุกคนได้รับการประสิทธิประสาทเหตุผลและมโนธรรม และควรปฏิบัติต่อกันอย่างฉันท์พี่น้อง

มาตรา 19 บุคคลมีสิทธิในอิสรภาพแห่งความเห็นและการแสดงออก สิทธินี้รวมถึงอิสรภาพที่จะยึดมั่นในความเห็น โดยไม่มีการแทรกแซง ที่จะแสวงหา รับ ตลอดจนแจ้งข่าว รวมทั้งความคิดเห็น โดยผ่านสื่อใดๆ และโดยมิต้องคำนึงถึงขอบเขตแห่งดินแดนใด

<sup>21</sup> พิทวัส สุคนธ์พันธ์ และพันธุ์ทิพย์ กาญจนจิตรา, *รวมบทบัญญัติเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศ*, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525), หน้า 141-149.

มาตรา 23(4) บุคคลมีสิทธิที่จะก่อตั้ง และเข้าเป็นสมาชิกสหภาพเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของตน

เนื่องจากปฎิญาสาทว่าด้วยสิทธิมนุษยชนดังกล่าวนี้ เป็นเพียงคำประกาศจึงไม่มีสภาพบังคับเป็นกฎหมาย หากประเทศใดประเทศหนึ่งละเมิดหลักการในปฎิญา ก็ไม่มีบทลงโทษแก่ประเทศนั้น องค์การสหประชาชาติจึงได้จัดทำหลักการของสิทธิมนุษยชนในรูปแบบของกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ประกอบด้วยกติการะหว่างประเทศและอนุสัญญาระหว่างประเทศ

### 3.1.1.2 กฎบัตรว่าด้วยสังคมแห่งสหภาพยุโรป ค.ศ. 1961<sup>22</sup>

กฎบัตรว่าด้วยสังคมแห่งสหภาพยุโรป (European Social Charter) ประกอบด้วยสิทธิพื้นฐานสองส่วนอันได้แก่ สิทธิในการรวมตัว ตามมาตรา 5 และสิทธิในการเจรจาต่อรองร่วม ในมาตรา 6 โดยบทบัญญัติทั้งสองมาตรานี้รับรองสิทธิของคณงานในการรวมกลุ่มเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของคณงาน

มาตรา 6 ว่าด้วยสิทธิในการเจรจาต่อรองร่วม (Right to Bargain Collectively) บัญญัติว่า เพื่อเป็นหลักประกันในการใช้สิทธิในการเจรจาต่อรองร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ คู่สัญญาจำต้องผูกพันตามสิ่งต่อไปนี้

1. สนับสนุนให้มีการปรึกษาร่วมกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง
2. ถ้าเห็นว่ามีความจำเป็นและมีประโยชน์ ให้ส่งเสริมและพัฒนาก่อตั้งให้เกิดกระบวนการเจรจาต่อรองด้วยความสมัครใจระหว่างนายจ้างหรือหน่วยงานหรือองค์กรของนายจ้างกับองค์กรของลูกจ้างเพื่อวางกฎเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการทำงาน โดยการทำข้อตกลงร่วมกัน
3. ส่งเสริมให้เกิดกระบวนการและการใช้กระบวนการที่เหมาะสมในการเจรจาต่อรองและไกล่เกลี่ยประนีประนอมอย่างสมัครใจเพื่อแก้ไขข้อขัดแย้งในการทำงาน

<sup>22</sup> Kovács, E. The Right to Strike in the European Social Charter [Online]. 2006. Available from: <http://www.law.uiuc.edu/publications/cll.../KovacsArticle26-4.pdf>

4. กรณีที่ผลประโยชน์ขัดกันนั้น ต้องให้สิทธิทั้งนายจ้างและลูกจ้างเกี่ยวกับการกระทำร่วมกัน รวมถึงสิทธิในการนัดหยุดงาน ภายใต้ข้อบังคับต่างๆ ซึ่งเป็นผลมาจากข้อตกลงร่วมกันที่บังคับใช้อยู่

### 3.1.1.3 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ค.ศ. 1966<sup>23</sup> (International Covenant on Economic Social and Cultural Rights : ICESCR) มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 3 มกราคม พ.ศ. 2519 ซึ่งประเทศฝรั่งเศสเข้าเป็นภาคีเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2523 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2524 โดยกติการะหว่างประเทศฉบับนี้มีทั้งหมด 31 ข้อ ในส่วนที่สาม (ข้อ 6-15) ของกติการะหว่างประเทศฉบับนี้ กล่าวถึงสิทธิต่างๆที่ถือว่าเป็นสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ได้แก่ สิทธิในการทำงานและมีเงื่อนไขการทำงานที่เหมาะสมเป็นธรรม สิทธิที่จะก่อตั้งสหภาพแรงงาน และสิทธิที่จะหยุดงาน สิทธิที่จะได้รับสวัสดิการและการประกันด้านสังคม การคุ้มครองและช่วยเหลือครอบครัว สิทธิที่จะมีมาตรฐานชีวิตที่ดีพอเพียง สิทธิที่จะมีสุขภาวะด้านกายและใจที่ดีที่สุดที่เป็นไปได้ สิทธิในการศึกษา สิทธิในวัฒนธรรมและประโยชน์จากความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ โดยประเด็นที่เกี่ยวกับสิทธินัดหยุดงานนั้นปรากฏอยู่ในข้อ 8 ของกติการะหว่างประเทศเรื่องสิทธิในการจัดตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงานดังนี้<sup>24</sup>

#### ข้อ 8

“1. รัฐภาคีแห่งกติการะหว่างประเทศฉบับนี้รับที่จะประกัน

(ก) สิทธิของทุกคนที่จะก่อตั้งสหภาพแรงงานและเข้าร่วมสหภาพแรงงานตามที่ตนเลือก เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของตน ทั้งนี้โดยขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ขององค์การที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ห้ามจำกัดการใช้สิทธินี้ นอกจากที่ได้กำหนดโดยกฎหมายและที่จำเป็นในสังคมประชาธิปไตยเพื่อประโยชน์ของความมั่นคงแห่งชาติหรือความสงบเรียบร้อยของส่วนรวม หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น

<sup>23</sup> คราวดี ประทุมราช, สิทธิมนุษยชน, (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท, 2544), หน้า 18, 28-29.

<sup>24</sup> อัจฉรา ฉายากุล และคนอื่นๆ, พันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนของไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2548), หน้า 20-26.

(ข) สิทธิของสหภาพแรงงานที่จะจัดตั้งสหพันธ์หรือสมาพันธ์แห่งชาติ และสิทธิของสมาพันธ์แห่งชาติที่จะก่อตั้งหรือเข้าร่วมกับองค์กรสหภาพแรงงานระหว่างประเทศ

(ค) สิทธิของสหภาพแรงงานที่จะดำเนินงานอย่างเสรีโดยไม่ขึ้นอยู่กับ การจำกัดใด นอกจากที่ได้กำหนดโดยกฎหมายและซึ่งจำเป็นในสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์ ของความมั่นคงแห่งชาติหรือความสงบเรียบร้อยของส่วนรวมหรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ของบุคคลอื่น

(ง) สิทธิที่จะนัดหยุดงาน หากใช้สิทธิโดยสอดคล้องกับกฎหมายของ ประเทศนั้น

2. ความในข้อนี้ไม่ห้ามการกำหนดข้อจำกัดอันชอบด้วยกฎหมายในการ ใช้สิทธิเหล่านี้โดยทหารหรือตำรวจ หรือฝ่ายบริหารของรัฐ

3. ไม่มีข้อความใดในข้อนี้ที่ให้อำนาจรัฐภาคีแห่งอนุสัญญาเสรีภาพใน การสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน ค.ศ. 1948 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ให้ใช้มาตรการทางนิติบัญญัติหรือใช้กฎหมายในลักษณะซึ่งจะทำให้เสื่อมเสียต่อหลักประกันที่ให้ ไว้ในอนุสัญญานั้น”

#### 3.1.1.4 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง<sup>25</sup> หรือ International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR เป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ภายใต้กรอบสหประชาชาติด้านสิทธิมนุษยชน อันเป็นการแปรข้อบทในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิ มนุษยชนให้มีผลพันธะผูกพันทางกฎหมายแก่ประเทศภาคี โดยสหประชาชาติรับรองสนธิสัญญานี้ เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2509 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2519 มีสาระสำคัญ เกี่ยวกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การแสดงรวมถึงการรับและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร สิทธิ ในการชุมนุมโดยสงบ และเสรีภาพในการรวมกลุ่มรวมถึงเสรีภาพในการจัดตั้งและเข้าร่วมสหภาพ แรงงานดังนี้

#### ข้อ 19

1. บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะมีความคิดเห็นโดยปราศจากการแทรกแซง

<sup>25</sup>ศราวุฒิ ประทุมราช, สิทธิมนุษยชน, หน้า 64-66

2. บุคคลทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพแห่งการแสดงออก สิทธินี้รวมถึงเสรีภาพที่จะแสวงหา รับและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและความคิดทุกประเภท โดยไม่คำนึงถึงพรมแดน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะด้วยวาจาเป็นลายลักษณ์อักษรหรือการตีพิมพ์ ในรูปของศิลปะ หรือโดยอาศัยสื่อประการอื่นตามที่ตนเลือก

3. การใช้สิทธิตามที่บัญญัติในวรรค 2 ของข้อนี้ ต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบพิเศษควบคู่ไปด้วย การใช้สิทธิดังกล่าวอาจมีข้อจำกัดในบางเรื่อง แต่ทั้งนี้ข้อจำกัดนั้นต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายและจำเป็นต่อ

3.1 การเคารพในสิทธิหรือชื่อเสียงของบุคคลอื่น

3.2 การรักษาความมั่นคงของชาติ หรือความสงบเรียบร้อย หรือการสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชน

#### ข้อ 21

สิทธิในการชุมนุมโดยสงบย่อมได้รับการรับรอง การจำกัดการใช้สิทธินี้จะกระทำมิได้ นอกจากจะกำหนดโดยกฎหมายและเพียงพอที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชนหรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น

#### ข้อ 22

1. บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิในเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม รวมทั้งสิทธิที่จะก่อตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงานเพื่อปกป้องประโยชน์ของตน

2. การจำกัดการใช้สิทธินี้จะกระทำมิได้ นอกจากจะกำหนดโดยกฎหมายและเพียงพอที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ความในข้อนี้ไม่ห้ามการวางข้อจำกัดอันชอบด้วยกฎหมายในการใช้สิทธินี้ของทหารและตำรวจ

3. ความในข้อนี้ไม่ให้อำนาจอธิปไตยแห่งอนุสัญญาว่าด้วยเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคมและว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้ง ค.ศ. 1948 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศในอันที่จะมีมาตรการทางนิติบัญญัติ หรือบังคับใช้กฎหมายในลักษณะที่จะกระทบต่อหลักประกันต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาดังกล่าว

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมนั้น สหประชาชาติได้จัดหมวดหมู่ของสนธิสัญญาเหล่านี้เป็นชุดเดียวกัน เพราะเป็นสนธิสัญญาพื้นฐานของการส่งเสริมคุ้มครองสิทธิมนุษยชน อันนำไปใช้เป็นหลักในการอ้างอิงเนื้อหาในสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนอื่นๆ เรียกสนธิสัญญาเหล่านี้ว่า “เอกสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ” หรือ The International Bill of Human Rights<sup>26</sup>

### 3.1.1.5 มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเพื่อให้ประเทศสมาชิกคำนึงถึงความยุติธรรมทางสังคม และเคารพในสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงาน โดยมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศนั้นปรากฏในหลายรูปแบบมีทั้งรูปแบบที่มีสภาพบังคับ และรูปแบบที่เป็นเพียงแนวทางซึ่งไม่มีสภาพบังคับเรียกโดยรวมว่า “ตราสาร” (Instrument) ซึ่งตราสารทุกฉบับขององค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ผ่านการพิจารณาและรับรองในระบบไตรภาคีแล้ว โดยคณะกรรมการพิเศษเฉพาะด้านต่างๆ หรือโดยที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศ โดยรูปแบบของตราสารที่สำคัญได้แก่<sup>27</sup>

- อนุสัญญา (Convention) ซึ่งเป็นตราสารที่มีสภาพบังคับโดยได้บัญญัติข้อกำหนดมาตรฐานแรงงานในแต่ละประเด็นไว้ ปัจจุบันมีอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศทั้งสิ้นจำนวน 188 ฉบับ โดยอนุสัญญามีผลบังคับใช้กับประเทศสมาชิกต่อเมื่อประเทศสมาชิกได้ให้สัตยาบันอนุสัญญานั้นแล้ว ประเทศสมาชิกสามารถพิจารณาเลือกให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับใดก็ได้ที่เห็นว่าจะเกิดประโยชน์ต่อสถานการณ์แรงงาน สภาพเศรษฐกิจ และสังคมของตน หลังจากการให้สัตยาบันแล้ว ประเทศดังกล่าวต้องออกกฎหมาย ข้อบังคับ หรือแนวปฏิบัติภายในประเทศให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของอนุสัญญา และต้องจัดอุปสรรคในการปฏิบัติตามอนุสัญญา ไม่ว่าจะเป็นการยกเลิกกฎหมายหรือแนวปฏิบัติภายในประเทศที่ขัดกับอนุสัญญา

- ข้อเสนอแนะ (Recommendation) เป็นตราสารที่ไม่มีสภาพบังคับ และไม่เปิดให้สัตยาบัน หากแต่ระบุถึงวิธีการปฏิบัติด้านแรงงานเพื่อให้ประเทศสมาชิกได้พิจารณานำไปเป็นแนวทางปรับใช้ภายในประเทศ โดยข้อเสนอแนะมี 2 ประเภท ได้แก่ ข้อเสนอแนะอนุสัญญา อันมีเนื้อหาเป็นการอธิบายหรือเพิ่มเติมรายละเอียดในทางปฏิบัติให้แก่อนุสัญญาฉบับนั้นๆ เนื่องจากตัวบทของ

<sup>26</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 22

<sup>27</sup> อังคณา เตชะโกเมนทร์, “ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ,” วารสารแรงงานสัมพันธ์ ฉบับพัฒนามาตรฐานแรงงาน 51,4 (เม.ย.-พ.ค.51) 13-22

อนุสัญญาจะบัญญัติไว้เฉพาะหลักการหรือมาตรฐานเบื้องต้น และข้อแนะที่ไม่ประกอบอนุสัญญาใดๆ ข้อแนะประเภทนี้เป็นเพียงตราสารที่ให้แนวทางและวิธีปฏิบัติด้านแรงงานในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง แต่เรื่องดังกล่าวไม่ใช่ประเด็นด้านแรงงานที่มีความสำคัญสำหรับประเทศสมาชิกจนถึงขั้นต้องออกเป็นอนุสัญญา

- ปฏิญญา (Declaration) เป็นตราสารซึ่งระบุถึงหลักการด้านแรงงานที่คณะประศาสน์การหรือที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศพิจารณาแล้วเห็นชอบว่าเป็นหลักการที่ทรงคุณค่า ลาประเทศสมาชิกทุกประเทศควรมีมาตรการสนับสนุนและกำหนดนโยบายส่งเสริมหลักการดังกล่าวขึ้นภายในประเทศของตน ในปัจจุบันมีปฏิญญา 2 ฉบับคือ ปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงานและปฏิญญาไตรภาคีเรื่องหลักการว่าด้วยสถานประกอบการข้ามชาติและนโยบายสังคม

เมื่อประเทศสมาชิกเห็นว่าประเทศตนมีกฎหมายและแนวปฏิบัติภายในประเทศที่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศหรือเห็นว่าประเทศตนพร้อมที่จะปรับปรุงและพัฒนากฎหมายและแนวปฏิบัติภายในประเทศให้สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศในอนุสัญญาระดับใดก็จะให้สัตยาบันอนุสัญญาระดับนั้น โดยที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศจะตรวจสอบและติดตามผลการปฏิบัติตามอนุสัญญาของประเทศสมาชิกต่อไป

#### ก. อนุสัญญาที่เกี่ยวกับหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน

องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กำหนดปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน (Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work) ที่ได้รับการอนุมัติเมื่อ ค.ศ. 1998 คือการแสดงพันธะของรัฐบาล องค์การนายจ้าง และองค์กรลูกจ้างในอันที่จะปกป้องคุณค่าขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ ซึ่งเป็นคุณค่าที่สำคัญกับความเป็นอยู่ทางสังคมและเศรษฐกิจ พันธะเหล่านี้คือการปกป้องเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการร่วมเจรจาต่อรอง ตลอดจนการจัดแรงงานบังคับ การใช้แรงงานเด็ก และการเลือกปฏิบัติในที่ทำงาน ปฏิญญาระดับนี้เน้นว่าประเทศสมาชิกทุกประเทศต้องเคารพหลักการขั้นพื้นฐานต่างๆเหล่านี้ ไม่ว่าจะได้รับการรับรองอนุสัญญาต่างๆที่เกี่ยวข้องหรือไม่ก็ตาม โดยปฏิญญาระดับนี้ประกอบด้วยมาตรฐานแรงงานจำนวน 8 ฉบับ โดยเป็นอนุสัญญาที่คุ้มครองเสรีภาพในการสมาคมและการเจรจาต่อรองร่วมจำนวน 2 ฉบับ ซึ่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศมีความเห็นว่าสิทธิเสรีภาพในการรวมตัวนั้นเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่จะนำไปสู่การคุ้มครองสิทธิด้านอื่นๆ โดยอนุสัญญาหลักว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและเจรจาต่อรองร่วม ได้แก่



1. อนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน ค.ศ.1948 (Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948)

อนุสัญญาฉบับนี้ถือเป็นแม่บทในเรื่องที่เกี่ยวกับการรวมตัวเป็นสมาคมของผู้ใช้แรงงาน โดยได้กำหนดสิทธิพื้นฐานในเรื่องที่เกี่ยวกับการรวมตัวเป็นสมาคม และคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้ง และได้ให้สิทธิแก่นายจ้างและลูกจ้างให้มีความเท่าเทียมกันโดยปราศจากข้อแตกต่างในการที่จะมีอิสระจะเลือกเข้าสมาคมโดยไม่มีเงื่อนไขทางกฎหมายและข้อบังคับซึ่งเคยมีอยู่เดิมมาเป็นอุปสรรค<sup>28</sup> โดยอนุสัญญาฉบับที่ 87 มีหลักการสำคัญดังนี้

- แรงงานและนายจ้างสามารถใช้สิทธิในการรวมตัวกันได้อย่างเสรีโดยไม่ต้องได้รับการอนุญาตล่วงหน้า และปราศจากการเลือกปฏิบัติ

- เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องละเว้นการแทรกแซงใดๆ หรือการขัดขวางซึ่งจะเป็นการจำกัดสิทธิในการยกร่างธรรมนูญ และกฎข้อบังคับการคัดเลือกผู้แทน การจัดการบริหารงานและการดำเนินกิจกรรมขององค์กรแรงงานและนายจ้าง

- องค์กรของนายจ้างและแรงงานต้องมีสิทธิก่อตั้งและมีเสรีภาพในการเข้าร่วมสหพันธ์และสมาพันธ์ได้ และองค์กรสหพันธ์หรือสมาพันธ์ดังกล่าว ต้องมีสิทธิเข้าเป็นภาคีกับองค์กรระหว่างประเทศของนายจ้างและแรงงานได้

- การนำหลักการของอนุสัญญาไปใช้บังคับกับทหารและตำรวจต้องได้รับการพิจารณากำหนดโดยกฎหมายแห่งชาติเท่านั้น

ในประเด็นเกี่ยวกับสิทธินัดหยุดงาน<sup>29</sup> นั้น แม้อนุสัญญาฉบับที่ 87 นี้มิได้มีการกำหนดถึงสิทธินัดหยุดงานไว้อย่างชัดเจน แต่จากอนุสัญญาฉบับที่ 87 เรื่องเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกันเป็นสมาคมนี้ ก่อให้เกิดสิทธิเกี่ยวกับองค์กรของแรงงานและนายจ้าง อันมีสิทธิในการจัดการบริหารงานและจัดกิจกรรมขององค์กร โดยองค์กรต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและปกป้องผลประโยชน์ของแรงงานหรือนายจ้าง และจากข้อกำหนด

<sup>28</sup> นิคม จันทรวิฑูร, ประเทศไทยกับประมวลกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 45-49.

<sup>29</sup> Gernigon, Odero and Guido. ILO principles concerning the right to strike[Online].2000. Available from: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/.../wcms\\_087987.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/.../wcms_087987.pdf)

เหล่านี้ก่อให้เกิดคณะกรรมการว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม<sup>30</sup> (The Committee on Freedom of Association) และคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญด้านการปฏิบัติตามอนุสัญญาและข้อแนะนำ (The Committee of Experts on Application of Conventions Recommendations) โดยคณะกรรมการทั้งสองชุดยอมรับว่าการนัดหยุดงานเป็นสิทธิพื้นฐานที่มีความจำเป็นของแรงงานและองค์กรของแรงงาน โดยสิทธินัดหยุดงานหมายความว่า คนงานและองค์กรของแรงงานมีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายในการส่งเสริมและปกป้องผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจและสังคมของตน ซึ่งสิทธินัดหยุดงานนี้เป็นผลที่ตามมาจากสิทธิและเสรีภาพในการสมาคมซึ่งได้รับการคุ้มครองตามอนุสัญญาฉบับที่ 87

ตามมาตรา 10 แห่งอนุสัญญาฉบับนี้<sup>31</sup> วัตถุประสงค์ของอนุสัญญามีขึ้นเพื่อกำหนดให้มีการรวมกลุ่มของแรงงานเป็นองค์กร เพื่อเป็นการส่งเสริมและปกป้องผลประโยชน์ของแรงงาน ซึ่งคำจำกัดความข้อความนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งไม่เฉพาะแต่กำหนดแนวทางอันเกี่ยวกับความแตกต่างขององค์กรของแรงงานจากกลุ่มคนงานแต่ละประเภท แต่รวมถึงกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กรว่าต้องเป็นไปเพื่อ “ส่งเสริมและปกป้องผลประโยชน์ของแรงงาน” ดังนั้นจึงเป็นการกำหนดขอบเขตถึงสิทธิที่จะได้รับการรับรองตามอนุสัญญาและได้รับการคุ้มครอง เท่าที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้กล่าวไว้ โดยหลักแล้วข้อเรียกร้องที่นำไปสู่การนัดหยุดงานนั้นอาจถูกจำแนกเป็นการเรียกร้องที่เกี่ยวกับสภาพการงาน (เพื่อหาหลักประกันหรือปรับปรุงเงื่อนไขการทำงานและการใช้ชีวิต) เกี่ยวกับสภาพแรงงาน (เพื่อหาหลักประกันหรือพัฒนาสิทธิในสภาพแรงงานและผู้นำ) หรือทางการเมือง โดยการเรียกร้องในสองประเภทแรกนั้นไม่ได้ก่อให้เกิดปัญหาขึ้นในทางปฏิบัติ คณะกรรมการว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมมีคำวินิจฉัยอย่างชัดเจนว่าการนัดหยุดงานเพื่อเรียกร้องเกี่ยวกับสภาพการทำงานและสภาพแรงงานนั้นเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตามการแยกแยะว่าเป็นการนัดหยุดงานประเภทใดเป็นสิ่งที่จะต้องกระทำเพื่อพิจารณาว่าเป็นการนัดหยุดงานที่มีผลโดยตรงและทันทีต่อคนงานที่นัดหยุดงานหรือไม่ อาจเป็นการนัดหยุดงานทางการเมืองและการนัดหยุดงานเพื่อการสนับสนุน อย่างไรก็ตามสิ่งที่น่าสังเกตว่า คณะกรรมการว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญได้ยกเลิกแนวความคิดว่าการนัดหยุดงานควรจำกัดอยู่เฉพาะข้อพิพาทแรงงานเพราะการแก้ปัญหาเกี่ยวกับข้อพิพาทแรงงานนั้นมักเป็นไปตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพจ้างงานอยู่แล้ว

<sup>30</sup> คณะกรรมการว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมคือ คณะกรรมการไตรภาคีที่คณะประศาสน์การขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบข้อร้องเรียนเกี่ยวกับละเมิดหลักการของเสรีภาพในการสมาคม

<sup>31</sup> อนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน ค.ศ.1948 มาตรา 10 บัญญัติว่า “ในอนุสัญญานี้ คำว่า องค์กร หมายถึง องค์กรใด ๆ ของคนงาน หรือของนายจ้างที่ส่งเสริมและปกป้องผลประโยชน์ของคนงานหรือนายจ้าง”

คณะกรรมการว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมกล่าวว่า การนัดหยุดงานระดับชาติเป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมายตราเป็นที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์เพื่อเศรษฐกิจและสังคม โดยที่ไม่ใช่เหตุผลทางการเมืองเพียงอย่างเดียว ข้อห้ามของการนัดหยุดงานอาจมีได้เฉพาะแต่ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะซึ่งหน่วยงานทำในนามของรัฐในงานบริการสาธารณะพื้นฐานตามความหมายอย่างแคบ เช่น บริการซึ่งหากเกิดการรบกวนจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตและความปลอดภัยของบุคคลหรือสุขภาพ ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนของประชาชน<sup>32</sup>

ในมุมมองของคณะกรรมการนั้น โดยหลักการแล้วองค์กรคนงานมีขึ้นเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของคนงานทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ และเกี่ยวกับอาชีพ ดังนั้นองค์กรย่อมสามารถใช้การนัดหยุดงานเป็นวิถีทางในการแก้ปัญหาโดยอาศัยเสียงส่วนใหญ่ในสังคมและนโยบายทางเศรษฐกิจ อันมีผลโดยตรงต่อสมาชิกขององค์กรและคนงานเกี่ยวกับการจ้างงาน การป้องกันทางสังคมและมาตรฐานการดำรงชีพ

2. อนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวกันและการร่วมเจรจาต่อรอง ค.ศ. 1949<sup>33</sup> (Right to Organize and to Bargain Collectively, 1949)

อนุสัญญาฉบับนี้ ได้กล่าวถึงการคุ้มครองบุคคลหรือลูกจ้างในการใช้สิทธิในการรวมตัวกันและการร่วมเจรจาต่อรองให้สามารถใช้สิทธิได้อย่างอิสระโดยไม่ถูกบังคับควบคุมในการเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมสหภาพแรงงานทั้งจากรัฐบาล หรือทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งโดยปกติประเทศที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 87 มักจะให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้ด้วย เพราะมีเนื้อหาและการใช้สิทธิที่มีความเกี่ยวเนื่องกัน

อนุสัญญาฉบับที่ 98 เป็นอนุสัญญาที่กล่าวถึงการคุ้มครองผู้ใช้สิทธิในการร่วมเจรจาต่อรอง โดยเฉพาะการส่งเสริมการร่วมเจรจาต่อรองของคู่กรณีในลักษณะของความมีอิสระเท่าเทียมกัน โดยครอบคลุมถึงลูกจ้างทั่วไปที่ทำงานสังกัดเอกชน และลูกจ้างที่ทำงานให้กับรัฐ ซึ่งหมายถึง ลูกจ้างของรัฐโดยทั่วไป จะมียกเว้นเพียงทหารหรือตำรวจ ซึ่งอนุสัญญาให้ถือเป็นดุลยพินิจของประเทศผู้ให้สัตยาบันว่าจะให้ครอบคลุมถึงหรือไม่ นอกจากทหารและตำรวจแล้วยังมีข้อยกเว้นมิให้นำอนุสัญญาไปใช้บังคับกับบุคคลบางประเภทที่ทำหน้าที่บริหารประเทศ กล่าวคือ

<sup>32</sup> Gernigon, Odero and Guido. ILO principles concerning the right to strike. (Geneva : International Labour Office) p. 13 .

<sup>33</sup> นิคม จันทรวิฑูร. ประเทศไทยกับประมวลกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2531). หน้า 95.

บุคคลซึ่งมีตำแหน่งรับผิดชอบในการบริหารบ้านเมือง (ในกรณีนี้ให้หมายถึงผู้บริหารโดยตรงมิใช่พนักงานซึ่งถูกว่าจ้างทำงานโดยรัฐในลักษณะลูกจ้างทั่วไป

สาระสำคัญของอนุสัญญาฉบับนี้<sup>34</sup> ได้แก่

- ค้ำครองสิทธิในการรวมตัวกัน จากการกระทำใดๆอันเป็นการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อการกระทำที่ทำให้แรงงานต้องไม่เข้าร่วมสหภาพแรงงานหรือต้องสละการเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน และเป็นเหตุให้ไล่ออกจากงาน

- องค์กรแรงงาน และของนายจ้างต้องได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอจากการกระทำใดๆ อันเป็นการแทรกแซงซึ่งกันและกันโดยองค์กร หรือโดยหน่วยงานอื่น

- ส่งเสริมให้มีการพัฒนาและการใช้ประโยชน์จากกลไกการเจรจาโดยสมัครใจระหว่างนายจ้างหรือองค์กรของนายจ้างกับองค์กรของแรงงาน เพื่อให้ได้มาซึ่งกฎเกณฑ์และเงื่อนไขของการจ้างงาน

- อนุสัญญานี้ไม่ใช่บังคับกับข้าราชการซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารของรัฐ และต้องไม่ใช่ไปในทางที่เป็นอคติต่อสิทธิหรือสถานะของข้าราชการไม่ว่าโดยวิธีการใด

ข. อนุสัญญาขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศอื่นๆ<sup>35</sup>

นอกจากอนุสัญญาฉบับที่ 87 และ 98 ซึ่งเป็นมาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐานที่ปรากฏอยู่ในปฏิญญาสากลว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงานอันเกี่ยวกับการคุ้มครองเสรีภาพในการสมาคมแล้ว ยังมีอนุสัญญาขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศอีกหลายฉบับที่เกี่ยวกับสิทธิในการรวมตัวของลูกจ้าง อันมีความเชื่อมโยงไปยังสิทธินัดหยุดงานได้แก่

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>34</sup> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, กรณีศึกษาเรื่อง การละเมิดสิทธิแรงงานด้านการรวมตัวและการเจรจาต่อรองร่วม, (กรุงเทพมหานคร: คณะอนุกรรมการศึกษาและตรวจสอบปัญหาแรงงาน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2551) หน้า 33-34.

<sup>35</sup> นิคม จันทรวินุฑ. ประเทศไทยกับประมวลกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ, หน้า 196-198.

1. อนุสัญญาฉบับที่ 151 ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวและวิธีการกำหนดสภาพการจ้างในหน่วยงานของรัฐ (Protection of the Rights to Organize and Procedures for determining conditions of Employment in the Public Services)

อนุสัญญาฉบับนี้เป็นอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกันเป็นองค์กรของลูกจ้างของรัฐ โดยระบุว่าองค์กรที่ลูกจ้างของรัฐตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมและปกป้องผลประโยชน์ของลูกจ้างด้วยกัน จะต้องมิอิสระจากหน่วยงานของรัฐ และจะต้องได้รับการปกป้องจากการแทรกแซงหรือการกระทำที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดตั้ง การบริหาร และการดำเนินงาน นอกจากนี้ยังจะต้องจัดตั้งอำนาจความสะดวกตามที่เห็นสมควรเพื่อให้ผู้แทนลูกจ้างของรัฐ ได้ปฏิบัติงานอย่างรวดเร็วเหมาะสมทั้งในเวลาและนอกเวลาทำงาน แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบกระเทือนต่องาน หรือการบริหาร และบริการของหน่วยงานนั้น ให้กำหนดกลไกระงับข้อพิพาทโดยให้มีการเจรจาและมีกลไกที่เป็นอิสระและมีเป้าหมายในการไกล่เกลี่ย ประนีประนอมและชี้ขาด ที่สำคัญให้ลูกจ้างของรัฐมีสิทธิตามหน้าที่ของพลเมืองและสิทธิทางการเมืองเหมือนเช่นคนอื่น ๆ

อนุสัญญานี้ใช้กับทุกคนที่ได้รับการว่าจ้างจากหน่วยงานของรัฐและซึ่งไม่ได้รับการคุ้มครองที่ดีกว่า จากบทบัญญัติขององค์การแรงงานระหว่างประเทศอื่น ๆ ส่วนการจะนำมาบังคับใช้กับทหารหรือตำรวจหรือบุคคลในระดับผู้กำหนดนโยบาย หรือบริการของรัฐหรือไม่ นั้น จะต้องตราเป็นกฎหมายของประเทศ

2. อนุสัญญาฉบับที่ 154 ว่าด้วยการส่งเสริมการเจรจาต่อรองร่วม (Collective Bargaining Promotion)

อนุสัญญาฉบับนี้ส่งเสริมให้มีการเจรจาต่อรองร่วม เพื่อกำหนดสภาพการทำงานและเงื่อนไขการจ้าง วางระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง รวมทั้งระหว่างองค์กรนายจ้างและองค์กรลูกจ้าง อนุสัญญายังกำหนดให้มีมาตรการต่างๆ ที่จะส่งเสริมการเจรจาต่อรองร่วม เช่น การเจรจาต่อรองควรกระทำขึ้นระหว่างนายจ้างทุกคนกับลูกจ้างทุกกลุ่มในกิจการสาขาต่างๆ กำหนดให้มีข้อระเบียบซึ่งเป็นที่ยอมรับกันระหว่างองค์กรนายจ้างและองค์กรลูกจ้าง และไม่ควรใช้ข้อบังคับที่มีอยู่แล้วมาเป็นอุปสรรคในการเจรจาต่อรองร่วม ตลอดจนการมีระเบียบว่าด้วยการระงับข้อพิพาทแรงงานอันจะช่วยส่งเสริมการเจรจาต่อรองด้วย ที่สำคัญในการกำหนดมาตรการเพื่อส่งเสริมการเจรจาต่อรองควรมีการหารือ 3 ฝ่าย หากเป็นไปได้

อนุสัญญานี้ใช้บังคับกับกิจการทางเศรษฐกิจทุกสาขา แต่ถ้าจะนำไปใช้บังคับกับทหารหรือตำรวจจะต้องมีการกำหนดโดยกฎหมายหรือแนวปฏิบัติของประเทศ

### 3.1.2 การรับรองสิทธินัดหยุดงานโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายภายในประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสถือเป็นประเทศที่มีวิวัฒนาการเกี่ยวกับสิทธินัดหยุดงานมาเป็นระยะเวลายาวนาน ในระยะแรกการนัดหยุดงานถือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและมีการกำหนดบทลงโทษในกฎหมายอาญา ลงโทษผู้ที่ทำการนัดหยุดงาน แต่ในเวลาต่อมาสิทธินัดหยุดงานได้รับการยอมรับมากขึ้นและมีการตราบัญญัติรับรองสิทธินัดหยุดงานและให้การนัดหยุดงานไม่เป็นความผิดทางกฎหมายดังนี้

#### 3.1.2.1 รัฐบัญญัติลงวันที่ 25 พฤษภาคม ค.ศ. 1864 และ

รัฐบัญญัติลงวันที่ 3 มิถุนายน ค.ศ. 1868<sup>36</sup>

ตั้งแต่ ค.ศ. 1860 เป็นต้นมา รัฐบาลเริ่มให้ความสนใจกลุ่มคนงานและกรรมกรมากขึ้น มีการประนีประนอมกับคนงานและส่งผู้แทนของกรรมกรด้วยทุนรัฐบาลไปเข้าประชุมที่กรุงลอนดอนเกี่ยวกับเรื่องกรรมกร จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1864 รัฐบาลได้ตราบัญญัติลงวันที่ 25 พฤษภาคม ค.ศ. 1864 แก้ไขประมวลกฎหมายอาญามาตรา 414-416 ในส่วนที่เกี่ยวกับการนัดหยุดงาน ทำให้การนัดหยุดงานและการรวมกลุ่มไม่เป็นความผิดทางอาญาอีกต่อไป ดังนั้นจึงถือเป็นกฎหมายฉบับแรกยอมรับสิทธิในการนัดหยุดงานของคนงานจากการกระทำที่ถือเป็นความผิดอาญา มาเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยรัฐบัญญัติฉบับนี้เรียกว่า รัฐบัญญัติ Olivier ซึ่งต่อมามีการตราบัญญัติที่เรียกว่า Waldeck-Rousseau ที่อนุญาตให้มีการก่อตั้งสหภาพ (Syndicate) ขึ้นในประเทศฝรั่งเศส รัฐบัญญัติฉบับนี้เกิดขึ้นสมัยพระเจ้านโปเลียนที่สาม และต่อมาได้มีรัฐบัญญัติลงวันที่ 6 มิถุนายน ค.ศ. 1868 ซึ่งยืนยันอีกครั้งหนึ่งถึงการอนุญาตให้มีการชุมนุมหรือรวมกลุ่มในที่สาธารณะ (les réunions publiques) แต่อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า จะต้องไม่พูดถึงเรื่องการเมือง ศาสนา แต่ต้องเป็นการพูดถึงปัญหาสังคมหรือทางวิทยาศาสตร์เท่านั้น ดังนั้น ถือว่าการรวมกลุ่มในที่สาธารณะ หรือสิทธิในการนัดหยุดงานได้รับการรับรองโดยชอบด้วยกฎหมายเป็นครั้งแรก

#### 3.1.2.2 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1946

ในสมัยสาธารณรัฐที่สี่ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ลงวันที่ 27 ตุลาคม ค.ศ. 1946 ได้บัญญัติถึงเรื่องการรับรองสิทธิและเสรีภาพของพลเมือง ตามคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 และเรื่องต่างๆที่เกี่ยวข้องกับสิทธิ เช่น สิทธิสตรีที่เท่าเทียมกับบุรุษ สิทธิในการขอสิทธิทางการเมืองในสาธารณรัฐ สิทธิในการที่จะมีงานทำโดยไม่ถูกกีดกันอัน

<sup>36</sup> Dicey. Lectures on the Relation between Law and Public Opinion in England during the Nineteenth Century. [Online] Indianapolis: Liberty Fund, 2008. Available from: <http://app.libraryofliberty.org/>

เนื่องมาจากเหตุผลทางด้านเชื้อชาติ ศาสนา หรือความคิดเห็นต่างๆ ตลอดจนรับรองถึงสิทธิในการปกป้องผลประโยชน์ของตนโดยการเข้าร่วมกับสหภาพ และสิทธิในการนัดหยุดงานของคณงาน โดยระบุไว้ในข้อ 6 ว่า “ทุกคนอาจปกป้องสิทธิและประโยชน์ของตนโดยอาศัยการรวมตัวกันเป็นสหภาพ และเข้าร่วมในสหภาพที่ตนเลือกได้” และข้อ 7 “สิทธิในการนัดหยุดงานอาจใช้ได้ภายในขอบเขตของรัฐบัญญัติที่กำหนดตามกฎหมายในเรื่องนั้น”<sup>37</sup>

### 3.1.2.3 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958<sup>38</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 นั้น เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 ของประเทศฝรั่งเศส ประกาศใช้เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958 ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของคณงานในการใช้สิทธินัดหยุดงานหรือสิทธิเสรีภาพในการรวมตัว แต่ในอารัมภบทของรัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติไว้ว่า “ประชาชนชาวฝรั่งเศสขอแสดงความยึดมั่นในหลักสิทธิมนุษยชนและหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติดังที่ได้บัญญัติไว้ในปฏิญญาสิทธิมนุษยชนและพลเมือง เมื่อปี ค.ศ. 1789 ซึ่งได้รับการยืนยันและขยายความโดยอารัมภบทของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. 1946 รวมทั้งบรรดาสหภาพและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 2004” จากอารัมภบทแสดงให้เห็นถึงการอ้างอิงไปยังปฏิญญาสิทธิมนุษยชนและพลเมือง, รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1946 และกฎบัตรสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 2004 ซึ่งเอกสารที่ถูกอ้างอิงถึงเหล่านี้ถือเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 นี้ ด้วยเพราะมีการรับรองสถานะของเอกสารเหล่านี้ไว้ในอารัมภบท นอกจากนี้ในปีค.ศ.1971 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Le Conseil Constitutionnel) ได้พิจารณาวินิจฉัยว่า เสรีภาพในการสมาคมถือเป็นหลักที่มีสถานะเป็นรัฐธรรมนูญ ดังนี้แม้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิทธินัดหยุดงาน แต่จากการที่สิทธินัดหยุดงานได้รับการบัญญัติถึงในรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1946 และคำปวารณาของรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1946 ได้รับการรับรองให้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญฉบับปีค.ศ. 1958 ดังนั้นสิทธินัดหยุดงานในประเทศฝรั่งเศสจึงถือเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ

### 3.1.2.4 ประมวลกฎหมายแรงงาน

ประมวลกฎหมายแรงงานของประเทศฝรั่งเศส บัญญัติถึงการให้สิทธินัดหยุดงานของคณงาน ในมาตรา L.521-1 ถึง มาตรา L.524-5 โดยมีประเด็นดังนี้

<sup>37</sup> นันทวัฒน์ บรรมานันท์, คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549), หน้า 179.

<sup>38</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 3

การเคลื่อนไหวการใช้สิทธินัดหยุดงาน คนงานที่ทำการนัดหยุดงานต้องแจ้งข้อเรียกร้องอันเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ทางอาชีพของตนให้นายจ้างทราบ โดยที่ลูกจ้างสามารถเคลื่อนไหวใช้สิทธินัดหยุดงานได้ทันทีโดยไม่ต้องรอคำตอบจากนายจ้างว่าพอใจหรือไม่พอใจเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวดังกล่าว โดยทั่วไปแล้วภาคเอกชนจะทำการนัดหยุดงานเมื่อใดก็ได้ และภาคเอกชนก็มีอิสระในการตัดสินใจว่าจะนัดหยุดงานเมื่อใด ดังนั้น การแจ้งเตือนล่วงหน้าจึงไม่มีรูปแบบที่กำหนดไว้ชัดเจน และการเคลื่อนไหวนัดหยุดงานก็ไม่อยู่ภายใต้เงื่อนไขของการแจ้งเตือนแต่อย่างใด ในส่วนของการทำข้อตกลงร่วมกัน (une convention collective) ในภาคเอกชนไม่สามารถกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการแจ้งเตือนล่วงหน้าก่อนใช้สิทธินัดหยุดงานไว้ในข้อตกลงได้ เนื่องจากการกำหนดข้อตกลงในเรื่องดังกล่าวอาจมีผลเป็นการจำกัดหรือวางกฎเกณฑ์การใช้สิทธินัดหยุดงานของพนักงานตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ และนายจ้างก็ไม่อาจโต้แย้งว่าผู้ใช้สิทธินัดหยุดงานไม่ทำการแจ้งเตือนล่วงหน้าตามที่กำหนดไว้ในข้อตกลงร่วม ในกิจการบางประเภทที่ต้องมีการกำหนดระยะเวลาในการแจ้งเตือนล่วงหน้าก่อนที่คนงานจะใช้สิทธินัดหยุดงานทำได้โดยตราเป็นรัฐบัญญัติ การนัดหยุดงานของคนงานที่ไม่ดำเนินการแจ้งข้อมูลหรือข้อเรียกร้องให้นายจ้างทราบล่วงหน้าหรือไม่ทำการเจรจาตกลงกันกับนายจ้างก่อนที่จะทำการนัดหยุดงาน การนัดหยุดงานนั้นอาจเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย และอาจถูกดำเนินคดีว่าการใช้สิทธินัดหยุดงานนั้นเป็นการสร้างความเดือดร้อนเสียหายให้กับนายจ้าง

สถานะของคนงานที่ใช้สิทธินัดหยุดงานและผลต่อสัญญาจ้างแรงงาน ในกรณีที่มีการใช้สิทธินัดหยุดงาน กฎหมายแรงงานคุ้มครองสถานะของคนงานที่ใช้สิทธินัดหยุดงานนั้น โดยถือเป็นการคุ้มครองสิทธิในการทำงานตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 522-1 แห่งประมวลกฎหมายแรงงานว่า “การใช้สิทธินัดหยุดงานไม่มีผลให้สัญญาจ้างแรงงานสิ้นสุดลง เว้นแต่พนักงานผู้นั้นกระทำความผิดร้ายแรง” ดังนั้นคนงานที่ทำการนัดหยุดงานนั้นยังคงอยู่ในตำแหน่งงานต่อไป เพียงแต่สัญญาจ้างแรงงานจะถูกระงับไว้ชั่วคราวในระหว่างที่คนงานใช้สิทธินัดหยุดงาน อย่างไรก็ตามในกรณีที่คนงานใช้สิทธินัดหยุดงานแต่การใช้สิทธินัดหยุดงานนั้นก่อให้เกิดการกระทำผิดทางอาญาที่มีความผิดร้ายแรงหรือทำให้นายจ้างได้รับความเดือดร้อนเสียหาย สัญญาจ้างแรงงานอาจถูกระงับไปได้ นอกจากนี้เมื่อคนงานใช้สิทธินัดหยุดงานโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว นายจ้างไม่สามารถกำหนดมาตรการใดที่เป็นการลงโทษทางวินัยต่อคนงานที่ใช้สิทธินัดหยุดงานนั้นหรือไล่คนงานออกจากงานได้ เมื่อมีการนัดหยุดงานเกิดขึ้นการบังคับตามสัญญาจ้างแรงงานตลอดจนระเบียบหรือกฎเกณฑ์ต่างๆที่ใช้บังคับระหว่างนายจ้างและคนงานอันเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางวินัยให้ระงับไว้ ดังนั้นนายจ้างจึงไม่สามารถใช้บทบัญญัติตามกฎหมายแรงงานหรือกฎเกณฑ์ภายในเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยของคนงานที่ใช้สิทธินัดหยุดงานด้วยเหตุผลที่ว่ากระทำดังกล่าวเป็นความผิดร้ายแรงดังเช่นในสถานการณ์ปกติได้ รวมถึงนายจ้างไม่อาจกล่าวอ้างว่าลูกจ้างขาดงาน



หากการขาดงานนั้นเป็นผลมาจากการใช้สิทธินัดหยุดงานอันชอบด้วยกฎหมายของลูกจ้าง นอกจากมาตรการอันเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัย หรือ ไล่ออกตามสัญญาจ้างแรงงานแล้ว นายจ้างยังถูกห้ามมิให้ใช้มาตรการที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ เช่น มาตรการอันเกี่ยวกับค่าตอบแทนหรือสิทธิประโยชน์โดยอ้างเหตุที่คนงานใช้สิทธินัดหยุดงานนั้น

ผลของการใช้สิทธินัดหยุดงานต่อค่าจ้างของคนงาน คนงานที่ใช้สิทธินัดหยุดงานยังคงมีสิทธิที่จะได้รับค่าจ้างตามปกติ แม้การนัดหยุดงานจะส่งผลให้สัญญาจ้างแรงงานต้องระงับไปเป็นการชั่วคราวแต่นายจ้างยังคงมีหน้าที่จ่ายค่าจ้างให้แก่คนงาน หากนายจ้างปฏิเสธที่จะจ่ายค่าจ้างให้แก่คนงานถือว่านายจ้างไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับในสัญญาจ้างแรงงาน แม้คนงานยังคงมีสิทธิได้รับค่าจ้างจากนายจ้างแต่ทั้งนี้การใช้สิทธินัดหยุดงานของคนงาน ทำให้นายจ้างสามารถพิจารณาหักค่าจ้างของคนงานในเดือนที่ทำการนัดหยุดงานโดยพิจารณาตามสัดส่วนของระยะเวลาที่ลูกจ้างทำการนัดหยุดงานกับค่าจ้างตามปกติของคนงาน โดยการคำนวณค่าตอบแทนที่คนงานได้รับกับสัดส่วนระยะเวลาที่มีการใช้สิทธินัดหยุดงานนั้น ให้คำนวณโดยใช้ระยะเวลาตามเดือนมิใช่คำนวณตามวันในปฏิทิน การหักค่าจ้างของคนงานนั้นหากนายจ้างทำการหักเงินมากเกินไปสมควรจะเป็นเสมือนการลงโทษคนงานที่ทำการนัดหยุดงาน ดังนั้นนายจ้างจึงไม่สามารถหักเงินเดือนคนงานมากไปกว่าระยะเวลาที่ใช้สิทธินัดหยุดงานได้ สำหรับนายจ้างที่ประสงค์จะหักเงินในลักษณะดังกล่าวต้องมีพยานหลักฐานอันพิสูจน์ได้ว่า ภายหลังจากที่การนัดหยุดงานสิ้นสุดลงแล้ว คนงานมิได้กลับเข้าทำงานดังเช่นเดิม และในขณะที่เดียวกันคนงานสามารถโต้แย้งการหักค่าจ้างของนายจ้างได้โดยต้องแสดงให้เห็นว่า คนงานมีเจตนาที่จะกลับเข้าทำงานตามปกติก่อนที่ข้อขัดแย้งต่างๆจะสิ้นสุดลง ในกรณีที่คนงานใช้สิทธินัดหยุดงาน โดยมีหลักประกันอันเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะขั้นต่ำตามคำขอของนายจ้าง คนงานย่อมมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนในการทำงานนั้นด้วย ส่วนคนงานที่แสดงความตั้งใจอย่างชัดเจนต่อผู้บังคับบัญชาว่าจะไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในการนัดหยุดงานนั้น ลูกจ้างยังคงได้รับค่าตอบแทนตามปกติภายหลังจากช่วงระยะเวลาที่มีการนัดหยุดงาน อย่างไรก็ตามการหักค่าจ้างอันเนื่องมาจากการใช้สิทธินัดหยุดงานนั้นอาจไม่นำมาใช้อย่างเคร่งครัดในทุกกรณี หากปรากฏว่ามีการกำหนดข้อตกลงเกี่ยวกับการระงับข้อขัดแย้งไว้ซึ่งเป็นเสมือนมาตรการในการประนีประนอมข้อพิพาทหรือในกรณีที่นายจ้างบกร้องต่อการปฏิบัติตามข้อตกลงในสัญญาอย่างร้ายแรง

การใช้สิทธินัดหยุดงานโดยมีการกระทำที่ถือเป็นความผิดทางอาญา การใช้สิทธินัดหยุดงานหากคนงานใช้สิทธิภายในขอบเขตที่กฎหมายให้สิทธิ การนัดหยุดงานนั้นย่อมเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายไม่ก่อให้เกิดโทษทางอาญาต่อคนงานที่ทำการนัดหยุดงาน แต่หากการนัดหยุดงานมีการกระทำการบางอย่างอันก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหาย คนงานย่อมต้อง

รับโทษทางอาญาอันเกิดจากการกระทำนั้นด้วย เช่น การเข้าครอบครองสถานที่ ศาลฎีกาพิพากษาว่า การใช้สิทธินัดหยุดงานนั้นต้องไม่รวมถึงการเข้าไปครอบครองสถานที่ของบริษัทหรือสถานประกอบการ และต้องไม่ส่งผลกระทบต่อเสรีภาพในการทำงานของคนงานผู้ซึ่งไม่มีส่วนร่วมในการนัดหยุดงานและต้องไม่ส่งผลกระทบต่อการค้าดำเนินกิจกรรมตามปกติของผู้ประกอบการบริษัท การนัดหยุดงานที่มีการเข้าครอบครองสถานที่ทำงานอาจเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นเหตุให้นายจ้างอาศัยเหตุดังกล่าวในการพิจารณาไล่ออกคนงานที่ใช้สิทธินัดหยุดงานออกจากงานได้ โดยลักษณะของการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้แก่ การห้ามผู้บริหารหรือบุคคลที่ไม่ได้ใช้สิทธินัดหยุดงานเข้าไปในบริเวณโรงงาน หรือการมีส่วนร่วมในการเคลื่อนไหวอย่างหนึ่งอย่างใดที่อาจส่งผลกระทบต่อเสรีภาพในการทำงาน

อย่างไรก็ตาม คำพิพากษาของศาลก็ยอมรับว่า การเข้าครอบครองสถานที่ทำงานที่มีลักษณะชั่วคราวหรือชั่วคราวไม่ถือว่าเป็นการกระทำที่ส่งผลกระทบต่อเสรีภาพในการทำงาน ไม่ถือว่าเป็นการกระทำผิดอาญาด้วย เช่น การเข้าครอบครองบริเวณทางเดินที่ไปยังห้องทำงานของผู้บริหารโรงงาน นอกจากนี้การใช้สิทธินัดหยุดงานที่เรียกว่า “Le piquets de grève” อันเป็นการใช้สิทธินัดหยุดงานที่มีการรวมตัวกันอยู่หน้าบริษัทซึ่งไม่ถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการละเมิดต่อเสรีภาพในการทำงานของลูกจ้างคนอื่น หรือการค้าดำเนินกิจกรรมตามปกติของบริษัท เว้นแต่คนงานที่ใช้สิทธินัดหยุดงานมีการปิดกั้นประตูทางเข้าออกของสถานประกอบการอันเป็นการกีดขวางบุคคลที่ไม่ได้เข้าร่วมในการนัดหยุดงานไม่ให้เข้าไปในสถานประกอบการ รวมถึงการขัดขวางการเข้าออกของยานพาหนะของสถานประกอบการ จนทำให้เกิดความเดือดร้อนเสียหาย เกิดความไม่เป็นระเบียบหรือความวุ่นวายขึ้น การกระทำเช่นนี้ถือเป็นการใช้สิทธินัดหยุดงานที่มีชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้การครอบครองสถานที่ทำงานของคนงานที่ทำการนัดหยุดงานอันส่งผลกระทบต่อเสรีภาพในการทำงานของลูกจ้างที่ไม่ได้หยุดงานซึ่งถือว่าเป็นการกระทำที่มีลักษณะไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายนี้ นายจ้างอาจมีคำขอต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งขับไล่พนักงานเหล่านั้นให้ออกจากบริเวณสถานที่ทำงาน ตามมาตรา 809 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “หัวหน้าผู้พิพากษาศาลชั้นต้นอาจมีคำสั่งขับไล่พนักงานที่ใช้สิทธินัดหยุดงานออกจากสถานที่ทำงาน สั่งให้พนักงานทำให้สถานที่ทำงานกลับสู่สภาพเดิม หรือสั่งให้ชดเชยค่าเสียหายหรือสั่งห้ามมิให้พนักงานเหล่านั้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด” โดยศาลจะพิจารณาถึงเงื่อนไขประกอบอันได้แก่ เหตุฉุกเฉินและไม่มีเหตุที่คนงานอาจโต้แย้งคำขอของนายจ้างนั้นได้ โดยลักษณะของคำสั่งขับไล่ นั้น หัวหน้าผู้พิพากษาศาลชั้นต้นอาจมีคำสั่งที่มีคำขอให้ขับไล่พนักงานหรือลูกจ้างหลายคนที่ใช้สิทธินัดหยุดงานออกจากสถานที่ประกอบการได้ ด้วยเหตุผลที่ว่า อาจเกิดความเสียหายขึ้นอย่างฉุกเฉิน รวมถึงความยุ่งยากในการเรียกพนักงานมาตักเตือน หรือการเรียกให้ผู้นำการเคลื่อนไหวนัดหยุดงานเข้าพบ เนื่องจากการใช้สิทธินัดหยุดงานแสดงถึงลักษณะที่มีการ

ปกป้องบุคคลที่ใช้สิทธินัดหยุดงานร่วมกัน ทั้งนี้ นายจ้างอาจขอให้ฝ่ายปกครองใช้มาตรการทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามการปฏิบัติตามคำสั่งขั้บไล่โดยอาจร้องขอต่อนายกเทศมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัด ในขณะที่เดียวกันฝ่ายปกครองอาจปฏิเสธคำขอของนายจ้างอันเกี่ยวกับการใช้มาตรการของฝ่ายปกครองได้ โดยอ้างเหตุอันเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม นอกจากนี้ ในกรณีที่มีคำสั่งขั้บไล่แล้วแต่คนงานยังคงยืนยันทันที่จะครอบครองสถานที่ทำงานหรือสถานประกอบการต่อไป อาจเป็นเหตุให้นายจ้างสามารถใช้มาตรการต่อไปนี้ได้แก่ การไล่ลูกจ้างที่เกี่ยวข้องออกจากงานโดยถือเป็นการกระทำที่เป็นความผิดร้ายแรง หรือ การลงโทษให้ตัวแทนฝ่ายคนงานที่ทำกรนัดหยุดงานนั้นชดใช้ค่าเสียหายรวมถึงดอกเบี้ยอันเกิดจากการกระทำนั้น โดยนายจ้างพิสูจน์ว่าตัวแทนของฝ่ายคนงานเป็นฝ่ายยุ่งส่งเสริมให้ลูกจ้างเข้าครอบครองสถานที่ทำงานต่อไป แม้ศาลจะมีคำสั่งขั้บไล่แล้วก็ตาม

ในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้สิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะ<sup>39</sup> นั้นประมวลกฎหมายแรงงานฝรั่งเศสบัญญัติไว้ในมาตรา L.521-1 ถึง L.521-6 โดยมีรายละเอียดดังนี้

มาตรา L.521-1 บัญญัติว่า การใช้สิทธินัดหยุดงานไม่มีผลทำให้สัญญาจ้างแรงงานสิ้นสุดลง เว้นแต่พนักงานผู้นั้นกระทำความผิดร้ายแรง การใช้สิทธินัดหยุดงานมีอาจทำให้นายจ้างเกิดสิทธิที่จะใช้มาตรการที่เลือกปฏิบัติเกี่ยวกับค่าตอบแทนหรือสิทธิประโยชน์ต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแรงงาน และการไล่พนักงานออกอันเป็นการฝ่าฝืนวรรคแรกแห่งมาตรานี้ถือว่าเป็นโมฆะ

มาตรา L.521-2 บัญญัติว่า บทบัญญัติของส่วนนี้บังคับใช้กับรัฐ ภาคจังหวัด เทศบาลที่มีจำนวนผู้อยู่อาศัยตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป บุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ในบริษัท องค์กร สถานประกอบการที่ได้รับมอบหมายให้จัดทำบริการสาธารณะ

มาตรา L.521-3 บัญญัติว่า เมื่อบุคคลตามมาตรา L.521-2 ใช้สิทธินัดหยุดงาน หรือหยุดการปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดต้องมีการแจ้งเตือนล่วงหน้า

การแจ้งเตือนนั้น ต้องมีการกำหนดถึงการจัดการ องค์กรสหภาพผู้แทนบริษัท องค์กร หรือบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้อง ต้องระบุเหตุผลในการใช้สิทธินัดหยุดงาน

<sup>39</sup> Code du travail, Section 2 : Grève dans les services publics

การแจ้งเตือนล่วงหน้าต้องแจ้งล่วงหน้าก่อนที่จะมีการนัดหยุดงานภายในห้าวัน ต่อผู้บังคับบัญชา หรือผู้อำนวยการบริษัทหรือสถานประกอบการ องค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงมีการกำหนดสถานที่ วัน เวลาเริ่มต้น ระยะเวลาการใช้สิทธินัดหยุดงาน

ในช่วงระยะเวลาที่มีการแจ้งเตือนล่วงหน้านั้น คู่กรณีที่เกี่ยวข้องต้องจัดให้มีการเจรจาระหว่างนายจ้างและคนงานที่ทำการนัดหยุดงาน

มาตรา L.521-4 บัญญัติว่า กรณีที่บุคคลตามมาตรา L.521-2 ใช้สิทธินัดหยุดงานนั้น ระยะเวลาการหยุดงานและระยะเวลากลับเข้าทำงานของบุคคลทุกสาขาอาชีพต้องไม่แตกต่างกัน

