วพ
๑๐

ปัญหาทางกฎหมายในการใช้สิทธินัดหยุดงาน ในกิจการบริการสาธารณะ

โดย

นายพงศ์ธร ทองด้วง

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
นิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขากฎหมายมหาชน
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
พ.ศ. 2554

Legal Problems on the exercise of the right to strike in the Public Services

By

Mr. Phongthorn Thongduang

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Master of Laws

Public Law

Faculty of Law

Thammasat University

2011

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์

วิทยานิพนธ์

ของ

นายพงศ์ธร ทองด้วง

เรื่อง

ปัญหาทางกฎหมายในการใช้สิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะ

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
นิติศาสตรมหาบัณฑิต

เมื่อ วันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2554

ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ _____

(ศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ _____

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ _____

(รองศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ _____

(รองศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ)

บทคัดย่อ

ในทางข้อความคิดด้านการแรงงานสัมพันธ์ การนัดหยุดงานถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานด้านแรงงานที่ผู้ใช้แรงงานนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการเจรจาต่อรองกับฝ่ายนายจ้างจนถูกมองว่าเป็นองค์ประกอบหนึ่งของเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหภาพแรงงาน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการนัดหยุดงานได้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อหลักว่าด้วยความต่อเนื่อง ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการจัดทำบริการสาธารณะ การใช้สิทธิในกิจการดังกล่าวจึงมีข้อจำกัดบางประการที่แตกต่างไปจากสิทธินัดหยุดงานของลูกจ้างเอกชนทั่วไป สำหรับประเทศไทย การที่รัฐธรรมนูญมาตรา 64 วรรคสอง ได้รับรองเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหภาพแรงงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ขอบเขตของเสรีภาพดังกล่าวย่อมคุ้มครองไปถึงสิทธินัดหยุดงานของข้าราชและเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย หากการใช้สิทธินั้นไม่กระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินหรือความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะตามมาตรา 64 วรรคสอง ตอนท้าย

ส่วนกรณีสิทธินัดหยุดงานตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของไทย จากการศึกษาพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518 และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 พบว่า กฎหมายทั้งสองฉบับไม่อนุญาตให้ลูกจ้างในกิจการบริการสาธารณะทุกประเภทนัดหยุดงาน โดยได้กำหนดกระบวนการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการชี้ขาดเชิงบังคับไว้เท่านั้น ซึ่งการจำกัดสิทธินัดหยุดงานในลักษณะดังกล่าวไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมปัจจุบันที่รูปแบบและลักษณะของการจัดทำบริการสาธารณะเปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับบทบัญญัติดังกล่าวก็ไม่สามารถหยุดยั้งการนัดหยุดงานที่มักเกิดขึ้นโดยผิดกฎหมายได้ ฉะนั้น การยอมรับสิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะบางประเภทภายใต้หลักเกณฑ์ เงื่อนไขการใช้สิทธิจึงถือเป็นแนวทางที่เหมาะสม โดยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าวจะต้องเป็นมาตรการที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะที่อยู่บนฐานของการประสานให้เกิดความสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธินัดหยุดงานกับหลักประกันความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งมาตรการที่เสนอได้แก่ การไกล่เกลี่ยก่อนการนัดหยุดงาน การต้องได้รับเสียงสนับสนุนก่อนการนัดหยุดงาน การแจ้งเตือนล่วงหน้าการจัดทำบริการสาธารณะขั้นต่ำ การจัดหาบุคคลเข้าทำงานแทนผู้ที่นัดหยุดงาน และมาตรการงดจ่ายค่าจ้างระหว่างการเข้าร่วมนัดหยุดงาน ส่วนกรณีใดที่รัฐมีความจำเป็นจะต้องจำกัดสิทธินัดหยุดงานโดยเด็ดขาด รัฐจะต้องกำหนดให้มีกระบวนการระงับข้อพิพาทแรงงานด้วยวิธีการอื่นที่เหมาะสม รวดเร็ว และเป็นกลาง เพื่อทดแทนสิทธินัดหยุดงาน ซึ่งมาตรการต่างๆ ที่เสนอนี้นอกจากจะทำให้รัฐมีเครื่องมือในการควบคุมการนัดหยุดงานแล้ว ยังเป็นมาตรการที่ผู้เขียนเห็นว่าสามารถช่วยลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการนัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะได้

Abstract

In the concept of labour relations, "Strike" is a basic right that labours can use as a tool to negotiate with employers, which is seen as one component of the freedom to form a labour union. However, a strike directly affects the rule of continuity which is the key principle of public service. Therefore, exercise of this right in such establishments has some restrictions which differ from the right to strike of private employees. In the case of Thailand, the Constitution law section 64 subsection two recognizes the freedom to form a labour union of civil servants and state employees which its extent also cover to the right of strike for civil servants and state employees as long as exercise of the said right does not affect the effectiveness of state administration or continuity in providing public services in accordance with last sentence of subsection two of section 64.

With regard to the right to strike under the labour relations law, study of the Labour Relations Act B.E. 2518 (1975) and The state Enterprise Labour Relations Act B.E. 2543 (2000) revealed that those two laws do not allow employees in any kind of public services to strike and designate only compulsory arbitration for the procedure of dispute settlement. The restriction of the right to strike in that way is not consistent with the current social circumstances where patterns and characteristics of public services have changed. Furthermore, the mentioned provisions cannot stop the occurrence of illegal strikes. Therefore, acceptance of the right to strike in some types of public services under criteria and conditions for exercise of the right is an appropriate approach. Nevertheless, those criteria and conditions should be measures that focus on protecting public interests on the basis of balanced coordination between protection of the right to strike and a guarantee of continuity in providing public services. The proposed measures are as follows: reconciliation before a strike; obligation to get support before a strike; a prior notice to a strike; minimum public services; recruiting of workers to replace strikers; wage suspension to strikers. If the state finds it is necessary to absolutely restrict the right to strike, it shall have suitable, neutral, and timely procedures of dispute settlement by other means in order to compensate for the right to

strike. All the proposed measures will not only assist the state in controlling a strike but the writer also deems that they can reduce the impacts which may arise from a strike in public services.