การใช้สิทธินัดหยุดงานนั้น ต้องไม่ทำให้บุคคลที่ประกอบอาชีพต่างๆ ถูกโยกย้ายหรือเปลี่ยนแปลงตำแหน่งไม่ว่าภายในบริษัทเดียวกัน หรือบริษัทอื่น

มาตรา L.521-5 บัญญัติว่า การไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายข้างต้นบัญญัติไว้ นั้น อาจได้รับการลงโทษ

ถึงกระนั้นก็ตาม การใช้มาตรการให้ออกจากงานหรือลดเงินเดือนนั้น ต้องสอดคล้องกับการดำเนินกระบวนการทางวินัย และเมื่อมีการให้ออกจากงาน บุคคลผู้นั้นยังคงได้รับสิทธิเงินบำนาญ

มาตรา L.521-6 บัญญัติว่า บุคคลตามที่ใช้สิทธินัดหยุดงานมาตรา L.521-2 แห่งประมวลกฎหมายนี้ ไม่อยู่ในบังคับตามมาตรา 1 แห่งรัฐบัญญัติ หมายเลข 82-889 ลงวันที่ 12 กันยายน ค.ศ. 1982 กล่าวคือ บุคคลที่ไม่สามารถทำงานตามปกติได้เนื่องจากใช้สิทธินัดหยุดงานนั้น อาจถูกตัดเงินเดือน หรือเงินพิเศษที่ให้เพื่อช่วยเหลือครอบครัว การตัดเงินเดือนในกรณีนี้เท่ากับช่วงเวลาที่ไม่สามารถทำงานได้เท่านั้น ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 2 แห่งรัฐบัญญัติฉบับเดียวกัน

### 3.2. ที่มาและหลักเกณฑ์ของสิทธิในการนัดหยุดงานของบุคลากรภาครัฐ

สิทธินัดหยุดงานเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับการทำงาน มีขึ้นเพื่อปกป้องผลประโยชน์อันเกี่ยวกับการประกอบอาชีพของคนงาน สิทธินัดหยุดงานในภาคเอกชนทั่วไปนั้นไม่เป็นปัญหาแต่อย่างใดเพราะมีการรับรองทั้งในกฎหมายภายในประเทศ ตลอดจนข้อตกลงระหว่างประเทศ แต่ในส่วนของบุคลากรภาครัฐนั้นมีความแตกต่างจากภาคเอกชนทั่วไป มีกฎหมายกำหนดถึงหลักเกณฑ์หรือสิทธิต่างๆอย่างชัดเจน ต่างจาก

ภาคเอกชนที่การจ้างแรงงานนั้นเป็นไปตามที่ตกลงกันในสัญญาจ้างแรงงาน นอกจากนี้ตัวบุคลากรภาครัฐยังอยู่ในฐานะผู้ให้บริการคือเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะต่างๆให้กับประชาชน เมื่อเป็นเช่นนี้การใช้สิทธินัดหยุดงานของบุคลากรภาครัฐย่อมทำให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายกับประชาชนมากกว่าการใช้สิทธินัดหยุดงานของภาคเอกชนทั่วไป ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีกฎหมายที่กำหนดถึงหลักเกณฑ์ ตลอดจนการจำกัดสิทธินัดหยุดงานของบุคลากรภาครัฐ ดังนี้

### 3.2.1 ที่มาของสิทธินัดหยุดงานของบุคลากรภาครัฐ

สิทธินัดหยุดงานของพนักงานในประเทศฝรั่งเศสเป็นสิทธิที่ได้รับการยอมรับในฐานะสิทธิพื้นฐานของพนักงานมาเป็นระยะเวลายาวนาน มีการนัดหยุดงานของเหล่าพนักงาน เพื่อเรียกร้องผลประโยชน์อย่างต่อเนื่องในกิจการหลายประเภท ในระยะแรกสิทธินัดหยุดงานนั้นมีขอบเขตเพียงแก่พนักงานในภาคเอกชนเท่านั้น ส่วนในภาครัฐ แม้ระยะแรกมีการแก้ไขมิให้การใช้สิทธินัดหยุดงานเป็นความผิดอาญา แต่สิทธินัดหยุดงานนั้นก็มิได้ครอบคลุมไปถึงเจ้าหน้าที่ของภาครัฐแต่อย่างใด เพราะหากเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรภาครัฐนัดหยุดงาน ย่อมนำมาความเสียหายมาสู่ประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะจากภาครัฐ และขัดกับหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานที่มีความสำคัญต่อการจัดทำบริการสาธารณะ อย่างไรก็ตามการใช้สิทธินัดหยุดงานของข้าราชการเริ่มชัดเจนขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1946 โดยพรรคหกของคำปรารภแห่งรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 บัญญัติว่า มนุษย์ทุกคนสามารถปกป้องสิทธิและประโยชน์ของตนโดยผ่านสหภาพ หรือเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพตามที่ตนเลือก และในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ค.ศ. 1958 ก็ได้รับรองคำปรารภของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 อีกด้วย ดังนั้นจึงถือได้ว่าสิทธินัดหยุดงานเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญโดยครอบคลุมทั้งพนักงานในภาคเอกชนทั่วไปและบุคลากรของรัฐผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะด้วย

#### 3.2.1.1 โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย : รัฐบัญญัติลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1983

รัฐบัญญัติลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 (Loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires) เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการ รวมถึงหลักประกันต่างๆ ที่กำหนดถึงสิทธิในการชุมนุมนัดหยุดงานไว้ ตามมาตรา 10 ของรัฐบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติถึงสิทธิในการชุมนุมนัดหยุดงานไว้โดยมีเนื้อหาในลักษณะเดียวกับคำปรารภในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 โดยมาตรา 10 บัญญัติว่า “ข้าราชการสามารถใช้สิทธิในการนัดหยุดงานได้ภายใต้กรอบของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้” ดังนั้นจากรัฐบัญญัตินี้ถือเป็นการรับรองสิทธินัดหยุดงานของข้าราชการไว้โดยมีความชัดเจนมากขึ้นว่า สิทธินัดหยุดงานที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้นั้น ครอบคลุมถึงตัวข้าราชการรัฐด้วย ตามกฎหมายปัจจุบันนี้ ข้าราชการที่เข้าร่วมในการชุมนุม

นัดหยุดงานไม่ต้องถูกลงโทษ โดยมีการปฏิบัติต่อข้าราชการที่ใช้สิทธินัดหยุดงานเสมือนขณะที่ข้าราชการเหล่านั้น ยังคงปฏิบัติหน้าที่อยู่ ในขณะเดียวกันข้าราชการของรัฐ (la fonction publique d'Etat) ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์เรื่อง “trentième indivisible” ซึ่งกฎเกณฑ์ดังกล่าวปรับใช้กับข้าราชการส่วนท้องถิ่น (la fonction publique territoriale) ซึ่งหลักดังกล่าวเกี่ยวกับเรื่องการหักเงินเดือนให้ได้สัดส่วนกับช่วงเวลาที่ใช้สิทธินัดหยุดงาน ข้าราชการจะหยุดงานเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมืองไม่ได้ ส่วนข้าราชการส่วนท้องถิ่นนั้น นายกเทศมนตรีจะใช้อำนาจระงับการนัดหยุดงานได้เมื่อการนัดหยุดงานส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงปลอดภัยของชีวิตและทรัพย์สิน อย่างไรก็ตามการใช้สิทธินัดหยุดงานนั้น ต้องมีความสอดคล้องกับหลักความต่อเนื่องในการจัดให้บริการสาธารณะด้วย เนื่องจากหลักการทั้งสองหลักดังกล่าวเป็นหลักที่มีคุณค่าระดับรัฐธรรมนูญ

### 3.2.1.2 โดยคำพิพากษาของศาล

นอกจากการพิจารณาสีทธินัดหยุดงานจากข้อตกลงระหว่างประเทศ และกฎหมายภายในอันได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสฉบับปีค.ศ. 1946 และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแล้ว การรับรองสิทธินัดหยุดงานยังปรากฏอยู่ในรูปของคำพิพากษาไม่ว่าจะเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกาหรือศาลปกครองสูงสุด อย่างไรก็ตามสิทธินัดหยุดงานตามความหมายของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองสูงสุด หรือของศาลฎีกานั้น หมายถึง การตกลงในนัดหยุดงานหรือวิธีการที่แสดงออกเพื่อปกป้องสิทธิหรือส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับอาชีพของคณงานเท่านั้น ไม่รวมถึงการรวมตัวกันหรือการใช้สิทธินัดหยุดงานอันเกี่ยวข้องกับทางการเมืองแต่อย่างใด

#### 1. ศาลปกครองสูงสุด

ภายหลังจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญรับรองสิทธินัดหยุดงานของคณงานในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 แล้วในเวลาต่อมาศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำพิพากษาในคดี Dehaene<sup>40</sup> เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม ค.ศ. 1950 เกี่ยวกับสิทธินัดหยุดงานของบุคลากรภาครัฐ โดยจากคำพิพากษาดังกล่าวศาลวางหลักไว้ในสามประเด็น<sup>41</sup> ได้แก่ ประเด็นแรก บุคลากรภาครัฐมีสิทธินัดหยุดงานตามคำปรารภในรัฐธรรมนูญ 1946 เพื่อใช้เรียกร้องประโยชน์ในอาชีพของตนได้ ประเด็นที่สอง แม้จะยังไม่มิกฎหมายกำหนดขอบเขตและเงื่อนไขของการนัดหยุดงาน สิทธินัดหยุดงานของบุคลากรภาครัฐก็มีผลใช้บังคับแล้ว และประเด็นสุดท้าย ในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติละเลยไม่ยอมตราบัญญัติ

<sup>40</sup> CE Ass. 7 กรกฎาคม 1950, Dehaene.

<sup>41</sup> ปิยบุตร แสงกนกกุล, การนัดหยุดงานของบุคลากรภาครัฐในฝรั่งเศส [ออนไลน์] พศจิกายน 2550

เพื่อกำหนดขอบเขตและเงื่อนไขในการใช้สิทธินัดหยุดงาน ฝ่ายบริหารสามารถออกกฎที่มีเนื้อหา ดังกล่าวแทนได้ ดังนั้นจากคำวินิจฉัยนี้ถือเป็นคำวินิจฉัยที่ศาลปกครองสูงสุด ได้วางบรรทัดฐาน รับรองสิทธินัดหยุดงานของบุคลากรภาครัฐว่า บุคลากรภาครัฐก็มีสิทธิชุมนุมนัดหยุดงานได้ เช่นเดียวกันกับคนงานในกิจการประเภทอื่นๆ เพราะสิทธินัดหยุดงานเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรอง ในรัฐธรรมนูญ ในขณะที่เดียวกันการออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธินัดหยุดงานนั้นเป็นหน้าที่ของฝ่าย นิติบัญญัติแต่หากฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้ออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธินัดหยุดงานนี้ รัฐบาลซึ่งเป็น ผู้รับผิดชอบในการดำเนินการหรือบริหารจัดการบริการสาธารณะให้ดี ดังนั้น รัฐบาลเองจำเป็นต้อง กำหนดลักษณะ วางหลักเกณฑ์ขอบเขตของข้อจำกัดในการใช้สิทธินัดหยุดงาน โดยการกำหนด หลักเกณฑ์หรือจำกัดขอบเขตนี้อาจกระทำในลักษณะหนังสือเวียนก็ได้ ซึ่งในประเด็นนี้มีคำ พิพากษาเมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน ค.ศ. 1992 ในคดี Union syndicale de l'aviation civile ยืนยันหลัก ดังกล่าวโดยมีคำพิพากษาว่า ฝ่ายนิติบัญญัติมิได้ออกกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับสิทธินัดหยุดงาน นั้นจึง นำมาสู่การใช้อำนาจของรัฐบาลผู้มีหน้าที่รับผิดชอบความสงบสุขเรียบร้อย เสมือนมีอำนาจชั่วคราว ในการดำเนินการเกี่ยวกับการใช้สิทธินัดหยุดงาน อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวก็ไม่ สอดคล้องกับการใช้อำนาจตามปกติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

## 2. คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

การรับรองสิทธิในการนัดหยุดงานให้มีคุณค่าในระดับรัฐธรรมนูญนั้น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้กล่าวไว้ในคำวินิจฉัย ลงวันที่ 16 กรกฎาคม ค.ศ. 1971<sup>42</sup> ซึ่งยืนยันว่า สิทธิในการชุมนุมนัดหยุดงานเป็นสิทธิที่มีคุณค่าระดับรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับคำวินิจฉัยของคณะ ตุลาการรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 25 กรกฎาคม ค.ศ. 1979<sup>43</sup> ซึ่งวินิจฉัยเกี่ยวกับรัฐบัญญัติที่ให้ประธาน สภาควิทยุและโทรทัศน์ประกันการให้บริการในระดับปกติ (service normal) ในกรณีที่มีการ ชุมนุมนัดหยุดงาน คำวินิจฉัยเรื่องดังกล่าวยังได้เน้นย้ำว่า ฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจห้ามมิให้มีการใช้ สิทธินัดหยุดงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพนักงานในภาคเอกชนได้ ฝ่ายนิติบัญญัติทำได้เพียงแค่ จำกัดการใช้สิทธิดังกล่าวเท่านั้น รวมถึงต้องทำให้การปกป้องหรือรักษาผลประโยชน์ของอาชีพ ของตนสอดคล้องกับการรักษาหรือปกป้องผลประโยชน์ส่วนรวมซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากการ ใช้สิทธินัดหยุดงานได้

<sup>42</sup> Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971.

<sup>43</sup> Décision n° 79-105 DC du 25 juillet 1979.

### 3.2.2 ข้อยกเว้นของสิทธิในการนัดหยุดงาน

เนื่องจากข้อจำกัดในการใช้สิทธินัดหยุดงานมาจากการวางหลักเกณฑ์หรือแนวทางโดยคำพิพากษา และฝ่ายนิติบัญญัติจะตราบัญญัติ หรือกฎ ระเบียบเพื่อเป็นกรอบในการใช้สิทธินัดหยุดงานอีกครั้งหนึ่งเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกันระหว่างการใช้สิทธินัดหยุดงานที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิหรือประโยชน์ทางวิชาชีพกับประโยชน์ส่วนรวมซึ่งอาจได้รับผลกระทบอันเนื่องมาจากการใช้สิทธินัดหยุดงานของบุคลากรภาครัฐดังกล่าว เมื่อพิจารณาตามวรรค 7 ของคำปรารภแห่งรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 ซึ่งบัญญัติว่า “ สิทธิในการนัดหยุดงานอาจใช้ได้ภายในขอบเขตของบัญญัติที่กำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องนั้น” จะเห็นได้ว่า ฝ่ายนิติบัญญัติอาจใช้อำนาจในการตราบัญญัติเพื่อห้ามมิให้ผู้ประกอบวิชาชีพบางประเภทใช้สิทธินัดหยุดงานได้ กล่าวคือ บุคลากรภาครัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานราชการ รวมถึงบริษัทหรือองค์กรที่ได้รับมอบหมายให้จัดทำบริการสาธารณะ อันหากมีการนัดหยุดงานเกิดขึ้นอาจส่งผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะนั้นๆ ได้ หากมีบุคลากรภาครัฐหน่วยงานใดกระทำการซึ่งเป็นการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการนัดหยุดงานดังกล่าวจะถูกลงโทษ นอกเหนือจากการดำเนินการทางวินัย

#### 3.2.2.1 บริการสาธารณะประเภทที่ห้ามนัดหยุดงานโดยเด็ดขาด

การจำกัดสิทธินัดหยุดงานของบุคลากรภาครัฐนั้นเป็นไปตามลักษณะของการจัดทำบริการสาธารณะ เนื่องจากบริการสาธารณะบางประเภทมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง การหยุดดำเนินการอาจก่อให้เกิดผลกระทบ เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะอย่างร้ายแรง จึงมีการห้ามนัดหยุดงานอย่างเด็ดขาด โดยบริการสาธารณะที่ห้ามนัดหยุดงานโดยเด็ดขาด<sup>44</sup> ได้แก่

- บริการสาธารณะด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย (Sécurité) เช่นรัฐบัญญัติลงวันที่ 27 ธันวาคม ค.ศ. 1947<sup>45</sup> ห้ามบุคคลที่ทำงานในบริษัทของรัฐที่เกี่ยวกับความปลอดภัยใช้สิทธินัดหยุดงาน สำหรับรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 28 กันยายน ค.ศ. 1948<sup>46</sup> นั้น ห้ามข้าราชการตำรวจใช้

<sup>44</sup> Fontaine, Le service minimum et les services essentiels (étude française confrontée au droit québécois), [Online] 2004. Available from <http://www.cses.gouv.qc.ca/Decisions/documents/revjud/20061130.pdf>

<sup>45</sup> Loi n° 47-2384 du 27 décembre 1947 portant réorganisation des compagnies républicaines de sécurité.

<sup>46</sup> Loi n°48-1504 du 28 septembre 1948 relative au statut spécial des personnels de police.



สิทธินัดหยุดงาน ส่วนรัฐกำหนด ลงวันที่ 6 สิงหาคม ค.ศ. 1958<sup>47</sup> ห้ามบุคคลที่ให้บริการด้านสาธารณสุขใช้สิทธินัดหยุดงาน

- บริการสาธารณะด้านการยุติธรรม (Justice) นั้น มาตรา 10 แห่งรัฐกำหนด ลงวันที่ 22 ธันวาคม ค.ศ. 1958<sup>48</sup> ในฐานะรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยสถานะของข้าราชการตุลาการ บัญญัติว่า ห้ามการกระทำทุกอย่างที่มีลักษณะเป็นการขัดขวางหรือทำให้การดำเนินงานของศาลต้องหยุดชะงักลง

- บริการสาธารณะด้านการป้องกันประเทศ (Défense) เช่น ทหาร นั้น มาตรา 11 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1972<sup>49</sup> บัญญัติว่า การใช้สิทธินัดหยุดงานไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติหน้าที่ด้านการทหาร (l'état militaire)

### 3.2.2.2 บริการสาธารณะประเภทที่นัดหยุดงานได้โดยมีเงื่อนไข

นอกจากบริการสาธารณะบางประเภทซึ่งห้ามบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ใช้สิทธินัดหยุดงานโดยเด็ดขาดเพราะอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคง ปลอดภัย หรือประโยชน์สาธารณะอย่างร้ายแรงแล้ว ในบริการสาธารณะบางประเภทที่การใช้สิทธินัดหยุดงานของบุคลากรผู้ปฏิบัติหน้าที่อาจส่งผลกระทบต่อหรือเกิดความเดือดร้อนเสียหายต่อประชาชนผู้ใช้บริการเช่นกัน เพียงแต่ผลกระทบที่ได้รับนั้นไม่ก่อให้เกิดความเสียหายรุนแรงเท่าบริการสาธารณะที่ห้ามนัดหยุดงานโดยเด็ดขาด ดังนั้นในบริการสาธารณะที่มีลักษณะเช่นนี้ รัฐอาจตราบทบัญญัติในลักษณะที่ให้บุคลากรผู้ปฏิบัติหน้าที่สามารถใช้สิทธินัดหยุดงานได้ เพียงแต่อาจมีเงื่อนไขบางประการหรือรัฐอาจเพิ่มมาตรการเข้ามาเพื่อปกป้องผลเสียหายอันอาจเกิดขึ้นจากการใช้สิทธินัดหยุดงานนั้นได้ โดยบริการสาธารณะประเภทที่มีสิทธินัดหยุดงานได้โดยมีเงื่อนไข ได้แก่<sup>50</sup>

- รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 2 กรกฎาคม ค.ศ. 1964<sup>51</sup> และรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 17 มิถุนายน ค.ศ. 1971<sup>52</sup> เกี่ยวกับการใช้สิทธินัดหยุดงานของบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเดินอากาศ (la

<sup>47</sup> Ordonnance n° 58-696 du 6 août 1958 relative au statut spécial des personnels des services extérieurs de l'administration pénitentiaire.

<sup>48</sup> Ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958: Ordonnance portant loi organique relative au statut de la magistrature.

<sup>49</sup> Loi n° 72-662 du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires.

<sup>50</sup> Fontaine, Le service minimum et les services essentiels (étude française confrontée au droit québécois), p.136

<sup>51</sup> Loi n° 64-650 du 2 juillet 1964 relative a certains personnels de la Navigation aérienne.

navigation aérienne) บุคคลดังกล่าวนี้สามารถใช้สิทธินัดหยุดงานได้โดยอาศัยอำนาจตามรัฐบัญญัติลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1984<sup>53</sup> แต่ถึงกระนั้นก็ตาม เมื่อบุคคลดังกล่าวจะใช้สิทธินัดหยุดงานจะต้องสามารถรับประกัน ingsต่อไปนี้ได้

- ความต่อเนื่องของการกระทำทางรัฐบาล และการปฏิบัติหน้าที่ป้องกันประเทศ
- การปกป้องรักษาผลประโยชน์ต่างๆ หรือความต้องการที่จำเป็นในชีวิตของฝรั่งเศส และเคารพในข้อตกลงหรือความผูกพันระหว่างประเทศ โดยเฉพาะสิทธิในการบินเหนือพื้นดิน
- หน้าที่ต่างๆ ที่จำเป็นในการปกป้องคุ้มครองบุคคลและทรัพย์สิน
- การรักษาความสัมพันธ์กับดินแดนโพ้นทะเล องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (Mayotte) ไว้เพื่อป้องกันมิให้เกิดความรู้สึกแบ่งแยก
- ดูแลรักษาอาคารต่างๆ รวมถึงวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการให้บริการ

นอกจากรัฐบัญญัติบางเรื่องที่มีมุ่งหมายจำกัดสิทธินัดหยุดงานของข้าราชการบางประเภทแล้ว รัฐบัญญัติ หมายเลข 63-777 ลงวันที่ 31 กรกฎาคม ค.ศ. 1963 ที่นำมารวบรวมไว้ในประมวลกฎหมายแรงงานมาตรา 521-2 ถึง 521-6 นั้น กำหนดเงื่อนไขบางประการเพื่อจำกัดสิทธินัดหยุดงานสำหรับข้าราชการของรัฐ ในหน่วยงานระดับภาค และระดับเทศบาลที่มีผู้อยู่อาศัยมากกว่าหมื่นคน ขององค์การเอกชนที่ทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ และประมวลกฎหมายแรงงานยังกำหนดให้การใช้สิทธินัดหยุดงานจำเป็นต้องมีการแจ้งล่วงหน้า รวมถึงบังคับให้คู่กรณีต้องเปิดการเจรจาร่วมกันในช่วงเวลาที่มีการแจ้งเตือน

### 3.2.2.3 การจำกัดสิทธินัดหยุดงานในสถานการณ์พิเศษ

ในกรณีที่การนัดหยุดงานเกิดขึ้นในสถานการณ์พิเศษ สิทธินัดหยุดงานอาจถูกจำกัดได้ เช่น ด้วยเหตุผลของ “ความต้องการพิเศษของชาติ” (des besoins essentiels de la Nation) ดังคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด คดี Ministre du Budget c/Mme Emard ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจสอบบัญชีออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่บัญชีแห่งเมือง Haute vienne ซึ่งเข้าร่วมชุมนุมนัดหยุดงาน กลับเข้าทำงานและดำเนินการจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญแก่ข้าราชการที่

<sup>52</sup> Loi n°71-458 du 17 juin 1971 relative à certains personnels de l'aviation civile.

<sup>53</sup> Loi n°84-1286 du 31 décembre 1984.

เกษียณอายุ ดังนั้น นับแต่วันที่มีคำสั่งดังกล่าว ผู้ที่เข้าร่วมชุมนุมนัดหยุดงานจึงอยู่ในฐานะที่ต้องยินยอมประนีประนอมเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องของบริการสาธารณะพิเศษดังกล่าว<sup>54</sup>

### 3.2.3 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้สิทธินัดหยุดงานของบุคลากรผู้จัดทำบริการสาธารณะ

การใช้สิทธินัดหยุดงานของบุคลากรผู้จัดทำบริการสาธารณะมีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างไปจากการนัดหยุดงานในภาคเอกชนเนื่องด้วยเหตุผลเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ โดยหลักเกณฑ์ที่มีความสำคัญและช่วยป้องกันมิให้การนัดหยุดงานของบุคลากรผู้จัดทำบริการสาธารณะนำมาซึ่งความเดือดร้อนเสียหายต่อประชาชน ได้แก่ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแจ้งเตือนล่วงหน้า และการให้บริการสาธารณะขั้นต่ำ

#### 3.2.3.1 การแจ้งเตือนล่วงหน้า

การใช้สิทธินัดหยุดงานในภาคเอกชน (le secteur privé) นั้น ไม่จำเป็นต้องแจ้งเตือนล่วงหน้าก่อนที่จะใช้สิทธินัดหยุดงาน ดังนั้น พนักงานเอกชนสามารถใช้สิทธินัดหยุดงานเมื่อใดก็ได้ ส่วนการใช้สิทธินัดหยุดงานของภาครัฐ (le secteur publique) นั้น ต้องมีการแจ้งล่วงหน้าหรือบอกกล่าวล่วงหน้า โดยการแจ้งเตือนล่วงหน้าเกี่ยวกับการนัดหยุดงานของบุคลากรบุคลากรภาครัฐนั้น ปรากฏในรัฐบัญญัติลงวันที่ 31 กรกฎาคม ค.ศ. 1963<sup>55</sup> ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์สำคัญไว้ดังนี้

##### 1. ระยะเวลาแจ้งเตือนก่อนการนัดหยุดงาน

การแจ้งเตือนล่วงหน้านั้น ต้องแจ้งก่อนที่จะใช้สิทธินัดหยุดงานเป็นระยะเวลา 5 วัน หากมีการเคลื่อนไหวเพื่อใช้สิทธินัดหยุดงานใดเกิดขึ้นก่อนครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าวให้ถือว่าเป็นการเคลื่อนไหวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และถือว่าเจ้าหน้าที่ที่เข้าร่วมในการเคลื่อนไหวดังกล่าวกระทำผิดวินัย นายจ้างจึงมีสิทธิที่จะลงโทษได้ ส่วนสหภาพที่เรียกร้องให้มีการหยุดงานโดยไม่มีกรแจ้งล่วงหน้านั้น ต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่บริษัท

##### 2. รายละเอียดเกี่ยวกับการนัดหยุดงาน

การแจ้งเตือนล่วงหน้านั้น นอกจากกฎหมายกำหนดระยะเวลาที่ต้องแจ้งให้แก่ประชาชนทราบล่วงหน้าแล้ว ในเอกสารเกี่ยวกับการแจ้งเตือนนั้นจะต้องระบุเหตุผลที่ใช้สิทธิ

<sup>54</sup> CE, 25 septembre 1996, Ministre du Budget c/Mme Emard .

<sup>55</sup> Loi n° 63-777 du 31 juillet 1963 relative à certaines modalités de la grève dans les services publics.

นัดหยุดงาน เช่น เรียกร้องขอเพิ่มค่าชดเชย สถานที่ วันเวลา รวมถึงระยะเวลาที่จะใช้สิทธินัดหยุดงาน ด้วย โดยในช่วงเวลาของการแจ้งเดือนนั้น คู่กรณีหรือบุคคลที่มีส่วนได้เสียต้องทำการเจรจาต่อรองกัน

ในปัจจุบันหลักเกณฑ์ต่างๆตามที่บัญญัติไว้ในรัฐบัญญัติลงวันที่ 31 กรกฎาคม ค.ศ. 1963 นั้น ประมวลกฎหมายแรงงานฝรั่งเศสได้นำมาบัญญัติลงในบทบัญญัติมาตรา L.521-1 ถึง L.521-6 โดยมีเนื้อหาเช่นเดียวกัน

### 3.2.3.2 การเจรจาทางสังคม

การเจรจาทางสังคม(Le dialogue social)หรือการหาข้อยุติเบื้องต้นก่อนที่จะใช้สิทธินัดหยุดงานตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเจรจาทางสังคมและความต่อเนื่องของบริการสาธารณะในการขนส่งทางบก<sup>56</sup> (Loi sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres de voyageurs) และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการปรับให้เป็นไปตามมาตรา 2 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว นั้น เป็นกระบวนการเจรจาเบื้องต้นที่ต้องดำเนินการก่อนที่จะมีหนังสือแจ้งเดือนล่วงหน้าและก่อนที่จะใช้สิทธินัดหยุดงาน ซึ่งตามมาตรา 2 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้ต้องมีกระบวนการเจรจาเบื้องต้นระหว่างนายจ้างและสหภาพผู้แทนของพนักงานก่อนที่ยื่นหนังสือแจ้งเดือนล่วงหน้าเพื่อใช้สิทธิชุมนุมนัดหยุดงาน กระบวนการดังกล่าวกำหนดขึ้นเพื่อให้ นายจ้างและสหภาพแรงงานลูกจ้างได้มีการเจรจากันก่อนที่จะใช้สิทธินัดหยุดงาน ซึ่งระหว่างการเจรจานั้น แต่ละฝ่ายก็จะทำข้อตกลงระหว่างกันเพื่อหาทางยุติความขัดแย้งที่เกิดขึ้น แต่หากไม่สามารถตกลงกันได้ การเจรจาเบื้องต้นก็เป็นเสมือนกระบวนการกำหนดเงื่อนไขหรือการทำข้อตกลงระหว่างพนักงานหรือลูกจ้างผู้ใช้สิทธินัดหยุดงานและนายจ้างที่เกี่ยวกับการใช้สิทธินัดหยุดงาน กล่าวคือ กำหนดระยะเวลาการใช้สิทธินัดหยุดงาน แผนการ

<sup>56</sup> รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 21 สิงหาคม ค.ศ. 2007 ว่าด้วยการเจรจาทางสังคมและความต่อเนื่องของบริการสาธารณะในการขนส่งทางบกสำหรับบุคคลทั่วไปในการสัญจรไปมา กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ ประการแรก เพื่อลดความขัดแย้งระหว่างบริษัทขนส่งทางบกและบริษัทขนส่งทางรางโดยการพัฒนาการเจรจาทางสังคม (le dialogue social) ประการต่อมา เพื่อเป็นหลักประกันมิให้เกิดปัญหาด้านการจราจรที่เกิจากการชุมนุมนัดหยุดงานขึ้น และให้บริการสาธารณะมีความต่อเนื่องมากขึ้น และเพิ่มคุณภาพในการให้บริการแก่ผู้ใช้บริการ กรณีที่มีการชุมนุมนัดหยุดงาน

กฎหมายฉบับนี้กระตุ้นให้บริษัทที่ดำเนินการด้านการขนส่งมีการเจรจาทางสังคม โดยมีการแจ้งเดือนสังคมที่เรียกว่า « alarme sociale » ซึ่งมีการทดลองใช้อย่างได้ผลมาแล้วกับบริษัท RATP และ SNCF.

กฎหมายฉบับนี้ปรับใช้กับบริษัทที่ดำเนินกิจการด้านการขนส่งสาธารณะ ทั้งการขนส่งทางบก ระหว่างในเมือง หรือระหว่างเมือง รวมถึงการขนส่งทางราง ยกเว้น การขนส่งทางน้ำและทางอากาศ

รองรับเพื่อเป็นหลักประกันความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะในช่วงเวลาที่มีการชุมนุม  
นัดหยุดงาน รวมถึงสิทธิหน้าที่ที่ต้องกำหนดให้แน่ชัดระหว่างผู้ใช้สิทธินัดหยุดงานและนายจ้างใน  
ระหว่างที่มีการใช้สิทธินัดหยุดงาน

### 3.2.3.3 การจัดให้มีบริการสาธารณะขั้นต่ำ

ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการ  
จัดทำโดยฝ่ายปกครองเอง หรือมอบอำนาจให้เอกชนเข้ามาดำเนินการจัดทำ แต่เอกชนเหล่านั้น  
ยังคงอาศัยอำนาจพิเศษที่ได้รับจากฝ่ายปกครองเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะนั้นเป็นไปโดย  
เรียบร้อย แต่ในกรณีที่มีการนัดหยุดงานเกิดขึ้นประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะได้รับความ  
เดือดร้อน ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองในการเข้ามาช่วยเหลือเพื่อบรรเทาความเดือดร้อน  
อันเกิดจากการใช้สิทธินัดหยุดงานนั้น ซึ่งมาตรการที่นำมาใช้ได้แก่ บริการสาธารณะขั้นต่ำ  
(Minimum Service) คือการที่ฝ่ายปกครองกำหนดมาตรการเพื่อรองรับการนัดหยุดงานที่เกิดขึ้น เพื่อ  
ให้บริการสาธารณะมิได้หยุดไปทั้งหมดแต่ยังคงมีบริการบางส่วนเหลืออยู่เพื่ออำนวยความสะดวก  
ให้แก่ประชาชนผู้ใช้บริการ เช่น การกำหนดจำนวนเที่ยวรถไฟขั้นต่ำที่ต้องให้บริการในกรณีที่มี  
การนัดหยุดงานของพนักงานรถไฟ เป็นต้น โดยการให้บริการขั้นต่ำนี้มักนำไปใช้ในบริการ  
สาธารณะบางประเภทซึ่งการการหยุดงานอย่างเด็ดขาดจะทำให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อ  
ส่วนรวม จึงต้องกำหนดไว้ว่าถึงแม้จะมีการนัดหยุดงานแต่จะหยุดการดำเนินงานจัดทำบริการ  
สาธารณะเหล่านี้อย่างเด็ดขาดทั้งหมดไม่ได้ เช่น บริการสาธารณะเกี่ยวกับโรงพยาบาล ตำรวจ การ  
ยุติธรรม การคมนาคมทางอากาศ หรือวิทยุโทรทัศน์ เป็นต้น

คณะกรรมการว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม<sup>57</sup> (The Committee on  
Freedom of Association) เห็นว่า บริการสาธารณะขั้นต่ำ อาจเกิดขึ้นได้ในทุกกรณีที่เกิดการนัดหยุด  
งานเพื่อรับรองความปลอดภัยของบุคคล ป้องกันอุบัติเหตุ และเพื่อความปลอดภัยต่อเครื่องจักรและ  
อุปกรณ์ และการจัดให้มีบริการสาธารณะขั้นต่ำในกรณีที่เกิดการนัดหยุดงานนั้น ควรจัดให้มีใน  
กรณีที่

1. บริการที่หากมีการหยุดชะงักจะเป็นเหตุให้เกิดอันตรายต่อชีวิต, ความ  
ปลอดภัยส่วนบุคคล หรือสุขภาพของประชาชนทั้งหมดหรือประชากรบางส่วน

<sup>57</sup> ILO, Freedom of association, Digest of decisions and principles of the Freedom of Association  
Committee of the Governing Body of the ILO [Online] Available from: [www.ilo.org/ilolex/english/23e2006](http://www.ilo.org/ilolex/english/23e2006.pdf)  
.pdf

2. บริการที่ไม่ใช่บริการขั้นพื้นฐานตามความหมายอย่างแคบแต่ขอบเขตและระยะเวลาของการนัดหยุดงานอาจเป็นผลให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงในระดับชาติ ที่เป็นเหตุให้เกิดอันตรายต่อเงื่อนไขการใช้ชีวิตของประชากร และ

### 3. บริการสาธารณะที่มีความสำคัญระดับพื้นฐาน

โดยตัวอย่างประเภทกิจการที่คณะกรรมการฯ มีความเห็นว่าควรจัดให้มีบริการสาธารณะขั้นต่ำ ได้แก่ บริการเรือข้ามฟาก บริการที่เกี่ยวกับการขนส่งทั้งผู้โดยสารและสิ่งของ รถไฟ ไปรษณีย์ ธนาคาร บริการด้านน้ำมัน เป็นต้น

ในกรณีที่เกิดการนัดหยุดงานในกิจการอันเป็นบริการสาธารณะ แล้วคู่กรณีไม่สามารถตกลงกันได้เกี่ยวกับจำนวนหรือขอบเขตหน้าที่ของแรงงานที่เกี่ยวกับบริการสาธารณะ คณะกรรมการฯ เห็นว่า ควรให้มืองค์กรอิสระเข้ามาตัดสินเพื่อระงับข้อพิพาทนั้น โดยที่ไม่ใช่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานหรือรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานบริการนั้น ในขณะที่คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ (The Committee of Expert) มีความเห็นเกี่ยวกับบริการขั้นต่ำว่า ควรคำนึงถึงในสองประเด็น ประเด็นแรกคือ ในแง่มุมมองของคนส่วนใหญ่ บริการขั้นต่ำถือเป็นความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชากร ส่วนอีกประเด็น ในด้านของแรงงาน ผู้ซึ่งมีสิทธิที่จะปกป้องผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจและสังคมของตน องค์กรของแรงงานจึงควรมีส่วนร่วมในการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับบริการขั้นต่ำนั้น ร่วมกันกับนายจ้างและหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ

ดังนั้นเห็นได้ว่า การกำหนดนิยามของคำว่า บริการพื้นฐานหรือบริการสาธารณะย่อมส่งผลโดยตรงต่อสิทธิในการนัดหยุดงานของแรงงานและการจัดให้มีบริการสาธารณะขั้นต่ำ เพราะหากกิจการใดถือเป็นบริการพื้นฐานหรือบริการสาธารณะแล้ว บริการนั้นอาจถูกจำกัดสิทธินัดหยุดงานโดยเด็ดขาดหรือสิทธินัดหยุดงานยังคงมีอยู่เช่นภาคเอกชนทั่วไปแต่ถูกจำกัดสิทธิโดยข้อกำหนดอันเกี่ยวกับบริการสาธารณะขั้นต่ำ ทั้งนี้ย่อมเป็นไปตามรัฐธรรมนูญพระราชบัญญัติ หรือคำพิพากษาในแต่ละประเทศ

รัฐบาลหรือฝ่ายปกครองจัดให้มีการบริการสาธารณะขั้นต่ำเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการบริการสาธารณะ ภายใต้การควบคุมโดยศาลปกครองว่า คำสั่งที่ออกโดยฝ่ายปกครองนั้น มีประโยชน์หรือไม่เพียงใดต่อการจำกัดสิทธินัดหยุดงาน สำหรับองค์การเอกชนก็ต้องให้หลักประกันในการทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะโดยต้องเคารพหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้บริการขั้นต่ำเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ เงื่อนไขเกี่ยวกับการให้บริการขั้นต่ำนั้นกำหนดไว้ในหนังสือเวียนที่ออกโดยรัฐมนตรี

สำหรับภาครัฐนั้น รัฐบาลผู้ซึ่งรับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะจะกำหนดสภาพและขอบเขตของการใช้สิทธินัดหยุดงานที่อาจส่งผลกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อป้องกันการใช้สิทธินัดหยุดงานที่ไม่ถูกต้อง รวมถึงขัดต่อความสงบเรียบร้อย<sup>58</sup>

ทั้งนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติจะตราบัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดให้บริการสาธารณะบางประเภทต้องจัดให้มีบริการสาธารณะขั้นต่ำเพื่อรับประกันความต่อเนื่องของบริการสาธารณะดังนี้<sup>59</sup>

- รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 29 กรกฎาคม ค.ศ. 1982 และมาตรา 57-II, III แห่งรัฐบัญญัติ หมายเลข 86-1067 ลงวันที่ 30 กันยายน ค.ศ. 1986 ซึ่งเกี่ยวกับบริการสาธารณะด้านวิทยุและโทรทัศน์ (L'audiovisuel public)

- รัฐบัญญัติ หมายเลข 84-1286 ลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1984 และลงวันที่ 18 ธันวาคม ค.ศ. 1987 เกี่ยวกับหน้าที่ทางด้านการเดินอากาศ (La navigation aérienne)

### 3.3 การใช้สิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่ง

ระบบขนส่งสาธารณะ ถือเป็นบริการสาธารณะหลักที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก จัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน แต่วิวัฒนาการของการจัดทำบริการสาธารณะส่งผลให้มีการมอบหมายหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะไปยังภาครัฐวิสาหกิจและเอกชน เสรีภาพในการเดินทางเป็นสิ่งที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองแต่ในขณะเดียวกันสิทธินัดหยุดงานก็เป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน ดังนั้นการใช้สิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่งถือเป็นประเด็นที่มีความสำคัญเพราะนอกจากประชาชนผู้ใช้บริการมีเสรีภาพในการเดินทาง การให้บริการสาธารณะก็ต้องมีความต่อเนื่องแล้ว สิทธินัดหยุดงานก็เป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงในขณะเดียวกัน

3.3.1 หลักเกณฑ์ทางกฎหมายของการจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการขนส่งสาธารณะ: กฎหมายเกี่ยวกับการขนส่งภายในประเทศ ลงวันที่ 30 ธันวาคม ค.ศ. 1982

รัฐบัญญัติฉบับดังกล่าวกำหนดว่า ระบบการขนส่งภายในประเทศต้องทำให้ผู้ใช้บริการในสังคมเกิดความพึงพอใจในการใช้บริการ ภายใต้เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวและความพึงพาทวิภาคของคนใน

<sup>58</sup> CE, 14 octobre 1977, n° 98807

<sup>59</sup> Aubin, *Droit de la fonction publique*, (Gualino éditeur, 2001), p. 128.

ชาติ รวมถึงการปกป้องประเทศ และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การจัดการที่สมดุล การพัฒนาที่ยั่งยืน และการขยายการแลกเปลี่ยนระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุโรป การปรับใช้บทบัญญัติดังกล่าวเพื่อให้เกิดความพึงพอใจในการใช้บริการนั้น ต้องคำนึงถึงข้อจำกัดบางประการ หรือต้องลดความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นจากอุบัติเหตุ เหตุเดือดร้อนรำคาญ มลพิษ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มลพิษทางเสียง นอกจากนี้ การปรับใช้บทบัญญัติดังกล่าวยังส่งผลต่อสิทธิของผู้ใช้บริการ สิทธิของผู้พิการ รวมถึงเสรีภาพในการเลือกใช้บริการขนส่งสาธารณะ<sup>60</sup>

บุคคลที่เลือกใช้บริการขนส่งสาธารณะนั้น มีสิทธิที่จะเข้าถึงการให้บริการภายใต้เงื่อนไขที่สมเหตุสมผล เป็นการบริการที่มีคุณภาพและราคาที่เหมาะสม มีสิทธิที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับบริการสาธารณะที่ตนเลือกใช้บริการ รวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับเงื่อนไขต่างๆ ในการใช้บริการ<sup>61</sup>

การจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการขนส่งนั้น เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ (pouvoirs publics) ที่จะบริหารจัดการหรือพัฒนาด้านการขนส่งบุคคลและทรัพย์สิน โดยมีหน้าที่ดังนี้<sup>62</sup> จัดทำและบริหารจัดการ โครงสร้างพื้นฐานและวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการขนส่ง รวมถึงทำให้ผู้ให้บริการสามารถให้บริการได้อย่างปกติและปลอดภัย ออกกฎเกณฑ์หรือระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวกับกิจการการขนส่ง และควบคุมเกี่ยวกับการนำกฎเกณฑ์ไปปฏิบัติ พัฒนาข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับระบบขนส่ง รวมถึงบริหารจัดการการขนส่งสาธารณะ

รัฐ หน่วยงานส่วนท้องถิ่น และองค์กรมหาชนที่มีความสัมพันธ์กับบริษัทเอกชน ในการทำหน้าที่หรือมีส่วนร่วมในการปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัตินั้น จะรับประกันในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะด้านการขนส่ง

กิจการการขนส่งภายในประเทศนั้น ต้องมีความสม่ำเสมอ ต่อเนื่อง และสอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมาย<sup>63</sup>

<sup>60</sup> มาตรา 1 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 30 ธันวาคม ค.ศ. 1982 ว่าด้วยการขนส่งภายในประเทศ (loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs ) แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2005

<sup>61</sup> มาตรา 2 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 30 ธันวาคม ค.ศ. 1982 ว่าด้วยการขนส่งภายในประเทศ (loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs ) แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2005

<sup>62</sup> มาตรา 5 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 30 ธันวาคม ค.ศ. 1982 ว่าด้วยการขนส่งภายในประเทศ (loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs ) แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 12 พฤษภาคม ค.ศ. 2009

<sup>63</sup> มาตรา 6-2 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 30 ธันวาคม ค.ศ. 1982 ว่าด้วยการขนส่งภายในประเทศ (loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs ) แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 2 สิงหาคม ค.ศ. 2005



### 3.3.2 หลักเกณฑ์ทางกฎหมายของการจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับกับการขนส่งสาธารณะแบ่งตามประเภทของการขนส่ง

การจัดทำบริการสาธารณะด้านการขนส่งนั้นแบ่งออกเป็นหลายประเภทได้แก่ ทางบก ทางน้ำ ทางอากาศ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะที่นำมาใช้พิจารณาได้แก่ โครงสร้างพื้นฐาน ยานพาหนะและการดำเนินการ รวมไปถึงสถานีการขนส่ง เช่น ท่าอากาศยาน สถานีรถไฟ ท่ารถ หรือท่าเรือ ในการขนส่งแต่ละประเภทยังมีลักษณะการดำเนินการที่แตกต่างกันออกไป ทั้งค่าใช้จ่าย ความรวดเร็วในการให้บริการ นอกจากนี้ยังมีผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานมากน้อย แตกต่างกันใน การขนส่งที่มีลักษณะระหว่างประเทศย่อมอาจก่อให้เกิดความเสียหายมากกว่าการขนส่งภายในประเทศ อย่างไรก็ตามก็คือนงานที่ปฏิบัติงานอยู่ในระบบขนส่งที่แตกต่างกันออกไปนี้ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพด้านแรงงานที่ไม่แตกต่างจากคณงานที่ปฏิบัติงานในบริการสาธารณะประเภทอื่นๆ หรือคณงานในภาคเอกชน ดังนั้นสิทธินัดหยุดงานในฐานะสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสย่อมครอบคลุมไปถึงคณงานเหล่านี้ด้วย โดยสิทธินัดหยุดงานของคณงานสามารถพิจารณาตามประเภทของการขนส่งได้ดังนี้

#### 3.3.2.1 การขนส่งทางอากาศ

ในปัจจุบันการขนส่งทางอากาศถือเป็นระบบขนส่งที่มีความสำคัญมากประเภทหนึ่ง อันเนื่องมาจากความเจริญด้านเทคโนโลยีทำให้การติดต่อสื่อสารทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศเป็นไปได้โดยง่ายขึ้น โดยในปัจจุบันการขนส่งทางอากาศถือว่ามีความสะดวกและรวดเร็วกว่าการขนส่งประเภทอื่นเพราะใช้เวลาในการเดินทางน้อย ดังนั้นการขนส่งทางอากาศไม่ว่าจะเป็นการขนส่งผู้โดยสารหรือขนส่งสินค้าจำเป็นต้องมีความปลอดภัยและความตรงต่อเวลาค่อนข้างมาก เพื่อมิให้เกิดความเสียหายทั้งต่อตัวผู้โดยสารเองหรือสินค้าที่ขนส่ง นอกจากนี้การขนส่งทางอากาศในลักษณะที่เป็นการขนส่งระหว่างประเทศต้องมีการจัดระเบียบและการควบคุมการจราจรทางอากาศในแต่ละประเทศเพื่อให้อากาศยานสามารถไปถึงที่หมายโดยปลอดภัย หากมีการนัดหยุดงานเกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นบุคลากรที่ปฏิบัติงานอยู่ในตำแหน่งใดก็ตาม หากมีความเกี่ยวข้องกับการขนส่งทางอากาศแล้วย่อมส่งผลกระทบต่อผู้ใช้บริการเป็นอย่างมากและอาจส่งผลกระทบต่อไปถึงการขนส่งทางอากาศของประเทศอื่นได้อีกด้วย

บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางอากาศนั้น ในกรณีที่เป็นคณงานซึ่งเป็นลูกจ้างของบริษัทเอกชนทั่วไป สิทธินัดหยุดงานย่อมเป็นไปตามกฎหมายแรงงานเหมือนดังเช่นคณงานในภาคเอกชนทั่วไป แต่หากเป็นคณงานที่เป็นบุคลากรของรัฐสิทธินัดหยุดงานย่อมถูกจำกัดเพื่อปกป้องประโยชน์สาธารณะ แต่ทั้งนี้กฎหมายก็มีได้จำกัดสิทธิโดยเด็ดขาดแต่เป็นลักษณะการ

จำกัดโดยสร้างเงื่อนไขบางประการให้คนงานปฏิบัติก่อนที่จะทำการนัดหยุดงาน โดยกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธินัดหยุดงานของบุคลากรผู้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการขนส่งทางอากาศ ได้แก่

1. กฎหมายเกี่ยวกับการเดินอากาศ ลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1984

การใช้สิทธินัดหยุดงานของบุคคลที่ประกอบอาชีพเกี่ยวกับการเดินอากาศ นั้น เป็นไปตามรัฐบัญญัติ หมายเลข 84-1286 ลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1984 ซึ่งเป็นรัฐบัญญัติที่ถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 11 กรกฎาคม ค.ศ. 2001 ซึ่งตามมาตรา 2 ของรัฐบัญญัติฉบับดังกล่าวบัญญัติว่า เมื่อบุคคลดังกล่าวจะใช้สิทธินัดหยุดงานจะต้องสามารถรับประกัน สิ่งต่อไปนี้ได้

- ความต่อเนื่องของการกระทำที่เกี่ยวกับรัฐบาล และการปฏิบัติหน้าที่ป้องกันประเทศ

- การปกป้องรักษาผลประโยชน์ต่างๆ หรือความต้องการที่จำเป็นในชีวิตของฝรั่งเศส และเคารพในข้อตกลงหรือความผูกพันระหว่างประเทศ โดยเฉพาะสิทธิในการบินเหนือพื้นดิน (le droit de survol du territoire)

- หน้าที่ต่างๆ ที่จำเป็นในการปกป้องคุ้มครองบุคคลและทรัพย์สิน

- การรักษาความสัมพันธ์กับหมู่เกาะคอร์ซ (Corse) ดินแดนโพ้นทะเลจังหวัดโพ้นทะเล และมายอต (Mayotte) เพื่อป้องกันมิให้เกิดการแบ่งแยก

- ดูแลรักษาอาคารต่างๆ รวมถึงวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการให้บริการ

รัฐกฤษฎีกาที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาแห่งรัฐจะกำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ดังกล่าว

ดังนั้นกฎหมายให้บุคลากรที่เกี่ยวกับการเดินอากาศสามารถนัดหยุดงานได้เพียงแต่รัฐบัญญัตินี้กำหนดเงื่อนไขว่า การนัดหยุดงานของบุคลากรนั้นต้องสามารถรับประกันในสิ่งที่กฎหมายกำหนดได้ และในมาตรา 3 แห่งรัฐบัญญัติฉบับนี้ บัญญัติให้รัฐมนตรีที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบินพลเรือนจะมอบหมายให้บุคคลใดปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 2 ดังกล่าวก็ได้

## 2. รัฐกฤษฎีกาลงวันที่ 17 ธันวาคม ค.ศ. 1985

นอกจากการกำหนดเงื่อนไขของบุคลากรที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการเดินอากาศโดยให้สามารถใช้สิทธินัดหยุดงานได้ต้องรับประกันถึงหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว รัฐกฤษฎีกาลงวันที่ 17 ธันวาคม ค.ศ. 1985<sup>64</sup> โดยรัฐกฤษฎีกาลงฉบับนี้ออกตามความในรัฐบัญญัติฉบับที่ 84-1286 ลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1984 มีเนื้อหาเพิ่มเติมในส่วนองมาตรา 2 แห่งรัฐบัญญัติฉบับที่ 84-1286 คือบริการด้านการเดินอากาศที่จำเป็นในภารกิจเพื่อป้องกันประเทศตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 2 แห่งรัฐบัญญัติลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1984 หมายถึง สถานีเรดาร์ที่ใช้ควบคุมเส้นทาง ระบบควบคุมอัตโนมัติที่ส่งข้อมูลไปยังศูนย์ข้อมูลการป้องกันทางอากาศ และการติดต่อสื่อสารเกี่ยวกับการเดินอากาศสำหรับวัตถุประสงค์ในการป้องกันทางอากาศ ระบบควบคุมการจราจรทางอากาศสำหรับองค์กรและระเบียบของการจราจรทางอากาศ การวางแผนการบิน หรือการส่งผ่านข้อมูลโดยอัตโนมัติไปยังภาคพื้นดิน การวิเคราะห์และการส่งข้อมูลที่จำเป็นไปยังภาคพื้นดิน รวมถึงการบริการที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางการเดินอากาศเป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการกำหนดบริการขั้นต่ำสำหรับการเดินอากาศอีกด้วย คือ ในกรณีที่มีการนัดหยุดงาน กำหนดจำนวนเที่ยวบินของสายการบินระหว่างประเทศประจำวันไว้จำกัดจำนวน 30 เที่ยวบินที่มาจากผู้โดยสารและ 30 เที่ยวบินที่สามารถรับผู้โดยสารไปได้ รวมถึงจำนวนเที่ยวบินของสายการบินภายในประเทศที่สามารถบินไปกลับได้จำนวน 10 เที่ยวบิน ต่อมา รัฐกฤษฎีกาลงวันที่ 8 กรกฎาคม ค.ศ. 1987<sup>65</sup> แก้ไขเพิ่มเติมรัฐกฤษฎีกาปี ค.ศ. 1985 เกี่ยวกับจำกัดจำนวนเที่ยวบินระหว่างประเทศและเที่ยวบินภายในประเทศ โดยกำหนดว่าให้การกำหนดจำนวนเที่ยวบินนั้นเป็นไปโดยคำนึงถึงผลประโยชน์และความต้องการที่จำเป็นของชีวิตชาวฝรั่งเศส

ดังนั้นนับแต่ปี ค.ศ. 1985 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิในการชุมนุมนัดหยุดงานของบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเดินอากาศมีการกำหนดถึงบริการขั้นต่ำเอาไว้ ซึ่งในกรณีที่มีการนัดหยุดงานจะมีกฎเกณฑ์ที่ค่อนข้างเคร่งครัดบังคับไว้ด้วย และหากมีการชุมนุมเคลื่อนไหวจะมีรายชื่อของสายการบินเตรียมไว้เพื่อรองรับผู้โดยสาร มีการกำหนดหลักการแจ้งเตือนสังคม (Le principe d'alerte sociale) โดยถูกกำหนดขึ้นจากข้อตกลงร่วมทางสังคมที่ลงนามเมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ. 2006 ระหว่างรัฐฝรั่งเศสและสหภาพของกรรมการบินพลเรือน หรือ La direction générale de l'Aviation civile: DGAC อย่างไรก็ตามแม้สิทธินัดหยุดงานจะได้รับการรับรองโดยมีการกำหนดเงื่อนไขไว้ แต่สิทธิดังกล่าวยังคงมีข้อจำกัดเช่นเดียวกัน หลายกรณีสิทธิ

<sup>64</sup> Décret n° 85-1332 du 17 décembre 1985 portant application de la loi n° 84-1286 du 31 décembre 1984.

<sup>65</sup> Décret n°87-504 du 8 juillet 1987.

ดังกล่าวถูกคุกคามเนื่องจากการบิดเบือนวัตถุประสงค์ของการแจ้งเตือนล่วงหน้า หรือฝ่ายปกครองตีความการแจ้งเตือนล่วงหน้าเกินความจริง โดยเฉพาะกรณีที่มีผู้เข้าร่วมในการชุมนุมจำนวนน้อย

### 3.3.2.2 การขนส่งทางราง

การขนส่งทางรางถือเป็นระบบขนส่งมวลชนที่มีความสำคัญค่อนข้างมากในประเทศฝรั่งเศส ได้รับความนิยมน้อยกว่ามาก เนื่องจากมีความสะดวก รวดเร็ว ตรงเวลา และมีมาตรการในการให้บริการ นอกจากนี้ระบบขนส่งมวลชนทางรางของประเทศฝรั่งเศสเองก็มีความทันสมัย ก้าวหน้า ทั้งในด้านเทคโนโลยีและการอำนวยความสะดวก มีระบบโครงข่ายที่เชื่อมโยงไปยังระบบขนส่งมวลชนอื่นๆ เมื่อเป็นเช่นนี้การนัดหยุดงานของคนงานในบริษัทที่มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการขนส่งทางรางนี้ ย่อมส่งผลกระทบต่อผู้ใช้บริการจำนวนมากทั้งประชาชนทั่วไปและนักท่องเที่ยว

การนัดหยุดงานของบุคลากรเกี่ยวกับการขนส่งทางรางเกิดขึ้นอยู่เสมอ และในแต่ละครั้งส่งผลกระทบต่อระบบขนส่งมวลชนของประเทศฝรั่งเศสเป็นอย่างมาก โดยสิทธินัดหยุดงานของบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการขนส่งทางรางในประเทศฝรั่งเศสนั้น ไม่มีการบัญญัติชัดเจนเป็นกฎหมายเหมือนเช่น บุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเดินอากาศ โดย หลักเกณฑ์ข้อกำหนดหรือเงื่อนไขต่างๆ มักอยู่ในรูปแบบของข้อตกลงขององค์กรผู้จัดทำารขนส่งทางรางเอง โดยองค์กรที่เกี่ยวกับการขนส่งทางรางในประเทศฝรั่งเศสที่สำคัญ ได้แก่

#### 1 การรถไฟแห่งชาติฝรั่งเศส

บริษัทการรถไฟแห่งชาติฝรั่งเศส (Société nationale des chemins de fer français-SNCF) เป็นหนึ่งในบริษัทมหาชนหลัก ของประเทศฝรั่งเศสก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1938 ซึ่งดำเนินการด้านการขนส่งมวลชนทางรางเป็นหลัก มีสถานะทางกฎหมายเป็นองค์การมหาชนที่ดำเนินการที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและการค้า (Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial (EPIC))

ข้อตกลงของบริษัท SNCF ที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันนั้น เป็นข้อตกลงที่ลงนามเมื่อวันที่ 28 ตุลาคม ค.ศ. 2004 ซึ่งเป็นข้อตกลงที่ว่าด้วยการพัฒนาการเจรจาทางสังคมและการป้องกันความขัดแย้งของ SNCF โดยเป็นการลงนามร่วมกันระหว่างองค์กรสหภาพ 7 องค์กรด้วยกัน มีการสร้างระบบการแจ้งเตือนสังคม “alarme sociale” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดการประณามหน้าของบริษัทและสร้างความประนีประนอมร่วมกัน” และสร้างระบบการจัดให้มีบริการขั้นต่ำในการ

จัดทำบริการสาธารณะ กะบวนการที่บริษัท SNCF นำมาใช้เรียกว่า การร้องขอให้มีการทำข้อตกลงกันอย่างทันทีทันใด “concertation immédiate” วิธีการดังกล่าวทำให้องค์กรสหภาพหีบยกปัญหาที่ชัดเจน และคล้ายคลึงกันขึ้นมาพิจารณาว่าปัญหาใดเป็นปัญหาหลักซึ่งนำมาซึ่งความขัดแย้ง โดยจัดให้มีการประชุมครั้งแรกภายใน 3 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำขอ เมื่อพิจารณาคำขอแล้วอาจจัดให้มีการประชุมครั้งต่อไปอีกก็ได้ภายในระยะเวลา 10 วัน เพื่อหาวิธีการแก้ปัญหาซึ่งเป็นประเด็นที่นำมาสู่ความขัดแย้ง ในช่วงเวลาดังกล่าวอาจได้ข้อสรุปซึ่งอาจมีทั้งประเด็นที่ตกลงกันได้และตกลงกันไม่ได้ และจัดทำข้อสรุปดังกล่าวแจกจ่ายไปยังบุคคลที่เกี่ยวข้อง วิธีการดังกล่าวช่วยลดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นกับบริษัท SNCF ได้บางส่วน โดยในปี ค.ศ. 2006 มีการยื่นหนังสือแจ้งเตือนล่วงหน้าก่อนจะใช้สิทธิชุมนุมนัดหยุดงานถึง 700 เรื่อง เนื่องจากวิธีการร้องขอให้มีการทำข้อตกลงกันอย่างทันทีทันใดนั้น ไม่ได้เป็นวิธีการบังคับอย่างเด็ดขาด หลายกรณีจึงมีการยื่นหนังสือแจ้งเตือนล่วงหน้าโดยไม่ได้ดำเนินการร้องขอให้มีการทำข้อตกลงกันอย่างทันทีทันใด

## 2 การขนส่งมวลชนแห่งกรุงปารีส

การขนส่งมวลชนแห่งกรุงปารีส (Régie autonome des transports parisiens- RATP) ก่อตั้งเมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1949 เป็นบริษัทมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยหน่วยงานที่ดำเนินการเกี่ยวกับการขนส่งมวลชนในกรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส มีสถานะทางกฎหมายเป็นองค์กรมหาชนที่ดำเนินกิจการที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและการค้าเช่นเดียวกับ SNCF บริการขนส่งมวลชนที่ RATP ให้หลักประกันในการให้บริการ เช่น รถไฟใต้ดิน (Métro), RER Autobus, รถราง (tramway)

ข้อตกลงขององค์กรผู้จัดทำกรขนส่งทางราง RATP นั้น มีการนำระบบการแจ้งเตือนสังคมมาใช้เมื่อมีการชุมนุมนัดหยุดงาน นับแต่มีการใช้ระบบแจ้งเตือนสังคมนั้น การใช้สิทธิชุมนุมนัดหยุดงานก็ลดลงอย่างเห็นได้ชัด โดย RATP ได้ทำข้อตกลงเกี่ยวกับเงื่อนไขหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่ว่าด้วยสิทธิของสหภาพและการพัฒนาการเจรจาทางสังคม (un protocole d'accord sur le droit syndical et l'amélioration du dialogue social) ซึ่งลงนามเมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม ค.ศ. 1996 โดยผู้บริหารของบริษัทและหน่วยงานของสหภาพ ข้อตกลงดังกล่าวประกอบด้วย 2 ส่วน ด้วยกัน ส่วนแรก สิทธิเกี่ยวกับสหภาพและการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นสหภาพ ซึ่งจะเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับจำนวน บทบาท หน้าที่ของผู้แทนสหภาพ กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการติดต่อประสานงาน สถานที่ที่สามารถติดต่อกับหน่วยงานของสหภาพได้ เสรีภาพในการเปลี่ยนตัวผู้แทนสหภาพ การแจกจ่ายใบปลิว รวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิในการหยุดงาน ส่วนที่สอง ออกกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับจรรยาบรรณทางอาชีพเพื่อพัฒนาการเจรจาทางสังคม และประกันการจัดทำบริการสาธารณะให้มีคุณภาพ โดยจัดให้มีกระบวนการที่เรียกว่า การแจ้งเตือนสังคม «alarme sociale»

กล่าวคือ เป็นการป้องกันความขัดแย้งโดยจัดให้มีการเจรจาเบื้องต้น ก่อนที่จะมีการยื่นหนังสือแจ้งล่วงหน้าว่าจะใช้สิทธิชุมนุมนัดหยุดงาน ข้อตกลงดังกล่าวนี้ทำให้บริษัท RATP แก้ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในระหว่างที่มีการแจ้งเตือนล่วงหน้าได้อย่างมาก

ข้อตกลงขององค์กรผู้จัดทำกรขนส่งทางราง RATP ที่ยังคงบังคับใช้อยู่ นั้น เป็นข้อตกลงที่ลงนามเมื่อวันที่ 23 ตุลาคม ค.ศ. 2001 โดยข้อ 15 ของข้อตกลงดังกล่าวได้ กำหนดถึงการแจ้งเตือนสังคมไว้ และกำหนดถึงหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่ว่าด้วยสิทธิของสหภาพและการพัฒนาการเจรจาทางสังคมตามข้อตกลงเดิมไว้ด้วย โดยข้อตกลงฉบับใหม่นี้ทำให้สหภาพกลุ่มต่างๆ มีทิศทางที่ชัดเจนมากขึ้นในการจัดประชุมหรือรวมตัวกันภายในระยะเวลา 5 วัน เพื่อพิจารณาถึงประเด็นปัญหาต่างๆ ที่นำมาสู่ความขัดแย้ง การประชุมกันนั้นนำมาสู่การพิจารณาถึงประเด็นที่ตกลงกันได้และประเด็นที่ไม่สามารถตกลงกันได้ซึ่งสหภาพที่ประชุมกันนั้นต้องแจ้งให้ทราบถึงประเด็นดังกล่าว ในปี ค.ศ. 2006 มีการใช้วิธีการแจ้งเตือนสังคมแล้วถึง 580 ครั้ง ซึ่งทำให้ลดปัญหาความขัดแย้งทางสังคมที่มีต่อ RATP ได้มาก เมื่อปี ค.ศ. 2005 มีการยื่นหนังสือแจ้งเตือนล่วงหน้า ก่อนที่จะมีการใช้สิทธินัดหยุดงานเพียง 173 เรื่องเท่านั้น

ข้อตกลงที่บริษัทโดยบริษัท RATP และ SNCF ลงนามไปนั้น เป็นข้อตกลงเพื่อป้องกันมิให้เกิดความขัดแย้งขึ้นเมื่อมีการประกาศใช้กฎหมายปี ค.ศ. 2008 ซึ่งเดิมนั้น การใช้วิธีการแจ้งเตือนสังคมไม่ได้เป็นหลักเกณฑ์ที่บังคับเข้มงวด ดังนั้น หลายครั้งด้วยกันที่การชุมนุมนัดหยุดงานของพนักงานบริษัท SNCF และ RATP จึงไม่มีการแจ้งเตือนสังคม เมื่อเดือนมกราคม ค.ศ. 2008 จึงมีการร่างกฎหมายเพื่อบังคับใช้กับบริษัทที่ประกอบกิจการด้านการขนส่งสาธารณะทุกประเภท โดยวางหลักการบังคับให้บริษัทที่ดำเนินกิจการขนส่งสาธารณะต้องมีการเจรจาเบื้องต้น จนถึงขั้นมีการลงนามในข้อตกลงเพื่อป้องกันความขัดแย้งก่อนวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2008 ด้วย ซึ่งข้อตกลงมีทั้งข้อตกลงหลักและข้อตกลงแบบรองซึ่งข้อตกลงแบบรองนั้นจะมีการลงนามต่อเมื่อไม่สามารถลงนามในข้อตกลงหลักๆ ได้ หลักเกณฑ์ดังกล่าวได้นำมาใช้ในบริษัท SNCF และ RATP ด้วย ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่ามีกฎหมายเท่านั้นที่สามารถกำหนดข้อบังคับใดๆ ได้ ข้อตกลงร่วมกันส่งผลเพียงแต่จำกัดสิทธิในการชุมนุมนัดหยุดงานของพนักงาน<sup>66</sup>

ทั้งนี้ข้อตกลงของ RATP จะสิ้นสุดบังคับเมื่อปี ค.ศ. 2011 ส่วนข้อตกลงของ SNCF ทำขึ้นโดยไม่มีกำหนดระยะเวลา ดังนั้น ไม่มีความชัดเจนว่าเมื่อใดบริษัทดังกล่าวจะนำหลักเกณฑ์ของกฎหมายปัจจุบันมาปรับใช้

<sup>66</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีสังคม (Cass. Soc. 7 juin 1995)

### 3 การขนส่งระบบรางอื่น

นอกจากการขนส่งระบบรางโดย SNCF และ RATP แล้วประเทศฝรั่งเศสยังมีการขนส่งระบบรางอื่น เช่น โครงข่ายการรถไฟของฝรั่งเศส (Réseau ferré de France-RFF) เป็นองค์การมหาชนที่ดำเนินกิจการที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและการค้าเช่นเดียวกับ SNCF และ RATP ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1997 ทำหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินกิจการ การพัฒนา รวมถึงประสานความร่วมมือในการให้บริการระบบรางของฝรั่งเศส

ในส่วนของ การจัดให้มีบริการสาธารณะขั้นต่ำเกี่ยวกับระบบขนส่งทางรางนั้น เนื่องจากไม่มีกฎหมายกำหนดชัดเจนเกี่ยวกับบริการสาธารณะขั้นต่ำไว้ ดังนั้น บริษัทที่ประกอบกิจการด้านการขนส่งจึงต้องกำหนดลักษณะของการจัดให้มีบริการสาธารณะขั้นต่ำด้วยตนเอง

#### 3.3.2.3 การขนส่งทางบก

การขนส่งทางบกถือเป็นการขนส่งที่มีความสำคัญมาก เนื่องจากในแต่ละวันมีผู้ใช้บริการในการเดินทางเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นประชาชนชาวฝรั่งเศสเองหรือนักท่องเที่ยวจากประเทศอื่น ตลอดจนการขนส่งสินค้าอีกด้วย การใช้สิทธินัดหยุดงานของแรงงานที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการขนส่งทางบกเดิมไม่มีกฎหมายบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขไว้อย่างชัดเจน สิทธินัดหยุดงานเป็นไปตามกฎหมายที่วางหลักโดยทั่วไปเท่านั้นซึ่งการนัดหยุดงานเกิดขึ้นเสมอและประชาชนก็ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ดังนั้นในปีค.ศ. 2007 ในการรณรงค์เลือกตั้งประธานาธิบดีของประเทศฝรั่งเศส นิโกลาส์ ซาร์โกซี ผู้สมัครชิงตำแหน่งประธานาธิบดี ได้เสนอนโยบายที่นำเอาหลักประกันการให้บริการขั้นต่ำสุด (le service minimum) มาใช้กับภาคขนส่งสาธารณะ โดยจะออกกฎหมายเพื่อประกันว่าจะให้มีการให้บริการภาคขนส่งสาธารณะอย่างต่อเนื่องเป็นเวลา 3 ชั่วโมง เพื่อให้คนโดยสารสามารถเดินทางไปทำงานได้ และ 3 ชั่วโมง เพื่อให้คนเดินทางกลับบ้านได้ ในช่วงเวลาที่มีการนัดหยุดงานประท้วง เมื่อได้รับการเลือกตั้งประธานาธิบดีนิโกลาส์ ซาร์โกซี ก็ทำตามคำมั่นสัญญา ร่างกฎหมายดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาประกาศใช้เป็นกฎหมายในเวลาต่อมา

สิทธินัดหยุดงานของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางบกในปัจจุบันนี้ ต้องเป็นไปตามกฎหมายที่ออกในสมัยของประธานาธิบดีโดยกฎหมายฉบับนี้มีขึ้นเพื่อคุ้มครองประชาชนผู้ใช้บริการระบบขนส่งมวลชนทางบก มิให้ได้รับความเดือดร้อนความเสียหายในกรณีที่เกิดการนัดหยุดงานเกิดขึ้น แม้ผู้ใช้บริการจะมีได้รับความสะดวกสบายดังเช่นในสถานการณ์ปกติ

แต่กฎหมายฉบับนี้ก็วางหลักเกณฑ์เงื่อนไขต่างๆที่ให้ผู้ให้บริการขนส่งทางบกต้องปฏิบัติก่อนที่จะใช้สิทธินัดหยุดงาน

### 1. คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

สิทธินัดหยุดงานเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส แต่ร่างรัฐบัญญัติว่าด้วยการเจรจาทางสังคมและความต่อเนื่องของบริการสาธารณะในการขนส่งทางบก ซึ่งตามมาตรา 2 แห่งรัฐบัญญัติฉบับนี้ รัฐกำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธินัดหยุดงานเพื่อคุ้มครองเสรีภาพในการเดินทาง เสรีภาพในการเข้าถึงการบริการสาธารณะ โดยเฉพาะทางด้านสาธารณสุขสังคมและการศึกษา เสรีภาพในการทำงาน และเสรีภาพทางพาณิชย์และอุตสาหกรรมของประชาชน ซึ่งเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน ดังนั้นสมาชิกรัฐสภา และสมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎรฝรั่งเศสจึงได้ยื่นเรื่องให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับรัฐบัญญัติฉบับนี้ว่าขัดต่อหลักการตามรัฐธรรมนูญโดยกระทบถึงสิทธิในการนัดหยุดงานที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 16 สิงหาคม ค.ศ. 2007<sup>67</sup> เป็นกรณีที่สมาชิกรัฐสภายื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติในมาตรา 2 ถึงมาตรา 5 และสมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎรขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของมาตรา 2 ถึงมาตรา 6 และมาตรา 9 แห่งกฎหมายดังกล่าว

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายว่าด้วยการเจรจาทางสังคมและความต่อเนื่องของบริการสาธารณะในการขนส่งทางบก เฉพาะบทบัญญัติของมาตรา 2 ถึงมาตรา 6 และมาตรา 9 วินิจฉัยว่ามาตรา 2 ถึงมาตรา 6 และมาตรา 9 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการเจรจาทางสังคมและความต่อเนื่องของบริการสาธารณะในการขนส่งทางบก ไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญนั้น ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

มาตรา 2 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่บังคับให้ต้องมีกระบวนการเจรจาเบื้องต้นระหว่างนายจ้างและสหภาพผู้แทนก่อนที่ยื่นหนังสือแจ้งเตือนล่วงหน้าเพื่อใช้สิทธิชุมนุมนัดหยุดงาน ซึ่งการเจรจาเบื้องต้นนั้นอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่ว่าต้องมีการทำข้อตกลงที่เป็นกรอบข้อตกลงแบบรอง รวมถึงกำหนดไว้ว่า หากไม่สามารถทำตามเงื่อนไขดังกล่าวได้ก็ต้องปฏิบัติตามรัฐกฤษฎีกาที่ออกตามความเห็นชอบของสภาแห่งรัฐ โดยในกระบวนการของการเจรจานั้น ต้องมีการแลกเปลี่ยนข้อมูล มีการกำหนดเงื่อนไข กำหนดระยะเวลาเพื่อเป็นกรอบในการเจรจาร่าง

<sup>67</sup> Décision n° 2007-556 DC du 16 août 2007.



ข้อสรุปจากการเจรจา และมาตรา 3 กำหนดว่าสหภาพผู้แทนเดียวกันนั้นสามารถยื่นหนังสือแจ้งเตือนล่วงหน้าก่อนที่จะใช้สิทธินัดหยุดงานด้วยเหตุผลเดียวกันอีกได้เฉพาะกรณีที่อยู่ภายในระยะเวลาการยื่นหนังสือแจ้งเตือนเท่านั้น และต้องยื่นก่อนที่กระบวนการตามมาตรา 2 จะเสร็จสิ้น ผู้ยื่นคำร้องอ้างว่าบทบัญญัติดังกล่าวส่งผลต่อการใช้สิทธิชุมนุมนัดหยุดงานและเสรีภาพในการทำสัญญาตามที่กฎหมายกำหนดไว้

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการออกกฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้สิทธิชุมนุมนัดหยุดงานในกรอบอำนาจหน้าที่ของตนแล้ว โดยเมื่อพิจารณาคำปรารถนาของรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1946 ซึ่งข้อ 7 บัญญัติว่า การใช้สิทธิในการชุมนุมนัดหยุดงานต้องอยู่ในกรอบของกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ไว้ ส่วนข้อ 8 กำหนดว่า คนงานทุกคนอาจร่วมกันกำหนดสภาพการทำงานและการบริหารจัดการของวิสาหกิจนั้นได้โดยผ่านผู้แทนของตน<sup>68</sup> ประกอบกับมาตรา 34 แห่งรัฐธรรมนูญที่กำหนดว่า กฎหมายจะเป็นสิ่งที่กำหนดหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิในการทำงานและสิทธิเกี่ยวกับสภาพแรงงาน เห็นได้ว่า กฎหมายให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการตรารัฐกฤษฎีกา กำหนดข้อตกลงร่วมกัน รวมถึงกำหนดกฎหมายต่างๆ เกี่ยวกับการใช้สิทธินัดหยุดงานให้เป็นไปตามกฎหมาย

เมื่อพิจารณาถึงการให้สิทธินัดหยุดงานนั้น เห็นได้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ยื่นคำร้องอ้างว่า กระบวนการเจรจาเบื้องต้นก่อนที่จะยื่นหนังสือแจ้งเตือนล่วงหน้า นั้น เป็นการจำกัดการใช้สิทธิในการชุมนุมนัดหยุดงาน เนื่องจากระยะเวลาที่กำหนดเกี่ยวกับการเจรจาและการละเลยที่จะพิจารณาถึงสภาพของการเรียกร้องสิทธิอันเป็นสาเหตุที่นำมาสู่การชุมนุมนัดหยุดงาน ส่วนสมาชิกวุฒิสภาผู้ยื่นคำร้องอ้างว่า การกำหนดให้สหภาพผู้แทนเข้ามามีส่วนร่วมในการชี้ระยะเวลาการชุมนุมนัดหยุดงานออกไปนั้นส่งผลกระทบอย่างร้ายแรงเกินสมควรต่อการให้สิทธิในการชุมนุมนัดหยุดงาน ประกอบกับเมื่อพิจารณาตามข้อ 7 ของรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1946 นั้น เห็นได้ว่า สิทธิในการชุมนุมนัดหยุดงานเป็นหลักการที่มีสถานะเทียบเท่ากับรัฐธรรมนูญ แต่หลักการดังกล่าวก็มีข้อจำกัด และกฎหมายได้มอบอำนาจให้ฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกันระหว่างการปกป้องรักษาผลประโยชน์ทางอาชีพซึ่งการใช้สิทธินัดหยุดงานเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ทำให้การดำเนินการดังกล่าวลุล่วงไปได้ กับผลประโยชน์ทั่วไปที่อาจได้รับผลกระทบจากการใช้สิทธินัดหยุดงานดังกล่าวได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริการสาธารณะ เนื่องจากการใช้สิทธินัดหยุดงานอาจส่งผลกระทบต่ออำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการออกกฎหมายที่จำเป็นในการจำกัดการใช้สิทธิดังกล่าวเพื่อเป็นหลักประกันความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ ซึ่งหลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะเป็นหลักการที่มีสถานะระดับ

<sup>68</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958, หน้า 3

รัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับสิทธิในการชุมนุมนัดหยุดงาน จึงถือว่าการกำหนดระยะเวลาในการเจรจาเบื้องต้นตามมาตรา 2 ไม่ได้เป็นข้อจำกัดที่ไม่เป็นธรรมต่อการใช้สิทธินัดหยุดงานแต่อย่างใด ส่วนการกำหนดระยะเวลาในการยื่นหนังสือแจ้งเดือนใหม่ซึ่งต้องยื่นก่อนหมดระยะเวลาการยื่นหนังสือแจ้งเดือนครั้งแรกตามมาตรา 3 นั้น ถือว่าไม่เป็นข้อจำกัดที่เกินสมควรในการใช้สิทธินัดหยุดงาน ดังนั้น ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น มาตรา 2 และมาตรา 3 จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการใช้สิทธินัดหยุดงาน

สำหรับเสรีภาพในการทำสัญญานั้น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวที่ถูกต้องได้แก่นั้นมีวัตถุประสงค์หลักในการจัดให้มีกระบวนการป้องกันความขัดแย้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีที่บริษัท SNCF และ RATP ลงนามในข้อตกลงที่เป็นกรอบซึ่งเป็นกระบวนการป้องกันความขัดแย้งนั้น เป็นข้อตกลงที่กำหนดให้บริษัทดังกล่าวต้องให้หลักประกันความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ ประกันให้มีการเคารพหลักความเสมอภาคต่อกฎหมาย ดังนั้น ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวบทบัญญัติของกฎหมายข้างต้นจึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับสัญญาที่สร้างขึ้นต้องชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนมาตรา 4 ที่กำหนดให้บริษัทที่ดำเนินกิจการด้านขนส่งสาธารณะดำเนินการเชื่อมต่อเส้นทางพิเศษเพื่อใช้ในการขนส่งผู้ให้บริการในกรณีที่เกิดการนัดหยุดงานหรือมีการกีดขวางการจราจร โดยหน่วยงานที่ดำเนินการขนส่งต้องกำหนดระดับการให้บริการที่แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับความสำคัญกับการกีดขวางการจราจร โดยระดับการให้บริการขั้นต่ำนั้นต้องสอดคล้องกับความต้องการที่จำเป็นของประชากร และต้องได้สัดส่วนกับสิทธิและเสรีภาพรวมถึงการดำเนินการขนส่งตามปกติ โดยมาตรานี้กำหนดให้บริษัทที่ดำเนินกิจการขนส่งสาธารณะต้องวางแผนการขนส่งที่ปรับให้มีการขนส่งสายพิเศษไว้ และแผนที่ต้องให้ข้อมูลต่างๆ แก่ผู้ให้บริการ สมาชิกวุฒิสภาอ้างว่า การกำหนดให้มีเส้นทางพิเศษเกิดขึ้นในกรณีที่มีการนัดหยุดงานนั้น ขัดต่อข้อ 7 ของคำปรารภแห่งรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. 1946 ที่ให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้สิทธินัดหยุดงาน และส่งผลกระทบต่อสิทธิในการนัดหยุดงานของพนักงานประจำของบริษัทขนส่ง และขัดต่อหลักความเสมอภาคกันในการรับบริการสาธารณะระหว่างผู้ให้บริการด้วยกันเอง เนื่องจากแผนการกำหนดเส้นทางพิเศษอาจมิได้กำหนดให้มีลักษณะเช่นเดียวกันทั่วประเทศก็ได้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่มาตรา 4 กำหนดให้มีการวางแผนการขนส่งเส้นทางพิเศษไว้ไม่ได้มีวัตถุประสงค์หรือทำให้ส่งผลกระทบต่อกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้สิทธินัดหยุดงาน ดังนั้น มาตรานี้จึงไม่ขัดต่อหลักเกณฑ์ดังกล่าว

มาตรา 5 กำหนดให้บริษัทขนส่งและผู้แทนทำการเจรจาเบื้องต้นก่อนที่จะลงนามในข้อตกลงร่วมซึ่งกำหนดถึงแผนเตรียมรับมือกรณีที่มีการใช้สิทธินัดหยุดงานนั้น

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจที่จะกำหนดสิทธิหน้าที่ที่ส่งผลกระทบต่อเงื่อนไขในการทำงาน โดยให้นายจ้าง พนักงานและสหภาพแรงงานซึ่งเป็นผู้แทนทำข้อตกลงร่วมกันเพื่อกำหนดเงื่อนไขในการปรับใช้กฎเกณฑ์ต่างๆ ให้มีความชัดเจนมากขึ้น ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติได้กำหนดกรอบของเนื้อหาที่มอบอำนาจให้ฝ่ายต่างๆ ทำข้อตกลงร่วมกัน หากเกิดความผิดพลาดในข้อตกลงร่วมถือว่าเป็นความรับผิดชอบของบริษัทนั้นที่ต้องรับผิดชอบในการทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะโดยการกำหนดวิธีการที่เหมาะสมเพื่อประกันความต่อเนื่องของบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมาย ดังนั้น มาตรา 5 ดังกล่าวจึงไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ

มาตรา 6 กำหนดให้คู่กรณีฝ่ายตรงข้ามกำหนดตัวบุคคลผู้ที่จะทำการไต่เถียง เมื่อเริ่มมีการใช้สิทธิชุมนุมนัดหยุดงาน และเมื่อการชุมนุมนัดหยุดงานได้ผ่านมา 8 วันแล้ว ให้นายจ้าง สหภาพแรงงาน หรือผู้ทำการไต่เถียงที่กำหนดไว้นั้น ต้องตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดให้มีการให้คำปรึกษาโดยบริษัทซึ่งเปิดโอกาสพนักงานที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วม นั้น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา 6 มิใช่เป็นแค่การกำหนดเงื่อนไขที่เกี่ยวกับการจัดให้มีการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการใช้สิทธินัดหยุดงานที่ต่อเนื่องเท่านั้น แต่มาตรานี้ยังกำหนดต่อไปว่า การจัดให้มีกระบวนการให้ปรึกษานั้น ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขการประกันความลับในการออกเสียงลงคะแนน นอกจากนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติยังกำหนดไว้ชัดเจนว่า ผลที่ได้จากการให้คำปรึกษานั้น ไม่ส่งผลกระทบต่อการใช้สิทธินัดหยุดงานแต่อย่างใด ดังนั้น มาตรา 6 จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และหลักการอื่นที่มีสถานะเทียบเท่ารัฐธรรมนูญ

มาตรา 9 กำหนดว่าในกรณีที่เกิดข้อผิดพลาดอันเนื่องมาจากการปรับใช้แผนการปรับเส้นทางพิเศษและแผนเกี่ยวกับการให้ข้อมูลแก่ผู้ใช้บริการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 4 นั้น หน่วยงานที่จัดการด้านการขนส่งต้องบังคับให้บริษัทต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อความผิดพลาดที่เกิดขึ้น โดยต้องคืนเงินเกี่ยวกับการใช้บริการด้านการขนส่งคืนแก่ผู้ใช้บริการโดยพิจารณาจากระยะเวลาที่บริษัทไม่สามารถปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนได้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณามาตรา 4 ของคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ปี ค.ศ. 1789 มาตรา 34 แห่งรัฐธรรมนูญ ประกอบกับมาตรา 72 แห่งรัฐธรรมนูญแล้วเห็นว่า มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติข้างต้นนั้น จำกัดเพียงแค่เรื่องเกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบที่กำหนดไว้ในมาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักการบริหารงานโดยอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และไม่ขัดหรือแย้งกับหลักการหรือกฎเกณฑ์อื่นที่มีสถานะเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า มาตรา 2 ถึงมาตรา 6 และมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเจรจาทางสังคมและความต่อเนื่องของบริการสาธารณะในการขนส่งทางบก ลงวันที่ 16 สิงหาคม ค.ศ. 2007 นั้น ไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

ดังนั้นภายหลังจากที่ร่างกฎหมายนี้ผ่านการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญจากตุลาการรัฐธรรมนูญแล้วจึงประกาศเป็นรัฐบัญญัติว่าด้วยการเจรจาทางสังคมและความต่อเนื่องของบริการสาธารณะในการขนส่งทางบก ลงวันที่ 21 สิงหาคม ค.ศ. 2007 บังคับใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2008

2. รัฐบัญญัติว่าด้วยการเจรจาทางสังคมและความต่อเนื่องของบริการสาธารณะในการขนส่งทางบก ลงวันที่ 21 สิงหาคม ค.ศ. 2007

รัฐบัญญัติ ว่าด้วยการเจรจาทางสังคมและความต่อเนื่องของบริการสาธารณะในการขนส่งทางบก เป็น ลงวันที่ 21 สิงหาคม ค.ศ. 2007<sup>69</sup> บังคับใช้กับบริการสาธารณะขนส่งทางบกแก่ประชาชนทั่วไปเพื่อเป็นหลักประกันเสรีภาพในการเดินทางไปมา (liberté d'aller et venir) เสรีภาพในการเข้าถึงบริการสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านสาธารณสุข ด้านสังคม และด้านการเรียนการสอน รวมถึงเสรีภาพทางการค้าและอุตสาหกรรม ซึ่งได้รับการรับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ออกจากบังคับใช้กับบริษัทที่รับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการขนส่งแล้วยังรวมถึงผู้ที่กระทำแทนฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวด้วย

กฎหมายฉบับนี้ประกอบด้วยประเด็นสำคัญสองส่วน ส่วนแรกคือเป็นการป้องกันข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นในผู้ประกอบการเกี่ยวกับบริการสาธารณะด้านการขนส่ง สนับสนุนให้มีการเจรจากับสหภาพแรงงานก่อนที่จะประกาศนัดหยุดงาน โดยการพัฒนาการเจรจาทางสังคม (le dialogue social และส่วนที่สองเพื่อเป็นหลักประกันมิให้เกิดปัญหาด้านการจรรยาบรรณที่เกิดการชุมนุมนัดหยุดงานขึ้น และให้บริการสาธารณะมีความต่อเนื่อง และเพิ่มคุณภาพในการให้บริการแก่ผู้ใช้บริการ กรณีที่มีการชุมนุมนัดหยุดงาน เป็นการรับประกันถึงบริการขั้นต่ำในกรณีที่เกิดการนัดหยุดงานหรือการหยุดชะงักที่คาดหมายได้ และต้องมีการแจ้งเตือนถึงการนัดหยุดงานนั้นล่วงหน้า

มาตรา 2 แห่งรัฐบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่า การใช้สิทธินัดหยุดงานของบุคลากรในบริษัทที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการขนส่งนั้นต้องมีการเจรจาเบื้องต้นระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเพื่อพิจารณาถึงความขัดแย้งร่วมกัน และป้องกันมิให้มีการนัดหยุดงานอย่างทันทีทันใดก่อนที่มีการยื่นหนังสือแจ้งเตือนล่วงหน้า (le dépôt d'un préavis) เงื่อนไขที่ใช้ในการ

<sup>69</sup> รัฐบัญญัติ หลายเลข 2007-1224 ลงวันที่ 21 สิงหาคม ค.ศ. 2007 ว่าด้วยการเจรจาทางสังคมและความต่อเนื่องของบริการสาธารณะในการขนส่งทางบก (Loi sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres de voyageurs)

เจรจาเบื้องต้นนั้นจะกำหนดไว้ในข้อตกลงที่เป็นกรอบ (un accord-cadre) หากเกิดความผิดพลาดเกี่ยวกับข้อตกลงดังกล่าวต้องกำหนดข้อตกลงแบบรอง (un accord-branche) ที่กำหนดโดยบุคคลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นข้อตกลงที่เกี่ยวกับวิธีการพัฒนาการเจรจาทางสังคมและการป้องกันความขัดแย้งด้วยการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการเจรจาเบื้องต้นไว้ โดยการทำข้อตกลงนี้ บริษัทต้องดำเนินการก่อนวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2008

ทั้งนี้หากภายหลังวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2008 ปรากฏว่าบริษัทนั้นไม่สามารถลงนามทั้งในข้อตกลงที่เป็นกรอบและข้อตกลงแบบรองได้ ให้มีการตรารัฐกฤษฎีกาที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาแห่งเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ เกี่ยวกับการจัดการและดำเนินการเกี่ยวกับการเจรจาเบื้องต้น โดยรัฐกฤษฎีกาดังกล่าวจะไม่ใช้บังคับต่อเมื่อมีการลงนามในข้อตกลงใดๆ แล้ว

มาตรา 5 กำหนดว่า บริษัทที่ดำเนินการด้านการขนส่ง (นายจ้างและตัวแทนสหภาพ) ซึ่งมีข้อผูกพันที่ต้องมีการเจรจาต่อรองกันนั้น ต้องลงนามในข้อตกลงร่วม (un accord collectif) ก่อนวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2008 ซึ่งข้อตกลงดังกล่าวกำหนดถึงการให้บริการในกรณีที่มีการนัดหยุดงานหรือกรณีที่มีการขัดขวางการให้บริการตามปกติ เช่น กำหนดว่าเจ้าหน้าที่หรือพนักงานประเภทใดบ้างที่ยังคงต้องปฏิบัติหน้าที่ หรือมีอำนาจเพียงใด รวมถึงวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ในกรณีที่มีเหตุการณ์ไม่ปกติดังกล่าว ทั้งนี้ ต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความปลอดภัยที่บังคับใช้กับบริษัท รวมถึงระดับการให้บริการด้วย กรณีที่มีการชุมนุมนัดหยุดงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวต้องแจ้งเจตนาหรือความตั้งใจในการเข้ามีส่วนร่วมในการชุมนุมให้ผู้บริหารบริษัทหรือบุคคลที่ถูกกำหนดไว้ทราบอย่างซื่อสัตย์เปิดเผยล่วงหน้าก่อนที่จะเข้าร่วมในการชุมนุม การแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับความตั้งใจส่วนบุคคลที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมดังกล่าวใช้เพียงเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการการให้บริการในช่วงเวลาที่มีการชุมนุมนัดหยุดงานเท่านั้น ซึ่งถือว่าข้อมูลดังกล่าวเป็นความลับทางอาชีพ (le secret professionnel) ผู้มีเงินเดือนประจำที่ไม่แจ้งเหตุผลหรือความตั้งใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการชุมนุมนัดหยุดงานต่อนายจ้างตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรานี้จะถูกลงโทษทางวินัย

มาตรา 6 กำหนดว่า เมื่อการชุมนุมนัดหยุดงานเริ่มขึ้นคู่กรณีฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยนั้น สามารถกำหนดบุคคลผู้ทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (un médiateur) และเลือกข้อตกลงร่วมที่สามารถประสานกฎเกณฑ์ให้สอดคล้องกับความแตกต่างของฝ่ายตนได้ ผู้ทำการไกล่เกลี่ยจะใช้อำนาจตามมาตรา L.524-2 แห่งประมวลกฎหมายแรงงาน โดยจะทำการควบคุมดูแลให้การเจรจาปรึกษาหารือเป็นไปอย่างโปร่งใส ซื่อสัตย์และจริงจัง เมื่อการชุมนุมนัดหยุดงานได้ผ่านไปแปดวัน นายจ้าง ตัวแทนของสหภาพ (une organization syndicale

representative) ผู้ทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ได้กำหนดไว้ตกลงกันเพื่อกำหนดกรอบเกี่ยวกับการเจรจาต่อรอง โดยพิจารณาถึงเหตุผลที่กำหนดไว้ในหนังสือแจ้งเตือนล่วงหน้าและที่เกี่ยวกับการชุมนุมที่กำลังจะดำเนินต่อไป เจื่อนใจเกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงจะกำหนดโดยนายจ้างภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงหลังจากที่มีการตัดสินใจว่าจะมีการปรึกษาหารือหรือการเจรจกัน (La consultation) การปรึกษาหารือดังกล่าวนี้จะให้หลักประกันเรื่องความลับในการลงคะแนน (Le secret de vote) ไว้ด้วย ข้อยุติหรือผลที่ได้จากการปรึกษาหารือนั้น ไม่กระทบต่อการใช้สิทธินัดหยุดงานแต่อย่างใด

- ดังนั้นรัฐบัญญัติว่าด้วยการเจรจาทางสังคมและความต่อเนื่องของบริการสาธารณะในการขนส่งทางบก ลงวันที่ 21 สิงหาคม ค.ศ. 2007 ถือเป็นกฎหมายหลักที่ใช้บังคับเกี่ยวกับการใช้สิทธินัดหยุดงานของบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการขนส่งทางบกโดยเน้นในเรื่องการเจรจาระหว่างนายจ้างและสหภาพแรงงาน ตลอดจนการทำข้อตกลงร่วมโดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับการดำเนินการในกรณีที่เกิดการนัดหยุดงานเกิดขึ้นซึ่งรวมถึงการให้บริการสาธารณะขั้นต่ำด้วย และในกรณีที่มิได้มีการทำข้อตกลงเกิดขึ้นก่อนวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2008 ซึ่งเป็นวันที่กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับ กฎหมายก็ให้อำนาจรัฐสภาตราเป็นรัฐกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้สิทธินัดหยุดงานขององค์กรนั้นได้

### 3. รัฐกฤษฎีกาลงวันที่ 24 มกราคม ค.ศ. 2008

รัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 24 มกราคม ค.ศ. 2008<sup>70</sup> ว่าด้วยการปรับให้เป็นไปตามมาตรา 2 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 21 สิงหาคม ค.ศ. 2007 ว่าด้วยการเจรจาทางสังคมและความต่อเนื่องของบริการสาธารณะในการขนส่งทางบกสำหรับบุคคลทั่วไปในการสัญจรไปมา โดยมาตรา 2 แห่งรัฐบัญญัติดังกล่าวกำหนดว่า บริษัทที่ดำเนินกิจการด้านการขนส่งตามมาตรา 1 นายจ้าง (l'employeur) องค์กรสหภาพผู้แทน (l'organisation syndicale représentative) ต้องดำเนินการให้มีการเจรจาทำข้อตกลง ก่อนวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2008 ในข้อตกลงที่เป็นกรอบ (un accord-cadre) ซึ่งเป็นนำมาใช้เป็นข้อตกลงที่กำหนดกระบวนขั้นตอนเพื่อป้องกันความขัดแย้งและพัฒนาการเจรจาทางสังคม และกฎหมายให้อำนาจรัฐสภาตรารัฐกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมเกี่ยวกับการใช้สิทธินัดหยุดงานของบุคลากรเกี่ยวกับการขนส่งทางบกได้ โดยรัฐกฤษฎีกาฉบับนี้มีเนื้อหาที่สำคัญได้แก่

<sup>70</sup>Décret n° 2008-82 du 24 janvier 2008 relatif à l'application de l'article 2 de la loi n° 2007-1224 du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs.

มาตรา 1 แห่งรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 24 มกราคม ค.ศ. 2008 บัญญัติว่า ในกรณีที่เกิดความผิดพลาดของข้อตกลงที่เป็นกรอบ (un accord-cadre) ที่กำหนดไว้ในมาตรา 2 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 21 สิงหาคม ค.ศ. 2007 นั้น ให้การจัดการ การดำเนินการเกี่ยวกับการเจรจาต่อรองเบื้องต้นจำต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

1. องค์กรสหภาพผู้แทน (l'organisation syndicale représentative) ต้องแจ้งเหตุผลตามที่ระบุไว้ในหนังสือแจ้งเตือนล่วงหน้าก่อนนัดหยุดงาน ไปยังนายจ้าง ซึ่งการแจ้งหนังสือแจ้งเตือนนั้น ต้องประกอบด้วย การกล่าวอ้างหรือชี้ชัดถึงสิทธิหรือเหตุผลที่ทำให้ต้องมีการชุมนุมนัดหยุดงาน รวมถึงต้องระบุประเภทของเจ้าหน้าที่ บรรดาการบริการ และอาคารสถานที่ที่เกี่ยวข้องในการใช้สิทธินัดหยุดงาน

2. เมื่อนายจ้างได้รับแจ้งจากองค์กรสหภาพแล้วให้ดำเนินการเรียกประชุมผู้แทนภายใน 3 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง และแจ้งวัน เวลา สถานที่ที่จะทำการเจรจาเบื้องต้น ไปยังผู้แทนสหภาพ โดยผู้แทนสหภาพสามารถโต้แย้งเกี่ยวกับการกำหนดวันดังกล่าวได้

3. นายจ้างต้องแจ้งข้อมูลไปยังผู้แทนสหภาพอย่างช้าภายใน 24 ชั่วโมงก่อนที่จะเปิดให้มีการเจรจาเบื้องต้น

4. คู่กรณีแต่ละฝ่ายจะมีเวลา 8 วันเต็ม นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง เพื่อเตรียมการในการเจรจาเบื้องต้น

5. นายจ้างต้องให้ความสะดวกแก่ผู้แทนของสหภาพในการเตรียมการและช่วยเหลือในการเจรจา ความสะดวกในที่นี้ เช่น เงื่อนไขในการเปลี่ยนแปลง เงื่อนไขเกี่ยวกับการเตรียมการ การมีส่วนร่วมในการประชุมเพื่อเจรจา

6. ข้อสรุปที่เกิดขึ้นจากการเจรจาเบื้องต้นร่วมกันนั้นจะถูกร่างและลงนามร่วมกันโดยนายจ้าง ตัวแทนนายจ้าง และผู้แทนขององค์กรสหภาพที่เข้ามามีส่วนร่วมในการประชุมครั้งแรก ข้อสรุปดังกล่าวประกอบด้วย

เหตุผลต่างๆ ที่นำมาสู่การทำหนังสือแจ้งเตือนล่วงหน้าก่อนที่จะนัดหยุดงาน การเรียกร้องสิทธิต่างๆ รวมถึงข้อมูลอื่นๆ

- เงื่อนไขต่างๆ ที่เกี่ยวกับการจัดการ และการดำเนินการเกี่ยวกับการเจรจาเบื้องต้น

-ข้อมูลต่างๆ รวมถึงคำตอบที่นายจ้างต้องชี้แจงต่อเหตุผลที่ผู้แทนสหภาพระบุไว้ในหนังสือแจ้ง

-คู่มือที่ทำการเจรจาต้องทราบถึงระดับของการเจรจา รวมถึงรายละเอียดของประเด็นที่สามารถตกลงกันได้ และประเด็นที่ไม่สามารถตกลงกันได้ขณะทำการเจรจาเบื้องต้น

7. ผู้แทนสหภาพองค์กรต้องดำเนินการแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับเหตุผลต่างๆ ที่ใช้ประกอบการพิจารณา รวมถึงการยื่นหนังสือแจ้งเตือนล่วงหน้าก่อนที่จะใช้สิทธิในการนัดหยุดงาน ไปยังบุคคลที่ให้บริการ องค์กร และบริษัท

รัฐกฤษฎีกาลฉบับนี้ถือเป็นรัฐกฤษฎีกาที่กำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการเจรจาก่อนที่คนงานจะใช้สิทธินัดหยุดงาน โดยเป็นการเพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้ในรัฐบัญญัติหมายเลข 2007-1224 นอกจากนี้ท้ายรัฐกฤษฎีกาลฉบับนี้ยังมีรายชื่อสหภาพแรงงานที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 2 แห่งรัฐบัญญัติหมายเลข 2007-1224 อีกด้วยได้แก่ สมาพันธ์แรงงานฝรั่งเศส (la Confédération générale du travail: CGT) สหภาพแรงงานประชาธิปไตยแห่งฝรั่งเศส (la Confédération française et démocratique du travail: CFDT)

### 3.4 บทสรุปการใช้สิทธิในการนัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่งในประเทศฝรั่งเศส

สิทธินัดหยุดงานเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ใช้แรงงานเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการเจรจาต่อรองกับฝ่ายนายจ้าง โดยสิทธินัดหยุดงานนี้ได้รับการรับรองทั้งจากกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในของประเทศฝรั่งเศส กฎหมายระหว่างประเทศที่มีการรับรองสิทธินัดหยุดงานนั้น ได้แก่ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กฎบัตรยุโรป กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ตลอดจนอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งกฎหมายระหว่างประเทศแต่ละฉบับมีสภาพบังคับที่แตกต่างกันออกไป โดยประเทศฝรั่งเศสเข้าเป็นภาคีข้อตกลงเหล่านี้ ดังนั้นจึงต้องปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างประเทศเหล่านั้นด้วย ในส่วนของกฎหมายภายในของประเทศฝรั่งเศสสิทธินัดหยุดงานปรากฏในคำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับปีค.ศ. 1946 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันคือรัฐธรรมนูญฉบับปีค.ศ. 1958 ได้รับการรับรองคำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1946 ไว้ในอารัมภบท อย่างไรก็ตามถึงแม้สิทธินัดหยุดงานจะได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญ แต่การพิจารณา



ถึงสิทธินัดหยุดงานนั้นต้องพิจารณาตามประเภทของกิจการที่ดำเนินการด้วย หากเป็นกิจการเอกชนที่ประกอบการทั่วไป หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับสิทธินัดหยุดงานย่อมเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายแรงงาน แต่หากเป็นกิจการที่เกี่ยวกับบริการสาธารณะ สิทธินัดหยุดงานย่อมมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่มีลักษณะพิเศษกว่ากิจการเอกชนทั่วไปเนื่องจากผลของการใช้สิทธินัดหยุดงานนั้นอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่ด้วย ดังนั้นจึงต้องมีการพิจารณาถึงหลักเกณฑ์เป็นพิเศษ

การขนส่งถือเป็นบริการสาธารณะประเภทหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนเป็นอย่างมาก สิทธินัดหยุดงานของคณงานในกิจการประเภทนี้จึงต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่มีการคำนึงถึงผลกระทบต่อประชาชนไปพร้อมกับสิทธินัดหยุดงานของคณงาน กิจการขนส่งแต่ละประเภทในประเทศฝรั่งเศสแม้จะมีการจำกัดสิทธินัดหยุดงานเหมือนกันแต่มีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันออกไป ในกิจการเกี่ยวกับการเดินอากาศ ประเทศฝรั่งเศสค่อนข้างให้ความสำคัญเป็นอย่างมากเพราะมีการกำหนดให้คณงานที่จะทำการนัดหยุดงานต้องมีการรับประกันเงื่อนไขบางประการก่อนจึงจะทำการนัดหยุดงานได้ นอกจากนี้บริการสาธารณะเกี่ยวกับการเดินอากาศนั้นยังเป็นกิจการประเภทหนึ่งที่มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับบริการสาธารณะขั้นต่ำเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งในปัจจุบันมีบริการสาธารณะไม่กี่ประเภทเท่านั้นที่มีการบัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับบริการสาธารณะขั้นต่ำเป็นลายลักษณ์อักษร ได้แก่ บริการสาธารณะเกี่ยวกับวิทยุและโทรทัศน์ บริการสาธารณะเกี่ยวกับนิวเคลียร์ และบริการสาธารณะเกี่ยวกับสุขภาพ เป็นต้น ในส่วนการขนส่งทางบกและการขนส่งทางรายนั้นมีความแตกต่างไปจากการขนส่งทางอากาศ เพราะไม่มีบทบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรที่เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับบริการสาธารณะขั้นต่ำไว้ แต่ปรากฏอยู่ในรูปของข้อตกลง คือในปัจจุบันมีกฎหมายว่าด้วยการเจรจาทางสังคมและความต่อเนื่องของบริการสาธารณะในการขนส่งทางบก ที่บังคับใช้เมื่อปีค.ศ. 2008 เป็นกฎหมายหลักซึ่งกำหนดให้การใช้สิทธินัดหยุดงานนั้นเป็นไปตามข้อตกลงที่ทำขึ้น โดยกฎหมายได้วางหลักเกณฑ์กว้างๆเกี่ยวกับการใช้สิทธินัดหยุดงานของผู้จัดทำบริการสาธารณะด้านการขนส่งทางบกซึ่งรวมถึงการขนส่งทางรางด้วย ดังนั้นการใช้สิทธินัดหยุดงานจึงถือเอาตามข้อตกลงที่จัดทำขึ้นเป็นหลักแต่หากผู้จัดทำบริการไม่ได้มีการจัดทำข้อตกลงตามที่กฎหมายกำหนดให้จัดทำก่อนวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2008 กฎหมายก็ให้อำนาจรัฐสภาตราเป็นรัฐกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้สิทธินัดหยุดงานขององค์กรนั้นได้ซึ่งรวมถึงเกี่ยวกับบริการสาธารณะขั้นต่ำด้วย

ดังนั้นประเทศฝรั่งเศสแม้จะเป็นประเทศที่ยอมรับสิทธินัดหยุดงานของคณงานอย่างกว้างขวาง แต่ในขณะเดียวกันสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของประชาชน เช่น เสรีภาพในการเดินทาง

เสรีภาพในการเข้าถึงบริการสาธารณะ ก็ได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกัน การกำหนดหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการใช้สิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่งประเภทต่างๆ จึงเป็นแบบอย่างของการประสานประโยชน์ระหว่างสิทธิที่แตกต่างกันแต่ได้รับการรับรองใน รัฐธรรมนูญเหมือนกัน การพิจารณาลักษณะและแนวทางของประเทศฝรั่งเศสอาจนำมาสู่การ ปรับแก้หรือเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับประเทศไทยต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 4

### การใช้สิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่งในประเทศไทย

สิทธินัดหยุดงานในประเทศไทยถือเป็นสิทธิพื้นฐานทางด้านแรงงานที่ได้รับการยอมรับ ถือเป็น การกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย หากการนัดหยุดงานนั้นได้กระทำไปตามขั้นตอนและหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนด โดยกฎหมายได้บัญญัติหลักเกณฑ์และขั้นตอนอันเกี่ยวกับการใช้สิทธินัดหยุดงานในกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ แต่การใช้สิทธินัดหยุดงานนั้น กฎหมายมิได้ให้สิทธิในกิจการทุกประเภท โดยกำหนดให้คนงานที่ทำงานในกิจการเอกชนทั่วไป และเป็นกิจการที่มีได้มีความสำคัญต่อส่วนรวมเท่านั้นที่มีสิทธินัดหยุดงาน หากเป็นกิจการที่มีความสำคัญต่อส่วนรวมหรือในระดับประเทศแล้ว กฎหมายจำกัดสิทธินัดหยุดงานของคนงาน โดยกำหนดให้มีการระงับข้อพิพาทโดยการชี้ขาดเพื่อมิให้ข้อพิพาทนั้นนำไปสู่การนัดหยุดงานต่อไป การจัดทำบริการสาธารณะด้านการขนส่งถือเป็นกิจการประเภทหนึ่งที่กฎหมายกำหนดให้เป็นกิจการประเภทที่มีความสำคัญต่อส่วนรวมเป็นเหตุให้คนงานไม่มีสิทธินัดหยุดงาน โดยเด็ดขาด นอกจากนี้เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะด้านการขนส่งบางประเภทในประเทศไทยนั้น มีรัฐวิสาหกิจเป็นผู้จัดทำ การใช้สิทธิแรงงานจึงต้องพิจารณาตามกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ซึ่งห้ามมิให้คนงานทำการนัดหยุดงานเช่นกัน โดยมีประเด็นศึกษาเกี่ยวกับสิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่งในประเทศไทย ดังนี้

#### 4.1 การระงับข้อพิพาทแรงงานตามกฎหมายไทย

การนัดหยุดงานเป็นเครื่องมือในการเรียกร้องผลประโยชน์ต่างๆที่ลูกจ้างต้องการหรืออาจกล่าวได้ว่า การนัดหยุดงานเป็นวิธีการอันสุดท้ายและสำคัญยิ่งของลูกจ้างที่จะทำให้นายจ้างผ่อนปรนตามข้อเสนอของลูกจ้าง และเมื่อมีการเจรจาไกล่เกลี่ยระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง หากทั้งสองฝ่ายสามารถตกลงกันได้ การนัดหยุดงานนั้นก็จะสิ้นสุดลง แต่การนัดหยุดงานนั้นไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่นายจ้างหรือเจ้าของกิจการที่มีการนัดหยุดงานเกิดขึ้นเท่านั้นแต่ยังก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตัวลูกจ้าง ประชาชนทั่วไป และในระดับประเทศก็ยังคงก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคมส่วนรวม ในส่วนของประเทศไทยนั้น การนัดหยุดงานเกิดขึ้นอยู่เสมอ โดยมีสาเหตุที่แตกต่างกันไปและในแต่ละครั้งความเสียหายก็เกิดขึ้นก็มากน้อยแตกต่างกันไปตามประเภทของกิจการ หากการนัดหยุดงานเกิดขึ้นในกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค ประชาชนทั่วไปย่อมเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายโดยตรง ดังนั้นการพิจารณาถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับการนัดหยุดงานอาจนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขกลไกทางด้านแรงงานสัมพันธ์หรือกลไกอื่นที่เกี่ยวข้องกับการนัด

หยุดงานเพื่อช่วยลดความตึงเครียดเกี่ยวกับสถานการณ์ด้านแรงงานและอาจมีการแก้ไขกฎหมายให้มีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาและสถานการณ์ที่เกิดขึ้น โดยในปัจจุบันเมื่อเกิดข้อพิพาทแรงงาน อันหมายถึง ข้อขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเกี่ยวกับสภาพการจ้าง<sup>71</sup> ได้แก่ ข้อพิพาทเรื่อง เงื่อนไขการจ้างหรือการทำงาน กำหนดวันและเวลาทำงาน ค่าจ้าง สวัสดิการ การเลิกจ้าง หรือ ประโยชน์อื่นของนายจ้างหรือลูกจ้างอันเกี่ยวกับการจ้างหรือการทำงาน โดยอาจเกิดมาจากการที่ ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งละเมิดสิทธิของอีกฝ่าย หรือไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามข้อตกลงที่ได้ ตกลงกันไว้ขึ้นระหว่างฝ่ายนายจ้างและคนงาน กฎหมายไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนเกี่ยว การระงับข้อพิพาทแรงงาน โดยเป็นการวินิจฉัยหรือชี้ขาดโดยบุคคลที่สาม ไม่ว่าจะเป็น อนุญาโตตุลาการ หรือผู้วินิจฉัยที่คู่กรณีตกลงแต่งตั้งร่วมกัน หรือเป็นการชี้ขาดโดยศาลแรงงาน การระงับข้อพิพาทแรงงานนั้น โดยหลักแล้วประกอบด้วยขั้นตอนของการไกล่เกลี่ยและการชี้ขาด อันอาจมีความแตกต่างกันไปตามแต่ลักษณะและประเภทของกิจการ หรือรูปแบบองค์กร ทั้งนี้การ ระงับข้อพิพาทแรงงานตามกฎหมายไทยนั้นปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 โดยมีรายละเอียดดังนี้

#### 4.1.1. การระงับข้อพิพาทแรงงานตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ของลูกจ้างในภาคเอกชนนั้นให้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน โดยมีหลักการ เรื่องการใช้สิทธิการเจรจาต่อรองร่วม การระงับข้อพิพาทแรงงาน และการใช้มาตรการทางแรงงาน สัมพันธ์ โดยกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานดังนี้

##### 1. การแจ้งข้อเรียกร้องและการเจรจาต่อรองร่วม

เมื่อนายจ้างหรือลูกจ้างเห็นว่าสภาพการจ้างไม่เหมาะสม ตาม พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 บัญญัติให้ลูกจ้างหรือนายจ้างมีสิทธิยื่นข้อเรียกร้องต่อ อีกฝ่ายได้<sup>72</sup> เช่น การปรับปรุงเงินเดือนใหม่ การจัดรถรับส่ง การจัดชุดทำงาน การจัดวันและเวลา ทำงาน เป็นต้น โดยการแจ้งข้อเรียกร้องนี้มีเพื่อให้ทั้งสองฝ่ายตั้งผู้แทนมาเจรจากัน หากตกลงกันได้ สภาพการจ้างก็จะปฏิบัติตามข้อตกลงนั้นซึ่งเรียกว่าข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

<sup>71</sup> พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาตรา 5 และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มาตรา 6

<sup>72</sup> มาตรา 13 แห่ง พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า “การเรียกร้องให้มีการกำหนดข้อตกลง เกี่ยวกับสภาพการจ้าง หรือการ แก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง นายจ้างหรือลูกจ้างต้องแจ้งข้อเรียกร้องเป็น หนังสือให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบ”

ข้อเรียกร้องต้องทำเป็นหนังสือ โดยประเด็นที่ต้องการเรียกร้องเท่าใดก็ได้ แต่เรื่องที่ต้องการเรียกร้องให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงนั้นต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับสภาพการจ้างเท่านั้น ข้อเรียกร้องอันเป็นเรื่องส่วนตัวหรือเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับสภาพการจ้างย่อมไม่ถูกต้องตามกฎหมายและไม่ก่อให้เกิดผลบังคับเมื่อมีข้อตกลงในเรื่องนั้น ในกรณีที่นายจ้างเป็นฝ่ายแจ้งข้อเรียกร้อง ข้อเรียกร้องนั้นจะต้องระบุชื่อตนเองหรือผู้แทน หรืออาจให้สมาคมนายจ้างเป็นผู้แจ้งข้อเรียกร้องแทนได้ และในกรณีที่ลูกจ้างเป็นฝ่ายยื่นข้อเรียกร้อง สามารถกระทำได้ 2 วิธีเช่นกันคือ ลูกจ้างรวมตัวกันไม่น้อยกว่าร้อยละ 15 ของลูกจ้างทั้งหมดซึ่งเกี่ยวกับข้อเรียกร้องนั้นแจ้งข้อเรียกร้องเอง หรือให้สหภาพแรงงานแจ้งข้อเรียกร้องแทน เมื่อได้ทำข้อเรียกร้องที่ถูกต้องตามกฎหมายแล้วให้นำไปยื่นให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบ ถ้าเป็นฝ่ายลูกจ้างให้ไปยื่นแก่ผู้เป็นนายจ้างตามกฎหมาย ถ้าเป็นฝ่ายนายจ้างให้นำไปส่งแก่ลูกจ้างทุกคนพร้อมปิดประกาศไว้ หรือส่งแก่สหภาพแรงงานก็ได้ เมื่อได้รับข้อเรียกร้องแล้วให้ฝ่ายที่ได้รับข้อเรียกร้องแจ้งชื่อผู้เข้าร่วมในการเจรจาของฝ่ายตนให้ฝ่ายที่แจ้งข้อเรียกร้องทราบโดยเร็ว และการแจ้งนั้นต้องทำเป็นหนังสือ ทั้งสองฝ่ายต้องนัดวันและเวลารวมทั้งสถานที่ที่ผู้เข้าร่วมการเจรจาของทั้งสองฝ่ายจะได้เจรจาข้อเรียกร้องนั้นทันที โดยการเจรจาต้องเริ่มภายใน 3 วันนับแต่วันที่ได้รับข้อเรียกร้อง<sup>73</sup> การนัดวันเพื่อเริ่มเจรจានับทุกวัน ไม่ว่าจะเป็นวันหยุดหรือวันทำงาน เมื่อได้เริ่มการเจรจารั้งหนึ่งแล้ว ทั้งสองฝ่ายจะทำการเจรจาต่อไปอีกกี่ครั้งและระยะเวลาในแต่ละครั้งห่างกันเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับความต้องการของทั้งสองฝ่าย กฎหมายไม่ได้จำกัดระยะเวลาในการเจรจาไว้แต่อย่างใด หากทั้งสองฝ่ายสามารถเจรจาดกลงกันได้ทั้งหมด ทั้งสองฝ่ายก็จะทำเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างเป็นหนังสือแล้วลงลายมือชื่อผู้เข้าร่วมเจรจานั้นไว้ แต่หากทั้งสองฝ่ายไม่สามารถตกลงในประเด็นที่เรียกร้องได้และไม่มีวาระประสงค์ที่จะเจรจากันต่อไป กฎหมายให้ถือว่ามิข้อพิพาทแรงงานเกิดขึ้น<sup>74</sup> หรือในกรณีที่มีการแจ้งข้อเรียกร้องแล้วแต่ไม่มีการเจรจาดังกล่าวเกิดขึ้นภายใน 3 วันนับแต่วันที่รับข้อเรียกร้องก็ให้ถือว่ามิ “ข้อพิพาทแรงงาน” เกิดขึ้นแล้วเช่นกัน

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>73</sup> มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 “เมื่อได้รับข้อเรียกร้องแล้ว ให้ฝ่ายที่รับข้อเรียกร้องแจ้งชื่อตนเองหรือ ผู้แทนเป็นหนังสือให้ฝ่ายที่แจ้งข้อเรียกร้องทราบโดยมิชักช้า และให้ทั้งสองฝ่ายเริ่มเจรจากันภายในสามวันนับแต่วันที่รับข้อเรียกร้อง”

<sup>74</sup> มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ในกรณีที่ไม่มีผลการเจรจากันภายในกำหนดตาม มาตรา 16 หรือมีการเจรจากันแล้วแต่ตกลงกันไม่ได้ไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้ถือว่าได้มีข้อพิพาทแรงงานเกิดขึ้น และให้ฝ่ายแจ้งข้อเรียกร้อง แจ้งเป็นหนังสือให้พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานทราบภายใน ยี่สิบสี่ชั่วโมง นับแต่เวลาที่พ้นกำหนดตาม มาตรา 16 หรือนับแต่เวลาที่ตกลงกันไม่ได้แล้วแต่กรณี

## 2. การไกล่เกลี่ย

เมื่อเกิดข้อพิพาทแรงงานขึ้นแล้ว ฝ่ายที่แจ้งข้อเรียกร้องมีหน้าที่ต้องแจ้งให้พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานทราบภายใน 24 ชั่วโมง หลังจากนั้นพนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานจะทำการไกล่เกลี่ยเพื่อให้ทั้งสองฝ่ายสามารถตกลงกันได้ โดยมีระยะเวลาในการไกล่เกลี่ย 5 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง หากการไกล่เกลี่ยเป็นผลสำเร็จคือ ทั้งสองฝ่ายสามารถเจรจาตกลงกันได้ ทั้งสองฝ่ายต้องทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างเป็นหนังสือลงลายมือชื่อทั้งสองฝ่าย ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างนี้มีผลใช้บังคับเช่นเดียวกันกับ ข้อตกลงอันเกิดจากการเจรจากันเอง แต่หากเมื่อพ้นกำหนดเวลา 5 วันนับแต่ที่ได้รับแจ้งแล้ว ทั้งสองฝ่ายยังไม่สามารถตกลงกันได้ ไม่ว่าจะมีการไกล่เกลี่ยเกิดขึ้นกี่ครั้ง หรือไม่มีการไกล่เกลี่ยเกิดขึ้นเลย ข้อพิพาทแรงงานนี้กฎหมายให้ถือว่าเป็น “ข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้” หากเป็นข้อพิพาทแรงงานในกิจการที่มีความสำคัญ พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานจะส่งข้อพิพาทแรงงานนั้นไปให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ วินิจฉัยตามขั้นตอนต่อไป หากเป็นกิจการธรรมดาทั่วไปพนักงานประนอมข้อพิพาทจะพยายามไกล่เกลี่ยต่อไปหรือแนะนำวิธีการระงับข้อพิพาทแรงงานอย่างอื่นให้คู่กรณี เช่น การชี้ขาด เป็นต้น

## 3. การชี้ขาดโดยคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์

เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาทำการไกล่เกลี่ยแล้ว หากทั้งสองฝ่ายยังไม่สามารถตกลงกันได้ ขั้นตอนต่อไปต้องพิจารณาประเภทกิจการของนายจ้างว่าเป็นกิจการประเภทกิจการสำคัญ หรือกิจการธรรมดาทั่วไป ซึ่งวิธีการระงับข้อพิพาทจะแตกต่างกันไปตามประเภทของกิจการดังนี้

กิจการสำคัญ อันได้แก่ กิจการอันเกี่ยวกับบริการสาธารณะ หรือกิจการอันมีความจำเป็นต่อประชาชน ได้แก่ กิจการตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 คือ การรถไฟ การท่าเรือ การโทรศัพท์หรือคมนาคม การผลิตหรือการจำหน่ายพลังงาน หรือกระแสไฟฟ้าแก่ประชาชน การประปา การผลิตหรือการกลั่นน้ำมันเชื้อเพลิง กิจการโรงพยาบาลหรือกิจการสถานพยาบาล กิจการทุกประเภทของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กิจการของวิทยาลัยเอกชนและของโรงเรียนราษฎร์ตามกฎหมายว่าด้วยวิทยาลัยเอกชนและกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนราษฎร์ กิจการสหกรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ กิจการขนส่งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ รวมตลอดถึงกิจการบริการเสริมการขนส่งหรือเกี่ยวเนื่องกับการขนส่ง ณ สถานีขนส่ง ท่าเทียบเรือ ท่าอากาศยาน กิจการท่องเที่ยวและกิจการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงตามกฎหมายว่าด้วยน้ำมันเชื้อเพลิง เมื่อมีข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้เกิดขึ้นในกิจการข้างต้น พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานต้องส่งข้อพิพาทแรงงานไปให้คณะกรรมการ

แรงงานสัมพันธ์วินิจฉัย และผลการวินิจฉัยจะแจ้งให้ทั้งสองฝ่ายทราบภายใน 30 วันนับแต่วันที่คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ได้รับข้อพิพาทนั้น โดยปกติหลังจากได้รับผลการวินิจฉัยจากคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์คู่กรณีมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยนั้น หากไม่ปฏิบัติตามจะมีความผิดทางอาญา แต่หากคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่เห็นพ้องกับคำวินิจฉัยนั้นอาจอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานได้ภายใน 7 วันนับแต่วันรับคำวินิจฉัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานต้องวินิจฉัยอุทธรณ์และแจ้งให้ทั้งสองฝ่ายทราบภายใน 10 วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ที่มีใ้้อุทธรณ์และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานนั้น ถือว่าเป็นที่สุด คู่กรณีไม่อาจนำคดีไปฟ้องร้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลวินิจฉัยเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงได้ เมื่อคู่กรณีต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานแล้ว นายจ้างและลูกจ้างก็ไม่อาจใช้สิทธิปิดงานหรือนัดหยุดงานได้ การปิดงานและการนัดหยุดงานจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้กระทำอาจมีความผิดอาญาได้

กิจการธรรมดาทั่วไป หมายถึงกิจการอื่นที่มีใช้กิจการสำคัญตามที่กล่าวมาข้างต้น หากเกิดข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ คู่กรณีอาจใช้วิธีระงับข้อพิพาทโดยร่วมกันแต่งตั้งผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานหรือใช้มาตรการบังคับกันด้วยการใช้สิทธินัดหยุดงานหรือปิดงานก็ได้ หากคู่กรณีตกลงใช้วิธีร่วมกันตั้งผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานแล้ว คู่กรณีจะตกลงเลือกใครก็ได้ ทั้งสิ้นเนื่องจากกฎหมายมิได้มีบทบัญญัติเฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับคุณสมบัติของตัวผู้ชี้ขาดแต่อย่างใด เมื่อแต่งตั้งผู้ชี้ขาดแล้ว ผู้ชี้ขาดจะเริ่มดำเนินการเรียกคำชี้แจงจากทั้งสองฝ่ายและมีการนัดหมายเพื่อให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายไปพบผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานนั้นเพื่อฟังคำแถลงและสอบถามรายละเอียดเพิ่มเติม ตลอดจนสืบพยานที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ในการวินิจฉัย จากนั้นจะทำคำชี้ขาดและส่งให้ทั้งสองฝ่ายทราบ นอกจากนั้นผู้ชี้ขาดต้องนำคำชี้ขาดไปจดทะเบียนต่ออธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานมอบหมาย โดยปกติคำชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานนี้ถือเป็นที่สุดและผูกพันทั้งสองฝ่าย ไม่มีเหตุที่จะเปลี่ยนแปลงคำชี้ขาดนั้นอีก เว้นแต่เป็นคำชี้ขาดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ฝ่ายที่เสียหายอาจเรียกร้องให้ศาลเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงได้

อย่างไรก็ดีข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ในกิจการธรรมดาทั่วไปนี้ หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานเห็นว่าอาจมีผลกระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจของประเทศหรือกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานมีอำนาจสั่งให้ข้อพิพาทแรงงานนั้นเข้าสู่การพิจารณาชี้ขาดของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ได้ หรือในกรณีที่มีการประกาศกฎอัยการศึกหรือประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือมีปัญหาเศรษฐกิจ

อย่างร้ายแรง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานมีอำนาจสั่งให้มีการชี้ขาดโดยคณะบุคคลที่กำหนด หรือแต่งตั้งขึ้นได้ โดยจะกำหนดให้มีการชี้ขาดเฉพาะกิจการหรือเฉพาะท้องถิ่นก็ได้

ในกรณีที่เกิดข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ในกิจการธรรมดาทั่วไป และคู่กรณีทั้งสองฝ่ายมิได้ตกลงตั้งผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน นายจ้างและลูกจ้างอาจใช้มาตรการ บังคับคือใช้สิทธินัดหยุดงานหรือปิดงานก็ได้ โดยการปิดงานหรือการนัดหยุดงานที่ชอบด้วย กฎหมายนั้นต้องเป็นการนัดหยุดงานในขณะที่ยังมีข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้อยู่และมีการ แจ้งเป็นหนังสือให้อีกฝ่ายทราบล่วงหน้าเป็นเวลา 24 ชั่วโมง การปิดงานและการนัดหยุดงาน สามารถกระทำนานเท่าใดก็ได้ตราบเท่าที่ยังคงมีข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้อยู่ และไม่ว่าฝ่าย นายจ้างหรือฝ่ายลูกจ้างเป็นผู้ยื่นข้อเรียกร้อง เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นนายจ้างและลูกจ้างก็ยังคงใช้สิทธิ ปิดงานหรือนัดหยุดงานได้ แต่หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานเห็นว่า การปิดงานและการนัด หยุดงานนั้นมีพฤติการณ์ที่แสดงว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศ หรืออาจ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน หรืออาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ หรืออาจขัดต่อ ความสงบเรียบร้อยของประชาชน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานมีอำนาจสั่งให้มีการชี้ขาดข้อ พิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้นั้น โดยคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์

#### 4.1.2. การระงับข้อพิพาทตามกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์

กฎหมายแรงงานที่ใช้บังคับเฉพาะกับรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา โดยมีเนื้อหาเป็นการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจกับสหภาพแรงงาน การเรียกร้องและการเจรจาเพื่อให้มีข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง การระงับข้อพิพาทแรงงาน ตลอดจนการวินิจฉัยปัญหาและข้อพิพาทแรงงานระหว่างรัฐวิสาหกิจกับลูกจ้างและสหภาพแรงงาน อันมีลักษณะเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ซึ่งใช้บังคับแก่นายจ้างและ ลูกจ้างในสถานประกอบการเอกชน จึงถือได้ว่าพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 เป็นกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ในรัฐวิสาหกิจ และในขณะเดียวกันก็ยังเป็นกฎหมายคุ้มครอง แรงงาน กฎหมายเงินทดแทนและกฎหมายประกันสังคมในรัฐวิสาหกิจอีกด้วย โดยพระราชบัญญัตินี้ “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของ รัฐบาล กิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น หน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ บริษัทหรือ ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า หรือ รัฐวิสาหกิจข้างต้นมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ การเป็นรัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้บังคับของ พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 นั้น จะต้องเป็นรัฐวิสาหกิจตามความหมาย ข้างต้นเท่านั้น เนื่องจากคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” มีบัญญัติไว้ในกฎหมายหลายฉบับและแตกต่างกัน



ออกไปในแต่ละฉบับ จึงไม่สามารถนำมาปรับใช้ด้วยกันได้ กฎหมายจัดตั้งองค์การของรัฐบาลบางฉบับอาจกำหนดให้องค์การที่จัดตั้งขึ้นนั้นมีรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ แต่อย่างไรก็ดีองค์การนั้นก็ยังคงเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 นอกจากนี้ในกฎหมายยังบัญญัติให้พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่รัฐวิสาหกิจที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา แต่ในขณะนี้นี้ยังไม่มีพระราชกฤษฎีกาที่กำหนดให้พระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ใช้บังคับ ดังนั้นรัฐวิสาหกิจทุกแห่งจึงอยู่ภายใต้บังคับทั้งหมด ไม่ว่าจะทบบัญญัติในกฎหมายจัดตั้งองค์การนั้นจะบัญญัติไว้เช่นใด

## 1. สิทธิในการเรียกร้องด้านแรงงานของฝ่ายบริหารและลูกจ้าง

การเรียกร้องทางด้านแรงงานของลูกจ้างในกิจการภาคเอกชนทั่วไปนั้น กฎหมายแบ่งออกเป็นฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างเท่านั้น ในขณะที่กฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์มีการบัญญัติ “ฝ่ายบริหาร” ทำให้การใช้สิทธิเรียกร้องด้านแรงงานในภาครัฐวิสาหกิจมีความแตกต่างไปจากภาคเอกชนทั่วไป มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ได้ให้ความหมายของคำว่า “นายจ้าง” หมายถึง รัฐวิสาหกิจซึ่งตกลงรับลูกจ้างเข้าทำงาน โดยจ่ายค่าจ้างให้ และให้หมายความรวมถึงผู้มีอำนาจกระทำการแทนรัฐวิสาหกิจ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้มีอำนาจกระทำการแทนรัฐวิสาหกิจด้วย “ลูกจ้าง” ว่า หมายถึง ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้แก่ นายจ้างเพื่อรับค่าจ้าง ดังนั้นคนที่ทำงานในรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในข่ายบังคับตามกฎหมายฉบับนี้ และได้รับค่าจ้างจากรัฐวิสาหกิจทุกคนเป็น “ลูกจ้าง” มีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้ทั้งสิ้น ไม่ว่าจะมิสถานะเป็นพนักงาน ลูกจ้างชั่วคราว ลูกจ้างประจำ เว้นแต่ว่าบุคคลนั้นมีฐานะเป็น “ฝ่ายบริหาร” ซึ่งหมายถึงลูกจ้างระดับผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการจ้าง เลิกจ้าง ขึ้นค่าจ้าง ตัดค่าจ้าง หรือลดค่าจ้าง ลูกจ้างที่เป็นฝ่ายบริหารนี้จะมีสิทธิ หน้าที่ ข้อจำกัดสิทธิและความรับผิดชอบที่แตกต่างไปจากลูกจ้างอื่น ได้แก่ การได้รับแต่งตั้งเป็นผู้แทนฝ่ายนายจ้างเพื่อเป็นกรรมการในคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์แต่ไม่อาจเป็นผู้แทนฝ่ายลูกจ้างเพื่อเป็นกรรมการในคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์ การไม่มีสิทธิรวมตัวจัดตั้งสหภาพแรงงาน การต้องห้ามมิให้เป็นสมาชิกสหภาพแรงงานอันส่งผลให้ไม่อาจเป็นกรรมการสหภาพแรงงานและไม่ได้รับผลผูกพันในข้อตกลงอันเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

## 2. การแจ้งข้อเรียกร้องและการเจรจาต่อรองร่วม

เมื่อนายจ้างหรือสหภาพแรงงานเห็นว่า ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่ใช้บังคับอยู่ยังไม่มีความเหมาะสม ควรแก่การเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติม ให้ยื่นข้อเรียกร้องต่ออีกฝ่ายหนึ่งเพื่อทำการเจรจาดตกลงกัน นายจ้างจะแก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างเพียงฝ่ายเดียวไม่ได้ เว้นแต่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมที่เป็นคุณแก่ลูกจ้างยิ่งกว่า โดยปกติสหภาพแรงงานมัก

เป็นฝ่ายยื่นข้อเรียกร้องให้แก่ฝ่ายอื่นเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้างให้มีความสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจของสังคม โดยการยื่นข้อเรียกร้องนั้นในกรณีที่ไม่มีข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างอันเกิดจากการยื่นข้อเรียกร้องของสหภาพแรงงานใช้บังคับอยู่ คือไม่เคยมีการยื่นข้อเรียกร้องกันมาก่อน การยื่นข้อเรียกร้องนั้นจะกระทำเมื่อใดก็ได้ แต่หากมีข้อตกลงอันเกิดจากการยื่นข้อเรียกร้องใช้บังคับอยู่ ระยะเวลาระหว่างนั้นเป็นระยะเวลาที่ทั้งสองฝ่ายยังคงต้องปฏิบัติตามข้อตกลง นายจ้างหรือสหภาพแรงงานจึงไม่อาจยื่นข้อเรียกร้องในระหว่างที่ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างยังใช้บังคับอยู่ การยื่นข้อเรียกร้องนั้นต้องทำเป็นหนังสือและระบุข้อเรียกร้องที่ต้องการให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง โดยต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสภาพการจ้างเท่านั้น การยื่นข้อเรียกร้องนั้นนอกจากต้องยื่นต่ออีกฝ่ายหนึ่งแล้วยังต้องส่งสำเนาข้อเรียกร้องให้นายทะเบียน ซึ่งก็คือ อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

เมื่อได้รับข้อเรียกร้องแล้วฝ่ายที่รับข้อเรียกร้องต้องแจ้งชื่อผู้แทนที่เข้าร่วมในการเจรจาโดยผู้แทนในการเจรจายฝ่ายนายจ้างต้องแต่งตั้งจากฝ่ายบริหารของรัฐวิสาหกิจเท่านั้นและผู้แทนในการเจรจาของฝ่ายลูกจ้างก็ต้องแต่งตั้งจากกรรมการหรือสมาชิกสหภาพแรงงานเท่านั้น จากนั้นผู้แทนของทั้งสองฝ่ายต้องเข้าร่วมในการเจรจาภายใน 5 วันนับแต่วันที่ได้รับข้อเรียกร้อง กฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาในการเจรจาไว้ การนัดหมายเจรจาหลักจากการเจรจาครั้งแรกจึงสามารถเจรจาไปอีกกี่ครั้งและใช้เวลานานเท่าใดก็ได้ หากผู้แทนของทั้งสองฝ่ายสามารถเจรจาดตกลงกันได้ ก็จะดำเนินการทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างเป็นหนังสือต่อไป แต่หากไม่สามารถตกลงกันได้ ถือว่ามีข้อพิพาทแรงงานเกิดขึ้นและต้องนำไปสู่ขั้นตอนในการระงับข้อพิพาทขั้นต่อไป

### 3. การระงับข้อพิพาท

หลังจากที่มีการเจรจาแล้วแต่ทั้งสองฝ่ายไม่สามารถตกลงกันได้ตลอดทั้งข้อเรียกร้องหรือ ไม่มีการเจรจาเกิดขึ้นภายใน 5 วันนับแต่ได้รับข้อเรียกร้องถือว่าเกิดข้อพิพาทแรงงานขึ้น ฝ่ายที่ยื่นข้อเรียกร้องต้องแจ้งให้พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานซึ่งอยู่ในท้องที่นั้นทราบภายใน 72 ชั่วโมงนับแต่เวลาที่เกิดข้อพิพาทแรงงานขึ้น เพื่อให้พนักงานประนอมข้อพิพาทเข้ามาดำเนินการในการประนอมข้อพิพาทต่อไป แต่หากฝ่ายที่ยื่นข้อเรียกร้องไม่ทำการแจ้งไปยังพนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานตามกำหนดเวลาดังกล่าวถือว่าฝ่ายที่ยื่นข้อเรียกร้องไม่ประสงค์ที่จะทำการเรียกร้องต่อไป การดำเนินการตามข้อเรียกร้องให้ยุติลงแล้วถือว่าข้อเรียกร้องตกไป การประนอมข้อพิพาทแรงงานนั้นเป็นการระงับข้อพิพาทแรงงานที่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาดำเนินการประนอมข้อพิพาทโดยนัดหมายให้ผู้แทนทั้งสองฝ่ายไปให้ข้อมูล ให้แนวคิดและข้อเสนอต่างๆที่เห็นว่าทั้งสองฝ่ายอาจยอมรับและตกลงกันได้ โดยกฎหมายกำหนดระยะเวลาสำหรับการประนอม

ข้อพิพาทโดยพนักงานประนอมข้อพิพาทเป็นระยะเวลา 10 วัน หากทั้งสองฝ่ายสามารถตกลงกันได้ ก็ต้องทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างเป็นหนังสือและปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง นั้น แต่หากพ้นกำหนดระยะเวลาไปแล้วทั้งสองฝ่ายยังไม่สามารถตกลงกันได้ข้อพิพาทแรงงานนั้น จะกลายเป็นข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้และจะเข้าสู่ขั้นตอนการระงับข้อพิพาทโดยบังคับซึ่ง ทั้งสองฝ่ายจะขาดเสรีภาพในการตัดสินใจและต้องยอมรับต่อคำวินิจฉัยหรือคำชี้ขาดที่เกิดขึ้น โดย ไม่อาจเจรจาต่อรองได้ ฝ่ายที่ยื่นข้อเรียกร้องยังคงมีหน้าที่ส่งข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ให้ คณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ภายใน 15 วันและเช่นเดียวกันหากฝ่ายที่ยื่นข้อเรียกร้อง ไม่ทำการแจ้งไปยังพนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานตามกำหนดเวลาดังกล่าวถือว่าฝ่ายที่ยื่นข้อ เรียกร้องไม่ประสงค์ที่จะทำการเรียกร้องต่อไป การดำเนินการตามข้อเรียกร้องให้ยุติลงแล้วถือว่าข้อ เรียกร้องตกไป

#### 4. การชี้ขาดโดยคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์

หลังจากฝ่ายที่ยื่นข้อเรียกร้องส่งข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ให้ คณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์แล้ว คณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจมีหน้าที่พิจารณา วินิจฉัยชี้ขาดภายใน 90 วันโดยมีอำนาจดำเนินการใดๆตามอำนาจหน้าที่เพื่อให้การวินิจฉัยชี้ขาด เป็นไปโดยถูกต้องเหมาะสมแก่สภาพของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ การวินิจฉัยชี้ขาดต้องมีการรับฟังข้อมูล ต่างๆทั้งจากฝ่ายนายจ้าง สหภาพแรงงานและพนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงาน ในกรณีที่คู่กรณี เจรจาและสามารถตกลงข้อเรียกร้องไปได้บางส่วนก่อนที่จะเป็นข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ ในการทำคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ต้องครอบคลุมไปถึงข้อที่ ได้ตกลงกันไปแล้วนั้นด้วย หากคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์เห็นว่าข้อพิพาทแรงงาน ที่ตกลงกันไม่ได้นั้นมีแนวโน้มว่าจะสามารถตกลงกันได้หากมีการไกล่เกลี่ยซ้ำ (Reconciliation) โดยบุคคลหรือคณะบุคคลที่มีความสามารถในการไกล่เกลี่ยที่ไม่ใช่พนักงานประนอมข้อพิพาท แรงงาน คณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์อาจแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลนั้นดำเนินการ ไกล่เกลี่ยก่อนมีการวินิจฉัยได้ โดยคณะกรรมการอาจกำหนดให้บุคคลหรือคณะบุคคลผู้ทำการไกล่ เกลี่ยทำบันทึกการตกลงแล้วส่งให้คณะกรรมการเพื่อให้มีการวินิจฉัยชี้ขาดไปตามบันทึกข้อตกลง นั้นได้ หากคู่กรณีไม่สามารถตกลงกันได้ในการไกล่เกลี่ย คณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจ สัมพันธ์ต้องมีคำวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานนั้นภายใน 90 วัน

เมื่อคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์วินิจฉัยชี้ขาดแล้ว ทั้งฝ่าย นายจ้างและลูกจ้างต้องปฏิบัติตามเว้นแต่เป็นคำวินิจฉัยที่เกี่ยวกับการเงิน จะมีผลใช้บังคับให้ นายจ้างและลูกจ้างต้องปฏิบัติตามก็ต่อเมื่อคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ได้เสนอต่อ ธรรมรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบแล้ว เมื่อกฎหมายกำหนดให้คำวินิจฉัยชี้ขาด

เป็นที่สุด นายจ้างและสหภาพแรงงานไม่อาจนำข้อพิพาทไปอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานหรือบุคคลใดได้ การนำคดีไปฟ้องศาลแรงงานเพื่อให้ศาลแรงงานวินิจฉัยหรือพิพากษาเป็นอื่นไม่อาจกระทำได้นอกจากการฟ้องร้องขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนคำวินิจฉัยชี้ขาดโดยอ้างว่าคำวินิจฉัยชี้ขาดนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่สุจริต

การระงับข้อพิพาทแรงงานในภาครัฐวิสาหกิจนั้นมีความแตกต่างที่เห็นได้ อย่างชัดเจนจากแรงงานเอกชนทั่วไป คือ การใช้สิทธิปิดงานและการนัดหยุดงาน เนื่องมาจากพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 บัญญัติห้ามมิให้นายจ้างปิดงานและห้ามมิให้ลูกจ้างทำการนัดหยุดงาน<sup>75</sup> โดยปกติแล้วการนัดหยุดงานจะกระทำต่อเมื่อสหภาพแรงงานยื่นข้อเรียกร้องและเจรจากับนายจ้างแล้วแต่ไม่อาจตกลงกันได้ เมื่อพ้นระยะเวลาใช้บังคับหรือพ้นจากอายุของสัญญาร่วมเจรจาต่อรองแล้ว สหภาพแรงงานมักให้ลูกจ้างนัดหยุดงานจนกว่าจะตกลงกับฝ่ายนายจ้างได้และเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าสิทธินัดหยุดงานเป็นสิทธิที่สำคัญของฝ่ายลูกจ้างเพื่อเพิ่มอำนาจในการเจรจาต่อรองกับฝ่ายนายจ้าง รัฐจะตรากฎหมายจำกัดสิทธินัดหยุดงานได้เฉพาะกรณีที่ต้องกระทำเพื่อความสงบเรียบร้อยและเพื่อประโยชน์ของรัฐและประชาชนเท่านั้น การนัดหยุดงานของลูกจ้างในภาครัฐวิสาหกิจซึ่งจัดทำบริการสาธารณะอาจก่อให้เกิดความเสียหายทั้งต่อประชาชนและประเทศได้ ดังนั้นกฎหมายจึงต้องบัญญัติเพื่อกำหนดสิทธินัดหยุดงานของลูกจ้างภาครัฐวิสาหกิจ

#### 4.2 แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในการรวมกลุ่มและสิทธิในการนัดหยุดงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในปัจจุบันแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธินัดหยุดงานค่อนข้างเป็นที่ยอมรับอย่างแพร่หลาย โดยเฉพาะในกลุ่มคนงานภาคเอกชนทั่วไปเท่านั้น แต่รวมไปถึงข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในบางประเทศข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีสิทธินัดหยุดงาน แต่จำกัดสิทธินัดหยุดงานในบางวิชาชีพ เช่น ทหาร ตำรวจ ผู้พิพากษา เป็นต้น ทั้งนี้เนื่องจากวิชาชีพเหล่านี้เป็นวิชาชีพที่มีความสำคัญ หากมีการนัดหยุดงานเกิดขึ้นย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ ในส่วนของประเทศไทยนั้น ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยอมรับเรื่องสิทธิในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐดังนี้

<sup>75</sup> มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 บัญญัติว่า “ไม่ว่ากรณีใดห้ามมิให้นายจ้างปิดงานหรือลูกจ้างนัดหยุดงาน”

#### 4.2.1 สิทธิในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐ

ก่อนปีพ.ศ. 2550 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ประเทศไทยยังไม่ยอมรับให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐใช้สิทธิในการรวมกลุ่มโดยรัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิในการรวมกลุ่มไว้ในมาตรา 45 ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น” อันเป็นการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการรวมกลุ่ม แต่ในมาตรา 64 บัญญัติว่า “บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ พนักงานส่วนท้องถิ่น และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์การของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดในกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจรรยาบรรณ” ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่าสิทธิของข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐในการรวมกลุ่มยังไม่ได้รับการยอมรับให้สามารถกระทำได้ จนกระทั่งพ.ศ. 2550 ซึ่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 สิทธิในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐจึงได้รับการยอมรับมากขึ้น

##### 4.2.1.1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด 3 สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ส่วนที่ 11 เรื่อง เสรีภาพในการชุมนุมและสมาคม มาตรา 64 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ ตามกฎหมายบัญญัติ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งและสอง จะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ”

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติถึงเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากในประเทศไทยนั้นไม่เคยมีกฎหมายรองรับสิทธิในการรวมกลุ่มข้าราชการมาก่อนในอดีตการเคลื่อนไหวใดๆในนามของกลุ่มของ

ข้าราชการจึงขาดความคล่องตัว ขาดประสิทธิภาพและเสี่ยงต่อการถูกกล่าวหาว่าเป็นองค์กรเถื่อน หรือผิดวินัยข้าราชการ ข้าราชการจึงตกอยู่ในภาวะอ่อนแอและขาดอำนาจต่อรอง และมักจะตกเป็น ฝายถูกกระทำมาโดยตลอด ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ข้าราชการถือเป็นประชาชนกลุ่มหนึ่งที่ อาจรวมกลุ่มกันเพื่อดำเนินกิจกรรมต่างๆ ได้ แต่ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการ แผ่นดินและความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ คือรัฐจะต้อง ออกกฎหมายรับรองให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ตราใดที่บทบัญญัติดังกล่าวของรัฐธรรมนูญไม่ถูก ยกเลิก รัฐจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ หากไม่มีการดำเนินการอาจมีการใช้สิทธิใน การร้องเรียนตามมาตรา 60 ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของ รัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการ กระทำหรือละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น” ดังนั้นหากผู้ที่มี หน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการออกกฎหมายเพื่อรับรองสิทธิในการรวมกลุ่มตามที่ รัฐธรรมนูญกำหนด เพิกเฉยหรือละเว้นการดำเนินการ อาจมีการฟ้องร้องให้รับผิดชอบได้

#### 4.2.1.2. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 43 บัญญัติว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ ทั้งนี้ ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพ ในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำ บริการสาธารณะ และต้องไม่มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขใน การรวมกลุ่มตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา”

นอกจากการบัญญัติหลักการเกี่ยวกับสิทธิการรวมกลุ่มของข้าราชการไว้ ในรัฐธรรมนูญแล้ว พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ยังเป็นกฎหมายที่มีการ บัญญัติรับรองหลักการดังกล่าว และเนื่องจากมาตรา 43 เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและ เสรีภาพของบุคคลจึงต้องอาศัยอำนาจตามมาตรา 64 แห่งรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ดีการรองรับ หลักการทั้งในรัฐธรรมนูญ และในพระราชบัญญัติยังคงเป็นการรับรองว่าข้าราชการมีเสรีภาพใน การรวมกลุ่มเท่านั้น ส่วนการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการรวมกลุ่มไม่ว่าจะเป็นหลักเกณฑ์ ประเภท ลักษณะการดำเนินงานหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับภายหลังจากที่มีการรวมกลุ่มแล้ว ต้องมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดในรายละเอียดต่อไป

#### 4.2.2 การรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐ

การรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐตามที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองใน มาตรา 64 นั้น มีการกล่าวถึงการรวมกลุ่มในหลายรูปแบบไม่ว่าจะเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์

สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น ข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐมีสิทธิในการรวมกลุ่มในหลายรูปแบบที่กล่าวมา แต่ในปัจจุบันนั้นการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐ ปรากฏในสองประเภทที่มีความแตกต่างกันคือ การรวมกลุ่มเป็นสมาคม และการรวมกลุ่มเป็นสหภาพแรงงาน

#### 4.2.2.1 การรวมตัวเป็นสมาคม

ข้าราชการไทยและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในระยะแรกยังไม่มีสิทธิในการรวมตัวเป็นสหภาพแรงงานแต่ได้มีการจัดตั้งสมาคมข้าราชการขึ้น โดยเริ่มขึ้นในปลายปี พ.ศ. 2516 มีข้าราชการกลุ่มหนึ่ง อาทิ นายประยูร เกลิงศรี ดร.กระมล ทองธรรมชาติ นายกำจัด กีพานิช นายสมาน สุวรรณโชติ นายขจักษณ์ บุรุษพัฒน์ นายคณิง ฤไชย และนายอมร จันทรสมบูรณ์ ได้ปรึกษารือกันที่จะจัดตั้งสมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทยขึ้น โดยมีนายประยูร เกลิงศรี ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์ เป็นผู้ริบบาทสำคัญในการประสานงาน

ในที่สุดการจัดตั้งสมาคม ฯ ก็ประสบผลสำเร็จ โดยมีข้าราชการจากส่วนข้าราชการต่างๆ รวม 17 คนและ ทำการอนุญาตต่อกรมการศาสนาจัดตั้งสมาคมข้าราชการพลเรือนขึ้น และได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมศาสนาเมื่อวันที่ 24 มกราคม พ.ศ. 2517 ต่อมาได้จดทะเบียนตั้งสมาคม ฯ เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2517 โดยใช้ชื่อว่า “สมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย”<sup>76</sup> (The Civil Service Association of Thailand) และมีนายประยูร เกลิงศรี เป็นนายกสมาคมคนแรก ในช่วงปี พ.ศ. 2523 – 2525 สมาคมฯ ได้ณรงค้อย่างเต็มที่เพื่อขยายการรับสมาชิกสมาคมฯ เป็นผลให้มีสมาชิกเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนมีจำนวนประมาณ 25.000 คน โดยมีการแต่งตั้งผู้แทนประจำกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัดต่างๆ ด้วย อย่างไรก็ตามการมีจำนวนสมาชิกเพิ่มมากขึ้นได้ก่อให้เกิดปัญหาเรื่องสถานที่ที่จะใช้รวบรวมเอกสารต่างๆ รวมทั้งใช้เป็นแหล่งรวมในการพบปะของสมาชิกสมาคมฯ ทั้งนี้นับแต่ก่อตั้งสมาคมฯ เมื่อปีพ.ศ. 2517 จนถึงปี พ.ศ. 2525 สมาคมฯ ยังไม่มีที่ทำการถาวร โดยอาศัยที่ทำงานนายกสมาคมฯ เป็นที่ทำการไปพลางก่อน จนกระทั่งเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2526 ก็สามารถจัดหาที่ทำการถาวรของสมาคมฯ ได้สำเร็จ โดยได้รับความอนุเคราะห์จากกรมธนารักษ์ให้เช่าสถานที่จัดตั้งเป็นสำนักงานสมาคมฯ ตั้งอยู่ ณ อาคารเลขที่ 736/1 ซอยเศรษฐสุทธร ถนนพระราม 5 เขตดุสิต กรุงเทพมหานครนอกจากนี้ยังได้มีการริเริ่มจัดให้มีโครงการอบรมเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการทำงานของข้าราชการหลักสูตร “ยุทธศาสตร์ในการ

<sup>76</sup> ประวัติสมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย [ออนไลน์] 2552 แหล่งที่มา: <http://www.mof.go.th>

ทำงานให้มีประสิทธิภาพ” ขึ้นด้วย จากนั้นสมาคมฯ เริ่มมีบทบาทในการดำเนินการร้องเรียนให้รัฐบาลปรับโครงสร้างเงินเดือนของข้าราชการใหม่ให้สอดคล้องกับภาวะค่าครองชีพที่เปลี่ยนแปลงไป และเรียกร้องให้มีการปรับปรุงสวัสดิการด้านค่าเช่าบ้านพักและด้านการรักษาพยาบาลของข้าราชการ วัตถุประสงค์ในการดำเนินงานของสมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทยนั้น ได้แก่<sup>77</sup>

- เพื่อส่งเสริมให้ข้าราชการมีความร่วมมือและประสานงานกันยิ่งขึ้นในการปฏิบัติราชการ
- เพื่อเป็นแหล่งกลางสำหรับสมาชิกในการแลกเปลี่ยนความรู้ ความคิดเห็นและประสบการณ์ในเรื่องการปฏิบัติราชการและปัญหาของข้าราชการ
- เพื่อส่งเสริมและร่วมมือกับส่วนราชการให้มีการปรับปรุงแก้ไขระบบราชการและการปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเป็นผลดีแก่ส่วนรวม
- เพื่อส่งเสริมการปฏิบัติราชการได้เป็นไปอย่างถูกต้องและบังเกิดผลดีแก่ส่วนรวม รวมทั้งการปฏิบัติแก่ข้าราชการด้วยความเหมาะสมและเป็นธรรมทั้งแก่ข้าราชการและสังคม
- เพื่อหาทางสงเคราะห์และช่วยเหลือสมาชิกในด้านสวัสดิการและบริการอย่างอื่นตามความจำเป็น
- เพื่อเผยแพร่ความรู้ แนวความคิด และวิทยาการใหม่ๆ แก่สมาชิก รวมทั้งดำเนินกิจกรรมอื่นๆที่จะเป็นการส่งเสริมให้การปฏิบัติราชการมีประสิทธิภาพและเป็นผลดีแก่ประเทศชาติเป็นส่วนรวม
- เพื่อเสนอข่าวสารที่เป็นประโยชน์แก่สมาชิกและส่วนรวม โดยจัดทำวารสาร จุลสารหรือสิ่งตีพิมพ์อื่นๆ

จะเห็นได้ว่าการรวมตัวเป็นสมาคมฯ ของข้าราชการนั้นเป็นการรวมตัวโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อช่วยเหลือข้าราชการและเน้นการปฏิบัติราชการที่ดี และไม่มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง

<sup>77</sup> ข้อบังคับสมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย



#### 4.2.2.2 การรวมตัวเป็นสหภาพแรงงาน

ช่วงก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ใช้บังคับ ประเทศไทยยังไม่ยอมรับสิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงานของข้าราชการ เนื่องจากเกรงว่าหากมีการอนุญาตให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐรวมตัวกันในรูปของสหภาพแรงงานอาจนำไปสู่การเรียกร้องทางด้านแรงงานต่างๆที่อาจก่อให้เกิดความวุ่นวายได้ และอาจส่งผลให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ประชาชนและระบบเศรษฐกิจของประเทศได้ ดังนั้นจึงไม่มีกฎหมายหรือระเบียบใดที่บัญญัติสิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงานของข้าราชการเลย แต่แนวความคิดเกี่ยวกับสหภาพแรงงานข้าราชการนั้นก็ยังคงมีอยู่เรื่อยมาจนกระทั่งมีการบัญญัติรับรองสิทธิในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐในรูปของสหภาพ ตามที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันให้การรับรองไว้ อย่างไรก็ตามก็ยังมีความจำเป็นในการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการใช้สิทธิในการรวมกลุ่มต่อไป

การรวมตัวในรูปของสมาคมมีความแตกต่างไปจากการรวมตัวในรูปของสหภาพแรงงานซึ่งเน้นประโยชน์อันเกี่ยวกับสภาพการจ้างของสมาชิกตลอดจนมีบทบาทในการเรียกร้องทางด้านแรงงานมากกว่าการรวมกลุ่มในรูปแบบของสมาคม แม้จะมีการรวมตัวของข้าราชการเป็นสมาคมแต่สมาคมข้าราชการนั้น ไม่มีบทบาทในการเจรจาต่อรองร่วมหรือการใช้สิทธินัดหยุดงานแบบการรวมตัวของลูกจ้างภาคเอกชน การเรียกร้องจากสมาคมฯจึงมักไม่ได้รับความสนใจหรือถูกเพิกเฉยอยู่เสมอ ดังนั้นสมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทยจึงมีความแตกต่างกับสหภาพแรงงานในประเด็นที่เกี่ยวกับขีดความสามารถในการสร้างแรงกดดันในการเรียกร้องอันเนื่องมาจากไม่มีอาวุธที่สำคัญในการเจรจาซึ่งก็คือ สิทธิเรียกร้องและการนัดหยุดงาน ดังนั้นถึงแม้จะมีการจัดตั้งเป็นสมาคมแล้วแต่สำหรับข้าราชการเสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงานก็ยังคงสิ่งจำเป็นเพื่อให้ข้าราชการมีสิทธิเสรีภาพในด้านแรงงานไม่ด้อยกว่าลูกจ้างในภาคเอกชน

#### 4.2.3 สิทธินัดหยุดงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐ

ในประเทศไทยกฎหมายที่มีบทบาทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธินัดหยุดงานคือ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ซึ่งกฎหมายแรงงานสัมพันธ์กำหนดให้การนัดหยุดงานสามารถเกิดขึ้นได้เมื่อข้อพิพาทระหว่างฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างนั้นได้ผ่านขั้นตอนของการเจรจา ใกล้เคียงตามกฎหมายแล้ว แต่มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 นี้บัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่ (1) ราชการส่วนกลาง (2) ราชการส่วนภูมิภาค (3) ราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งราชการของกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา (4) กิจการรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยพนักงาน

รัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ (5) กิจการอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา” ดังนั้นข้าราชการจึงไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์และไม่มีสิทธิในการนัดหยุดงานดังเช่นลูกจ้างภาคเอกชน ส่วนกฎหมายแรงงานสัมพันธ์รัฐวิสาหกิจนั้นกำหนดให้ใช้บังคับเฉพาะกับรัฐวิสาหกิจเท่านั้น เมื่อเป็นเช่นนี้ การแรงงานสัมพันธ์ในระบบข้าราชการในประเทศไทยนั้นจึงเป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน โดยไม่มีกฎหมายที่ให้สิทธิในด้านแรงงานสัมพันธ์ดังเช่นแรงงานในภาคเอกชน แต่อย่างไรก็ดีจากการที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันให้การรับรองสิทธิในการรวมตัวเป็นสหภาพแรงงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐ โดยให้มีเนื้อหาและรายละเอียดเป็นไปตามที่พระราชกฤษฎีกากำหนด ดังนั้นแม้ในปัจจุบันการใช้นัดหยุดงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐยังไม่สามารถกระทำได้ แต่ในอนาคตการพิจารณาในประเด็นเรื่องสิทธินัดหยุดงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐจำเป็นต้องพิจารณารายละเอียดตามที่พระราชกฤษฎีกากำหนดต่อไป

#### 4.2.4 ความพยายามในการตราพระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐ

ภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้รับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการแล้ว จึงมีความจำเป็นต้องดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดรายละเอียดต่างๆเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของข้าราชการ โดยสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ ( Thailand Innovative Administration Consultancy Institute ) (สปร.) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระทางวิชาการภายใต้การกำกับดูแลของมูลนิธิพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ โดยได้รับการส่งเสริมสนับสนุนจากสำนักงาน ก.พ. และมูลนิธิ คอนราด อาเดนาวร์ (Konrad Adenauer Foundation) มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นที่ขอใช้บริการเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพของหน่วยงาน ได้มอบหมายให้สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้าเป็นที่ปรึกษาเพื่อปฏิบัติงานตามโครงการจัดทำพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการรวม กลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา วิเคราะห์ และกำหนดแนวทาง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งจะนำไปสู่การยกร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนต่อไป

การดำเนินการตามโครงการนั้นมีการจัดประชุมระดมสมอง จัดเสวนาเพื่อเปิดโอกาสให้ข้าราชการพลเรือนสามัญได้มีส่วนร่วมในกระบวนการร่างกฎหมายนี้อย่างทั่วถึงและเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากข้าราชการ ซึ่งส่วนใหญ่เห็นว่า ข้าราชการมีเหตุผลสนับสนุนการรวมกลุ่มก็เพื่อป้องกันการกีดกันแก่งแย่งหรือการกระทำที่ไม่เป็นธรรมอันเกิดจากผู้บังคับบัญชา รูปแบบการรวมกลุ่ม

ควรเป็นสหภาพข้าราชการ จำนวนกลุ่มควรมีได้กลุ่มเดียวในแต่ละกระทรวง กรม และจังหวัด  
เงื่อนไขการร่วมกลุ่มข้าราชการ ควรรวมกลุ่มกันได้ภายในกระทรวง กรม และจังหวัดเดียวกัน  
เท่านั้น บทบาทของกลุ่มหรือองค์กรข้าราชการ ต้องเจรจาต่อรองกับฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเกี่ยวกับ  
สภาพความเป็นอยู่ สวัสดิการ สวัสดิภาพและคุณภาพชีวิตของข้าราชการ และการบริหารจัดการ  
ควรมีการตั้งหน่วยงาน เจ้าหน้าที่สัมพันธภาพภาครัฐ เพื่อดูแลดำเนินการเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของ  
ข้าราชการ

ร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญนี้ นอกจาก  
จะสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนแล้ว ยังสอดคล้องกับ  
อนุสัญญาแรงงานสากล ฉบับที่ 151 ว่าด้วยเรื่องคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้งองค์กร สมาคม และ  
กระบวนการในการกำหนดเงื่อนไขและสภาพการจ้างในระบบราชการ อันจะส่งผลให้ระบบ  
ราชการไทยมีภาพลักษณ์เป็นที่ยอมรับของประชาคมนานาชาติในประเด็นเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน  
โดยกรอบของร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่ม  
ข้าราชการพลเรือนสามัญ ฉบับของสถาบันพระปกเกล้า<sup>78</sup> มีสาระสำคัญดังนี้

#### หลักการและเหตุผล

ข้าราชการพลเรือนสามัญมีเสรีภาพในการก่อตั้ง เข้าร่วม หรือช่วยเหลือสหภาพ  
ข้าราชการหรือการรวมกลุ่มของข้าราชการที่มีชื่ออย่างอื่น รวมทั้งถอนตัวจากกิจกรรมดังกล่าวได้  
โดยอิสระ อย่างไรก็ตามเสรีภาพดังกล่าวอาจถูกจำกัดได้โดยหน้าที่ ความรับผิดชอบของข้าราชการ  
ในฐานะบุคคลที่ได้รับความไว้วางใจในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งข้าราชการมีหน้าที่จัดการ  
อุทิศตนต่อการปฏิบัติหน้าที่ การเชื่อฟังตามสายการบังคับบัญชาและต้องรับผิดชอบต่องานที่ได้รับ  
มอบหมายรวมทั้งต้องวางตัวเป็นกลาง และรักษาความลับของทางราชการ เป็นต้น นอกจากนี้แล้ว  
เสรีภาพดังกล่าวยังถูกจำกัดโดยบทบัญญัติของกฎหมายได้ เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบ  
เรียบร้อยของบ้านเมือง หรือจากการสั่งการของผู้บังคับบัญชา อันเนื่องมาจากเหตุผลความจำเป็นใน  
การจัดทำบริการสาธารณะ ประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน ฉะนั้น ข้าราชการบาง  
ประเภทที่เป็นกลไกสำคัญของประเทศจึงอาจถูกห้ามไม่ให้จัดตั้งหรือเข้าเป็นสมาชิกสหภาพ  
ข้าราชการได้

การรวมกลุ่มของข้าราชการมีวัตถุประสงค์หลักในการเป็นตัวแทนเพื่อเรียกร้อง  
เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการของผู้บริหารราชการ หรือเพื่อรักษาผลประโยชน์ในการ

<sup>78</sup> สถาบันพระปกเกล้า, ร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญ [ออนไลน์]; 2552.

ประกอบอาชีพเป็นสำคัญ เนื่องจากการรวมกลุ่มของข้าราชการมีวัตถุประสงค์ดังกล่าวในการจัดตั้ง เพียงเพื่อปกป้องประโยชน์สมาชิกในเรื่องสิทธิประโยชน์ในการทำหน้าที่ปฏิบัติราชการ เพราะฉะนั้นการจัดตั้งสหภาพข้าราชการโดยมีวัตถุประสงค์ในทางการเมืองจึงกระทำมิได้

### หลักเกณฑ์ในการรวมกลุ่ม

-รูปแบบและการเรียกชื่อกลุ่ม ข้าราชการพลเรือนสามัญมีเสรีภาพในการรวมกลุ่ม เพื่อจัดตั้งเป็น “สหภาพข้าราชการ”

-เกณฑ์ที่ใช้ในการรวมกลุ่ม ในขณะที่ยื่นคำขอจดทะเบียนต้องมีรายชื่อสมาชิกเข้าร่วมไม่ต่ำกว่าร้อยละสิบของข้าราชการพลเรือนสามัญในหน่วยที่จัดตั้งสหภาพข้าราชการได้

-ประเภทของสหภาพข้าราชการ มีหลายประเภทได้แก่ สหภาพข้าราชการระดับกรมหรือกระทรวง สหภาพข้าราชการตามพื้นที่(จังหวัด) สหภาพข้าราชการตามสภาพงานหรือความเชี่ยวชาญ สหภาพข้าราชการของผู้บริหาร การพิจารณาว่าสหภาพข้าราชการควรมีประเภทใดบ้างนั้น อาจใช้เกณฑ์พิจารณาจากกลุ่มที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน ความสามารถในการเจรจาต่อรอง และความสามารถในการดำเนินกิจกรรม ซึ่งอาจกำหนดให้มี “คณะกรรมการข้าราชการสัมพันธ์” มีอำนาจกำหนดเกณฑ์ ความเหมาะสมและประเภทขององค์การแรงงานได้

### วิธีการรวมกลุ่มและดำเนินงาน

-การจดทะเบียน ต้องมีการแจ้งการจัดตั้งและจัดทำข้อบังคับต่อนายทะเบียนเพื่อรับรองสถานะ เมื่อมีการรับรองสหภาพนั้นแล้วก็จะขึ้นองค์กรเดียวที่เป็นตัวแทน โดยไม่มีสหภาพข้าราชการเดียวกันซ้ำซ้อนในหน่วยงานนั้นอีก ส่วนรายละเอียดอื่นๆ ได้แก่ ข้อบังคับ สมาชิกภาพ สิทธิและหน้าที่ของสมาชิก การเจรจา การเลือกตั้งคณะกรรมการ การประชุมใหญ่ เป็นต้น ให้ยึดการดำเนินการของสหภาพรัฐวิสาหกิจเป็นหลัก

-สิทธิและหน้าที่ของสหภาพข้าราชการ เป็นตัวแทนของสมาชิกในการคุ้มครองสิทธิและให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับข้อพิพาทจากการกระทำอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ ให้คำปรึกษาในทางกฎหมายและข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิต่างๆแก่สมาชิก เรียกร้องให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่ง หรือระเบียบต่างๆที่มาจากผู้บริหารในองค์กรตลอดจนมติคณะรัฐมนตรี แต่ไม่รวมถึงหลักเกณฑ์ต่างๆที่กำหนดขึ้นในกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติซึ่งจะต้องเรียกร้องต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอแก้กฎหมายสู่สภาต่อไป

-งบประมาณและสถานที่ งบประมาณมาจากค่าบำรุงสมาชิก และส่วนราชการ  
ช่วยจัดหาสถานที่ในสถานที่ทำงานหรือสถานที่ใกล้เคียง

### เงื่อนไขในการรวมกลุ่ม

#### -ข้อจำกัดกิจกรรมของสหภาพข้าราชการ

(1) การใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการจะกระทบประโยชน์  
ส่วนรวมไม่ได้ การดำเนินการหรือกิจกรรมของสหภาพต้องไม่กระทบต่อประสิทธิภาพในการ  
บริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการบริการสาธารณะ

(2) การดำเนินกิจกรรมของสหภาพข้าราชการต้องอยู่ภายใต้หลักวิชาชีพ  
ของข้าราชการและหน้าที่ของข้าราชการที่ได้รับความไว้วางใจ ดังนั้นสหภาพข้าราชการและสมาชิก  
ต้องไม่หยุดงานประท้วง ละทิ้งหน้าที่ รบกวนการทำงานของหน่วยงานของรัฐ กระทำกรอันมีผล  
ต่อการให้บริการสาธารณะหยุดลง ทำให้ล่าช้ากว่าระดับปกติในการปฏิบัติงานนั้น หรือให้  
ประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากการไม่ได้รับบริการจากหน่วยงานของรัฐ โดยเด็ดขาด

(3) สหภาพข้าราชการต้องไม่สนับสนุนพรรคการเมือง หรือแบ่งฝักฝ่าย  
ทางการเมือง แต่ทั้งนี้ไม่ห้ามที่จะยุ่งเกี่ยวกับการเมือง หรือแสดงความคิดเห็นต่างๆที่เกี่ยวข้องกับ  
สหภาพข้าราชการเอง

-ข้อห้ามการเจรจาต่อรอง การเจรจาต่อรองในเรื่องสิทธิประโยชน์ที่กำหนด  
แน่นอนไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เช่น อัตราเงินเดือน ระบบการบริหารงานบุคคล จะถูก  
จำกัดโดยปริยาย แต่เรื่องที่ไม่อาจต่อรองได้ สหภาพข้าราชการก็อาจเสนอคำร้องต่อองค์กรที่มี  
อำนาจพิจารณาได้

-หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรมีหน่วยงานกำกับดูแล และแต่ละหน่วยงานที่มีสหภาพ  
ข้าราชการควรมีคณะกรรมการประจำหน่วยงานเป็นผู้ดูแลทั่วไป ควรมีคณะกรรมการไตรภาคี  
เป็นผู้กำกับดูแล และหากเกิดข้อพิพาทขึ้นให้อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลปกครองหรือศาลแรงงาน

จากกรอบของร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการ  
รวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ ฉบับของสถาบันพระปกเกล้า จะเห็นได้ว่า การจัดตั้งสหภาพ  
ข้าราชการนั้นมีขึ้นเพื่อดูแล ปกป้องผลประโยชน์ของข้าราชการ และเพิ่มอำนาจในการต่อรองสิทธิ  
ประโยชน์ต่างๆของกลุ่มข้าราชการกับรัฐบาลเท่านั้น ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมืองหรือไม่  
ให้สิทธิในการนัดหยุดงานแก่ข้าราชการ อย่างไรก็ตามการดำเนินการจัดตั้งเป็นสหภาพข้าราชการนั้น  
ยังอยู่ในขั้นการรับฟังความคิดเห็นจากข้าราชการเพื่อให้กฎหมายมีความเหมาะสมกับการแรงงาน

สัมพันธและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริง เพื่อให้พระราชกฤษฎีกาสามารถใช้อย่างได้ตรงตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง

#### 4.3 การนัดหยุดงานกับการจัดทำบริการสาธารณะด้านการขนส่ง

บริการสาธารณะด้านการขนส่งถือเป็นบริการสาธารณะที่มีความสำคัญต่อประเทศเป็นอย่างมาก เป็น การกิจที่สำคัญที่รัฐต้องจัดทำเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน เมื่อใดที่มีการใช้สิทธินัดหยุดงานของผู้จัดทำบริการสาธารณะด้านการขนส่งย่อมเกิดผลกระทบเป็นวงกว้าง ทั้งต่อประชาชนซึ่งเป็นผู้โดยสาร การท่องเที่ยว การค้าและอุตสาหกรรม ตลอดจนกิจการอื่นๆที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการขนส่งทั้งหมดและยังอาจส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศอีกด้วย จึงควรมีการพิจารณาถึงการนัดหยุดงานของผู้จัดทำบริการสาธารณะด้านการขนส่ง เพื่อให้การใช้สิทธิเป็นไปอย่างสมเหตุสมผลและส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ซึ่งมีสิทธิที่จะได้รับบริการจากรัฐเท่าที่จำเป็น ตลอดจนจำเป็นต้องศึกษาถึงมาตรการต่างๆที่รัฐอาจใช้เพื่อลดผลกระทบในกรณีที่เกิดการนัดหยุดงานในระบบขนส่งสาธารณะ

##### 4.3.1 การจัดทำบริการสาธารณะด้านการขนส่ง

ในปัจจุบันการจัดทำบริการสาธารณะด้านการขนส่งในประเทศไทยนั้น ไม่ว่าจะ เป็นทางบก ได้แก่ รถโดยสาร รถไฟฟ้า รถไฟใต้ดิน ทางน้ำ หรือทางอากาศ องค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะด้านการขนส่งนี้ ได้แก่ รัฐวิสาหกิจและเอกชน ในกรณีของรัฐวิสาหกิจนั้นส่วนใหญ่เป็นกิจการที่มีความสำคัญรัฐจึงต้องทำด้วยตนเองแต่อาศัยหน่วยงานในลักษณะของรัฐวิสาหกิจเพื่อให้มีความคล่องตัวในการดำเนินงาน ส่วนการดำเนินการด้านขนส่งที่ให้เอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการนั้น อยู่ในรูปของสัญญาสัมปทานบริการสาธารณะ โดยแต่ละกิจการมีลักษณะการประกอบกิจการและเงื่อนไขในการจัดทำบริการสาธารณะที่แตกต่างกันไปดังนี้

##### 4.3.1.1 กิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่งที่จัดทำโดยรัฐวิสาหกิจโดยแบ่งประเภทตามกฎหมายจัดตั้ง

ตั้งแต่สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 1 รัฐบาลไทยเริ่มให้ความสนใจในการประกอบการค้ามากขึ้นเพื่อลดบทบาทของบริษัทยานต่างชาติ โดยออกกฎหมายควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พ.ศ. 2471 ห้ามมิให้บุคคลประกอบกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค เว้นแต่ได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตหรือได้รับสัมปทานในกิจการดังต่อไปนี้ การรถไฟ การรถราง การขุดคลอง การเดินอากาศ การประปา การชลประทาน

โรงไฟฟ้า และกิจการอื่นๆที่กระทบต่อความปลอดภัยของประชาชน ในช่วง พ.ศ. 2475-2500 ถือเป็นช่วงยุคทองของรัฐวิสาหกิจ มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นหลายแห่ง แม้ว่าภายหลังปี พ.ศ. 2488 จะมีการยุบเลิกบริษัทจำกัดไปหลายแห่ง แต่พอถึงรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม มีการออกกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งให้อำนาจรัฐบาลในการตั้งรัฐวิสาหกิจ โดยยกเอาเหตุผลในการพัฒนาเศรษฐกิจและความเป็นชาตินิยม ผลักดันให้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในด้านการคมนาคมและการขนส่ง การพลังงาน เป็นต้น รัฐวิสาหกิจมีบทบาทต่อระบบเศรษฐกิจหลายด้าน เช่น เป็นแหล่งรายได้ของรัฐบาล ให้บริการสาธารณูปโภคพื้นฐาน เมื่อใดที่ราคาสินค้าและบริการสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว รัฐบาลจะให้รัฐวิสาหกิจตรึงราคาค่าบริการไว้ก่อนเพื่อเป็นการบรรเทาภาระของประชาชน โดยที่รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมีวัตถุประสงค์และรูปแบบในการดำเนินการที่แตกต่างกัน การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งขึ้นอยู่กับนโยบายของกระทรวงเจ้าสังกัด จึงมีเป้าหมายที่แตกต่างกันออกไป เช่น การหารายได้ให้รัฐบาลและเป็นกิจการที่รัฐต้องควบคุม ได้แก่ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล โรงงานยาสูบ องค์การศูรา เป้าหมายเพื่อให้บริการสาธารณูปโภคแก่ประชาชนในราคาต่ำ ได้แก่ การประปา การรถไฟ การไฟฟ้า เป้าหมายเพื่อส่งเสริมกิจกรรมเพื่อสาธารณะประโยชน์ ได้แก่ การท่องเที่ยว การกีฬา องค์การสวนสัตว์ หรือดำเนินกิจการการค้าและอุตสาหกรรม ได้แก่ โรงงานน้ำตาล องค์การเภสัชกรรม

รัฐบาลไทยได้พยายามปรับลดจำนวนรัฐวิสาหกิจมาตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับแรกพ.ศ. 2504-2509 ซึ่งรัฐวิสาหกิจมีจำนวนมากกว่า 100 แห่งแต่ต่อมามีการยุบเลิกและขายให้เอกชนกว่า 60 แห่ง ถึงแม้จำนวนรัฐวิสาหกิจจะลดลงแต่ไม่ได้ลดบทบาทลง เพราะมีการรวมกิจการที่มีอยู่ก่อนแล้วเข้าด้วยกัน ปัจจุบันรัฐวิสาหกิจมีบทบาทและความสำคัญต่อประเทศค่อนข้างมาก รายได้และรายจ่ายในแต่ละปีรวมกันเป็นจำนวนมากพอกรายได้ภาษีและงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล มีการจ้างพนักงานซึ่งคิดเป็นอัตราส่วนถึง 1 ใน 5 ของจำนวนข้าราชการและลูกจ้างประจำทั่วประเทศ

บริการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่มีความสำคัญ อันได้แก่ ไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ รถไฟ มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ คือต้องใช้เงินลงทุนเป็นจำนวนมหาศาล เมื่อได้ลงทุนสร้างเครือข่ายแล้วหากไม่มีผู้ใช้บริการเพิ่มมากขึ้นก็อาจไม่ก่อให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้นตามไปด้วย แต่หากกิจการเหล่านี้มีผู้ให้บริการหลายราย อาจเป็นการลงทุนที่เกิดการซ้ำซ้อนกันเกินความจำเป็น แต่หากมีการให้เอกชนผูกขาดบริการสาธารณะด้านการขนส่งก็อาจเกิดการเอาัดเอาเปรียบประชาชน ดังนั้นรัฐบาลจึงจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเข้ามาเป็นผู้ให้บริการในสาธารณูปโภคเหล่านี้เองรวมถึงบริการสาธารณะด้านการขนส่งด้วยเนื่องจากมีการบริหารงานที่คล่องตัวกว่าหน่วย

ราชการซึ่ง อีกทั้งเมื่อเป็นหน่วยงานของรัฐย่อมสามารถให้บริการได้ทั่วถึง ค่าบริการไม่แพง และไม่มีการเอาัดเอาเปรียบผู้ให้บริการ

### 1. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายมหาชน

รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายมหาชนนั้นมักเป็นบริการสาธารณะที่จำเป็นต้องอาศัย “อำนาจมหาชน” บางประการด้วย ซึ่งองค์การของรัฐบาลจะมีอำนาจดังกล่าวโดยมีกฎหมายให้อำนาจไว้ การตั้งรัฐวิสาหกิจประเภทนี้จึงไม่อาจจัดตั้งตามเงื่อนไขของกฎหมายเอกชน เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ แต่ต้องอาศัยกฎหมายมหาชน อันได้แก่ พระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกา<sup>79</sup>

#### ก. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ

รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ ส่วนใหญ่เป็นรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการที่มีความสำคัญโดยมีทุนทั้งหมดเป็นของรัฐ โดยรัฐวิสาหกิจจะมีอำนาจพิเศษเหนือกว่าองค์การที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา เช่น รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินั้น การเรียกชื่อของรัฐวิสาหกิจนั้น หากชื่อขึ้นต้นด้วยคำว่า “การ” ผู้จัดการรัฐวิสาหกิจนั้นมีตำแหน่งเป็น “ผู้ว่าการ” ส่วนผู้จัดการ “องค์การ” มีฐานะเป็น “ผู้อำนวยการ” รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัตินี้ จะมีการกำหนดให้จัดทำงบประมาณประจำปีซึ่งประกอบด้วยงบลงทุนและงบทำการ สำหรับงบลงทุนให้มีการนำเสนอรัฐมนตรีเพื่อความเห็นชอบ และงบทำการให้เสนอรัฐมนตรีเพื่อทราบ รัฐวิสาหกิจที่ตั้งโดยพระราชบัญญัติและจัดทำบริการสาธารณะด้านการขนส่ง ได้แก่

#### การทำเรือแห่งประเทศไทย<sup>80</sup>

การทำเรือแห่งประเทศไทย (กทท.) เป็นรัฐวิสาหกิจสาธารณูปการในสังกัดกระทรวงคมนาคม ก่อตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการทำเรือ เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน ปัจจุบัน การทำเรือแห่งประเทศไทยรับผิดชอบบริหารทำเรือที่สำคัญ ได้แก่ ทำเรือกรุงเทพ ทำเรือแหลมฉบัง ทำเรือเชียงแสน ทำเรือเชียงของ และทำเรือระนอง นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2494 ที่การทำเรือแห่งประเทศไทยได้รับการก่อตั้งเป็นต้นมา กิจการด้านการขนส่งทางน้ำได้มีการพัฒนา

<sup>79</sup> จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, “วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด.” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529). หน้า30.

<sup>80</sup> ประวัติความเป็นมาการทำเรือแห่งประเทศไทย [ออนไลน์] 2552. แหล่งที่มา <http://www.port.co.th>



เรื่อยมาเป็นลำดับจนถึงปัจจุบัน โดยในอดีตสินค้าที่ขนส่งทางทะเลเป็นเรือสินค้าทั่วไปและสินค้ากอง ทำเทียบเรือที่มีอยู่ในขณะนั้นได้แก่ ทำเทียบเรือเขื่อนตะวันตก จำนวน 9 ท่า เป็นท่าสำหรับบรรทุก - ขนถ่ายสินค้าทั่วไปและสินค้ากอง จนกระทั่งการขนส่งสินค้าด้วยระบบคอนเทนเนอร์ได้แพร่ขยายเข้ามาสู่ประเทศไทยประมาณปี พ.ศ. 2518-2520 การทำเรือฯ จึงได้ดำเนินการก่อสร้างท่าเทียบเรือเขื่อนตะวันออกเพื่อใช้เป็นท่าอเนกประสงค์และจัดให้รับผู้สินค้า โดยเปิดใช้งานได้ในปี พ.ศ. 2520 ทำให้มีการบรรทุก ขนถ่ายผู้สินค้าที่ทำเรือกรุงเทพจำนวนเพิ่มขึ้นทุกปี จนท่าเรือกรุงเทพเริ่มแออัดเนื่องจากเครื่องมือทุ่นแรงที่จำเป็นสำหรับบรรทุก - ขนถ่ายและเคลื่อนย้ายผู้สินค้ามีไม่เพียงพอ จนกระทั่งปี พ.ศ. 2530-2531 เกิดภาวะความแออัดอย่างรุนแรง เนื่องจากท่าเรือกรุงเทพเป็นท่าเรือแม่น้ำ ทำให้มีข้อจำกัดในการรองรับเรือสินค้าขนาดใหญ่ ประกอบกับความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจจึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาท่าเรือขนาดใหญ่เพื่อรองรับเรือและสินค้าที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้รัฐบาลได้เร่งรัดได้มีการก่อสร้างท่าเรือแหลมฉบัง ซึ่งการก่อสร้างแล้วเสร็จสมบูรณ์ปลายปี 2533 และเริ่มเปิดให้บริการในเดือนมกราคม 2534 โดยในระหว่างการก่อสร้าง ได้มีการเปิดใช้ท่าเอกชนในแม่น้ำเจ้าพระยาสำหรับบรรทุกขนถ่ายผู้สินค้าเป็นการชั่วคราว เพื่อผ่อนคลายความแออัดที่ทำเรือกรุงเทพ ภายหลังรัฐบาลได้มีนโยบายจำกัดผู้สินค้าที่ทำเรือกรุงเทพไว้ที่ 1 ล้าน ที.อี.ยู. ต่อปี เพื่อลดปัญหาการจราจรและส่งเสริมให้มีผู้ไปใช้ท่าเรือแหลมฉบังเพิ่มมากขึ้น การทำเรือฯ ได้พัฒนาปรับปรุงประสิทธิภาพงานบริการของท่าเรือต่างๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบนอกจากนี้ยังได้นำระบบการบริหารจัดการสมัยใหม่และเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ รวมทั้งปรับเปลี่ยนระบบการบริหารงานเป็นแบบธุรกิจเอกชน เพื่อความคล่องตัวในการดำเนินงานและรองรับการขยายธุรกิจใหม่ๆ ที่เกี่ยวเนื่องในอนาคต ตลอดจนนำระบบรับรองมาตรฐานคุณภาพต่างๆ มาใช้เพื่อเสริมสร้างความมั่นใจแก่ผู้ให้บริการ โดยภารกิจของการทำเรือฯ ได้แก่

- บริหารและพัฒนาท่าเรือให้เป็นโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ที่สำคัญ เพื่อเป็นปัจจัย เสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศอย่างยั่งยืน (Sustainable Competitiveness)

- ร่วมทุนกับภาครัฐ ภาคเอกชนในกิจการท่าเรือและกิจการที่เกี่ยวข้อง เพื่อพัฒนาระบบการขนส่งและการขนถ่ายสินค้า ให้มีโครงข่ายเชื่อมโยง (Logistics Chain) ระหว่างท่าเรือ และส่งเสริมการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ

- เตรียมความพร้อมการเข้าสู่ธุรกิจแบบเอกชนตามนโยบายรัฐบาล

ปัจจุบันการทำเรือฯเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจการค้าของประเทศ มีผลประกอบการที่ดีติด 10 อันดับแรกของ

รัฐวิสาหกิจที่นำเงินรายได้เข้ารัฐสูงสุด ได้รับการประเมินผลงานจากรัฐบาลให้เป็นรัฐวิสาหกิจชั้นดี ติดต่อกันหลายปี เป็นที่ยอมรับของผู้ใช้บริการทั้งในและต่างประเทศ

### การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย<sup>81</sup>

การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย หรือ รฟม. จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2543 โดยมีผลบังคับใช้ในวันที่ 2 ธันวาคม 2543 เป็นต้นไป โดยใช้ชื่อภาษาอังกฤษว่า MASS RAPID TRANSIT AUTHORITY OF THAILAND (MRTA) เดิม รฟม. มาจาก องค์การรถไฟฟ้ามหานคร ซึ่งจัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานคร พ.ศ. 2535 โดยมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 21 สิงหาคม พ.ศ. 2535 มีวัตถุประสงค์ในการจัดระบบขนส่งมวลชนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยการสร้างหรือจัดให้มีด้วยวิธีการใดๆ ซึ่งการขนส่งโดยรถไฟฟ้า และดำเนินการหรือให้บริการ อันเกี่ยวกับการขนส่งโดยรถไฟฟ้างวดกล่าว กับดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ของ รฟม.

พระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 ให้อำนาจหน้าที่รฟม.เพิ่มขึ้นหลายประการจากเดิม เช่น มีอำนาจกำหนด "เขตปลอดภัยระบบรถไฟฟ้า" เพื่อ คุ้มครองอุปกรณ์และสิ่งก่อสร้างใต้ดิน และกำหนดเขต "ระบบรถไฟฟ้า" เพื่อคุ้มครองดูแลคนโดยสารรถไฟฟ้า และระบบรถไฟฟ้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้นยังให้ รฟม. สามารถหารรายได้ทางอื่นนอกจากค่าโดยสาร และพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ได้ตามความจำเป็น เพื่อประโยชน์แก่การให้บริการรถไฟฟ้า และมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการรถไฟฟ้า ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล รวมทั้ง ยังอาจดำเนินกิจการรถไฟฟ้าในจังหวัดอื่นตามที่จะได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้อำนาจด้วยขณะนี้รฟม. ได้เปิดบริการเดินรถ เมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นรถไฟฟ้าใต้ดินสายแรกของประเทศไทย ระยะทาง 20 กม. ช่วงหัวลำโพง-ศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์-บางซื่อ สำหรับในอนาคต รฟม. ได้รับมอบหมายให้ดำเนินงานโครงการส่วนต่อขยายและสายใหม่ เป็นระยะทาง 94 กม.ด้วย

<sup>81</sup> ประวัติความเป็นมาของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย [ออนไลน์], 2552. แหล่งที่มา

นอกจากนี้พระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 ยังให้สิทธิรฟม. ในการให้สัมปทานกิจการรถไฟฟ้าทั้งหมดหรือบางส่วนแก่เอกชน โดยที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วย การให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ แต่ให้การเสนอโครงการ การดำเนิน โครงการ และการกำกับดูแลและติดตามผลเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนด ในกฎกระทรวง ซึ่งผู้รับสัมปทานมีหน้าที่จะต้องจัดเตรียมเรื่องความปลอดภัย โดยจะต้องปฏิบัติตามข้อบังคับของคณะกรรมการว่าด้วยการรักษาความปลอดภัย ในการใช้และรักษาทรัพย์สินของ รฟม. และกฎกระทรวงเกี่ยวกับความปลอดภัยของระบบรถไฟฟ้า คนโดยสาร และบุคคลอื่นที่อยู่ในเขตระบบรถไฟฟ้า และต้องจัดให้มีการประกันภัยสำหรับความเสียหาย ซึ่งการจัดให้มีการประกันภัยนี้จะต้องมีผู้รับประกันตั้งแต่สองรายขึ้นไป นอกจากนี้ผู้รับสัมปทานจะต้องรับผิดชอบสำหรับการจัดให้มีบุคลากรรักษาความปลอดภัยทั้งหมดตามที่เห็นสมควรสำหรับการดำเนินการระบบรถไฟฟ้า รวมทั้งจะรับผิดชอบจัดหาสถานที่ปฏิบัติงานและอุปกรณ์ที่จำเป็นสำหรับเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งปฏิบัติหน้าที่โดยตรงในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในบริเวณสถานีรถไฟฟ้าหรือสถานที่อื่นตามที่คู่สัญญาได้ตกลงกัน

#### ข. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา

รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกานั้นมีกฎหมายอันเป็นแม่บทคือพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 โดยองค์การที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์หรือเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจหรือช่วยเหลือในการครองชีพหรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน การตั้งองค์การนั้นทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา<sup>82</sup> เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การใดขึ้นแล้ว องค์การนั้นก็มีฐานะเป็นนิติบุคคลซึ่งมีสิทธิและหน้าที่เป็นบุคคลหนึ่งต่างหากจากหน่วยราชการซึ่งเป็นเจ้าของ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกานี้มีทุนทั้งสิ้นเป็นของรัฐ หากต้องการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกานี้ก็ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกายุบเลิกรัฐวิสาหกิจนั้นและกำหนดการจัดการทรัพย์สินของ รัฐวิสาหกิจด้วย โดยรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาและดำเนินการเกี่ยวกับการขนส่งสาธารณะได้แก่

<sup>82</sup> มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 บัญญัติว่า “เมื่อรัฐบาลเห็นเป็นการสมควรจะจัดตั้งองค์การเพื่อ ดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์ใน การเศรษฐกิจ หรือช่วยเหลือในการครองชีพ หรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยใช้เงินทุนจากงบประมาณแผ่นดินก็ให้กระทำ ได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา”

### องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ<sup>83</sup>

ในปี พ.ศ. 2456 พระยาภักดี นรเศรษฐ (นายเลิศ เศรษฐบุตร) ได้เข้ามาปรับปรุงกิจการการเดินรถซึ่งเดิมใช้ม้าลากมาเป็นใช้รถยนต์ และขยายเส้นทางเดินรถให้ไกลขึ้น ประชาชนได้รับความสะดวกรวดเร็ว ในการเดินทางเป็นที่นิยมอย่างแพร่หลาย รถเมล์จึงขยายตัวอย่างกว้างขวาง ออกไปทั่วกรุงเทพฯ ในนามของบริษัท นายเลิศ จำกัดหรือบริษัทรถเมล์ขาว

การประกอบอาชีพการเดินรถ โดยสารประจำทางได้ขยายตัวขึ้น เมื่อรัฐบาลมีการสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 150 ปี (พ.ศ. 2475) พร้อมทั้งได้สร้างสะพานพระพุทธยอดฟ้าฯ เพื่อเชื่อมการคมนาคมระหว่างฝั่งพระนคร และธนบุรี ต่อมาในปี พ.ศ. 2476 กิจการรถเมล์เริ่มเป็นปีกแผ่น ได้มีเศรษฐีชาวจีนเล็งเห็นว่า การประกอบการเดินรถโดยสารประจำทาง เป็นอาชีพที่มั่นคง และทำรายได้ดีอย่างหนึ่ง จึงได้ก่อตั้ง บริษัทเดินรถโดยสารประจำทาง ขึ้นชื่อบริษัท ถนนนครขนส่ง เดินรถจากตลาดบางลำพู ถึงวงเวียนใหญ่ หลังจากนั้นได้มีผู้ลงทุน ตั้งบริษัทรถโดยสารประจำทาง เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจและราชการ ก็ทำการเดินรถด้วย คือ เทศบาลนครกรุงเทพฯ เทศบาลนนทบุรี บริษัท ขนส่ง จำกัด (บขส.) องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (รสพ.) และบริษัทเอกชนอีก 24 บริษัท รวมผู้ประกอบการเดินรถโดยสารประจำทาง ในกรุงเทพฯ ขณะนั้นมีถึง 28 ราย หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ทางราชการได้ขายรถบรรทุกให้เอกชน เป็นจำนวนมาก ซึ่งเอกชนได้นำรถบรรทุก มาดัดแปลงเป็นรถโดยสารประจำทาง มีการเลือกเส้นทางเดินรถเอง โดยไม่ให้ซ้ำกับเส้นทางที่มีรถรางวิ่งอย่างเสรี จึงก่อให้เกิดการแข่งขันกันขึ้น รัฐบาลจึงได้ออกพระราชบัญญัติการขนส่ง ในปี พ.ศ. 2497 มาควบคุม โดยกำหนดให้ผู้ประกอบการรถโดยสารประจำทาง ต้องขอรับใบอนุญาตประกอบการขนส่งและ ในระยะหลังๆ การให้บริการรถเมล์จะเกิดความสับสน มีการเดินรถทับเส้นทางกันบ้าง แก่งแย่งผู้โดยสารกันบ้าง การให้บริการของแต่ละ บริษัทก็ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ปล่อยให้มีการเดินรถอย่างเสรี ทำให้เกิดปัญหา ความคับคั่งของ การจราจร เนื่องจากจำนวนรถ ในท้องถนนมีมากกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งผลเสียทั้งหมดตกอยู่กับผู้ใช้บริการทั้งสิ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ประกอบการ ได้ประสบปัญหา ค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น เนื่องจากราคาน้ำมันในตลาดโลกได้เพิ่มสูงขึ้น อย่างฉับพลัน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516 เป็นต้นมา แต่ผู้ประกอบการ ไม่สามารถจะปรับอัตราค่าโดยสาร ให้เพิ่มขึ้นในอัตราสมดุลกับราคาน้ำมันได้ และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่เพิ่มขึ้นจึงเป็นผลให้ หลายบริษัทเริ่มประสบกับปัญหา การขาดทุน บางบริษัทที่มีฐานะทรุดลงจนไม่สามารถ จะรักษาระดับบริการที่ดี แก่ประชาชนต่อไปได้ ด้วยเหตุนี้จึงเป็นที่มาของการรวมรถโดยสารประจำทางต่างๆ ให้เหลือเพียงหน่วยงานเดียว ในเดือนกันยายน 2518 ในสมัยรัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี จึงได้มีมติของคณะรัฐมนตรี ให้รวมรถโดยสารประจำทางใน

<sup>83</sup> ประวัติองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ [ออนไลน์] แหล่งที่มา <http://www.bmta.co.th/>

กรุงเทพมหานคร เป็นบริษัทเดี่ยว เรียกว่า "บริษัทมหานครขนส่ง จำกัด เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัท จำกัด มีรัฐถือหุ้นอยู่ 51% และเอกชนถือหุ้น 49% แต่การรวมและการจัดตั้งเป็นบริษัทมหานครขนส่ง จำกัด ในขณะนั้นมีปัญหาบางประการ ในเรื่องของกฎหมายการจัดตั้งในรูปแบบของการประกอบกิจการขนส่ง ดังนั้น ต่อมาในสมัยรัฐบาลของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช จึงได้ออกพระราชกฤษฎีกา การจัดตั้งเป็นองค์การของรัฐให้ชื่อว่า "องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ" เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2519 โดยรวมกิจการรถโดยสารทั้งหมด จากบริษัทมหานครขนส่ง จำกัด มาขึ้นอยู่กับ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ

องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นรัฐวิสาหกิจ ประเภทกิจการสาธารณูปโภค สังกัดกระทรวงคมนาคม มีภารกิจ และขอบเขตความรับผิดชอบ ในการจัดบริการรถโดยสารประจำทางวิ่งรับ-ส่งผู้โดยสาร ในเขตกรุงเทพมหานคร และจังหวัดใกล้เคียง 5 จังหวัด คือ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสงคราม และนครปฐม มีผู้ใช้บริการ ประมาณกว่า 3 ล้านคนต่อวัน นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ ในด้านประกอบการอื่นๆ ที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับ การประกอบการขนส่งบุคคล เนื่องจากกิจการเดินรถโดยสารประจำทาง จัดเป็นสาธารณูปโภค ชนิดหนึ่งของรัฐที่ให้บริการแก่ประชาชน ผู้มีรายได้น้อย และปานกลางเป็นหลัก การดำเนินการ จึงมุ่งสนองตอบนโยบายของรัฐบาลในด้านการให้ความช่วยเหลือ แก่ผู้มีรายได้น้อย โดยไม่หวังผลกำไร การจัดเก็บอัตราค่าโดยสาร จึงอยู่ในอัตราต่ำกว่าต้นทุน ตามที่รัฐบาลเป็นผู้กำหนดนโยบาย การให้บริการขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ มุ่งในด้านความสะดวก รวดเร็ว ปลอดภัย ประหยัด ค่าใช้จ่าย ในการเดินรถของ ผู้โดยสารเป็นหลัก

## 2. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยกฎหมายเอกชน

การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น นอกจากการจัดตั้งโดยตราเป็นพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกาแล้ว รัฐอาจตั้งรัฐวิสาหกิจโดยใช้วิธีในกฎหมายเอกชนคือการใช้กระบวนการการก่อตั้งรัฐวิสาหกิจตามขั้นตอนและกระบวนการที่กฎหมายกำหนดสำหรับห้างหุ้นส่วนและบริษัท และบริษัท มหาชน จำกัด

รัฐวิสาหกิจซึ่งจัดตั้งในรูปบริษัท มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีทุนเป็นของภาครัฐทั้งหมดหรือเป็นของเอกชนส่วนหนึ่ง ซึ่งรัฐบาล นิติบุคคลมหาชน หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลประโยชน์ในทางการเงิน ในลักษณะถาวรควบคู่ไปกับความสามารถในการใช้

มาตรการควบคุมภายในรัฐวิสาหกิจโดยมีอำนาจออกเสียงในฐานะผู้ถือหุ้นหรือโดยการมีสิทธิแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจหรือทั้งสองประการ<sup>84</sup>

ลักษณะทางกฎหมายของบริษัทที่รัฐเป็นเจ้าของทั้งหมดหรือผสมผู้ถือหุ้นได้แก่<sup>85</sup>

- (1) รัฐเป็นเจ้าของทุนของบริษัทโดยตรง
- (2) บริษัทมีวัตถุประสงค์ สิทธิ หน้าที่ และหนี้เช่นเดียวกับบริษัทเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ข้อดีของรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ ได้แก่

- (1) จัดตั้งง่ายกว่าการจัดตั้งในรูปแบบขององค์การของรัฐบาลซึ่งต้องอาศัยกฎหมายเฉพาะ มีกระบวนการที่ยู่งยากกว่าในขณะที่บริษัทจำกัดเพียงจดทะเบียนจัดตั้งเช่นเดียวกับบริษัทเอกชน
- (2) การเข้าร่วมทุนของรัฐบาลกับภาคเอกชนกระทำได้ง่ายกว่า การโอนหรือแปรสภาพก็ทำได้ง่ายกว่าเช่นกัน และเป็นโอกาสให้เอกชนในชาติและนายทุนต่างชาติเข้าร่วมทุนและรับประโยชน์ร่วมกัน
- (3) มีความคล่องตัวและมีอิสระในการบริหารงานอย่างมาก โดยรัฐส่งตัวแทนเข้ามาเป็นกรรมการบริษัท ไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของราชการ

ดังนั้น กิจการใดที่รัฐประสงค์ให้มีอิสระ ปราศจากการควบคุมโดยตรงจากหน่วยราชการของรัฐ จึงควรจัดตั้งในรูปแบบของบริษัท

รัฐวิสาหกิจที่จัดทำกรขนส่งสาธารณะนั้นมีทั้งที่รัฐเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด เช่น บริษัท เดินอากาศไทย จำกัดและรัฐวิสาหกิจที่รัฐมีหุ้นมากกว่าร้อยละ 50 เช่น บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด และมีทั้งในรูปแบบของบริษัท จำกัด และบริษัท มหาชน จำกัด ได้แก่

<sup>84</sup> จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, “วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด”. หน้า 145.

<sup>85</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 149

### บริษัท ขนส่ง จำกัด

บริษัท ขนส่ง จำกัด (บขส.) จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2473 ดำเนินการโดยบริษัท เดินอากาศ จำกัด ซึ่งเป็นผู้ริเริ่มการบินพาณิชย์ในประเทศไทย ได้จัดรถโดยสารวิ่งระหว่างกรุงเทพฯ-ลพบุรีและกรุงเทพฯ-ปราจีนบุรี ต่อมาในปี พ.ศ. 2481 ได้จัดตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจและเปลี่ยนชื่อเป็นบริษัท ขนส่ง จำกัด โดยทางรัฐบาลได้แยกกิจการการบินภายในออกจากกิจการในปี พ.ศ. 2490 และให้ไปอยู่ในความรับผิดชอบของบริษัท เดินอากาศไทย จำกัด ในระยะแรกทางราชการยังมีได้มีการควบคุม หรือจัดระเบียบการเดินรถประจำทางในประเทศ เป็นเหตุให้มีการแข่งขันกันอย่างมาก โดยเฉพาะการแข่งขันรับผู้โดยสารทำให้มีอุบัติเหตุเกิดขึ้นอยู่เสมอ นอกจากนี้ยังมีการทะเลาะวิวาท มีการใช้อิทธิพลมาคุ้มครองกิจการเดินรถของตน ซึ่งการแข่งขันในลักษณะเช่นนี้ก่อให้เกิดอาชญากรรมร้ายแรงขึ้นเป็นจำนวนมาก ส่งผลกระทบต่อชีวิต ความเป็นอยู่ และทรัพย์สินของประชาชนมาโดยตลอด จนกระทั่งในปีพ.ศ. 2501 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ สั่งการให้จัดระเบียบการขนส่งรถโดยสารประจำทางโดยมอบสัมปทานเส้นทางเดินรถระหว่างกรุงเทพฯ กับจังหวัดต่างๆ ให้บริษัท ขนส่ง จำกัด แต่เพียงผู้เดียว เพื่อจัดระบบการเดินรถให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย ตามหลักเกณฑ์ที่ราชการกำหนดเพื่อประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม

บริษัทขนส่ง จำกัด เป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดของกระทรวงคมนาคม ดำเนินการในด้านการบริการขนส่งผู้โดยสารโดยรถประจำทางระหว่างกรุงเทพฯ ไปยังจังหวัดต่างๆ ระหว่างจังหวัดและภายในจังหวัดและให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการในรูปของรถร่วมเอกชนวิ่งในเส้นทางที่ บขส. ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่ง จากการที่รัฐบาลได้มอบหมายให้บริษัทขนส่ง จำกัด ทำหน้าที่เป็นแกนกลางในการจัดระเบียบการเดินรถทั้งของบริษัทเองและรถร่วมให้เป็นระเบียบ

สำหรับการเดินรถของบริษัทนั้น เส้นทางที่บริษัทฯเดินรถเองมีเพียงส่วนน้อยในขณะที่เส้นทางที่บริษัทฯเดินรถร่วมกับรถร่วมมีถึงเกือบ 100 เส้นทางโดยเส้นทางที่บริษัทฯเดินรถเองนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นเส้นทางระยะทางไกลใช้เวลาเดินทางมาก ตลอดจนเดินรถในเส้นทางตามนโยบายของรัฐ ส่วนเส้นทางที่บริษัทฯเดินรถร่วมกับรถของเอกชนนั้นเป็นเส้นทางที่ผู้โดยสารนิยมใช้บริการเป็นจำนวนมาก และบริษัทฯมีรถโดยสารให้บริการไม่เพียงพอ จึงเปิดโอกาสให้รถของเอกชนเข้ามาเดินรถ ขณะเดียวกันบริษัทฯก็วิ่งในเส้นทางนั้น ๆ ด้วยเพื่อให้เป็นแบบอย่างแก่รถร่วม ในการให้บริการและเป็นการรักษาระดับคุณภาพการให้บริการแก่ผู้โดยสาร โดยบริษัทฯจะทำหน้าที่วางกฎระเบียบและควบคุมดูแลการให้บริการรถร่วมเอกชนอีกต่อหนึ่ง ซึ่งเอกชนที่นำรถเข้ามาวิ่งจะต้องมีการทำสัญญาฉบับบริษัทฯและเสียค่าธรรมเนียมในการนำรถเข้ามาวิ่งในเส้นทาง โดยเสียเป็นค่าธรรมเนียมแรกเข้า ค่าธรรมเนียมรายปี และค่าธรรมเนียมรายเที่ยว

ส่วนรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้านการขนส่งในรูป  
ของบริษัท มหาชน จำกัด ได้แก่

บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)

การบินไทยเริ่มก่อตั้งขึ้น โดยการทำสัญญาร่วมทุนระหว่าง บริษัท  
เดินอากาศไทย จำกัด กับสายการบินสแกนดิเนเวียน แอร์ไลน์ ซิสเต็ม หรือใช้ชื่อย่อว่า เอส เอ เอส  
เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2502 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินธุรกิจการบิน ระหว่าง ประเทศ และได้จด  
ทะเบียนเป็นบริษัทจำกัด เมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2503 ด้วยทุน จดทะเบียน 2 ล้านบาท โดยบริษัท  
เดินอากาศไทย จำกัด ถือหุ้นร้อยละ 70 และ เอส. เอ. เอส. ถือหุ้นร้อยละ 30 ของทุนจดทะเบียน

ต่อมา เมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2520 เอส. เอ. เอส. ได้โอนหุ้นที่มีอยู่ทั้งหมด  
ให้แก่ บริษัท เดินอากาศไทย จำกัด และถือเป็น การยกเลิกสัญญาร่วมทุน บริษัท เดินอากาศไทย ได้  
มอบหุ้นที่ได้รับโอนมาทั้งหมดให้กระทรวงการคลัง ดังนั้น การบินไทย จึงเป็นสายการบินของคน  
ไทยอย่างแท้จริง และมี บริษัท เดินอากาศไทยกับกระทรวงการคลัง เป็นผู้ร่วมถือหุ้น

ต่อมาเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2531 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ดำเนินการรวม  
กิจการการบินภายในประเทศที่ดำเนินการ โดยบริษัท เดินอากาศไทย จำกัด เข้ากับกิจการของ  
บริษัทฯ เป็นผลให้เงินทุนจดทะเบียนของบริษัทฯ เพิ่มขึ้นเป็น 2,230 ล้านบาท โดยมี  
กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ ดังนั้นบริษัทฯ จึงเป็นสายการบินแห่งชาติที่รับผิดชอบ  
กิจการ การบินพาณิชย์ ทั้งเส้นทางบินระหว่างประเทศ และเส้นทางบินภายในประเทศทั้งหมด และ  
เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2534 มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายการดำเนินธุรกิจที่สำคัญเกิดขึ้น โดย  
คณะรัฐมนตรี มีมติให้ดำเนินการนำบริษัทฯ เข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยมี  
วัตถุประสงค์หลัก เพื่อเป็นการระดมทุนจากภาคเอกชน อันจะทำให้การบินไทย มีศักยภาพในการ  
แข่งขันด้านการพาณิชย์ รวมทั้งเป็นการให้ประชาชนและพนักงาน ได้มีส่วนร่วมเป็นเจ้าของสาย  
การบินแห่งชาติด้วยบริษัทฯ เข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเมื่อวันที่ 19  
กรกฎาคม 2534 และมีการเสนอขายหุ้นให้ประชาชนเรื่อยมา โดยจดทะเบียนแปรสภาพเป็นบริษัท  
มหาชน จำกัดเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2537 ปัจจุบันบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ใน  
ฐานะสายการบินแห่งชาติมีหน้าที่ในการให้บริการขนส่งทางอากาศอย่างครบวงจร ทั้ง  
ภายในประเทศและระหว่างประเทศ โดยใส่ใจในเรื่องความปลอดภัย ความสะอาดสบาย และ การ  
บริการที่มีคุณภาพ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นและความพึงพอใจต่อลูกค้า และมีการบริหารธุรกิจอย่างมี  
ประสิทธิภาพ และโปร่งใสด้วยความซื่อสัตย์สุจริตตามแนวทางปฏิบัติที่เป็นสากล และมีผล  
ประกอบการที่น่าพอใจ เพื่อสร้างประโยชน์สูงสุดให้แก่ผู้ถือหุ้น



#### 4.3.1.2 กิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่งที่จัดทำโดยเอกชน

ในปัจจุบันรัฐได้ให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการดำเนินการด้านบริการสาธารณะที่เกี่ยวกับการขนส่งในรูปแบบของการให้สัมปทานและใบอนุญาตประกอบกิจการ โดยในส่วนของบริการสาธารณะด้านการขนส่งนั้นมักอยู่ในรูปของสัญญาสัมปทานบริการสาธารณะ

จุลสิงห์ วสันตสิงห์ ได้ให้ความหมายของคำว่า “สัมปทานบริการสาธารณะ” ว่าการที่หน่วยงานภาครัฐซึ่งประกอบด้วยส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่มีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ มอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนในโครงการและเป็นผู้ให้บริการประชาชนในฐานะที่เป็นผู้ได้รับมอบหมายจากคู่สัญญาภาครัฐ โดยภาคเอกชนจะได้รับผลตอบแทนการลงทุนจากรายได้ที่ประชาชนได้ใช้บริการของรัฐ<sup>86</sup>

การพิจารณาให้สัมปทานนั้นมีขั้นตอนเริ่มตั้งแต่การกำหนดเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกผู้รับสัมปทานที่โปร่งใส เพื่อให้ได้ผู้ประกอบการเอกชนที่มีความเหมาะสม จากนั้นจะเป็นขั้นตอนของการกำหนดรายละเอียดในสัญญา โดยมีเงื่อนไขเกี่ยวกับการประกอบการตลอดจนสิทธิหน้าที่ของคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย ได้แก่ ขนาดของสัมปทาน ระยะเวลาการให้สัมปทาน เงื่อนไขด้านค่าบริการ การจ่ายผลตอบแทนให้แก่ภาครัฐ ประเภทของบริการและการกำหนดมาตรฐานคุณภาพของบริการ การช่วยเหลือคู่สัญญาจากภาครัฐ เงื่อนไขรายละเอียดต่างๆเมื่อสัญญาลิ้นสุด ตลอดจนหลักเกณฑ์อันเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค โดยสัมปทานในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้านการขนส่งนั้น แบ่งออกเป็น 2 ประเภทดังนี้

##### 1. สัมปทานจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องโดยตรง

คือการที่เอกชนเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะด้านการขนส่งโดยเข้ามาเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐโดยตรงได้แก่

##### บริษัท ทางยกระดับดอนเมือง จำกัด (มหาชน)

การให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้รับสัมปทานในกิจการทางหลวงนั้นปรากฏในประเทศไทยมาตั้งแต่สมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองตามกฎหมายพระราชบัญญัติทางหลวงสัมปทาน พ.ศ. 2473 โดยทางหลวงสัมปทานตามกฎหมายนี้ หมายถึงกรณีที่เอกชนเป็นผู้สร้างและบำรุงรักษาโดยเก็บค่าใช้จ่าจากผู้ที่สัญจรไปมา โดยเส้นทางมีทั้งหมด 2 เส้นทางได้แก่ สายเนิน

<sup>86</sup> จุลสิงห์ วสันตสิงห์, สำนักงานอัยการสูงสุดกับการตรวจร่างสัญญาให้รัฐ (ศึกษาเฉพาะกรณีสัญญาสัมปทานบริการสาธารณะ), เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร 2538-2539

หลังเต่า-บ้านทุ่งเหียง ระยะทาง 14.729 กิโลเมตร (ปัจจุบันคือทางหลวงหมายเลข 3246) และสายบุญ  
 เก้าสามมี-ดุษงยอ ระยะทางประมาณ 15 กิโลเมตร (ปัจจุบันคือทางหลวงสาย 4055) ซึ่งทางหลวง  
 สัมปทานทั้งสองสายปัจจุบันหมดอายุสัมปทานแล้ว<sup>87</sup> หลังจากนั้นการให้สัมปทานกิจการทางหลวง  
 สัมปทานก็ไม่มีปรากฏในประเทศไทยจนกระทั่งปี พ.ศ. 2530 จากผลการศึกษาของกรมทางหลวง  
 เกี่ยวกับ การแก้ไขปัญหาการจราจรติดขัดบนถนนวิภาวดีรังสิต พบว่าจำเป็นต้องเพิ่มผิวการจราจรให้  
 มากขึ้น แต่การเพิ่มพื้นที่ใน ระดับราบกระทำได้ยากเนื่องจากริมถนนทั้งสองด้านเป็นคูระบายน้ำ  
 ตามโครงการป้องกันน้ำท่วมของกรุงเทพมหานคร และเต็มไปด้วยตึกอาคารสำนักงานและ  
 หน่วยงาน ต่าง ๆ มากมาย วิธีแก้ที่เหมาะสมที่สุดคือ การสร้างเป็น ทางยกระดับขึ้น แต่โครงการ  
 ก่อสร้างทางยกระดับบนถนนสายนี้ต้องใช้งบ ประมาณสูงมาก จนรัฐบาลไม่สามารถจัดหาทุนได้  
 ทันในระยะเวลาอันสั้น กระทรวงคมนาคมจึงมีนโยบายเชิญชวนภาคเอกชนมาร่วมลงทุนใน  
 โครงการโดยที่ภาคเอกชนเป็นผู้จัดหาทุนมาดำเนินการแล้วรัฐบาลจะให้สัมปทานและสิทธิแก่  
 เอกชนในการเก็บเงินค่าผ่านทางตามที่รัฐบาลเห็นว่าเหมาะสมและเป็นธรรมแก่ประชาชนผู้ใช้งาน

ดังนั้นกรมทางหลวงจึงได้ทำสัญญาสัมปทานกับบริษัท ทางยกระดับดอน  
 เมือง จำกัด ในวันที่ 21 สิงหาคม พ.ศ. 2532 โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติทางหลวง  
 สัมปทาน พ.ศ. 2473 โดยให้บริษัทเป็นผู้ลงทุน ดำรง ออกแบบ ก่อสร้าง ประกอบการ และ  
 บำรุงรักษาทางหลวง ตลอดจนเก็บค่าผ่านทางเป็นระยะเวลา 25 ปี ต่อมามีการแก้ไขสัญญาสัมปทาน  
 เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539 ให้บริษัทขยายเพิ่มเติมเส้นทางไปอีก 5 กิโลเมตรและสร้างทาง  
 เชื่อมกับอาคารผู้โดยสารสนามบินดอนเมืองและระบบทางด่วนขั้นที่ 1 และ 2 โดยส่วนต่อขยายนี้  
 เป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535  
 และต่อมากรมทางหลวงได้สร้างส่วนต่อขยายไปอีกเป็นระยะทาง 7 กิโลเมตรโดยกรมทางหลวง  
 เป็นผู้เก็บค่าผ่านทางเอง ต่อมาพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ทรงพระกรุณา โปรดเกล้าฯ  
 พระราชทานชื่อทางยกระดับเส้นนี้เพื่อเป็น สิริมงคลว่า "อูตราภิมุข" มีความหมายว่า บ่ายหน้าไป  
 ทางทิศเหนือ ต่อมาในวันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2537 บริษัท ทางยกระดับดอนเมือง จำกัด ได้จด  
 ทะเบียนแปรสภาพเป็นบริษัท ทางยกระดับดอนเมือง จำกัด (มหาชน)

#### บริษัท ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน)

โครงการนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ให้สัมปทานแก่บริษัท  
 ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด(มหาชน) โดยอาศัยอำนาจตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลง  
 วันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2515 ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้มีอำนาจควบคุมดูแล และ

<sup>87</sup> รถไฟฟ้าบีทีเอส [ออนไลน์] แหล่งที่มา [www.doh.go.th](http://www.doh.go.th)

ดำเนินการตามข้อกำหนดและเงื่อนไขของสัญญา ซึ่งเป็นแบบ BOT (Build-Operate-Transfer) มีระยะเวลาสัมปทาน 30 ปี โครงการนี้ต้องการให้เป็นทางเลือกแทนการใช้รถยนต์ส่วนบุคคลในการเดินทางไปกลับจากการทำงาน เปิดให้บริการเมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2542 โดยบริษัทเป็นผู้ลงทุนก่อสร้าง ดำเนินการ บำรุงรักษาระบบทั้งหมด และรับภาระค่าใช้จ่ายการเคลื่อนย้ายสาธารณูปโภค ในวงเงินไม่เกิน 500 ล้านบาท ส่วนที่เกินให้กรุงเทพมหานคร เป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย และให้เป็นผู้จัดหาที่ดินสำหรับใช้เป็นอู่และศูนย์ซ่อมรถไฟฟ้า สถานีใหญ่ รางทดสอบ ศูนย์ควบคุมสถานีจ่ายไฟฟ้าย่อย นอกจากนี้กรุงเทพมหานครให้ความช่วยเหลือในด้านของอาคารเข้าเครื่องจักร วัสดุดิบจากต่างประเทศ และยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นเวลา 8 ปี จากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และเป็นผู้รับผิดชอบภาษีโรงเรือนและที่ดิน ในสัญญาสัมปทานมีข้อกำหนดมาตรฐานการบริการ(Operating Service standards) ได้แก่

- บริษัทเป็นผู้กำหนดตารางเดินรถ ซึ่งอาจแตกต่างกันระหว่างวันหยุดและวันธรรมดา
- ความถี่ในการเดินรถในช่วงเวลาเร่งด่วนจะมีรถวิ่งทุกๆ 3-4 นาที ส่วนเวลาที่ไม่เร่งด่วน ผู้โดยสารจะเสียเวลารอไม่เกิน 6 นาที
- หากมีผู้โดยสารน้อย บริษัทจะทบทวนการกำหนดความถี่ของเที่ยวรถลงตามส่วน แต่บริษัทจะแจ้งให้กทม.ทราบก่อน ถ้ามีผู้โดยสารมากกว่าที่รถจะรองรับได้ บริษัทจะใช้ดุลยพินิจขยายจำนวนเที่ยวเอง
- จำนวนตู้รถแต่ละขบวนมี 3 ตู้ขึ้นไป จำนวนที่นั่งมีประมาณ 100 ที่นั่งต่อตู้ ทั้ง 3 ตู้ผู้โดยสารรวม 780 คนหรือผู้โดยสาร 6 คนต่อตารางเมตร

นอกจากนี้ยังมีข้อกำหนด เช่น เกณฑ์ความสั่นสะเทือนและระดับเสียงรบกวนจากภายนอกในขณะรถวิ่ง ต้องไม่เกิน 74 เดซิเบล ซึ่งเป็นไปตามมาตรฐานสากล ในแง่ความปลอดภัยต้องเป็นไปตามวิศวกรรมขั้นพื้นฐาน เช่นการป้องกันไฟฟ้ารั่ว และด้านไฟฟ้าต้องเป็นไปตามข้อกำหนดของการไฟฟ้านครหลวง ด้านจักรกลไฟฟ้าต้องได้มาตรฐานความปลอดภัยด้วยสิ่งแวดลอม

การให้สัมปทานในประเทศไทยที่ผ่านมาทุกโครงการ ผู้รับสัมปทานต้องส่งรายได้ให้หน่วยงานภาครัฐที่เป็นคู่สัญญา แต่โครงการรถไฟฟ้าบีทีเอสนี้ บริษัท ระบบขนส่ง

มวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ไม่ต้องส่งรายได้ให้กรุงเทพมหานคร นอกจากนี้ บริษัทยังได้สิทธิในการให้เช่าที่ดินบริเวณสถานีต่างๆ การคิดป้ายโฆษณา เพื่อหารายได้เพิ่มเติมแต่สัญญาเช่าดังกล่าวต้องไม่เกินอายุของสัญญา ส่วนสถานภาพของบริษัทนั้นตั้งแต่เริ่มการก่อสร้างจนถึงวันเปิดให้บริการ มีฐานะเป็นบริษัทจำกัด แต่หลังจากการเปิดให้บริการ บริษัทผู้ประกอบการได้ลดสัดส่วนการถือหุ้นให้น้อยลงกว่ากึ่งหนึ่ง แล้วนำหุ้นเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยและเปลี่ยนสภาพเป็นบริษัทมหาชน

ก่อนการสิ้นสุดของสัญญา ในช่วง 5 ปีสุดท้ายของสัญญา บริษัทจะให้สิทธิเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร เข้ารับการอบรมทางเทคนิค และถ้าตำแหน่งใดๆว่างลง บริษัทอาจรับเข้าทำงานเป็นพนักงานของบริษัทได้ นอกจากนี้บริษัทยังต้องจัดหาอะไหล่ ในปริมาณที่พอใช้ต่อไปได้อีก 2 ปีหลังครบสัญญา เมื่อครบสัญญา กทม.จะรับเอาสัญญาจ้างแรงงาน กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และสวัสดิการลูกจ้างที่เกี่ยวข้องกับลูกจ้างทั้งหลายของบริษัทผู้ซึ่งทำงานในระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพไปด้วย (ยกเว้นลูกจ้างระดับผู้บริหาร) โดยใน 3 ปีสุดท้ายของอายุสัญญา บริษัทจะขอความเห็นชอบจากกทม. ก่อนรับลูกจ้างใหม่ หรือปรับเปลี่ยนสวัสดิการลูกจ้าง นอกจากนี้สัญญาสัมปทานได้เปิดช่องให้ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงส่วนงานใดๆของกทม. ในอนาคต ซึ่งอาจมีผลให้ส่วนราชการอื่นหรือองค์กรภาครัฐเข้ามามีอำนาจกำกับดูแลระบบขนส่งมวลชนแทนกรุงเทพมหานครได้ บริษัทขอมอบให้หน่วยงานดังกล่าวเข้าเป็นคู่สัญญาแทนกรุงเทพมหานคร โดยไม่ต้องแก้ไขสัญญา แต่ถ้าหากผลของการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้เป็นเหตุให้ภาคเอกชนสามารถเข้าร่วมใช้อำนาจเพื่อการควบคุม กำกับดูแลระบบและบริษัท บริษัทก็มีสิทธิขอให้โอนอำนาจกำกับดูแลดังกล่าวไปยังส่วนราชการอื่นได้

## 2. สัมปทานจากรัฐวิสาหกิจผู้จัดทำระบบขนส่งสาธารณะ

การจัดทำบริการสาธารณะด้านการขนส่งนั้น นอกจากเอกชนจะเป็นคู่สัญญาโดยตรงกับส่วนราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการขนส่งนั้นแล้ว อาจเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐวิสาหกิจที่ดูแลเกี่ยวกับการขนส่งนั้นก็ได้ เช่น

### สัญญาาร่วม กับ บริษัท ขนส่ง จำกัด<sup>88</sup>

ในปีพ.ศ. 2500 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ สั่งการให้จัดระเบียบการขนส่งรถโดยสารประจำทาง โดยมอบสัมปทานเส้นทางเดินรถระหว่างกรุงเทพฯ กับจังหวัดต่าง ๆ ให้กับ

<sup>88</sup> การให้สัมปทานในรัฐวิสาหกิจไทยการขนส่ง กรณีร่วมน บขส [ออนไลน์] แหล่งที่มา <http://www.transport.co.th>

บริษัท ขนส่ง จำกัดทั้งหมด โดยกรรมการขนส่งทางบกเป็นผู้พิจารณากำหนดอายุสัมปทาน ซึ่งกำหนดทุก ๆ 7 ปี และกำหนดค่าโดยสาร ตารางเดินรถ จำนวน ประเภทของรถ เส้นทางสถานีและจุดจอด ส่วน บริษัท ขนส่ง จำกัด มีหน้าที่จัดระเบียบเดินรถให้ความเป็นธรรมแก่เจ้าของรถร่วม เปิดโอกาสให้รถเอกชนมาร่วมวิ่งในเส้นทางตามที่กำหนด ซึ่งในบางเส้นทางบริษัท ขนส่ง จำกัด ได้ร่วมวิ่งด้วย การเข้ามาวิ่งเดินรถในเส้นทางที่บริษัท ขนส่ง จำกัด ได้รับสัมปทานนั้น ผู้ประกอบการเอกชนต้องทำสัญญาเรียกว่า "สัญญารถร่วม" กับ บริษัท ขนส่ง จำกัด

สัญญารถร่วมกับบริษัท ขนส่ง จำกัด จัดอยู่ในประเภท Build-Transfer-Operate คือเอกชนเป็นผู้จัดการมาวิ่งเอง แต่ต้องโอนรถให้เป็นกรรมสิทธิ์ของบริษัท ขนส่ง จำกัด ก่อน จึงจะสามารถดำเนินงานได้ เจ้าของรถต้องพาสีตัวถัง ตรารถบริษัทขนส่ง หมายเลขประจำรถ ชื่อเส้นทาง ติดตั้งเก้าอี้ที่นั่งผู้โดยสารตามที่บริษัท ขนส่ง จำกัดกำหนดให้เรียบร้อยก่อน โดยเจ้าของรถเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายเองแล้วจึงส่งมอบรถให้บริษัท เอกชนต้องจัดหาและจ้างพนักงานประจำรถ จัดหาช่างประจำเพื่อซ่อมรถที่โอนให้อยู่ในสภาพใ้การใช้การได้คืออยู่เสมอ ชำระค่าธรรมเนียม ค่าภาษี หรือค่าปรับต่าง ๆ และยินยอมให้ บริษัท ขนส่ง จำกัดนำรถที่โอนไปประกันภัยชนิดบุคคลที่ 3 นอกจากนี้เอกชนต้องวางเงินค้ำประกันสัญญาจำนวนหนึ่ง ซึ่งขึ้นอยู่กับประเภทของรถและวางหลักทรัพย์ค้ำประกันความเสียหายไม่ต่ำกว่า 1 แสนบาท ต่อรถ 1 คันและรถที่นำมาวิ่งต้องมีสภาพมั่นคงแข็งแรง มีอุปกรณ์และส่วนควบคุมถูกต้องตามกำหนดในกฎกระทรวง ผ่านการตรวจสภาพมีใบอนุญาตให้ใช้รถยนต์ของกรรมการขนส่งทางบก และใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางระหว่างจังหวัด ส่วนมาตรฐานของรถต้องเป็นไปตามที่กรรมการขนส่งทางบกกำหนด เช่น ถ้าเป็นรถปรับอากาศชั้น 1 ต้องมีห้องสุขา บริการอาหารเครื่องดื่ม และพนักงานต้อนรับประจำรถ มีอุปกรณ์ให้เสียงประชาสัมพันธ์ และที่เก็บสัมภาระ ถ้าเป็นรถปรับอากาศชั้น 2 จะไม่มีบริการห้องสุขาอาหารและเครื่องดื่ม

สำหรับการแบ่งรายได้ให้บริษัท ขนส่ง จำกัดใช้เกณฑ์ดังนี้คือ ผู้ประกอบการต้องส่งรายได้เป็นจำนวนเงินเท่ากับอัตราค่าโดยสาร 1 คนต่อ 1 ที่นั่งที่กำหนดในเส้นทางนั้น ๆ โดยจ่ายให้ บริษัท ขนส่ง จำกัดเป็นรายวัน ส่วนการเดินรถนั้น บริษัท ขนส่ง จำกัดเป็นผู้รับผิดชอบควบคุมการเดินรถโดยมีข้อปฏิบัติดังนี้

- เอกชนต้องไม่นำรถผู้อื่นมาร่วมวิ่งบนเส้นทาง
- ถ้าไม่นำรถมารับผู้โดยสาร โดยไม่ได้แจ้ง บริษัท ขนส่ง จำกัดล่วงหน้า ก่อนกำหนดเวลาออกรถ 6 ชั่วโมง ต้องเสียค่าปรับวันละ 100 บาทต่อกัน ถ้าไม่นำรถมาวิ่งในเส้นทางติดต่อกันเกิน 7 วัน บริษัท ขนส่ง จำกัดปรับวันละ 200 บาท จนกว่าจะนำรถมาวิ่งหรืออาจให้พักรถ หรือเลิกสัญญา

- กรณีเอกชนนำรถไปใช้ในกิจการอื่นต้องแจ้งล่วงหน้า 3 วัน ถ้าไม่แจ้ง ต้องจ่ายค่าเสียหายให้ บริษัท ขนส่ง จำกัดเป็นเงิน 500 บาทต่อวัน แต่รถที่ได้แจ้งและ บริษัท ขนส่ง จำกัดอนุญาตก็ต้องเสียค่าชดเชยแก่ บริษัท ขนส่ง จำกัดด้วย ในอัตราที่กำหนดตามประเภทของรถ เช่น รถปรับอากาศต้องจ่ายวันละ 200 บาท เป็นต้น

- กรณีมีความเสียหายเกิดขึ้นในเส้นทาง และผู้เสียหายได้ฟ้องร้อง บริษัท ขนส่ง จำกัดเอกชนต้องเป็นผู้รับผิดชอบความเสียหายนั้น โดย บริษัท ขนส่ง จำกัดมีอำนาจยึดรถไว้ จนกว่าเอกชนจะชดเชยความเสียหายแก่บุคคลอื่นเสียก่อน หรืออาจขายรถเพื่อนำเงินไปชดใช้ ค่าเสียหายได้ถ้ามีเงินเหลือหลังจากการชดใช้แล้ว บริษัท ขนส่ง จำกัดจะคืนให้ผู้ประกอบการ

- ผู้ประกอบการต้องควบคุมพนักงานประจำรถให้ปฏิบัติตามระเบียบ หากพนักงานมีความประพฤติไม่เหมาะสม และได้แจ้งให้ผู้ประกอบการทราบแล้ว ต้องเปลี่ยนตัว พนักงานทันที ไม่เช่นนั้น บริษัท ขนส่ง จำกัด อาจจัดพนักงานของ บริษัท ขนส่ง จำกัดมาทำหน้าที่ แทนโดยผู้ประกอบการเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายสำหรับพนักงานที่ บริษัท ขนส่ง จำกัดจัดหามา

เมื่อใกล้วันครบสัญญา ถ้าจะต่อสัญญาอีกต้องแจ้ง บริษัท ขนส่ง จำกัด ก่อนครบสัญญา 60 วัน ถ้าไม่แจ้งถือว่าไม่ต้องการต่อสัญญา เมื่อสัญญาสิ้นสุดผู้ประกอบการต้อง อบรมบริษัทขนส่ง หมายเลขสาย และหมายเลขข้างรถ โดยผู้ประกอบการออกค่าใช้จ่ายเองให้ เรียบร้อยก่อน บริษัท ขนส่ง จำกัด จึงจะโอนรถคืนให้ผู้ประกอบการ พร้อมทั้งการพิจารณาในเรื่อง หลักประกันสัญญาและหลักทรัพย์ค้ำประกันความเสียหาย

#### 4.3.2 การจำกัดสิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่ง

กิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่งถือเป็นกิจการที่มีความสำคัญต่อประชาชน เป็นอย่างมากไม่ว่าจะเป็นการให้บริการในด้านการขนส่งผู้โดยสารหรือเป็นการขนส่งสิ่งของ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าประเทศไทยมีองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะด้านการขนส่งทั้งรัฐวิสาหกิจและ เอกชน ดังนั้นการพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิในการนัดหยุดงานนั้นจึงสามารถแยกพิจารณาตามองค์กรที่ จัดทำ คือ การจำกัดสิทธินัดหยุดงานในบริการสาธารณะด้านการขนส่งที่จัดทำโดยรัฐวิสาหกิจและ การจำกัดสิทธินัดหยุดงานในบริการสาธารณะด้านการขนส่งที่จัดทำโดยเอกชน

##### 4.3.2.1 การจำกัดสิทธินัดหยุดงานในบริการสาธารณะด้านการขนส่งที่จัดทำโดย รัฐวิสาหกิจ

กฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการ ระบุข้อพิพาททางแรงงาน มีการใช้การชี้ขาดโดยบังคับเพื่อระงับปัญหาอันเกี่ยวกับข้อพิพาท ไม่ให้

ล่วงเลยไปจนกระทั่งมีการนัดหยุดงาน และมาตรา 33 แห่ง พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ได้บัญญัติห้ามมิให้นายจ้างปิดงานหรือลูกจ้างนัดหยุดงานในทุกกรณี ซึ่งหมายความว่าแม้ว่าจะเกิดปัญหาข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ขึ้นระหว่างนายจ้างและลูกจ้างในภาครัฐวิสาหกิจ สิทธิในการนัดหยุดงานของพนักงานรัฐวิสาหกิจได้ถูกจำกัดโดยเด็ดขาด คงมีแต่เพียงสิทธิในการเจรจาต่อรองร่วมเท่านั้น ดังนั้นสิทธิในการนัดหยุดงานของบุคลากรซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในรัฐวิสาหกิจที่จัดทำบริการสาธารณะด้านการขนส่งจึงถูกจำกัดในทุกรัฐวิสาหกิจไม่ว่าจะเป็นรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการในลักษณะผูกขาดหรือดำเนินการแข่งขันกับภาคเอกชนก็ตาม

นอกจากการจัดทำบริการสาธารณะด้านการขนส่งโดยรัฐวิสาหกิจดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ในปัจจุบันรัฐวิสาหกิจมีรูปแบบการดำเนินงานในลักษณะของบริษัทในเครือของรัฐวิสาหกิจ ซึ่ง “บริษัทในเครือ” หมายถึง บริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนที่รัฐวิสาหกิจมีทุนเกินกว่าร้อยละ 25<sup>89</sup> โดยหลักเกณฑ์การจัดตั้งหรือการร่วมทุนนั้นให้ปฏิบัติตามกฎหมายที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น อย่างไรก็ตาม แม้จะมีฐานะเป็นบริษัทในเครือของรัฐวิสาหกิจเช่นเดียวกันแต่สถานภาพของบริษัทในเครือแต่ละแห่งนั้นอาจมีความแตกต่างกันคือ ในกรณีที่บริษัทในเครือเป็นรัฐวิสาหกิจและกรณีที่บริษัทในเครือไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ ส่งผลให้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ด้านแรงงานมีความแตกต่างกันซึ่งรวมถึงการใช้สิทธินัดหยุดงานด้วย ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องพิจารณาสถานภาพของบริษัทในเครือเพื่อพิจารณาการนำกฎหมายแรงงานสัมพันธ์มาบังคับใช้อย่างเหมาะสม หากบริษัทในเครือเป็นรัฐวิสาหกิจต้องอยู่ใต้อำนาจบังคับของพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 แต่หากบริษัทในเครือไม่เป็นรัฐวิสาหกิจย่อมอยู่ใต้อำนาจบังคับของพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 อันทำให้หลักเกณฑ์และขั้นตอนมีความแตกต่างกันออกไป

การนำกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์มาบังคับใช้กับบริษัทในเครือของรัฐวิสาหกิจนั้นต้องพิจารณาจากพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มาตรา 6 ซึ่งกำหนดนิยามศัพท์ของ “รัฐวิสาหกิจ” หมายถึง (1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ และ (2) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า หรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ หากหน่วยงานใดเข้าลักษณะเป็นรัฐวิสาหกิจตามบทนิยามศัพท์ในมาตรา 6 นี้แล้วย่อมต้องอยู่ใน

<sup>89</sup> คู่มือในการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การจัดตั้ง/ร่วมทุนและกำกับดูแลบริษัทในเครือของรัฐวิสาหกิจ [ออนไลน์], แหล่งที่มา [http://www.sepo.go.th/spaw/uploads/files/11\\_1\\_1.pdf](http://www.sepo.go.th/spaw/uploads/files/11_1_1.pdf)

บังคับพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 เว้นแต่จะมีพระราชกฤษฎีกายกเว้นไว้  
ตามมาตรา 5<sup>90</sup>

ส่วนในกรณีที่รัฐวิสาหกิจได้ถือหุ้นอยู่ในบริษัทในเครือแต่ต่อมามีการ  
แปรรูปรัฐวิสาหกิจ อันส่งผลให้สถานภาพรัฐวิสาหกิจมีการเปลี่ยนแปลงไปคือ จากรัฐวิสาหกิจตาม  
มาตรา 6(1) เป็นมาตรา 6(2) ย่อมส่งผลต่อสถานภาพความเป็นรัฐวิสาหกิจของบริษัทในเครือด้วย  
เนื่องจากตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มาตรา 6 บัญญัติให้รัฐวิสาหกิจ  
หมายถึง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐ  
ตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ ตลอดจนบริษัทหรือห้าง  
หุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า หรือรัฐวิสาหกิจ  
ข้างต้นมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบนั้น แสดงให้เห็นถึงความมุ่งหมายให้กฎหมายว่าด้วย  
แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ใช้บังคับเฉพาะแก่รัฐวิสาหกิจประเภทที่อยู่ในภาคกฎหมายมหาชน  
แท้ ๆ และบริษัทลูกของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวเท่านั้น ดังนั้น ในกรณีที่มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและ  
ทำให้รัฐวิสาหกิจนั้นไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามมาตรา 6(1) จึงส่งผลให้บริษัทในเครือเปลี่ยนสภาพไม่  
เป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 อีกต่อไป จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่ง  
พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 และย่อมตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย  
แรงงานที่ใช้บังคับกับภาคเอกชนทั่วไป ได้แก่ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518<sup>91</sup>

ดังนั้นในกรณีที่บริษัทในเครือของรัฐวิสาหกิจมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ  
ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 การใช้สิทธินัดหยุดงาน  
ย่อมเป็นไปในลักษณะเดียวกับรัฐวิสาหกิจทั่วไปคือ อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายแรงงาน  
รัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ สิทธินัดหยุดงานถูกจำกัดโดยเด็ดขาด เว้นแต่มีการตราพระราชกฤษฎีกายกเว้น  
ไว้ แต่หากสถานภาพของบริษัทในเครือไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามมาตรา 5 การใช้สิทธินัดหยุดงาน  
ย่อมต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>90</sup> มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 บัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับ  
แก่รัฐวิสาหกิจตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ให้รัฐวิสาหกิจทั้งหลายอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ ไม่ว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นหรือกฎหมายที่  
เกี่ยวข้องจะกำหนดไว้เช่นใดก็ตาม เว้นแต่รัฐวิสาหกิจที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง

<sup>91</sup> บันทึกละเอียดที่ 734/2544 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง รัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้บังคับแห่ง  
พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 (กรณีบริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน),



#### 4.3.2.2. การจำกัดสิทธินัดหยุดงานในบริการสาธารณะด้านการขนส่งที่จัดทำ โดยเอกชน

นอกจากการจำกัดสิทธินัดหยุดงานของลูกจ้างภาครัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ที่ห้ามลูกจ้างรัฐวิสาหกิจทำการนัดหยุดงานในทุกกรณี และการไม่มีสิทธินัดหยุดงานของข้าราชการอันเนื่องมาจากกฎหมายที่ให้สิทธินัดหยุดงาน คือพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาตรา 4 กำหนดให้พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่ ราชการทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นรวมทั้งราชการของกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ดังนั้นในส่วน of ลูกจ้างภาคเอกชนซึ่งอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ย่อมมีสิทธินัดหยุดงานได้ แต่การจำกัดสิทธิของลูกจ้างในภาคเอกชนยังปรากฏในกฎหมายนี้ในมาตรา 23 ซึ่งจำกัดสิทธินัดหยุดงานของลูกจ้างในกิจการบางประเภท ได้แก่ การรถไฟ การท่าเรือ และกิจการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งในกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ลงวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ได้กำหนดกิจการที่อยู่ใต้บังคับของมาตรา 23 รวมถึงกิจการขนส่งทางบก ทางน้ำ ทางอากาศ ตลอดจนกิจการส่งเสริมการขนส่งหรือเกี่ยวเนื่องกับการขนส่ง ณ สถานีขนส่ง ท่าเทียบเรือ ท่าอากาศยาน โดยกิจการเหล่านี้มีการกำหนดขั้นตอนการระงับข้อพิพาทที่แตกต่างไปจากลูกจ้างในกิจการทั่วไป มีการใช้การระงับข้อพิพาทโดยการชี้ขาดโดยบังคับ ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิของลูกจ้างในภาคเอกชนซึ่งปฏิบัติหน้าที่อันเกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะด้านการขนส่งนั่นเอง ดังนั้นในการขนส่งที่จัดทำโดยภาคเอกชน สิทธินัดหยุดงานของพนักงานถูกจำกัดโดยกำหนดให้กิจการขนส่ง กิจการบริการส่งเสริมการขนส่งหรือกิจการเกี่ยวเนื่องกับการขนส่ง เป็นกิจการที่ต้องชี้ขาดโดยบังคับตามกฎหมาย แรงงานสัมพันธ์

#### 4.3.3 ความรับผิดชอบที่เกิดจากการนัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่ง

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการนัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่งนั้นเป็นสิ่งที่ไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากมีกฎหมายบัญญัติในลักษณะที่เป็นการจำกัดสิทธิไม่ว่าจะเป็นพนักงานในภาครัฐวิสาหกิจที่พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ห้ามมิให้ทำการนัดหยุดงานหรือการกำหนดให้กิจการขนส่ง กิจการบริการส่งเสริมการขนส่งหรือกิจการเกี่ยวเนื่องกับการขนส่ง เป็นกิจการที่ต้องชี้ขาดโดยบังคับตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์อันส่งผลให้การนัดหยุดงานของพนักงานภาคเอกชนที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับบริการสาธารณะด้านการขนส่งไม่สามารถกระทำได้อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันพบได้ว่าการนัดหยุดงานเกิดขึ้นอยู่เสมอ จึงควรพิจารณาถึงความรับผิดชอบที่ผู้ทำการนัดหยุดงาน โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนี้

#### 4.3.3.1 ความรับผิดชอบทางอาญา

ในระหว่างที่มีการนัดหยุดงาน หากลูกจ้างได้กระทำการอันใดอันเป็นความผิดตามกฎหมายอาญา ลูกจ้างย่อมมีความรับผิดชอบ โดยทั่วไปแล้วการนัดหยุดงานมักเกี่ยวกับความผิดดังต่อไปนี้ ความผิดต่อเสรีภาพ ระหว่างที่มีการนัดหยุดงาน หากมีการบีบบังคับ หรือปิดล้อมไม่ให้ฝ่ายนายจ้างออกจากโรงงานหรือมีการขัดขวางลูกจ้างที่มีได้เข้าร่วมนัดหยุดงานไม่ให้เข้าไปทำงานตามปกติ ถือเป็นกระทำความผิดฐานหน่วงเหนี่ยวหรือกักขัง<sup>92</sup> ความผิดต่อทรัพย์สิน ไม่ว่าจะเป็นการลักทรัพย์ ชักยอกทรัพย์ รวมถึงความผิดทำให้เสียทรัพย์ เป็นต้น

#### 4.3.3.2 ความรับผิดชอบทางแพ่ง

นอกจากความรับผิดชอบทางอาญาแล้ว การนัดหยุดงานมักก่อให้เกิดความรับผิดชอบทางแพ่งแก่คนงานที่ทำการนัดหยุดงาน ไม่ว่าจะเป็นความรับผิดชอบตามสัญญาจ้างแรงงานที่นายจ้างทำกับลูกจ้าง ความรับผิดชอบทางละเมิด และความรับผิดชอบตามสัญญาสัมปทาน ดังนี้

##### 4.3.3.2.1 ตามสัญญาจ้างแรงงาน

ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างย่อมเป็นไปตามสัญญาจ้างแรงงานหรือข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง โดยส่วนใหญ่แล้วลูกจ้างในภาคเอกชนซึ่งทำงานให้นายจ้าง ข้อตกลงต่างๆย่อมกำหนดให้เป็นไปตามสัญญาจ้างแรงงาน หากการใช้สิทธินัดหยุดงานดังกล่าวไม่เป็นไปตามที่กฎหมายให้สิทธิ ลูกจ้างย่อมมีความรับผิดชอบตามสัญญาจ้างแรงงานในประเด็นดังต่อไปนี้

##### 1. ค่าจ้าง

สัญญาจ้างแรงงานเป็นสัญญาต่างตอบแทนที่ลูกจ้างตกลงที่จะทำงานให้แก่นายจ้าง และนายจ้างตกลงที่จะจ่ายสินจ้างแก่ลูกจ้างตลอดเวลาที่ทำงาน นายจ้างมีหน้าที่ต้องจ่ายค่าจ้างให้ลูกจ้างตามสัญญา แต่เมื่อลูกจ้างไม่ได้มาทำงานอันเนื่องมาจากการนัดหยุดงาน นายจ้างก็ไม่ต้องจ่ายค่าจ้างให้ลูกจ้างเป็นการตอบแทน โดยนายจ้างไม่ต้องจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างตลอดระยะเวลาที่ลูกจ้างทำการนัดหยุดงาน การที่ลูกจ้างนัดหยุดงานย่อมจะต้องเล็งเห็นความเสียหายอันจะเกิดแก่นายจ้าง และลูกจ้างก็ต้องยอมรับผลแห่งการที่ไม่ได้ทำงานแก่นายจ้างด้วย

<sup>92</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 310

ดังนั้น เมื่อทั้งลูกจ้างซึ่งนัดหยุดงาน และนายจ้างก็ปิดงานเป็นการโต้ตอบกันโดยสมัครใจและถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานแล้ว จึงเรียกสิทธิอันจะพึงเกิดจากการจ้างแรงงานหาได้ไม่ ลูกจ้างจึงไม่มีสิทธิได้รับค่าจ้างระหว่างนัดหยุดงาน<sup>93</sup>

## 2. การเลิกจ้างและการลงโทษ

ระหว่างการนัดหยุดงาน หากการนัดหยุดงานนั้นเป็นการนัดหยุดงานที่ชอบด้วยกฎหมาย นายจ้างย่อมไม่มีสิทธิในการเลิกจ้าง หรือลงโทษทางวินัยใดๆแก่ลูกจ้าง ซึ่งเกี่ยวข้องกับการนัดหยุดงานนั้น ซึ่งรวมถึงการโยกย้ายหน้าที่การงานของลูกจ้าง หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการยื่นข้อเรียกร้องนั้น หากการนัดหยุดงานนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย นายจ้างย่อมมีสิทธิในการเลิกจ้างหรือลงโทษลูกจ้างที่ทำการนัดหยุดงานได้โดยถือว่าเป็นการกระทำที่จงใจทำให้นายจ้างได้รับความเสียหาย และหากการนัดหยุดงานนั้นเป็นเวลามากกว่า 3 วันถือได้ว่าลูกจ้างละทิ้งหน้าที่การงานเกินกว่า 3 วัน อันเป็นเหตุให้นายจ้างสามารถเลิกจ้างได้

## 3. สวัสดิการอื่นที่มีใช้ค่าจ้าง

สวัสดิการอื่นที่มีใช้ค่าจ้างที่นายจ้างจัดให้แก่ลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานหรือข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง เช่น ที่พัก หรือเงินช่วยเหลือ ค่าเช่าบ้าน เป็นต้น นายจ้างจะปฏิเสธไม่จัดให้ลูกจ้างในระหว่างการนัดหยุดงานไม่ได้ เพราะสัญญาจ้างแรงงานยังไม่สิ้นสุดและสวัสดิการอื่นที่มีใช้ค่าจ้างก็มีใช้ค่าจ้างที่นายจ้างต้องจ่ายเพื่อตอบแทนการทำงานในเวลาทำงานปกติของลูกจ้างแต่อย่างใด แต่การจัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้างนั้น หากสภาพความเป็นนายจ้างลูกจ้างสิ้นสุดไป การจัดสวัสดิการย่อมสิ้นสุดลงตามด้วย

## 4. ตำแหน่งและอายุการทำงาน

การนัดหยุดงานไม่มีผลให้อายุการทำงานของลูกจ้างสิ้นสุดลง เพราะสัญญาจ้างแรงงานยังไม่สิ้นสุดเพียงแต่ระงับชั่วคราว ฐานะความเป็นนายจ้างและลูกจ้างยังคงมีอยู่ ไม่ได้สิ้นสุดไปแต่อย่างใด การกลับเข้ามาทำงานของลูกจ้างเป็นการกลับมาในฐานะลูกจ้างเดิม ไม่ใช่ในฐานะลูกจ้างใหม่ เพราะไม่มีการเลิกจ้าง นายจ้างจะถือเป็นเหตุไม่ขึ้นค่าจ้างหรือลดตำแหน่งหรือเปลี่ยนแปลงตำแหน่งหน้าที่การงานโดยลูกจ้างไม่ยินยอมด้วยสาเหตุการนัดหยุดงานไม่ได้ แต่การนัดหยุดงานที่มีชอบด้วยกฎหมายย่อมส่งผลให้อายุการทำงานของลูกจ้างสิ้นสุดลง

<sup>93</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 3996/2524

## 5. สิทธิในเงินทดแทนและประโยชน์อื่นตามกฎหมาย

สิทธิในเงินทดแทนตามกฎหมายเงินทดแทนนั้น มีหลายกรณี ได้แก่ กรณีประสบอันตราย กรณีเจ็บป่วย และกรณีสูญหาย การพิจารณาถึงสิทธิในเงินทดแทนนั้น ต้องพิจารณาจากเหตุที่ลูกจ้างประสบอันตราย เจ็บป่วย หรือสูญหายนั้นว่ามีสาเหตุมาจากการทำงาน ให้นายจ้างและเกิดขึ้นในระหว่างการทำงานหรือไม่ หากเกิดขึ้นจากการทำงานแล้ว ลูกจ้างยังคงมีสิทธิในเงินทดแทนเช่นเดิม ส่วนสิทธิประโยชน์อื่นๆตามกฎหมายประกันสังคมนั้น ลูกจ้างยังคงมีสิทธิตามกฎหมายทุกประการ หากได้ปฏิบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด เพราะสัญญาจ้างยังไม่สิ้นสุดลงและตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกฎหมายประกันสังคม แม้สัญญาจ้างจะสิ้นสุดลงแล้วแต่สิทธิตามกฎหมายประกันสังคมยังคงมีอยู่ไปอีกระยะเวลาหนึ่ง

### 4.3.3.2.2 ความรับผิดชอบทางละเมิด

การนัดหยุดงานที่ชอบด้วยกฎหมาย แม้นายจ้างได้รับความเสียหาย ลูกจ้างก็ไม่มี ความผิดฐานจงใจทำให้นายจ้างได้รับความเสียหาย เพราะความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลธรรมชาติจากการนัดหยุดงานที่กฎหมายอนุญาตให้ทำได้ ถ้าไม่มีกฎหมายรับรองการใช้สิทธินัดหยุดงานของลูกจ้างหรือสหภาพแรงงานไว้แล้ว การนัดหยุดงานก็เป็นการจงใจทำให้นายจ้างได้รับความเสียหายอยู่ในตัว เพราะการที่ลูกจ้างหรือสหภาพแรงงานร่วมกันนัดหยุดงานก็เพื่อทำให้เกิดความเสียหายให้แก่ นายจ้าง โดยหวังว่าเมื่อนายจ้างไม่สามารถทนต่อความเสียหายที่ได้รับได้ก็อาจยอมตามข้อเรียกร้องของลูกจ้างหรือสหภาพแรงงาน อย่างไรก็ตามการนัดหยุดงาน ลูกจ้างย่อมมีเจตนาให้นายจ้างได้รับความเสียหายเพื่อให้ยินยอมทำตามข้อเรียกร้องของลูกจ้าง แต่หากเป็นการใช้สิทธิตามที่กำหนดแล้ว กฎหมายมองว่าเป็นการกระทำที่สร้างความกดดันให้กับนายจ้าง ซึ่งเป็นอำนาจต่อรองของลูกจ้างหรือสหภาพแรงงานตามหลักการแรงงานสัมพันธ์ซึ่งยอมรับกันโดยทั่วไป แม้ว่าสภาพปกติของการหยุดงานนั้น ได้แก่การที่ลูกจ้างหยุดกระทำการใดๆ อันลูกจ้างมีหน้าที่ต้องกระทำอยู่ตามปกติ เช่น หยุดผลิตสินค้า หรือหยุดขนส่งสินค้า เป็นต้น ผลที่เกิดขึ้นจากการหยุดผลิตหรือหยุดขนส่งดังกล่าวย่อมถือว่าเป็นผลธรรมชาติหรือธรรมชาติของการหยุดงาน แต่ถ้าในระหว่างการนัดหยุดงานลูกจ้างใช้วิธีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น ยึดโรงงาน ปิดกั้นหรือกีดขวางทางเข้า – ออก กักขังหน่วยงานเหี้ยมนายจ้าง การกระทำดังกล่าวของลูกจ้างย่อมเป็นการละเมิดสิทธิของนายจ้าง และบางกรณีนอกจากจะละเมิดสิทธิของนายจ้างแล้ว ยังถือว่าเป็นการจงใจทำให้นายจ้างได้รับความเสียหาย ซึ่งทำให้นายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างนั้นได้โดยไม่ต้องจ่ายค่าชดเชย

#### 4.3.3.3 ความรับผิดชอบสัญญาสัมปทาน

ในกรณีที่ผู้จัดทำบริการสาธารณะด้านการขนส่งนั้นเป็นเอกชนที่ได้รับมอบสัมปทานตามสัญญาสัมปทานเพื่อเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะ ข้อตกลงและรายละเอียดในการจัดทำบริการย่อมต้องเป็นไปตามที่ได้ตกลงกันไว้ในสัญญาสัมปทาน เมื่อมีการนัดหยุดงานเกิดขึ้นอาจก่อให้เกิดผลตามที่สัญญาสัมปทานกำหนด ดังนี้

##### 4.3.3.3.1 เลิกสัญญา

สัญญาสัมปทานบริการสาธารณะย่อมสิ้นสุดเมื่อเป็นไปตามข้อบังคับในสัญญาสัมปทานคือ อาจเป็นสัญญาสัมปทานที่มีกำหนดระยะเวลา เมื่อระยะเวลาที่กำหนดในสัญญาสัมปทานสิ้นสุดลงสัญญาสัมปทานนั้นก็หมดอายุ โดยอาจมีการต่ออายุสัญญาสัมปทานได้ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามข้อตกลงระหว่างผู้ให้สัมปทานและผู้รับสัมปทาน แต่หากเอกชนคู่สัญญาไม่ดำเนินการ หรือปฏิบัติงานล่าช้า ปฏิบัติงานบกพร่องหรือไม่เป็นไปตามสัญญา หรือมีการโอนงานไปให้บุคคลภายนอกทำโดยไม่ได้รับความยินยอมจากคู่สัญญา ฝ่ายปกครองสามารถใช้สิทธิในการบอกเลิกสัญญากับคู่สัญญาฝ่ายเอกชนได้หากเข้าเงื่อนไขตามสัญญาที่ให้อำนาจไว้ในสัญญาทางปกครอง การนัดหยุดงานของบุคลากรในระบบขนส่งสาธารณะถือเป็นการขัดขวางการดำเนินงานของบริการสาธารณะ ซึ่งฝ่ายปกครองผู้รับผิดชอบต้องแก้ไขโดยเข้าไปทำแทนคู่สัญญาฝ่ายเอกชนหรือยึดกลับมาทำเอง เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ

##### 4.3.3.3.2 เรียกค่าเสียหาย

นอกเหนือจากสิทธิในการเลิกสัญญาของฝ่ายปกครองแล้ว ในกรณีที่เกิดการนัดหยุดงานแล้วเกิดความเสียหายเกี่ยวกับการดำเนินการตามสัญญาสัมปทาน ฝ่ายปกครองในฐานะคู่สัญญาย่อมมีสิทธิเรียกค่าเสียหายจากคู่สัญญาฝ่ายเอกชนได้ รวมถึงในกรณีที่ฝ่ายรัฐต้องเข้าจัดทำบริการสาธารณะนั้นเองหรือจ้างให้เอกชนอื่นทำ เนื่องจากคู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่ปฏิบัติตามสัญญา ฝ่ายรัฐสามารถเรียกร้องค่าเสียหายจากคู่สัญญาฝ่ายเอกชนสำหรับค่าใช้จ่ายที่เสียไปเพื่อจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นหน้าที่ของเอกชนคู่สัญญา

#### 4.4 บทสรุปการใช้สิทธิในการนัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่งในประเทศไทย

สิทธินัดหยุดงานเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองตามกฎหมายไทย คนงานสามารถทำการนัดหยุดงานได้เมื่อได้ทำตามขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด แต่ในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่งนั้น กฎหมายถือว่าเป็นกิจการที่มีความสำคัญ การนัดหยุดงานจึงไม่สามารถกระทำได้ สิทธิ

นัดหยุดงานของคนงานจึงถูกจำกัดในกรณีที่เป็นคนงานในภาครัฐวิสาหกิจ พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ห้ามมิให้คนงานนัดหยุดงานไม่ว่ากรณีใดๆ ดังนั้นสิทธินัดหยุดงานจึงถูกจำกัดโดยเด็ดขาด ส่วนคนงานที่จัดทำบริการสาธารณะด้านการขนส่งโดยเอกชน สิทธิหน้าที่ด้านแรงงานย่อมเป็นไปตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ซึ่งถึงแม้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์มีบทบัญญัติซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนอันเกี่ยวกับการใช้สิทธินัดหยุดงาน แต่ในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่งนั้น การนัดหยุดงานไม่สามารถกระทำได้ ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้กิจการขนส่งและกิจการที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งนั้นเป็นกิจการประเภทที่มีความสำคัญ เมื่อมีข้อพิพาทด้านแรงงานเกิดขึ้นระหว่างคนงานและนายจ้าง ข้อพิพาทแรงงานนั้นถูกกำหนดให้เข้าสู่การชี้ขาดข้อพิพาทคือการชี้ขาดข้อพิพาทโดยบังคับ คนงานจึงไม่สามารถทำการนัดหยุดงานได้ ดังนั้นสิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่งในประเทศไทยไม่ว่าจะเป็นรัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนจึงถูกจำกัดโดยเด็ดขาด ไม่สามารถกระทำได้ไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายถือว่าบริการสาธารณะด้านการขนส่งนั้นเป็นกิจการที่มีความสำคัญต่อประชาชน การนัดหยุดงานอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อประชาชนผู้ใช้บริการ จึงจำกัดสิทธินัดหยุดงานเช่นนี้ แต่เนื่องจากรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะด้านการขนส่งในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงไป รัฐมิได้เป็นผู้ผูกขาดการให้บริการแต่เพียงรายเดียว และประชาชนมีทางเลือกในการเข้ารับบริการ ดังนั้นการพิจารณากฎหมายที่บังคับใช้กับรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะด้านการขนส่งในปัจจุบันย่อมทำให้สิทธินัดหยุดงานของคนงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่งในประเทศไทยมีความเหมาะสมและเท่าเทียมกับนานาประเทศต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทวิเคราะห์ปัญหาการใช้สิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่ง

สิทธินัดหยุดงานได้รับการยอมรับว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานเพื่อใช้ในการเจรจาต่อรอง การจำกัดสิทธินัดหยุดงานนั้นอาจกระทำได้ในกิจการบางประเภทที่มีความสำคัญ หากมีการนัดหยุดงานอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายต่อส่วนรวมทั้งในระดับประชาชนผู้ใช้บริการและระดับประเทศ การขนส่งสาธารณะถือเป็นกิจการประเภทหนึ่งที่มีความสำคัญ เป็นบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน แต่สิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่งนั้นมีลักษณะที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ มีข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับสิทธิด้านแรงงานกำหนดถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธินัดหยุดงาน และในประเทศส่วนใหญ่ยอมรับสิทธินัดหยุดงานในการให้บริการประเภทนี้ สำหรับประเทศไทยนั้น ในสถานการณ์ปัจจุบัน การนัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่งในประเทศไทยเกิดขึ้นบ่อยครั้ง ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายต่อประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะ ทั้งที่สิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่งนั้นถูกจำกัดโดยเด็ดขาดไม่ว่าจะเป็นตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 หรือพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 เป็นเหตุให้ทุกครั้งที่มีการนัดหยุดงานในบริการสาธารณะด้านการขนส่งเกิดขึ้นจึงเป็นการกระทำที่มีขอบข่ายกฎหมายทุกครั้ง ประกอบกับเมื่อคนงานตัดสินใจนัดหยุดงานแล้วก็ได้กระทำการในทางที่คำนึงถึงประโยชน์ของส่วนรวม จึงส่งผลให้เกิดทัศนคติในแง่ลบต่อผู้ที่ทำการนัดหยุดงาน ดังนั้น การพิจารณาความสอดคล้องของกฎหมายไทยกับข้อตกลงระหว่างประเทศ ตลอดจนมาตรการที่อาจนำมาใช้เมื่อมีการนัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่ง อาจช่วยพัฒนาให้การใช้สิทธินัดหยุดงานไม่ถูกต้องด้านจากประชาชนดังเช่นปัจจุบัน

### 5.1 สิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่งกับบทบาทของประเทศไทยในฐานะสมาชิกองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

สิทธิในการนัดหยุดงานปรากฏอยู่ในข้อตกลงระหว่างประเทศหลายฉบับ ได้แก่ กฎบัตรว่าด้วยสังคมแห่งสหภาพยุโรป กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศอันกำหนดโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นตราสารที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะทั้งอนุสัญญาและข้อแนะนำมีผลเป็นการสร้างมาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐาน (Fundamental Labour Standards) นอกเหนือจากนี้ องค์การแรงงานระหว่างประเทศยังมีบทบาทเกี่ยวกับการสนับสนุน ส่งเสริมให้ประเทศสมาชิก

ปรับปรุงกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ ในส่วนของบทบัญญัติเกี่ยวกับแรงงานให้สอดคล้องกับอนุสัญญาต่างๆขององค์การ เมื่ออนุสัญญาขององค์การจะมีได้มีการกำหนดถึงบทลงโทษสำหรับประเทศที่ได้ให้สัตยาบันแต่ไม่ได้ปฏิบัติตามอนุสัญญา เพราะองค์การเน้นการปฏิบัติตามอนุสัญญาโดยสมัครใจ เช่นเดียวกับการเข้าเป็นสมาชิกขององค์การหรือการลงนามในอนุสัญญาแต่ละฉบับขององค์การก็เป็นไปโดยสมัครใจเช่นเดียวกัน ทั้งนี้เนื่องจากในแต่ละประเทศมีความแตกต่างทั้งทางด้านสังคม วัฒนธรรมตลอดจนบทบัญญัติของกฎหมายที่แตกต่างกัน ดังนั้นแม้้องค์การจะมีหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานแรงงานพื้นฐาน แต่ก็เป็นการให้โอกาสประเทศสมาชิกในการเลือกขอบเขตข้อผูกพันที่จะปฏิบัติตามอนุสัญญาเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับความสามารถของแต่ละประเทศในการที่จะปฏิบัติตามอนุสัญญา ในบรรดาตราสารที่กำหนดโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศนั้น ปฏิญญาสากลว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน (Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work) อันประกอบด้วยอนุสัญญาจำนวน 8 ฉบับให้ความสำคัญกับสิทธิของแรงงานและการคุ้มครองการใช้แรงงาน ประกอบด้วย การคุ้มครองเสรีภาพในการสมาคม การคุ้มครองการใช้แรงงานบังคับ การคุ้มครองอายุขั้นต่ำในการจ้างงาน และการคุ้มครองการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน ดังนั้นปฏิญญาฉบับนี้ถือเป็นการกำหนดมาตรฐานแรงงานหลักอันเกี่ยวกับการใช้แรงงาน ในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้สิทธินัดหยุดงานนั้น มีอนุสัญญาสำคัญที่เกี่ยวข้องจำนวน 2 ฉบับคือ อนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน ค.ศ. 1948 (Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention) อันมีสาระสำคัญคือ คนงานและนายจ้างสามารถใช้สิทธิในการรวมตัวกันได้อย่างเสรีโดยไม่ต้องได้รับอนุญาตล่วงหน้าจากรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐต้องละเว้นการแทรกแซงใดๆที่จะจำกัดสิทธิในการดำเนินกิจกรรมขององค์กรของทั้งคนงานและนายจ้าง และสหภาพมีเสรีภาพในการเข้าร่วมกับองค์กรใดๆทั้งในประเทศและต่างประเทศได้โดยเสรีและอนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวกันและร่วมเจรจาต่อรอง (Right to organize and Collective Bargaining Convention) เป็นอนุสัญญาที่คุ้มครองคนงานจากการกระทำใดๆอันเป็นการเลือกปฏิบัติด้วยสาเหตุที่เป็นสมาชิกสหภาพแรงงานและส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์จากกลไกการเจรจา โดยสมัครใจทั้งนายจ้างและองค์กรนายจ้างและองค์กรคนงาน

องค์การแรงงานระหว่างประเทศถือว่าสิทธินัดหยุดงานนั้นเป็นสิทธิพื้นฐานที่มีความจำเป็นของคนงานและองค์กรของคนงาน โดยสิทธินัดหยุดงานหมายความว่า คนงานและองค์กรของคนงานมีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายในการส่งเสริมและปกป้องผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจและ



สังคมของตน ซึ่งสิทธินัดหยุดงานนี้เป็นผลที่ตามมาจากสิทธิและเสรีภาพในการสมาคมซึ่งได้รับการคุ้มครองตามอนุสัญญา ในปัจจุบันประเทศไทยยังมิได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาที่เกี่ยวกับสิทธินัดหยุดงานทั้งสองฉบับ มีการให้เหตุผลถึงความไม่พร้อมด้านกฎหมายจึงเป็นเหตุให้ยังมิได้ให้สัตยาบันอนุสัญญา ทั้งที่มีการเรียกร้องจากขบวนการแรงงานอยู่เสมอและเป็นระยะเวลาค่อนข้างนาน คนงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่งเป็นแรงงานประเภทหนึ่งที่ได้รับผลโดยตรงจากการไม่ให้สัตยาบันเพราะถูกจำกัดสิทธิอย่างเด็ดขาดไม่ว่าจะเป็นคนงานในภาคเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจก็ตาม อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยแม้ยังมิได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาอันเป็นเหตุให้ไม่มีพันธกรณีที่ต้องนำอนุสัญญามาบังคับใช้ภายในประเทศ แต่ในฐานะที่เป็นรัฐสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ย่อมมีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตามธรรมนูญก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศที่กำหนดหน้าที่ให้รัฐสมาชิกที่ยังมิได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาขององค์การ และควรพิจารณาถึงการให้สัตยาบันเพื่อคุ้มครองสิทธิแรงงาน ดังนี้

#### 5.1.1 หน้าที่ในฐานะรัฐสมาชิกที่ยังมิได้มีการให้สัตยาบันอนุสัญญา

เพื่อให้มาตรฐานแรงงานในแต่ละประเทศเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ธรรมนูญก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศจึงกำหนดหน้าที่ให้รัฐสมาชิกต้องดำเนินการเกี่ยวกับอนุสัญญาถึงแม้ประเทศนั้นจะยังมิได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาก็ตาม เมื่อสิทธินัดหยุดงานเป็นสิทธิที่ปรากฏอยู่ในอนุสัญญาฉบับที่ 87 และ 98 อันประเทศไทยยังมิได้ให้สัตยาบัน ประเทศไทยย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติเพื่อแสดงให้เห็นถึงมาตรฐานด้านแรงงานของประเทศไทยต่อนานาชาติ โดยหน้าที่ในฐานะรัฐสมาชิกได้แก่

##### 5.1.1.1 หน้าที่ในการนำเสนออนุสัญญาต่อองค์กรที่มีอำนาจภายในรัฐ

ธรรมนูญก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศข้อ 19 วรรค 5 (บี) ได้กำหนดให้รัฐสมาชิกมีพันธกรณีที่จะต้องนำเสนออนุสัญญาต่อองค์กรที่มีอำนาจภายใน 1 ปี นับแต่วันที่เปิดการประชุมหรืออย่างมากที่สุดภายใน 18 เดือนในกรณีที่ไม้อาจทำได้ภายใน 1 ปี เพื่อให้มีการบัญญัติเป็นกฎหมายบังคับใช้ภายในรัฐ หรือมีการดำเนินการอื่นใดเพื่อให้อนุสัญญามีผลบังคับใช้ การกำหนดให้รัฐสมาชิกมีพันธกรณีที่ต้องนำเสนออนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศต่อองค์กรที่มีอำนาจนั้น นับเป็นความพยายามที่จะทำให้อนุสัญญามีประสิทธิภาพและมีผลมากกว่าสนธิสัญญาทางการทูตแบบเดิม และเป็นปรากฏการณ์ใหม่สำหรับกฎหมายระหว่างประเทศ โดยหลักเกณฑ์ที่ทำให้มีการนำเสนออนุสัญญาต่อองค์กรที่มีอำนาจภายในรัฐเป็นการประนีประนอม

ระหว่างผู้ที่ต้องการให้อนุสัญญามีลักษณะบังคับ ( a mandatory character) ทั้งนี้ที่มีการรับด้วยบท (adopted) กับผู้ที่ไม่เห็นด้วยเนื่องด้วยเหตุผลของหลักอำนาจอธิปไตยของรัฐและการใช้อำนาจรัฐสภา<sup>94</sup>

#### 5.1.1.2 หน้าที่ในการรายงานสถานภาพของอนุสัญญาที่มีได้ให้สัตยาบัน

เมื่อรัฐสมาชิกรับเสนออนุสัญญาต่อองค์กรที่มีอำนาจตามข้างต้นแล้ว องค์กรที่มีอำนาจนั้นได้พิจารณาและปฏิเสธการให้สัตยาบันต่ออนุสัญญา ธรรมเนียมก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ข้อ 19 วรรค 5 (อี) กำหนดให้รัฐสมาชิกยังคงมีหน้าที่ในการรายงานต่อผู้อำนวยการ สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับสถานะของอนุสัญญาที่มีได้ให้สัตยาบันว่า อนุสัญญานั้นมีสถานะเป็นอย่างไร มีการออกกฎหมายภายในรัฐโดยนำหลักเกณฑ์ที่ปรากฏในอนุสัญญามาปรับใช้หรือไม่ และรัฐสมาชิกต้องแสดงเหตุผลที่ไม่อาจปฏิบัติตามอนุสัญญา หรือกรณีที่มีการปรับกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาแล้วต้องแสดงเหตุผลที่ให้สัตยาบันล่าช้า

สำหรับประเทศไทยนั้น แม้จะยังมีได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 87 ซึ่งเป็นอนุสัญญาพื้นฐานที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศรับรองในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธินัดหยุดงาน แต่ประเทศไทยได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ธรรมเนียมก่อตั้งกำหนดคือ มีการรายงานไปยังคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญว่าด้วยการปฏิบัติให้เป็นไปตามอนุสัญญาและข้อแนะเกี่ยวกับสถานะของอนุสัญญาฉบับที่ 87 โดยชี้แจงเหตุผลที่ปฏิเสธการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่า “เนื่องจากกฎหมายภายในของประเทศไทยยังไม่ได้บัญญัติให้สอดคล้องกับอนุสัญญาทั้งหมด” นอกจากนี้ประเทศไทยยังอยู่ภายใต้การตรวจสอบโดยคณะกรรมการว่าด้วยเสรีภาพในการรวมตัวเป็นสมาคมและคณะกรรมการเสาะหาข้อเท็จจริงและไต่ถามเกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมตัวเป็นสมาคม ซึ่งเป็นกระบวนการตรวจสอบขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการปรับใช้อนุสัญญาเกี่ยวกับหลักเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคมตามอนุสัญญาทั้งสองฉบับ ทั้งนี้การทำงานของคณะกรรมการทั้งสองชุดมีความแตกต่างกันตรงที่คณะกรรมการเสาะหาข้อเท็จจริงและไต่ถามเกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมตัวเป็นสมาคมนั้น สามารถตรวจสอบในประเด็นเกี่ยวกับอนุสัญญาได้เฉพาะในประเทศที่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาและให้ความยินยอมในการตรวจสอบเท่านั้น ในขณะที่คณะกรรมการว่าด้วยเสรีภาพในการรวมตัวเป็นสมาคม สามารถตรวจสอบประเทศที่เป็นสมาชิกขององค์การได้โดยไม่จำเป็นว่าประเทศสมาชิกได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาทั้งสองฉบับแล้วหรือไม่ ซึ่งบทบาทในการตรวจสอบโดยคณะกรรมการเช่นนี้มีผลต่อการแก้ไข

<sup>94</sup>History of International Labour Organization, New York, Octagon Books อ้างถึงในรุจิเรข ชุ่มเกสรกุลกิจ.

“อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 ว่าด้วยเรื่อง เสรีภาพในการเป็นสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้ง ค.ศ. 1948.” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545)

ปรับปรุงบทบัญญัติแห่งกฎหมายภายในประเทศเป็นอย่างมาก เช่น ในปีค.ศ. 1991 คณะกรรมการว่าด้วยเสรีภาพในการรวมตัวเป็นสมาคมได้พิจารณาข้อกล่าวหาที่ทาง The International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU) และ The International Federation of Building and Woodworkers (IFBWW) ได้ร่วมกันร้องเรียนว่า พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 ของประเทศไทยมีบทบัญญัติที่ขัดแย้งและละเมิดต่อหลักเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคมตามอนุสัญญาฉบับที่ 87 ซึ่งในการนี้ประเทศไทยได้ทำหนังสือชี้แจงเมื่อวันที่ 16 กันยายน ค.ศ. 1991 และภายหลังการพิจารณาข้อกล่าวหา คณะกรรมการว่าด้วยเสรีภาพในการรวมตัวเป็นสมาคมได้จัดทำข้อเสนอแนะเสนอให้ประเทศไทยดำเนินมาตรการต่างๆที่จำเป็นเพื่อปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับที่ 87 โดยไม่ชักช้าและรายงานผลในการดำเนินการในแต่ละขั้นตอน ซึ่งผลของข้อเสนอแนะนี้ได้เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยต้องดำเนินการยกเลิกพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 และดำเนินการออกพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มาใช้บังคับแทน<sup>95</sup>

#### 5.1.2 การให้สัตยาบันอนุสัญญาแรงงานพื้นฐาน

ประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกองค์การแรงงานระหว่างประเทศในปีพ.ศ. 2462 ซึ่งไทยเป็นหนึ่งใน 45 ประเทศที่ร่วมก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยให้สัตยาบันอนุสัญญาจำนวนทั้งสิ้น 15 ฉบับ องค์การแรงงานระหว่างประเทศมีบทบาทในกำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเพื่อให้สมาชิกใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปฏิญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน ซึ่งที่ประชุมใหญ่ได้รับรองปฏิญญาฉบับนี้เพื่อยืนยันพันธะของประเทศสมาชิกขององค์การฯ ในการที่จะต้องเคารพหลักการเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน ซึ่งปฏิญญาฉบับนี้ถือเป็นการยืนยันว่าประเทศสมาชิกขององค์การฯเต็มใจที่จะเคารพ ส่งเสริมและปฏิบัติด้วยความจริงจัง ประเทศสมาชิกทุกประเทศต้องเคารพหลักการขั้นพื้นฐานต่างๆที่ระบุไว้ไม่ว่าจะได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศจำนวน 8 ฉบับที่อยู่ในปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงานหรือไม่ จากอนุสัญญาทั้ง 8 ฉบับประกอบด้วยอนุสัญญาที่เกี่ยวกับการใช้สิทธินัดหยุดงานจำนวน 2 ฉบับคือ อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้พยายามผลักดันให้ประเทศสมาชิกทำการรับรองอนุสัญญาตามปฏิญญา

<sup>95</sup> รุจิเรช ชุ่มเกสรกุลกิจ. “อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 ว่าด้วยเรื่องเสรีภาพในการเป็นสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้ง ค.ศ. 1948,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2545).

ว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน ซึ่งอนุสัญญาฉบับที่ 87 และ 98 นั้น องค์การแรงงานระหว่างประเทศเห็นว่า สิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันนั้นเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่จะนำไปสู่การคุ้มครองสิทธิด้านอื่นๆ โดยจะนำมาซึ่งความก้าวหน้าทางสังคม การพัฒนาที่ยั่งยืน ความเสมอภาคและการต่อต้านความยากจน องค์การแรงงานระหว่างประเทศจึงพยายามกดดันให้ประเทศสมาชิกให้สัตยาบันอนุสัญญา

ประเทศไทยเป็นสมาชิกองค์การแรงงานระหว่างประเทศและให้สัตยาบันอนุสัญญาจำนวน 14 ฉบับโดยยกเลิกไปจำนวน 1 ฉบับ แบ่งเป็นอนุสัญญาเกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานพื้นฐานจำนวน 5 ฉบับ<sup>96</sup> และมาตรฐานแรงงานด้านอื่นๆรวม 9 ฉบับ<sup>97</sup> โดยประเทศไทยยังมิได้ทำการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 87 และ 98 ทั้งนี้เนื่องจากยังคงมีประเด็นที่ทบัญญัติแห่งกฎหมายยังไม่สอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญา แม้อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศจะไม่มีสภาพบังคับในลักษณะที่เป็นการลงโทษประเทศที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาแต่ไม่ได้ปฏิบัติตามหลักการในอนุสัญญาก็ตาม แต่การให้สัตยาบันย่อมส่งผลดีต่อการพัฒนาด้านกฎหมายและหลักเกณฑ์ด้านแรงงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง เพราะประเทศสมาชิกขององค์การภายหลังการให้สัตยาบันอนุสัญญาแล้ว มีข้อผูกพันที่ต้องปฏิบัติตามมาตรา 19 และ 22 ของรัฐธรรมนูญแห่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ คือ มาตรา 19 ประเทศสมาชิกต้องนำมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศซึ่งตราขึ้นในการประชุมใหญ่ขององค์การในแต่ละสมัยเสนอต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจของประเทศตนเพื่อรับทราบและ มาตรา 22 ประเทศสมาชิกจะต้องรายงานการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศซึ่งประเทศตนได้ให้สัตยาบันต่อองค์การ ทุกระยะที่องค์การกำหนดหรือร้องขอ

<sup>96</sup> ได้แก่ อนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ อนุสัญญาฉบับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่ากัน อนุสัญญาฉบับที่ 105 ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ อนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำในการจ้างงาน และ อนุสัญญาฉบับที่ 182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก

<sup>97</sup> ได้แก่ อนุสัญญาฉบับที่ 14 ว่าด้วยการหยุดทำงานในสัปดาห์ของภาคอุตสาหกรรม อนุสัญญาฉบับที่ 19 ว่าด้วยการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันในการได้รับค่าชดเชยจากอุบัติเหตุ อนุสัญญาฉบับที่ 80 ว่าด้วยการแก้ไขบทบัญญัติมาตรฐานท้ายบท อนุสัญญาฉบับที่ 88 ว่าด้วยการจ้างงานในภาคบริการ อนุสัญญาฉบับที่ 104 ว่าด้วยการเลิกต่อต้านการใช้แรงงานชนพื้นเมือง อนุสัญญาฉบับที่ 116 ว่าด้วยการแก้ไขบทบัญญัติมาตรฐานท้ายบท อนุสัญญาฉบับที่ 122 ว่าด้วยนโยบายการจ้างงาน อนุสัญญาฉบับที่ 123 ว่าด้วยการกำหนดอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้ทำงานในเหมืองใต้ดิน อนุสัญญาฉบับที่ 127 ว่าด้วยการกำหนดน้ำหนักขั้นสูงในการยกสิ่งของ

หากพิจารณาความสอดคล้องระหว่างกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของประเทศไทย และอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศทั้งสองฉบับจะพบว่า บทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้สิทธินัดหยุดงานนั้นปรากฏทั้งส่วนที่มีความสอดคล้องและไม่สอดคล้องกันดังนี้ หลักเกณฑ์ที่กฎหมายไทยมีความสอดคล้องกับอนุสัญญา ได้แก่ กฎหมายรับรองสิทธินัดหยุดงานของแรงงานในภาคเอกชน ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ซึ่งได้วางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่างๆ ที่คนงานต้องปฏิบัติตามเพื่อให้การใช้สิทธินัดหยุดงานเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย และหลักเกณฑ์ในกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญา ได้แก่ การจำกัดสิทธินัดหยุดงานของพนักงานรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ซึ่งห้ามมิให้ลูกจ้างทำการนัดหยุดงาน<sup>88</sup> ดังนั้นการพิจารณากฎหมายภายในประเทศให้มีความสอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานอันเป็นที่ยอมรับในระดับระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอนุสัญญาทั้งสองฉบับนี้อันมีความสำคัญต่อสิทธิด้านแรงงานของผู้ใช้แรงงานเป็นอย่างมากเพราะเป็นมาตรฐานแรงงานหลักอันเกี่ยวกับการใช้แรงงานอันบรรดาประเทศที่ยอมรับสิทธิพื้นฐานของผู้ใช้แรงงาน การพิจารณาให้สัตยาบันยอมนำไปสู่การตรวจสอบถึงบทบัญญัติของกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญา เพื่อให้มีการแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปในแนวทางเดียวกับอนุสัญญาและพัฒนาแก้ไขกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของผู้ใช้แรงงาน โดยเฉพาะประเด็นเรื่องสิทธินัดหยุดงานเพื่อเป็นการให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้แรงงานในประเทศไทยให้เท่าเทียมนานาประเทศต่อไป

## 5.2 บทวิเคราะห์สิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่งในประเทศไทยอันไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ

ปัจจุบันแรงงานไทยมีการพัฒนาเกี่ยวกับสิทธิทางด้านแรงงานเป็นอย่างมาก มีการรวมตัวจัดตั้งสหภาพแรงงานในเกือบทุกองค์กร มีการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิพื้นฐานทางด้านแรงงาน เป็นเหตุให้มีการยื่นข้อเรียกร้องต่างๆ และนำไปสู่การนัดหยุดงานเกิดขึ้นเป็นจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ แต่หากเป็นการนัดหยุดงานในภาคเอกชนทั่วไป ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนคงมีแต่เพียงนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการเท่านั้น แต่หากเป็นการนัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่ง ประชาชนย่อมเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายด้วย อย่างไรก็ตามเมื่อสิทธินัดหยุดงานเป็นสิทธิที่ได้รับการยอมรับในนานาประเทศ การจำกัดสิทธิทำได้เฉพาะในกรณีที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งเท่านั้น เพราะนอกจากการพิจารณาถึงการคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมอันเกิดจากการนัดหยุดงานแล้ว ควรพิจารณาถึงสิทธิของคนงานด้วย เพราะการนัดหยุดงานก็เป็นการแสดงออกทางด้านแรงงานรูปแบบหนึ่ง คนงานที่ปฏิบัติงานในระบบขนส่งสาธารณะก็ควรได้รับสิทธิพื้นฐานนี้เช่นกัน การที่กฎหมายไทยจำกัดสิทธินัดหยุดงานของคนงานในภาคขนส่งอาจถือเป็นการลดทอน

<sup>88</sup> พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาตรา 33

สิทธิของเหล่าคนงานได้ เพราะรูปแบบของการจัดทำขนส่งสาธารณะในปัจจุบันมีทั้งที่เป็น รัฐวิสาหกิจและเอกชน จึงควรพิจารณากฎหมายในปัจจุบันว่ามีส่วนใดที่ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญา องค์การแรงงานระหว่างประเทศเพื่ออาจนำไปพิจารณาปรับปรุงกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของ คนงานไปพร้อมกับสิทธิในการเดินทางของผู้ใช้บริการ

สิทธินัดหยุดงานของคนงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่งนั้น มีหลักเกณฑ์ สำคัญอยู่ในกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ 2 ฉบับคือ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และ พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 โดยทั้งสองฉบับมีประเด็นที่ไม่สอดคล้อง กับอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ ดังนี้

#### 5.2.1 ความไม่สอดคล้องของแรงงานภาคเอกชนตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518

ในภาคเอกชนพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายที่กำหนด รายละเอียด ความสัมพันธ์ทางด้านแรงงานระหว่างนายจ้างและคนงาน ตลอดจนถึงขั้นตอนต่างๆใน กรณีที่เกิดข้อพิพาทขึ้นจนอาจนำไปสู่การนัดหยุดงาน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์นี้ไม่นำมาใช้บังคับ กับทั้งราชการและรัฐวิสาหกิจ ดังนั้นในกรณีที่การขนส่งสาธารณะนั้นเป็นการจัดทำโดยเอกชน ความสัมพันธ์ทางด้านแรงงานจึงต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัตินี้ และเมื่อพิจารณาความสอดคล้อง ของพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 กับอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศแล้วจะพบ ประเด็นที่มีความไม่สอดคล้องกันอันเป็นการจำกัดสิทธินัดหยุดงานของคนงานในกิจการบริการ สาธารณะด้านการขนส่ง ดังนี้

##### 5.2.1.1 การชี้ขาดโดยบังคับกับบริการสาธารณะด้านการขนส่ง

สิทธิในการนัดหยุดงานเป็นสิทธิพื้นฐานของคนงานเพื่อใช้ในการเจรจา ต่อรองกับฝ่ายนายจ้าง ในกรณีที่คนงานเรียกร้องสิทธิ ผลประโยชน์ ตลอดจนถึงข้อตกลงต่างๆอัน เกี่ยวกับสภาพการจ้างต่อนายจ้างแต่เนื่องจากไม่สามารถเจรจาดกลงให้เป็นไปตามที่เรียกร้องได้ คนงานจึงอาศัยสิทธินัดหยุดงานนี้เพื่อกดดันให้นายจ้างยอมรับข้อเรียกร้องที่ได้ยื่นไป ทั้งนี้การ เรียกร้องนั้นกฎหมายได้กำหนดขั้นตอนและกระบวนการต่างๆตั้งแต่ในขั้นการดำเนินการยื่นข้อ เรียกร้อง การเจรจา ไกล่เกลี่ย จนกระทั่งถึงขั้นตอนของการใช้สิทธินัดหยุดงานของฝ่ายคนงานใน กรณีที่กฎหมายให้สิทธินัดหยุดงาน แต่ในกรณีที่กฎหมายไม่ได้ให้สิทธินัดหยุดงาน การระงับข้อ พิพาทแรงงานที่เกิดขึ้นก็เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดรวมถึงการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน โดยบังคับ

แนวความคิดเกี่ยวกับการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน โดยบังคับนั้นถือว่าถึงแม้สิทธิในการนัดหยุดงานจะเป็นสิทธิด้านแรงงานที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นสิทธิพื้นฐานของคนงาน เป็นเครื่องมือในการเจรจาต่อรองเรียกร้องสิทธิและผลประโยชน์อันเกี่ยวกับสภาพการจ้าง แต่ในขณะที่เดียวกันการนัดหยุดงานในกิจการบางประเภทของกิจการอาจส่งผลกระทบต่อให้เกิดความเสียหายต่อสภาพสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมรัฐจึงมีหน้าที่ในการเข้ามาระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นก่อนที่ข้อพิพาทนั้นจะนำไปสู่การนัดหยุดงานของเหล่าคนงาน เมื่อเป็นเช่นนี้ในกรณีที่เกิดข้อพิพาทแรงงานขึ้นในกิจการที่เป็นบริการสาธารณะหรือกิจการอื่นที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ ความสงบสุขและเศรษฐกิจของประเทศ ข้อพิพาทแรงงานที่เกิดขึ้นจะถูกนำไปสู่การชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานโดยบังคับ จึงมีการบัญญัติกฎหมายกำหนดประเภทหรือลักษณะของกิจการที่ต้องระงับข้อพิพาทแรงงานโดยการชี้ขาด

พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาตรา 23 บัญญัติให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ทำการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานในกิจการสำคัญตามที่กฎหมายกำหนด คือ การรถไฟ การท่าเรือ การโทรศัพท์หรือการโทรคมนาคม การผลิตหรือจำหน่ายพลังงานหรือกระแสไฟฟ้าแก่ประชาชน การประปา การผลิตหรือการกลั่นน้ำมันเชื้อเพลิง กิจการโรงพยาบาลหรือกิจการสถานพยาบาล และกิจการอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง ได้แก่ กิจการทุกประเภทของรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กิจการของวิทยาลัยเอกชนและของโรงเรียนราษฎร์ กิจการสหกรณ์ กิจการขนส่งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ รวมตลอดถึงกิจการบริการเสริมการขนส่งหรือเกี่ยวเนื่องกับการขนส่ง สถานที่ขนส่ง ท่าเทียบเรือ ท่าอากาศยานและกิจการท่องเที่ยว และกิจการน้ำมันเชื้อเพลิง ดังนั้นสิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่งจึงถูกจำกัดสิทธินัดหยุดงาน โดยมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ซึ่งการจำกัดสิทธินี้เป็นการกำหนดให้ข้อพิพาทแรงงานในกิจการด้านการขนส่งต้องเข้าสู่กระบวนการชี้ขาดโดยบังคับทันที

ถึงแม้แนวความคิดเกี่ยวกับการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานโดยบังคับมีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องประโยชน์ส่วนรวม ป้องกันและลดความเสียหายอันอาจเกิดขึ้นจากการนัดหยุดงาน จึงมีการกำหนดประเภทกิจการที่ไม่สามารถใช้สิทธินัดหยุดงาน โดยกฎหมายบังคับให้ข้อพิพาทแรงงานที่เกิดขึ้นนั้นต้องเข้าสู่การชี้ขาดโดยคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ทันที แต่การกำหนดประเภทกิจการตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 นี้ เป็นการจำกัดสิทธิในการนัดหยุดงานของคนงานในกิจการด้านการขนส่งเป็นการถาวร เนื่องจากหากพิจารณาถึงรูปแบบและลักษณะของกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่งในประเทศไทยในปัจจุบันจะพบว่า รูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะมีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง จากเดิมที่รัฐผูกขาดการจัดทำบริการสาธารณะไว้แต่เพียงผู้เดียว จนกระทั่งมีการมอบสัมปทานให้

เอกชนเข้ามาจัดทำ เนื่องด้วยข้อจำกัดเกี่ยวกับเงินลงทุน หรือความจำเป็นในด้านเทคโนโลยี รวมถึงแนวโน้มในอนาคตอาจมีการยกเลิกการผูกขาดในกิจการบางประเภทและให้เอกชนเข้ามาจัดทำ ซึ่งทำให้เกิดการค้าอย่างเสรี มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม เช่นเดียวกันกับกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่ง ในปัจจุบันรัฐไม่ได้ผูกขาดในการจัดทำแต่เพียงผู้เดียว มีการให้สัมปทานเอกชนเข้ามาร่วมจัดทำ เช่น การร่วมเดินรถของรถร่วม เป็นต้น จากลักษณะของการขนส่งในปัจจุบันที่มีผู้เข้าร่วมดำเนินการหลายราย และผู้ที่ดำเนินการจัดทำกรขนส่งเหล่านั้นไม่ใช่รัฐและรัฐวิสาหกิจ แต่เป็นภาคเอกชน ดังนั้นแรงงานสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและคนงานในกิจการเหล่านี้ไม่มีความแตกต่างไปจากคนงานในภาคเอกชนอื่นทั่วไป แต่กลับถูกจำกัดสิทธินัดหยุดงาน โดยเด็ดขาด นอกจากนี้การชี้ขาดโดยบังคับมีขึ้นเพื่อป้องกันความเดือดร้อนเสียหายของประชาชนที่ใช้ระบบขนส่งสาธารณะ แต่จากลักษณะของการขนส่งที่มีผู้ประกอบการหลายราย หากคนงานของผู้ประกอบการรายใดทำการนัดหยุดงาน ผู้บริโภคยังคงสามารถเลือกรับบริการจากผู้ประกอบการรายอื่นได้ ดังนั้นการกำหนดบทบัญญัติในมาตรา 23 ว่าเมื่อมีข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ในกิจการการรถไฟ การท่าเรือ และกิจการขนส่งทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศรวมถึงกิจการบริการเสริมการขนส่งหรือเกี่ยวเนื่องกับการขนส่ง ณ สถานีขนส่ง ท่าเทียบเรือ ท่าอากาศยาน และกิจการการท่องเที่ยว ให้ส่งข้อพิพาทแรงงานให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท อันส่งผลเป็นการจำกัดสิทธินัดหยุดงานของคนงานในกิจการที่กล่าวมา ดังนั้นหากมีการบัญญัติกฎหมายในลักษณะที่ให้อำนาจแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาข้อพิพาทแรงงานในแต่ละกรณี โดยพิจารณาถึงลักษณะของการดำเนินการว่ากิจการขนส่งที่เกิดข้อพิพาทแรงงานนั้นหากเป็นกิจการที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดหรือมีผู้ประกอบการรายเดียว การชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานย่อมยังคงมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่หากเป็นกิจการที่มีผู้ประกอบการหลายรายมีลักษณะแข่งขันดังเช่นกิจการภาคเอกชนอื่นทั่วไป การให้โอกาสคนงานใช้สิทธินัดหยุดงานเพื่อใช้ในการเจรจาต่อรองย่อมมีความเหมาะสมกว่าการห้ามนัดหยุดงานในกิจการขนส่งทุกประเภท

#### 5.2.1.2 การแทรกแซงของภาครัฐเพื่อจำกัดหรือจัดวางสิทธินัดหยุดงาน

ในกรณีของคนงานในภาคเอกชนที่กฎหมายมิได้จำกัดสิทธินัดหยุดงาน ดังเช่นกิจการประเภทที่มีความสำคัญ เมื่อคนงานได้ดำเนินการขั้นตอนในการเรียกร้องให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด คือ เป็นไปตามมาตรา 34<sup>99</sup> แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์.ศ. 2518

<sup>99</sup> มาตรา 34 ห้ามมิให้นายจ้างปิดงานหรือถูกจ้างนัดหยุดงานในกรณี ดังต่อไปนี้

(1) เมื่อยังไม่มีการแจ้งข้อเรียกร้องต่ออีกฝ่ายหนึ่งตามมาตรา 13 หรือได้แจ้งข้อเรียกร้อง แล้ว แต่ข้อพิพาทแรงงานนั้นยังไม่เป็นข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ตามมาตรา 22 วรรคสาม

(2) เมื่อฝ่ายหนึ่งซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามข้อตกลงตามมาตรา 18 ได้ปฏิบัติตามข้อตกลง (ต่อ)



ซึ่งได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขก่อนการใช้สิทธินัดหยุดงาน และเมื่อคนงานได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดแล้ว การใช้สิทธินัดหยุดงานย่อมเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่หากไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ นอกจากเป็นการใช้สิทธิที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้วยังอาจถือเป็นการกระทำที่มีความผิดอาญาได้ด้วย อย่างไรก็ตามก็ถึงแม้กฎหมายให้สิทธินัดหยุดงานแก่คนงาน แต่หากพิจารณาตามมาตรา 35<sup>100</sup> แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์พ.ศ. 2518 จะเห็นได้ว่า รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะเข้าแทรกแซงการใช้สิทธินัดหยุดงานของคนงานได้ โดยสามารถสั่งให้คนงานที่นัดหยุดงานกลับเข้าทำงานตามปกติ และในกรณีที่ลูกจ้างไม่กลับเข้าทำงาน รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้บุคคลอื่นเข้าทำงานแทนที่คนงานที่ทำการนัดหยุดงานนั้น ซึ่งรัฐมนตรีมีอำนาจเช่นนี้เมื่อเห็นว่าการนัดหยุดงานนั้นอาจทำให้เกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศ หรืออาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน หรือ อาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ หรืออาจขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน จะเห็นได้ว่าการให้อำนาจรัฐมนตรีเข้าแทรกแซงการใช้สิทธินัดหยุดงานของคนงานขึ้นอยู่กับดุลพินิจของรัฐมนตรีคือ หากรัฐมนตรีเห็นว่าการนัดหยุดงานนั้นอาจทำให้เกิดความเสียหายย่อมมีอำนาจสั่งการตามที่กฎหมายบัญญัติแต่การพิจารณาว่าการนัดหยุดงานใดที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจนั้นเป็นการบัญญัติกฎหมายในลักษณะกว้างคือให้อำนาจแก่รัฐมนตรีอย่างเต็มที่ ซึ่งหากมีการใช้อำนาจเข้าระงับหรือขัดขวางการใช้สิทธินัดหยุดงาน ย่อม

(3) เมื่อฝ่ายซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามข้อตกลงที่พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานได้ โกล่เกลี่ยตามมาตรา 22 วรรคสอง ได้ปฏิบัติตามข้อตกลง

(4) เมื่อฝ่ายซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำชี้ขาดของผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน ซึ่งตั้งตาม มาตรา 25 หรือมาตรา 26 ได้ปฏิบัติตามคำชี้ขาด

(5) เมื่ออยู่ในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ หรือมี คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีตามมาตรา 23 หรือคำชี้ขาดของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ตามมาตรา 24

(6) เมื่ออยู่ในระหว่างการชี้ขาดของผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน ซึ่งตั้งตามมาตรา 25 หรือมาตรา 26

ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด ห้ามมิให้นายจ้างปิดงานหรือลูกจ้างนัดหยุดงาน โดยมี ได้แจ้งเป็นหนังสือให้พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงาน และอีกฝ่ายหนึ่งทราบล่วงหน้าเป็นเวลา อย่างน้อยยี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่รับแจ้ง

<sup>100</sup>มาตรา 35 ในกรณีที่รัฐมนตรีเห็นว่าการปิดงานหรือการนัดหยุดงานนั้นอาจทำให้เกิด ความเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศ หรืออาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน หรือ อาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ หรืออาจขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ให้ รัฐมนตรีมีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) สั่งให้นายจ้างซึ่งปิดงานรับลูกจ้างกลับเข้าทำงาน และจ่ายค่าจ้างตามอัตราที่ เคยจ่ายให้แก่ลูกจ้างนั้น

(2) สั่งให้ลูกจ้างซึ่งนัดหยุดงานกลับเข้าทำงานตามปกติ

(3) จัดให้บุคคลเข้าทำงานแทนลูกจ้างซึ่งมิได้ทำงานเพราะการปิดงานหรือการนัด หยุดงาน นายจ้างต้องยอมให้บุคคลเหล่านั้นเข้าทำงาน และห้ามมิให้ลูกจ้างขัดขวางให้ นายจ้างจ่ายค่าจ้างแก่บุคคลเหล่านั้นตามอัตราที่เคยจ่ายให้แก่ลูกจ้าง

(4) สั่งให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ดำเนินการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน

ส่งผลกระทบต่อระบบแรงงานสัมพันธ์เนื่องจากเมื่อคนงานได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดก่อนที่เริ่มใช้สิทธินัดหยุดงานแล้ว การเข้าแทรกแซงของภาครัฐควรมีเท่าที่ที่มีความจำเป็นคือเข้าแทรกแซงเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของส่วนรวมเท่านั้น หากมีการบัญญัติกฎหมายหรือหลักเกณฑ์อันเป็นไปในลักษณะที่เป็นการจำกัดสิทธิในการนัดหยุดงาน ย่อมส่งผลให้สิทธิในการนัดหยุดงานอันเป็นสิทธิพื้นฐานด้านแรงงานอันนานาประเทศให้การรับรองถูกจำกัดเกินสมควร ดังนั้นการให้อำนาจรัฐมนตรีเข้าแทรกแซงเช่นนี้ ควรมีการกำหนดครอบคลุมความหมายของความเดือดร้อนในลักษณะที่แคบลงและต้องมีความชัดเจนในการออกคำสั่งโดยระบุเหตุผลและความจำเป็นในการเข้าแทรกแซงอย่างชัดเจนมิใช่เพียงอ้างอำนาจตามมาตรา 35 เท่านั้น เพื่อเป็นการรับประกันว่าสิทธินัดหยุดงานมิได้ถูกเข้าแทรกแซงโดยภาครัฐเกินกว่าที่ควรจะเป็น

#### 5.2.2 ความไม่สอดคล้องของแรงงานรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543

การจัดทำบริการสาธารณะด้านการขนส่งในประเทศไทยนั้น ในอดีตรัฐเท่านั้นที่ เป็นผู้จัดจําบริการสาธารณะด้านการขนส่ง แต่ต่อมาเมื่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมเปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับสภาพของบริการสาธารณะด้านการขนส่งในบางประเภท รัฐไม่จำเป็นต้องจัดทำด้วยตนเอง จึงมีการมอบหมายให้องค์กรอื่นเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะซึ่งรวมถึงรัฐวิสาหกิจด้วย โดยรัฐวิสาหกิจที่จัดทำบริการสาธารณะด้านการขนส่งในปัจจุบัน ได้แก่ การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ บริษัท ขนส่ง จำกัด บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) เป็นต้น เห็นได้ว่าในปัจจุบันกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่งในประเทศไทย รัฐวิสาหกิจเข้ามามีบทบาทในการจัดทำมากขึ้น โดยจำแนกเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายมหาชน เช่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ได้แก่ การรถไฟแห่งประเทศไทย จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย การรถไฟฟ้ําขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้ําขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ หรือ ขสมก. จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ. 2519 ในส่วนของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเอกชน ได้แก่ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ บริษัท ขนส่ง จำกัด บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) หากพิจารณาจากลักษณะการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่จัดทำบริการสาธารณะด้านการขนส่ง พบว่ามีรูปแบบที่แตกต่างกันคือ ประกอบกิจการขนส่งในลักษณะผูกขาด คือเป็นผู้จัดทำแต่เพียงผู้เดียวโดยไม่มีการแข่งขัน และการประกอบกิจการขนส่งในลักษณะที่มีการแข่งขันกับภาคเอกชน

ถึงแม้พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ได้กำหนดห้ามมิให้คนงานในภาครัฐวิสาหกิจนัดหยุดงานแต่ในความเป็นจริงแล้ว มีการนัดหยุดงานเกิดขึ้นหลายครั้ง แสดงให้

เห็นว่าแรงงานรัฐวิสาหกิจเริ่มมีบทบาทในด้านแรงงานมากขึ้นและการนัดหยุดงานแต่ละครั้งก่อให้เกิดผลกระทบมากกว่าการนัดหยุดงานของภาคเอกชนทั่วไปซึ่งก่อให้เกิดผลเพียงแต่ความเสียหายของนายจ้างเท่านั้น แต่ในภาครัฐวิสาหกิจซึ่งส่วนใหญ่ประกอบกิจการอันเกี่ยวกับบริการสาธารณะ ผลกระทบย่อมเกิดขึ้นเป็นวงกว้างและประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนโดยตรงเสมอ แม้การนัดหยุดงานของคณงานภาครัฐวิสาหกิจเป็นสิ่งที่กระทำไม่ได้ตามกฎหมายแต่การนัดหยุดงานก็เกิดขึ้นเสมอเพราะการที่ฝ่ายรัฐจะยับยั้งการนัดหยุดงานนั้น ฝ่ายที่ทำการนัดหยุดงานมักมีข้อเรียกร้องให้ฝ่ายรัฐต้องไม่เอาผิดกับเหล่าคณงาน การนัดหยุดงานจึงจะยุติ

ตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มาตรา 33 บัญญัติว่า “ไม่ว่ากรณีใดห้ามมิให้นายจ้างปิดงานหรือลูกจ้างนัดหยุดงาน” และมาตรา 77 บัญญัติว่า “การนัดหยุดงานมิโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ และหากผู้ใดยุยงปลุกปั่นเพื่อให้มีการกระทำความผิดดังกล่าวย่อมระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ” จะเห็นได้ว่า ในกิจการรัฐวิสาหกิจการนัดหยุดงานเป็นสิ่งที่ห้ามโดยเด็ดขาด มีการกำหนดบทลงโทษทั้งต่อคณงานที่ทำการนัดหยุดงานและผู้ที่ทำให้การยุยงส่งเสริมให้เกิดการนัดหยุดงานขึ้น การจัดทำบริการสาธารณะด้านการขนส่งนั้นเป็นบริการสาธารณะที่ไม่ใช่บริการสาธารณะด้านการปกครอง แต่เป็นบริการสาธารณะด้านพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม เพราะการขนส่งนั้นเป็นบริการสาธารณะที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมสวัสดิภาพที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตของประชาชนอันเป็นภารกิจลำดับรองของรัฐ ซึ่งภารกิจลักษณะนี้รัฐสามารถกระจายให้องค์กรอื่นจัดทำได้ การมอบให้รัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้านการขนส่งในปัจจุบันเป็นไปในสองลักษณะคือ รัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการขนส่งในลักษณะผูกขาด และรัฐวิสาหกิจที่ประกอบการแข่งขันกับภาคเอกชน ดังนี้

#### 5.2.2.1 รัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการขนส่งในลักษณะผูกขาด

การให้บริการแบบผูกขาด หมายถึง การไม่มีคู่แข่งในตลาด มีผู้ให้บริการเพียงรายเดียวเท่านั้น และประชาชนไม่สามารถเลือกใช้บริการจากผู้ให้บริการรายอื่นมาทดแทนได้ โดยทั่วไปการผูกขาดนั้นทำให้ผู้ผลิตมีอำนาจต่อรองมาก แต่ในกรณีที่มีการผูกขาดนั้นเป็นการผูกขาดโดยรัฐซึ่งมักปรากฏในกิจการเกี่ยวกับสาธารณูปโภคด้านต่างๆ เช่น การไฟฟ้า การประปา เป็นต้น กิจการที่ผูกขาดโดยรัฐมีความแตกต่างจากกิจการที่ผูกขาดโดยเอกชนเพราะกิจการเหล่านี้เป็นบริการสาธารณะพื้นฐานที่รัฐมีหน้าที่จัดทำเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน มิได้ประกอบกิจการเพื่อแสวงหาผลกำไร การจัดทำบริการสาธารณะด้านการขนส่งในประเทศไทยบางกิจการผูกขาดโดยรัฐวิสาหกิจนั้น ได้แก่ การรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นผู้ให้บริการด้านรถไฟเพียงรายเดียวของประชาชน ผูกขาดการดำเนินกิจการรถไฟโดยครอบคลุมทั้งงานบริการด้านการ

ขนส่ง งานพัฒนาและบำรุงรักษาโครงสร้างขนส่งพื้นฐาน ดังนั้นหากมีการนัดหยุดงานเกิดขึ้น ย่อมก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายเป็นอย่างมาก การจำกัดสิทธินัดหยุดงานโดยเด็ดขาดจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

#### 5.2.2.2 รัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการขนส่งที่มีการแข่งขันกับภาคเอกชน

ในปัจจุบันรัฐวิสาหกิจหลายแห่งได้เข้ามาประกอบกิจการในลักษณะที่มีการแข่งขันกับภาคเอกชนโดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐวิสาหกิจในรูปแบบของบริษัทจำกัดและบริษัทมหาชนจำกัด โดยมีทุนเป็นของภาครัฐทั้งหมดหรือมากกว่าร้อยละห้าสิบ รัฐวิสาหกิจประเภทนี้มีสิทธิหน้าที่ เช่นเดียวกับนิติบุคคลของเอกชนทั่วไปคือ เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมีการแข่งขันในการให้บริการกับประชาชน อันก่อให้เกิดการประกอบธุรกิจอย่างเสรีและเป็นธรรม อันเป็นประโยชน์แก่ประชาชนผู้ใช้บริการ แต่เมื่อพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ มาตรา 33 กำหนดให้พนักงานรัฐวิสาหกิจห้ามทำการนัดหยุดงาน สิทธินัดหยุดงานจึงถูกจำกัดโดยเด็ดขาด ดังนั้นแม้พนักงานรัฐวิสาหกิจเหล่านี้จะปฏิบัติงานเช่นเดียวกันกับคนงานภาคเอกชนทั่วไป แต่กลับถูกจำกัดสิทธินัดหยุดงานเนื่องด้วยเพียงเพราะอยู่ในหน่วยงานประเภทที่แตกต่างกัน ดังนั้นอาจมีการพิจารณาให้สิทธินัดหยุดงานของคนงานในส่วนของรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการขนส่งที่มีการแข่งขันกับภาคเอกชนเพื่อให้สิทธิพื้นฐานของคนงานไม่ถูกจำกัด และมีสิทธิเท่าเทียมกับคนงานเอกชนอื่น

### 5.3 ปัญหาการหลีกเลี่ยงการนัดหยุดงานโดยใช้การกระทำอื่นที่มีผลเช่นเดียวกันกับการนัดหยุดงาน

การใช้สิทธินัดหยุดงานเป็นสิทธิที่ได้รับการยอมรับในนานาประเทศเพื่อให้คนงานอาศัยเป็นเครื่องมือในการร่วมเจรจาต่อรองกับฝ่ายนายจ้าง เพราะหากคนงานไม่มีสิทธิเช่นนี้แล้ว การยื่นข้อเรียกร้องต่างๆเพื่อเปลี่ยนแปลงข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างมักไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากคนงานไม่มีอำนาจในการต่อรอง การกดดันให้นายจ้างยอมรับข้อเรียกร้องเป็นไปได้ยาก อย่างไรก็ตามการใช้สิทธินัดหยุดงานกฎหมายได้กำหนดกระบวนการต่างๆเพื่อให้เกิดการตกลงร่วมกันระหว่างนายจ้างและคนงานเช่น การเจรจาต่อรอง การไกล่เกลี่ย การประนีประนอมข้อพิพาท เป็นต้น เมื่อคนงานได้ปฏิบัติตามขั้นตอนและหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดแล้วย่อมมีสิทธิในการนัดหยุดงาน แต่อย่างไรก็ดี รูปแบบของการนัดหยุดงานนั้นมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ถึงแม้ความหมายของการนัดหยุดงานนั้น หมายถึง การที่คนงานร่วมกันหยุดงาน แต่การที่คนงานหยุดการทำงานนั้นก็ปรากฏในหลายรูปแบบที่แตกต่างกันและ แต่ละประเทศก็มีข้อกำหนดอันเกี่ยวกับลักษณะการหยุดงานที่ชอบและไม่ชอบด้วยกฎหมายที่แตกต่างกัน การกระทำบางลักษณะ

อาจได้รับการยอมรับว่าชอบด้วยกฎหมายในบางประเทศแต่อาจถือว่าผิดกฎหมายในประเทศอื่น เช่น การนัดหยุดงานเพื่อแสดงความเห็นใจ แบบแมวป่า แบบจุกขวด แบบระยะสั้น อย่างไรก็ตามวิธีการกระทำเช่นนี้ คนงานแสดงออกให้เห็นอย่างชัดเจนว่ามีวัตถุประสงค์เพื่อนัดหยุดงานเพียงแต่มีรูปแบบของการกระทำที่แตกต่างกัน แต่ในบางกรณีคนงานมิได้แสดงออกว่าเป็นการนัดหยุดงาน แต่ผลของการกระทำปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนว่าการกระทำเช่นนี้ส่งผลต่อนายจ้างไม่แตกต่างไปจากการนัดหยุดงานของคนงาน ดังนั้นจำเป็นต้องมีการพิจารณาถึงเจตนาของคนงานว่าการกระทำมีวัตถุประสงค์อย่างไร หากเจตนาเป็นการหลีกเลี่ยงกฎหมายและขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดเกี่ยวกับการใช้สิทธินัดหยุดงาน การกระทำเช่นนี้ย่อมมิใช่การนัดหยุดงานที่กฎหมายให้การยอมรับแต่อย่างใด ลักษณะของการกระทำที่มีเจตนาหลีกเลี่ยงกฎหมายแต่ก่อให้เกิดผลเช่นเดียวกับการนัดหยุดงานได้แก่

### 5.3.1 การนัดหยุดงานโดยใช้สิทธิตามที่กฎหมายกำหนดพร้อมกัน

สิทธิในการลางานเป็นสิทธิพื้นฐานทางด้านแรงงานที่กฎหมายกำหนด คนงานมีสิทธิลา ไม่ว่าจะเป็นการลาป่วย ลากิจ ลาคลอด ลาเพื่อรับราชการทหาร หรือการลาเพื่อการฝึกอบรม โดยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่แตกต่างกันไปตามแต่ละประเภทของการลา นอกจากนี้ในแต่ละหน่วยงานยังมีการกำหนดรายละเอียดที่แตกต่างกันไป เช่น การใช้สิทธิลาของข้าราชการ ให้เป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. 2535 ในส่วนของรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งซึ่งมีกฎระเบียบ กฎเกณฑ์ภายในของตนเอง แต่ทั้งนี้ ต้องมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่า ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในรัฐวิสาหกิจ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ใช้บังคับแก่รัฐวิสาหกิจทุกแห่ง หากเป็นภาคเอกชนนั้นให้เป็นไปข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง โดยมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

อย่างไรก็ดีแม้กฎหมายจะกำหนดให้การใช้สิทธิลาเป็นสิทธิของคนงาน แต่ก็ต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายกำหนด ในปัจจุบันมักเกิดกรณีที่คนงานทำการนัดหยุดงานโดยหลีกเลี่ยงหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดโดยอ้างว่า เป็นการ ใช้สิทธิลาป่วย หรือลากิจ ตามที่กฎหมายให้สิทธิ เพราะการกระทำเช่นนี้เป็นผลให้สามารถทำการนัดหยุดงานได้ทันทีโดยไม่ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนหรือหลักเกณฑ์เบื้องต้นตามที่กำหนดในกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ อันส่งผลให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่นายจ้างโดยตรง นอกจากนี้ในกรณีของรัฐวิสาหกิจซึ่งกฎหมายห้ามมิให้มีการนัดหยุดงาน หากคนงานทำการนัดหยุดงานถือเป็นการกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมาย จึงหลีกเลี่ยงโดยอ้างว่าใช้สิทธิลาตามที่กฎหมายกำหนดทั้งที่การกระทำที่ใช้สิทธิลาเช่นนี้ย่อมส่งผลให้

เกิดความเสียหายไม่แตกต่างจากการนัดหยุดงาน โดยการใช้สิทธิลาโดยมีวัตถุประสงค์ให้เกิดความเสียหายเช่นเดียวกันกับการนัดหยุดงานนั้น มักใช้สิทธิการลาป่วย และลาเพื่อกิจธุระ ดังนี้

### 5.3.1.1 สิทธิลาป่วย

สิทธิลาป่วย(Sickouts) เป็นสิทธิที่กฎหมายบัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิของพนักงานที่เจ็บป่วยจนไม่สามารถเข้าทำงานตามปกติได้ โดยการหยุดงานอันเกิดจากภาวะเจ็บป่วยนั้น นอกจากพนักงานจะได้รับค่าจ้างตามปกติ ซึ่งเป็นการคุ้มครองรายได้ของพนักงานแล้ว ยังไม่ถูกนายจ้างลงโทษทางวินัยฐานขาดงานหรือละทิ้งหน้าที่ด้วย

ในกรณีเอกชน กฎเกณฑ์อันเกี่ยวกับการลาป่วยนั้นปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 หมวด 2 เกี่ยวกับการใช้แรงงานทั่วไป โดยวันลาหมายถึง วันที่ลูกจ้างลาป่วย ลาเพื่อทำหมั้น ลาเพื่อกิจธุระอันจำเป็น ลาเพื่อรับราชการทหาร ลาเพื่อการฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถหรือลาเพื่อคลอดบุตร<sup>101</sup> มาตรา 32 วางหลักเกี่ยวกับสิทธิในการลาป่วยของพนักงานไว้ว่า ให้ลูกจ้างมีสิทธิลาป่วยได้เท่าที่ป่วยจริง การลาป่วยตั้งแต่สามวันทำงานขึ้นไปนายจ้างอาจให้ลูกจ้างแสดงใบรับรองแพทย์ หรือกรณีที่ลูกจ้างไม่อาจแสดงใบรับรองแพทย์ได้ ให้ลูกจ้างชี้แจงให้นายจ้างทราบ การที่กฎหมายกำหนดเช่นนี้ กฎหมายกำหนดไว้เพื่อคุ้มครองพนักงานที่เจ็บป่วยจนไม่สามารถทำงานได้ตามปกติ ให้สามารถหยุดงานได้โดยที่นายจ้างไม่สามารถลงโทษฐานขาดงานหรือละทิ้งหน้าที่ นอกจากนั้นลูกจ้างยังได้รับการคุ้มครองให้ได้รับค่าจ้างแม้ในวันที่ลาป่วยเท่ากับอัตราค่าจ้างในวันทำงานตลอดระยะเวลาที่ลาแต่ไม่เกินสามสิบวันทำงานต่อหนึ่งปี<sup>102</sup>

ในกรณีรัฐวิสาหกิจ สิทธิเกี่ยวกับการลาของรัฐวิสาหกิจนั้น รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมีกฎระเบียบขกเกณฑ์ภายในของตนเอง โดยต้องมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่า ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่องมาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในรัฐวิสาหกิจ ซึ่งประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์มีเนื้อหาในลักษณะเดียวกับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิลาป่วยของพนักงานรัฐวิสาหกิจในหมวด 2 ว่าด้วยการใช้แรงงานทั่วไป ซึ่งวางหลักเกี่ยวกับการลาป่วยของพนักงานไว้ว่า ลูกจ้างมีสิทธิลาป่วยได้เท่าที่ป่วยจริง การลาป่วยตั้งแต่สามวันทำงานขึ้นไป นายจ้างอาจให้ลูกจ้างแสดงใบรับรอง

<sup>101</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 5

<sup>102</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 57

แพทย์ ในกรณีที่ลูกจ้างไม่อาจแสดงใบรับรองแพทย์ได้ ให้ลูกจ้างชี้แจงให้นายจ้างทราบ<sup>103</sup> และในระหว่างที่ลูกจ้างลาป่วยนั้นให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างแก่ลูกจ้างในวันลาป่วยเท่ากับค่าจ้างในวันทำงานตลอดระยะเวลาที่ลา แต่ปีหนึ่งต้องไม่เกินสามสิบวันทำงาน<sup>104</sup>

จะเห็นได้ว่าการใช้สิทธิลาป่วยทั้งในคนงานรัฐวิสาหกิจและคนงานภาคเอกชน มีมาตรฐานขั้นต่ำที่ไม่ต่างกันคือ สามารถใช้สิทธิลาป่วยได้เท่าที่ป่วยจริง หากเป็นการลาป่วยต่อเนื่องกันเป็นเวลาสามวัน คนงานอาจต้องแสดงใบรับรองแพทย์เพื่อเป็นการยืนยันว่าคนงานมีอาการเจ็บป่วยจริงอันเป็นสาเหตุให้ไม่สามารถมาปฏิบัติงานตามปกติได้และกฎหมายคุ้มครองให้ได้รับค่าจ้างในวันที่ลาป่วยเท่ากับค่าจ้างที่ได้รับตามปกติแต่ในหนึ่งปีต้องไม่เกินสามสิบวันทำงาน คือคนงานสามารถใช้สิทธิลาป่วยได้ไม่จำกัดจำนวนวันแต่มีสิทธิได้รับค่าจ้างไม่เกินสามสิบวันทำงานเท่านั้น แต่จากสภาพเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน เมื่อคนงานต้องการนัดหยุดงานมักแสดงออกโดยการใช้สิทธิลาป่วยพร้อมกัน เนื่องจากการลาป่วยนั้น กฎหมายให้ออกสลาได้เท่าที่ป่วยจริง และหากลาไม่เกิน 3 วัน คนงานไม่จำเป็นต้องแสดงใบรับรองแพทย์ต่อนายจ้างแต่อย่างใด ดังนั้นกลุ่มคนงานซึ่งอาจนำโดยสหภาพแรงงานจึงอาศัยช่องว่างของกฎหมายเกี่ยวกับการลาป่วยเพื่อกดดันให้นายจ้างทำตามข้อเรียกร้องคือ การลาป่วยเพียงสองวันติดต่อกันซึ่งเพียงพอให้เกิดความเสียหายแก่นายจ้างแล้ว อย่างไรก็ตามแม้คนงานจะอาศัยช่องว่างของกฎหมายโดยอ้างเหตุป่วยซึ่งกฎหมายให้สิทธิลาได้เท่าที่ป่วยจริง แต่ตามกฎหมายแล้วการลานั้นต้องเป็นการลาอันมีสาเหตุจากการเจ็บป่วยที่เกิดขึ้นจริง หากปรากฏว่าคนงานใช้สิทธิลาป่วยเป็นเท็จ และนายจ้างสามารถตรวจสอบข้อเท็จจริง รวมทั้งแสดงพยานหลักฐานได้ว่าคนงานไม่ได้เจ็บป่วยจนไม่สามารถปฏิบัติงานได้ นายจ้างย่อมมีสิทธิเพิกถอนการลาป่วยของคนงานได้ นายจ้างอาจมีหนังสือแจ้งให้คนงานรายงานตัวและกลับเข้าทำงานในตำแหน่ง ซึ่งการมีหนังสือแจ้งให้คนงานทราบและปฏิบัติตามแสดงว่าเหตุแห่งการลาป่วยที่นายจ้างได้อนุญาตนั้นได้สิ้นไปแล้ว รวมถึงเป็นการยกเลิกการอนุญาตให้คนงานลาป่วยไปในตัว หากคนงานฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามก็ไม่กลับเข้าทำงานในตำแหน่งถือว่าจงใจขัดคำสั่งนายจ้างและเป็นการละทิ้งหน้าที่โดยไม่มีเหตุอันสมควร<sup>105</sup> นอกจากนี้ในกรณีที่คนงานลาป่วยและได้ยื่นใบรับรองแพทย์ตามที่กฎหมายกำหนด แต่ได้ยื่นใบรับรองแพทย์ที่เป็นเท็จเป็นเหตุให้นายจ้างไม่อนุมัติใบลานั้นถือว่าคนงานขาดงานหรือละทิ้งหน้าที่ อันเป็นความผิดฐานละทิ้งหน้าที่การงานไปเสียตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 583 นายจ้างมีสิทธิเลิกจ้าง

<sup>103</sup> ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่องมาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในรัฐวิสาหกิจ  
ข้อ 18

<sup>104</sup> ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่องมาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในรัฐวิสาหกิจ  
ข้อ 35

<sup>105</sup> คำพิพากษาฎีกา 294/2541

โดยไม่ต้องจ่ายสินจ้างแทนการบอกกล่าวล่วงหน้า<sup>106</sup> ซึ่งแม้จะมีการยื่นใบรับรองแพทย์แล้วก็ตามแต่นายจ้างมีสิทธิในการตรวจสอบความถูกต้องของใบรับรองแพทย์ได้

ดังนั้นการใช้สิทธิลาป่วยของคนงานทั้งในส่วนของรัฐวิสาหกิจและเอกชน โดยมีวัตถุประสงค์ที่แท้จริงเพื่อทำการนัดหยุดงาน อาจพิจารณาจากจำนวนคนงานที่ใช้สิทธิลาป่วยพร้อมกันเป็นจำนวนมากผิดปกติ หรือมีการแสดงออกของสหภาพแรงงานให้เห็นว่าการใช้สิทธิลาป่วยพร้อมกันนั้นมีขึ้นเพื่อประท้วง หรือแสดงความไม่พอใจบางประการ หากนายจ้างสามารถพิสูจน์ได้ว่าการใช้สิทธิลาป่วยนั้นเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต เช่น คนงานใช้สิทธิลาป่วยแต่พบว่าเข้าร่วมการประท้วงหรือการแสดงออกทางการเมือง ย่อมแสดงให้เห็นว่าคนงานมิได้มีอาการเจ็บป่วยถึงขั้นไม่สามารถทำงานได้ตามปกติแต่ในทางตรงกันข้ามคนงานยังคงมีสุขภาพแข็งแรงเป็นปกติ ดังนั้นหากนายจ้างมีหลักฐานชัดเจนว่าคนงานใช้สิทธิลาป่วยเป็นเท็จ สามารถพิจารณาลงโทษทางวินัยได้ ถือว่าคนงานขาดงาน ละทิ้งหน้าที่ ทั้งนี้หากการลาป่วยอันเป็นเท็จนั้นเป็นการนัดหยุดงานซึ่งถือได้ว่าจงใจให้นายจ้างได้รับความเสียหาย นายจ้างอาจเลิกจ้างได้โดยไม่ต้องจ่ายค่าชดเชย<sup>107</sup>

### 5.3.1.2 สิทธิลาเพื่อกิจธุระ

การหลีกเลี่ยงการนัดหยุดงาน โดยอ้างว่าใช้สิทธิลาตามที่กฎหมายกำหนดนั้น นอกจากสิทธิในการลาป่วยแล้ว คนงานมักใช้ข้ออ้างเกี่ยวกับการลากิจ ถึงแม้จะเป็นสิทธิพื้นฐานเพื่อประโยชน์ของคนงานเหมือนกันแต่มีความแตกต่างทั้งในรายละเอียดในการใช้สิทธิ ตลอดจนสิทธิในการได้รับค่าจ้างในระหว่างที่ลางาน

ตามพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 34 บัญญัติให้ลูกจ้างมีสิทธิลาเพื่อกิจธุระอันจำเป็นได้ตามข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน การลากิจนั้นถูกกำหนดโดยมีวัตถุประสงค์ให้คนงานได้มีโอกาสลาเพื่อไปทำธุระส่วนตัวที่มีความจำเป็นได้ โดยกฎหมายไม่ได้กำหนดว่ากิจธุระอันจำเป็นตามที่กฎหมายกำหนดนั้น หมายถึงกิจธุระเพื่อการใดบ้าง รวมถึงมิได้กำหนดจำนวนวันที่คนงานสามารถทำการลาเพื่อกิจธุระด้วย สิทธิเกี่ยวกับการลานั้นให้ขึ้นไปตามข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน ดังนั้นการใช้สิทธิลากิจไม่ว่าจะเป็นแรงงานภาครัฐวิสาหกิจหรือแรงงานภาคเอกชนจึงไม่มีความแตกต่างกัน เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำให้นายจ้างต้องปฏิบัติตามดังเช่นการใช้สิทธิลาป่วย หลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่างๆจึงต้องพิจารณาจากข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานในแต่ละหน่วยงานเป็นรายไป

<sup>106</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 5968/2530

<sup>107</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 119



เนื่องจากกฎหมายมิได้กำหนดในรายละเอียดเกี่ยวกับการใช้สิทธิลาเพื่อ กิจธุระของพนักงาน เช่น สาเหตุที่อนุญาตให้ลา ระยะเวลาที่พนักงานสามารถลาได้ภายในหนึ่งปี หลักเกณฑ์และขั้นตอนของการใช้สิทธิลา และค่าจ้างในวันที่ลา ซึ่งรายละเอียดเหล่านี้มีความสำคัญเป็นอย่างมากและแต่ละหน่วยงานมีมาตรฐานเกี่ยวกับการใช้สิทธิลาเพื่อกิจธุระที่แตกต่างกันออกไป ข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานจึงต้องพิจารณาโดยละเอียดรอบคอบเพราะกฎหมายกำหนดให้นายจ้างเป็นผู้จัดทำเพียงฝ่ายเดียวและปิดประกาศให้พนักงานทราบ ถึงแม้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กำหนดให้ข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับวันลาและหลักเกณฑ์การลา<sup>108</sup> กฎหมายมิได้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำอันเกี่ยวกับการลาไว้ จึงเป็นหน้าที่ของนายจ้างในการพิจารณากำหนดข้อบังคับให้ครอบคลุมและไม่เป็นการจำกัดสิทธิของพนักงานมากเกินไป โดยรายละเอียดที่ต้องกำหนดเกี่ยวกับการใช้สิทธิลาเพื่อกิจธุระได้แก่

ลักษณะของกิจธุระ ที่ถือว่ามีความจำเป็นอันนายจ้างไม่อาจปฏิเสธสิทธิของพนักงาน กฎหมายให้สิทธิพนักงานในการลาโดยมิได้มีการกำหนดนิยาม หรือความหมายของคำว่า “กิจธุระ” ไว้ว่า กิจธุระประเภทใดที่นายจ้างไม่อาจปฏิเสธสิทธิในการลาของพนักงานได้ โดยปกติแล้วกิจธุระที่นายจ้างอนุญาตให้พนักงานลาได้แก่

- การลาเพื่อติดต่อกับหน่วยราชการ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและจำเป็นกับ  
 พนักงานและครอบครัวของพนักงาน

- การลาเพื่อดูแลสมาชิกในครอบครัวในขณะที่ป่วยหรืออยู่ระหว่างการ พบ  
 แพทย์

- การลาเพื่อเข้าพิธีสมรส จดทะเบียนสมรสหรือหย่า  
 - การลาเพื่อเข้าร่วมงานฌาปนกิจศพสมาชิกในครอบครัว หรือพิธีการทาง  
 ศาสนา

อย่างไรก็ดี ข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานของบางหน่วยงานไม่สามารถ กำหนดรายละเอียด ลักษณะของกิจธุระที่อนุญาตให้พนักงานลาได้ อำนาจในการตัดสินใจอนุญาต ขึ้นอยู่กับนายจ้างหรือผู้บังคับบัญชาโดยตรงคือ สามารถใช้ดุลพินิจในการอนุมัติใบลาของพนักงาน

<sup>108</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 108

ได้ว่า การขออนุญาตลาภะนั้นมีเหตุผลอันสมควรหรือไม่ หากเห็นว่าไม่สมควรหรือไม่ใช้กิจกรรมที่มีความจำเป็นต้องลางาน อาจมีคำสั่งไม่อนุมัติการลาภะนั้นได้

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้สิทธิลาภ โดยทั่วไปแล้วการใช้สิทธิลาภนั้น นายจ้างมักกำหนดให้พนักงานยื่นใบลาต่อหัวหน้าหรือผู้บังคับบัญชาล่วงหน้า และการลาทุกครั้งต้องได้รับอนุญาตจากหัวหน้าหรือผู้บังคับบัญชาก่อนจึงจะทำการหยุดได้ ยกเว้นกรณีจำเป็นและฉุกเฉิน พนักงานต้องส่งใบลาทันทีที่กลับเข้ามาทำงานตามปกติ ในกรณีที่พนักงานยื่นใบลาแล้วหยุดงานทันทีโดยไม่รอคำสั่งอนุมัติเป็นการขัดต่อข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน ถ้าในที่สุดใบลานั้นไม่ได้รับการอนุมัติถือว่า ลูกจ้างขาดงาน<sup>109</sup> ซึ่งนอกจากจะไม่ได้รับค่าจ้างในระหว่างที่ลาแล้ว อาจถูกพิจารณาลงโทษทางวินัยด้วย

การจ่ายค่าจ้างในระหว่างการลา ในระหว่างที่พนักงานใช้สิทธิลาภ กฎหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลาเกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้างสำหรับการลาประเภทนี้ไว้ ซึ่งต่างการใช้สิทธิลาป่วย การจ่ายค่าจ้างจึงเป็นไปตามข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานของนายจ้างคือ นายจ้างมีสิทธิที่จะกำหนดไว้ในข้อบังคับว่าพนักงานมีสิทธิได้รับค่าจ้างหรือไม่ ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว นายจ้างมักกำหนดจำนวนวันลาภที่พนักงานยังคงมีสิทธิได้รับค่าจ้างในระหว่างที่ใช้สิทธิลาได้ เช่น การกำหนดให้พนักงานมีสิทธิลาภโดยได้รับค่าจ้างเท่ากับวันทำงานปกติ ปีละ 6 วัน หากพนักงานลาภเกินกว่าที่ข้อบังคับกำหนดย่อมทำให้พนักงานไม่ได้รับค่าจ้างในส่วนที่เกินกำหนดนั้น และอาจถูกพิจารณาถึงประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานอีกด้วย

จะเห็นได้ว่าการใช้สิทธิลาภนั้น นายจ้างมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขฝ่ายเดียวและกฎหมายมิได้กำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำไว้ หากพนักงานได้ปฏิบัติตามระเบียบ หลักเกณฑ์ตามที่ปรากฏในข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานแล้ว ย่อมเป็นการใช้สิทธิโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่หากการใช้สิทธิลาภของพนักงานมิได้เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์เกี่ยวกับความจำเป็นตามที่นายจ้างให้สิทธิไว้ แต่เป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต เช่น การลาภเป็นเท็จ ในกรณีที่ลูกจ้างละทิ้งหน้าที่ ต่อมาได้โทรศัพท์ลาภและได้ยื่นใบลาภย้อนหลังอันเป็นการแจ้งต่อผู้บังคับบัญชา แม้ลูกจ้างได้โทรศัพท์ขอลาภต่อผู้บังคับบัญชาและยื่นใบลาภเป็นลายลักษณ์อักษรย้อนหลังก็ตาม แต่เมื่อลูกจ้างแจ้งเหตุแห่งการลาภเป็นเท็จแล้ว ลูกจ้างย่อมไม่มีข้ออ้างที่จะยกเป็นเหตุในการลาภได้ การที่ลูกจ้างหยุดงานไปจึงเป็นการละทิ้งหน้าที่ อันเป็นเหตุที่นายจ้างเลิกจ้างได้<sup>110</sup> การใช้สิทธิลาภนั้นนอกจากการกำหนดให้พนักงานที่ประสงค์จะลาภต้องยื่นใบลาต่อผู้มีอำนาจอนุญาตและต้อง

<sup>109</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 5192/2539

<sup>110</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 2053/2531

ได้รับอนุญาตก่อนหยุดงานแล้ว คนงานต้องระบุเหตุผลในการลาจ้ไว้ด้วยว่า เป็นการลาเพื่อไปกิจ  
 ธุระอันใด เพื่อให้ผู้มีอำนาจได้พิจารณาความเหมาะสมในการอนุญาต ทั้งนี้ผู้ได้รับอนุญาตให้ลากิจ  
 นั้นต้องไปปฏิบัติกิจธุระตามที่ได้ระบุไว้ในใบลา หากผู้ที่ได้รับอนุญาตไม่มาทำงานและได้ไป  
 กระทำกิจธุระอื่นอันมิได้เป็นไปตามที่ระบุไว้ในใบลาในช่วงระยะเวลาที่ได้ขออนุญาตลาจ้ไว้  
 ถือได้ว่าเป็นการรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชาและเป็นการละทิ้งหน้าที่การงาน<sup>111</sup>

การหลีกเลี่ยงการนัดหยุดงาน โดยใช้สิทธิลาจ้พร้อมกันของคนงานนั้น  
 แม้การลาจ้เป็นสิทธิพื้นฐานของคนงานแต่มีขึ้นเพื่อให้คนงานสามารถหยุดงานเพื่อไปดำเนินการ  
 เกี่ยวกับกิจธุระส่วนตัวและครอบครัวได้ แต่การใช้สิทธิลาจ้โดยมีวัตถุประสงค์ให้เกิดการนัดหยุด  
 งานนั้นอาจเป็นการกระทำที่ขัดต่อข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานและหากเป็นการจงใจทำให้นายจ้าง  
 ได้รับความเสียหายซึ่งนายจ้างสามารถเลิกจ้างได้โดยไม่ต้องจ่ายค่าชดเชย นอกจากนี้การพิจารณา  
 อนุญาตให้ลาจ้ถือเป็นส่วนสำคัญที่ช่วยลดการนัดหยุดงานโดยการใช้สิทธิลาจ้ได้ เพราะการลา  
 จ้ต้องมีการแจ้งล่วงหน้าและหากคนงานมีพฤติการณ์ที่เห็นได้ชัดเจนว่าการใช้สิทธิลาจ้  
 นั้นเป็นไปเพื่อการนัดหยุดงาน นายจ้างอาจไม่อนุญาติใบลาซึ่งส่งผลให้การหยุดงานของคนงานเป็นการ  
 ขาดงานและละทิ้งหน้าที่อันอาจส่งผลให้มีการเลิกจ้างต่อไป และหากว่านายจ้างได้อนุมัติใบลาของ  
 คนงานไปแล้ว ต่อมาพบว่าการลานั้นเป็นการลาอันเป็นเท็จคือ คนงานไม่ได้ไปทำกิจธุระตามที่ระบุ  
 ไว้ในใบลา ถือว่าคนงานขาดงานและละทิ้งหน้าที่เช่นกัน

### 5.3.2 การนัดหยุดงานโดยการเรียกประชุมสมาชิกพร้อมกันในวันและเวลาทำงาน

นอกจากการนัดหยุดงาน โดยอาศัยสิทธิลาป่วยและสิทธิลาเพื่อกิจธุระตามที่  
 กฎหมายคุ้มครองสิทธิแล้ว สหภาพแรงงานมักใช้วิธีการนัดประชุมสมาชิกพร้อมกันในวันและเวลา  
 ทำงาน ซึ่งการประชุมของสหภาพแรงงานนั้นเป็นการเชิญสมาชิกของสหภาพแรงงานมาประชุม  
 ร่วมกันเพื่อเสนอความคิดเห็น หรือเพื่อให้ร่วมกันตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมของสหภาพ  
 แรงงาน ซึ่งการนัดประชุมแต่ละครั้งเป็นหน้าที่ของกรรมการของสหภาพแรงงานในการกำหนด วัน  
 เวลาและสถานที่ ซึ่งใช้ในการจัดประชุม โดยปกติแล้ว การประชุมของสหภาพแรงงานนั้นมักจัดขึ้น  
 ณ สถานประกอบการ การประชุมสมาชิกของสหภาพแรงงานนั้นเป็นไปตามข้อบังคับ โดยปกติเมื่อ  
 มีการจดทะเบียนจัดตั้งสหภาพแรงงานมักมีการจัดข้อบังคับ และข้อบังคับนั้นต้องมีข้อกำหนด  
 กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการประชุมของสมาชิก เพราะการดำเนินกิจกรรมของสหภาพแรงงานนั้นต้องให้มี  
 การลงคะแนนเสียง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรมใดที่ส่งผลต่อสมาชิก แต่ในความเป็นจริงแล้วการ  
 ชุมนุม โดยอ้างเรื่องการประชุมสหภาพนั้นมักจัดขึ้นในเวลาทำการและมีการเสนอข้อเรียกร้องซึ่ง

<sup>111</sup> บันทึกละเลขเสร็จที่ 494/2542 เรื่อง การหรือเกี่ยวกับการลาของพนักงานรัฐวิสาหกิจ คณะกรรมการกฤษฎีกา

ระบุถึงความต้องการของตนไว้ล่วงหน้าและมีการเรียกประชุมสมาชิกทั้งหมดในเวลาเดียวกัน อันมีลักษณะเป็นการนัดหยุดงานเพื่อสร้างอำนาจต่อรองทางแรงงานอย่างชัดเจนและโดยมิได้มีลักษณะใด ๆ ที่จะบ่งชี้ว่าเป็นการประชุมใด ๆ ได้เลยในทุกครั้งที่มีการนัดหยุดงาน การกระทำเช่นนี้จึงถือเป็นการหลีกเลี่ยงการนัดหยุดงานแต่ก่อให้เกิดผลไม่แตกต่างกัน ถึงแม้การประชุมของสหภาพแรงงานจะเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อบทบาทการดำเนินงานของสหภาพแรงงาน แต่อย่างไรก็ดี การจัดประชุมนั้น ควรพิจารณาถึงความเดือดร้อนเสียหายของนายจ้าง ว่าจำนวนคนงานที่เข้าร่วมประชุมนั้นต้องไม่ส่งผลกระทบต่อการทำงานของนายจ้างเพราะหากเป็นการนัดประชุมโดยมิเจตนาแอบแฝงเพื่อให้ นายจ้างได้รับความเสียหาย คนงานย่อมมีความรับผิดชอบพื้นฐานละทิ้งหน้าที่และจงใจให้นายจ้างได้รับความเสียหาย

#### 5.4. สิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่งกับมาตรการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

แม้สิทธินัดหยุดงานเป็นสิทธิที่ได้รับการยอมรับในนานาประเทศ โดยถือเป็นสิทธิพื้นฐานด้านแรงงานที่คนงานมีเพื่อเพิ่มอำนาจในการเจรจาต่อรองกับฝ่ายนายจ้าง แต่ก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าผลกระทบอันเกิดจากการนัดหยุดงานนั้นมิได้เกิดขึ้นเฉพาะนายจ้างและคนงานเท่านั้น แต่ทุกครั้งก่อให้เกิดผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจ หากเป็นการนัดหยุดงานในภาคเอกชนทั่วไป การนัดหยุดงานก่อให้เกิดการชะงักงันของระบบอุตสาหกรรม แต่ในกิจการที่มีความสำคัญ เช่น ในระบบสาธารณูปโภค โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบขนส่งสาธารณะ ผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงคือประชาชนผู้ใช้บริการระบบขนส่ง ดังนั้นการนัดหยุดงานแต่ละครั้งควรคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะและควรมีการเตรียมมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ แม้ประชาชนจะไม่ได้ได้รับความสะดวกสบายเหมือนปกติแต่การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะย่อมบรรเทาความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้

##### 5.4.1 การจัดให้มีบริการสาธารณะขั้นต่ำ (Minimum Service)

การจัดให้มีบริการสาธารณะขั้นต่ำในระหว่างที่มีการนัดหยุดงานนั้นถือเป็นความจำเป็นที่ต้องมีเพื่อเป็นการประนีประนอมระหว่างหลักการสองหลักการที่มีคุณค่าทางรัฐธรรมนูญเท่าเทียมกันแต่ในทางปฏิบัติก่อให้เกิดความขัดแย้งกัน กล่าวคือ สิทธิในการนัดหยุดงานและหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ บริการสาธารณะขั้นตานั้นเป็นสิ่งที่มีความจำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริการสาธารณะที่หากมีการหยุดชะงักไปอาจเป็นเหตุให้เกิดอันตรายต่อชีวิตความปลอดภัยส่วนบุคคล หรือสุขภาพของประชาชนทั้งหมดหรือประชากรบางส่วน หรือบริการสาธารณะที่หากมีการนัดหยุดงานเกิดขึ้นอาจเป็นผลให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงในระดับชาติที่

เป็นเหตุให้เกิดอันตรายต่อเงื่อนไขการใช้ชีวิตของประชาชน ซึ่งบริการสาธารณะด้านการขนส่งนั้น ความต่อเนื่องถือเป็นหัวใจสำคัญเป็นอย่างมากและความต่อเนื่องนั้นต้องมีอยู่ตลอดการจัดทำบริการ สาธารณะนั้นๆ แม้กระทั่งในระหว่างที่มีการนัดหยุดงานเกิดขึ้น หากการขนส่งหยุดชะงักไม่ว่าด้วย เหตุใดก็ตาม ผลกระทบที่เกิดขึ้นนั้นนอกจากจะส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ใช้บริการแล้ว ยังส่งผลต่อ การค้า อุตสาหกรรมและระบบเศรษฐกิจอีกด้วย

การกำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์อันเกี่ยวกับบริการสาธารณะขั้นต่ำในกรณีที่เกิดการนัดหยุดงานในบริการสาธารณะด้านการขนส่งถือเป็นสิ่งที่สามารถรับประกันต่อประชาชน ผู้ใช้บริการได้ว่า ถึงแม้จะมีการนัดหยุดงานเกิดขึ้น ประชาชนผู้ใช้บริการสามารถเดินทางได้ ตามปกติเพียงแต่อาจไม่ได้รับความสะดวกสบายเท่ากับสภาพปกติ การวางแผนเกี่ยวกับบริการ สาธารณะขั้นต่ำไว้ล่วงหน้าย่อมทำให้บริการนั้นสามารถดำเนินไปได้ตามปกติ เพียงแต่อาจมีการลด จำนวน หรือความถี่ในการให้บริการลง ระดับของบริการสาธารณะขั้นต่ำที่จัดให้มีในระหว่างการ นัดหยุดงานนั้นเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่ต้องแจ้งให้ประชาชนผู้ใช้บริการทราบล่วงหน้าเพื่อให้ ประชาชนสามารถวางแผนล่วงหน้าและก่อให้เกิดผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตประจำวันของ ประชาชนน้อยที่สุด เช่น ในระหว่างที่มีการนัดหยุดงานของพนักงานขับรถโดยสารประจำทาง ให้มีการเดินทางตามปกติในช่วงเวลาที่ประชาชนมีความจำเป็นต้องเดินทาง ได้แก่ 5.00 น. – 9.00 น. และ 16.00 น.-20.00 น. ซึ่งถือเป็นช่วงเวลาเร่งด่วน ทำให้ประชาชนยังคงสามารถเดินทางไปทำงานได้ นอกเหนือจากเวลาที่กำหนดนี้ก็ให้เป็นสิทธิของพนักงานขับรถที่จะทำการนัดหยุดงาน

ข้อตกลง ระเบียบหรือหลักเกณฑ์อันเกี่ยวกับการจัดให้มีบริการสาธารณะขั้นต่ำ ในระหว่างที่มีการนัดหยุดงาน ควรพิจารณาทั้งในด้านของประชาชนผู้ใช้บริการและด้านคนงานที่ ทำการนัดหยุดงานเพื่อใช้สิทธิทางด้านแรงงาน ในด้านของประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะด้านการ ขนส่งนั้น การจัดให้มีบริการสาธารณะขั้นต่ำถือเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นเพื่อป้องกันไม่ให้ประชาชน เดือดร้อนจนไม่สามารถใช้ชีวิตประจำวันได้ตามปกติ แต่ใน ด้านของคนงานผู้ใช้สิทธินัดหยุดงาน นั้น การนัดหยุดงานเป็นสิทธิพื้นฐานเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนและการกดดันให้นายจ้าง ยอมรับตามข้อเรียกร้องที่เกิดขึ้น หากมีการกำหนดบริการสาธารณะขั้นต่ำมากเกินไปควรจะเป็น คือ ไม่ก่อให้เกิดความแตกต่างระหว่างช่วงเวลากฎปกติและช่วงเวลาที่ทำการนัดหยุดงาน การใช้สิทธิ นัดหยุดงานของคนงานย่อมไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายเพราะไม่สามารถเพิ่มแรง กดดันให้นายจ้างหาทางออกหรือยอมรับข้อเสนอของคนงานได้ ดังนั้นการกำหนดหลักเกณฑ์ใดที่ เกี่ยวกับบริการสาธารณะขั้นต่ำ คนงานหรือองค์กรของคนงานควรเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วม ในการกำหนดหลักเกณฑ์นั้นด้วย และเมื่อเกิดการนัดหยุดงานเกิดขึ้นจริงฝ่ายคนงานย่อมไม่สามารถ อ้างเหตุที่จะปฏิเสธในการจัดทำบริการสาธารณะขั้นต่ำได้

การเจรจากำหนดข้อตกลงตกลงเกี่ยวกับการจัดให้มีบริการสาธารณะขั้นตํานั้น ควรจัดให้มีการเจรจาชึ้นก่อนการเกิดข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ เพราะหากอยู่ในระหว่างที่ นายจ้างและคนงานมีข้อขัดแย้งกัน การเจรจาเกี่ยวกับระดับของบริการสาธารณะขั้นตําย่อมเป็นไปได้ยาก เพราะทั้งนายจ้างและคนงานต่างมีเป้าหมายในทิศทางที่ตรงกันข้ามกัน ย่อมไม่สามารถหา ข้อตกลงร่วมกันได้อย่างแน่นอน จึงควรพิจารณาถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ ขั้นตํานี้

#### 5.4.1.1 การกำหนดบริการสาธารณะขั้นตํ่า

การพิจารณาถึงรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะด้านการขนส่งในประเทศไทยแล้วจะพบได้ว่า ผู้ให้บริการนั้นอาจเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติ หรือรัฐวิสาหกิจที่จดทะเบียนเป็นบริษัท ตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รวมทั้งภาคเอกชน ดังนั้นการกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆเกี่ยวกับการจัดให้มีบริการสาธารณะขั้นตํ่าในกรณีที่มีการนัดหยุดงานนั้นจึงมีรูปแบบที่แตกต่างกันไปดังนี้

##### 1. กำหนดไว้ในกฎหมาย

ในปัจจุบันกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของประเทศไทยจำกัดสิทธิ นัดหยุดงานของคนงานในภาคบริการสาธารณะด้านการขนส่งโดยเด็ดขาดคือ ไม่ว่าจะการจัดทำ บริการสาธารณะด้านการขนส่งนั้นจะจัดทำโดยรัฐวิสาหกิจ ซึ่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ห้ามไม่ให้ลูกจ้างนัดหยุดงานไม่ว่ากรณีใด หรือการจัดทำโดยเอกชนซึ่ง พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ห้ามการนัดหยุดงานในกิจการที่เห็นว่ามีวามสำคัญ เช่น ระบบสาธารณูปโภค ธนาคาร รวมถึงการขนส่งสาธารณะ แต่ในต่างประเทศ สิทธินัดหยุดงาน ของบุคลากรได้รับการยอมรับ จึงมีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับบริการสาธารณะขั้นตํ่าไว้ใน กฎหมาย ไม่ว่าจะปรากฏในกฎหมายอื่นเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์อันเป็นกฎหมายที่ให้สิทธินัดหยุด งาน กฎหมายที่จัดตั้งองค์กร หรืออาจบัญญัติกฎหมายเฉพาะเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดกิจการที่ถือ ว่าเป็นบริการสาธารณะที่มีความสำคัญซึ่งหากเกิดการนัดหยุดงานอาจส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของ ประชาชนและความเสียหายในระดับประเทศโดยกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับบริการสาธารณะขั้น ตํ่าไว้ในกฎหมาย

##### 2. กำหนดไว้ในสัญญาสัมปทาน

ในกรณีที่การจัดทำบริการสาธารณะด้านการขนส่งนั้นเป็นการ จัดทำโดยเอกชน ซึ่งการเข้าร่วมจัดทำมักปรากฏอยู่ในรูปของสัมปทานบริการสาธารณะ โดยใน

สัญญาสัมปทานจะปรากฏรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดทำบริการ ซึ่งอาจรวมถึงมาตรฐานของบริการ สาธารณะในแง่ของการจัดให้มีบริการสาธารณะขั้นต่ำในระหว่างที่มีการนัดหยุดงาน โดยหน่วยงานผู้ให้สัมปทานไม่ว่าจะเป็นสัมปทานจากหน่วยงานรัฐโดยตรง หรือสัมปทานจากรัฐวิสาหกิจ นอกจากจะพิจารณาถึงความน่าเชื่อถือ ความมั่นคงทางการเงิน การจ่ายผลตอบแทน ให้แก่รัฐแล้ว อาจกำหนดให้ผู้ขอสัมปทานแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับการเตรียมการเกี่ยวกับบริการ สาธารณะขั้นต่ำในกรณีที่เกิดการนัดหยุดงาน เพื่อประกอบการพิจารณาให้สัมปทานด้วย และหาก เอกชนรายใดได้รับการคัดเลือกให้เข้าเป็นคู่สัญญาสัมปทานแล้ว ในสัญญาสัมปทานควรมี ข้อกำหนดที่ระบุถึงบริการสาธารณะขั้นต่ำอย่างชัดเจน โดยอาจกำหนดรายละเอียดของการ ให้บริการในสัญญาสัมปทานหรืออาจกำหนดให้การจัดให้มีบริการสาธารณะขั้นต่ำเป็นไปตาม ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างระหว่างนายจ้างและคนงานภายในองค์กรนั้นๆ

### 3. กำหนดในข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

การจัดทำบริการสาธารณะด้านการขนส่ง ไม่ว่าจะจัดทำโดย รัฐวิสาหกิจหรือเอกชน ตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ทั้งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 และ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 กำหนดให้ต้องมีข้อตกลง เกี่ยวกับสภาพการจ้าง โดย “ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง” หมายถึง ข้อตกลงระหว่างนายจ้างกับ คนงานหรือระหว่างนายจ้างหรือสมาคมนายจ้างกับสหภาพแรงงานเกี่ยวกับสภาพการจ้าง คือเป็น การตกลงระหว่างฝ่ายนายจ้างกับฝ่ายคนงาน ไม่ใช่ข้อตกลงระหว่างนายจ้างกับคนงานแต่ละคน โดยคำว่าสภาพการจ้างนั้นหมายถึง เงื่อนไขการจ้างหรือการทำงาน กำหนดวันและเวลาทำงาน ค่าจ้าง สวัสดิการ การเลิกจ้าง หรือประโยชน์อื่นของนายจ้างหรือคนงานอันเกี่ยวกับการจ้าง หรือ การทำงาน ถือได้ว่าข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างเป็นตัวกำหนดขอบเขตการทำงานระหว่าง นายจ้างและคนงาน ดังนั้นควรมีการเจรจาระหว่างนายจ้างและฝ่ายคนงานเพื่อทำการกำหนด รายละเอียดและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับบริการสาธารณะขั้นต่ำไว้ในข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง เพื่อให้คนงานตระหนักถึงหน้าที่อันต้องปฏิบัติหากมีความประสงค์จะใช้สิทธินัดหยุดงาน โดยควรมี การกำหนดรายละเอียดให้มีความชัดเจนทั้งระดับของบริการ ตำแหน่งที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ ตลอดจน การจ่ายค่าจ้างในระหว่างที่มีการนัดหยุดงาน นอกจากนี้การที่กฎหมายกำหนดให้ข้อตกลงเกี่ยวกับ สภาพการจ้างนั้นมีผลใช้บังคับไม่เกินสามปี ย่อมทำให้มีกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนรายละเอียด เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะขั้นต่ำจึงสามารถเปลี่ยนแปลงได้โดยพิจารณาถึงสภาพของ บริการและความจำเป็นของประชาชนในช่วงเวลานั้นๆได้ อย่างไรก็ตามหากฝ่ายนายจ้างและฝ่าย คนงานไม่สามารถตกลงกันได้รายละเอียดเกี่ยวกับการจัดให้มีบริการสาธารณะขั้นต่ำ ควร กำหนดให้มีองค์กรกลางในรูปแบบของไตรภาคีเข้ามามีบทบาท หน้าที่ในการชี้ขาดตัดสินเพื่อให้ การจัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างสามารถลุล่วงไปได้ด้วยดี

#### 5.4.1.2 ระดับของบริการสาธารณะขั้นต่ำ (Minimum Service Level)

การกำหนดระดับของบริการสาธารณะขั้นตํานั้น อาจกำหนดในรูปของ ร้อยละ เช่น ในระหว่างที่มีการนัดหยุดงาน ต้องคงให้มีจำนวนคนงานที่ทำงานตามปกติไม่น้อยกว่า ร้อยละเท่าใด หรืออาจกำหนดช่วงเวลาที่ต้องจัดให้มีบริการสาธารณะขั้นตํ่า เช่น ช่วงเวลาเร่งด่วน เป็นต้น ทั้งนี้ การกำหนดจำนวนคนงานเป็นร้อยละอาจไม่มีความเหมาะสมเนื่องจากเมื่อมีการนัดหยุดงานเกิดขึ้น อาจมีปัญหาเกี่ยวกับคนงานว่าคนงานส่วนใดที่ยังคงต้องจัดทําบริการสาธารณะต่อไปและคนงานส่วนใดที่ได้รับสิทธินัดหยุดงาน เพราะคนงานทั้งสองส่วนนั้นมีความเห็นร่วมกันแล้วที่จะทําการนัดหยุดงานแต่เนื่องจากตามข้อตกลงเกี่ยวกับบริการสาธารณะขั้นตํ่าทําให้บางส่วนต้องเข้าทำงานต่อ อันอาจส่งผลกระทบต่อความเต็มใจในการให้บริการได้ และการกำหนดจำนวนร้อยละนั้น เป็นการยากที่จะสามารถพิจารณาได้ว่าจำนวนเท่าใดจึงจะมีความเหมาะสมเพื่อรักษาระดับของบริการอันไม่มากหรือน้อยเกินไป

#### 5.4.1.3 การกำหนดตำแหน่งงาน

ในองค์กรหรือหน่วยงานแต่ละแห่ง ประกอบไปด้วยคนงานและเจ้าหน้าที่ ในหลายส่วนหลายแผนก แต่มีเจ้าหน้าที่ในบางตำแหน่งเท่านั้นที่หากมีการนัดหยุดงานเกิดขึ้นจะส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ให้บริการ เพราะคนงานเหล่านั้นอยู่ในตำแหน่งที่เป็นหน้าที่หลักอันเกี่ยวกับการให้บริการ เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ในหลายส่วนไม่ว่าจะเป็นนายช่าง พนักงานขับรถ พนักงานทำความสะอาด หรือเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการในสำนักงาน แต่ตำแหน่งที่มีความสำคัญต่อประชาชนมากที่สุดย่อมเป็นตำแหน่งพนักงานขับรถ ดังนั้นในกรณีที่มีการนัดหยุดงานทั้งองค์กร ตำแหน่งที่ต้องเตรียมการจัดทําบริการสาธารณะคือ ตำแหน่งพนักงานขับรถ เพื่อให้ความต่อเนื่องของบริการสาธารณะยังคงสามารถดำเนินไปได้

#### 5.4.1.4 ค่าจ้างในระหว่างที่มีการนัดหยุดงาน

โดยทั่วไปแล้วการนัดหยุดงานย่อมทําให้คนงานไม่มีสิทธิในการได้รับค่าจ้างตามหลักต่างตอบแทน คือ ไม่มีการทำงาน ไม่มีค่าจ้าง (No Work No Pay) แต่ในกรณีที่มีระเบียบหรือข้อตกลงเกี่ยวกับบริการสาธารณะขั้นตํ่า ทําให้คนงานบางส่วนนั้นต้องเข้ามาจัดทําบริการซึ่งอาจมีช่วงเวลาทำงานที่ไม่เป็นไปตามปกติ การคำนวณเกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้างจึงมีความจำเป็นมากทําให้ต้องมีการคำนวณสัดส่วนค่าจ้างที่ต้องจ่ายตามสัดส่วนการทำงานระหว่างที่มีการนัดหยุดงาน นอกจากนี้ในระหว่างการจัดทําบริการสาธารณะขั้นตํานั้น การจ่ายค่าจ้างให้แก่คนงานที่ถูกกำหนดให้เข้ามาจัดทําบริการสาธารณะขั้นตํ่าอาจก่อให้เกิดปัญหาได้ เพราะทําให้คนงานที่ถูกกำหนดให้มาจัดทําบริการกลายเป็นคนกลางระหว่างสองฝั่งคือฝั่งนายจ้างและฝั่งคนงาน



ที่นัดหยุดงาน เนื่องจากแม้จะเห็นชอบกับการนัดหยุดงานแต่กลับได้รับค่าจ้างทำให้เกิดความแตกต่างจากคนงานคนอื่น ดังนั้นการพิจารณาจ่ายค่าจ้าง นายจ้างอาจกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสหภาพแรงงานในการจัดสรรค่าจ้างทั้งหมดที่ได้รับในระหว่างที่มีการนัดหยุดงาน หรืออาจกำหนดอัตราค่าจ้างไว้ในข้อตกลงเกี่ยวกับบริการสาธารณะขั้นต่ำแล้วจัดสรรให้แก่คนงานที่มีส่วนในการจัดทำบริการสาธารณะขั้นต่ำตามที่กำหนดก็ได้

#### 5.4.1.5 บทลงโทษ

กรณีที่ไม่สามารถจัดให้มีบริการสาธารณะขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่ตกลงได้ สหภาพแรงงานและคนงานที่นัดหยุดงานต้องได้รับโทษในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับบริการสาธารณะขั้นต่ำ ในส่วนของคนงานการไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงนั้นอาจถือว่าเป็นการฝ่าฝืนข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง อันอาจส่งผลให้นายจ้างสามารถเลิกจ้างคนงานได้ นอกจากบทลงโทษจากการไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงแล้ว คนงานที่ทำการนัดหยุดงานโดยไม่จัดให้มีบริการสาธารณะขั้นต่ำนั้นอาจต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายอันเกิดจากการนัดหยุดงาน ไม่ว่าจะเป็นความเสียหายโดยตรงที่เกิดแก่องค์กรหรือหน่วยงาน และค่าใช้จ่ายในกรณีที่หน่วยงานจำเป็นต้องจัดหาคนเข้ามาทำงานแทนที่เพื่อให้คงไว้ซึ่งการให้บริการ

#### 5.4.2 การจัดหาคนเข้าทำงานแทนที่ผู้ที่ทำการนัดหยุดงาน

การจัดบุคคลเข้าทำงานแทนที่บุคลากรที่นัดหยุดงาน ถือเป็นแนวความคิดพื้นฐานที่ถูกนำมาใช้เพื่อแก้ปัญหาอันเกิดจากการใช้สิทธินัดหยุดงานในกิจการที่มีความสำคัญ ซึ่งแนวคิดเกี่ยวกับการจัดหาคนเข้าทำงานแทนที่คนงานที่นัดหยุดงานในประเทศไทยนั้น ปรากฏในพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาตรา 35 บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจจัดให้บุคคลเข้าทำงานแทนลูกจ้างซึ่งมิได้ทำงานเพราะนัดหยุดงาน และให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างแก่บุคคลเหล่านั้นตามอัตราที่เคยจ่ายให้ลูกจ้าง ในกรณีที่รัฐมนตรีเห็นว่าการนัดหยุดงานอาจทำให้เกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศ หรืออาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน หรืออาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ หรืออาจขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งเป็นดุลพินิจของรัฐมนตรี หากการนัดหยุดงานนั้นก่อให้เกิดความเสียหายตามมาตรา 35 แต่หากการนัดหยุดงานนั้นเกิดขึ้นในกิจการที่ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง คือเป็นการนัดหยุดงานของคนงานในภาคเอกชนทั่วไปอันไม่มีผลกระทบในระดับประเทศ แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดบุคคลเข้าทำงานแทนที่นั้นจะไม่ถูกนำมาใช้ เนื่องจากสิทธินัดหยุดงานเป็นสิทธิที่คนงานได้รับเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการ

เจรจาต่อรองกับฝ่ายนายจ้างเพื่อเรียกร้องด้านแรงงาน หากกฎหมายให้อำนาจนายจ้างในการจ้าง  
 คนงานเข้ามาทำงานแทนที่คนงานที่กำลังนัดหยุดงานอยู่ ย่อมทำให้การนัดหยุดงานของคนงาน  
 เหล่านั้นขาดอำนาจต่อรองไปโดยสิ้นเชิง ทำให้การนัดหยุดงานของคนงานนั้นไม่ประสบผลสำเร็จ  
 ไม่สามารถกดดันให้นายจ้างสามารถยอมรับข้อเรียกร้องของตนได้ เพราะนายจ้างสามารถจ้าง  
 คนงานอื่นเข้ามาทำงานแทน อำนาจต่อรองของคนงานจึงหมดไปโดยสิ้นเชิง แต่เนื่องจากหากเป็น  
 การนัดหยุดงานในกิจการที่มีความสำคัญ ต้องมีการคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะด้วยดังนั้นกฎหมาย  
 จึงให้อำนาจรัฐมนตรีในการพิจารณานำหลักเกณฑ์นี้มาใช้

ในบริการสาธารณะด้านการขนส่ง พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518  
 มาตรา 23 กำหนดให้ การรถไฟ การท่าเรือ กิจการขนส่งทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ รวม  
 ตลอดถึงกิจการบริการเสริมการขนส่ง พนักงานประνομข้อพิพาทแรงงานต้องส่งเรื่องให้  
 คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ พิจารณาวินิจฉัยและแจ้งผลให้ทั้งสองฝ่ายทราบภายใน 30 วัน ซึ่ง  
 เมื่ออยู่ระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์กิจการดังกล่าวข้างต้น  
 คนงานย่อมไม่สามารถใช้สิทธินัดหยุดงานได้ และในกรณีที่การจัดทำบริการสาธารณะด้านการ  
 ขนส่งนั้นเป็นการจัดทำโดยรัฐวิสาหกิจซึ่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543  
 ห้ามมิให้มีการนัดหยุดงาน ดังนั้นการนัดหยุดงานของคนงานในบริการสาธารณะด้านการขนส่งจึง  
 เป็นการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมาย แต่การนัดหยุดงานตามมาตรา 35 ที่ให้ดุลพินิจแก่รัฐมนตรีใน  
 การจัดให้มีคนงานเข้าทำงานแทนที่คนงานที่นัดหยุดงานนั้น หมายถึงเฉพาะกรณีที่การนัดหยุดงาน  
 นั้นเป็นการนัดหยุดงานที่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้นคือ ได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้สิทธิ  
 นัดหยุดงานตามมาตรา 34 แล้ว ดังนั้นเมื่อการใช้สิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้าน  
 การขนส่งในประเทศไทยไม่สามารถทำได้ หากมีการนัดหยุดงานเกิดขึ้น การนัดหยุดงานนั้นย่อม  
 เป็นการนัดหยุดงานที่มีขอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นจึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 35 อย่างไรก็ดีจาก  
 สภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน การนัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่ง  
 เกิดขึ้นอยู่เสมอ โดยมีประชาชนเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง ดังนั้นการพิจารณาถึงแนวคิด  
 เกี่ยวกับการจัดหาบุคลากรเข้ามาแทนที่คนงานที่ทำการนัดหยุดงานจึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้สามารถ  
 แก้ปัญหาการหยุดชะงักของบริการสาธารณะด้านการขนส่งได้อย่างรวดเร็วและทันทั่วถึง โดยการ  
 จัดบุคคลเข้าทำงานแทนที่บุคลากรที่นัดหยุดงานนั้นอาจเป็นบุคลากรภายในหน่วยงานที่ไม่ได้เข้า  
 ร่วมนัดหยุดงาน การจ้างเอกชนอื่นเข้ามาทำงานแทน หรือรัฐอาจเข้าดำเนินการเอง ดังนี้

#### 5.4.2.1 การเข้าทำงานแทนโดยบุคลากรภายในหน่วยงานที่ไม่ได้นัดหยุดงาน

ในกรณีที่การนัดหยุดงานนั้นเป็นการนัดหยุดงานบางส่วน คือ คนงานเพียงบางส่วนเท่านั้นที่เข้าร่วมในการนัดหยุดงานไม่ใช่จำนวนคนงานทั้งหมดในหน่วยงาน การหาบุคลากรที่เข้ามาทำงานแทนที่บุคลากรที่นัดหยุดงานนั้นอาจเป็นบุคลากรภายในหน่วยงานที่มีได้เข้าร่วมนัดหยุดงาน โดยอาจมีการเตรียมความพร้อมโดยการจัดฝึกอบรมคนงานเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่เบื้องต้นให้บริการสาธารณะสามารถดำเนินการต่อไปได้ และเมื่อมีการนัดหยุดงานหน่วยงานสามารถขอความร่วมมือโดยการทำเป็นสัญญาหรือข้อตกลงระยะสั้นที่มีการให้ค่าตอบแทนพิเศษเพิ่มเติมจากค่าจ้างปกติ การให้บุคลากรภายในเป็นผู้เข้าดำเนินการแทนนั้นเป็นประโยชน์ต่อองค์กรในด้านของการรักษาความลับ อันอาจส่งผลต่อการประกอบกิจการขององค์กร รวมถึงจุดแข็งหรือจุดอ่อนขององค์กร เพราะบุคลากรภายในย่อมทราบข้อมูลเกี่ยวกับระบบการจัดการ หรือการดำเนินงานขององค์กรอยู่แล้ว ทั้งนี้ในกรณีของบริการสาธารณะด้านการขนส่ง การให้บุคลากรภายในเข้ามาทำแทนนั้น สามารถทำได้เฉพาะกรณีที่ตำแหน่งที่มีการนัดหยุดงานนั้นมิได้มีลักษณะเฉพาะซึ่งต้องอาศัยความชำนาญเป็นพิเศษทำให้บุคลากรตำแหน่งอื่นไม่สามารถเข้ามาทำงานแทนที่ได้

#### 5.4.2.2 การจ้างเอกชนอื่นเข้าดำเนินการแทน

ในกรณีที่หน่วยงานหรือองค์กร ไม่สามารถจัดหาบุคลากรภายในที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งที่มีการนัดหยุดงานได้ อาจมีความจำเป็นในการติดต่อว่าจ้างบุคลากรจากหน่วยงานหรือองค์กรอื่นที่มีความสามารถเท่าเทียมกัน คือสามารถปฏิบัติหน้าที่แทนได้ทันที การทำสัญญาจ้างเอกชนเข้ามาทำงานแทนพนักงานประจำของบริษัทที่นัดหยุดงาน หรือ Contract out เป็นการทำสัญญาจ้างงานระยะสั้น คือเฉพาะช่วงเวลาที่มีการนัดหยุดงานเท่านั้น และมีการจ่ายค่าตอบแทนไม่น้อยกว่าอัตราที่คนงานที่นัดหยุดงานได้รับ เช่น การนัดหยุดงานของพนักงานขับรถโดยสาร ซึ่งบุคลากรภายในหน่วยงานไม่มีความสามารถเข้าทำหน้าที่แทนได้ แต่ในขณะเดียวกัน หากพิจารณาจากเอกชนรายอื่นอาจพบว่ามีพนักงานขับรถที่มีความสามารถเข้ามาปฏิบัติหน้าที่แทนได้ เพราะลักษณะการทำงาน ไม่มีความแตกต่าง ไปจากงานที่ทำอยู่เป็นปกติ ซึ่งทำให้การแก้ไขปัญหาอันอาจเกิดขึ้นกับผู้ให้บริการสามารถเป็นไปได้อย่างทันท่วงที

#### 5.4.2.3 การเข้าทำงานแทนโดยเจ้าหน้าที่รัฐ

แม้ปัจจุบันการจัดทำบริการสาธารณะด้านการขนส่ง มีทั้งภาครัฐวิสาหกิจและเอกชนร่วมจัดทำ แต่ในบริการสาธารณะด้านการขนส่งถือเป็นบริการสาธารณะพื้นฐานที่มีความจำเป็นต่อประชาชนเป็นอย่างมากและสามารถส่งผลกระทบเป็นวงกว้าง หากการ

นัดหยุดงานเกิดขึ้นเฉพาะในบางหน่วยงานหรือบางบริษัทที่ผู้ประกอบการมิได้ผูกขาดบริการนั้นแต่เพียงผู้เดียว ประชาชนย่อมสามารถตัดสินใจเปลี่ยนแปลงผู้ให้บริการได้ แต่หากการนัดหยุดงานเกิดขึ้นในการขนส่งที่มีหน่วยงานเดียวผูกขาด ประชาชนไม่มีทางเลือกในการใช้บริการ ความเดือดร้อนย่อมเกิดขึ้นมากกว่า ดังนั้นภาครัฐในฐานะผู้มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะย่อมต้องเข้ามาแก้ไขปัญหอย่างเร่งด่วน เพื่อให้บริการสาธารณะสามารถดำเนินต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง ดังนั้นรัฐมีความจำเป็นต้องส่งคนเข้ามาดำเนินการแทนคนงานที่ทำการนัดหยุดงานนั้น รัฐอาจมีการเตรียมบุคลากรสำรองที่ผ่านการฝึกอบรมและมีความรู้ความสามารถเพียงพอที่จะเข้าปฏิบัติหน้าที่แทนคนงานที่ทำการนัดหยุดงานนั้นได้ เช่น การจัดอบรมทหารช่างเกี่ยวกับวิศวกรรมรถไฟ ซึ่งหากพนักงานขับรถไฟทำการนัดหยุดงาน รัฐย่อมสามารถส่งทหารที่ได้รับการอบรมเข้าปฏิบัติหน้าที่แทนได้ทันที

## 5.5 บทสรุปบทวิเคราะห์ปัญหาการใช้สิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่ง

ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น เห็นได้ว่าสิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่งยังขาดความเหมาะสมกับรูปแบบและลักษณะการจัดทำบริการสาธารณะด้านการขนส่งของประเทศไทยในปัจจุบัน นอกจากการจำกัดสิทธินัดหยุดงานที่ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศแล้ว คนงานยังใช้การกระทำอื่นที่มีผลเช่นเดียวกันกับการนัดหยุดงานมาต่อรองกับฝ่ายนายจ้างไม่ว่าจะเป็นการใช้สิทธิลาป่วย ลาภิกหรือประชุมสหภาพแรงงานพร้อมกันในวันเวลาทำงาน นอกจากนี้ถึงแม้กฎหมายห้ามคนงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่งทำการนัดหยุดงานโดยเด็ดขาดและกำหนดให้มีการชี้ขาดข้อพิพาทโดยบังคับ แต่ในความเป็นจริงการนัดหยุดงานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายยังคงเกิดขึ้นอยู่เสมอ การพิจารณาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะในระหว่างที่มีการนัดหยุดงาน ได้แก่ การจัดให้มีบริการสาธารณะขั้นต่ำ และการจัดหาคนเข้าทำงานแทนที่ผู้ที่ทำการนัดหยุดงาน จึงเป็นทางออกหนึ่งที่สามารถเยียวยาความเสียหายอันอาจเกิดขึ้นจากการนัดหยุดงานได้ ถึงแม้สิทธินัดหยุดงานเป็นสิทธิพื้นฐานทางด้านแรงงานที่แรงงานไทยควรได้รับเท่าเทียมกับในนานาประเทศ แต่เมื่อการนัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่งแต่ละครั้ง ความเสียหายไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะกับนายจ้างดังเช่นการนัดหยุดงานในแรงงานเอกชนอื่นทั่วไป นอกจากการคำนึงถึงสิทธินัดหยุดงานของคนงานแล้ว สิทธิพื้นฐานของประชาชนทั่วไปได้แก่ สิทธิในการเดินทาง และสิทธิในการได้รับบริการสาธารณะอย่างต่อเนื่องก็ไม่อาจปฏิเสธได้ ดังนั้นการพิจารณาแก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้มีความเหมาะสมทั้งต่อสิทธิของคนงานและคุ้มครองสิทธิของประชาชนจึงเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อให้การนัดหยุดงานของแรงงานในกิจการบริการสาธารณะเป็นสิ่งที่ได้รับการยอมรับทั้งในทางกฎหมายและจากประชาชนทั่วไปในสังคม

## บทที่ 6

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### บทสรุป

บริการสาธารณะด้านการขนส่งถือเป็นบริการสาธารณะประเภทหนึ่งที่มีความสำคัญและมีบทบาทเป็นอย่างมากต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในปัจจุบัน เมื่อการขนส่งเป็นบริการสาธารณะประเภทหนึ่ง การให้บริการย่อมต้องคำนึงถึงหลักการพื้นฐานของบริการสาธารณะได้แก่ หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง และหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ และไม่ว่าองค์กรใดเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ ต้องดำเนินการจัดทำให้เป็นไปตามหลักทั้งสามประการ เพราะหากขาดหลักการใดหลักการหนึ่งไป อาจส่งผลกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะจากหลักการทั้งสามประการนี้ หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะถือเป็นหลักที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก ถือเป็นหัวใจสำคัญของบริการสาธารณะ<sup>112</sup> คือการจัดทำบริการสาธารณะต้องเป็นไปอย่างต่อเนื่องอันมีรูปแบบความต่อเนื่องที่แตกต่างกันไปตามแต่ประเภทของบริการสาธารณะ เช่น ตำรวจ ทหาร ต้องมีความต่อเนื่องตลอดเวลา ในขณะที่ไปรษณีย์ ห้องสมุด อาจมีการกำหนดช่วงเวลาเปิด-ปิดได้ ในปัจจุบันการจัดทำบริการสาธารณะให้มีความต่อเนื่องอาจถูกกระทบโดยสิทธิทางด้านแรงงานซึ่งได้รับการยอมรับว่าเป็นสิทธิพื้นฐานทางด้านแรงงานที่มีความสำคัญคือ สิทธินัดหยุดงาน โดยสิทธินัดหยุดงานเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองในหลายประเทศ และปรากฏในข้อตกลงระหว่างประเทศหลายฉบับ แม้สิทธินัดหยุดงานได้รับการรับรองว่าสามารถกระทำได้ แต่สิทธินัดหยุดงานอาจถูกจำกัดสิทธิได้เช่นเดียวกัน เช่น การจำกัดสิทธินัดหยุดงานของข้าราชการ เป็นต้น โดยการจำกัดสิทธินัดหยุดงานของข้าราชการนั้นสามารถกระทำได้โดยพิจารณาถึงลักษณะของงานที่ปฏิบัติและผลกระทบอันอาจเกิดขึ้นในกรณีที่มีการนัดหยุดงาน<sup>113</sup> เช่น การจำกัดสิทธินัดหยุดงานของบุคลากรเกี่ยวกับการยุติธรรม หรือ ตำรวจ อย่างไรก็ดี แม้สิทธินัดหยุดงานอาจถูกจำกัดได้เพื่อประโยชน์ส่วนรวมแต่การจำกัดสิทธินั้นต้องมีความชัดเจนและมีขอบเขตอย่างแคบที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ เพื่อไม่ให้สิทธินัดหยุดงานอันเป็นสิทธิพื้นฐานด้านแรงงานถูกกระทบเกินความจำเป็น ดังนั้นการพิจารณาถึงลักษณะการให้บริการสาธารณะแต่ละประเภทจึงมีความจำเป็นต่อการพิจารณาจำกัดสิทธินัดหยุดงานเพราะหากบริการสาธารณะนั้นมิได้เป็นบริการสาธารณะที่เป็น

<sup>112</sup> C.E., 7 สิงหาคม ค.ศ.1909, Winkell

<sup>113</sup> International Labour Organization, The right to strike [Online] 2001 Available from <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/llg/index.htm>

ลักษณะทางปกครองหรือบริการสาธารณะที่มีความสำคัญต่อประชาชนส่วนรวมของประเทศแล้ว การจำกัดสิทธินัดหยุดงานของคนงานในกิจการเหล่านี้ อาจมีความไม่เหมาะสมและอาจเป็นการละเมิดสิทธิแรงงานอันเป็นสิทธิที่ได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายในนานาประเทศได้

สิทธินัดหยุดงานอาจมีความแตกต่างกันไปในกิจการแต่ละประเภท ในบางประเภทสิทธินัดหยุดงานอาจถูกจำกัด โดยเด็ดขาดคือ คนงานไม่มีสิทธิในการนัดหยุดงาน แต่ในบางประเภทกฎหมายอาจให้สิทธินัดหยุดงานโดยมีการกำหนดมาตรการบางประการเพื่อเข้ามามีส่วนในการบรรเทาความเสียหายของประชาชน หากมีการใช้สิทธินัดหยุดงานในกิจการเหล่านี้ โดยมาตรการเหล่านี้เป็นมาตรการที่อาจมีความแตกต่างไปจากขั้นต้นหรือกระบวนการในกรณีที่มีการนัดหยุดงานเกิดขึ้นในกิจการที่เป็นภาคเอกชนทั่วไป ได้แก่ การกำหนดให้มีการแจ้งล่วงหน้าที่มีระยะเวลาแตกต่างไปจากการนัดหยุดงานของคนงานทั่วไป เช่น การแจ้งล่วงหน้าไม่น้อยกว่าห้าวันในกิจการที่มีความสำคัญ และการแจ้งล่วงหน้าไม่น้อยกว่าหนึ่งวันในกิจการทั่วไป ซึ่งการกำหนดให้มีการแจ้งล่วงหน้าเป็นระยะเวลาพอสมควรนั้นเพื่อให้รัฐสามารถดำเนินการต่างๆ เพื่อเตรียมมาตรการที่เหมาะสมเพื่อลดผลกระทบอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชน และเพื่อให้ประชาชนที่ใช้บริการสามารถวางแผนเพื่อลดความเดือดร้อนที่อาจเกิดจากการนัดหยุดงานนั้นได้ หรือการจัดให้มีบริการขั้นต่ำ ในระหว่างที่มีการนัดหยุดงานเกิดขึ้น อาจมีการกำหนดให้คนงานจัดทำบริการสาธารณะนั้นต่อไปโดยอาจเป็นการลดจำนวน หรือลดช่วงเวลาที่ปฏิบัติงานได้ บริการสาธารณะขั้นต่ำถือเป็นสิ่งจำเป็นที่ควรจัดให้มีในกรณีที่มีการนัดหยุดงานนั้นอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ความปลอดภัยส่วนบุคคลหรือสุขภาพของประชาชน หรือการนัดหยุดงานอาจเป็นผลให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงในระดับชาติที่เป็นเหตุให้เกิดอันตรายต่อการใช้ชีวิตของประชาชน<sup>114</sup>

การขนส่งถือเป็นบริการสาธารณะพื้นฐานที่มีความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนเป็นอย่างมาก หากมีการนัดหยุดงานเกิดขึ้นย่อมก่อให้เกิดผลกระทบเป็นวงกว้างทั้งต่อประชาชนผู้ใช้บริการในแต่ละวัน และระบบอุตสาหกรรมที่ต้องอาศัยการขนส่งสินค้าทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ การนัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่งในประเทศไทย เป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจในปัจจุบันค่อนข้างมากเนื่องจากการใช้สิทธินัดหยุดงานบ่อยครั้งและแต่ละครั้งสร้างความเสียหายแก่ประชาชนผู้ใช้บริการเป็นอย่างมาก ทั้งที่กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทยมีบทบัญญัติห้ามมิให้คนงานที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทำการนัดหยุดงาน แต่เมื่อมีการนัดหยุดงานเกิดขึ้นกลับไม่มีการลงโทษคนงานเหล่านั้นเพราะคนงานที่ทำการนัดหยุดงานมักเพิ่มข้อต่อรองในการกลับเข้าทำงานต่อเมื่อไม่มีการเอาผิดในความผิดที่เกิดขึ้น

<sup>114</sup>Freedom of association, Digest of decisions and principles of the Freedom of Association

จากการนัดหยุดงานนั้น ดังนั้นแม้จะเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายแต่เมื่อไม่มีการลงโทษจึงเป็นเหตุให้เมื่อคนงานเกิดความไม่พอใจในเรื่องใด การนัดหยุดงานจึงถูกนำมาใช้เป็นทางออกที่สามารถกดดันให้นายจ้างทำตามที่ต้องการได้อย่างรวดเร็ว และแม้การใช้สิทธินัดหยุดงานในกิจการภาคขนส่งจะถูกจำกัดสิทธิโดยเด็ดขาด กล่าวคือ ไม่ว่าผู้ที่จัดทำบริการสาธารณะด้านการขนส่งนั้นจะเป็นรัฐวิสาหกิจหรือเอกชนก็ไม่สามารถใช้สิทธินัดหยุดงานได้ โดยจุดประสงค์ของกฎหมายเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ คุ้มครองประชาชนส่วนรวมที่เป็นผู้ใช้บริการ แต่เมื่อสภาพการจัดทำบริการสาธารณะด้านการขนส่งมีการเปลี่ยนแปลงไป คือ รัฐวิสาหกิจบางแห่งที่จัดทำกรขนส่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่ว่าจะในรูปบริษัท จำกัด หรือ บริษัท มหาชน ซึ่งมีการดำเนินงานที่มีลักษณะคล้ายคลึงเอกชน และการดำเนินการให้บริการนั้นมิได้เป็นผู้ให้บริการเพียงรายเดียว แต่มีเอกชนเข้ามามีร่วมในการจัดทำหรือเข้ามาแข่งขันในการให้บริการ หน้าที่ของรัฐวิสาหกิจจึงต่างไปจากอดีตและเริ่มเข้ามามีบทบาทในลักษณะที่เป็นการจัดทำบริการสาธารณะประเภทพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมมากขึ้น เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงเห็นได้ว่าการจำกัดสิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่งอย่างเด็ดขาดโดยไม่คำนึงถึงรูปแบบการจัดทำหรือการให้บริการย่อมไม่เหมาะสม และเป็นการจำกัดสิทธิของคนงานเกินสมควรทั้งที่สิทธินัดหยุดงานเป็นสิทธิพื้นฐานเพื่อให้คนงานมีอำนาจในการร่วมเจรจาต่อรองกับฝ่ายนายจ้าง และเป็นสิทธิที่คนงานส่วนใหญ่สามารถกระทำได้ ดังนั้นการจำกัดสิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่งควรมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิที่แตกต่างกันไป โดยพิจารณาให้สอดคล้องกับลักษณะการจัดทำบริการสาธารณะด้านการขนส่งในประเทศไทยที่มีการให้บริการทั้งจากหน่วยงานรัฐวิสาหกิจและเอกชน และแต่ละหน่วยงานมีลักษณะและรูปแบบการให้บริการที่แตกต่างกัน ผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะย่อมมีระดับความเดือดร้อนเสียหายที่แตกต่างกัน

ในกรณีที่การจัดทำบริการสาธารณะด้านการขนส่งนั้นจัดทำโดยเอกชน สถานะของคนงานย่อมไม่มีความแตกต่างไปจากคนงานในภาคเอกชนทั่วไป เพียงแต่การจัดทำบริการสาธารณะด้านการขนส่งในประเทศไทยที่จัดทำโดยเอกชนนั้นต้องได้รับสัมปทานจากรัฐหรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลเกี่ยวกับการขนส่งนั้นๆ แต่แม้จะเป็นการได้รับสัมปทาน ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและคนงานก็มิได้มีความแตกต่างไปจากคนงานในภาคเอกชนอื่น เพียงแต่การดำเนินการจัดทำต้องให้มีหลักเกณฑ์และมาตรฐานตามที่ตกลงกันในสัญญาสัมปทานเท่านั้น ประกอบกับการให้บริการด้านการขนส่งในบางประเภทนั้น ประชาชนสามารถเลือกผู้ให้บริการได้ ไม่ได้ผูกขาดแต่เพียงรายเดียว หากมีการใช้สิทธินัดหยุดงานเกิดขึ้น ประชาชนย่อมมีทางเลือกในการรับบริการทำให้สามารถบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายจากการไม่ได้รับบริการดังเช่นในสถานการณ์ปกติได้ ดังนั้นคนงานที่ปฏิบัติงานในบริการสาธารณะด้านการขนส่งที่จัดทำโดยเอกชนควรมีสิทธิ

นัดหยุดงานอย่างเท่าเทียมกันกับคนงานในภาคเอกชนอื่นทั่วไป แต่ในกรณีให้บริการสาธารณะด้านการขนส่งนั้นจัดทำโดยรัฐวิสาหกิจ การพิจารณาสีทธินัดหยุดงานก็ควรมีความแตกต่างกันไป โดยปัจจุบันรัฐวิสาหกิจที่จัดทำบริการสาธารณะด้านการขนส่งนั้นมีสองรูปแบบคือ รัฐวิสาหกิจที่ให้บริการแบบผูกขาด และรัฐวิสาหกิจที่ให้บริการในลักษณะที่เป็นการแข่งขันกับภาคเอกชน จากรูปแบบการให้บริการที่มีความแตกต่างกัน สีทธินัดหยุดงานก็ควรมีความแตกต่างกันไป โดยกรณีที่มีการขนส่งนั้นจัดทำโดยรัฐวิสาหกิจที่ให้บริการแข่งขันกับเอกชน เช่น บริษัท ขนส่ง จำกัด บริษัท การบินไทย จำกัด(มหาชน) การจำกัดสีทธินัดหยุดงานโดยเด็ดขาดอาจไม่มีความเหมาะสม เพราะหากมีการนัดหยุดงานเกิดขึ้นประชาชนก็สามารถเลือกใช้บริการจากผู้ให้บริการรายอื่นได้ซึ่งไม่แตกต่างไปจากการนัดหยุดงานของบริการสาธารณะด้านการขนส่งที่จัดทำโดยเอกชน แม้การจัดทำบริการสาธารณะด้านการขนส่งนั้นจัดทำโดยองค์กรที่มีความแตกต่างกันคือ รัฐวิสาหกิจและเอกชน แต่ผลกระทบอันอาจเกิดขึ้นจากการนัดหยุดงานนั้นมิได้มีความแตกต่างกัน และการให้บริการที่มีลักษณะแข่งขันกันนั้น ทำให้การเจรจาตกลงระงับข้อพิพาทเป็นไปได้โดยมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะหากผู้ให้บริการรายใดมีการนัดหยุดงานเกิดขึ้นบ่อยครั้งย่อมส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือขององค์กรและส่งผลต่อการแข่งขันในการให้บริการ ดังนั้นในเมื่อการให้บริการสาธารณะด้านการขนส่งที่จัดทำโดยรัฐวิสาหกิจไม่มีความแตกต่างไปจากการจัดทำโดยเอกชน สีทธินัดหยุดงานของคนงานในทั้งสองส่วนจึงไม่ควรมีความแตกต่างกัน สีทธินัดหยุดงานของคนงานทั้งสององค์กรจึงควรเป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้

ในส่วนของรัฐวิสาหกิจที่ให้บริการด้านการขนส่งในลักษณะผูกขาด เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย การนัดหยุดงานในกิจการเช่นนี้ ผลกระทบที่เกิดขึ้นย่อมก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายเป็นอย่างมากเพราะส่งผลให้การขนส่งหยุดชะงักทั้งการขนส่งผู้โดยสารและสิ่งของ เพราะประชาชนไม่สามารถเปลี่ยนไปรับบริการจากผู้ให้บริการรายอื่นได้ ประกอบกับบริการสาธารณะในประเทศไทยที่จัดทำโดยรัฐวิสาหกิจและมีลักษณะการจัดทำที่เป็นการผูกขาด เช่นเดียวกันกับการผูกขาดเกี่ยวกับการขนส่งนั้น ปรากฏในหลายหน่วยงานเช่น การประปา การไฟฟ้า หากมีการยอมรับสีทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่งที่มีรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ผูกขาดอาจนำไปสู่การเรียกร้องสีทธินัดหยุดงานในหน่วยงานอื่น โดยอ้างว่ามีลักษณะการดำเนินการที่เหมือนกันได้ ดังนั้น การจำกัดสีทธินัดหยุดงานย่อมถือเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อปกป้องประโยชน์สาธารณะ

นอกจากการพิจารณาถึงสีทธินัดหยุดงานของคนงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่งแล้ว ต้องคำนึงถึงมาตรการที่ต้องนำมาใช้เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะในระหว่างที่มีการนัดหยุดงานเกิดขึ้นด้วย ได้แก่ การกำหนดให้มีบริการสาธารณะขั้นต่ำและการเข้าทำงานแทนที่คนงานที่ทำการนัดหยุดงาน การจัดให้มีบริการสาธารณะขั้นต่ำในระหว่างที่มีการใช้สีทธินัดหยุด



งานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่งนั้นอาจเป็นการกำหนดช่วงเวลาให้บริการตามปกติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเวลาเร่งด่วนที่มีผู้ใช้บริการเป็นจำนวนมาก หรืออาจเป็นการกำหนดจำนวนขั้นต่ำของบริการ เช่น การกำหนดจำนวนเที่ยวโดยสารที่ยังคงให้บริการในระหว่างที่มีการนัดหยุดงาน บริการสาธารณะขั้นต่ำถือเป็นมาตรการที่เข้ามาบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน ผู้ใช้บริการได้คือประชาชนยังคงสามารถเดินทางได้แต่อาจไม่ได้รับความสะดวกสบายเหมือนปกติ แต่ในกรณีที่คนงานนัดหยุดงานและปฏิเสธการจัดทำบริการสาธารณะขั้นต่ำ มาตรการเกี่ยวกับการจัดหาคนเข้ามาทำงานแทนที่อาจถูกนำมาใช้ไม่ว่าบุคลากรที่เข้ามาทำงานแทนนั้นจะเป็นบุคลากรภายในหน่วยงานที่ไม่ได้ทำการนัดหยุดงาน จ้างเอกชนอื่นเข้าทำแทน หรือรัฐเข้าดำเนินการเอง มาตรการเหล่านี้อาจนำมาใช้เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนได้เช่นกัน ทั้งนี้เป็นไปตามข้อตกลงหรือตามที่กฎหมายกำหนด

แม้การจัดทำบริการสาธารณะด้านการขนส่งจำเป็นต้องเป็นไปตามหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ และหากมีการนัดหยุดงานเกิดขึ้น ประชาชนผู้ใช้บริการจำนวนมากย่อมเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายโดยตรง แต่ในขณะเดียวกัน สิทธินัดหยุดงานถือเป็นสิทธิที่ได้รับการยอมรับว่าคนงานสามารถกระทำได้เพื่อเพิ่มอำนาจในการเจรจาต่อรองกับฝ่ายนายจ้าง ดังนั้น การพิจารณาจำกัดสิทธินัดหยุดงานของคนงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่งจึงมีความจำเป็นต้องพิจารณาจากหน่วยงานที่ให้บริการ ตลอดจนรูปแบบของการให้บริการ กล่าวคือ จำกัดสิทธินัดหยุดงานโดยเด็ดขาด ในกิจการขนส่งที่ให้บริการโดยรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะการให้บริการแบบผูกขาด และให้สิทธินัดหยุดงานแก่คนงานในกิจการขนส่งที่ให้บริการโดยภาคเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะการให้บริการที่มีการแข่งขันกับเอกชน เพื่อให้ไม่เป็นการจำกัดสิทธิของคนงานในภาคขนส่งเกินสมควร และหากมีการให้สิทธินัดหยุดงาน ควรมีการพิจารณาหลักเกณฑ์ ข้อตกลงเกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เพื่อให้คนงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่งสามารถใช้สิทธินัดหยุดงานอันเป็นสิทธิพื้นฐานทางด้านแรงงานได้ แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่เป็นการรบกวนสิทธิในการเดินทางของประชาชนทั่วไป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาที่กล่าวมาข้างต้น พบว่าสิทธิในการนัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่งนั้นควรได้รับการยอมรับและสามารถกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ในขณะที่เดียวกันก็ควรคำนึงถึงหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ และสิทธินัดหยุดงานของแรงงาน ตลอดจนมาตรการเพื่อลดปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนอันเกิดจากการนัดหยุดงานในกิจการขนส่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังเช่นสถานการณ์ในปัจจุบัน ผู้เขียนจึงเสนอข้อเสนอแนะอันเกี่ยวกับการใช้สิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่ง ดังนี้

1. รัฐบาลควรให้สัตยาบันรับรองอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 และ 98 อนุสัญญาทั้งสองฉบับเป็นอนุสัญญาพื้นฐานที่คุ้มครองสิทธิในการรวมตัวและการเจรจาต่อรอง ซึ่งรวมถึงสิทธินัดหยุดงานด้วย ประเทศไทยในฐานะประเทศสมาชิกร่วมก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ควรให้การรับรองสัตยาบันอนุสัญญาทั้งสองเพื่อเป็นหลักประกันให้แก่แรงงานและดำเนินการแก้ไขกฎหมายให้มีความสอดคล้องกับอนุสัญญาต่อไป

2. ประเด็นเกี่ยวกับการจำกัดสิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่งที่จัดทำโดยรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มาตรา 33 คนงานในภาครัฐวิสาหกิจไม่สามารถทำการนัดหยุดงานได้โดยเป็นการห้ามคนงานในทุกรัฐวิสาหกิจโดยไม่คำนึงถึงลักษณะการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ แต่เมื่อพิจารณาลักษณะและรูปแบบของการจัดทำบริการด้านการขนส่งโดยรัฐวิสาหกิจแล้ว ควรมีการบัญญัติกฎหมายแยกการจำกัดสิทธินัดหยุดงานตามรูปแบบของการให้บริการโดยสามารถแยกออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

2.1 รัฐวิสาหกิจที่จัดทำบริการสาธารณะด้านการขนส่งแบบผูกขาด อันควรจำกัดสิทธินัดหยุดงานโดยเด็ดขาดนั้น แม้มีการกำหนดห้ามการนัดหยุดงานตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 และมีกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ทำการนัดหยุดงาน แต่ในสภาพเหตุการณ์ปัจจุบันพบว่าการนัดหยุดงานเกิดขึ้นเสมอ โดยที่ไม่มีการลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย ควรกำหนดรัฐวิสาหกิจที่ห้ามนัดหยุดงานในลักษณะที่เป็นการเฉพาะเจาะจง คือ กำหนดรายชื่อรัฐวิสาหกิจ และกำหนดบทลงโทษหากกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย และมีการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่อย่างเคร่งครัด ลงโทษผู้ที่ทำการนัดหยุดงานและปฏิเสธการทำข้อตกลงเกี่ยวกับการไม่เอาผิดคนงานที่ทำการนัดหยุดงานเพื่อต่อรองให้คนงานกลับเข้าทำงาน และกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้สิทธิลาต่างๆเพื่อเป็นการป้องกันคนงานอาศัยสิทธิอื่นที่กฎหมายให้สิทธิมาทำการนัดหยุดงาน

2.2 รัฐวิสาหกิจที่จัดทำบริการสาธารณะด้านการขนส่งแข่งขันกับเอกชน แม้เป็นองค์กรรัฐวิสาหกิจ แต่การดำเนินของรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ไม่มีความแตกต่างไปจากเอกชน ประกอบกับมีการดำเนินการในลักษณะที่เป็นการแข่งขันกับเอกชน ดังนั้น ควรมีการกำหนดถึง สิทธินัดหยุดงานในกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ โดยมีขั้นตอนและหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับ สิทธินัดหยุดงานของพนักงานในภาคเอกชนอื่น

3. สิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่งที่จัดทำโดยเอกชน อันถูกจำกัดสิทธินัดหยุดงานตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาตรา 23 โดย กำหนดให้เข้าผู้การชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน โดยบังคับนั้น ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรานี้โดยยกเลิกการกำหนดให้กิจการเกี่ยวกับการขนส่งเป็นกิจการที่ต้องชี้ขาดโดยบังคับ และให้ คนงานมีสิทธินัดหยุดงานเหมือนคนงานในภาคเอกชนทั่วไป แต่อาจมีการกำหนดมาตรการ บางอย่างเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้บริการขนส่ง

4. หลักเกณฑ์เพิ่มเติมเกี่ยวกับการใช้สิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะ ด้านการขนส่ง เมื่อการขนส่งเป็นบริการสาธารณะที่มีความสำคัญการใช้สิทธินัดหยุดงานจึงควรมี ความแตกต่างไปจากการนัดหยุดงานในกิจการเอกชนอื่น หากมีการแก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ในลักษณะที่เป็นการยอมรับสิทธินัดหยุดงานของคนงานในกิจการขนส่งบางประเภทแล้ว ควรมี การคำนึงถึงการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ โดยเสนอให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมที่นำมา บังคับใช้กับการนัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่ง ดังนี้

4.1 การแจ้งเตือนล่วงหน้า ในพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาตรา 34 กำหนดให้มีการแจ้งล่วงหน้าอย่างน้อย 24 ชั่วโมงก่อนทำการนัดหยุดงาน โดยให้แจ้งไป ยังพนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานและฝ่ายนายจ้าง แต่ในกรณีของบริการสาธารณะด้านการ ขนส่งนั้น การแจ้งเตือนล่วงหน้าควรมีการกำหนดรายละเอียดดังนี้

- รายละเอียดเกี่ยวกับการนัดหยุดงานที่สำคัญ เช่น สถานที่ที่คนงาน รวมตัวเพื่อนัดหยุดงาน ระยะเวลานัดหยุดงาน และวัตถุประสงค์ของการนัดหยุดงาน

- การกำหนดระยะเวลาในการแจ้งเตือนล่วงหน้าที่มากกว่าการนัดหยุด งานในภาคเอกชนทั่วไป เช่น กำหนดให้ต้องแจ้งเตือนล่วงหน้าเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 5-7 วัน เพื่อให้ ประชาชนมีเวลาเพื่อเตรียมการและวางแผนล่วงหน้าเกี่ยวกับการเดินทางและการขนส่งได้

- การกำหนดให้มีการแจ้งเตือนไปยังประชาชนทั่วไป นอกเหนือไปจากการแจ้งไปยังพนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานและฝ่ายนายจ้างเนื่องจากการขนส่งนั้นมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง

- ควรกำหนดรูปแบบการแจ้งเตือนให้เป็นลายลักษณ์อักษร อาจกำหนดให้เป็นการประกาศลงหนังสือพิมพ์หรือแจ้งคำเตือนไปยังสื่อประเภทอื่นด้วย

4.2 บริการสาธารณะขั้นต่ำ เมื่อมีการยอมรับสิทธินัดหยุดงานในบริการสาธารณะด้านการขนส่ง ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์และข้อตกลงอันเกี่ยวกับบริการสาธารณะขั้นต่ำที่ต้องจัดทำในระหว่างที่มีการนัดหยุดงาน โดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้

- การจัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับบริการสาธารณะขั้นต่ำ ควรเป็นการตกลงร่วมกันระหว่างนายจ้างและคนงาน เพื่อให้ในกรณีที่มีการนัดหยุดงานเกิดขึ้น การจัดทำบริการสาธารณะขั้นต่ำนั้นสามารถปฏิบัติได้จริงและเป็นความยินยอมร่วมกันทั้งจากนายจ้างและคนงาน

- ควรกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปในกฎหมาย และในส่วนของรายละเอียดนั้นให้ปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างของแต่ละหน่วยงานต่อไป

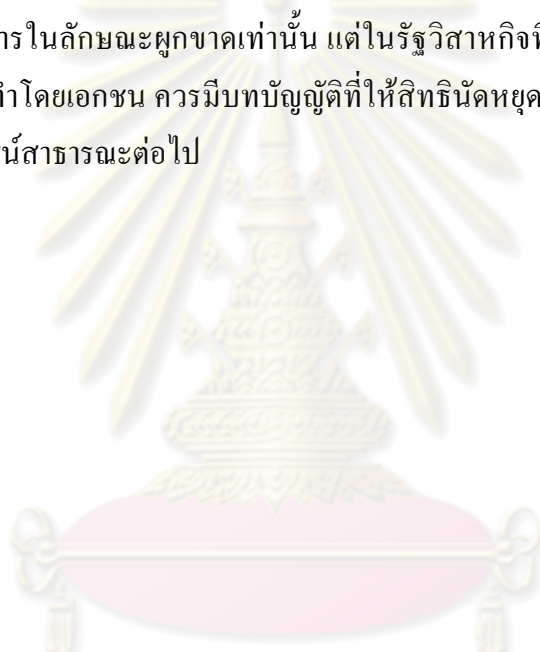
- ควรมีการแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับบริการสาธารณะขั้นต่ำนั้นให้ประชาชนผู้ใช้บริการรับทราบพร้อมกับการแจ้งเตือนล่วงหน้าตามข้อ 3.1 เพื่อให้ประชาชนสามารถวางแผนการเดินทางล่วงหน้าและหลีกเลี่ยงปัญหาอันเกิดจากการนัดหยุดงานได้

4.3 การจัดบุคคลเข้าทำงานแทน การเข้าทำงานแทนคนงานที่นัดหยุดงาน แม้ในกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ไม่มีข้อห้ามนายจ้างในการจัดหาบุคคลเข้าทำงานแทนที่คนงานที่ทำการนัดหยุดงาน แต่หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเข้าทำงานแทนนั้นปรากฏเฉพาะกรณีที่เป็นดุลพินิจของรัฐมนตรีตามมาตรา 35 เท่านั้น ดังนั้นในกิจการขนส่งควรมีการกำหนดให้นายจ้างสามารถจัดหาบุคคลเข้าทำงานแทนที่คนงานที่นัดหยุดงานได้ ไม่ว่าจะเป็นบุคลากรในหน่วยงาน เอกชนอื่น หรือเป็นอำนาจของรัฐในการจัดหาคนเข้าทำงานแทนเพื่อไม่ให้เกิดการขนส่งหยุดชะงัก และถือเป็นมาตรการสำรองเพื่อบรรเทาความเสียหายในกรณีที่คนงานปฏิเสธการจัดทำบริการสาธารณะขั้นต่ำ

5. บทบาทของภาครัฐในการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการนัดหยุดงาน  
นอกจากการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อรับรองสิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่งแล้ว การให้ข้อมูลและให้คำแนะนำที่ถูกต้องเกี่ยวกับการนัดหยุดงานอาจลดจำนวนการใช้สิทธินัดหยุดงานได้ เนื่องจากในปัจจุบัน คนงานในกิจการขนส่งมักตกเป็น

เครื่องมือของกลุ่มผลประโยชน์และถูกชักจูงให้ทำการนัดหยุดงาน โดยอาศัยการนัดหยุดงานมาบีบบังคับให้นายจ้างหรือรัฐบาลปฏิบัติตามคำเรียกร้อง หากคนงานมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้สิทธินัดหยุดงานที่ถูกต้อง ย่อมสามารถลดการนัดหยุดงานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การนัดหยุดงานทางการเมือง หรือการใช้สิทธิลาป่วย ลาิจ เพื่อหลีกเลี่ยงการนัดหยุดงานได้

จากการศึกษาทั้งหมดข้างต้นจะเห็นได้ว่า สิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่ง แม้อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายต่อประชาชนผู้ใช้บริการ และส่งผลกระทบต่อหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ แต่สิทธินัดหยุดงานถือเป็นสิทธิที่ได้รับการยอมรับในระหว่างประเทศ และถือเป็นสิทธิพื้นฐานทางด้านแรงงานของคนงาน ดังนั้นการจำกัดสิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่งควรจำกัดเฉพาะกิจการที่รัฐวิสาหกิจดำเนินการในลักษณะผูกขาดเท่านั้น แต่ในรัฐวิสาหกิจที่ให้บริการแข่งขันกับเอกชน หรือการขนส่งที่จัดทำโดยเอกชน ควรมิมีบทบัญญัติที่ให้สิทธินัดหยุดงาน โดยมีหลักเกณฑ์เพิ่มเติมเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์สาธารณะต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

กมล โสคติโกคา. การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานตามกฎหมายไทย.  
วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542.

กิตติพงษ์ หังสพฤกษ์. ผลทางกฎหมายของการนัดหยุดงานและปิดงาน. วารสารศาลแรงงาน 4  
(ตุลาคม-ธันวาคม 2539) : 52-62.

เกษมสันต์ วิลาวรรณ. แรงงานสัมพันธ์: หลักการ กฎหมายและการบริหาร. พิมพ์ครั้งที่ 9.  
กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2548.

เกื้อจิตร ชีระกาญจน์. แรงงานสัมพันธ์. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2547.

คณะกรรมการ สหพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ มูลนิธิพิทักษ์แรงงานไทย ร่วมกับมูลนิธิ  
ฟรีดริค เอแบร์ท. คู่มือผู้ใช้แรงงานกับการมีส่วนร่วมในการยกร่างรัฐธรรมนูญ.  
กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย, 2550.

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน. กรณีศึกษาเรื่อง การละเมิดสิทธิแรงงานด้านการรวมตัวและการเจรจา  
ต่อรองร่วม. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: คณะอนุกรรมการศึกษาและตรวจสอบปัญหา  
แรงงาน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2551.

ความร่วมมือระหว่างประเทศด้านแรงงาน. กรุงเทพมหานคร : สำนักประสานความร่วมมือระหว่าง  
ประเทศ กระทรวงแรงงาน, 2549.

จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาเชิงประวัติศาสตร์และ  
เชิงวิเคราะห์ข้อความคิด. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529.

ชาญชัย งามโกมุท. แรงงานกับปัญหาการนัดหยุดงานในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญา  
โทบริหารธุรกิจ, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. สัญญาทางปกครองกับการให้เอกชนเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะ.  
กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2543.

ชาญชัย แสงศักดิ์. องค์การมหาชน: องค์กรของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2543.

ทวีศักดิ์ สูทกวาทิน. แรงงานสัมพันธ์เปรียบเทียบ. กรุงเทพมหานคร คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์, 2548.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. บริการสาธารณะในระบบกฎหมายฝรั่งเศส. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2551.

นิคม จันทรวิฑูร. กฎหมายแรงงาน: แนวคิดและปัญหา. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530.

บุบผา อัครพิมาน. สัญญาทางปกครอง: แนวคิดและหลักกฎหมายของฝรั่งเศสและของไทย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.

บุบผา อัครพิมาน. หลักกฎหมายทั่วไป. ในรวมบทความทางวิชาการ เล่ม 1 กฎหมายปกครองภาคสารบัญญัติ, กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2548.

ประเจิดอักษรลักษณ์, หลวง. กฎหมายอุตสาหกรรมและกฎหมายกรรมกร. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2493.

พิศवास สุคนธ์พันธ์ และพันธุ์ทิพย์ กาญจนจิตรา. รวมบทบัญญัติเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525

ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล. กฎหมายแรงงานในต่างประเทศ. วารสารกฎหมาย 2 (พฤษภาคม 2517):35-45

รุจิเรข ชุ่มเกษรกุลกิจ. อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 ว่าด้วยเรื่องเสรีภาพในการเป็นสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้ง ค.ศ. 1948. วิทยานิพนธ์ปริญญา  
มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.

แรงงาน, กระทรวง. สำนักงานปลัดกระทรวง. อนุสัญญาหลักและปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน. กรุงเทพมหานคร : กระทรวงแรงงาน, 2546.

แรงงาน, กระทรวง. สำนักงานปลัดกระทรวง. สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ. สรุปสาระสำคัญของมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ.  
กรุงเทพมหานคร : กระทรวงแรงงาน, 2549.

วันเพ็ญ ทรัพย์สงเสริม. การจัดระบบองค์การมหาชนอิสระในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539.

วิจิตรา พรหมพันธุ์ และคนอื่นๆ. โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง ศึกษาความพร้อมของประเทศไทยในการให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 และ 98.  
กรุงเทพมหานคร : กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน, 2547.

วินิตย์ ศรีภิญโญ. การนัดหยุดงานกับกฎหมาย. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529.

ศราวุฒิ ประทุมราช. สิทธิมนุษยชน. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท, 2544.

สรุปสาระสำคัญของมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ.  
กรุงเทพมหานคร: กลุ่มวิเทศสัมพันธ์ สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ  
สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน, 2549

สิริพร มณีกันท์. การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญา  
มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538.

สุรพงศ์ กลั่นประชา. สัญญาเกี่ยวกับบริการสาธารณะในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญา  
มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539.



อังคณา เตชะ โทเมนท์. ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ. วารสารแรงงานสัมพันธ์ฉบับพัฒนามาตรฐานแรงงาน (เมษายน-พฤษภาคม 2551):13-22.

อังคณา ฉายากุล และคนอื่นๆ. พันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนของไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2548.

### ภาษาต่างประเทศ

Code du travail Article L521-1 - Article L521-6: Grève dans les services publics

Constitution du 4 Octobre 1958

Decision N.2007-556 DC du 16 aout 2007 La conformite de la constitutionnel de la Loi sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs)

Décision n° 79-105 DC du 25 juillet 1979 Loi modifiant les dispositions de la loi n 74-696 du 7 août 1974 relatives à la continuité du service public de la radio et de la télévision en cas de cessation concertée du travail

Décret n° 2008-82 du 24 janvier 2008 Relatif à l'application de l'article 2 de la loi n° 2007-1224 du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs

Décret n°85-1332 du 17 décembre 1985Décret portant application de la loi n° 84-1286 du 31 décembre 1984 abrogeant certaines dispositions des lois n° 64-650 du 2 juillet 1964 relative à certains personnels de la navigation aérienne et n° 71-458 du 17 juin 1971 relative à certains personnels de l'aviation civile et relative à l'exercice du droit de grève dans les services de la navigation aérienne

Gernigon, B., Odero, A.,and Guido, H. . ILO principles concerning the right to strike. Geneva : International Labour Office, 2000.

L'organisation d'un service minimum dans les services publics en cas de grève, [Online], 1999.

Available from [http://www.senat.fr/lc/lc50/lc50\\_mono.html](http://www.senat.fr/lc/lc50/lc50_mono.html)

Latournerie, R. Le droit français de la grève: étude théorique et pratique. Paris :Sirey, 1972

Laurence Léa Fontaine. Le service minimum et les services essentiels (étude française confrontée au droit québécois). Doctorat en Droit Université des Sciences Sociales de Toulouse Université de Montréal, 2004.

Lecou R., Le service minimum dans les services publics en Europe. Rapport d'information déposé par la délégation de l'assemblée nationale pour l'union européenne [Online], 2003. Available from <http://www.assemblee-nationale.fr/12/europe/rap-info/i1274.asp>

Loi n° 63-777 du 31 juillet 1963 Relative à certaines modalités de la grève dans les services publics.

Loi n° 82-1153 du 30 Décembre 1982 D'orientation des transports intérieurs

Loi n°84-1286 du 31 décembre 1984 Loi abrogeant certaines dispositions des lois n° 64-650 du 2 juillet 1964 relative à certains personnels de la navigation aérienne et n° 71-458 du 17 juin 1971 relative à certains personnels de l'aviation civile, et relative à l'exercice du droit de grève dans les services de la navigation aérienne

Loi No. 2007-1224 du 21 août 2007 Sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs

Pallaruelo G., Droit de grève et service public, Rapport présenté au nom de la Commission du travail et des questions sociales, de la Commission du commerce intérieur et de la Commission économique et financière et adopté à l'Assemblée générale du 5 septembre 2002

Philips, G.A. The general strike: the politics of industrial conflict. New York : Holmes&Meier, 1979.

Rapport n° 107 (Assemblée Nationale) fait au nom de la commission special charge d'examiner le projet de loi (n°101), adopté par le sénat, après déclaration d'urgence, sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs,

Rapport n° 194 (Sénat) fait au nom de la commission des Affaires sociales sur la proposition de loi à assurer un service minimum en cas de grève dans les services et entreprises publics,

Rapport N° 385 (Sénat) fait au nom de la commission spéciale (1) chargée d'examiner le projet de loi sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs (urgence déclarée),

Terneyre, P. La grève dans les services publics. Collection Droit Public. Paris :Sirey, 1991.

Teyssié, B. La grève. Paris : Dalloz, 1994.



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวอรรวรรณ สุนงกฏ

เกิดเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2526

เป็นบุตรของพลตรีนิติ-นางวันทนีย์ สุนงกฏ

สำเร็จการศึกษา ระดับมัธยมต้นและมัธยมปลายจากโรงเรียนสตรีวิทยา

ระดับปริญญาตรีจากคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 58



ศูนย์วิทยพัชร์พยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย