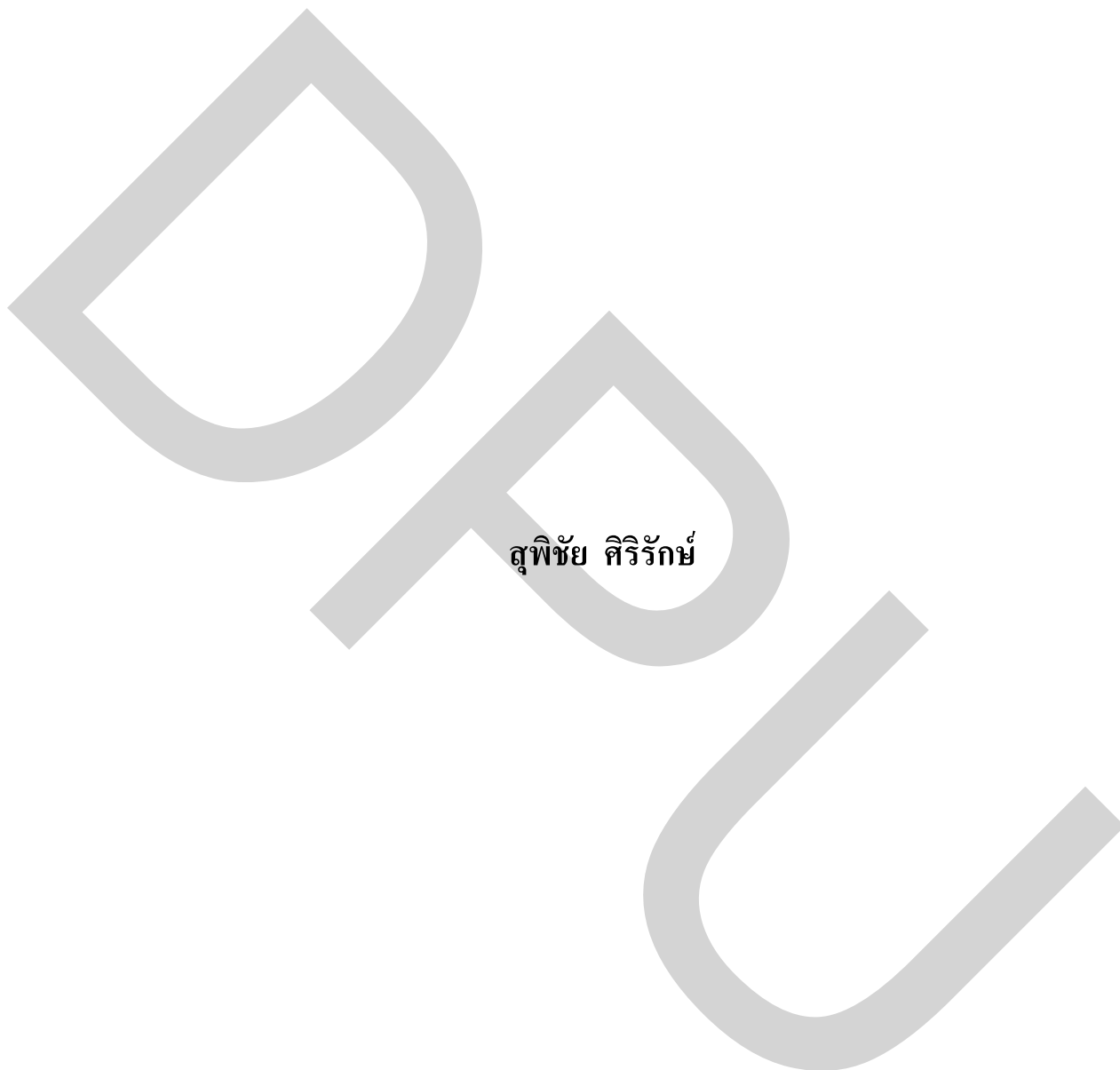


สิทธิและเสรีภาพของแรงงานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540:

ศึกษาด้านการรวมตัวและเจรจาต่อรอง



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2550

**Rights and Liberties of Workers According to the Constitution
of the Kingdom of Thailand, B.E. 2540 (1997):
A Case Study on the Collective Bargaining**



Suphichai Sirirak

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws
Department of Law
Graduate School, Dhurakij Pundit University**

2007

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความสะดวกจากท่านศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ท่านได้อนุเคราะห์เสียสละเวลาอันมีค่าของท่านในการให้ความรู้ ให้คำแนะนำ ตลอดจนแก้ไขข้อบกพร่องจนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์ จึงขอกราบขอบพระคุณท่านเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่กรุณาให้คำแนะนำและให้ข้อคิดด้วยดีเสมอมา ตลอดระยะเวลาที่ทำการวิจัยในครั้งนี้

นอกจากนี้ ขอกราบขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ ดร.วิจิตรา (ฟูงัดดา) วิเชียรชม และท่านอาจารย์ กำจร นาคชื่น กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่กรุณาให้คำปรึกษาแนะนำด้วยดีตลอดมา

ขอบคุณเป็นอย่างสูงสำหรับคุณพงษ์ศักดิ์ อัจฉริยะประสิทธิ์ คุณกรพัฒน์ สุภานันท์ คุณเอกณัฐ จินเสน คุณวันชัย แสงสุวรรณ ที่ให้การสนับสนุนช่วยเหลือเป็นอย่างดี และขอขอบคุณคุณรัฐวิสาห์ วาณิชยพงศ์ ที่ช่วยค้นคว้าเอกสารประกอบการเขียนวิทยานิพนธ์ ตลอดจนคุณนันทวรรณ เสนีย์วงศ์ ณ อยุธยา และเพื่อนร่วมงานที่ช่วยพิมพ์ต้นฉบับ

สุดท้ายนี้ ขอขอบคุณผู้ที่อยู่เบื้องหลังของความสำเร็จในครั้งนี้ คุณรัชนิกร ศิริรักษ์ ภริยา และบุตรสาวทั้งสอง นางสาวรำไพอาภา - นางสาวอาภาพรณี ศิริรักษ์ ที่คอยให้กำลังใจ พร้อมทั้งร่วมพิมพ์ต้นฉบับในครั้งนี้ด้วย

อนึ่ง หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีคุณค่าและประโยชน์ต่อการศึกษาอยู่บ้าง ข้าพเจ้าขอมอบให้กับบิดา - มารดา ผู้มีพระคุณอันยิ่งใหญ่ ตลอดจนบูรพคณาจารย์ผู้ทรงคุณอันประเสริฐทุกท่าน และหากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความบกพร่องด้วยประการใดๆ ข้าพเจ้าขอน้อมรับไว้แต่ผู้เดียว

สุพิชัย ศิริรักษ์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๙
กิตติกรรมประกาศ.....	๑
บทที่	
1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา.....	2
1.3 สมมติฐานในการศึกษา.....	3
1.4 วิธีการศึกษา.....	3
1.5 ขอบเขตในการศึกษา.....	3
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	3
2 วิวัฒนาการของการคุ้มครองเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ กับสิทธิและเสรีภาพของแรงงาน.....	5
2.1 แนวความคิดเรื่องกฎหมายธรรมชาติและสิทธิตามธรรมชาติ.....	5
2.1.1 กฎหมายธรรมชาติ.....	5
2.1.2 สิทธิตามธรรมชาติ.....	6
2.2 ความหมายและสถานะของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์”.....	11
2.3 ความหมายและสถานะของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ.....	16
2.3.1 สิทธิตามรัฐธรรมนูญ.....	16
2.3.2 เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ.....	18
2.4 แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540.....	19
2.4.1 การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญ.....	19
2.4.2 หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ.....	22
2.4.2.1 หลักความผูกพันโดยตรงของสิทธิและเสรีภาพต่อองค์กรของรัฐ.....	22
2.4.2.2 หลักประกันการบัญญัติกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพ.....	23
2.4.2.3 หลักการคุ้มครองสิทธิโดยศาล.....	27
2.5 การเป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ.....	29

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.5.1 ผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ.....	29
2.5.2 ผู้มีหน้าที่เคารพสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ.....	32
2.6 แนวความคิดเรื่องสิทธิและเสรีภาพของแรงงาน	
ด้านการรวมตัวและเจรจาต่อรอง.....	32
2.6.1 สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของแรงงาน.....	32
2.6.2 สิทธิและเสรีภาพของแรงงานด้านการรวมตัวและเจรจาต่อรอง.....	35
2.6.2.1 สิทธิเสรีภาพของแรงงานด้านการรวมตัว และเจรจาต่อรองตามกฎหมายต่างประเทศ.....	35
2.6.2.2 สิทธิเสรีภาพของแรงงานด้านการรวมตัว และเจรจาต่อรองตามกฎหมายระหว่างประเทศ.....	50
2.6.2.3 สิทธิเสรีภาพของแรงงานด้านการรวมตัว และเจรจาต่อรองตามกฎหมายไทย.....	51
3 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของแรงงานด้านการรวมตัว และเจรจาต่อรองตามกฎหมายระหว่างประเทศ และตามกฎหมายไทย.....	59
3.1 หลักการรวมตัวและเจรจาต่อรองตามมาตรฐานสิทธิมนุษยชน.....	59
3.1.1 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวกับสิทธิ และเสรีภาพในการรวมตัวและเจรจาต่อรอง.....	59
3.1.2 กติการะหว่างประเทศและอนุสัญญา.....	60
3.1.2.1 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม.....	60
3.1.2.2 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง.....	61
3.1.2.3 อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดและการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ.....	62
3.1.3 ปฏิญญาสากลว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน.....	62
3.2 หลักสิทธิและเสรีภาพของแรงงานในการรวมตัว และเจรจาต่อรอง ตามอนุสัญญาว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการเจรจาต่อรองร่วม.....	64
3.2.1 อนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม และการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน ค.ศ. 1948.....	64

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.2.2 อนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวกัน และการร่วมเจรจาต่อรอง ค.ศ. 1949.....	65
3.2.3 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิการรวมตัวของแรงงานภาคอื่นๆ.....	67
3.2.3.1 อนุสัญญาฉบับที่ 11 สิทธิในการสมาคม (ภาคเกษตร).....	67
3.2.3.2 อนุสัญญาฉบับที่ 141 การจัดตั้งของแรงงานชนบทและบทบาท ของแรงงานในด้านพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม.....	67
3.2.3.3 อนุสัญญาฉบับที่ 151 การคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว และวิธีการกำหนดสภาพการจ้างในหน่วยงานของรัฐ.....	68
3.2.3.4 อนุสัญญาฉบับที่ 154 ว่าด้วยการส่งเสริมการเจรจาต่อรองร่วม.....	68
3.3 หลักสิทธิและเสรีภาพของแรงงานด้านการรวมตัวและเจรจาต่อรอง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.....	69
3.3.1 หลักสิทธิและเสรีภาพด้านการรวมตัว.....	69
3.3.2 หลักสิทธิและเสรีภาพด้านการชุมนุม.....	69
3.3.3 หลักสิทธิและเสรีภาพด้านการแสดงความคิดเห็นและการสื่อสาร.....	69
3.3.4 หลักการส่งเสริมการทำงานและการจัดระบบแรงงานสัมพันธ์.....	70
3.3.5 หลักสิทธิและเสรีภาพด้านการมีส่วนร่วม.....	70
3.4 หลักสิทธิและเสรีภาพของแรงงานด้านการรวมตัว และเจรจาต่อรองตามกฎหมายไทย.....	70
3.4.1 หลักสิทธิและเสรีภาพของแรงงานด้านการรวมตัว และเจรจาต่อรองตามกฎหมายแรงงานภาคเอกชน.....	70
3.4.1.1 สิทธิในการรวมตัวของแรงงาน.....	70
3.4.1.2 สิทธิในการเจรจาต่อรองร่วม.....	71
3.4.1.3 การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพด้านการรวมตัวและเจรจาต่อรอง.....	72
3.4.2 หลักสิทธิและเสรีภาพของแรงงานด้านการรวมตัว และเจรจาต่อรองตามกฎหมายแรงงานภาครัฐวิสาหกิจ.....	73
3.4.2.1 สิทธิในการรวมตัวของแรงงาน.....	73
3.4.2.2 สิทธิในการเจรจาต่อรองร่วม.....	73

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

3.4.2.3 การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของแรงงานด้านการรวมตัว และเจรจาต่อรอง	74
4 วิเคราะห์สิทธิและเสรีภาพของแรงงานด้านการรวมตัว และการเจรจาต่อรองตามกฎหมายไทยเปรียบเทียบกับ มาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ.....	75
4.1 วิเคราะห์สิทธิและเสรีภาพของแรงงานด้านการรวมตัว และเจรจาต่อรองของแรงงานภาคเอกชน.....	75
4.1.1 วิเคราะห์สิทธิและเสรีภาพด้านการรวมตัวของแรงงานภาคเอกชน.....	75
4.1.1.1 การเป็นแรงงานของนายจ้างคนเดียวกัน.....	76
4.1.1.2 การเป็นแรงงานซึ่งทำงานในกิจการประเภทเดียวกัน.....	77
4.1.1.3 การกำหนดให้คนงานผู้มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงาน ต้องบรรลุนิติภาวะ.....	77
4.1.1.4 การเป็นแรงงานของนายจ้างคนเดียวกัน หรือทำงานในกิจการ ประเภทเดียวกัน กับผู้จดทะเบียนสหภาพแรงงาน.....	78
4.1.1.5 การห้ามมิให้คนงานซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาเข้าเป็นสมาชิก ในสหภาพแรงงานร่วมกับคนงานอื่น.....	78
4.1.1.6 การกำหนดคุณสมบัติกรรมการหรือในสหภาพแรงงาน.....	79
4.1.1.7 การแทรกแซงและควบคุมกิจการของสหภาพแรงงาน โดยรัฐ.....	79
4.1.2 วิเคราะห์สิทธิและเสรีภาพด้านการเจรจาต่อรองของแรงงานภาคเอกชน.....	80
4.2 วิเคราะห์สิทธิและเสรีภาพของแรงงานด้านการรวมตัว และเจรจาต่อรองของแรงงานภาครัฐวิสาหกิจ.....	81
4.2.1 การจำกัดสิทธิของคนงาน.....	82
4.2.2 การกำหนดจำนวนสมาชิก.....	82
4.2.3 การกำหนดวิธีการจดทะเบียน.....	83
4.2.4 การจำกัดสิทธิของสมาชิกของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ.....	83
4.2.5 การแทรกแซงและควบคุมกิจการของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ.....	83
4.3 วิเคราะห์สิทธิและเสรีภาพของแรงงานด้านการรวมตัวและเจรจาต่อรอง ตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ.....	85

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

4.3.1 สิทธิและเสรีภาพของแรงงานด้านการรวมตัวและเจรจาต่อรอง ของแรงงานภาคเอกชนกับอนุสัญญาองค์การแรงงาน ระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98.....	85
4.3.2 สิทธิและเสรีภาพของแรงงานด้านการรวมตัวและเจรจาต่อรอง ของแรงงานภาครัฐวิสาหกิจ กับ อนุสัญญาองค์การแรงงาน ระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98.....	87
5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	90
5.1 บทสรุป.....	90
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	94
บรรณานุกรม.....	103
ภาคผนวก.....	108
ภาคผนวก ก อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87.....	109
ภาคผนวก ข อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 98.....	115
ภาคผนวก ค C87 Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 Convention concerning Freedom of Association and Protection of the Right to Organise.....	120
ภาคผนวก ง C98 Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 Convention concerning the Application of the Principles of the Right to Organise and to Bargain Collectively.....	128
ประวัติผู้เขียน.....	135

หัวข้อวิทยานิพนธ์	สิทธิและเสรีภาพของแรงงานตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ศึกษาด้านการรวมตัวและเจรจาต่อรอง
ชื่อผู้เขียน	สุพิชัย ศิริรักษ์
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ (กฎหมายเอกชนและกฎหมายธุรกิจ)
ปีการศึกษา	2549

บทคัดย่อ

สิทธิและเสรีภาพในการรวมตัวและเจรจาต่อรองของแรงงาน เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่มีความสำคัญ เพราะเป็นสิทธิอย่างเดียวที่จะทำให้คนงานอยู่ในฐานะเสมอภาคกับนายจ้างในอันที่จะรักษาและส่งเสริมสภาพการทำงานและความเป็นอยู่ของคนงานให้ดีขึ้น และเป็นที่มาแห่งความเป็นธรรมในสังคม

ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาถึงสิทธิและเสรีภาพของแรงงานด้านการรวมตัวและเจรจาต่อรองว่าได้รับการรับรองและคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องมากน้อยเพียงใด เมื่อเปรียบเทียบกับอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98

จากการศึกษาพบว่า สิทธิและเสรีภาพด้านการรวมตัวของแรงงาน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ให้การรับรองและคุ้มครองไว้โดยชัดแจ้งแล้ว แต่ในส่วนของการร่วมเจรจาต่อรองยังไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่รับรองไว้โดยแจ้งชัดแต่อย่างใด สำหรับพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 นั้น มีบทบัญญัติในหลายมาตราที่ขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 ซึ่งควรที่จะได้มีการแก้ไขในโอกาสต่อไป

Thesis Title	Rights and Liberties of Workers According to the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2540 (1997): A Case Study on the Collective Bargaining
Author	Suphichai Sirirak
Thesis Advisor	Prof. Dr.Thira Srithamaraks
Department	Law (Private and Business Law)
Academic Year	2006

ABSTRACT

Rights and liberties on the collective bargaining of workers are considered as vital fundamental rights because they are the only type of rights whereby the worker has equal status with the employer. This is to preserve and promote the working environment as well as to better the quality of life and to prevent injustice in society.

Therefore, this thesis aims to study the rights and liberties of workers regarding collective bargaining in order to find out to what extent the said rights and liberties are recognized and protected according to the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2540 (1997) and related laws when compared to the International Labour Organization (ILO) Conventions, No. 87 and No. 98.

It is found from the study that with regard to the rights and liberties on collective bargaining, the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2540 (1997) expressively recognizes and protects these rights and liberties; however no legal provisions are prescribed explicitly. Under the Labor Relations Act, B.E. 2518 (1975) and the State Enterprise Labor Relations Act, B.E. 2543 (2000), there are several legal provisions which are contrary to the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2540 (1997) and not in conformity with the International Labour Organization (ILO) Convention, No. 87 and No. 98. This should be further studied.

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สิทธิ (Right) คือ ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น ส่วนเสรีภาพ (Liberty) คือ ภาวะของมนุษย์ที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่น มีอิสระที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ จากความหมายดังกล่าว สิทธิเสรีภาพจึงมีความสำคัญต่อมนุษย์ทุกคนที่รัฐจะต้องให้การรับรองคุ้มครอง

แนวความคิดในเรื่องการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยรัฐนั้นเป็นแนวความคิดที่คลาสสิกนับแต่อารยประเทศทั้งหลายตระหนักถึงการที่ต้องมีกฎหมายแม่บทสูงสุดเพื่อใช้ในการปกครองและบริหารประเทศ กรณีดังกล่าวเห็นได้จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ เช่น รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ได้บัญญัติคำรับรองสิทธิเสรีภาพไว้ในอารัมภบทของรัฐธรรมนูญ ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับที่ผ่านมาต่างก็บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้แทบทั้งสิ้น สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นั้นถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มีการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้มากที่สุดเท่าที่เคยมีมา โดยรับรองไว้ในหมวด 1 บททั่วไป มาตรา 4 ความว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง” นอกจากนี้ยังบัญญัติรับรองไว้ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ในมาตรา 26-65 จำนวน 40 มาตรา และในหมวด 8 ศาล ในส่วนที่ 1 บททั่วไป ในมาตรา 237-247 จำนวน 11 มาตรา สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของคณงานนั้น เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ ฉบับพ.ศ. 2540 แล้ว จะเห็นว่าได้ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของคณงานในด้านการรวมตัวและการเจรจาต่อรองไว้เช่นเดียวกัน แต่เป็นการรับรองโดยมีเงื่อนไขไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือการรับรองไว้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย ซึ่งรัฐหรือฝ่ายปกครองสามารถที่จะออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของคณงานได้ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดในกฎหมาย ดังเช่นกรณีที่พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มีบทบัญญัติหลายมาตราที่บัญญัติขึ้นจากบทรับรองสิทธิและเสรีภาพของคณงานตามเงื่อนไขในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของคณงานตามกฎหมายอย่างหนึ่ง

เนื่องจากสิทธิและเสรีภาพในการรวมตัวและเจรจาต่อรองเป็นสิทธิมูลฐานและเป็นหัวใจของกฎหมายแรงงาน เพราะเป็นสิทธิอย่างเดียวที่จะทำให้คนงานอยู่ในฐานะเสมอภาคกับนายจ้าง¹ ในอันที่จะรักษาและส่งเสริมสภาพการทำงาน และเศรษฐกิจของคนงานให้ดีขึ้น และเป็นที่มาซึ่งความเป็นธรรมในสังคม สิทธิดังกล่าวจึงเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของมนุษย์ในการที่จะอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างสันติสุขและเป็นธรรม หลักการดังกล่าวนี้เป็นที่ยอมรับทั้งในปฎิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ และโดยอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งที่จะศึกษาวิจัยว่า สิทธิและเสรีภาพของคนงานด้านการรวมตัวและเจรจาต่อรองได้รับการรับรองและคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องมากน้อยเพียงใด เมื่อเปรียบเทียบกับมาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1.2.1 ศึกษาถึงสิทธิและเสรีภาพของคนงานด้านการรวมตัวและเจรจาต่อรองตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 เพื่อเปรียบเทียบและวิเคราะห์ถึงความสอดคล้องหรือขัดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

1.2.2 ศึกษาสิทธิและเสรีภาพของคนงาน ด้านการรวมตัวและเจรจาต่อรองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เพื่อเปรียบเทียบและวิเคราะห์ถึงความสอดคล้องหรือขัดกับมาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

1.2.3 ศึกษาสิทธิและเสรีภาพของคนงานด้านการรวมตัวและเจรจาต่อรองตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 เพื่อเปรียบเทียบและวิเคราะห์ถึงความสอดคล้องหรือขัดกับมาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

¹ ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล. (2524). คำอธิบายกฎหมายแรงงาน (พิมพ์ครั้งที่ 3).

1.3 สมมติฐานในการศึกษา

สิทธิและเสรีภาพของแรงงานด้านการรวมตัวและเจรจาต่อรอง เป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่จะต้องได้รับความเคารพ การบัญญัติกฎหมายของรัฐจะต้องเป็นไปเพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิดังกล่าว ดังนั้นจึงควรปรับปรุงกฎหมายแรงงานของไทย และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

1.4 วิธีการศึกษา

ศึกษาค้นคว้าโดยวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ตลอดจนบทความทางวิชาการเกี่ยวกับการรวมตัวและเจรจาต่อรองทั้งกฎหมายไทยและต่างประเทศ มาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับหลักการของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98

1.5 ขอบเขตในการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ศึกษาเฉพาะสิทธิและเสรีภาพของแรงงานด้านการรวมตัวและเจรจาต่อรองที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ให้การรับรองและคุ้มครองไว้ ตลอดจนพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 เพื่อเปรียบเทียบกับมาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่ง “คนงาน” (workers) หมายความว่า คนทำงานทุกคนทั้งภาคเอกชน ภาครัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ และหมายความรวมถึงผู้ประกอบการอาชีพอิสระ ผู้รับงานไปทำที่บ้าน เป็นต้น

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ได้ทราบถึงสิทธิและเสรีภาพของแรงงานด้านการรวมตัวและเจรจาต่อรองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ว่าได้รับการรับรองและคุ้มครองไว้อย่างไร และได้ทราบผลการศึกษาเปรียบเทียบว่าสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองและคุ้มครองไว้นั้นสอดคล้องหรือขัดกับมาตรฐานแรงงานขององค์การระหว่างประเทศหรือไม่อย่างไร

1.6.2 ทำให้ได้ทราบถึงความสอดคล้องและความแตกต่างของพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

1.6.3 ทำให้เป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

บทที่ 2

วิวัฒนาการของการคุ้มครองเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของแรงงาน

2.1 แนวความคิดเรื่องกฎหมายธรรมชาติและสิทธิตามธรรมชาติ¹

แนวความคิดในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนนั้นมีมาแต่ครั้งโบราณกาล ตั้งแต่สมัยของกรีกและโรมัน และในทางวิชาการถือกันว่าส่วนใหญ่เป็นแนวความคิดของชาวตะวันตก ซึ่งเป็นแนวความคิดที่ค้นหาหลักประกันคุ้มครองสิทธิของประชาชนมิให้ถูกละเมิดโดยอำนาจของรัฐ หรือกล่าวถึงอีกนัยหนึ่ง ก็คือ เป็นแนวความคิดที่จะจำกัดอำนาจของรัฐนั่นเอง เพราะในสมัยโบราณ การปกครองยังไม่มีแบ่งแยกอำนาจตามระบอบประชาธิปไตย ไม่มีการจัดทำรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนผู้อยู่ใต้อำนาจการปกครอง ไม่มีการกำหนดขอบเขตอำนาจของรัฐในการบริหารประเทศ ทั้งหมดขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้ปกครองรัฐที่จะกระทำตามที่เห็นสมควร จึงเกิดการขยับละเมิดสิทธิประชาชนได้ตามอำเภอใจ ก่อให้เกิดความทุกข์ยากแก่ประชาชน

ดังนั้น จึงเกิดแนวความคิดในเรื่องของ “กฎหมายธรรมชาติ (Natural law) และสิทธิธรรมชาติ (Natural rights)” เพื่อใช้เป็นข้อกล่าวอ้างต่อสู้กับอำนาจของรัฐหรือผู้ปกครองรัฐ ซึ่งมีอำนาจเด็ดขาดในการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จปกครองประชาชน ทั้งอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ

2.1.1 กฎหมายธรรมชาติ

แนวความคิดในเรื่องกฎหมายธรรมชาตินั้นมีมาตั้งแต่เดิม และเป็นความคิดในทาง “อุดมคติ” โดยแท้ อิทธิพลของแนวความคิดดังกล่าวมีผลทำให้เกิดการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องให้มีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างสำคัญตามมา จนกระทั่งเกิด “ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ” ในที่สุด

กฎหมายธรรมชาตินั้นเป็นแนวความคิดโดยอ้างว่าเป็นกฎหมายที่มีอยู่ตามธรรมชาติ คือ เกิดมาเองโดยมนุษย์ไม่ได้ทำขึ้น เป็นกฎหมายที่อยู่เหนือรัฐและใช้ได้โดยไม่จำกัดกาลเวลา

¹ กุลพล พลวัน. (2543). สิทธิมนุษยชนในสังคมโลก. หน้า 5.

บ่อเกิดแห่งกฎหมายธรรมชาตินี้มีผู้ให้ความเห็นแตกต่างกัน บางท่านเห็นว่าเกิดจากธรรมชาติโดยตรง บางท่านเห็นว่ากฎหมายธรรมชาติเกิดจากพระเจ้า บางท่านเห็นว่ากฎหมายธรรมชาติเกิดจากความรู้สึกผิดชอบของมนุษย์

สำหรับลักษณะสำคัญของกฎหมายธรรมชาตินั้น มีท่านผู้ทรงคุณวุฒิให้คำอธิบายไว้ว่าอย่างน้อยมีลักษณะ 3 ประการดังต่อไปนี้ คือ

- ประการแรก เป็นกฎหมายที่ใช้ได้โดยไม่จำกัดเวลา คือ ไม่มีเวลาล่วงพ้นสมัย
- ประการที่สอง ใช้ได้ทุกแห่งไม่จำกัดว่าต้องใช้ในรัฐใดรัฐหนึ่ง
- ประการที่สาม อยู่เหนือกฎหมายของรัฐ คือ รัฐจะตรากฎหมายให้ขัดแย้งกับกฎหมายธรรมชาติไม่ได้ มิฉะนั้นกฎหมายของรัฐจะใช้บังคับไม่ได้

2.1.2 สิทธิตามธรรมชาติ²

แนวความคิดในเรื่อง “สิทธิตามธรรมชาติ” เป็นผลสืบเนื่องมาจากกฎหมายธรรมชาติ ซึ่งเป็นเรื่องของอุดมคติเช่นกัน โดยสรุปได้ว่าเป็นความคิดที่ถือว่า “มนุษย์เกิดมาเท่าเทียมกันและพระเจ้าซึ่งเป็นผู้สร้างมนุษย์มาได้ให้สิทธิบางอย่างแก่มนุษย์ สิทธิเหล่านี้ไม่อาจโอนให้แก่กันได้ และไม่มีใครจะล่วงละเมิดได้ ซึ่งได้แก่ สิทธิในชีวิต เสรีภาพ และสิทธิที่จะหาความสุข และรัฐทั้งหลายจะต้องกระจายอำนาจเพื่อให้มนุษย์มีสิทธิเหล่านี้อย่างเต็มที่ วิธีการเช่นนี้ทำให้มนุษย์ซึ่งเป็นสัตว์โลกที่ใช้เหตุผลยอมรับว่าเป็นหลักการที่ดี และเชื่อว่าจะทำให้มนุษย์อยู่ในสังคมอย่างสันติและมีความสุข” แต่ก็มีแนวคิดทั้งที่สนับสนุนและขัดแย้งเป็น 2 แนวทาง คือ

1. แนวคิดที่สนับสนุนเรื่องกฎหมายธรรมชาติและสิทธิตามธรรมชาติ

นักปราชญ์ในอดีตที่มีความคิดสนับสนุนในเรื่องกฎหมายธรรมชาติและสิทธิตามธรรมชาติดีอยู่หลายท่าน เช่น

เฮราลิตัส (Heralitus) ชาวกรีก กล่าวถึง กฎหมายธรรมชาติว่าเป็นกฎหมายที่ไม่ได้เขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร โดยมีหลักอยู่ว่าทุกสิ่งเกิดขึ้นตามที่มันควรจะเป็นเช่นนั้น

เพลโต (Plato) ได้ยืนยันในเรื่องความแตกต่างระหว่างกฎหมายตามความเป็นธรรมกับกฎหมายที่รัฐบัญญัติขึ้น

อริสโตเติล (Aristotle) กล่าวถึง “ความเป็นธรรมตามธรรมชาติว่า เป็นความเป็นธรรมที่สมบูรณ์กับสิ่งซึ่งเป็นความเป็นธรรมตามกฎหมาย อันเป็นความเป็นธรรมที่ไม่สมบูรณ์”

² กุลพล พลวัน. แหล่งเดิม. หน้า 8 – 9.

นักปราชญ์กลุ่ม Stoics ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีชื่อเสียง เมื่อประมาณสี่ศตวรรษ ก่อนคริสตกาล และได้รับแนวความคิดมาจากเพลโตและอริสโตเติล มีความเชื่อว่ากฎหมาย ธรรมชาตินั้นใช้บังคับเหนือพระเจ้าและมนุษย์ และเป็นกฎหมายซึ่งแนะนำว่า “อะไรคือสิ่งที่ต้องกระทำ และห้ามมิให้กระทำ”

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แนวความคิดของนักปราชญ์ในทางคริสต์ศาสนาและ นักเทววิทยาได้ให้ความสำคัญแก่กฎหมายธรรมชาติอย่างยิ่ง เช่น

เซนต์ พอล (ST.Paul) ได้เผยแพร่ความคิดว่ามีคนจำนวนมากที่ไม่มีความรู้ ทางกฎหมายเลยแต่ปฏิบัติตามกฎหมายโดยสัญชาตญาณ คนเหล่านั้นได้แสดงให้เห็นว่ามีกฎหมาย อยู่ในตัวพวกเขาเอง ความรู้สึกสำนึกของพวกเขาได้รับรองความมีอยู่ซึ่งกฎหมายดังกล่าว เพราะมี บางสิ่งบางอย่างซึ่งจะคอยค้ำหรือวิจารณ์การกระทำของพวกเขา

เซนต์โทมัส อควินัส (ST. Thomas Aquinas) (ค.ศ. 1225-74) นักปรัชญา ชาวอิตาลีในสมัย Middle Ages ได้กล่าวถึง กฎหมายธรรมชาติไว้ว่าเป็นกฎหมายที่ไม่มีที่สิ้นสุด (Eternal Law) โดยครอบงำโลกตามเจตนารมณ์ของพระเจ้าและความฉลาดของพระองค์ กฎหมายชนิดนี้ได้กลายเป็นกฎหมายทางศีลธรรมตามธรรมชาติอันเป็นหลักดั้งเดิมของชีวิตมนุษย์ ซึ่งจะต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับศีลธรรม กฎหมายที่มนุษย์บัญญัติขึ้นไม่ควรจะขัดกับกฎหมาย ธรรมชาติ ถ้าขัดก็ไม่ใช่กฎหมายและไม่มีความผูกพันความรู้สึกผิดชอบของผู้ใช้ได้บังคับ

วิลเลียม แบลคสโตน (William Blackstone) นักปรัชญาและนักนิติศาสตร์ ของอังกฤษได้กล่าวไว้ในหนังสือ “Commentaries on the Laws of England” มีข้อความตอนหนึ่งว่า “กฎหมายธรรมชาตินั้นเกิดขึ้นพร้อมกับมนุษยชาติ และอยู่ใต้การบังคับบัญชาของพระเจ้าโดยแท้ ดังนั้นจึงมีผลผูกพันเหนือกฎหมายอื่นใด กฎหมายธรรมชาติดีผลผูกมัดทั่วโลกและทุกกาลเวลา กฎหมายต่างๆ ที่มนุษย์บัญญัติขึ้นถ้าขัดกับกฎหมายธรรมชาติแล้วไม่มีผลใช้บังคับ”

สรุปได้ว่า แนวความคิดของนักปราชญ์กลุ่มที่สนับสนุนในเรื่องกฎหมาย ธรรมชาติและสิทธิตามธรรมชาตินั้นมุ่งรับรองสิทธิที่มีอยู่ประจำตัวของบุคคลซึ่งมีอยู่แล้วตามธรรมชาติ ที่ไม่อาจโอนให้แก่กันได้เหมือนสิทธิตามกฎหมายทั่วไป และรัฐจะตรากฎหมายในทางจำกัดหรือ ย่ำยีสิทธิดังกล่าวนี้ไม่ได้ นอกจากนั้นยังถือว่ากฎหมายธรรมชาตินั้นเกิดขึ้นเองพร้อมกับธรรมชาติ ไม่จำกัดเขตดินแดน และมีลักษณะอยู่คู่กับโลกตลอดกาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งอยู่นอกกฎหมายของรัฐ หากรัฐตรากฎหมายใดที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายธรรมชาติ กฎหมายที่รัฐบัญญัติขึ้นย่อมไม่มีผลใช้บังคับ ตามแนวความคิดนี้ได้ให้ความสำคัญแก่ “ความเป็นธรรมตามความเป็นจริง” ยิ่งกว่า “ความเป็นธรรม ตามกฎหมายของรัฐ”

³อนึ่ง แนวความคิดในเรื่องกฎหมายธรรมชาติกับสิทธิตามธรรมชาติตามความหมายดังกล่าวข้างต้น มิได้มีเฉพาะในประเทศกลุ่มตะวันตกเท่านั้น แนวความคิดของทางตะวันออกก็ได้มีมาแล้วตั้งแต่สมัยโบราณเช่นกัน ยกตัวอย่างคำสอนขององค์พระสัมมาสัมพุทธเจ้า ซึ่งได้รับการยกย่องว่าเป็นนักปราชญ์ที่ยิ่งใหญ่ของโลก ก็ได้ทรงเผยแผ่ความคิดเช่นนี้มาตั้งแต่สมัยพระพุทธองค์ ดังปรากฏในหลักคำสอนของทางพุทธศาสนาหลายแห่ง เช่น ถ้าเราศึกษาทางพุทธศาสนาจะพบว่า พระพุทธเจ้าทรงสอนให้มนุษย์ทุกคนมีความเคารพในเรื่องสิทธิมนุษยชน เช่น ในเรื่องการเลิกชั้นวรรณะ การเลิกทาส การห้ามใช้กฎหมายย้อนหลัง เป็นต้น

พระพุทธเจ้าทรงสั่งสอนให้มนุษย์เลิกดูหมิ่นเหยียดหยามกัน โดยถือเอาวรรณะเป็นเรื่องแบ่งชั้นวรรณะกันอย่างรุนแรง พระพุทธเจ้าทรงสั่งสอนให้เลิกความคิดในเรื่องชั้นวรรณะโดยสิ้นเชิง เช่น ในสิลวิมังสชาดก (ปัจจนิกบาตชาดก สุตตันตปิฎก เล่ม 27 หน้า 175) ทรงตรัสว่า “ชาติและวรรณะเป็นของเปล่า คิดต่างหากที่เป็นของสูงสุด ถ้าไม่มีศีลแล้ว สุตจะไม่มีประโยชน์อะไร”

ในกัณณกัตถลสูตร (มัชฌิมนิกาย มัชฌิมปิณณาสกัตุตตันตปิฎก เล่ม 13 หน้า 517) ทรงตรัสว่า “วรรณะทั้ง 4 คือ กษัตริย์ พราหมณ์ แพศย์ และสูตร ถ้ามีคุณธรรมแล้วก็ชื่อว่าเสมอกัน” เรื่องความเสมอภาคนี้ปรากฏให้เห็นชัดเจนในเรื่องธรรมวินัย คือ ภิกษุใดบวชก่อนจะได้รับความเคารพจากผู้บวชทีหลัง แม้ผู้บวชทีหลังจะเกิดในสกุลหรือวรรณะที่สูงกว่าก็ตาม ตัวอย่างในสมัยพุทธกาล ก็เช่นพระราหุลซึ่งเป็นพระราชโอรส เมื่อบวชเป็นสามเณรก็ต้องให้ความเคารพแก่ผู้บวชก่อนเช่นกันหรืออย่างเช่นเรื่องการเลิกทาส พระพุทธเจ้าทรงสั่งสอนให้พุทธศาสนิกชนเลิกทาสเสียเพราะในสมัยโบราณ ได้มีการนำคนมาซื้อขายเป็นทาสเพื่อนำคนไปทำงาน ทาสนี้ถือได้ว่าไม่มีสิทธิเหมือนบุคคลอื่นๆ บางแห่งเช่นสมัยโรมันถือว่าทาสเป็นพลเมืองชั้นสองเท่านั้น ซึ่งเป็นการเหยียดหยามศักดิ์ศรีของมนุษย์อย่างรุนแรง พุทธศาสนาไม่สนับสนุนให้มีทาส และให้ศาสนิกชนเลิกมีทาส เช่น ในวินัยปิฎก เล่ม 7 หน้า 346 ทรงห้ามภิกษุมิมีทาสหญิงชายไว้ใช้ในวินัยปิฎก เล่ม 4 หน้า 150 ทาสที่มาบวชแล้วได้รับสิทธิทั้งปวงเท่าเทียมกับภิกษุอื่นในสุตตันตปิฎก เล่ม 22 หน้า 232 ทรงสอนว่า อุบาสกควรงดเว้นการค้าทาส

ในสมัยพ่อขุนรามคำแหงก็ปรากฏในหลักศิลาจารึกว่า สมัยนั้นเรามีหลักการคุ้มครองมนุษยชนกันอย่างดียิ่ง เช่น สิทธิในการประกอบอาชีพ สิทธิในการยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ต่อพ่อขุน สิทธิของเชลยศึก เป็นต้น

³ กุลพล พลวัน. แหล่งเดิม. หน้า 16 – 17.

2. ความคิดที่ขัดแย้งกับกฎหมายธรรมชาติและสิทธิตามธรรมชาติ

ขณะที่นักปราชญ์จำนวนหนึ่งได้ให้การสนับสนุนในเรื่องของกฎหมายธรรมชาติและสิทธิตามธรรมชาติมาตั้งแต่สมัยโบราณกาลดังกล่าวข้างต้น แต่ก็ยังมีนักปราชญ์อีกจำนวนไม่น้อยที่มีแนวความคิดไปในทางขัดหรือแย้งกับกลุ่มแรก ซึ่งเราเรียกนักกฎหมายหรือนักปราชญ์กลุ่มนี้ว่า “สำนักกฎหมายเคร่งครัด” (Positivists) เช่น

จอร์น ออสติน (John Austin) เห็นว่า กฎหมายคือคำบัญชาของอธิปัตย์ กฎหมายลายลักษณ์อักษรที่บัญญัติขึ้น (Positive Law) เป็นหลักทั่วไปของความประพฤติ ซึ่งกำหนดขึ้นโดยผู้มีอำนาจทางการเมืองแก่ผู้ที่อยู่ในฐานะต่ำกว่า ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามก็จะได้รับโทษ และออสตินไม่ยอมรับในเรื่องกฎหมายธรรมชาติ

เบนธัม (Bentham) ได้เขียนไว้ในหนังสือชื่อ “Anarchical Fallacies” ว่า “สิทธิเป็นทายาทของกฎหมายจากกฎหมายที่แท้จริงมาเป็นสิทธิที่แท้จริง แต่จากกฎหมายตามความนึกคิดหรือจากกฎหมายธรรมชาติมาเป็นสิทธิตามความนึกคิด... สิทธิตามธรรมชาตินั้นเป็นเรื่องเหลวไหล และเป็นการพูดเล่นสำนวน”

ตามความเห็นของเบนธัม กฎหมายลายลักษณ์อักษรที่รัฐบัญญัติขึ้น (Positive Law) เท่านั้นที่เป็นกฎหมายที่แท้จริง (Real Law) ส่วนกฎหมายธรรมชาติไม่เป็นกฎหมายแต่อย่างใด

ความคิดของเบนธัมได้รับการสนับสนุนจากนักกฎหมายคนอื่นๆ ที่คัดค้านเรื่องสิทธิตามธรรมชาติ เช่น Edmund Burke เป็นต้น แต่ Burke มีความเห็นต่างกับเบนธัมอยู่บ้าง กล่าวคือ เบนธัมเห็นว่าการที่รัฐต่างๆ ประกาศรับรองสิทธิของพลเมืองนั้น เป็นการเล่นโวหารเท่านั้น และไม่มีผลอะไรเลย ส่วน Burke นั้นเห็นว่า การพูดถึงสิทธิต่างๆ ของมนุษย์เท่ากับเป็นการยุยงให้เกิดการปฏิวัติ เพราะมันชักนำให้คนเราคิดว่าตนมีสิทธิที่จะได้รับสิทธิต่างๆ ซึ่งความจริงแล้วไม่อาจมีได้เลย

บรูค (Burke) เขียนในหนังสือชื่อ “Reflection on the Revolution in France” ว่ามีผู้สนับสนุนให้มีการประกาศปฏิญญาแห่งสิทธิของบุคคลและพลเมือง ค.ศ. 1789 ของฝรั่งเศส (The French Declaration of the Rights of Man and the Citizen) นั้น ทำให้เกิดอันตรายแก่สังคมอย่างใหญ่หลวง เพราะเป็นการประกาศถึงสิ่งซึ่ง Burke เรียกว่า “นิยายเรื่องใหญ่” เกี่ยวกับความเท่าเทียมของมนุษย์ เขากล่าวว่าความแตกต่างตามธรรมชาติของมนุษย์นั้นเป็นเรื่องใหญ่มาก และเขาคัดค้านว่าการเท่าเทียมกันเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ การสร้างเรื่องนี้ขึ้นมาราวกับว่ามันเป็นเรื่องจริงนั้น “เป็นการซ้ำเติมทำให้เกิดความขมขื่นเมื่อบุคคลเหล่านั้นได้ทราบข่าวว่าความไม่เท่าเทียมกันซึ่งมีกันอยู่แท้จริงนั้น ไม่อาจจะขจัดให้หมดสิ้นไปได้เลย”

จากที่กล่าวมาแล้วเราอาจสรุปได้ว่า แนวคิดในเรื่องสิทธิตามธรรมชาตินี้มีที่มาได้สามทางคือทางแรกเกิดจากหลักแห่งเหตุผล (Rationalism) ซึ่งถือว่า “สิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์” ได้ถูกคิดขึ้นจาก “หลักการแท้ๆ และไม่อาจโต้แย้งได้” หลักแห่งเหตุผลนี้มีรากฐานมาจากความคิดเรื่องกฎหมายธรรมชาติและเกี่ยวข้องกับเรื่อง “เหตุผลตามธรรมชาติ” (Natural Reason) กล่าวคือ คิดจากเหตุผลต่างๆ ไปว่า บุคคลควรมีสิทธิอะไรบ้าง โดยคำนึงจากเกียรติภูมิ อำนาจความจริงใจหรือความสุจริตใจของมนุษย์

ทางที่สองเกิดจากลัทธิปัจเจกชน (Individualism) ซึ่งมีแนวความคิดว่า สิทธิตามธรรมชาติของบุคคลเป็นสิทธิที่ไม่อาจโอนให้แก่กันได้ สิทธิตามธรรมชาตินั้นเกิดขึ้นพร้อมกับบุคคล และเป็นสิทธิประจำตัวของบุคคลนั้น จะจำกัด ลิดรอน หรือ โอนให้แก่ผู้อื่นไม่ได้เลย

ทางที่สามเกิดจากลัทธินิยมความรุนแรง (Radicalism) โดยถือว่าการใช้กำลัง “จะถูกกล่าวอ้างเวลาหนึ่งเวลาใดว่าเป็นจุดมุ่งหมายของสถาบันการเมืองทั้งหมด” และจุดมุ่งหมายของสถาบันการเมืองดังกล่าวนี้ คือ “การรักษาไว้ซึ่งสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์” ตัวอย่างของความคิดนี้จะเห็นได้ใน American Declaration of Independence ซึ่งได้กล่าวอ้าง “...หากรัฐบาลดำเนินการปกครองไปในทางที่เป็นปรปักษ์ต่อหลักการดังกล่าวเมื่อใด เมื่อนั้นก็เป็นสิทธิของประชาชนที่จะเปลี่ยนแปลงหรือล้มเลิกรัฐบาลนั้นเสียก็ได้ และกลับสถาปนารัฐบาลใหม่ขึ้นตามทีเห็นว่าจะทำให้เขาได้รับความปลอดภัยและยังความผาสุกให้เกิดขึ้นในที่สุด”⁴

ดังที่กล่าวมาแล้วจะเห็นว่า กฎหมายธรรมชาติและสิทธิตามธรรมชาติเป็นแนวความคิดที่เกิดขึ้นโดยอ้างว่า “กฎหมายธรรมชาติ” เป็นกฎหมายที่มีอยู่ตามธรรมชาติ คือเกิดมาเองโดยมนุษย์ไม่ได้ทำขึ้น เป็นกฎหมายที่อยู่เหนือรัฐและใช้ได้โดยไม่จำกัดกาลเวลา ส่วน “สิทธิตามธรรมชาติ” เป็นผลมาจากกฎหมายธรรมชาติ เป็นความคิดที่ถือว่า มนุษย์เกิดมาเท่าเทียมกันและพระเจ้าซึ่งเป็นผู้สร้างมนุษย์มาให้สิทธิบางอย่างแก่มนุษย์ โดยสิทธิเหล่านี้ไม่อาจโอนให้แก่กันได้และไม่มีใครจะล่วงละเมิดได้ ซึ่งได้แก่ สิทธิในชีวิต เสรีภาพ และสิทธิที่จะหาความสุข และรัฐทั้งหลายจะต้องกระจายอำนาจเพื่อให้มนุษย์มีสิทธิเหล่านี้อย่างเต็มที่ วิธีการเช่นนี้ทำให้มนุษย์ซึ่งเป็นสัตว์โลกที่ใช้เหตุผลยอมรับว่าเป็นหลักการที่ดี และเชื่อว่าจะทำให้มนุษย์อยู่ในสังคมอย่างสันติและมีความสุข

⁴ กุลพล พลวัน. แหล่งเดิม. หน้า 14 – 28.

อิทธิพลของแนวความคิดดังกล่าวมีผลทำให้เกิดการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องให้มีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างสำคัญ จนกระทั่งเกิด “ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ” ในที่สุดซึ่งสหประชาชาติได้ประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2491 เพื่อแสดงเจตจำนงอันแน่วแน่ของบรรดาประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติที่จะคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้เกิดผลอย่างจริงจังตามเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ และเพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติให้เกิดผลภายในประเทศของตน

นับแต่นั้นมา การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้ทวีความสำคัญมากขึ้นเป็นลำดับ ได้มีความร่วมมือกันทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก เพื่อพัฒนาบรรดามาตรการและกลไกทั้งในประเทศและกลไกระดับนานาชาติ ให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้ดำเนินไปอย่างมีระบบในมาตรฐานเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ สัญชาติ เพศ ภาษา ศาสนา วัฒนธรรม หรือลัทธิทางการเมือง การปกครอง เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยนั้น ได้ร่วมลงมติรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมาตั้งแต่ต้น แม้ปฏิญญาดังกล่าวจะมีได้มีลักษณะเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศ อันจะก่อให้เกิดพันธกรณีตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศก็ตาม ประเทศไทยก็ได้พยายามปฏิบัติการให้เป็นไปตามหลักกฎหมายพื้นฐานที่กำหนดไว้ในปฏิญญาดังกล่าวด้วยดีมาตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งนับเป็นรัฐธรรมนูญที่ได้มาจากกร่างอย่างเป็นทางการโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวางมากที่สุดเท่าที่เคยมีการกร่างรัฐธรรมนูญในประเทศไทย และเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้นำหลักการเรื่อง “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” มารับรองคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่ง “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” นี้เอง ที่ยอมรับกันว่าเป็นมูลฐานอย่างหนึ่งของสิทธิมนุษยชน

2.2 ความหมายและสถานะของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์”⁵

ปฏิญญาสากลขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเป็นแบบแผนหนึ่งของหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพที่เป็นรูปธรรม ซึ่งมีพื้นฐานแนวความคิดสำคัญในเรื่องการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อันเป็นคุณค่าทั่วไปที่อยู่เหนือความเป็นส่วนตัวของบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ถึงแม้จะมีข้อโต้แย้งอยู่บ้างเกี่ยวกับความเป็นสากลแท้จริงของแนวความคิด อันเป็นที่มา

⁵ อุดม รัฐอมฤต, นพนิธิ สุริยะ และบรรเจิด สิงคะเนติ. (2543). การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย: พ.ศ. 2540. หน้า 32-33.

ของปรัชญาสากล แต่ในการศึกษาพัฒนาการของหลักการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพ โดยยึดเอาความเป็นมา เนื้อหา และวัตถุประสงค์ของปรัชญาสากลเป็นเส้นแบ่งแล้ว ย่อมสามารถเข้าใจถึงพัฒนาการในเรื่องดังกล่าวได้ และกฎหมายของนานาประเทศก็ได้ให้ความสำคัญ โดยกำหนดหลักเกณฑ์การรับรองเนื้อหาสาระตลอดจนวางกลไกให้ความคุ้มครองหลักการดังกล่าวไว้

แม้ปรัชญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ไม่ก่อให้เกิดผลผูกพันในทางกฎหมาย ระหว่างประเทศให้ประเทศสมาชิกที่ไม่ได้ลงนามรับรองต้องปฏิบัติตาม แต่การนำเอาหลักการเรื่อง สิทธิมนุษยชนมาเป็นแนวทางปฏิบัติเรื่อยมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานกว่า 50 ปี ทำให้กล่าวได้ว่า หลักการ ดังกล่าวได้กลายมาเป็นกฎจารีตประเพณีระหว่างประเทศไปแล้ว เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาใน ปรัชญาสากล จะพบว่าสิ่งที่ปรัชญาสากลมุ่งที่จะคุ้มครอง ก็คือ “สิทธิมนุษยชน” (Human Rights) โดยการอ้างถึง “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” (Human Dignity) ในฐานะที่เป็นวัตถุประสงค์ (Object) อันหนึ่งในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ในระหว่างสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์นั้น หากพิจารณาในด้านเนื้อหาหรือเป้าหมายสุดท้ายของเรื่องแล้ว สามารถกล่าวได้ว่า ทั้งสองเรื่องต่างก็มุ่งที่จะสร้างความสงบและสันติสุขให้เกิดขึ้นและดำรงอยู่ในสังคมของมนุษย์ ตลอดไป ในแง่นี้ทั้งสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่มีความแตกต่างกับความเชื่อ ในศาสนาที่ต่างก็สอนให้คนเป็นคนดีและมุ่งให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในสังคมนั้นๆ หากจะมีความแตกต่างกันก็เป็นเพียงวิธีการอธิบายและแนวทางปฏิบัติตามศาสนบัญญัติเท่านั้น ซึ่งแนวปฏิบัติที่เห็นแตกต่างกันนั้นจะเข้าลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ได้หรือไม่ ในกรณีเช่นนี้ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” และ “สิทธิมนุษยชน” ไม่มีความแตกต่าง จากเรื่องศีลธรรมแต่อย่างใด และในการตัดสินใจว่าศีลธรรมอันไหนจะเป็นสิ่งที่ถูกต้องแท้จริง ในเรื่องของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิมนุษยชน การตัดสินใจเช่นนี้เท่ากับเป็นการบอกว่า ศีลธรรมของอีกสังคมหนึ่งคือหรือป่าเถื่อน ซึ่งย่อมก่อให้เกิดข้อโต้แย้งและข้อถกเถียงตามมามากมาย และอาจนำไปสู่ปัญหาการไม่ยอมรับหลักการเรื่องสิทธิมนุษยชนในระดับระหว่างประเทศได้

ในแง่มุมมองด้านมานุษยวิทยาทางวัฒนธรรมสามารถกล่าวได้ว่า สิทธิมนุษยชนเป็นเรื่อง ของวัฒนธรรม ระบบความเชื่อ ค่านิยมทางสังคม เป็นแนวความคิดที่มีร่วมกันของมนุษย์ในสังคมโลก เป็นภูมิปัญญาและองค์ความรู้ที่ได้จากประสบการณ์ในอดีตซึ่งมีความเป็นสากลในระดับหนึ่งโดยเฉพาะ ในแง่ของวัตถุประสงค์นี้เองทำให้หลักสิทธิมนุษยชนเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางในระบบ วัฒนธรรมของสังคมที่ต่างออกไปโดยไม่อาจสรุปได้ว่า สิทธิมนุษยชนหรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

เป็นเรื่องที่มาจากสังคมที่มีวัฒนธรรมที่สูงกว่าหรือเป็นเรื่องผลประโยชน์ในทางการเมืองระหว่างประเทศ⁶

“ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” อาจมีความหมายว่าเป็นการให้การยกย่องหรือเชิดชู “คุณค่าสากล” ของความเป็นมนุษย์ มากกว่าเป็นเรื่องของปัจเจกบุคคล การละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ คือ การที่มนุษย์ผู้หนึ่งได้กระทำการอันเป็นการลดคุณค่าแห่งความเป็นมนุษย์ของบุคคลอื่นลงในแง่มุมหนึ่ง นอกจากเรื่องความเท่าเทียมกันในทางสังคมและในทางกฎหมายที่ผู้ถูกละเมิดได้รับการปฏิบัติ โดยไม่เท่าเทียมกับสมาชิกคนอื่น ๆ ในสังคม โดยที่ไม่ใช่เรื่องที่เกิดขึ้นเพราะสถานะในทางสังคมที่แตกต่างกันแล้ว การกระทำเช่นนั้นอาจกล่าวได้ว่าเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลนั้นได้ เช่น การใช้อำนาจของพนักงานสอบสวนที่กระทำต่อผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา เสมือนเป็นบุคคลที่กระทำความคิดก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษาว่าเป็นผู้กระทำความผิด ย่อมเป็นการกระทำที่มิชอบ เช่น เกี่ยวกับการวิสามัญฆาตกรรม หรือการนำผู้ต้องหามาแถลงข่าวต่อหน้าสื่อมวลชน เป็นต้น ในการพิจารณา “คุณค่า” ของความเป็นมนุษย์นั้น สามารถที่จะพิจารณาที่เนื้อหาในการปฏิบัติว่า หากมาตรฐานที่ใช้ในการปฏิบัติต่อผู้ถูกละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น ได้ถูกนำมาเป็นมาตรฐานในการปฏิบัติต่อบุคคลอื่นเป็นการทั่วไป หรือถูกนำมาเป็นมาตรฐานในการปฏิบัติต่อตัวเราเองแล้ว จะสามารถยอมรับได้หรือไม่ อาจกล่าวได้ว่าความหมายของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ในแง่มุมทางวัฒนธรรมและกฎหมายเป็นกระบวนการในทางความคิดที่พัฒนามาจากศีลธรรมและจิตใจที่มีอยู่ในตัวมนุษย์ ซึ่งก่อให้เกิดความเป็นเอกภาพที่อยู่เหนือตัวบุคคลเหนือเรื่องส่วนบุคคลใดๆ เป็นส่วนประกอบพิเศษที่อยู่ในตัวมนุษย์โดยธรรมชาติ เป็นศีลธรรมขั้นสูง และเป็นหลักประกันในการดำเนินชีวิตของสมาชิกในสังคม⁷

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติคำว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ไว้ในมาตราต่างๆ อย่างน้อย 3 มาตรา คือ มาตรา 4 มาตรา 26 และมาตรา 28 สถานะทางกฎหมายของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ในแต่ละมาตราของรัฐธรรมนูญมีสถานะที่แตกต่างกัน

ในมาตรา 4 บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง” ในการอธิบายของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะผู้ที่มีส่วนในการร่างบทบัญญัติมาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แสดงให้เห็นสถานะของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ตามบทบัญญัติมาตรา 4 ว่ามีสถานะเป็นการวางหลักทั่วไป เป็นการประกาศเจตนารมณ์ของรัฐที่จะให้การรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งนี้เนื่องจากบทบัญญัติ

⁶ อุดม รัฐอมฤต และคณะ. แหล่งเดิม. หน้า 21 – 26.

⁷ แหล่งเดิม. หน้า 28 – 29.

มาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญอยู่ในหมวด 1 บททั่วไป ซึ่งเป็นหมวดที่กำหนดหลักการทั่วไปของรัฐ อันถือเป็นสาระสำคัญที่มีลักษณะทั่วไป หรือเป็นการกำหนดขอบเขตกว้างๆ ของรัฐธรรมนูญว่า สาระสำคัญของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในหมวดต่อๆ มา จะต้องสอดคล้องกับหลักทั่วไปดังกล่าว สถานะดังกล่าวนี้เองก่อให้เกิดผลดังนี้คือ

1. บทบัญญัติมาตรา 4 จึงเป็นการกำหนดหลักพื้นฐานความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับปัจเจกบุคคลว่า รัฐจะให้ความคุ้มครองต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งการกำหนดหลักพื้นฐานของความสัมพันธ์ดังกล่าว เปรียบเสมือนการกำหนดให้คุณค่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีสถานะในระดับของรัฐธรรมนูญ ซึ่งก่อให้เกิดผลต่อการกำหนดทิศทางของรัฐ โดยศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นตัวกำหนดและจำกัดความประสงค์และภาระหน้าที่ของรัฐ เป็นตัวกำหนดและจำกัดความชอบธรรมของการกระทำของรัฐ และกฎหมายที่มีต่อคุณค่าดังกล่าว นอกจากนี้การบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์บังคับให้รัฐต้องกำหนดเป็นหลักกฎหมายทั่วไปว่าอำนาจอื่นๆ รวมถึงอำนาจรัฐ ไม่อาจที่จะละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้และต้องตีความบทกฎหมายที่มีอยู่ให้สอดคล้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

2. การตีความเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานทั้งหลายจะต้องตีความว่าสิทธิขั้นพื้นฐานทั้งหลายล้วนแต่มีผลมาจากศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ทั้งสิ้น โดยจะต้องถือว่าเนื้อหาของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะต้องนำมาใช้ประกอบในการตีความสิทธิขั้นพื้นฐานอื่นๆ ด้วย นอกจากนี้ในส่วนที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับปัจเจกบุคคลก่อให้เกิดบทสันนิษฐานที่เป็นคุณต่อปัจเจกบุคคล และยังถือว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นเป็นสาระของสิทธิขั้นพื้นฐานทั้งหลายภายในขอบเขตดังกล่าวรัฐไม่อาจเข้าไปแทรกแซงได้ ในกรณีที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐกับปัจเจกบุคคล

สำหรับมาตรา 26 บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” ในการพิจารณาของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญและการอภิปรายของสมาชิกร่างรัฐธรรมนูญ แสดงให้เห็นสถานะของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ตามมาตรา 26 ว่ามีสถานะเช่นเดียวกับ “สิทธิและเสรีภาพ” ในการคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพขององค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐ แสดงออกได้ใน 2 ลักษณะ คือ ลักษณะแรกองค์กรของรัฐจะไม่กระทำการใดๆ ในลักษณะที่จะเป็นการละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล หรือละเว้นการกระทำใดๆ ที่จะเป็นการละเมิดต่อสิ่งดังกล่าว ลักษณะที่สอง รัฐมีภาระหน้าที่ที่จะดำเนินการใดๆ ในทางที่จะทำให้

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลเอื้อต่อการดำรงชีวิตอยู่ของมนุษย์อย่างมีศักดิ์ศรี หรือเอื้อต่อการใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองคุ้มครองไว้⁸

ส่วนในมาตรา 28 บัญญัติไว้ว่า “บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้”

ในการพิจารณาของคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ คณะทำงานของคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญชี้แจงว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” เป็นสิทธิอย่างหนึ่งที่รับรองคุ้มครองให้แก่บุคคลมิให้ได้รับการปฏิบัติที่ไม่สมกับความเป็นมนุษย์ของบุคคลนั้น โดยพิจารณาเชิงทวิวิสัยว่า การกระทำใดที่เห็นทั่วไปว่าละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มิใช่การพิจารณาในลักษณะอัตวิสัยตามความคิดเห็นของแต่ละบุคคล ส่วนการใช้สิทธิทางศาลนั้นบุคคลที่ถูกกระทำละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สามารถนำคดีมาฟ้องได้ตามลักษณะการกระทำละเมิดว่าเป็นประการใด เช่น ข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชน ก็ฟ้องศาลยุติธรรม ฝ่ายปกครองกับเอกชนก็ฟ้องศาลปกครอง เป็นต้น และในการพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญแสดงให้เห็นสถานะของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ตามมาตรา 28 ว่าเป็นสิ่งที่บุคคลสามารถยกขึ้นกล่าวอ้างได้ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ในมาตรานี้จึงมีสถานะเช่นเดียวกับ “สิทธิและเสรีภาพ” ซึ่งเท่ากับว่าบุคคลที่ถูกละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สามารถจะใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ และเมื่อ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” มีสถานะเช่นเดียวกับสิทธิและเสรีภาพ การใช้ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ย่อมอยู่ภายใต้เงื่อนไขเช่นเดียวกับสิทธิและเสรีภาพ กล่าวคือ การใช้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะใช้ได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน สำหรับปัญหาเรื่องสารัตถะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นเรื่องที่ยื่นอยู่กับพัฒนาการในทางวิชาการ การยอมรับแนวคิดเรื่อง “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ของสังคมตะวันตก ตลอดจนแนวการศึกษาขององค์กรตุลาการว่าจะยอมรับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในขอบเขตแค่ไหนเพียงใด ซึ่งอาจกล่าวได้โดยสรุปว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” เป็นวัตถุในทางกฎหมายที่อาจให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนได้ มีสารัตถะเฉพาะของตนที่แตกต่างไปจากสิทธิและเสรีภาพในแต่ละเรื่อง ซึ่งรัฐธรรมนูญมุ่งที่จะให้ความคุ้มครองเช่นเดียวกับสิทธิและเสรีภาพ⁹

⁸ อุดม รัฐอมฤต และคณะ. แหล่งเดิม. หน้า 150 – 161.

⁹ แหล่งเดิม. หน้า 21 – 26.

2.3 ความหมายและสถานะของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

2.3.1 สิทธิตามรัฐธรรมนูญ¹⁰

“สิทธิ” ตามความหมายทั่วไป หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งสิทธิจึงก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลด้วย

“สิทธิตามรัฐธรรมนูญ” ถือว่าเป็น “สิทธิตามกฎหมายมหาชน” หมายถึง อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้การรับรองคุ้มครองแก่ปัจเจกบุคคลในอันที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด การให้อำนาจแก่ปัจเจกบุคคลดังกล่าวก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลใดแทรกแซงในสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรียกร้องต่อองค์กรของรัฐมิให้แทรกแซงในขอบเขตของตน และบางกรณีก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องให้รัฐดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิจึงเป็นอำนาจที่บุคคลมีเพื่อเรียกร้องให้ผู้อื่นหรือรัฐกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น สิทธิในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน (มาตรา 43) สิทธิในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์กรเอกชน หรือหมู่คณะอื่น (มาตรา 45) เป็นต้น¹¹

ในปัจจุบันมีการใช้คำว่า สิทธิและเสรีภาพปนๆ กันไป และเรียกบรรดาสิทธิและเสรีภาพที่มนุษย์แต่ละคนพึงมีว่าเป็น “สิทธิมนุษยชน” (Human Rights) หรือในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเรียกบรรดาสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ว่า “สิทธิขั้นพื้นฐาน” (Basic Rights) กระนั้นก็ตาม สิ่งที่ต้องระลึกไว้เสมอ ก็คือ ไม่ว่าจะเป็สิทธิมนุษยชนหรือสิทธิพื้นฐานโดยส่วนใหญ่แล้วหาใช่สิทธิโดยแท้ซึ่งเป็อำนาจของบุคคลที่จะเรียกร้องให้รัฐกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยเฉพาะเจาะจงให้เกิดประโยชน์แก่ตนไม่ แต่จะเป็ “สิทธิในเสรีภาพ” (Right of Liberty) กล่าวคือเป็อำนาจตามกฎหมายในอันที่กระทำการต่างๆ โดยปราศจากการรบกวนขัดขวางของรัฐนั่นเอง แต่เดิมรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยต่างๆ มักจะบัญญัติรับรองเสรีภาพหรือ “สิทธิในเสรีภาพ” เสียเป็ส่วนใหญ่ สิทธิโดยแท้ที่พอจะรับรองอยู่บ้างคงได้แก่ สิทธิในชีวิตและร่างกาย กรรมสิทธิ์ และสิทธิทางการเมืองบางประการ เช่น สิทธิเลือกตั้ง สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง สิทธิสมัครเข้ารับราชการ เป็นต้น ต่อมารัฐเสรีประชาธิปไตยบางรัฐได้บัญญัติรับรอง “สิทธิ” ของราษฎรในอันที่จะเรียกร้อง

¹⁰ บรรเจิด สิงคะเนติ ก (2543). หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญใหม่. หน้า 47.

¹¹ แหล่งเดิม. หน้า 47 – 48.

ประโยชน์บางประการจากรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้โดยมีความมุ่งหมายเพื่อประกันมาตรฐานแห่งการดำรงชีวิตขั้นต่ำแก่ผู้ด้อยโอกาสในสังคม อันจะทำให้บุคคลเหล่านี้อยู่ในวิสัยที่จะใช้เสรีภาพต่างๆ ได้เท่าเทียมกับคนที่มีฐานะดี สิทธิเหล่านี้รวมเรียกว่า “สิทธิทางสังคมและเศรษฐกิจ” (Social and Economic Rights)¹²

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้นำหลักการใหม่ๆ หลายหลักการ มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะการบัญญัติให้สิทธิขั้นพื้นฐานมีผลผูกพันองค์กรใช้อำนาจรัฐโดยตรง ซึ่งโดยแท้จริงแล้วสิทธิที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญย่อมมีผลผูกพันองค์กรใช้อำนาจรัฐโดยตรงอยู่แล้ว แต่การบัญญัติดังกล่าวเพื่อต้องการเน้นย้ำเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในรัฐธรรมนูญ¹³ การบัญญัติให้สิทธิขั้นพื้นฐานมีผลผูกพันองค์กรใช้อำนาจโดยตรง ถือว่าเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิอันมีสถานะผูกพันองค์กรใช้อำนาจรัฐโดยตรง ซึ่งมาตรา 27 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้งโดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพัน รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การบังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง การบัญญัติให้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญผูกพันองค์กรใช้อำนาจรัฐโดยตรงก่อให้เกิดผลดังนี้คือ

1. สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มีสถานะเป็นสิทธิที่ก่อให้เกิดหน้าที่ต่อผู้ที่ผูกพันต่อสิทธิดังกล่าว หรือทำให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นสิทธิเรียกร้องหรือที่เรียกว่า Subjektive Rechte ซึ่งหมายความว่า ผู้ทรงสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญอาจเรียกร้องให้รัฐดำเนินการหรือละเว้นการกระทำอันใดอันหนึ่งได้ตามสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองหรือให้ความคุ้มครองได้ โดยผู้ทรงสิทธิตามรัฐธรรมนูญอาจได้สิทธิในทางศาล เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามสิทธิดังกล่าว

2. เมื่อสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เป็นสิทธิที่มีผลผูกพันโดยตรงต่อองค์กรใช้อำนาจรัฐ ดังนั้นถึงแม้ว่ายังไม่มีการออกกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพื่อรองรับการใช้สิทธิดังกล่าว ก็ไม่อาจจะตีความไปในทิศทางที่ทำให้การใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญนั้นสิ้นผลได้

¹² วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2543). สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. หน้า 24 – 25.

¹³ บรรเจิด สิงคะเนติ ข (2541, สิงหาคม). “หลักประกันสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญใหม่.” วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 17, ตอน 2. หน้า 24 – 25.

3. องค์กรที่ใช้อำนาจรัฐทั้งหมดเป็นองค์กรที่ผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพที่บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ¹⁴

2.3.2 เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

“เสรีภาพ” หมายถึง สภาพการณ์ที่บุคคลมีอิสระในการที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามความประสงค์ของตน เสรีภาพเป็นอำนาจในการกำหนดตนเองโดยอิสระของบุคคลเป็นอำนาจที่บุคคลนั้นมีอยู่เหนือตนเองในการตัดสินใจที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำจากบุคคลอื่น “เสรีภาพ” ย่อมก่อให้เกิดหน้าที่เชิงปฏิเสธแก่ผู้อื่นที่จะไม่เข้ามารบกวนขัดขวางการใช้อำนาจในการกระทำหรือไม่กระทำการของบุคคล อย่างไรก็ตาม หากกล่าวว่าบุคคลมี “สิทธิในเสรีภาพ” ตามรัฐธรรมนูญย่อมหมายความว่า บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะใช้เสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรอง ในความหมายนี้ เสรีภาพย่อมก่อให้เกิดความผูกพันต่อบุคคลอื่น กล่าวคือ บุคคลย่อมมีหน้าที่ที่จะไม่ละเมิดการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของบุคคลนั้น¹⁵

กล่าวโดยสรุป ในเรื่องสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการรับรองเป็นนัยว่ารัฐมีหน้าที่ต้องเอื้ออำนวยให้เป็นไปตามสิทธิและเสรีภาพ ในแง่นี้รัฐมีหน้าที่ 2 ประการคือ หน้าที่กระทำการและหน้าที่งดเว้นกระทำการ ในส่วนของ “หน้าที่กระทำการ” หมายความว่า ในกรณีที่บุคคลมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญประการใดรัฐต้องมีหน้าที่จัดการให้ประชาชนได้รับสิทธินั้น สมดังที่กำหนดไว้ เช่น สิทธิของคนชราตามรัฐธรรมนูญทำให้รัฐมีหน้าที่ต้องจัดการช่วยเหลือคนชราให้ยังชีพได้ หากรัฐไม่ทำหน้าที่ข้างต้นประชาชนสามารถบังคับให้รัฐกระทำการตามหน้าที่เพื่อให้สิทธิของตนสมบูรณ์ได้ “หน้าที่งดเว้นกระทำการ” หมายความว่า ในกรณีที่บุคคลมีเสรีภาพในการกระทำใด บุคคลย่อมมีอิสระในการกระทำนั้น โดยรัฐมีหน้าที่ที่จะงดเว้นกระทำการใดๆ อันเป็นการแทรกแซงเสรีภาพดังกล่าว เช่น เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบปราศจากอาวุธ รัฐจะต้องงดเว้นไม่กระทำการใดๆ อันเป็นการรบกวนหรือขัดขวางการชุมนุม¹⁶

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ถือว่าสิทธิและเสรีภาพที่ได้บัญญัติรับรองและให้ความคุ้มครองแก่ราษฎรเป็นคุณค่าสูงสุดซึ่งองค์กรต่างๆ ของรัฐทุกองค์กร ไม่ว่าจะ เป็นองค์กรใช้อำนาจนิติบัญญัติ องค์กรใช้อำนาจบริหาร หรือองค์กรใช้อำนาจตุลาการก็ตาม จะต้องเคารพและให้ความคุ้มครอง ดังจะเห็นได้จากความในมาตรา 26 ที่ว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กร

¹⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ ข แหล่งเดิม, หน้า 37 - 38

¹⁵ แหล่งเดิม, หน้า 47 - 48.

¹⁶ มานิตย์ จุมปา. (2541). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

ของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนี้” และ มาตรา 27 ที่ว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัย ของศาลรัฐธรรมนูญย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพัน รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่น ของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง” ด้วยเหตุนี้ บรรดาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิและเสรีภาพ จึงมิได้มีฐานะเป็นเพียง “คำประกาศ อุดมการณ์” ของรัฐเท่านั้น หากแต่มีฐานะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลใช้บังคับโดยตรง (Self-Executing) แก่องค์กรของรัฐเหล่านั้นเลยทีเดียว ในกรณีที่รัฐธรรมนูญรับรองและให้ความคุ้มครอง เสรีภาพด้านใดด้านหนึ่งแก่ราษฎร ราษฎรก็ย่อมใช้เสรีภาพนั้นได้ทันที องค์กรต่างๆ ของรัฐ จะห้ามมิให้ราษฎรใช้เสรีภาพนั้น โดยอ้างว่ายังไม่มีการตราพระราชบัญญัติรับรองและกำหนด หลักเกณฑ์เงื่อนไขและวิธีการใช้เสรีภาพนั้นขึ้นใช้บังคับไม่ได้¹⁷

2.4 แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

2.4.1 การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับประชาชนฉบับแรกของประเทศไทย ซึ่งได้มีการบัญญัติคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ไว้มากที่สุด เมื่อเทียบกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญไทยฉบับอื่นที่เคยมีมา นอกจากการรับรองสิทธิ ขั้นพื้นฐานที่สำคัญและสิทธิในการมีส่วนร่วมในทางการเมืองที่เคยรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับก่อนๆ แล้ว รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เพิ่มการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนรวมเป็น 50 มาตรา เช่น การยอมรับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในด้านต่างๆ สิทธิในฐานะที่เป็นพลเมือง การรับรองความเสมอภาคของบุคคลเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะสตรีและผู้ด้อยโอกาสในสังคม เป็นต้น รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยที่ได้นำหลักการ เรื่อง “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” มารับรองคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่ง “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” นี้เอง ที่ยอมรับกันว่าเป็นมูลฐานหนึ่งของสิทธิมนุษยชน¹⁸

ในทางกฎหมายเมื่อกล่าวถึงสิทธิมนุษยชนมักจะสื่อความหมายถึงสิ่งต่อไปนี้ ประการแรก คือ “วิธีการคิดหรือทัศนคติที่อยู่ภายใน” ในความหมายนี้โดยปกติถือว่าเป็นอย่างเดียว กับ “ความมีมนุษยธรรม” (Humanness) และบอกถึงทัศนคติที่เห็นอกเห็นใจ (Human Attitude)

¹⁷ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. เล่มเดิม. หน้า 47 – 48.

¹⁸ อุดม รัฐอมฤต และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 11 – 12.

ในสังคมส่วนใหญ่องค์ประกอบที่สำคัญของทัศนคติที่เห็นอกเห็นใจนั้น ก็คือ การไม่เห็นแก่ตัวและตระหนักถึงมนุษย์ผู้อื่น ประการที่สอง สื่อให้เห็นถึงกระบวนการพัฒนาทางด้านศีลธรรมและจิตใจที่มีอยู่ในตัวคน ซึ่งก่อให้เกิดความเป็นเอกภาพเหนือเรื่องส่วนบุคคลใดๆ ประการสุดท้าย ซึ่งเป็นส่วนที่มีความสำคัญมากที่สุด คือ มีความหมายสื่อไปถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) ซึ่งเป็นส่วนประกอบที่พิเศษและสำคัญของตัวบุคคล เนื่องจากว่ามนุษย์โดยธรรมชาติพื้นฐานแล้วมีความแตกต่างจากสิ่งมีชีวิตอื่นๆ ดังนั้นศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือความเป็นคนจึงมีอยู่เฉพาะตัวมนุษย์เท่านั้น

ปฏิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติไม่ได้ให้ความหมายของสิทธิมนุษยชนไว้อย่างเฉพาะเจาะจง กำหนดแต่เพียงองค์ประกอบของสิทธิดังกล่าวไว้เท่านั้น ความหมายดังกล่าวจึงขึ้นอยู่กับบริบท (Context) ในการใช้คำว่าสิทธิมนุษยชนซึ่งไม่ได้หมายความว่าสิทธิดังกล่าวจะมีเพียงเท่าที่ได้กล่าวถึงในปฏิญาเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนมีความเป็นพลวัต (Dynamic) โดยขึ้นอยู่กับบริบทต่างๆ ของสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงตามกาลเวลา แต่ก็ไม่ได้อธิบายความว่าแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนจะเป็นสิ่งที่ผันแปรตามกาลเวลาเสียทั้งหมด กล่าวคือ ในสภาพที่มีการเปลี่ยนแปลงหรือพัฒนาต่อไปได้นั้น แกนกลางที่เป็น “แนวความคิดที่ชัดเจน” ในเรื่องสิทธิมนุษยชน ก็คือ “การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” อันเป็นหลักการสำคัญที่มีลักษณะสากลที่มีวัตถุประสงค์เพื่อนำมาซึ่งความสุขและความสงบสันติของสังคมมนุษย์โดยรวมในท้ายที่สุด แนวความคิดหรือหลักการเรื่องสิทธิมนุษยชนจึงเป็นเครื่องมือ (Instrument) หรือวิธีในการปฏิบัติ (How to...) ที่เป็นทั้งมาตรฐานของการประกันและมาตรการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพ เป็นหลักการสำคัญในการต่อสู้เพื่ออิสรภาพหรือเพื่อความมีศักดิ์ศรีอันเท่าเทียมกันของมนุษย์ และเป็นอุดมการณ์ในทางโลก (Secular ideology) รูปแบบใหม่ที่ยืนยันความมีสิทธิและเสรีภาพของมนุษย์ในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในความเป็นมนุษย์หรือสิทธิในทางการเมืองต่างๆ แทนการที่จะปล่อยให้ผลประโยชน์อันเนื่องมาจากสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าวขึ้นอยู่กับความหยาบคายของผู้ปกครองตามหลักศีลธรรม หรือเป็นไปตามคุณธรรมของผู้ปกครองซึ่งหาความแน่นอนไม่ได้¹⁹

พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “สิทธิมนุษยชน” หมายความว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือตามกฎหมายไทย หรือตามสนธิสัญญาที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม” เมื่อพิจารณาเหตุผลในการออก

¹⁹ อุคม รัฐอมฤต และคณะ. แหล่งเดิม. หน้า 40-43.

พระราชบัญญัติฉบับนี้ซึ่งเป็นการอนุวัติการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 199 และมาตรา 200 ประกอบกับเจตนารมณ์โดยรวมของรัฐธรรมนูญทั้งฉบับในอันที่จะคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ ตลอดจนความเสมอภาคของประชาชน ทำให้พอจะอนุมานได้ว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ได้รับการรับรองโดยปริยายและย่อมได้รับการคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวงตามบทบัญญัติ มาตรา 27 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540²⁰

สิทธิมนุษยชนหรือสิทธิของทุกๆ คน²¹ ได้แก่ สิทธิที่รัฐธรรมนูญมุ่งที่จะให้ความคุ้มครองแก่ทุกๆ คน โดยมีได้แบ่งแยกว่าบุคคลนั้นจะเป็นคนของชาติใด เชื้อชาติใด หรือศาสนาใด หากบุคคลนั้นเข้ามาอยู่ในขอบเขตอำนาจรัฐที่ใช้รัฐธรรมนูญของประเทศนั้น บุคคลนั้นย่อมได้รับความคุ้มครองภายใต้รัฐธรรมนูญนั้นๆ ด้วย สิทธิมนุษยชนเป็นคุณลักษณะประจำตัวของมนุษย์ทุกคน เป็นสิทธิและเสรีภาพตามธรรมชาติที่เป็นมนุษย์ในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์ และด้วยเหตุผลแต่เพียงอย่างเดียวว่าเขาเกิดมาเป็นมนุษย์ มนุษย์ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้อยู่แล้วตั้งแต่ก่อนที่จะมีรัฐเกิดขึ้น สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้จึงเป็นสิทธิที่ผูกพันอยู่กับความเป็นมนุษย์ เป็นสิทธิที่ติดตัวมนุษย์ เป็นสิทธิและเสรีภาพที่บุคคลทุกคนเป็นผู้ทรงสิทธิดังกล่าว

หากพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญให้ความสำคัญเฉพาะสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยเท่านั้น รัฐธรรมนูญไม่ได้แยกระหว่างสิทธิมนุษยชนกับสิทธิพลเมืองออกจากกัน ซึ่งอาจมีผลเชื่อมโยงไปถึงเรื่องคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบและรายงานการกระทำ หรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนว่าจะมีขอบเขตเพียงใด ในเรื่องนี้ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ มีความเห็นว่า สิทธิและเสรีภาพที่ปฏิเสธการแทรกแซงจากรัฐ (Status Negatives) ถือเป็นสิทธิมนุษยชนในความหมายอย่างแคบที่ควรตกได้แก่บุคคลทุกคนโดยไม่จำเป็นต้องแยกว่าเป็นบุคคลของรัฐใดสิทธิและเสรีภาพประเภทนี้ ได้แก่ สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพในที่อยู่อาศัย เสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร เสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และเสรีภาพในทางวิชาการ เป็นต้น²²

²⁰ อุคม รัฐอมฤต และคณะ. แหล่งเดิม. หน้า 46.

²¹ แหล่งเดิม. หน้า 85-86.

²² บรรเจิด สิงคะเนติ ก เล่มเดิม. หน้า 34 -35, 50.

2.4.2 หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

โดยที่บทบัญญัติเรื่องสิทธิและเสรีภาพในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านๆ มานั้น อาจกล่าวได้ว่ามีปัญหาหลายประการ กล่าวคือ ประการแรก บทบัญญัติเรื่องสิทธิและเสรีภาพในรัฐธรรมนูญเดิมยึดหลักว่า ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเอาไว้เท่านั้น ประการที่สอง บทบัญญัติเรื่องสิทธิและเสรีภาพในรัฐธรรมนูญเดิมยังขาดสภาพบังคับ เนื่องจากรัฐธรรมนูญหมวดสิทธิและเสรีภาพมักจะกำหนดต่อท้ายในแต่ละมาตราว่า ทั้งนี้ในรายละเอียดให้เป็นไปตามกฎหมายซึ่งมีผลทำให้ประชาชนไม่สามารถกล่าวอ้างสิทธิและเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรงได้ ประการสุดท้าย รัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านๆ มามักร่างโดยคนบางกลุ่ม จึงไม่คำนึงถึงคนกลุ่มอื่นบางกลุ่มที่ไม่อาจใช้สิทธิและเสรีภาพได้เท่าเทียมกับบุคคลอื่น นอกจากนี้ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญยังได้ศึกษาปัญหาความแตกต่างระหว่างสิทธิและนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยพิจารณาว่าเรื่องใดในนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่มีความจำเป็นที่จะให้มีสภาพบังคับก็ให้มาบัญญัติไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพโดยจำเป็นต้องพิจารณาถึงความพร้อมของรัฐ ส่วนเรื่องใดมีความจำเป็น แต่รัฐไม่อาจรับภาระได้ก็กำหนดให้เป็นนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแต่อาจเพิ่มบทบังคับในกรณีนี้ได้ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงได้วางแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น โดยการกำหนดสถานะทางกฎหมายของสิทธิและเสรีภาพให้มีความชัดเจนขึ้น มีการวางบทบัญญัติหมวดสิทธิและเสรีภาพให้สามารถพัฒนาสิทธิและเสรีภาพใหม่ๆ ได้ รวมถึงการวางหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้หลายประการดังนี้²³

2.4.2.1 หลักความผูกพันโดยตรงของสิทธิและเสรีภาพต่อองค์กรของรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 27 ได้บัญญัติไว้ว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นๆ ของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง” หลักความผูกพันโดยตรงของสิทธิและเสรีภาพต่อองค์กรของรัฐตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 27 นี้ โดยแท้จริงแล้วสิทธิและเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญย่อมผูกพันองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐโดยตรงอยู่แล้ว แต่การบัญญัติไว้ในมาตรานี้ ก็เพื่อเป็นการเน้นย้ำให้เป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้ เพราะในทางปฏิบัติการใช้รัฐธรรมนูญโดยเฉพาะในส่วนสิทธิและเสรีภาพที่ผ่านๆ มานั้น หมวดสิทธิและเสรีภาพมักจะไม่ได้นำมาใช้พิจารณาในการตรากฎหมาย

²³ บรรเจิด สิงคะเนติ ก. แหล่งเดิม. หน้า 170.

การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายเท่าที่ควร สิทธิและเสรีภาพที่ผูกพันโดยตรงต่อองค์กรของรัฐ คือ สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้งซึ่งอาจแยกออกได้เป็น 3 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 หมวด 3 “สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย” ตามที่บัญญัติไว้ตั้งแต่มาตรา 30 ถึงมาตรา 65 ส่วนที่ 2 หมวด 8 “ศาล” ในส่วนที่ 1 ของหมวด 8 ได้บัญญัติรับรองถึงสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม และส่วนที่ 3 เป็นการบัญญัติรับรองที่กระจัดกระจายอยู่ตามมาตราต่างๆ ของรัฐธรรมนูญ เช่น สิทธิในการเลือกตั้งของบุคคล สิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (มาตรา 170) สิทธิในการออกเสียงประชามติ (มาตรา 214) เป็นต้น สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยปริยาย ได้แก่ กรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง เช่น ในกรณีแรกแต่จากการพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว ถือได้ว่าเป็นการรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้โดยปริยาย และสิทธิและเสรีภาพที่รับรองไว้โดยการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิและเสรีภาพที่มีได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่มีกรณีขึ้นสู่การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยรับรองสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว

ในมาตรา 27 ที่กล่าวมายังได้บัญญัติให้สิทธิและเสรีภาพผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรง ในส่วนขององค์กรนิติบัญญัตินั้นรัฐธรรมนูญได้เรียกร้องในการใช้อำนาจตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องพิจารณาว่าไม่มีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้ โดยในการตรากฎหมายจะต้องคำนึงถึงหลักการตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ส่วนองค์กรบริหาร องค์กรตุลาการ และองค์กรอื่นของรัฐ ย่อมผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพในการใช้และตีความกฎหมาย และเมื่อสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิที่มีผลผูกพันโดยตรงต่อองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐ ดังนั้นรัฐธรรมนูญนั้นสิ้นผลได้²⁴

2.4.2.2 หลักประกันในการบัญญัติกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักประกันในการบัญญัติกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ในมาตรา 29 ความว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพมิได้” วรคสองความว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย” วรคสาม ความว่า

²⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ ก. แหล่งเดิม. หน้า 171 – 172.

“บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม” บทบัญญัตินี้ดังกล่าวถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของการให้หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งอาจแยกหลักประกันสิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติดังกล่าวได้หลายหลักการ คือ หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ และหลักการจำกัดสิทธิเท่าที่จำเป็นหรือหลักความได้สัดส่วน หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะต้องมีผลเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง (มาตรา 29 วรรคสอง) หลักการระบอบบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิ²⁵

ก. หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้

ในมาตรา 29 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” ทฤษฎีที่เกี่ยวกับหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่จะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้มีทฤษฎีพื้นฐานอยู่ 2 ทฤษฎี คือ ทฤษฎีคุ้มครองสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพอย่างสมบูรณ์ และทฤษฎีคุ้มครองสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพอย่างสัมพัทธ์ ทฤษฎีแรกเห็นว่า ไม่ว่าจะกรณีจะเป็นประการใดไม่ว่าจะทำการละเมิดสาระสำคัญของสิทธิได้ แนวคิดนี้ได้แยกเขตแดนของสิทธิออกเป็น 2 ส่วน คือ ขอบเขตส่วนที่รัฐอาจเข้าไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพนั้นได้ และขอบเขตส่วนที่รัฐไม่อาจจะก้าวล่วงเข้าไปได้ อันถือว่าเป็นขอบเขตที่ได้รับคุ้มครองอย่างสมบูรณ์ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเคยวินิจฉัยว่า การแทรกแซงในชีวิตร่างกายอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่บัญญัติไว้ในมาตรา 2 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญนั้น ไม่ว่าจะกรณีจะเป็นประการใดสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าวถือว่าอยู่ในขอบเขตที่ได้รับความคุ้มครองอย่างสมบูรณ์ การล่วงละเมิดใดๆ ในสาระสำคัญหรือในแก่นของสิทธิขั้นพื้นฐานนี้ ถือว่าเป็นการกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิดังกล่าว ส่วนทฤษฎีคุ้มครองสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพอย่างสัมพัทธ์เห็นว่า ไม่ควรมีสิ่งใดที่จะได้รับการคุ้มครองอย่างสมบูรณ์ ในกรณีที่มีเหตุผลที่เหนือกว่าที่เป็นความจำเป็นอย่างยิ่ง ภายใต้พฤติกรรมดังกล่าวนี้จึงควรที่จะอนุญาตให้มีการกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพได้ แนวคิดนี้เห็นว่าเป็นกรณีที่น่านำหลักความได้สัดส่วนมาพิจารณา แนวคิดนี้ได้ตีความมาตรา 19 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญเยอรมันว่า ไม่ว่าจะกรณีใดๆ ไม่อาจจะก่อให้เกิด

²⁵ บรรเจิด สิงคะเนติ ก. แหล่งเดิม. หน้า 169 – 170.

ผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยไม่สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนหรือโดยปราศจากการไตร่ตรองซึ่งน้ำหนักถึงประโยชน์ได้เสียต่อวัตถุประสงค์กฎหมายที่ได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมายอื่นๆ ใดๆก็ตาม ปัญหาที่ยังมีการถกเถียงกันของมาตรา 19 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญเยอรมัน คือ การกำหนดขอบเขตของการคุ้มครองของมาตรานี้ คือ สาระสำคัญของสิทธิขั้นพื้นฐาน ซึ่งในทางนิติศาสตร์เยอรมันจนถึงปัจจุบันก็ยังไม่สามารถที่จะกำหนดเนื้อหาสาระดังกล่าวออกมาเป็นการทั่วไปได้ จึงมีความพยายามในการใช้เกณฑ์ในการพิจารณาสาระสำคัญของสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยใช้เกณฑ์ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” (Wuerde des Menschen) มาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา ถือว่าเป็นสาระสำคัญของสิทธิขั้นพื้นฐาน การแทรกแซงใดที่เป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ย่อมเป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิขั้นพื้นฐานด้วย²⁶

ข. หลักการจำกัดสิทธิเท่าที่จำเป็น หรือหลักความได้สัดส่วน

หลักการนี้ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 29 วรรคหนึ่ง ความว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น...” หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็นหรือหลักพอสมควรแก่เหตุ หรือหลักความได้สัดส่วน หรือหลักมิให้กระทำเกินกว่าเหตุ เป็นหลักที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ในการนำมาใช้ควบคุมการใช้อำนาจของรัฐ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หลักความได้สัดส่วนตามหลักกฎหมายเยอรมัน ถือว่าเป็นหลักกฎหมายมหาชนทั่วไปที่มีได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไปมิใช่เฉพาะแต่ในเยอรมัน แต่รวมถึงออสเตรีย ฝรั่งเศส สวิตเซอร์แลนด์ และประเทศอื่นๆ และได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักกฎหมายในกฎหมายระหว่างประเทศ เป็นหลักที่สำคัญในการตรวจสอบการกระทำของรัฐทั้งหลาย อันมีผลสำคัญต่อความสมบูรณ์ หรือความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐนั้นๆ ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ได้นำหลักดังกล่าวมาใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณา ในกรณีที่มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นหลักที่นำมาใช้เป็นการทั่วไป โดยถือว่าเป็นหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญที่นำมาใช้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐทุกประเภท และศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์เคยวินิจฉัยว่า หลักความได้สัดส่วนเป็นหลักที่มีผลมาจากหลักนิติรัฐ จึงมีลำดับชั้นในระดับของรัฐธรรมนูญเป็นหลักการที่มีความมุ่งหมายเพื่อจำกัดการใช้อำนาจของรัฐ และเป็นหลักที่ก่อให้เกิดความมั่นคงต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เนื้อหาอันเป็นสาระสำคัญของหลักความได้สัดส่วนนั้น มีสาระสำคัญอยู่ 3 ประการ คือ ความเหมาะสมของมาตรการหรือวิธีการสำหรับวัตถุประสงค์อันใดอันหนึ่ง ความจำเป็นของมาตรการหรือวิธีการ

²⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ ก. แหล่งเดิม. หน้า 192 – 194.

และความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ หรือความสมเหตุผล ระหว่างผลกระทบที่เกิดขึ้นกับผลประโยชน์ที่เกิดจากการดำเนินการดังกล่าว²⁷

ก. หลักห้ามมิให้บัญญัติกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพให้มีผลใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง²⁸

รัฐธรรมนูญของไทยมีสาระสำคัญเช่นเดียวกับมาตรา 19 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญเยอรมัน หลักการดังกล่าวนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะคุ้มครองมิให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยกฎหมาย และเพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามาแทรกแซงในขอบเขตฝ่ายปกครอง ในทางวิชาการเยอรมันตามความเห็นส่วนใหญ่ของนักนิติศาสตร์เยอรมันเห็นว่า มาตรา 19 วรรคหนึ่งนั้น นำมาใช้เฉพาะกับ “สิทธิในเสรีภาพ” เท่านั้น เพราะสิทธิประเภทนี้ได้มีการกำหนดให้อยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายอันเป็นเงื่อนไขสำคัญของมาตรา 19 วรรคหนึ่ง ความประสงค์ในการห้ามมิให้ออกกฎหมายเพื่อใช้ในกรณีใดกรณีหนึ่งนั้น เพื่อต้องการหลีกเลี่ยงการออกคำสั่งทางปกครองในรูปของกฎหมาย เพราะนอกจากมีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องความเสมอภาคแล้วยังมีปัญหาเกี่ยวกับหลักการแบ่งแยกอำนาจด้วย²⁹

ง. หลักการระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิ

เป็นหลักการที่รัฐธรรมนูญไทยได้รับอิทธิพลมาจากรัฐธรรมนูญเยอรมัน ซึ่งตามรัฐธรรมนูญเยอรมันได้บัญญัติหลักดังกล่าวไว้ในมาตรา 19 วรรคหนึ่ง หลักการระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีความมุ่งหมายเพื่อทำหน้าที่ในการเตือนฝ่ายนิติบัญญัติไม่ให้เข้าไปแทรกแซงในขอบเขตของสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับความคุ้มครองโดยไม่ตั้งใจ และโดยปราศจากการไตร่ตรองซึ่งนำหน้าระหว่างผลดีและผลเสียของการแทรกแซงดังกล่าวกับผลที่จะได้จากการแทรกแซงดังกล่าว เป็นหลักการเพื่อให้เกิดการไตร่ตรองของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งหน้าที่ในการอ้างมาตราที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานไว้ในกฎหมาย ถือว่าเป็นข้อจำกัดในทางรูปแบบที่มีต่อฝ่ายนิติบัญญัติที่จะต้องแสดงว่าฝ่ายนิติบัญญัติได้ทราบถึงการไปกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้ นอกจากนี้ หลักการระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิทำให้การใช้และการตีความกฎหมายเกิดความชัดเจนขึ้น และทำให้ประชาชนอาจตรวจสอบได้ว่า การตรากฎหมายจำกัดสิทธิดังกล่าวอาศัยอำนาจตามความ

²⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ ก แหล่งเดิม, หน้า 199 – 200.

²⁸ แหล่งเดิม, หน้า 185.

²⁹ แหล่งเดิม, หน้า 173 – 175.

ในมาตราใดของรัฐธรรมนุญและการจำกัดนั้นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนุญได้กำหนดไว้หรือไม่เพียงใด³⁰ ในทางคำร่ายเยอรมันได้ยอมรับว่าการไม่อ้างบทมาตราที่ถูกจำกัดสิทธินั้น มีผลทำให้กฎหมายฉบับนั้นเป็นโมฆะ โดยให้เหตุผลจากลำดับชั้นของกฎหมาย เพราะการที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่ทำตามรัฐธรรมนุญ มาตรา 19 วรรคหนึ่ง ประโยคที่สองบัญญัติไว้นั้น ถือว่าเป็นการละเมิดบทบัญญัติรัฐธรรมนุญ

2.4.2.3 หลักการคุ้มครองสิทธิโดยศาล

หลักการคุ้มครองสิทธิโดยศาลนั้น มาตรา 19 วรรค 4 ของรัฐธรรมนุญเยอรมัน ถือว่าหลักการคุ้มครองสิทธิโดยทางศาลเป็นหลักการที่เป็นหัวใจของหลักนิติรัฐ เพราะเป็นการแสดงว่า รัฐยอมที่จะให้ความเป็นอิสระแก่อำนาจศาลในการเข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำต่างๆ ของรัฐว่าเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนหรือไม่ รัฐธรรมนุญของไทยบัญญัติหลักดังกล่าวไว้ในมาตรา 28 วรรค 2 ความว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนุญรับรองไว้สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนุญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้” หลักดังกล่าวนี้เป็นหลักการที่ทำให้บทบัญญัติมาตรา 27 ของรัฐธรรมนุญมีผลในทางปฏิบัติ เพราะหลักการที่บัญญัติให้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนุญรับรองมีผลผูกพันองค์กรของรัฐโดยตรงนั้นจะไร้ความหมาย หากไม่ให้องค์กรศาลเข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำขององค์กรที่ใช้อำนาจรัฐว่าได้กระทำการใดๆ อันเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนุญหรือไม่ มาตรา 19 วรรค 4 ของรัฐธรรมนุญเยอรมันนั้น คำว่า “อำนาจมหาชน” ที่ละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล หมายถึง เฉพาะอำนาจบริหารเท่านั้น ส่วนกรณีการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานโดยอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการนั้น ได้รับการคุ้มครองตามมาตรา 93 (1) 4.a ซึ่งศาลรัฐธรรมนุญเป็นองค์กรที่เข้ามาควบคุมตรวจสอบองค์กรต่างๆ ทำให้ศาลรัฐธรรมนุญสามารถตรวจสอบการกระทำขององค์กรตุลาการและองค์กรนิติบัญญัติว่า ได้กระทำการอันเป็นการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานหรือไม่ อันมีผลทำให้สิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนุญมีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง

ส่วนบทบัญญัติมาตรา 28 วรรค 2 ประกอบกับมาตรา 27 ได้บัญญัติให้องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร องค์กรตุลาการผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนุญรับรองไว้โดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมาย หากฝ่ายนิติบัญญัติได้ออกกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง โดยละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนโดยไม่เป็นไปตามที่รัฐธรรมนุญกำหนด บุคคลซึ่งได้รับผลกระทบจากกฎหมายดังกล่าวอาจดำเนินการฟ้องร้องต่อศาล

³⁰ บรรเจิด สิงคะเนติ ก. แหล่งเดิม. หน้า 177.

และใช้สิทธิตามมาตรา 264 ของรัฐธรรมนูญ โดยโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติของมาตรา 6 และให้ศาลนั้นเสนอเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ส่วนการกระทำของฝ่ายบริหารที่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ย่อมอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาล ซึ่งจะอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมก็ต้องพิจารณาจากการกระทำของฝ่ายปกครองว่า เป็นการกระทำในลักษณะที่เป็นนิติกรรมทางปกครอง การออกกฎหมายลำดับรอง หรือเป็นการกระทำในลักษณะเป็นการปฏิบัติการทางปกครอง

สำหรับการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยองค์กรตุลาการนั้น ศาลมีความผูกพันอยู่ 2 ประการในการตรวจสอบเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิและเสรีภาพ กล่าวคือ ประการแรก ศาลต้องตรวจสอบว่า กรณีที่เป็นคดีมาสู่ศาลนั้นเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพหรือไม่ และประการที่สอง ศาลจะต้องไม่ใช้หรือตีความกฎหมายไปในทางที่จะเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพ ดังนั้น การละเมิดสิทธิและเสรีภาพจากองค์กรตุลาการจึงอาจเกิดขึ้นได้ทั้งสองกรณี คือ หากมีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพแต่ศาลวินิจฉัยว่าไม่มีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพ หรือเป็นกรณีที่ศาลใช้หรือตีความกฎหมายขัดกับสิทธิและเสรีภาพ บุคคลผู้ถูกละเมิดสิทธิจะใช้สิทธิโต้แย้งอย่างไร กรณีของศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์อาจไม่เป็นปัญหาเพราะผู้นั้นอาจร้องไปยังศาลสูงสุดของศาลนั้นๆ แต่หากศาลสูงสุดวินิจฉัยแล้ว บุคคลนั้นยังเห็นว่าคำพิพากษาของศาลสูงสุดละเมิดสิทธิและเสรีภาพของตน บุคคลนั้นจะเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ตรวจสอบคำพิพากษาของศาลนั้นๆ ได้หรือไม่เพียงใด เพราะรัฐธรรมนูญของไทยไม่ได้กำหนดโครงสร้างองค์กรผู้มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิและเสรีภาพเช่นนี้ ซึ่งจะทำให้ความผูกพันของอำนาจรัฐต่อสิทธิและเสรีภาพไร้ผลในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะการตรวจสอบว่าอำนาจแต่ละอำนาจใช้ไปในทางที่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพหรือไม่ เมื่อไม่มีองค์กรพิเศษเข้ามาตรวจสอบ จึงมีผลให้การตรวจสอบในทางศาลสิ้นสุดเพียงศาลสูงสุดของแต่ละศาล ซึ่งเท่ากับว่าศาลสูงสุดไม่จำเป็นต้องผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพ และหากศาลสูงสุดใช้หรือตีความเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพไปในทิศทางที่ไม่ถูกต้อง ก็จะมีผลทำให้การกระทำที่เป็นต้นเหตุของคดีที่มาสู่ศาลนั้นได้รับการตรวจสอบอย่างไม่ถูกต้อง นอกจากนี้ศาลสูงสุดแต่ละศาลอาจจะใช้หรือตีความสิทธิและเสรีภาพแตกต่างกันหรือขัดแย้งกันได้ จึงจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้มีองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีหน้าที่ในการตรวจสอบดูแลเรื่องการละเมิดสิทธิและเสรีภาพ เพื่อให้องค์กรของรัฐที่ผูกพันอาจถูกตรวจสอบโดยองค์กรอื่นได้

2.5 การเป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

2.5.1 ผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญอาจจำแนกตามการกำเนิดออกได้เป็น 2 ประเภทด้วยกัน คือ สิทธิมนุษยชนกับสิทธิของพลเมือง

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ผู้ที่จะทรงสิทธิของพลเมืองหรือสิทธิทางการเมืองได้ ต้องเป็นผู้มีสัญชาติของรัฐเท่านั้น ไม่มีรัฐใดในโลกที่ยอมรับให้คนต่างด้าวที่อาศัยอยู่ในอาณาจักรของตน ไม่ว่าจะเป็นการชั่วคราวหรือเป็นการถาวรก็ตาม มีสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองได้³¹ ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ได้มีความพยายามตรากฎหมายให้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นแก่คนต่างด้าว เช่น มลรัฐ Schleswig – Holstein ได้ตรากฎหมายให้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นแก่คนสัญชาติเดนมาร์ก ไออร์แลนด์ นอร์เวย์ เนเธอร์แลนด์ สวีเดน และสวิส ซึ่งอาศัยอยู่ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 6 ปีติดต่อกัน มลรัฐ Hambourg ได้ตรากฎหมายให้คนต่างด้าวซึ่งอาศัยอยู่ในเมือง Hambourg มาแล้วไม่น้อยกว่า 8 ปีติดต่อกัน มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเมือง Hambourg ได้ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันพิพากษาไว้ในคำพิพากษา 2 ฉบับ ลงวันที่ 31 ตุลาคม ค.ศ. 1990 ว่า กฎหมายทั้งสองฉบับนี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ. 1949 มาตรา 28 ข้อ 1 ที่สงวนสิทธิเลือกตั้งไว้ให้แก่ “ชนชาวเยอรมัน” หรืออีกนัยหนึ่งผู้ที่มีสัญชาติเยอรมันเท่านั้น³²

ยิ่งกว่านั้น คนสัญชาติของรัฐเองก็ใช่ว่าจะมีสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองบางประการเสียทุกคนไป เป็นต้นว่า เฉพาะแต่บุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามบางประการเท่านั้น จึงจะมีสิทธิเลือกตั้งและสมัครรับเลือกตั้ง คนสัญชาติของรัฐที่ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างใดอย่างหนึ่งหาสิทธิเช่นนั้นไม่ อย่างไรก็ตาม โดยอุดมคติของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแล้ว ต้องถือเป็นหลักว่าคนสัญชาติของรัฐทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐได้ การตัดสิทธิทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิเลือกตั้งและสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของเขานั้น ควรถือว่าเป็นข้อยกเว้นจากหลักทั่วไป และจะกระทำได้ก็เฉพาะในกรณีที่มีเหตุผลหนักแน่นจริงๆ เท่านั้น พิจารณากันในแง่แล้ว การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันก็คิดกันมิให้บุคคลที่ไม่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า

³¹ Hermann ROESLER, in Johannes SIEMEST, Hermann ROESLER and the making of Meiji State, Tokyo. (1968). p. 117.

³² Michel FROMONT, R.F.A, Jurisprudence constitutionnelle, R.D.P. (Vol. 6). (1993). pp. 1576 – 1578.

มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เว้นแต่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภามาก่อน (มาตรา 107 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540) และกีดกันมิให้บุคคลที่ไม่สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่ามีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 125 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540) จึงเป็นการขัด ต่ออุดมการณ์ประชาธิปไตยอย่างชัดเจน และดังนั้นจึงไม่อาจเรียกการปกครองของประเทศไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ได้อย่างเต็มปากเต็มคำ ว่าเป็น “การปกครองระบอบ ประชาธิปไตย” ที่จริงแล้วควรเรียกว่าเป็น “การปกครองระบอบบัณฑิตยชาติประชาธิปไตย” เสียมากกว่า

ปัญหาคงมีอยู่แต่เพียงว่า ผู้ที่จะทรงสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญได้ จะต้อง เป็นคนสัญชาติของรัฐด้วยหรือไม่ หรืออีกนัยหนึ่ง คนต่างด้าวที่อาศัยอยู่ในอาณาจักของรัฐ จะมีสิทธิมนุษยชนเท่าเทียมกับคนสัญชาติของรัฐเองหรือไม่ว่ากันในทางทฤษฎีแล้ว ความเป็นมนุษย์ คือ คุณสมบัติแต่เพียงประการเดียวของการมีสิทธิมนุษยชน Saint Paul ได้กล่าวไว้อย่างน่าฟังว่า “ไม่มีคนกรีก คนยิว ทาส และเสรีชนอีกต่อไป” ซึ่งหมายความว่าในโลกนี้คงมีแต่เพียง “มนุษย์” เท่านั้น ดังนั้น มนุษย์ทุกคนไม่ว่าจะอยู่แห่งหนตำบลใด และไม่ว่าตำบลนั้นจะเป็นบ้านเกิดเมืองนอนของตน หรือไม่ก็ตาม ย่อมจะมีสิทธิมนุษยชนติดตัวอยู่เสมอ และตามรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมัน ค.ศ. 1949 นั้น มนุษย์ทุกคนที่อยู่ในอาณาจักของรัฐนี้มีสิทธิมนุษยชนเท่าเทียมกัน เพียงแต่ว่า คนต่างด้าวซึ่งมีความผูกพันกับชาติและรัฐไม่เท่ากับคนเยอรมันอาจถูกจำกัดสิทธิเหล่านี้ได้มากกว่า คนสัญชาติเยอรมันเท่านั้นเอง

อย่างไรก็ตาม มีนักกฎหมายรัฐธรรมนูญไทยอย่างน้อยๆ 2 ท่าน ได้แก่ ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย³³ และศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม³⁴ เห็นว่า ผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับได้แก่คนสัญชาติไทยเท่านั้น ทั้งนี้โดยทั้งสองท่าน ให้เหตุผลว่า รัฐธรรมนูญของรัฐแต่ละรัฐย่อมกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐนั้นกับคนสัญชาติ ของตนเท่านั้น ไม่ได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐนั้นกับคนต่างด้าว ดังนั้น ถึงแม้ว่าบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญ หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตราต่างๆ จะบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิ...” หรือ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพ...” แต่คำว่า “บุคคล” ในมาตราเหล่านี้ ต้องเข้าใจว่าหมายถึง “ชนชาวไทย” และคำๆ นี้ จะเข้าใจเป็นอย่างอื่นไม่ได้ นอกจากผู้มีสัญชาติไทย “ถ้ารัฐธรรมนูญจะให้สิทธิและเสรีภาพ แก่คนต่างด้าว ก็จะต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้

³³ หยุด แสงอุทัย ก (2527). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. หน้า 192.

³⁴ วิษณุ เครืองาม. (2530). กฎหมายรัฐธรรมนูญ. หน้า 655.

คนต่างด้าวจะมีสิทธิเพียงใดย่อมเป็นไปตามสนธิสัญญาและกฎหมายอื่นซึ่งไม่ใช่เรื่องของรัฐธรรมนูญ³⁵ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของ Hemann ROESLER นักนิติศาสตร์ชาวเยอรมันผู้มีส่วนอย่างสำคัญในการจัดทำรัฐธรรมนูญเมจิ ค.ศ.1889³⁶ ตามความเห็นดังกล่าว คนต่างด้าวอาจมีสิทธิและเสรีภาพอยู่ตามรัฐธรรมนูญของประเทศตนหรือตามหลักสิทธิมนุษยชน แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไม่มีหน้าที่ต้องไปให้หลักประกันแก่คนต่างด้าวเหล่านั้นแต่อย่างใด

ปัญหาที่น่าพิจารณากันต่อไปมีว่า “ชนชาวไทย” หรืออีกนัยหนึ่ง คนสัญชาติไทย ซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่างๆ หมายความว่าจำกัดเฉพาะแต่บุคคลธรรมดาเท่านั้นหรือจะหมายความรวมถึงนิติบุคคลด้วยต่อปัญหานี้ เห็นว่าภายในขอบวัตถุประสงค์ดังที่ได้กำหนดไว้ในข้อบังคับหรือตราสารจัดตั้งนิติบุคคลสัญชาติไทยน่าจะมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา เว้นแต่สิทธิและเสรีภาพซึ่งโดยสภาพแล้วจะพึงมีพึงเป็นได้เฉพาะแก่บุคคลธรรมดาเท่านั้น เช่น นิติบุคคลสัญชาติไทยย่อมมีสิทธิในทรัพย์สิน สิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรมในกรณีที่ต้องสังหาริมทรัพย์ถูกเวนคืนหรือกิจการถูกโอนเป็นของชาติ เสรีภาพในการทำสัญญาก่อตั้งนิติสัมพันธ์กับผู้อื่น เสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม สิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน แต่โดยสภาพแล้ว จะมีเสรีภาพในการถือศาสนา นิิกายของศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนาและเสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนบัญญัติหรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตน เสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองตามวิถีทางปกครองระบอบประชาธิปไตยสิทธิเลือกตั้งและสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ สิทธิในการสมัครเข้ารับราชการไม่ได้ อนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันก็บัญญัติไว้ในมาตรา 19 ข้อ 3 ว่า “บทบัญญัติในหมวดที่ว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานนี้ให้ใช้บังคับแก่นิติบุคคลสัญชาติเยอรมันด้วย แต่ทั้งนี้เพียงเท่าที่สภาพแห่งนิติบุคคลดังกล่าวเปิดช่องให้บังคับได้” อย่างไรก็ตาม ตามคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เฉพาะแต่นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนเท่านั้นที่จะพึงมีสิทธิขั้นพื้นฐาน นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน โดยปกติหาจะมีสิทธิดังกล่าวไม่³⁷

³⁵ หยุด แสงอุทัย ก เล่มเดิม. หน้า 130 – 131.

³⁶ Hermann ROESLER, in Johannes SIEMEST. Op.cit. p. 117.

³⁷ Michel FROMONT, Alfred RIEG, (Sous la direction de), Introduction au droit allemand, (Tome II).

2.5.2 ผู้มีหน้าที่เคารพสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

ตามความคิดที่มีมาแต่ดั้งเดิมนั้น รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่างๆ ของรัฐด้วยกันเอง และระหว่างองค์กรต่างๆ ของรัฐกับราษฎร ไม่ใช่กฎหมายแม้ตามมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” และตามมาตรา 27 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับเดียวกันนี้ “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง” แต่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่รับรองให้มีความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ราษฎรส่วนใหญ่แล้ว ก็หาได้มีผลผูกพันราษฎรโดยตรงในการใช้สิทธิและเสรีภาพกระทำการต่างๆ เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับผู้อื่นไม่ จริงอยู่ตามมาตรา 28 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 “บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน” แต่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรานี้ก็คงมีความหมายแต่เพียงว่ารัฐมีอำนาจตรากฎหมายจัดระเบียบแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพของราษฎรเพื่อป้องกันมิให้ราษฎรแต่ละคนใช้สิทธิและเสรีภาพของตนกระทำการใดๆ ที่เป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือเป็นการขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนเท่านั้น ในการใช้สิทธิและเสรีภาพของตนกระทำการต่างๆ เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับผู้อื่น ราษฎรแต่ละคนจะต้องเคารพสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นหรือไม่เพียงใด การพิจารณาและวินิจฉัยว่าการกระทำใดๆ ของราษฎรแต่ละคนเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นหรือไม่ ย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ

2.6 แนวความคิดเรื่องสิทธิและเสรีภาพของคนงาน ด้านการรวมตัวและเจรจาต่อรอง

2.6.1 สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของคนงาน

สิทธิ (Right) และเสรีภาพ (Liberty) เป็นคำที่ปรากฏให้เห็นคู่กันอยู่เสมอ และดูเหมือนจะมีความผูกพันซึ่งกันและกันอย่างมาก จนทำให้มีผู้เห็นว่าคำทั้งสองคำนี้สามารถใช้แลกเปลี่ยนหรือทดแทนกันได้ แม้ว่าจะมีความหมายไม่เหมือนกันหรือแตกต่างกันก็ตาม³⁸

³⁸ บรรเจิด สิงคะเนติ ก เล่มเดิม. หน้า 18.

ศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย ได้อธิบายความหมายของคำว่า “สิทธิ” ไว้
2 ประการ คือ³⁹

ความเห็นประการที่หนึ่งเห็นว่า “สิทธิ” หมายถึง อำนาจที่กฎหมายให้แก่บุคคลอื่น
ที่จะมีเจตจำนง เช่น ในการที่บุคคลใดมีกรรมสิทธิ์เหนือทรัพย์สิน บุคคลนั้นย่อมมีอำนาจที่จะมีเจตจำนง
ที่จะครอบครองใช้สอย หรือจำหน่ายทรัพย์สิน โดยเขาจะใช้อำนาจนั้นหรือไม่ก็ได้ หรือจะใช้
อำนาจดังกล่าวแต่เพียงบางประการก็ได้แล้วแต่เจตจำนงของเขา ซึ่งความเห็นประการแรกเห็นว่า
ความสำคัญอยู่ที่ “อำนาจ” ที่กฎหมายให้แก่บุคคล ความเห็นนี้วินไชน์ นักกฎหมายเยอรมันเป็นผู้คิดขึ้น

ความเห็นประการที่สองเห็นว่า “สิทธิ” คือ ประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครองให้
ความเห็นนี้ เยียร์ริง (Jhering) นักกฎหมายเยอรมันเป็นผู้คิดขึ้น ผู้มีความเห็นประการที่สองนี้เน้นหนัก
ไปที่ “จุดประสงค์” ของสิทธิ กล่าวคือ การที่กฎหมายให้อำนาจแก่บุคคลที่จะมีเจตจำนง ก็เพื่อ
ประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งบุคคลประสงค์

ความเห็นทั้งสองประการนี้ ศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย ได้วิจารณ์และ
ให้เหตุผลว่า ไม่อาจถือเอาความเห็นใดความเห็นหนึ่งเป็นความเห็นที่ถูกต้องได้ เพราะมองกันไป
คนละแง่ กล่าวคือ ความเห็นประการหนึ่งที่มองในแง่ “จุดประสงค์” ของสิทธิ ซึ่งในปัจจุบัน
ได้ถือกันว่าสิทธิเป็นทั้ง “อำนาจ” และ “ประโยชน์” และควรยึดถือความหมายของสิทธิว่า หมายถึง
“ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้”

ส่วน “เสรีภาพ” นั้น คล้ายคลึงกับสิทธิ ซึ่งตามตำราธรรมศาสตร์ของอังกฤษ
ได้แยก “เสรีภาพ” ออกจาก “สิทธิ” แต่ตามกฎหมายภาคพื้นยุโรปไม่ได้แยกเสรีภาพออกไปต่างหาก
แต่จัดเข้าอยู่ในจำพวกสิทธิตามกฎหมายมหาชน ดังนั้นตามกฎหมายอังกฤษ เสรีภาพอาจเป็นเรื่อง
ของเอกชนก็ได้ แซลมอนด์ (Salmond) ได้ให้ความหมายของคำว่า “เสรีภาพ” ไว้ว่า เป็นประโยชน์
ซึ่งบุคคลได้มาโดยปราศจากหน้าที่ทางกฎหมายใดๆ ต่อตนเอง กล่าวคือ เป็นสิ่งที่บุคคลอาจกระทำได้
โดยจะไม่ถูกป้องกันขัดขวางโดยกฎหมาย เป็นประโยชน์ที่บุคคลจะกระทำการใดๆ ได้ตามชอบใจ

ตามที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่าสิทธิกับเสรีภาพ แม้จะคล้ายคลึงกันในข้อที่ว่า
ต่างก็เป็นกฎหมายที่รับรองให้แก่บุคคล แต่แตกต่างกันในข้อสาระสำคัญอันมีอาจมองข้ามเสียได้
สิทธิเป็นอำนาจของบุคคลในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นอีกคนหนึ่งหรือหลายคนกระทำการหรือ
ละเว้นกระทำการอย่างใดอันที่จะกระทำในสิ่งที่ตนประสงค์จะกระทำ และที่จะกระทำในสิ่งที่ตน

³⁹ หยุต แสงอุทัย ก เล่มเดิม. หน้า 192.

ไม่ประสงค์จะกระทำและแม้การมีอำนาจดังกล่าวจะมีผลก่อให้เกิดหน้าที่แก่ผู้อื่น หน้าที่นั้นก็เป็นเพียงหน้าที่ที่จะต้องละเว้นจากการกระทำใดๆ ที่เป็นอุปสรรคขัดขวางการใช้เสรีภาพของเขาเหล่านั้น⁴⁰

⁴¹รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยทุกรัฐ ต่างก็บัญญัติรับรองและให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ของปัจเจกบุคคลไว้โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายและรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพด้านต่างๆ ที่มนุษย์แต่ละคนต้องมี และใช้ไปเพื่อพัฒนาบุคลิกภาพด้านต่างๆ ที่มนุษย์แต่ละคนต้องมีและใช้ไปเพื่อพัฒนาบุคลิกภาพแห่งตน ทั้งในทางกายภาพและในทางจิตใจแก่ราษฎร สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองและให้ความคุ้มครองแก่ราษฎรนี้ นิยมเรียกกันว่า “สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน” (Fundamental Rights and Liberties) หรือ “สิทธิขั้นพื้นฐาน” (Fundamental Rights) ซึ่งในปัจจุบันมีการใช้คำว่าสิทธิและเสรีภาพปนๆ กันไป และเรียกบรรดาสิทธิและเสรีภาพที่มนุษย์แต่ละคนพึงมีว่า “สิทธิมนุษยชน” (Human Rights) “สิทธิและเสรีภาพของลูกจ้าง” (Labor Rights and Liberties) หรือ “สิทธิแรงงาน” (Labor Rights)⁴² นั้น ถือว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของลูกจ้าง ดังนั้น สิทธิเสรีภาพของลูกจ้างจึงเป็น “สิทธิมนุษยชน” (Human Rights)⁴³ ตามความหมายนี้เช่นกัน ซึ่งสิทธิดังกล่าวนี้⁴⁴ เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ลูกจ้างมีสิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นสมาคมหรือสหภาพแรงงาน เพื่อเป็นตัวแทนของตนในการเจรจาต่อรองสภาพการจ้างกับนายจ้าง ซึ่งในประเทศที่เจริญและพัฒนาแล้วต่างให้การรับรองและคุ้มครอง โดยบัญญัติไว้ในกฎหมายทั้งในรัฐธรรมนูญและกฎหมายลำดับรอง ดังนั้น “สิทธิและเสรีภาพของแรงงาน” ในที่นี้จึงหมายถึง “สิทธิในการรวมตัวกันจัดตั้งองค์กรหรือรวมตัวกันในการเจรจาต่อรอง เพื่อประโยชน์ในการได้รับความคุ้มครองจากบทบัญญัติของกฎหมาย และสามารถดำเนินการได้อย่างอิสระ ปราศจากการแทรกแซงหรือควบคุมของรัฐ เช่น สิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน (Freedom of Association) ลูกจ้างมีสิทธิก่อตั้งและเข้าร่วมองค์กรของตนโดยความสมัครใจ และโดยไม่ต้องขออนุญาตต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างใดๆ ทั้งสิ้น

⁴⁰ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. เล่มเดิม. หน้า 24.

⁴¹ หยุด แสงอุทัย ก เล่มเดิม. หน้า 14.

⁴² บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ. (2546). **กฎหมายแรงงานไทยที่ไม่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ** (รายงานการวิจัย).

⁴³ พระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542, มาตรา 3 ‘สิทธิมนุษยชน’ หมายความว่า สักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือตามกฎหมายไทย หรือตามสนธิสัญญาที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตาม”

⁴⁴ ชัยวัฒน์ วิเศษสวัสดิ์. (2542). **สิทธิในการรวมตัวเป็นสหภาพแรงงานตามกฎหมายไทยเปรียบเทียบกับมาตรฐานแรงงานขององค์กรแรงงาน.**

2.6.2 สิทธิและเสรีภาพของแรงงานด้านการรวมตัวและเจรจาต่อรอง

2.6.2.1 สิทธิเสรีภาพของแรงงานด้านการรวมตัวและเจรจาต่อรองตามกฎหมาย

ต่างประเทศ

ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับแรงงาน อาจกล่าวได้ว่าได้เกิดขึ้นมานานแล้ว เพราะในสมัยโรมันได้มีกฎหมายกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับแรงงานในลักษณะสัญญาเช่าบริการ หรือสัญญาจ้างแรงงาน (Acitio Conductio Operarum) สัญญาเช่าบริการ คือ สัญญาการใช้แรงงานกระทำการให้เป็นประโยชน์แก่นายจ้างโดยมีค่าตอบแทน⁴⁵ ความผูกพันระหว่างนายจ้างกับแรงงานจึงเป็นความผูกพันตามสัญญาจ้างแรงงาน โดยคนงานตกลงจะทำงานให้นายจ้าง และนายจ้างตกลงจะให้สินจ้างตลอดระยะเวลาที่ทำงานให้ การเข้าผูกพันตามสัญญาดังกล่าว เป็นไปตามหลักเสรีภาพในการทำสัญญา ซึ่งเป็นเรื่องระหว่างเอกชนกับเอกชน กล่าวคือเป็นเสรีภาพที่บุคคลจะเข้าตกลงทำสัญญาโดยปราศจากการรบกวนแทรกแซงใดๆ เป็นไปอย่างอิสระ โดยบุคคลแต่ละคนมีความคิดและตัดสินใจด้วยตัวของตนเอง และรวมถึงเสรีภาพภายหลังที่ได้เข้าทำสัญญาแล้ว นั่นก็คือ หากคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งประพฤติปฏิบัติผิดข้อสัญญาหรือกระทำการใดๆ ที่ไม่ชอบด้วยข้อสัญญา อีกฝ่ายหนึ่งย่อมมีสิทธิเลิกสัญญาได้ หลักเสรีภาพในการทำสัญญาจ้างแรงงานจึงเป็นเรื่องที่นายจ้างและคนงานจะต้องตกลงกันเอง นายจ้างมีสิทธิที่จะไม่รับคนงานเข้าทำงาน ถ้าหากคนงานไม่มีคุณสมบัติหรือไม่ฝีมือตามที่นายจ้างต้องการ ในขณะที่เดียวกัน คนงานก็มีสิทธิที่จะตกลงเข้าทำงานกับนายจ้างหรือไม่ก็ได้ ถ้าหากค่าจ้าง หรือลักษณะการทำงานไม่ตรงกับความต้องการของคนงาน คนงานก็มีสิทธิที่จะไม่เข้าทำสัญญาด้วยข้อตกลง หรือข้อต่อรองระหว่างนายจ้างกับคนงานก่อนยุคปฏิวัติอุตสาหกรรมมักเป็นเรื่องของค่าจ้าง ส่วนเรื่องอื่นๆ นายจ้างมักดูแลเอาใจใส่คนงานเป็นอย่างดี เนื่องจากการจ้างแรงงานยังมีไม่มากนัก และเป็นระบบสมาคมอาชีพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส ซึ่งมีข้อบังคับของสมาคมกำหนดหน้าที่ของนายจ้างต่อคนงานฝึกหัดงาน ไม่เพียงแต่จะต้องถ่ายทอดความรู้ ความชำนาญในการค้าการผลิตให้กับคนงานเท่านั้น แต่ยังมีภาระหน้าที่ทางศีลธรรมจรรยาที่จะต้องเลี้ยงดูอบรมบ่มนิสัยให้คนงานเจริญเติบโตขึ้นทั้งในร่างกาย จิตใจตลอดระยะเวลาที่คนงานอยู่ด้วย⁴⁶ หลักการของหลักเสรีภาพในการทำสัญญา จะใช้ได้ผลต่อคู่สัญญาที่มีฐานะและโอกาสที่เท่าเทียมกันในทางเศรษฐกิจ แต่จะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม

⁴⁵ ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล. เล่มเดิม. หน้า 1.

⁴⁶ มาลี พุกภัยพงศาวิ. (2523). ประวัติกฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็กในประเทศไทย. หน้า 20.

ต่อคู่สัญญาที่มีฐานะแตกต่างกันในทางเศรษฐกิจ ผลของการปฏิวัติอุตสาหกรรมมีส่วนทำให้เกิดผลดังกล่าว

การปฏิวัติอุตสาหกรรมเกิดขึ้นในปลายศตวรรษที่ 18 ต่อเนื่องไปจนถึงต้นศตวรรษที่ 19 ในประเทศอังกฤษเป็นแห่งแรก และแพร่ขยายไปยังประเทศในแถบยุโรป มีการใช้ประโยชน์จากพลังงานไอน้ำ มีการคิดค้นเครื่องจักรกลมาใช้ในการผลิตแทนแรงงานคนได้อย่างมาก การเกิดขึ้นของโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อแข่งขันในการผลิตสินค้า การปฏิวัติอุตสาหกรรมได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมอย่างมาก ทั้งผลดีและผลเสีย ในแง่ของผลดี ทำให้เกิดผลผลิตและสิ่งอำนวยความสะดวกต่อชีวิตของคนในสังคม ทำให้เกิดความเจริญทางด้านวัตถุอันเป็นผลทำให้เกิดความเจริญก้าวหน้าทางด้านเศรษฐกิจของประเทศอุตสาหกรรม ส่วนในแง่ผลเสีย ก่อให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบของนายจ้างต่อลูกจ้าง ทำให้เกิดความไม่ยุติธรรมในสังคม เพราะผลของการปฏิวัติอุตสาหกรรมได้นำเอาเครื่องจักรกลมาใช้ในการผลิตแทนแรงงานได้อย่างมากมาย ประกอบกับการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรอย่างรวดเร็ว ทำให้มีผู้ว่างงานเป็นจำนวนมาก องค์กรประกอบต่างๆ เหล่านี้มีผลกระทบต่อหลักเสรีภาพในการทำสัญญาจ้างแรงงาน เนื่องจากผู้ที่ต้องการทำงานไม่มีความเป็นอิสระที่จะตัดสินใจเลือก หรือต่อรองในเงื่อนไขของสัญญา เพราะสภาพในทางเศรษฐกิจบีบบังคับให้จำต้องยอมทำงาน มิเช่นนั้นจะไม่มีรายได้มาเลี้ยงตนเองและครอบครัว ในขณะที่นายจ้างกลับมีเสรีภาพในการที่จะกำหนดเงื่อนไขของสัญญา และเลือกผู้ที่จะเข้ามาทำงานกับตนเอง และภายหลังที่ได้ทำสัญญาไปแล้ว แม้จะต้องพบกับสภาพการทำงานที่เลวร้าย แต่ลูกจ้างก็ต้องทนทำงานอยู่ต่อไป ไม่มีเสรีภาพที่จะตัดสินใจลาออกจากงาน เนื่องจากเพราะฐานะในทางเศรษฐกิจบีบบังคับดังกล่าว นายจ้างจึงอาศัยความได้เปรียบทางเศรษฐกิจ กดค่าจ้างของลูกจ้าง และกำหนดสภาพการทำงานของลูกจ้างให้เป็นประโยชน์กับฝ่ายตน เช่น การกำหนดชั่วโมงการทำงานในแต่ละวันที่ยาวนานจนลูกจ้างแทบไม่มีเวลาพักผ่อน การทำงานโดยไม่มีวันหยุด เป็นต้น

หลักเสรีภาพในการทำสัญญา ซึ่งเป็นเรื่องระหว่างเอกชนกับเอกชน ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชากรของสังคมที่มีความอ่อนแอในทางเศรษฐกิจ ไม่มีอำนาจต่อรองที่เท่าเทียมกับประชากรอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งมีอำนาจทางเศรษฐกิจที่ต่ำกว่า ผลดังกล่าวจึงทำให้เกิดการขูดรีดแรงงาน การใช้แรงงานเด็ก การทำงานในสภาพแวดล้อมที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพและร่างกาย การจ่ายค่าจ้างตอบแทนการทำงานที่ไม่เป็นธรรม เมื่อเปรียบเทียบกับการใช้แรงงานของลูกจ้าง แม้ความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นเรื่องระหว่างเอกชนกับเอกชน แต่เมื่อเกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นในสังคม จึงควรเป็นบทบาทของรัฐที่จะต้องเข้ามาแทรกแซงในฐานะผู้รักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม เพราะความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นในสังคม ย่อมติดตามมาด้วยการเรียกร้อง การต่อสู้ อันอาจนำมาซึ่งความไม่สงบเรียบร้อยในสังคม โดยรัฐจะต้องใช้อำนาจมหาชนเข้ามาดูแล เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม

และความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง โดยอาศัยเครื่องมือที่รัฐมีอยู่ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร ที่ทำหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย หรือองค์กรนิติบัญญัติในการออกกฎหมายมาใช้บังคับ แต่เนื่องจากในขณะนั้น อิทธิพลของลัทธิเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม (Laissez – Faire) ได้ครอบงำความคิดของรัฐบาลประเทศต่างๆ ลัทธิดังกล่าวมีแนวความคิดว่า อำนาจหน้าที่ของรัฐนั้นมีจำกัดเฉพาะการรักษาความสงบเรียบร้อยและรักษาความมั่นคงของบ้านเมืองเท่านั้น ส่วนในด้านเศรษฐกิจ ควรปล่อยให้เอกชนประกอบการค้าพาณิชย์ได้อย่างเสรี การแข่งขันโดยเสรีของบรรดาเอกชนทั้งหลายจะเป็นผลดีต่อสังคมส่วนรวม รัฐบาลไม่ควรเข้าไปแทรกแซงในเรื่องการค้าและการทำมาหากินของราษฎร การยอมรับแนวคิดของลัทธิดังกล่าว ทำให้รัฐบาลไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจอุตสาหกรรมของภาคเอกชน ซึ่งรวมทั้งการละเลยต่อการสอดส่องดูแล หรือการให้ความคุ้มครองต่อลูกจ้างเกี่ยวกับสภาพการจ้าง การที่รัฐมิได้ใช้อำนาจมหาชนเข้ามาแทรกแซงเพื่อให้ความเป็นธรรมกับลูกจ้าง ลูกจ้างจึงเริ่มที่จะรวมตัวกันเองแยกจากนายจ้าง ลูกจ้างในประเทศอังกฤษ ได้ใช้วิธียื่นข้อร้องทุกข์ต่อรัฐสภาเพื่อให้แก้ไขปัญหาของพวกตน และบางครั้งเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามความมุ่งหมายในการเรียกร้องเกี่ยวกับค่าจ้างต่อนายจ้างก็ได้ใช้วิธีนัดหยุดงาน ซึ่งกลายเป็นวิธีที่ได้ผล ภายหลังจากที่รัฐสภาไม่ดำเนินการใดๆ ต่อข้อร้องทุกข์ของลูกจ้าง⁴⁷ การรวมตัวกันของลูกจ้างจึงเป็นวิธีการสร้างอำนาจต่อรองกับนายจ้าง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเรียกร้องไม่เพียงแต่เรื่องการเพิ่มค่าจ้างเท่านั้น แต่รวมทั้งการเรียกร้องให้ปรับปรุงสภาพการทำงานให้ดีขึ้นด้วย การที่ลูกจ้างต้องรวมตัวกันเรียกร้อง เพราะลูกจ้างเพียงลำพัง หรือส่วนน้อยย่อมไม่ได้รับการตอบสนองต่อข้อเรียกร้องจากนายจ้าง นอกจากนี้ การรวมตัวกันก็เพื่อให้ นายจ้างได้ยอมรับให้ฝ่ายลูกจ้างได้เข้ามามีส่วนในการกำหนดอัตราค่าจ้างและระเบียบบังคับในการทำงาน ซึ่งแต่เดิมนั้น นายจ้างเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการแต่เพียงฝ่ายเดียว

การที่ประเทศอุตสาหกรรมต่างๆ ยึดถือนโยบายไม่เข้าแทรกแซงเสรีภาพในทางเศรษฐกิจของประชาชน โดยปล่อยให้เอกชนประกอบการค้าพาณิชย์โดยเสรี ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อฝ่ายลูกจ้าง ซึ่งนับว่าเป็นประชากรส่วนใหญ่ของสังคมไม่เพียงเท่านั้น แต่รัฐยังจะเข้ามามีบทบาทในการออกกฎหมาย ห้ามการรวมตัวกันของทั้งนายจ้างและลูกจ้าง โดยกำหนดว่าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดและกำหนดโทษในทางอาญาไว้ ดังจะเห็นได้ว่าในประเทศอังกฤษได้มีการออกกฎหมาย เรียกว่า Combination Law ค.ศ. 1799 และ 1800 ประเทศฝรั่งเศส มีการออกกฎหมาย เรียกว่า Loi Le Chappelier ในปี ค.ศ. 1791 แต่เมื่อพิจารณาถึงผลการใช้บังคับของกฎหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่า จะกระทบกระเทือนต่อการรวมตัวกันของฝ่ายลูกจ้างมากกว่าฝ่ายนายจ้าง

⁴⁷ Henry Pelling. (1975). *A History of British Trade Unionism* (2 nd ed.). pp. 8-9.

เพราะหลักการของกฎหมายเหล่านั้น จะกำหนดห้ามการรวมตัวกันที่มีวัตถุประสงค์ที่จะให้มีการเพิ่มค่าจ้าง หรือเพื่อให้มีการลดหรือการแก้ไขเปลี่ยนแปลงการทำงาน ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ว่าเป็นการขัดขวางต่อการเรียกร้องผลประโยชน์ของฝ่ายลูกจ้าง แม้ในบางประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งฝรั่งเศส จะมีเหตุผลบางประการในการออกกฎหมายห้ามการรวมตัวกันเพื่อยกเลิกสมาคมอาชีพ ซึ่งแต่เดิมใช้ระบบผูกขาดการประกอบอาชีพ ทำให้เป็นผลดีต่อระบบเศรษฐกิจ เพราะทำให้ประชาชนมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพมากขึ้น แต่หากพิจารณาถึงบุคคลที่จะมีความสามารถในการประกอบอาชีพเป็นเจ้าของกิจการ ย่อมเป็นบุคคลที่มีทุนเพียงพอ หากไม่มีทุน ก็ต้องดำรงชีพด้วยค่าจ้าง โดยเป็นลูกจ้างของชนชั้นนายทุน และย่อมเข้ามาสู่ระบบบุญคิดแรงงานของนายจ้างเช่นเดียวกับลูกจ้างทั่วไป ในยุคปฏิวัติอุตสาหกรรม ซึ่งเมื่อจะใช้วิธีการรวมตัวกันเพื่อต่อรองกับนายจ้าง ก็ย่อมต้องห้ามโดยกฎหมายห้ามการรวมตัวกัน ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า กฎหมายการรวมตัวกันมีผลใช้บังคับโดยตรงกับฝ่ายลูกจ้าง และไม่ก่อให้เกิดผลดีต่อระบบเศรษฐกิจและความสงบเรียบร้อยของสังคม ซึ่งที่อาจขึ้นยันผลกระทบของกฎหมายดังกล่าว ก็คือ การแต่งตั้งคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรของประเทศอังกฤษขึ้น เพื่อพิจารณาผลการใช้บังคับของ Combination Law คณะกรรมการได้สรุปความเห็น ว่า กฎหมายดังกล่าวไม่เพียงแต่ไม่มีผลในการป้องกันการรวมตัวกันของทั้งนายจ้างและลูกจ้างเท่านั้น แต่ในทางตรงข้าม กลับสร้างทัศนคติที่มีแนวโน้มในการสร้างความขัดแย้ง และไม่ไว้วางใจกันระหว่างทั้งสองฝ่าย และทำให้การรวมตัวกันมีลักษณะของความรุนแรงและเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อความสงบสุขของสังคม คณะกรรมการดังกล่าวมีความเห็นว่า นายจ้างและลูกจ้างควรจะมีอิสระจากข้อจำกัดดังกล่าว เพื่อร่วมกันพิจารณาอัตราค่าจ้างและชั่วโมงการทำงาน และมีเสรีภาพอย่างสมบูรณ์ในการทำข้อตกลงที่ทั้งสองฝ่ายเห็นว่าถูกต้อง กฎหมายยกเลิก Combination Law ค.ศ. 1824 ได้ผ่านความเห็นชอบของทั้งสองสภา โดยแทบจะไม่มีการโต้เถียง และรัฐสภาได้ออกกฎหมายรับรองการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานของลูกจ้าง คือ Trade Union Act ในปี ค.ศ. 1871 ส่วนประเทศฝรั่งเศสได้ยกเลิกกฎหมายห้ามการรวมตัวกัน ในปี ค.ศ. 1864 (La loi de 1864) และออกกฎหมายยอมรับการรวมตัวกันของลูกจ้างในปี ค.ศ. 1884 ซึ่งเรียกว่า กฎหมายวาลเดค – รูซโซ (La loi fondamentale du 21 mars 1884 dite Loi Waldeck – Rousseau)⁴⁸ ไม่เพียงแต่ 2 ประเทศอุตสาหกรรมนี้เท่านั้น แต่ประเทศอุตสาหกรรมต่างๆ ในยุโรปหรืออเมริกา ต่างก็ให้การยอมรับและรับรองความชอบด้วยกฎหมายของการรวมตัวกันของลูกจ้างเป็นสหภาพแรงงานในเวลาต่อมา มารวมทั้งประเทศในแถบเอเชียก็ได้ยอมรับเอาแนวทางดังกล่าวมาบัญญัติเป็นกฎหมายใช้บังคับทั้งในกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด และกฎหมายในลำดับรอง ดังต่อไปนี้

⁴⁸ เกษมสันต์ วิจารณ์ธรรม. (2533). การบริหารแรงงานสัมพันธ์. หน้า 27.

ก. รัฐธรรมนูญของต่างประเทศ

รัฐธรรมนูญถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุด อยู่ในลำดับสูงสุดเหนือกว่ากฎหมายทั้งปวง ดังนั้นในเรื่องใดที่มีความสำคัญมาก ก็มักจะถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นต้นว่า สถาบันกษัตริย์ รูปแบบของรัฐ รัฐสภา ศาล คณะรัฐบาล การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ แนวนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐ ตลอดจนหลักสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

สิทธิเสรีภาพของแรงงานด้านการรวมตัวและเจรจาต่อรอง เป็นสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานที่มีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับแรงงาน ซึ่งสมควรได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ดังนั้นการบัญญัติสิทธิเสรีภาพของแรงงานด้านการรวมตัวและเจรจาต่อรองไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงถือเป็นหลักประกันแก่คนทำงานทั้งหลายทุกประเภททุกระดับ เพื่อเป็นการปกป้องผลประโยชน์ของตนเองในการใช้สิทธิเจรจาต่อรองกับนายจ้าง อันจะนำมาซึ่งความเท่าเทียมกันในการเจรจาต่อรอง ดังนั้นประเทศทั้งหลายในโลก โดยเฉพาะประเทศที่ปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย จึงมักจะมีบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของแรงงานไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังตัวอย่างต่อไปนี้

1. รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส⁴⁹

ในอารัมภบทของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ได้บัญญัติไว้ว่า “ประชาชนชาวฝรั่งเศสขอยึดมั่นในหลักสิทธิมนุษยชนและหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติซึ่งได้บัญญัติไว้ในปฏิญญาสิทธิมนุษยชนและพลเมือง เมื่อปี ค.ศ. 1789 ซึ่งได้รับการยืนยันและขยายความโดยอารัมภบทของรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1946..” ซึ่งคำปรารภของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1946 ได้รับรองไว้ว่า “บุคคลทุกคนสามารถเข้าร่วมการจัดตั้งสหภาพแรงงานเพื่อปกป้องและคุ้มครองผลประโยชน์ หรือเข้าเป็นสมาชิกในองค์กรสหภาพแรงงานนั้นๆ ใ่ว่างอิสระ”

2. รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น⁵⁰

มาตรา 21 เสรีภาพในการชุมนุม การรวมกลุ่ม รวมทั้งการพูด การพิมพ์ และสิ่งใดทั้งปวงซึ่งเป็นการแสดงออกเป็นสิ่งที่ได้รับการคุ้มครอง

มาตรา 28 สิทธิในการรวมกลุ่มของคนทำงาน รวมทั้งสิทธิในการเจรจาเป็นกลุ่มและสิ่งอื่นใดที่เป็นการกระทำการเป็นกลุ่ม เป็นสิ่งที่ได้รับการคุ้มครอง

⁴⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2549). คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958. หน้า 18.

⁵⁰ สมเกียรติ วรปัญญาอนันต์. (2550). รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น. หน้า 8.

3. ธรรมนูญเยอรมัน บัญญัติว่า⁵¹

มาตรา 9

- (1) ชนชาวเยอรมันมีสิทธิที่จะรวมกันเป็นสมาคม และสโมสร
- (2) ห้ามมิให้ตั้งสมาคมที่มีวัตถุประสงค์ หรือกิจกรรมที่ขัดต่อ

กฎหมายอาญา หรือมุ่งเป็นปฏิปักษ์ต่อระบบรัฐธรรมนูญ

(3) สิทธิของบุคคลที่จะรวมกันจัดตั้งสมาคม เพื่อพิทักษ์และปรับปรุงสภาพการทำงาน และสถานะเศรษฐกิจย่อมได้รับการคุ้มครอง ข้อตกลงที่จำกัด หรือขัดขวางสิทธินี้ย่อมเป็นโมฆะใช้บังคับไม่ได้ มาตรการใดๆ เพื่อให้มีข้อตกลงดังกล่าวย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ข. บทบัญญัติกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพด้านการรวมตัวและเจรจาต่อรอง

1. ประเทศสิงคโปร์⁵²

การรวมตัวของคนงานในการจัดตั้งสหภาพแรงงานของประเทศสิงคโปร์ กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ (Industrial Relations Act) ปี ค.ศ. 1968 ได้กำหนดให้การจัดตั้งสหภาพแรงงานในประเทศสิงคโปร์สามารถจะกระทำได้โดยจะต้องมีลูกจ้างซึ่งมิใช่ลูกจ้างของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจจำนวนไม่น้อยกว่า 7 คน มีสิทธิยื่นคำร้องขอจัดตั้งสหภาพแรงงาน โดยจะต้องยื่นคำร้องพร้อมด้วยสำเนาข้อบังคับของสหภาพแรงงาน ซึ่งจะต้องมีรายละเอียดที่สำคัญดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อ อาชีพ และที่อยู่ของผู้ยื่นคำขอ
- (2) ชื่อ และที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของสหภาพแรงงาน
- (3) ตำแหน่ง ชื่อ อายุ ที่อยู่ และอาชีพของเจ้าหน้าที่ของ

สหภาพแรงงาน

สำหรับสมาชิกของสหภาพแรงงานนั้น กฎหมายห้ามมิให้ลูกจ้างของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากประธานาธิบดีสิงคโปร์

⁵¹ เศรษฐาธิ วงศ์โกมลเศรษฐ์. (2517). รัฐธรรมนูญนานาชาติ. หน้า 48.

⁵² Trade Union Act (Singapore) 1940, Section 9, 10, 17, 18.

เมื่อสหภาพแรงงานได้ยื่นคำขอจดทะเบียนต่อนายทะเบียน ก็ไม่ว่าแนวนายทะเบียนจะอนุญาตหรือไม่ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าผู้ยื่นได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนมีคุณสมบัติถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ ระเบียบข้อบังคับของสหภาพแรงงานนั้น สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลหรือกฎหมายหรือไม่ กล่าวคือ นายทะเบียนมีอำนาจที่จะควบคุม และทำการสอบสวนหาข้อมูลได้อย่างเต็มที่ ในกรณีที่นายทะเบียนมีคำสั่งไม่อนุญาต ผู้ยื่นคำขอ มีสิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยของนายทะเบียนต่อรัฐมนตรีกระทรวงแรงงานได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ ทราบคำสั่งไม่รับจดทะเบียนนั้น และให้ถือว่าคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีกระทรวงแรงงานเป็นที่สุด จะนำไปฟ้องร้องต่อศาลอีกไม่ได้ ซึ่งสหภาพแรงงานต้องมีวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(1) เพื่อปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างกับนายจ้าง หรือ ลูกจ้างกับลูกจ้าง

(2) เพื่อวางเงื่อนไขข้อจำกัดเกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจ หรือการค้าใดๆ

(3) เพื่อเป็นตัวแทนของลูกจ้างในข้อพิพาทแรงงาน

(4) เพื่อสนับสนุนหรือรวมตัวกัน หรือให้ความช่วยเหลือทางการเงิน

ในการนัดหยุดงานในการกำหนดการจ่ายเงินผลประโยชน์อื่นให้แก่สมาชิกในระหว่างการนัดหยุดงาน⁵³

อีกทั้งจะต้องจัดทำข้อบังคับของสหภาพแรงงานไปพร้อมกับ คำขอด้วย โดยข้อบังคับนั้นจะต้องมีรายละเอียดซึ่งประกอบด้วยข้อความที่สำคัญดังต่อไปนี้

(1) ชื่อของสหภาพแรงงานและสถานที่ประชุมของสถานประกอบการ

(2) วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน การใช้เงิน เงื่อนไข

ในการมีสิทธิรับเงิน ผลประโยชน์จากสมาชิก วิธีการปรับ และค่าปรับที่จะใช้แก่สมาชิก

(3) การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของสหภาพแรงงาน

(4) การแต่งตั้ง การเลือกตั้ง การถอดถอนผู้บริหารและทรัสต์

เลขานุการ เภรัญญิกและเจ้าหน้าที่อื่นๆ ของสหภาพแรงงาน

(5) การเก็บรักษาและการลงทุนเกี่ยวกับกองทุนของสหภาพแรงงาน

การตั้งเจ้าหน้าที่ที่จะรับผิดชอบกองทุนและการชำระบัญชี

(6) การตรวจสอบเอกสาร และชื่อสมาชิกภาพโดยบุคคลที่มี

ผลประโยชน์ในกองทุนของสหภาพแรงงาน

(7) วิธีการเลิกสหภาพแรงงานและการจัดการกองทุน เมื่อมีการเลิก

สหภาพแรงงาน

⁵³ Trade Union Act (Singapore) 1940 amendment 8 of 1967, Section 2.

(8) การดำเนินการในการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่สหภาพแรงงาน การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับ การนัดหยุดงาน การเลิกสหภาพแรงงานและเรื่องอื่นๆ ที่กระทบกระเทือนต่อสมาชิกสหภาพแรงงานโดยส่วนร่วม ทั้งนี้โดยวิธีการลับ⁵⁴

ส่วนการจดทะเบียนสหภาพแรงงานนั้น กฎหมายบังคับให้ต้องจดทะเบียนต่อนายทะเบียน โดยจะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบข้อบังคับ และวัตถุประสงค์ จะต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย ซึ่งนายทะเบียนจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะรับจดทะเบียนให้หรือไม่ และถ้าหากว่ามีวัตถุประสงค์ข้อหนึ่งข้อใดขัดต่อกฎหมาย ก็ให้ถือว่ากรจดทะเบียนนั้นมีผลเป็นโมฆะทั้งหมด ในกรณีที่สหภาพแรงงานใดถูกนายทะเบียนปฏิเสธไม่รับจดทะเบียนให้ สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งไม่รับจดทะเบียนนั้นได้ภายในเวลา 30 วัน นับแต่วันที่ทราบคำสั่งไม่รับจดทะเบียน

สำหรับการยื่นข้อเรียกร้องในการเจรจาต่อรองเพื่อทำข้อตกลง (Collective agreement) สามารถกระทำได้ ก็ต่อเมื่อสหภาพแรงงานที่ยื่นข้อเรียกร้องนั้นได้รับการรับรองแล้วเท่านั้น (Recognition) แต่สหภาพแรงงานจะยื่นข้อเรียกร้องที่เกี่ยวกับอำนาจของฝ่ายจัดการหรือฝ่ายบริหารและลูกจ้างประเภทที่ไม่มีสิทธิเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับมาเป็นเรื่องสำหรับเจรจาต่อรองไม่ได้ คือ

- การจ้าง การเลิกจ้าง การเลื่อนขั้นหรือตำแหน่ง และการโยกย้ายคนงานตามความจำเป็นและเหมาะสมของงาน
- การกำหนดหน้าที่การงาน การจัดสรรงานให้ลูกจ้างทำ หรือการกำหนดงานอย่างใดอย่างหนึ่งให้ลูกจ้างคนหนึ่งทำ

การร่วมเจรจาต่อรองในประเทศสิงคโปร์จะกระทำได้ก็ต่อเมื่อสหภาพแรงงานที่ยื่นข้อเรียกร้องนั้นได้รับการรับรองจากนายจ้างแล้วเท่านั้น และนายจ้างอาจแจ้งตอบรับข้อเรียกร้องไปยังสหภาพแรงงาน แต่ถ้านายจ้างไม่ตอบรับข้อเรียกร้องของสหภาพแรงงานภายในระยะเวลา 7 วัน นับแต่วันที่รับข้อเรียกร้องจากสหภาพแรงงาน อาจแจ้งให้ผู้ตรวจการ (Commissioner) ผู้ตรวจการจะดำเนินการปรึกษาหารือหรือมีคำสั่งให้พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานไปเจรจาชักชวนให้นายจ้างมาร่วมเจรจาต่อรองกับสหภาพแรงงานเพื่อหาทางออกมิให้เกิดข้อพิพาททางแรงงานเกิดขึ้น แต่ถ้าหากว่านายจ้างปฏิเสธที่จะร่วมเจรจาต่อรอง ผู้ตรวจการจะรายงานไปยังรัฐมนตรีกระทรวงแรงงานและนายทะเบียนทราบ ว่าได้เกิดมีข้อพิพาทแรงงานระหว่าง

⁵⁴ Trade Union Act (Singapore) 1940, Section 7.

นายจ้างกับสหภาพแรงงานเกิดขึ้นเพื่อที่จะได้ดำเนินการต่อไป เว้นแต่รัฐมนตรีกระทรวงแรงงานจะสั่งเป็นอย่างอื่น⁵⁵

ในกรณีที่สหภาพแรงงานได้แจ้งข้อเรียกร้องไปยังนายจ้างครบ 14 วัน แต่ไม่สามารถที่จะเจรจาในการทำข้อตกลงร่วมกันได้ (Collective agreement) สหภาพแรงงานจะต้องดำเนินการแจ้งไปยังผู้ตรวจการทราบ เพื่อที่จะได้ดำเนินการปรึกษาหารือมีคำสั่งให้พนักงานประณอมข้อพิพาทเจรจากับนายจ้างเพื่อช่วยเหลือให้สหภาพแรงงานกับนายจ้างสามารถบรรลุข้อตกลงได้ โดยวิธีการเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงาน แต่ถ้าผู้ตรวจการเห็นว่าการเจรจาไม่สามารถที่จะบรรลุผลสำเร็จได้หรือเมื่อปรึกษากับนายจ้างแล้วเพื่อให้คู่กรณีทำข้อตกลงร่วมกันครบกำหนด 7 วันแล้วแต่ยังไม่สามารถตกลงกันได้ ให้ผู้ตรวจแรงงานแจ้งให้รัฐมนตรีกระทรวงแรงงานทราบว่า ได้มีข้อพิพาทแรงงานเกิดขึ้นแล้วเพื่อที่จะดำเนินการต่อไป เว้นแต่รัฐมนตรีกระทรวงแรงงานจะสั่งเป็นอย่างอื่น⁵⁶

2. ประเทศฟิลิปปินส์⁵⁷

การรวมตัวของคนงานในการจัดตั้งสหภาพแรงงานของคนงานในประเทศฟิลิปปินส์ กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของประเทศฟิลิปปินส์ให้การรับรองสิทธิของบุคคลทุกคนซึ่งทำงานในพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรมและเกษตรกรรมที่จะก่อตั้ง เข้าร่วม หรือช่วยเหลือองค์กรของฝ่ายลูกจ้างเพื่อวัตถุประสงค์ในการเจรจาต่อรอง แต่องค์กรของฝ่ายลูกจ้างดังกล่าวจะต้องจดทะเบียนเป็นสหภาพแรงงาน ซึ่งเมื่อจดทะเบียนแล้วจะมีฐานะเป็นนิติบุคคล และถือว่าเป็นสหภาพแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมายมีสิทธิในการแจ้งข้อเรียกร้องและเจรจาต่อรองกับนายจ้างโดยกำหนดให้สหภาพแรงงานต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อการร่วมในการเจรจาต่อรอง หรือทำความตกลงกับนายจ้างเกี่ยวกับข้อกำหนด และเงื่อนไขของการจ้างงาน

กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของประเทศฟิลิปปินส์ มิได้กำหนดให้ต้องมีการกำหนดข้อบังคับว่าจะต้องมีข้อความอย่างไร แต่กฎหมายได้ไปกำหนดในเรื่องของสิทธิและหน้าที่หรือเงื่อนไขในการเข้ามาเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานแทน โดยมีข้อกำหนดที่เน้นไปในเรื่องการห้ามมิให้สหภาพแรงงานรับบุคคลซึ่งรู้อยู่แล้วว่าเป็นภัยต่อประเทศ (Subversive organization) เข้ามาเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน สำหรับสหภาพแรงงานของประเทศฟิลิปปินส์

⁵⁵ Trade Union Act (Singapore) 1940, Section 17.

⁵⁶ Ibid. Section 20,21.

⁵⁷ Labour Code of the Philippines 1974, Article 212.

ที่จะมีสิทธิในการแจ้งข้อเรียกร้องและเจรจาต่อรองกับนายจ้าง ได้จะต้องเป็นสหภาพแรงงานที่ได้รับ การจดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายแล้วเท่านั้นจึงจะสามารถยื่นข้อเรียกร้องเกี่ยวกับสภาพการจ้าง กฎหมายได้กำหนดให้สหภาพแรงงานที่จะขอจดทะเบียนสหภาพแรงงาน จะต้องยื่นคำจดทะเบียน ต่อสำนักงานแรงงานสัมพันธ์ (The Bureau Labour Relations) ซึ่งจะต้องมีรายละเอียดดังนี้

(1) การชำระค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนเป็นเงิน 50 เปโซ
 (2) ชื่อ ที่อยู่ของเจ้าหน้าที่ของสหภาพแรงงาน (Officers) ที่ตั้ง สำนักงานใหญ่ของสหภาพแรงงานและรายงานการประชุม
 (3) รายชื่อสมาชิกทั้งหมดซึ่งอย่างน้อยร้อยละ 50 ของลูกจ้าง ในหน่วยร่วมเจรจาต่อรอง (Bargaining unit) จะต้องเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานที่จะยื่นขอ จดทะเบียนนั้น

(4) สหภาพแรงงานใดที่ยื่นคำขอได้ดำเนินกิจการมาเป็นเวลา ไม่น้อยกว่า 1 ปี ต้องยื่นสำเนาแสดงฐานะทางการเงินประจำปีของสหภาพแรงงานด้วย

(5) ให้แสดงสำเนาระเบียบ และข้อบังคับของสหภาพแรงงาน ที่จะยื่นคำขอจดทะเบียนจำนวน 4 ฉบับ พร้อมทั้งรายงานการประชุมที่ได้รับการรับรองหรือ ให้สัตยาบันแล้ว

เมื่อได้มีการยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งสหภาพแรงงานแล้ว ให้ทำการพิจารณาคำขอจัดตั้งภายใน 30 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้อื่นคำขอ ในกรณีที่ไม่น้อยกว่าให้ จดทะเบียน ผู้ยื่นคำขอมีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำสั่งไม่รับจดทะเบียนได้ภายใน 10 วัน นับแต่วันที่ ได้ทราบคำสั่งไม่น้อยกว่าให้จดทะเบียน

สำหรับการยื่นข้อเรียกร้องจะกระทำได้โดยสหภาพแรงงาน ที่ได้รับการจดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายซึ่งการจดทะเบียนดังกล่าว จะต้องมิลูกจ้างที่เป็นสมาชิก ไม่น้อยกว่า 50 % ของลูกจ้างในหน่วยร่วมเจรจาต่อรองแล้วเท่านั้น จึงจะมีสิทธิที่ยื่นข้อเรียกร้อง ต่อนายจ้างได้ เพราะกฎหมายให้สิทธิในการกระทำการเป็นตัวแทนสมาชิกเพื่อวัตถุประสงค์ ในการร่วมเจรจาต่อรองกับนายจ้างไว้โดยเฉพาะ ซึ่งลูกจ้างโดยทั่วไปไม่มีสิทธิในการยื่นข้อเรียกร้อง แก่นายจ้าง เว้นแต่จะมีสิทธิในการร้องทุกข์ (Gnevance) ต่อนายจ้างเท่านั้น สหภาพแรงงานที่ได้รับ เสียข้างมากจากลูกจ้างในสถานประกอบการจะเป็นสหภาพแรงงานเดียวที่มีอำนาจในการเจรจาต่อรอง กับนายจ้างแทนลูกจ้างในสถานประกอบการนั้น

ประมวลกฎหมายแรงงานของฟิลิปปินส์ได้บัญญัติขั้นตอนในการเจรจาต่อรองเพื่อทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างไว้ ดังนี้

(1) เมื่อสหภาพแรงงานหรือนายจ้างประสงค์ จะต่อรองเพื่อทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ต้องยื่นข้อเรียกร้องเป็นหนังสือไปยังอีกฝ่ายหนึ่ง อีกฝ่ายหนึ่งต้องตอบไม่ช้ากว่า 10 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งข้อเรียกร้อง

(2) ถ้ามีข้อแตกต่างระหว่างข้อเรียกร้องกับหนังสือตอบ คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจขอให้มีการประชุมหารือ ซึ่งต้องกระทำไม่ช้ากว่า 10 วัน นับแต่วันที่รับคำขอ

(3) ถ้ามีข้อพิพาทที่ตกลงกันไม่ได้ กรมแรงงานสัมพันธ์จะเข้าทำการไกล่เกลี่ยตามคำขอของคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือทั้งสองฝ่ายหรือกรมแรงงานสัมพันธ์นัดหมายโดยพร้อมเพรียง

(4) ในระหว่างที่มีการไกล่เกลี่ยโดยกรมแรงงานสัมพันธ์ ห้ามมิให้คู่กรณีกระทำการใดๆ ซึ่งจะเป็นการทำลายหรือขัดขวางการระงับข้อพิพาทที่ได้ตกลงกันไว้แล้ว

(5) ถ้าไม่มีการตกลงกันโดยฉันทามติภายหลังที่ได้พยายามทุกวิธีทางในการไกล่เกลี่ยแล้ว กรมแรงงานสัมพันธ์อาจแจ้งข้อพิพาทแรงงานไปยังผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน (Labour Attires) เพื่อบังคับชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน ผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานต้องวินิจฉัยภายใน 45 วัน นับแต่วันสืบพยานครั้งแรก⁵⁸

3. ประเทศญี่ปุ่น⁵⁹

การรวมตัวของคนงานในประเทศญี่ปุ่น กฎหมายแรงงานได้บัญญัติให้คนงานสามารถรวมตัวกันได้ในรูปแบบสหภาพแรงงานซึ่งมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากสหภาพแรงงานอื่นๆ คือ สหภาพแรงงานในญี่ปุ่นเกือบทั้งหมดเป็นสหภาพแรงงานเฉพาะในกิจการแต่ละกิจการมีน้อยที่เป็นสหภาพแรงงานตามประเภทอุตสาหกรรม เช่น ในยุโรปหรือสหรัฐอเมริกา ดังนั้น สหภาพแรงงานโดยทั่วไปของญี่ปุ่นยังจัดไม่ได้ว่าอยู่ในฐานะสมมูลกับนายจ้างในการต่อรองเกี่ยวกับสภาพการจ้างหรือการทำงาน อย่างไรก็ตาม โดยสาเหตุที่การจ้างแรงงานนั้นเป็นการจ้างแรงงานถาวรและตลอดชีวิตของลูกจ้างเป็นส่วนมาก ลูกจ้างเองก็รู้สึกว่าเป็นการยากที่ออกจากงานและไปหางานใหม่ สหภาพแรงงานจึงไม่ประสงค์ที่เรียกร้องมากจนเกินไปจนขนาดต้องมีการนัดหยุดงาน

⁵⁸ Labour Code of the Philippines 1974, Section 234-236, 242, 243.

⁵⁹ Trade Union Law (Japan) 1949, Article 2.

หรือก่อความเสียหายต่อบริษัทมากเกินไป ชื่อเรียกร้องของสหภาพแรงงานจึงมีขอบเขตจำกัดและไม่ถึงกับบริษัทจะปฏิบัติไม่ได้

1) การรวมตัวของคนงานในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน

กฎหมายแรงงานในประเทศญี่ปุ่น ได้กำหนดห้ามมิให้สหภาพแรงงานรับบุคคลซึ่งเป็นลูกจ้างชั้นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจโดยตรงในการจ้าง การเลิกจ้าง การเลื่อนตำแหน่ง หรือการโยกย้าย หรือเป็นลูกจ้างชั้นผู้บังคับบัญชาที่ได้ล่วงรู้ถึงความลับเกี่ยวกับนโยบาย และแผนการทางด้านแรงงานสัมพันธ์ของนายจ้างเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน เพื่อเป็นการป้องกันการเข้ามาแทรกแซงจากฝ่ายนายจ้าง แต่อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งสหภาพแรงงานในประเทศญี่ปุ่นก็ยังสามารถจัดตั้งได้โดยง่ายโดยกฎหมายกำหนดให้ลูกจ้างตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ซึ่งมีนายจ้างคนเดียวกัน (House Union) หรือ ลูกจ้างซึ่งทำงานอยู่ในกิจการประเภทเดียวกัน (Industrial Union) สามารถรวมตัวกันก่อตั้งสหภาพแรงงานได้โดยมีจำเป็นต้องจดทะเบียน เพราะสหภาพแรงงานหมายถึงองค์การของลูกจ้างที่ได้มีการจัดตั้งขึ้นอย่างอิสระ หากแต่การไม่จดทะเบียนทำให้สหภาพแรงงานไม่ได้รับประโยชน์หรือคุ้มครองตามกฎหมาย อาทิเช่น อาจถูกนายจ้างปฏิเสธที่จะร่วมในการเจรจาต่อรองหรือเข้าไปแทรกแซงการดำเนินงานของสหภาพแรงงาน หรืออาจถูกนายจ้างเรียกร้องค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการนัดหยุดงาน⁶⁰ เป็นต้น แต่ถึงอย่างไรก็ตาม สหภาพแรงงานของประเทศญี่ปุ่นก็ยังนิยมที่จะจดทะเบียนเพื่อจะได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล และได้รับความคุ้มครองตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งตามกฎหมายแรงงานของประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดให้สหภาพแรงงานจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อการคงไว้ หรือรักษาไว้ และปรับปรุงแก้ไขสภาพการทำงานตลอดจนเพื่อยกฐานะทางเศรษฐกิจของลูกจ้าง⁶¹ และได้กำหนดให้สหภาพแรงงานที่จะขอจดทะเบียนจะต้องจัดทำข้อบังคับ โดยผู้จะขอจัดตั้งสหภาพแรงงานต้องยื่นคำขอโดยนาร่างธรรมนูญหรือข้อบังคับ เช่นเดียวกับสหภาพแรงงานในประเทศไทยไปยื่นต่อคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ (Labour Relation Commission) โดยจะต้องยื่นคำขอจัดตั้งสหภาพแรงงานไปพร้อมกัน โดยข้อบังคับประกอบด้วยข้อความดังนี้

- (1) ชื่อของสหภาพแรงงาน
- (2) ที่ตั้งสำนักงานใหญ่

⁶⁰ Trade Union Law (Japan) 1949, Article 7, 8.

⁶¹ Trade Union law (Japan) 1949 amendment 39 of 2 May 1978, Article 2.

(3) สมาชิกของสหภาพแรงงานที่มีใช้ระดับสหพันธ์แรงงานให้มีสิทธิเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมของสหภาพแรงงานทุกประเภท และมีสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน

(4) ห้ามมิให้กีดกันบุคคลหนึ่งบุคคลใด เป็นสมาชิกสหภาพแรงงานเพราะเหตุเกี่ยวกับเชื้อชาติ ศาสนา เพศ สถานะทางสังคม หรือต้นตระกูล

(5) ให้เจ้าหน้าที่สหภาพแรงงานได้เลือกโดยตรงจากสมาชิกด้วยวิธีการลงคะแนนตามลำดับ

(6) ให้จัดประชุมใหญ่สามัญอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

(7) ให้เปิดประกาศโดยเปิดเผยให้สมาชิกทราบอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง เพื่อแสดงถึงรายงานทางการเงิน ที่มาของรายรับรายจ่าย ชื่อของผู้อุทธรณ์ให้ ตลอดจนสถานะทางการเงินในปัจจุบัน พร้อมให้มีหนังสือรับรองความถูกต้องจากผู้สอบบัญชีที่ได้รับแต่งตั้งจากสมาชิก

(8) ห้ามมิให้นัดหยุดงาน เว้นแต่สมาชิกเสียงข้างมากหรือตัวแทนลงคะแนนลับที่ความเห็นชอบโดยตรงในการนัดหยุดงาน

(9) ห้ามมิให้แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับ เว้นแต่จะได้รับเสียงข้างมากจากสมาชิก หรือตัวแทนด้วยวิธีการลงคะแนนลับ⁶²

2) การยื่นข้อเรียกร้องและร่วมเจรจาต่อรอง

การยื่นข้อเรียกร้องเพื่อกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างจะกระทำได้ก็แต่โดยสหภาพแรงงานเท่านั้น เพราะเป็นที่ยอมรับจากฝ่ายนายจ้างและที่สำคัญสหภาพแรงงานในประเทศญี่ปุ่นมีลักษณะเป็นแบบ Union shop หรือ Close shop ซึ่งมีข้อตกลงระหว่างนายจ้าง และสหภาพแรงงานว่าจะไม่วางจ้างผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานเข้าทำงานในกิจการของนายจ้าง

ดังนั้น การยื่นข้อเรียกร้องจึงต้องกระทำโดยสหภาพแรงงานเท่านั้น ซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากประเทศไทยซึ่งลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีรายชื้อลายมือชื่อของลูกจ้างซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้องสามารถยื่นข้อเรียกร้องไม่น้อยกว่าร้อยละสิบห้าของจำนวนลูกจ้างทั้งหมดต่อนายจ้างได้โดยไม่ต้องผ่านสหภาพแรงงานหรือยื่นข้อเรียกร้องผ่านทางสหภาพแรงงาน

⁶² Trade Union law (Japan) 1949 amendment 39 of 2 May 1978, Article 5.

การยื่นข้อเรียกร้องในสหภาพแรงงานของไทยกฎหมายได้กำหนดว่าจะต้องมีจำนวนลูกจ้างที่เป็นสมาชิกไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของลูกจ้างทั้งหมด ซึ่งในกฎหมายแรงงานของประเทศญี่ปุ่นไม่มีการกำหนดว่าจะต้องมีลูกจ้างที่เป็นสมาชิกจำนวนเท่าใดจึงจะมีสิทธิยื่นข้อเรียกร้องได้

นอกจากนั้น ยังมีข้อแตกต่างอีกหลายประการ กล่าวคือนายจ้างสามารถที่จะเลือกเจรจากับข้อเรียกร้องของสหภาพแรงงานก็ได้ หรือเจรจากับข้อเรียกร้องทุกฉบับก็ได้ ซึ่งข้อตกลงร่วม (Collective agreement) จะมีผลผูกพันเฉพาะสหภาพแรงงานที่นายจ้างร่วมเจรจาต่อรองด้วยเท่านั้น

สหภาพแรงงานในประเทศญี่ปุ่น การเรียกร้องค่าจ้างและการเปลี่ยนแปลงข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง มักจะกระทำในระดับสถานประกอบการ กล่าวคือจะเป็นการเจรจาต่อรองระหว่างสหภาพแรงงานกับนายจ้างโดยตรง ซึ่งมักจะมีการเจรจาต่อรองกันในเดือนมีนาคม หรือเดือนเมษายน ซึ่งเรียกว่า “Spring Labour Offensive” หรือ “Shunto” เป็นภาษาญี่ปุ่น ซึ่งถือว่าเป็นช่วงฤดูที่จะมีการเจรจาต่อรองเรียกร้องค่าจ้าง ในการเจรจาต่อรองเมื่อกิจการหนึ่งสามารถที่จะเพิ่มค่าจ้างได้ก็จะมีผลให้กิจการอื่นๆ ได้รับค่าจ้างเพิ่มขึ้นตาม สหพันธ์แรงงานจะทำการวิเคราะห์รายได้และสภาพทางเศรษฐกิจของอุตสาหกรรมแต่ละประเภท และทำข้อเสนอแนะให้สหภาพแรงงานเพื่อที่จะได้ถือตามมาตรฐานนั้นเรียกร้องค่าจ้างจากนายจ้างเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม จะไม่มีการเรียกร้องมากเกินไปที่นายจ้างจะตอบสนองไม่ได้ เพราะการเจรจาต่อรองนั้นเป็นเรื่องภายในระหว่างสหภาพแรงงานกับนายจ้าง จึงย่อมจะหาทางที่จะตกลงกันด้วยดีเสมอ โดยมีให้กระทบกระเทือนต่อการทำงานร่วมกันระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง

การเจรจาต่อรองระหว่างสหภาพแรงงานกับนายจ้างกฎหมายมิได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการในการเจรจาต่อรองไว้ การเจรจาต่อรองสามารถจะกระทำในรูปแบบใดก็ได้ ขึ้นอยู่กับความพอใจของทั้งสองฝ่ายว่า จะเจรจากันได้ประสบความสำเร็จเร็ว หรือช้าเพียงไร

การระงับข้อพิพาทในกรณีปกติ จะกระทำโดยการประนีประนอม ข้อพิพาทแรงงานโดยผู้ประนีประนอมข้อพิพาท ซึ่งประธานคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์จังหวัด หรือประธานคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติแต่งตั้งเมื่อมีคำร้องขอจากคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่าย หรือโดยประธานคณะกรรมการดังกล่าวจะเห็นสมควร ผู้ประนีประนอมข้อพิพาทจะต้องพยายามติดต่อคู่พิพาททำความเข้าใจเพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของทั้งสองฝ่าย และช่วยเหลือเพื่อให้ยุติข้อพิพาท แต่ในกรณีที่ผู้ประนีประนอมข้อพิพาทเห็นว่าไม่มีทางใดที่จะช่วยให้ยุติกันได้ ผู้ประนีประนอมข้อพิพาทจะต้องถอนตัว และรายงานข้อเท็จจริงที่สำคัญเหล่านั้นให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ทราบ

ถ้าคู่กรณีทั้งสองฝ่ายหรือคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีข้อเรียกร้องมายังคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ให้มีการไกล่เกลี่ย หรือเมื่อเป็นกรณีเกี่ยวกับสวัสดิภาพทั่วไปของประชาชนตามคำร้องของคู่กรณี ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือเมื่อคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์เห็นสมควร หรือตามคำร้องของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานหรือผู้บริหารท้องถิ่น คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ก็จะทำการไกล่เกลี่ยเป็นขั้นตอนเป็นขั้นตอนต่อไป การไกล่เกลี่ยจะกระทำต่อหน้าคู่กรณีโดยพิจารณาข้อเท็จจริงต่างๆ แล้ว คณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะเสนอข้อยุติให้แก่คู่กรณีและแนะนำให้ยอมรับตามนั้นโดยเสนอข้อยุตินี้ จะมีการพิมพ์เผยแพร่และอาจโฆษณาทางหนังสือพิมพ์หรือวิทยุได้ด้วย ในกรณีเกี่ยวกับกิจการอันเป็นสวัสดิภาพทั่วไปของประชาชน ซึ่งได้แก่ กิจการอันเป็นกิจการที่เป็นสิ่งสำคัญต่อชีวิตประจำวันของประชาชน เช่น กิจการขนส่ง กิจการไปรษณีย์โทรเลข และโทรศัพท์ กิจการประปา ก๊าซและไฟฟ้า กิจการรักษายาบาลและการสาธารณสุข และกิจการอื่นที่นายกรัฐมนตรีจะประกาศกำหนด โดยความยินยอมของรัฐสภา คณะกรรมการไกล่เกลี่ยจะต้องกระทำการไกล่เกลี่ยให้เป็นที่ยุติโดยเร็วเป็นพิเศษ การไกล่เกลี่ยนี้ยังมีผลเช่นเดียวกับคำชี้ขาดโดยคณะอนุญาโตตุลาการ เนื่องจากข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างได้ระบุโดยตรงว่าให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์เป็นผู้วินิจฉัย การพิจารณาวินิจฉัยโดยคณะอนุญาโตตุลาการนี้กระทำโดยคณะกรรมการจำนวน 3 คน ซึ่งคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์เป็นผู้แต่งตั้ง และมีผลเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการว่าจ้างที่คู่กรณีจะต้องปฏิบัติตาม อย่างไรก็ตาม วิธีการที่กฎหมายบัญญัติ กรณีการประนอมข้อพิพาทแรงงาน การไกล่เกลี่ยหรือการพิจารณาวินิจฉัยโดยคณะอนุญาโตตุลาการนี้ไม่เป็นข้อจำกัดต่อการที่คู่กรณีจะยุติข้อพิพาทเป็นประการอื่นตามที่ตกลงกัน หรือตามกระบวนการที่ระบุไว้ในข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

การระงับข้อพิพาทแรงงานในกรณีฉุกเฉินจะกระทำในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นว่า ข้อพิพาทแรงงานนั้นเกี่ยวข้องกับสวัสดิการทั่วไปของประชาชน หรือมีผลลุกลามใหญ่โตหรือเกี่ยวกับกิจการอันมีลักษณะพิเศษ ซึ่งการหยุดนิ่งของกิจการนั้นเป็นอันตรายต่อเศรษฐกิจของชาติหรือชีวิตประจำวันของประชาชน และนายกรัฐมนตรีจะขอความเห็นเป็นการล่วงหน้าไปยังคณะกรรมการแรงงานแห่งชาติแล้วมีคำสั่งตามที่เห็นสมควร เมื่อคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติได้รับคำสั่งจากนายกรัฐมนตรี ก็ต้องพยายามอย่างที่สุดในอันที่จะจัดให้มีการยุติข้อพิพาทนั้น โดยการประนีประนอมไกล่เกลี่ยวินิจฉัยโดยอนุญาโตตุลาการเข้าสอบสวนแล้วโฆษณาข้อเท็จจริงให้ทราบเป็นการทั่วไปและเสนอแนะให้มีการใช้มาตรการที่จำเป็นเพื่อระงับข้อพิพาท ในกรณีนี้ถือว่าคณะกรรมการแรงงานแห่งชาติจะต้องวินิจฉัยคดีนี้เป็นพิเศษก่อนคดีอื่นๆ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งให้มีการวินิจฉัยโดยฉุกเฉินนี้ คู่กรณีจะกระทำการนัดหยุดงานหรือปิดงาน

หรือดำเนินการใดเพื่อให้สำเร็จตามข้อเรียกร้องไม่ได้เป็นเวลาอย่างน้อย 50 วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติวินิจฉัยชี้ขาด⁶³

2.6.2.2 สิทธิเสรีภาพของแรงงานด้านการรวมตัวและเจรจาต่อรองตามกฎหมายระหว่างประเทศ

สิทธิเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหภาพแรงงาน ได้เป็นที่ยอมรับและรับรองในกฎหมายภายในของประเทศอุตสาหกรรมต่างๆ โดยเฉพาะประเทศที่ไค้ใช้ และได้รับประโยชน์จากเสรีภาพดังกล่าวมาก่อน ได้พยายามผลักดันให้มีการยอมรับและรับรองสิทธิเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหภาพแรงงานในประเทศต่างๆ ในระหว่างประเทศ ซึ่งยังมีได้มีการรับรองสิทธิเสรีภาพดังกล่าว หรือมีการรับรองแล้วแต่ยังมีได้มีมาตรฐานที่เพียงพอ โดยจัดทำเป็นความตกลงระหว่างประเทศ ระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศในรูปของอนุสัญญา (Convention) ปฏิญญา (Declaration) หรือกติกา (Pact or Covenant) ดังเช่น อนุสัญญานับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน ค.ศ. 1948 (Convention Concerning Freedom of Association and Protection of the right to organise) และอนุสัญญานับที่ 98 ว่าด้วย การนำเอาสิทธิในการรวมตัวกันเป็นองค์กรและสิทธิในการเจรจาต่อรองไปปฏิบัติ ค.ศ. 1949 (Convention Concerning the application of the principles of the right to organise and to bargain collectively) ซึ่งเป็นความตกลงระหว่างประเทศต่างๆ กับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (Universal Declaration of human rights) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งเป็นความตกลงระหว่างประเทศต่างๆ กับองค์การสหประชาชาติ ความตกลงดังกล่าวไม่ว่าจะจัดทำในรูปแบบใด ได้มีการกำหนดคกฏเกณฑ์อันเป็นที่รับรองโดยชัดแจ้ง เพื่อให้รัฐต่างๆ ที่เป็นสมาชิกนำไปปฏิบัติอย่างเดียวกัน ความตกลงดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ

⁶³ Trade Union law (Japan) 1949 amendment 39 of 2 May 1978, Article 14, 15.

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกติการะหว่างประเทศทั้งสองฉบับ มีวัตถุประสงค์หลักมุ่งที่จะให้ความคุ้มครองเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน จึงมีการรับรองสิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันของคนงานสอดคล้องกันบางส่วน โดยกำหนดให้การรับรองสิทธิที่จะก่อตั้งและเข้าร่วมกับสหภาพแรงงานเพื่อคุ้มครองหรือปกป้องผลประโยชน์ของตน⁶⁴ แต่สำหรับอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการรวมตัวกันของคนงานโดยตรง มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิในการจัดตั้งองค์การของคนงาน การกำหนดสิทธิและหลักประกันขององค์การสหภาพแรงงาน สิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองจากการเลือกปฏิบัติเนื่องมาจากความเกี่ยวข้องกับสหภาพแรงงาน การส่งเสริมการเจรจาต่อรอง จึงอาจกล่าวได้ว่า อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศดังกล่าว มีส่วนสำคัญในการกำหนดหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการใช้สิทธิเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหภาพแรงงาน เพื่อให้ประเทศต่างๆ ที่เป็นสมาชิกลงไปปฏิบัติโดยการกำหนดมาตรการต่างๆ หรือการออกกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าว

2.6.2.3 สิทธิเสรีภาพของคนงานด้านการรวมตัวและเจรจาต่อรองตามกฎหมายไทย

จากการศึกษาวิวัฒนาการทางด้านกฎหมายแรงงานของไทย อาจกล่าวได้ว่าการให้ความคุ้มครองแรงงาน และการยอมรับสิทธิเสรีภาพในการรวมตัวของคนงานปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 และในตอนปลายของพุทธศตวรรษที่ 24 โดยการรับรองสิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันของคนงานในรูปของสมาคมไว้ในรัฐธรรมนูญ และการตราพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแรงงานแก่ลูกจ้าง และเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการรวมกันเป็นสหภาพแรงงานของลูกจ้าง แม้ว่าในสมัยการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยเฉพาะในตอนต้นของกรุงรัตนโกสินทร์ ตลอดมาจนถึงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ความสัมพันธ์ในลักษณะของการจ้างงานระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างจะปรากฏเด่นชัดขึ้นแล้วก็ตาม แต่เนื่องจากผู้ใช้แรงงานในช่วงเวลาดังกล่าวส่วนมากเป็นคนจีนซึ่งอพยพเข้ามาอยู่ในเมืองไทย ผู้ใช้แรงงานที่เป็นคนไทยมีจำนวนน้อย เพราะคนไทยส่วนใหญ่ยังคงมีความผูกพันอยู่กับเจ้าขุนมูลนายในระบบศักดินาอยู่ในสถานะไพร่และทาส

⁶⁴ 1. Universal Declaration of Human Rights, Article 23 <4> Everyone has the right to form and to join trade union for the protection of his interest.

2. International Covenant on Civil and Political Rights, Article 22<1> Everyone shall have the right to freedom association with others, including the right to form and join trade unions for the protection of his interests.

แม้เมื่อมีพระบรมราชโองการเกี่ยวกับการเลิกทาสในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้วก็ตาม แต่ไพร่และทาสส่วนหนึ่งก็ยังคงมีความผูกพันและอาศัยอยู่กับเจ้าขุนมูลนายเช่นเดิม และเนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่มีพื้นฐานการผลิตทางการเกษตรกรรมที่เป็นผลมาจากระบบศักดินา ซึ่งเป็นระบบที่พระมหากษัตริย์ทรงจัดแบ่งที่นาให้แก่พระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการไปถือครองดูแล โดยมีชาวนาผู้เป็นไพร่รับช่วงถือครองไปทำนาและส่งผลผลิตให้แก่เจ้านาย ข้าราชการ ความผูกพันกับปัจจัยการผลิตซึ่งเป็นที่นาและการรักษาความเป็นอิสระ จึงทำให้คนไทยส่วนใหญ่ยึดการประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก⁶⁵ สภาพการณ์ดังกล่าวมีผลต่อรัฐบาลในสมัยต่อๆ มาในการออกกฎหมายเพื่อให้ความคุ้มครองแรงงาน และการยอมรับสิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันของลูกจ้าง กล่าวคือ การที่มีลูกจ้างเป็นคนจีนเป็นจำนวนมาก ทำให้รัฐบาลอาศัยเป็นข้ออ้างในกรณีที่มีการเรียกร้องให้มีการออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานใช้บังคับว่า รัฐบาลไม่อยากจะออกกฎหมายมาคุ้มครองแรงงานลูกจ้างซึ่งเป็นคนจีน ผลที่เกิดขึ้นย่อมกระทบต่อลูกจ้างที่เป็นคนไทย แม้ว่ามีจำนวนน้อยในสมัยนั้น แต่ที่เพิ่มมากขึ้นในช่วงเวลาต่อมา ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างได้รับการยอมรับและบัญญัติไว้ในกฎหมายเอกชนเป็นครั้งแรก คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการจ้างแรงงาน ซึ่งเป็นการกำหนดสิทธิและหน้าที่ระหว่างเอกชนกับเอกชนที่มีฐานะเท่าเทียมกันตามหลักเสรีภาพในการทำสัญญา มิได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับค่าจ้างหรือการกำหนดสภาพการจ้าง ซึ่งเป็นลักษณะของการคุ้มครองแรงงาน และรัฐบาลก็ได้ตรากฎหมายออกมาคุ้มครองแรงงานที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะปัญหาการกดขี่ขูดรีดแรงงาน และการเอาเปรียบของนายจ้างต่อลูกจ้างยังเกิดขึ้นน้อยมากในสังคมไทย และด้วยเหตุผลที่ลูกจ้างส่วนใหญ่เป็นคนจีนดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ส่วนการยอมรับการรวมตัวกันของลูกจ้าง อาจกล่าวได้ว่าในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้มีการยอมรับการรวมตัวกันของลูกจ้าง โดยมีกฎหมายอนุญาตให้จดทะเบียนเป็นสมาคม ซึ่งลูกจ้างมีสิทธิที่จะรวมตัวกันจดทะเบียนเป็นสมาคมของลูกจ้างได้ และในสมัยนั้นลูกจ้างได้มีการรวมตัวกันแล้วแต่วัตถุประสงค์ของการรวมตัวกันเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการให้บริการสวัสดิการและเพื่อช่วยเหลือกันระหว่างสมาชิกดังเช่นสมาคมคนงานรถราง⁶⁶ ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อจะคุ้มครองผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้างระหว่างลูกจ้างกับนายจ้าง ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลักในการรวมตัวกันของลูกจ้างในประเทศอุตสาหกรรมต่างๆ การรับรองสิทธิเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคมตามรัฐธรรมนูญภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จะมีลักษณะของการตรวจสอบและควบคุมการดำเนินการของสมาคมต่างๆ เนื่องจากคณะราษฎรอยู่ในสถานะที่เกรงว่าผู้สูญเสียอำนาจเดิม

⁶⁵ เทียน อึ้งกุล. (2513). วิวัฒนาการบริหารแรงงานในประเทศไทย. หน้า 41.

⁶⁶ นิคม จันทรวินุ. (2517). วิวัฒนาการของสมาคมลูกจ้างในแรงงานไทย. หน้า 28.

จะแย่งชิงอำนาจคืน หรือมีการล้มล้างและแย่งชิงอำนาจระหว่างกัน ดังนั้นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสมาคม จึงมีลักษณะของการตรวจสอบและควบคุมมากกว่าการให้เสรีภาพอย่างเต็มที่ ดังจะเห็นได้จากการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยสมาคม ในปี พ.ศ. 2477 โดยเพิ่มเติมอำนาจนายทะเบียนสมาคมในหลายประการ กล่าวคือ

ประการแรก นายทะเบียนสมาคมมีอำนาจไม่รับจดทะเบียนสมาคมในกรณี ที่วัตถุประสงค์หรือกิจการของสมาคมน่าจะเป็นภัยอันตรายต่อสันติภาพของประชาชน หรืออาจจะก่อให้เกิดความไม่สงบในบ้านเมือง

ประการที่สอง ในกรณีที่มีเหตุสงสัยว่าสมาคมใดจะดำเนินการไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือภัยอันตรายต่อสันติภาพประชาชน นายทะเบียนสมาคมอาจสั่งให้สมาคมนั้นแจ้งวันเวลาประชุมทุกคราว มาให้ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง สมาคมใดมิได้ปฏิบัติตาม นายทะเบียนสมาคมมีอำนาจสั่งให้ปิดการประชุมสมาคมนั้นได้ แต่ครั้งหนึ่งไม่เกินสามเดือน

ประการที่สาม นายทะเบียนสมาคมมีอำนาจคัดชื่อสมาคมออกจากทะเบียน ถ้าปรากฏว่าวัตถุประสงค์ หรือภารกิจของสมาคมใดกลายเป็นภัยอันตรายต่อสันติภาพของประชาชน หรือน่าจะก่อให้เกิดความไม่สงบในบ้านเมือง

การยอมรับและรับรองสิทธิเสรีภาพในการรวมกันของคนงานเป็นสหภาพแรงงานของไทย ได้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับ โดยรัฐธรรมนูญให้อำนาจขององค์กรนิติบัญญัติออกกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้สิทธิเสรีภาพนั้น ดังนั้น สิทธิเสรีภาพดังกล่าวจะมีมากน้อยเพียงใด หรืออาจถูกจำกัดภายใต้สภาวะการณ์เช่นใด ย่อมแสดงออกได้โดยบทบัญญัติของกฎหมายเหล่านั้น ความเป็นมาในการยอมรับและรับรองสิทธิเสรีภาพในการรวมกันของคนงานเป็นสหภาพแรงงาน จึงพิจารณาได้จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้สิทธิเสรีภาพ ดังจะได้กล่าวต่อไป

ก. การรับรองสิทธิเสรีภาพในการรวมกันของคนงานตามรัฐธรรมนูญ
สิทธิเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหภาพแรงงานของชนชาวไทย ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 รัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ทำให้การรับรองเสรีภาพดังกล่าว คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม ฉบับลงวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 โดยให้การรับรองสิทธิเสรีภาพในการตั้งสมาคม รัฐธรรมนูญใช้คำว่า สมาคม เนื่องจากว่าก่อนที่จะมีการรับรองสิทธิเสรีภาพดังกล่าวในรัฐธรรมนูญ ได้มีกฎหมายอนุญาตให้จัดตั้งสมาคมขึ้นได้ตามพระราชบัญญัติสมาคม พ.ศ. 2457 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยสมาคม ซึ่งประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2467 และมีผลยกเลิกพระราชบัญญัติสมาคม พ.ศ. 2457 ทั้งนี้ เพื่อเป็นการรับรองสิทธิเสรีภาพที่มีมาก่อนหน้านี้แล้ว คำว่า สหภาพแรงงาน

ซึ่งเป็นการรวมตัวกันของคนงานในความหมายเดียวกันกับการรวมตัวกันเป็นสมาคมของคนงาน เริ่มมีบัญญัติไว้ในกฎหมายเป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 แต่อย่างไรก็ตาม คำว่า สหภาพ ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 และรัฐธรรมนูญที่บัญญัติขึ้นภายหลังจากนั้นทุกฉบับ แม้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับเริ่มแรก กับฉบับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517 เป็นต้นไป จะใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกัน แต่ความหมายของการรับรองสิทธิ เสรีภาพไม่แตกต่างกัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ ที่ให้การรับรองสิทธิ เสรีภาพในการรวมตัวกันของคนงาน ได้รับรองสิทธิเสรีภาพไว้อย่างสัมพัทธ์ (Relative) กล่าวคือ รัฐสงวนไว้ซึ่งอำนาจในอันที่จะจำกัดการใช้สิทธิและเสรีภาพนั้นๆ ในภายหลังได้⁶⁷ การรับรองสิทธิ เสรีภาพไว้อย่างสัมพัทธ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มี 2 ลักษณะ คือ

ลักษณะแรก เป็นการรับรองโดยยอมให้รัฐสภาออกกฎหมายจำกัด สิทธิและเสรีภาพได้เฉพาะกรณีที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นการรับรอง โดยไม่ยอมให้รัฐสภาออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามชอบใจ โดยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญว่า จะออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้เฉพาะกฎหมายเรื่องนั้นเรื่องนี้ หรือเฉพาะกฎหมาย เพื่อประโยชน์อย่างนั้นอย่างนี้เท่านั้น⁶⁸ การรับรองเสรีภาพในลักษณะดังกล่าว ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 44 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 มาตรา 43 ดังนี้

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ หรือหมู่คณะอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัย อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน หรือเพื่อ รักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอน ในทางเศรษฐกิจ”

⁶⁷ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. เล่มเดิม. หน้า 20.

⁶⁸ หยุด แสงอุทัย ข (2511). คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2511) เรียงมาตรา.

การรับรองเสรีภาพในลักษณะดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับ บัญญัติไว้เหมือนกัน โดยวรรคแรกให้เสรีภาพ และวรรคสองให้อำนาจออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพ แต่จำกัดเสรีภาพได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะใน 3 กรณีเท่านั้น คือ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ

ลักษณะที่สอง เป็นการรับรองโดยยอมให้รัฐสภาออกกฎหมาย จำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยไม่จำกัด ซึ่งหมายความว่า รัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติวางไว้เป็นหลักว่า บุคคลมีสิทธิลักษณะดังกล่าว ปრაกฏอยู่ในรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับ ยกเว้นฉบับที่รับรองไว้ในลักษณะแรก และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 มาตรา 14 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เลหะสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งพรรคการเมือง การอาชีพ ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย”

การรับรองเสรีภาพในลักษณะเช่นนี้เป็นการรับรองภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย ซึ่งยอมให้รัฐสภาออกกฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพได้ตามที่เห็นสมควร เมื่อเปรียบเทียบกับ การรับรองเสรีภาพในลักษณะแรก จะเห็นได้ว่า ลักษณะที่สอง รัฐธรรมนูญให้อำนาจรัฐสภา ออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพได้กว้างขวางกว่า แต่อย่างไรก็ตามรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกส่วนใหญ่ ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ย่อมต้องคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ การออกกฎหมายใดๆ ที่จะมีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รัฐสภาจะต้องคำนึงถึงหลักแห่งความได้สัดส่วนระหว่างผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับเอกชนจากกฎหมายฉบับนั้น กับผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับส่วนรวมหรือประโยชน์มหาชน⁶⁹

การรับรองเสรีภาพในการรวมตัวกันของคนงานอย่างสัมพัทธ์ดังกล่าวมาแล้ว นับว่าเป็นการรับรองเสรีภาพอย่างมีข้อจำกัด เพราะเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหภาพแรงงาน เป็นเสรีภาพในการกระทำ จึงอาจมีผลกระทบกระเทือนต่อประโยชน์ของผู้อื่นหรือของสังคม หรือก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในสังคม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ เป็นการจำกัดเสรีภาพอย่างพอเหมาะพอควร เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น และหรือเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชน แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญทุกฉบับได้ให้ความคุ้มครองต่อเสรีภาพที่ได้รับรองไว้ กล่าวคือ แม้รัฐธรรมนูญจะให้อำนาจองค์กรนิติบัญญัติออกกฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพได้ แต่ต้องไม่ถึงขนาดเป็นการตัดหรือเพิกถอนสิทธิเสรีภาพนั้น ถ้าหากกฎหมายใดมีบทบัญญัติที่กำหนดให้ตัดหรือเพิกถอน

⁶⁹ หยุด แสงอุทัย ข แหล่งเดิม. หน้า 138.

สิทธิเสรีภาพใดๆ ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ย่อมเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และบทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้⁷⁰

ข. สิทธิและเสรีภาพของแรงงานในการรวมตัวและเจรจาต่อรองกัน ตามกฎหมายลำดับรอง

หากจะพิจารณากฎหมายที่ให้สิทธิในการรวมตัวกันเป็นสมาคมที่ใช้บังคับอยู่ก่อนที่รัฐธรรมนูญจะให้การรับรองสิทธิเสรีภาพของแรงงานนั้น จะเห็นได้ว่า ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ว่าด้วยสมาคม เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการรวมกันเป็นสมาคมไว้แล้วหรือก่อนหน้านั้น คือ พระราชบัญญัติสมาคม พ.ศ. 2457 ซึ่งถูกยกเลิกเมื่อมีการบัญญัติประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังกล่าว แต่หลักเกณฑ์เหล่านั้นเป็นเรื่องของการรวมกันเป็นสมาคมทั่วไป ดังจะเห็นได้จากมาตรา 1274 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “อันว่าสัญญาตั้งสมาคมนั้น คือ สัญญาซึ่งบุคคลหลายคนตกลงเข้ากัน เพื่อทำการอันใดอันหนึ่งร่วมกัน อันมิใช่เป็นการหาผลกำไรแบ่งปันกัน” ซึ่งการรวมตัวกันของแรงงาน เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้าง ก็ถือว่าเป็นการรวมกันเป็นสมาคมอย่างหนึ่ง แต่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยสมาคม มิใช่กฎหมายเฉพาะที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้เสรีภาพในการรวมตัวกันของแรงงาน กฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ คือ พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้การคุ้มครองแรงงานและกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้สิทธิเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหภาพแรงงานของลูกจ้างโดยเฉพาะ รวมอยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกัน พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ได้อาศัยหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา ฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เป็นแนวทางในการบัญญัติหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้สิทธิเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหภาพแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ที่จะให้ลูกจ้างรวมกันเป็นสหภาพแรงงานเพื่อเจรจาต่อรองกับนายจ้าง เพราะการรวมตัวกันเรียกร้องและเจรจาต่อรองกับนายจ้าง ทำให้ลูกจ้างมีอำนาจในการต่อรองที่เท่าเทียมกับนายจ้างยิ่งกว่าลูกจ้างแต่ละคน หรือลูกจ้างที่มีได้รวมกันเป็นองค์กรอันเป็นหลักการสากล ซึ่งใช้ได้ผลมาแล้วในประเทศอุตสาหกรรมต่างๆ เจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวได้แสดงออกโดยมีบทบัญญัติกำหนดให้สหภาพแรงงานเป็นตัวแทน

⁷⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492

มาตรา 178 “บทบัญญัติแห่งกฎหมายใด มีข้อความแย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511

มาตรา 174 “บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีข้อความแย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

ในการเข้าเจรจาต่อรอง และทำสัญญาการร่วมเจรจาต่อรองกับนายจ้างหรือสมาคมนายจ้าง โดยนายจ้างมีหน้าที่ที่จะต้องเจรจาต่อรองด้วย หากนายจ้างฝ่าฝืนกฎหมายกำหนดเป็นความผิดและมีโทษทางอาญา และเมื่อไม่สามารถที่จะเจรจาต่อรองและตกลงกันได้ กฎหมายกำหนดให้สหภาพแรงงาน สหพันธ์ หรือนั้นมีสิทธิสั่งนัดหยุดงาน บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวเป็นลักษณะของการบังคับโดยทางอ้อมให้ลูกจ้างต้องรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงาน เพราะถ้าไม่รวมกันจะมีผลในทางกฎหมาย คือ การเจรจาต่อรองกับลูกจ้างแต่ละคนหรือหลายคนโดยไม่ผ่านสหภาพหรือสหพันธ์ ไม่ถือว่าเป็น “ข้อพิพาทแรงงาน” เพราะกฎหมายกำหนดให้เป็นสิทธิของสหภาพแรงงานเท่านั้น และนายจ้างไม่มีหน้าที่ที่จะต้องเจรจาต่อรองด้วย⁷¹ และประการสุดท้าย หากลูกจ้างใช้สิทธินัดหยุดงาน จะเป็นการนัดหยุดงานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะการนัดหยุดงานต้องโดยคำสั่งของสหภาพแรงงานหรือสหพันธ์เท่านั้นจึงจะชอบด้วยกฎหมาย หรืออาจกล่าวได้ว่า⁷² เป็นการให้เสรีภาพในลักษณะบังคับให้ใช้เสรีภาพนั้น หลักการดังกล่าวอาจก่อให้เกิดผลดีและผลเสีย ผลดี ก็คือ ระบบสหภาพแรงงาน หากนำไปใช้อย่างถูกต้องย่อมเป็นประโยชน์ต่อลูกจ้างและนายจ้าง และก่อให้เกิดสันติสุข

⁷¹ พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499

มาตรา 69 “สหภาพแรงงานมีสิทธิเข้าร่วมเจรจาต่อรองและทำสัญญาการร่วมเจรจาต่อรองกับนายจ้างหรือสมาคมนายจ้าง”

มาตรา 81 “กิจกรรมดังต่อไปนี้ จะกระทำได้ก็แต่โดยมติของที่ประชุมใหญ่

(3) เลือกตั้งหรือเลือกตั้งซ่อมกรรมการอำนวยการ และผู้แทนร่วมเจรจาต่อรอง

(4) กำหนดอำนาจของผู้ร่วมเจรจาต่อรอง

มาตรา 113 “ในการเจรจาต่อรอง ให้ผู้แทนร่วมเจรจาต่อรอง เป็นผู้มีอำนาจทำการแทนสหภาพแรงงานหรือสหพันธ์แรงงานได้

⁷² พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499

มาตรา 134 “นายจ้างผู้ใด ขัดขวาง หรือหลีกเลี่ยงไม่ยอมเจรจากับสหภาพแรงงาน สหพันธ์ หรือผู้แทนร่วมเจรจาต่อรอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”.

มาตรา 59 “ข้อบังคับว่าด้วยวิธีการจัดการสหภาพแรงงาน ต้องมีข้อความอย่างน้อยดังต่อไปนี้

(11) การดำเนินการ ตลอดจนวิธีการพิจารณาในการตัดหยุดงาน..

มาตรา 81 “กิจกรรมดังต่อไปนี้ จะกระทำได้ก็แต่โดยมติที่ประชุมใหญ่

(8) แต่งตั้งคณะกรรมการสั่งนัดหยุดงาน ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าเก้าคน”

มาตรา 119 “เมื่อพ้นกำหนดสี่สิบวัน นับแต่วันที่คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ได้รับข้อพิพาทแรงงาน หรือเมื่อได้รับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์แล้วสหภาพแรงงาน สหพันธ์ นายจ้าง หรือสมาคมนายจ้าง มีสิทธิสั่งนัดหยุดงาน หรือปิดงานดจ้าง หรือสั่งปิดงานดจ้างก็ได้ แล้วแต่กรณี ในเมื่อได้แจ้งให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ และคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ก่อนวันนัดหยุดงานหรือปิดงานดจ้าง...”

ในวงการอุตสาหกรรม แต่รัฐต้องให้ความรู้เกี่ยวกับระบบสหภาพแรงงานแก่ลูกจ้าง และผู้บริหารของสหภาพแรงงาน ส่วนผลเสีย ก็คือ ถ้าหากนายจ้างขัดขวางการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานของลูกจ้าง และกลไกของรัฐยังไม่พร้อมที่จะตรวจสอบและเยียวยาลูกจ้าง เมื่อไม่สามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานได้ ก็ไม่อาจยื่นข้อเรียกร้องและเจรจาต่อรองกับนายจ้างเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการทำงานของตนเองได้ กฎหมายฉบับนี้มีได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการรวมตัวกันของนายจ้าง ดังนั้น การรวมตัวกันเป็นองค์กรของนายจ้างจึงต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยสมาคม

กฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการใช้สิทธิเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหภาพแรงงานของลูกจ้างอีกฉบับหนึ่ง คือ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การแรงงานสัมพันธ์ ลงวันที่ 16 เมษายน 2515 และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การแรงงานสัมพันธ์ (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 26 สิงหาคม 2517 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 ซึ่งศาลฎีกาได้พิพากษา โดยคำพิพากษาฎีกาที่ 779/2519 “วินิจฉัยว่าประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวมีผลใช้บังคับอย่างกฎหมาย” แต่เป็นกฎหมายที่ออกมาต่างยุคต่างสมัยกับพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 และออกมาภายหลังที่พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ถูกยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2501 ซึ่งเป็นผลให้ลูกจ้างไม่มีสิทธิและเสรีภาพที่จะรวมกันเป็นองค์กรเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของตนเอง เป็นระยะเวลาหลายปี ประกาศกระทรวงมหาดไทยฉบับดังกล่าวมีสาระสำคัญที่แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 คือ ให้สิทธิลูกจ้าง แม้ไม่ได้รวมกันเป็นสหภาพแรงงานยื่นข้อเรียกร้องได้ และให้ความสำคัญกับสหภาพแรงงานลดน้อยลง กฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการใช้สิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันของลูกจ้าง ทั้งที่สอดคล้องและแตกต่างกันพอสมควร

บทที่ 3

หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของแรงงานด้านการรวมตัวและเจรจาต่อรอง ตามกฎหมายระหว่างประเทศและตามกฎหมายไทย

สิทธิและเสรีภาพของแรงงานในการรวมตัวและเจรจาต่อรอง เป็นหลักการพื้นฐานสำคัญ
ของมนุษย์ในการที่จะอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างสันติสุขและเป็นธรรม หลักการดังกล่าวจึงถูกกำหนดไว้
ทั้งในมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ กฎหมายสูงสุดหรือรัฐธรรมนูญและกฎหมายเฉพาะ
ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

3.1 หลักในการรวมตัวและเจรจาต่อรองตามมาตรฐานสิทธิมนุษยชน

3.1.1 หลักปรัชญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในการรวมตัว และเจรจาต่อรอง¹

สิทธิและเสรีภาพในการรวมตัวและเจรจาต่อรองได้รับการรับรองและประกาศ
โดยสมัชชาสหประชาชาติในวันที่ 10 ธันวาคม 2491 มีหลักการสำคัญดังนี้

(1) ในข้อ 1 ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนกำหนดว่ามนุษย์ทั้งหลาย
เกิดมามีอิสระและเสมอภาคกันในเกียรติศักดิ์และสิทธิต่างมีเหตุผลและมโนธรรม และควรปฏิบัติต่อกัน
ด้วยเจตนารมณ์แห่งภราดรภาพ

(2) ในข้อ 19 มีหลักว่าทุกคนมีสิทธิในอิสรภาพแห่งความเห็นและการแสดงออก
สิทธินี้รวมถึงอิสรภาพในการที่จะถือเอาความเห็นโดยปราศจากการสอดแทรก และที่จะแสวงหา
และแจกจ่ายข่าวสาร และความคิดเห็นไม่ว่าจะโดยวิธีใดๆ และโดยไม่คำนึงถึงเขตแดน

(3) ในข้อ 23 กำหนดให้ทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะจัดตั้ง และที่จะเข้าร่วมสหพันธ์
กรรมกร เพื่อความคุ้มครองแห่งผลประโยชน์ของตน

¹ ศราวุฒิ ปทุมราช. (2544). สิทธิมนุษยชน. หน้า 9-15.

เนื่องจากปฎิญาสาทว่าด้วยสิทธิมนุษยชนดั่งกล่าวนี้ เป็นเพียงคำประกาศ จึงไม่มีสภาพบังคับเป็นกฎหมาย หากประเทศใดประเทศหนึ่งละเมิดหลักการในปฎิญา ก็ไม่มีบทลงโทษ แก่ประเทศนั้น องค์การสหประชาชาติจึงได้จัดทำหลักการของสิทธิมนุษยชนในรูปของกฎหมาย สิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ประกอบด้วยกติการะหว่างประเทศและอนุสัญญาะหว่างประเทศ ดั่งนี้

3.1.2 กติการะหว่างประเทศและอนุสัญญา

3.1.2.1 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม²

กติกาดังกล่าวมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 3 มกราคม 2519 ประเทศไทย เข้าเป็นภาคีโดยการภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ. 2542 มีสาระสำคัญดั่งนี้

ในข้อ 8 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ได้วางหลักไว้ว่า

1. รัฐภาคีแห่งกติกานี้จะรับที่จะประกัน

1.1 สิทธิของทุกคนที่จะก่อตั้งสหภาพแรงงาน และเข้าร่วมสหภาพ แรงงานตามที่ตนเลือก เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของตน ทั้งนี้ โดยขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ขององค์การที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ห้ามจำกัดการใช้สิทธินี้นอกจากที่ได้กำหนด โดยกฎหมายและที่จำเป็นในสังคมประชาธิปไตยเพื่อประโยชน์ของความมั่นคงแห่งชาติ หรือ ความสงบเรียบร้อยของส่วนรวม หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น

1.2 สิทธิของสหภาพแรงงานที่จะจัดตั้งสหพันธ์แห่งชาติ และสิทธิ ของสมาพันธ์แห่งชาติ ที่จะก่อตั้งหรือเข้าร่วมกับองค์การสหภาพแรงงานระหว่างประเทศ

1.3 สิทธิของสหภาพแรงงานที่จะดำเนินอย่างเสรี โดยไม่ขึ้นอยู่กับ การจำกัดใดๆ นอกจากที่ได้กำหนดโดยกฎหมายและซึ่งจำเป็นในสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์ ของความมั่นคงแห่งชาติ หรือความสงบเรียบร้อยของส่วนรวม หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ของบุคคลอื่น

1.4 สิทธิที่จะนัดหยุดงาน หากใช้สิทธิโดยสอดคล้องกับกฎหมาย ของประเทศนั้น

² ศราวุฒิ ปทุมราช. แหล่งเดิม. หน้า 28-29.

2. ความในข้อนี้ ไม่ห้ามการกำหนดข้อจำกัดอันชอบด้วยกฎหมายในการใช้สิทธิเหล่านี้โดยทหารหรือฝ่ายบริหารของรัฐ

3. ไม่มีข้อความใดในข้อนี้ที่ให้อำนาจรัฐภาคีแห่งอนุสัญญาว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน ค.ศ. 1948 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ให้ใช้มาตรการทางนิติบัญญัติหรือการใช้กฎหมายในลักษณะ ซึ่งจะทำให้เสื่อมเสียต่อหลักประกันที่ให้ไว้ในอนุสัญญานั้น

3.1.2.2 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง³

มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2519 และประเทศไทยเข้าเป็นภาคีโดยการภาคยานุวัติ ซึ่งมีผลบังคับใช้กับประเทศไทยตั้งแต่เดือนมกราคม พ.ศ. 2540 มีสาระสำคัญดังนี้

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองได้วางหลัก

ไว้ในข้อ 19 มีใจความว่า

1. บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะมีความคิดเห็นโดยปราศจากการแทรกแซง

2. บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิเสรีภาพแห่งการแสดงออก สิทธินี้รวมถึงเสรีภาพที่จะแสวงหารับและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและความคิดทุกประเภท โดยไม่คำนึงถึงพรมแดน ทั้งนี้ไม่ว่าด้วยวาจา เป็นลายลักษณ์อักษร หรือการตีพิมพ์ในรูปแบบของศิลปะ หรือโดยอาศัยสื่อประการอื่นตามที่ตนเลือก

3. การใช้สิทธิตามที่บัญญัติในวรรค 2 ของข้อนี้ ต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบพิเศษควบคู่ไปด้วย การใช้สิทธิดังกล่าวอาจมีข้อจำกัดในบางเรื่อง แต่ทั้งนี้ข้อจำกัดนั้นต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายและจำเป็นต่อ

3.1 การเคารพในสิทธิหรือชื่อเสียงของบุคคลอื่น

3.2 การรักษาความมั่นคงของชาติหรือความสงบเรียบร้อย หรือการสาธารณสุขหรือศีลธรรมของประชาชน

³ ศราวุฒิ ปทุมราช. แหล่งเดิม. หน้า 64-65.

ส่วนข้อ 21 ได้กำหนดให้ สิทธิในการชุมนุมโดยสงบย่อมได้รับการยกย่อง การจำกัดการใช้สิทธินี้จะกระทำมิได้ นอกจากจะกำหนดโดยกฎหมายและเพียงเท่าที่จำเป็นสำหรับ สังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติหรือความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุขหรือศีลธรรมของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น

ส่วนข้อ 22 แห่งกติกาดังกล่าว ได้วางหลักไว้ว่า

1. บุคคลย่อมมีสิทธิในเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม รวมทั้งสิทธิที่จะก่อตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงานเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตน
2. การจำกัดการใช้สิทธินี้จะกระทำมิได้ นอกจากจะกำหนดโดยกฎหมายและเพียงเท่าที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น ความในข้อนี้ไม่ห้ามการวางข้อจำกัดอันชอบด้วยกฎหมายในการใช้สิทธินี้ของทหารและตำรวจ

3.1.2.3 อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ⁴

มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 3 กันยายน พ.ศ. 2524 ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีแล้ว มีผลผูกพันประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 8 กันยายน พ.ศ. 2528 มีสาระสำคัญ ดังนี้

รัฐภาคีจะใช้มาตรการที่เหมาะสมทุกประการเพื่อจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี ในด้านที่เกี่ยวกับการเมืองและทั่วๆ ไปของประเทศ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งจะให้ประกันแก่สตรี ภายใต้ง่อนไขแห่งความเสมอภาคกับบุรุษ ซึ่งสิทธิที่จะเข้าร่วมในองค์การและสมาคมที่ไม่ได้เป็นของรัฐ ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับความเป็นอยู่แบบทั่วๆ ไป และที่เกี่ยวกับการเมืองของประเทศ ซึ่งบัญญัติไว้ใน ข้อ 7 (ค) แห่งอนุสัญญาดังกล่าว

3.1.3 ปฏิญญาสากลว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน

นับตั้งแต่องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ก่อตั้งขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2462 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความยุติธรรมทางสังคม การรับรองและเคารพสิทธิมนุษยชน สนับสนุนให้เกิดความเป็นธรรมในการใช้แรงงานยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีแก่คนงาน ภารกิจหลัก

⁴ สรรวาศิ ปทุมราช. แหล่งเดิม. หน้า 107.

ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การกำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2462 ถึงปี พ.ศ. 2550 ที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศได้รับรองอนุสัญญาแล้วทั้งสิ้น 197 ฉบับ และประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาดังกล่าวไปแล้ว 14 ฉบับ⁵

องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้เริ่มรณรงค์ให้ประเทศสมาชิกให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิพื้นฐานอย่างต่อเนื่องหลังจากการประชุมสุดยอดเพื่อการพัฒนาสังคม (UN World Summit for Social Development) ที่กรุงโคเปนเฮเกน ประเทศเดนมาร์ก เมื่อปี พ.ศ. 2538 ที่ได้มีมติรับรองพันธกิจและแผนปฏิบัติการของ ILO เกี่ยวกับ “สิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงาน” ได้แก่ การจัดการใช้แรงงานบังคับ เสรีภาพในการสมาคม การไม่เลือกปฏิบัติการทำงานและการจัดการใช้แรงงานเด็ก ซึ่งพันธกิจขององค์การแรงงานระหว่างประเทศก็ได้รับการเน้นย้ำในที่ประชุมรัฐมนตรีองค์การการค้าโลก (WTO) ที่ประเทศสิงคโปร์เมื่อปี พ.ศ. 2539 ประเทศต่างๆ ที่ร่วมประชุมได้ทบทวนพันธกิจในการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลัก และย้ำว่า ILO เป็นองค์กรผู้ทรงอำนาจในการกำหนดและดำเนินการเกี่ยวกับมาตรฐานแรงงาน ต่อมาที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ สมัยที่ 86 เมื่อเดือนมิถุนายน 2541 ก็ได้มีมติรับรองปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน (Declaration on Fundamental Principles and Right at Work) ซึ่งมีผลให้ประเทศสมาชิกที่แม้จะยังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาหลักต้องเคารพและส่งเสริมหลักการตามอนุสัญญาเหล่านี้ให้ได้ผลจริงจังมากขึ้น ขณะที่ ILO ต้องระดมสรรพกำลังทั้งด้านวิชาการและการเงินเพื่อช่วยเหลือประเทศสมาชิกให้บรรลุความตั้งใจที่จะปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักให้ได้

หลังจากนั้น นับแต่ปี พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้มีหนังสือถึงรัฐบาลประเทศสมาชิกทุกปี เพื่อผลักดันให้ประเทศสมาชิกพิจารณาให้สัตยาบันอนุสัญญาหลักให้ครบทั้ง 8 ฉบับ ซึ่งได้แก่

- 1) อนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงาน ค.ศ. 1930
- 2) อนุสัญญาฉบับที่ 105 ว่าด้วยการยกเลิกการเกณฑ์แรงงาน ค.ศ. 1957
- 3) อนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน ค.ศ. 1948
- 4) อนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวกันและการร่วมเจรจาต่อรอง ค.ศ. 1949

⁵ กัจจ นากซึน. (2548). มาตรฐานแรงงานหลักขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ: กฎหมายแรงงานไทย.

⁶ วีระ ศรีธรรมรักษ์. (2549). เอกสารการสอนกฎหมายแรงงาน.

(5) อนุสัญญาฉบับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่ากันของคนงานชายหญิงในงานที่มีค่าเท่ากัน ค.ศ. 1951

(6) อนุสัญญาฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ ค.ศ. 1958

(7) อนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่ให้งานได้ ค.ศ. 1973

(8) อนุสัญญาฉบับที่ 182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ค.ศ. 1999
 ทั้งนี้อาจแบ่งอนุสัญญาหลักเป็นกลุ่มเรื่องที่มีลักษณะสัมพันธ์กันได้ 4 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่ว่าด้วยการจัดการใช้แรงงานบังคับ (อนุสัญญาฉบับที่ 29 และ 105) กลุ่มที่ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม (อนุสัญญาฉบับที่ 87 และ 98) กลุ่มที่ว่าด้วยการไม่เลือกปฏิบัติ (อนุสัญญาฉบับที่ 100 และ 111) และกลุ่มที่ว่าด้วยการห้ามใช้แรงงานเด็ก (อนุสัญญาฉบับที่ 138 และ 182)

ในปัจจุบัน ประเทศไทยให้สัตยาบันอนุสัญญาหลักขององค์การแรงงานระหว่างประเทศแล้ว จำนวน 5 ฉบับ ได้แก่ อนุสัญญาฉบับที่ 29 ให้สัตยาบันเมื่อปี พ.ศ. 2512 ฉบับที่ 105 ให้สัตยาบันเมื่อปี พ.ศ. 2512 ฉบับที่ 100 ให้สัตยาบันเมื่อปี พ.ศ. 2542 ฉบับที่ 182 ให้สัตยาบันเมื่อปี พ.ศ. 2544 และฉบับที่ 138 ให้สัตยาบันเมื่อปี พ.ศ. 2547 ซึ่งจะเห็นว่าอนุสัญญาฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 ในกลุ่มที่ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม แม้องค์การแรงงานระหว่างประเทศจะพยายามเน้นย้ำให้เห็นว่าสิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่จะนำไปสู่การคุ้มครองสิทธิด้านอื่นๆ อันจะนำมาซึ่งความก้าวหน้าทางสังคม การพัฒนาที่ยั่งยืน ความเสมอภาคและการต่อต้านความยากจนก็ตาม แต่ประเทศไทยก็ยังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาทั้งสองฉบับดังกล่าวแต่อย่างใด

3.2 หลักสิทธิและเสรีภาพของคนงานในการรวมตัวและเจรจาต่อรองตามอนุสัญญาว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการเจรจาต่อรองร่วม

3.2.1 อนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม การคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน ค.ศ. 1948 (พ.ศ. 2491)⁷

อนุสัญญาฉบับนี้เป็นแม่บทเกี่ยวกับการรวมตัวเป็นองค์กรของผู้ใช้แรงงาน โดยได้กำหนดสิทธิพื้นฐานในเรื่องเสรีภาพในการรวมตัวกัน และคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้ง ซึ่งได้ให้สิทธิเท่าเทียมกันแก่นายจ้างและผู้ใช้แรงงาน โดยปราศจากข้อแตกต่างในการที่จะมีอิสระในการก่อตั้ง หรือการเข้าร่วมองค์กร โดยการเลือกด้วยตัวของเขาเองปราศจากอุปสรรคที่จะมาขัดขวาง

⁷ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2547). กรณีศึกษาเรื่องการละเมิดสิทธิแรงงานด้านการรวมตัวและเจรจาต่อรองร่วม. หน้า 32-33.

ซึ่งหมายความว่าผู้ใช้แรงงานทุกคนทั้งภาครัฐและเอกชนในทุกอาชีพโดยไม่ยกข้อแตกต่างในเรื่องของเพศ ศิวั เชื้อชาติ สัญชาติ หรือลัทธิความเชื่อทางการเมืองมาเป็นข้อยกเว้น แต่ยกเว้นอาชีพทหารและตำรวจ ซึ่งหมายความว่าผู้ใช้สิทธิก่อตั้งองค์การนี้จำต้องไม่เป็นปฏิปักษ์กับกฎเกณฑ์หรือข้อบังคับของกฎหมายที่แต่ละประเทศมีอยู่ ซึ่งมีหลักสำคัญดังนี้

(1) แรงงานและนายจ้างสามารถใช้สิทธิในการรวมตัวกันได้อย่างเสรี โดยไม่ต้องได้รับการอนุญาตล่วงหน้าและปราศจากการเลือกปฏิบัติ

(2) เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องละเว้นจากการแทรกแซง หรือการขัดขวางซึ่งจะเป็นการจำกัดสิทธิในการกร่างธรรมนูญ และกฎข้อบังคับการคัดเลือกผู้แทน การจัดการบริหารงาน และการดำเนินกิจกรรมขององค์กรของแรงงานและนายจ้าง

(3) องค์กรของนายจ้างและแรงงาน ต้องมีสิทธิก่อตั้งและมีเสรีภาพในการเข้าร่วมสหพันธ์และสมาพันธ์ได้ และองค์กรสหพันธ์หรือสมาพันธ์ดังกล่าวต้องมีสิทธิเข้าเป็นภาคีกับองค์กรระหว่างประเทศของนายจ้างและแรงงานได้

(4) การนำหลักการ (1) - (3) ไปใช้บังคับกับทหารและตำรวจต้องได้รับการพิจารณา กำหนดโดยกฎหมายแห่งชาติเท่านั้น

3.2.2 อนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวกันและการร่วมเจรจาต่อรอง ค.ศ. 1949 (พ.ศ. 2492)⁸

อนุสัญญาฉบับที่ 98 กำหนดไว้ว่า ผู้ใช้แรงงานจะต้องได้รับความคุ้มครองอย่างเพียงพอต่อการกระทำใดๆ ที่จะเป็นปฏิปักษ์ต่อการรวมตัวกันของผู้ใช้แรงงานในเรื่องเกี่ยวกับการว่าจ้าง

การคุ้มครองดังกล่าวจะนำมาใช้โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อการกระทำที่คาดว่าจะเป็น การว่าจ้างผู้ใช้แรงงานขึ้นอยู่กับเงื่อนไขว่า เขาจะต้องไม่เข้าร่วมในสหภาพหรือจะต้องสละความเป็นสมาชิกภาพออกจากสหภาพแรงงานและเป็นสาเหตุให้มีการไล่ออก หรือมิฉะนั้นก็ให้ ความไม่เป็นธรรมต่อผู้ใช้แรงงาน เนื่องจากเหตุผลว่าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน หรือเนื่องจากการเข้าร่วมกิจกรรมสหภาพแรงงานนอกเวลาทำงาน หรือในระหว่างเวลาทำงาน โดยได้รับความยินยอมจากนายจ้างและผู้ใช้แรงงาน จะได้รับความคุ้มครองอย่างเพียงพอต่อการกระทำใดๆ อันเป็นการแทรกแซง ซึ่งกันและกัน หรือเป็นการแทรกแซงโดยผู้แทนหรือสมาชิกด้วยกันในด้านการจัดตั้งการดำเนินงาน หรือการบริหารงาน

⁸ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. แหล่งเดิม. หน้า 33-34.

มาตรการที่เหมาะสมกับสภาพของประเทศ ควรได้รับการกำหนดขึ้นเท่าที่จำเป็น เพื่อเป็นการกระตุ้นและส่งเสริมการพัฒนา และการใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ในด้านการเจรจาด้วยวิธี สมัครใจระหว่างนายจ้างหรือองค์กรนายจ้างและผู้ใช้แรงงานในเรื่องเงื่อนไขและสภาพการจ้าง โดยวิธีการตกลงร่วมกัน ซึ่งอนุสัญญาฉบับดังกล่าวมีหลักการสำคัญดังนี้

(1) คุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกันจากการกระทำใดๆ อันเป็นการเลือกปฏิบัติ ในการจ้างงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อการกระทำที่ทำให้แรงงานต้องไม่เข้าร่วมสหภาพแรงงานหรือ ต้องสละการเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานและเป็นเหตุให้ออกจากงาน

(2) องค์กรแรงงานและนายจ้างต้องได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอจากการกระทำใดๆ อันเป็นการแทรกแซงซึ่งกันและกัน โดยองค์การหรือโดยหน่วยงานอื่น

(3) ส่งเสริมให้มีการพัฒนาและการใช้ประโยชน์จากกลไกการเจรจาโดยสมัครใจ ระหว่างนายจ้างหรือองค์กรของนายจ้างกับองค์กรของแรงงาน เพื่อให้ได้มาซึ่งกฎเกณฑ์และเงื่อนไข ของการจ้างงาน

(4) อนุสัญญานี้ไม่บังคับใช้กับข้าราชการ ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร ของรัฐ และต้องไม่ใช่ไปในทางที่เป็นอคติต่อสิทธิหรือสถานะของข้าราชการไม่ว่าโดยวิธีการใด

ถึงแม้ว่าจะมีการพยายามผลักดันให้ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาที่สำคัญ อย่างยิ่งต่อสิทธิเสรีภาพในการรวมตัวทั้ง 2 ฉบับนี้ แต่จนถึงปัจจุบันประเทศไทยยังมิได้ให้สัตยาบัน อนุสัญญาสองฉบับดังกล่าว ทั้งนี้โดยให้เหตุผลว่ากฎหมายภายในของประเทศไทยได้รับรองสิทธิ ในการรวมตัวของลูกจ้างแล้ว อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณากฎหมายของประเทศไทย พบว่ายังมีมาตรฐาน ต่ำกว่ามาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเป็นอย่างมาก ซึ่งจะได้กล่าวถึงในรายละเอียด ต่อไป

นอกจากอนุสัญญาทั้ง 2 ฉบับนี้แล้ว ยังมีอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกัสิทธิในการรวมตัวของคนงานภาคอื่นๆ ดังนี้

3.2.3 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวของแรงงานภาคอื่นๆ

3.2.3.1 อนุสัญญาฉบับที่ 11 สิทธิในการสมาคม (การเกษตร)⁹

อนุสัญญาฉบับนี้เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพในการสมาคมและการรวมตัวกันของแรงงานเกษตร โดยกำหนดให้ประเทศที่ให้สัตยาบันกำหนดสิทธินี้ให้แก่แรงงานเกษตรให้เหมือนในภาคอุตสาหกรรม และอนุสัญญาฉบับนี้มีผลบังคับใช้เมื่อ 11 พฤษภาคม ค.ศ. 1943

3.2.3.2 อนุสัญญาฉบับที่ 141 การจัดตั้งของแรงงานชนบทและบทบาทของแรงงานในด้านพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม¹⁰

อนุสัญญาฉบับนี้กำหนดขึ้นเพื่อประกันสิทธิของแรงงานในชนบทในการจัดตั้งและเข้าร่วมองค์กร โดยระบุว่าแรงงานชนบท หมายถึง บุคคลใดๆ ที่ทำงานในภาคเกษตรกรรม งานฝีมือหรืออาชีพที่เกี่ยวข้องในเขตชนบท ไม่ว่าจะในฐานะของลูกจ้างหรือผู้ประกอบการอิสระ สิทธิในการจัดตั้งของแรงงานชนบทนี้ ให้รวมถึงสิทธิในการก่อตั้งการเข้าร่วมองค์กรด้วยการเลือกของตนเอง โดยยึดหลักเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคมองค์กรของแรงงานชนบท จะต้องมิอิสระและดำเนินกิจการในลักษณะสมัครใจและจะต้องปลอดจากการแทรกแซงหรือการขู่เข็ญบังคับ

อนุสัญญาระบุว่าการใช้สิทธิของแรงงานชนบทตามอนุสัญญานี้ จะต้องเคารพต่อกฎหมายของบ้านเมืองด้วย แต่ขณะเดียวกันกฎหมายก็ไม่ควรจะทำลายสิทธิของเขาเช่นกัน

ประเทศที่ให้สัตยาบันมีหน้าที่ที่จะต้องกำหนดนโยบายที่จะส่งเสริมองค์การเหล่านี้ โดยการขจัดซึ่งปัญหาอุปสรรคที่จะไปขัดขวางการจัดตั้ง การเติบโต ตลอดจนการดำเนินการตามกฎหมายเพื่อว่าองค์การเหล่านี้จะได้มีบทบาทในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม

⁹ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. แหล่งเดิม. หน้า 35.

¹⁰ แหล่งเดิม. หน้าเดิม.

3.2.3.3 อนุสัญญาฉบับที่ 151 การคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวและวิธีการกำหนดสภาพการจ้างในหน่วยงานของรัฐ¹¹

เป็นอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกันเป็นองค์กรของลูกจ้างของรัฐ โดยระบุว่าองค์กรที่ลูกจ้างของรัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมและปกป้องผลประโยชน์ของลูกจ้างด้วยกัน จะต้องมิอิสระจากหน่วยงาน และจะต้องได้รับการปกป้องจากการแทรกแซงหรือการกระทำที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดตั้ง การบริหาร และการดำเนินงาน นอกจากนี้ยังจะต้องจัดสิ่งอำนวยความสะดวกตามที่เห็นสมควรเพื่อให้ผู้แทนลูกจ้างของรัฐ ได้ปฏิบัติงานอย่างรวดเร็วเหมาะสมทั้งในเวลาและนอกเวลาทำงาน แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบกระเทือนต่องานหรือการบริหารและบริการของหน่วยงานนั้น ให้กำหนดกลไกระงับข้อพิพาทโดยให้มีการเจรจาและมีกลไกที่เป็นอิสระและมีเป้าหมายในการไกล่เกลี่ย ประนีประนอมและชี้ขาดที่สำคัญให้คนงานของรัฐมีสิทธิตามหน้าที่ของพลเมืองและสิทธิทางการเมืองเหมือนเช่นคนอื่นๆ

อนุสัญญานี้ใช้กับทุกคนที่ได้รับการว่าจ้างจากหน่วยงานของรัฐและซึ่งไม่ได้รับการคุ้มครองที่ดีกว่า จากบทบัญญัติขององค์การแรงงานระหว่างประเทศอื่นๆ ส่วนการจะนำมาบังคับใช้กับทหารหรือตำรวจ หรือบุคคลในระดับผู้กำหนดนโยบาย หรือบริหารของรัฐหรือไม่นั้น จะต้องตราเป็นกฎหมายของประเทศ

3.2.3.4 อนุสัญญาฉบับที่ 154 ว่าด้วยการส่งเสริมการเจรจาต่อรองร่วม¹²

อนุสัญญาฉบับนี้ส่งเสริมให้มีการเจรจาต่อรองร่วม เพื่อกำหนดสภาพการทำงานและเงื่อนไขการจ้าง วางระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง รวมทั้งระหว่างองค์กรนายจ้างและองค์กรลูกจ้าง อนุสัญญายังกำหนดให้มีมาตรการต่างๆ ที่จะส่งเสริมการเจรจาต่อรองร่วม เช่น การเจรจาต่อรองควรกระทำขึ้นระหว่างนายจ้างทุกคนกับลูกจ้างทุกกลุ่มในกิจการสาขาต่างๆ กำหนดให้มีข้อระเบียบซึ่งเป็นที่ยอมรับกันระหว่างองค์กรนายจ้างและองค์กรลูกจ้าง และไม่ควรใช้ข้อบังคับที่มีอยู่แล้วมาเป็นอุปสรรคในการเจรจาต่อรองร่วม ตลอดจนการมีระเบียบว่าด้วยระงับข้อพิพาทแรงงานอันจะช่วยส่งเสริมการเจรจาต่อรองด้วย

ที่สำคัญในการกำหนดมาตรการเพื่อการส่งเสริมการเจรจาต่อรองควรมีการหารือ 3 ฝ่าย หากเป็นไปได้

¹¹ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. แหล่งเดิม. หน้า 36.

¹² แหล่งเดิม. หน้า 37.

อนุสัญญานี้ใช้บังคับกับกิจการทางเศรษฐกิจทุกสาขา แต่ถ้าจะนำไป บังคับกับทหารหรือตำรวจจะต้องมีการกำหนดนโยบายโดยกฎหมายหรือแนวทางปฏิบัติของประเทศ

3.3 หลักสิทธิและเสรีภาพของแรงงานด้านการรวมตัวและเจรจาต่อรองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

3.3.1 หลักสิทธิและเสรีภาพด้านการรวมตัว

มาตรา 45 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ

3.3.2 หลักสิทธิและเสรีภาพด้านการชุมนุม

มาตรา 44 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัด เสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ ในกรณีการชุมนุมสาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะ สงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประสพการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

3.3.3 หลักสิทธิและเสรีภาพด้านการแสดงความคิดเห็นและการสื่อสาร

มาตรา 39 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจ หรือสุขภาพของประชาชน

มาตรา 37 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางที่ชอบด้วยกฎหมาย การตรวจ การกัก หรือการเปิดเผยสิ่งสื่อสารที่บุคคลมีติดต่อกัน รวมทั้ง การกระทำด้วยประการอื่นใดให้ล่วงรู้ถึงข้อความในสิ่งสื่อสารทั้งหลายที่บุคคลมีติดต่อกัน จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

3.3.4 หลักการส่งเสริมการทำงานและการจัดระบบแรงงานสัมพันธ์

มาตรา 86 รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ ค้ำครองแรงงานโดยเฉพาะ แรงงานเด็กและแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงาน ให้เป็นธรรม

3.3.5 หลักสิทธิและเสรีภาพด้านการมีส่วนร่วม

มาตรา 76 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดยุทธศาสตร์ การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และเมือง รวมทั้ง การตรวจสอบใช้อำนาจรัฐทุกระดับ

3.4 หลักสิทธิและเสรีภาพของแรงงานด้าน การรวมตัวและเจรจาต่อรองตามกฎหมายแรงงานไทย

3.4.1 หลักสิทธิและเสรีภาพของแรงงาน ด้านการรวมตัวและเจรจาต่อรองตามกฎหมายแรงงานภาคเอกชน

3.4.1.1 สิทธิในการรวมตัวของแรงงาน

ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 กำหนดให้คนงานมีสิทธิจัดตั้งองค์กรได้ ดังนี้

ลูกจ้างมีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงาน โดยมีลูกจ้างเป็นผู้ริเริ่มก่อการ จำนวนไม่น้อยกว่า 10 คน ยื่นขอจดทะเบียนสหภาพแรงงานต่อนายทะเบียนตามกฎหมาย เมื่อได้จดทะเบียนแล้ว สหภาพแรงงานมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้

สหภาพแรงงานมีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาและคุ้มครองผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้างและส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างและระหว่างลูกจ้างด้วยกัน

สหภาพแรงงานแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ สหภาพแรงงานที่มีสมาชิกเป็นลูกจ้างของนายจ้างคนเดียว และสหภาพแรงงานที่มีสมาชิกเป็นลูกจ้างที่ทำงานในกิจการประเภทเดียวกัน และกฎหมายได้แบ่งสหภาพแรงงานตามลักษณะอำนาจบังคับบัญชาตามกฎหมายเป็น 2 ระดับ ได้แก่ สหภาพแรงงานที่มีสมาชิกเป็นลูกจ้างที่มีอำนาจบังคับบัญชาตามกฎหมาย เช่น มีอำนาจในการว่าจ้าง การลงโทษ และการพิจารณาความดีความชอบ และสหภาพแรงงานที่มีสมาชิกเป็นลูกจ้างที่ไม่มีอำนาจบังคับบัญชา (มาตรา 86-90 และมาตรา 95)

3.4.1.2 สิทธิในการเจรจาต่อรองร่วม

ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 กำหนดสาระสำคัญในการเจรจาต่อรองร่วมกันไว้ดังนี้

(1) นายจ้างและลูกจ้างมีสิทธิทำหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างโดยทำเป็นหนังสือแจ้งต่ออีกฝ่ายหนึ่ง (มาตรา 13)

กรณีลูกจ้างยื่นข้อเรียกร้องต้องมีรายชื่อและลายมือชื่อของลูกจ้างซึ่งเกี่ยวกับข้อเรียกร้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 15 ของลูกจ้างทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้อง (มาตรา 13 วรรค 3)

กรณีสหภาพแรงงานเป็นผู้แจ้งข้อเรียกร้อง ต้องมีลูกจ้างเป็นสมาชิกไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของลูกจ้างทั้งหมด และต้องมีมติของที่ประชุมใหญ่สมาชิก (มาตรา 15)

(2) กรณีที่ไม่มีมีการเจรจาหรือตกลงกันไม่ได้ เรียกว่า มีข้อพิพาทแรงงาน ทั้งสองฝ่ายมีสิทธิแจ้งให้พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานเข้ามาไกล่เกลี่ยให้แล้วเสร็จภายใน 5 วัน หากตกลงกันได้ ก็ทำข้อตกลงเป็นหนังสือ หากยังตกลงกันไม่ได้ถือว่ามิใช่ข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ ทั้งสองฝ่ายมีทางเลือกโดยการตั้งผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานโดยสมัครใจ (มาตรา 26-มาตรา 29) หรือลูกจ้างอาจใช้สิทธินัดหยุดงานหรือนายจ้างใช้สิทธิปิดงานตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 21-มาตรา 22)

(3) เฉพาะข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ในกิจการสาธารณูปโภค หรือกิจการที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะ เช่น กิจการรถไฟ การท่าเรือ การโทรศัพท์ กิจการผลิตหรือจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง เป็นต้น ให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์เป็นผู้ชี้ขาดและคู่กรณี มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี (มาตรา 23)

(4) ข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ในกิจการอื่นนอกจาก(3) หากรัฐมนตรี เห็นว่าข้อพิพาทนั้นอาจมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ หรือความสงบเรียบร้อย ของประชาชน รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานได้ (มาตรา 24)

หากการปิดงานหรือการนัดหยุดงานอาจทำให้เกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจ ของประเทศ หรืออาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนหรืออาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ หรืออาจขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้นายจ้างรับลูกจ้างกลับเข้า ทำงานตามปกติ หรือให้ลูกจ้างกลับเข้าทำงาน และสั่งให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ชี้ขาดข้อพิพาท แรงงานนั้น (มาตรา 25, 35 และมาตรา 36)

3.4.1.3 การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพด้านการรวมตัวและเจรจาต่อรอง

(1) ห้ามเลิกจ้าง ลดค่าจ้าง ลงโทษ ขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการ ลูกจ้าง หรือกระทำการใดๆ อันอาจเป็นผลให้กรรมการลูกจ้างไม่อาจทำงานต่อไปได้ เว้นแต่จะ ได้รับอนุญาต จากศาลแรงงาน หากฝ่าฝืนมีโทษทางอาญา (มาตรา 52 และมาตรา 143)

(2) ห้ามเลิกจ้างหรือโยกย้ายหน้าที่การงานของลูกจ้าง ซึ่งเกี่ยวกับข้อเรียกร้อง ในกรณีที่ข้อเรียกร้องนั้นอยู่ในระหว่างการเจรจา การไกล่เกลี่ย หรือการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน เว้นแต่ลูกจ้างกระทำความผิดในกรณีร้ายแรง หากฝ่าฝืนมีโทษทางอาญา (มาตรา 31 และมาตรา 136)

(3) บทคุ้มครองลูกจ้างที่เกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้อง ตั้งแต่ขั้นตอนเตรียมการ จะยื่นข้อเรียกร้อง หรือในระหว่างข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง มีผลบังคับใช้ หรือเพราะเหตุที่ลูกจ้าง ได้ร้องเรียน หรือดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับแรงงาน หรือเพราะเหตุอันเนื่องมาจากการเป็นสมาชิก สหภาพแรงงาน หรือการดำเนินงานของสหภาพแรงงาน หากฝ่าฝืนมีโทษทางอาญา (มาตรา 121-123 และมาตรา 128-158)

3.4.2 หลักสิทธิและเสรีภาพของคณาธิการร่วมตัวและเจรจาต่อรองตามกฎหมาย แรงงานภาครัฐวิสาหกิจ

3.4.2.1 สิทธิในการร่วมตัวของคณาธิการ

กฎหมายให้สิทธิลูกจ้างจัดตั้งสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจได้เพียงรัฐวิสาหกิจละ 1 แห่งเท่านั้น และต้องมีสมาชิกไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ของลูกจ้างทั้งหมด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างลูกจ้างกับนายจ้าง และระหว่างลูกจ้างด้วยกัน ช่วยเหลือสมาชิกตามคำร้องทุกข์ รวมทั้งดำเนินการและให้ความร่วมมือเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ และรักษาผลประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจ เมื่อได้รับจดทะเบียนแล้วมีฐานะเป็นนิติบุคคล (มาตรา 40-44)

สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจตั้งแต่ 10 แห่งขึ้นไป มีสิทธิรวมกันจัดตั้งสหพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้าง ส่งเสริมการศึกษาและส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีในรัฐวิสาหกิจ เมื่อได้รับจดทะเบียนแล้วมีฐานะเป็นนิติบุคคล

กฎหมายให้สิทธิสหพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจ เข้าเป็นสมาชิกของสภาองค์การลูกจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 (มาตรา 72)

3.4.2.2 สิทธิในการเจรจาต่อรองร่วม

(1) กฎหมายกำหนดสิทธิในการแจ้งข้อเรียกร้อง และมีขั้นตอนการเจรจาต่อรองทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มีข้อแตกต่างบ้างในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระยะเวลาในแต่ละขั้นตอน และเมื่อมีข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ ให้คณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์เป็นผู้ชี้ขาด ห้ามนายจ้างปิดงานและลูกจ้างนัดหยุดงาน (มาตรา 25-33)

(2) มีคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ซึ่งเป็นคณะกรรมการไตรภาคีระดับชาติมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการบังคับใช้แก่รัฐวิสาหกิจทุกแห่ง พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน เป็นต้น (มาตรา 8 และมาตรา 13)

(3) มีคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์ในรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ซึ่งเป็นคณะกรรมการทวิภาคีมีอำนาจหน้าที่ในการปรึกษาหารือเพื่อให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกัน และหาทางปรองดองระหว่างฝ่ายบริหารกับลูกจ้าง (มาตรา 19 และมาตรา 23)

3.4.2.3 การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของแรงงานด้านการรวมตัวและเจรจาต่อรอง

หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของแรงงานด้านการรวมตัวและเจรจาต่อรองตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์นั้น มีหลักการดังต่อไปนี้

(1) ห้ามเลิกจ้าง หรือโยกย้ายหน้าที่การงานของลูกจ้าง ผู้แทนลูกจ้าง กรรมการ หรืออนุกรรมการซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้อง เว้นแต่บุคคลดังกล่าวจะทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำผิดอาญาโดยเจตนาแก่นายจ้าง หรือ จงใจทำให้นายจ้างได้รับความเสียหาย หรือฝ่าฝืนข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน...หรือละทิ้งหน้าที่...(มาตรา 34) หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษทางอาญา (มาตรา 79)

(2) ห้ามเลิกจ้าง หรือกระทำการใดๆ อันอาจเป็นผลให้ลูกจ้างไม่สามารถทนทำงานอยู่ต่อไปได้ ห้ามขัดขวางในการที่ลูกจ้างเป็นสมาชิก หรือ ให้ลูกจ้างออกจากการเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน...ห้ามขัดขวางการดำเนินงานของสหภาพแรงงาน...ห้ามเข้าแทรกแซงการดำเนินงานของสหภาพแรงงานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย...(มาตรา 35) นายจ้างฝ่าฝืนและลูกจ้างได้รับความเสียหาย กฎหมายบัญญัติให้มีสิทธิกล่าวหาและเรียกร้องให้กลับเข้าทำงานหรือเรียกร้องค่าเสียหายต่อคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์เพื่อวินิจฉัยชี้ขาดได้ (มาตรา 38)

(3) ห้ามมิให้มีการบังคับ หรือขู่เข็ญ ให้ลูกจ้างเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน หรือต้องออกจากการเป็นสมาชิกแรงงาน (มาตรา 36) หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษทางอาญา (มาตรา 79)

(4) ในระหว่างที่ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง หรือคำชี้ขาดมีผลบังคับใช้ ห้ามมิให้นายจ้างเลิกจ้าง หรือ โยกย้ายหน้าที่การงานของกรรมการ อนุกรรมการ หรือ สมาชิกสหภาพแรงงานซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้อง เว้นแต่มีเหตุขุบเลิกรัฐวิสาหกิจ... หรือ บุคคลดังกล่าวจะทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำผิดอาญาโดยเจตนาแก่นายจ้าง หรือ จงใจทำให้นายจ้างได้รับความเสียหาย หรือฝ่าฝืนข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน...หรือ ละทิ้งหน้าที่...หรือ กระทำการใดๆ เป็นการยุยง สบับสนุน หรือ ชักชวนให้มีการฝ่าฝืนข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างหรือคำชี้ขาด (มาตรา 37) และหากผู้ใดได้รับความเสียหายจากการฝ่าฝืนมาตรานี้ กฎหมายบัญญัติให้มีสิทธิกล่าวหาและเรียกร้องให้กลับเข้าทำงาน หรือเรียกร้องค่าเสียหาย ต่อคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์เพื่อวินิจฉัยชี้ขาดได้ (มาตรา 38)

บทที่ 4

วิเคราะห์สิทธิและเสรีภาพของแรงงานด้านการรวมตัวและการเจรจาต่อรอง ตามกฎหมายไทยเปรียบเทียบกับมาตรฐานแรงงาน ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

จากการศึกษาบทบัญญัติของอนุสัญญา ฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 พอสรุปหลักการที่สำคัญ เพื่อเปรียบเทียบกับหลักสิทธิและเสรีภาพด้านการรวมตัวและเจรจาต่อรองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และตามกฎหมายแรงงานภาคเอกชน รวมทั้งกฎหมายแรงงานภาครัฐวิสาหกิจ ซึ่งหลักการสำคัญของอนุสัญญาทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว มีดังต่อไปนี้

1. หลักสิทธิในการรวมตัวกัน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใดๆ
2. หลักสิทธิในการรวมตัวกันโดยปราศจากการแทรกแซง
3. หลักสิทธิในการเลือกผู้แทนหรือองค์การแรงงานได้อย่างอิสระ
4. หลักการคุ้มครองการร่วมเจรจาต่อรองโดยสมัครใจ ระหว่างองค์กรแรงงานและองค์กรนายจ้าง โดยปราศจากการแทรกแซงซึ่งกันและกัน โดยองค์กรหรือโดยหน่วยงานอื่น

4.1 วิเคราะห์สิทธิและเสรีภาพของแรงงานด้านการรวมตัวและเจรจาต่อรองของแรงงานภาคเอกชน

4.1.1 วิเคราะห์สิทธิและเสรีภาพด้านการรวมตัวของแรงงานภาคเอกชน

จากการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพด้านการรวมตัวของแรงงานภาคเอกชนนั้น พบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 45 ได้กำหนดเรื่องสิทธิและเสรีภาพในการรวมตัว ซึ่งสรุปได้ว่า

บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพสหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์กรเอกชน หรือหมู่คณะอื่น และการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันจะกระทำมิได้

จึงถือได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้นอกจากจะให้หลักการเรื่องสิทธิและเสรีภาพในการรวมตัวแล้ว ยังห้ามมิให้มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการรวมตัวไว้อย่างชัดเจน

แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 45 วรรคสอง ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการรวมตัวไว้ด้วยเช่นกัน กล่าวคือ

ในกรณีมีความจำเป็น เพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ ก็สามารถที่จะจำกัดเสรีภาพในการรวมกันได้ แต่ต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ

ในประเด็นการจำกัดสิทธิดังกล่าวนี้ แม้จะมีข้อดีเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยตลอดจนเพื่อป้องกันการผูกขาดทางเศรษฐกิจก็ตาม แต่ก็ถือเป็นจุดอ่อนประการหนึ่ง ทั้งนี้เพราะว่าการที่รัฐธรรมนูญกำหนดหลักการดังกล่าวไว้ ย่อมถือได้ว่าเป็นการรับรองหรือเปิดช่องให้กฎหมายเฉพาะในลำดับรองลงมาสามารถบัญญัติหลักเกณฑ์การจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการรวมตัวและเจรจาต่อรอง เช่น พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะและมีบทบัญญัติที่ถือได้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการรวมตัวไว้หลายมาตรา เช่น มาตรา 88 มาตรา 95 และมาตรา 101 กล่าวคือ

พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 ได้กำหนดให้สิทธิในการรวมตัว และจำกัดสิทธิและเสรีภาพของแรงงานในการรวมตัวไว้ ดังประเด็นต่อไปนี้

4.1.1.1 การเป็นแรงงานของนายจ้างคนเดียวกัน

ตามที่มาตรา 88 ได้กำหนดให้สิทธิในการรวมตัวกันของแรงงานว่า จะต้องเป็นแรงงานของนายจ้างคนเดียวกัน จึงมีผลทำให้การรวมตัวจัดตั้งเป็นสหภาพแรงงานประเภทนี้ มีจำนวนสมาชิกไม่มาก เพราะกฎหมายไปกำหนดว่าต้องเป็นแรงงานของนายจ้างคนเดียวกัน ซึ่งมีผลทำให้การรวมตัวของแรงงาน จึงเป็นได้เพียงสหภาพแรงงานเล็กๆ ที่มีพลังในการเจรจาต่อรองน้อย จึงถือได้ว่าเป็นการไม่ส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพการรวมตัวของแรงงาน เพื่อให้มีพลังในการเจรจาต่อรองอย่างแท้จริง แต่อย่างไรก็ตามอาจจะมีสหภาพแรงงานประเภทนี้บางแห่งที่มีสมาชิกมากและมีความเข้มแข็งก็จริงอยู่ แต่รัฐก็ไม่ควรที่จะกำหนดกรอบในการรวมตัวไว้ว่า จะต้องเป็นแรงงานของนายจ้างคนเดียวกันอันเป็นการจำกัดสิทธิในการรวมตัวกันของแรงงาน

4.1.1.2 การเป็นพนักงานซึ่งทำงานในกิจการประเภทเดียวกัน

แม้ในมาตรา 88 จะมีข้อดีแก่ฝ่ายคนงานในประเด็นที่มีการเปิดโอกาสให้มีการรวมตัวกันของคนงานในกรณีที่เป็นคนงานซึ่งทำงานในกิจการประเภทเดียวกัน โดยไม่คำนึงว่าจะมีนายจ้างกี่คนก็ตาม ซึ่งถือว่าการกำหนดตัวนายจ้างให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้นว่าจะมีนายจ้างกี่คนก็ได้ แต่คนงานดังกล่าวจะต้องทำงานในกิจการประเภทเดียวกัน ซึ่งมีผลทำให้การรวมตัวของคนงานกลายเป็นสหภาพแรงงานที่ใหญ่ขึ้นและมีพลังในการเจรจาต่อรองมากขึ้นกว่าประเภทแรกก็ตาม แต่ในประเด็นเรื่องการรวมตัวเพื่อจัดตั้งเป็นสหภาพแรงงานเพื่อให้คนงานมีอำนาจเจรจาต่อรองผลประโยชน์กับนายจ้างดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่ายังเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการรวมตัวและเจรจาต่อรองของคนงานอยู่ เช่น คนงานอื่นที่ทำงานกับนายจ้างประเภทอื่นๆ ซึ่งมีใช่กิจการประเภทเดียวกัน หรือคนงานที่รับงานไปทำที่บ้าน หรือคนงานที่ทำงานเป็นครั้งคราว หรือคนงานที่ทำงานเป็นการจร หรือคนงานที่ทำงานเป็นตามฤดูกาล หรือคนงานที่ทำงานตามโครงการ เป็นต้น ซึ่งการจำกัดสิทธิการรวมตัวเพื่อจัดตั้งเป็นสหภาพแรงงานเพียงแค่ 2 ประเภทดังกล่าว ย่อมทำให้โอกาสในการรวมตัวยากมาก และเมื่อไม่สามารถที่จะไปรวมตัวก่อตั้งสหภาพแรงงานได้ พลังในการเจรจาต่อรองก็น้อยลง

4.1.1.3 การกำหนดให้คนงานผู้มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงานต้องบรรลุนิติภาวะ

ตามมาตรา 88 กำหนดว่าอายุของคนงานในการรวมตัวเพื่อจัดตั้งเป็นสหภาพแรงงานจะต้องบรรลุนิติภาวะ ทั้งๆ ที่กฎหมายแรงงานยอมรับให้บุคคลอายุกว่า 15 ปี เข้าสู่ตลาดแรงงานได้ จึงถือได้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิของคนงาน ซึ่งขัดต่อหลักสิทธิและเสรีภาพในการรวมตัวตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 45 และขัดต่อการส่งเสริมให้ประชาชนมีงานทำและการจัดระบบแรงงานสัมพันธ์ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 86 ที่ว่า รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานโดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม และยังขัดต่อหลักการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 30 ที่ว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้ รวมทั้งเป็นการไม่สอดคล้องกับหลักที่ว่า รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง

การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 76 อีกกรณีหนึ่งด้วย

4.1.1.4 การเป็นพนักงานของนายจ้างคนเดียวกัน หรือทำงานในกิจการประเภทเดียวกัน กับผู้จดทะเบียนสหภาพแรงงาน

ในประเด็นเรื่องการกำหนดสิทธิของบุคคลที่จะเข้าร่วมเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานเพื่อให้ฝ่ายคนงานมีสมาชิกจำนวนมากเพื่อให้มีพลังอำนาจในเจรจาต่อรองผลประโยชน์กับนายจ้าง ก็จะคล้ายกับประเด็นเรื่องการจัดตั้งสหภาพแรงงานเพียงแต่ กำหนดอายุของผู้ที่จะเป็นสมาชิกให้กว้างออกไป คือ คนงานที่มีอายุตั้งแต่สิบห้าปีขึ้นไป สามารถเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานได้ แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายก็ยังคงกำหนดสิทธิของบุคคลที่จะเข้าร่วมเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานไว้เพียง 2 ประเภท คือ 1) การเป็นพนักงานของนายจ้างคนเดียวกัน กับผู้จดทะเบียนสหภาพแรงงาน และ 2) การเป็นพนักงานซึ่งทำงานในกิจการประเภทเดียวกัน กับผู้จดทะเบียนสหภาพแรงงานตามมาตรา 95 ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ยังเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการรวมตัวและเจรจาต่อรองของคนงานอันจะส่งผลให้การรวมตัวยาก และทำให้พลังในการเจรจาต่อรองมีน้อยลงเช่นเดียวกันกับเรื่องการจัดตั้งสหภาพแรงงาน

4.1.1.5 การห้ามมิให้คนงานซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาเข้าเป็นสมาชิกในสหภาพแรงงานร่วมกับคนงานอื่น

ในกรณีที่มาตรา 95 กำหนดให้มีการการแยกกลุ่มคนงานที่จะเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานออกจากกันเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มคนงานซึ่งไม่เป็นผู้บังคับบัญชา กับกลุ่มคนงานซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการจ้าง เพื่อมิให้ทั้งบุคคลทั้งสองกลุ่มมีโอกาสเข้าร่วมในการรวมตัวเพื่อเจรจาต่อรองผลประโยชน์จากนายจ้างนั้น ย่อมถือได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 30 จึงทำให้จำนวนของสมาชิกในสหภาพแรงงานนั้นๆ มีจำนวนน้อยลงกว่าที่ควรจะเป็น และมีผลโดยตรงอันจะทำให้พลังอำนาจในการเจรจาต่อรองลดลงด้วย จึงถือว่ามาตรา 95 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 นี้ ไม่สอดคล้องกับหลักสิทธิและเสรีภาพของคนงานด้านการรวมตัวและเจรจาต่อรองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

4.1.1.6 การกำหนดคุณสมบัติกรรมการหรืออนุกรรมการในสหภาพแรงงาน

ตามที่มาตรา 101 กำหนดคุณสมบัติของผู้ซึ่งจะได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการหรืออนุกรรมการในสหภาพแรงงานที่จัดตั้งขึ้นว่าจะต้องเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานนั้น และมีสัญชาติไทยโดยการเกิด และมีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปี ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม อย่างชัดเจน ทั้งๆ ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 30 บัญญัติไว้ว่าจะกระทำมิได้ การเลือกปฏิบัติดังกล่าวมีผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิและเสรีภาพของแรงงาน ด้านการรวมตัวและเจรจาต่อรองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 45

4.1.1.7 การแทรกแซงและควบคุมกิจการของสหภาพแรงงานโดยรัฐ

การที่กฎหมายให้นายทะเบียนมีอำนาจในการรับจดทะเบียนและออกใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนแก่สหภาพแรงงาน และให้นายทะเบียนเห็นว่าคำขอหรือร่างข้อบังคับไม่ถูกต้องก็ให้มีคำสั่งให้แก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้อง ตลอดจนให้นายทะเบียนมีอำนาจใช้ดุลพินิจที่จะไม่รับจดทะเบียนก็ได้ หากเห็นว่าวัตถุประสงค์ของสหภาพนั้นขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน และเมื่อมีการประชุมใหญ่แล้วจะต้องนำร่างข้อบังคับ และรายชื่อ ที่อยู่ อาชีพ หรือวิชาชีพของกรรมการไปจดทะเบียน และหากมีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับก็ต้องนำไปจดทะเบียนต่อนายทะเบียนก่อนทุกครั้งจึงจะมีผลใช้บังคับได้ตามมาตรา 91 มาตรา 93 และมาตรา 94 นั้น ถือว่าเป็นการกำหนดขั้นตอนของการก่อตั้งสหภาพแรงงานให้ยุ่งยากและกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของแรงงานในระดับหนึ่ง ประกอบกับการที่กฎหมายตามมาตรา 105 ที่กำหนดให้นายทะเบียนหรือผู้ซึ่งนายทะเบียนมอบหมายมีอำนาจ (1) เข้าไปในสำนักงานของสหภาพแรงงานในเวลาทำการเพื่อตรวจสอบกิจการของสหภาพแรงงาน (2) สั่งให้กรรมการ พนักงาน หรือคนงานของสหภาพแรงงาน ส่งหรือแสดงเอกสารหรือบัญชีของสหภาพแรงงานเพื่อประกอบการพิจารณากรณีที่มีปัญหาเกิดขึ้น (3) สอบถามบุคคลใดหรือเรียกบุคคลดังกล่าวมาเพื่อสอบถามหรือให้ชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินกิจการของสหภาพแรงงาน ตลอดจนกำหนดให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้กรรมการผู้ใดผู้หนึ่ง หรือ คณะกรรมการของสหภาพแรงงานออกจากตำแหน่งได้ เมื่อปรากฏว่า (1) กระทำการอันมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการขัดขวางการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของพนักงานประνομข้อพิพาทแรงงาน ผู้ซึ่งขาดข้อพิพาทแรงงานหรือคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ (2) ดำเนินกิจการไม่ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ของสหภาพแรงงานอันเป็นการขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรืออาจเป็นภัยแก่เศรษฐกิจหรือความมั่นคงของประเทศ หรือ (3) ให้หรือยินยอมให้ผู้ใดผู้หนึ่งซึ่งมิใช่กรรมการเป็นผู้ดำเนินกิจการของสหภาพแรงงานตามมาตรา 106

ผู้เขียนเห็นว่า บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวนี้ไม่สอดคล้องกับหลักสิทธิและเสรีภาพของแรงงานด้านการรวมตัวและเจรจาต่อรองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

4.1.2 วิเคราะห์สิทธิและเสรีภาพด้านการเจรจาต่อรองของแรงงานภาคเอกชน

จากการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพด้านการเจรจาต่อรองของแรงงานภาคเอกชนนั้น พบว่า ยังไม่มีความชัดเจนในการกำหนดสิทธิและเสรีภาพด้านการเจรจาต่อรองของแรงงานภาคเอกชนไว้

โดยสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องเท่าที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จะมีเพียงมาตรา 37 และมาตรา 39 และมาตรา 86 ที่จะพอเทียบเคียงได้ว่าได้มีการกำหนดเรื่องสิทธิและเสรีภาพในการเจรจาต่อรองไว้ ซึ่งสรุปได้ว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการสื่อสารถึงกัน โดยทางที่ชอบด้วยกฎหมาย การตรวจ การกัก หรือการเปิดเผยถึงสื่อสารที่บุคคลมีติดต่อถึงกัน รวมทั้งการกระทำด้วยประการอันใดเพื่อให้ล่วงรู้ถึงข้อความในสิ่งสื่อสารทั้งหลายที่บุคคลมีติดต่อถึงกันจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ยังไม่มีความชัดเจนในการรับรองสิทธิและเสรีภาพด้านการเจรจาต่อรองของแรงงาน และเมื่อพิจารณาถึงพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 ก็พบว่ามีข้อกำหนดไว้ในมาตรา 13 มาตรา 16 และมาตรา 17 ซึ่งสรุปได้ความว่า ในการเรียกร้องให้มีการกำหนดข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง หรือการแก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง นายจ้างหรือคนงานต้องแจ้งข้อเรียกร้องเป็นหนังสือให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบ ในกรณีที่นายจ้างเป็นผู้แจ้งข้อเรียกร้อง นายจ้างต้องระบุชื่อผู้เข้าร่วมในการเจรจา โดยจะระบุชื่อตนเองเป็นผู้เข้าร่วมในการเจรจา หรือจะตั้งผู้แทนเป็นผู้เข้าร่วมในการเจรจาก็ได้ ถ้านายจ้างตั้งผู้แทนเป็นผู้เข้าร่วมในการเจรจา ผู้แทนของนายจ้างต้องเป็นกรรมการ ผู้ถือหุ้น ผู้เป็นหุ้นส่วน หรือคนงานประจำของนายจ้าง กรรมการของสมาคมนายจ้างหรือกรรมการของสหพันธ์นายจ้างและต้องมีจำนวน

ไม่เกินเจ็ดคน ในกรณีที่คนงานเป็นผู้แจ้งข้อเรียกร้อง ข้อเรียกร้องต้องมีรายชื่อและลายมือชื่อของคนงานซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้องไม่น้อยกว่าร้อยละสิบห้าของคนงานทั้งหมด ซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้องนั้น และมีสิทธิเลือกตั้งผู้แทนเป็นผู้เข้าร่วมในการเจรจาพร้อมระบุจำนวนไม่เกินเจ็ดคน พร้อมกับการแจ้งข้อเรียกร้องด้วย

เมื่อได้รับข้อเรียกร้องแล้ว ให้ฝ่ายที่รับข้อเรียกร้องแจ้งชื่อตนเอง หรือผู้แทนเป็นหนังสือให้ฝ่ายที่แจ้งข้อเรียกร้องทราบโดยมิชักช้า และให้ทั้งสองฝ่ายเริ่มเจรจากันภายในสามวัน นับแต่วันที่ได้รับข้อเรียกร้อง และกฎหมายได้กำหนดให้นายจ้างหรือคนงาน สามารถที่จะแต่งตั้งที่ปรึกษาเพื่อให้คำปรึกษาแนะนำแก่ผู้แทนของตนก็ได้ แต่ต้องมีจำนวนไม่เกินฝ่ายละสองคน แต่ผู้ที่เข้ามาเป็นที่ปรึกษาให้แก่คนงานได้นั้นจะต้องมีคุณสมบัติตามที่อธิบดีกำหนดและต้องยื่นคำขอและได้รับการจดทะเบียนจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายแล้วจึงจะแต่งตั้งให้เป็นที่ปรึกษาได้ และได้รับอนุญาตให้เป็นที่ปรึกษาได้เพียงสองปีเท่านั้น ผู้เขียนเห็นว่า รัฐสอดเข้าไปเกี่ยวข้องกับ การเจรจาต่อรองอันเป็นการกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพในการเจรจาต่อรองของทั้งคนงาน และนายจ้าง

โดยสรุป จากการศึกษาวิเคราะห์สิทธิและเสรีภาพของคนงานด้านการรวมตัว และการเจรจาต่อรองของคนงานภาคเอกชนในประเด็นต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น พบว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 มาตรา 13 มาตรา 17 มาตรา 88 มาตรา 91 มาตรา 93 มาตรา 94 มาตรา 95 มาตรา 101 มาตรา 105 และ มาตรา 106 ล้วนไม่สอดคล้องกับหลักเสรีภาพในการรวมตัวและเจรจาต่อรอง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 45 มาตรา 37 และมาตรา 39 รวมทั้งไม่สอดคล้องสิทธิอื่นๆ ที่มีผลโดยตรงต่อสิทธิและเสรีภาพของคนงานด้านการรวมตัวและเจรจาต่อรองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 45 มาตรา 76 มาตรา 86 อีกด้วย

4.2 วิเคราะห์สิทธิและเสรีภาพของคนงานด้านการรวมตัวและเจรจาต่อรองของคนงานภาครัฐวิสาหกิจ

จากการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของคนงานด้านการรวมตัวและเจรจาต่อรองนั้น พบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 45 ได้กำหนดเรื่องสิทธิและเสรีภาพในการรวมตัวและเจรจาต่อรองไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น และการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันจะกระทำมิได้” และขณะเดียวกันก็ได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ว่า “ในกรณีมีความจำเป็น

เพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ ก็สามารที่จะจำกัดเสรีภาพในการรวมกันได้ แต่ต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ” ซึ่งถือว่าเป็นการรับรองหรือเปิดช่องให้กฎหมายเฉพาะในลำดับรองลงมาสามารถบัญญัติหลักเกณฑ์การจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการรวมตัวและเจรจาต่อรอง ดังที่ได้กล่าวแล้วในหัวข้อที่ 4.1 และเมื่อทำการศึกษาลักษณะดังกล่าวในพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 จะพบว่ากฎหมายฉบับนี้ได้มีบทบัญญัติในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของคณงานด้านการรวมตัวและเจรจาต่อรองไว้หลายกรณีดังต่อไปนี้

4.2.1 การจำกัดสิทธิของคณงาน

การที่พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มาตรา 41 กำหนดหลักเกณฑ์ในการรวมตัวจัดตั้งเป็นสหภาพแรงงานว่า บุคคลผู้มีสิทธิรวมตัวกันจัดตั้งสหภาพแรงงานได้จะต้องเป็นคณงานในรัฐวิสาหกิจเดียวกัน และจะต้องมิใช่คณงานที่เป็นฝ่ายบริหารต้องเป็นบุคคลที่บรรลุนิติภาวะ ตลอดจนต้องมีสัญชาติไทย และมาตรา 51 ยังห้ามคณงานที่เป็นฝ่ายบริหารเข้าร่วมเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานนั้นอีกด้วย ถือว่าเป็นการไม่สอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 45 ในเรื่องสิทธิและเสรีภาพในการรวมตัวและเจรจาต่อรอง เพราะว่าไปจำกัดสิทธิของคณงานที่ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร และจำกัดสิทธิของคณงานที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ตลอดจนจำกัดสิทธิของบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทย ซึ่งถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ถือว่าเป็นการกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของคณงานด้านการรวมตัวและเจรจาต่อรองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 อย่างชัดเจน

4.2.2 การกำหนดจำนวนสมาชิก

ตามมาตรา 42 ได้มีการกำหนดจำนวนสมาชิกที่จะมีสิทธิในการรวมตัวกันได้จะต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบห้า และไม่รวมถึงคณงานซึ่งทำงานอันมีลักษณะเป็นครั้งคราวเป็นการจร เป็นไปตามฤดูกาล หรือเป็นงานตามโครงการ ถือว่าเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของคณงานในการรวมตัวก่อตั้งสหภาพแรงงานเป็นอย่างมาก จึงถือได้ว่าบทบัญญัติในมาตรา 42 นี้ ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 45 และนอกจากนั้นยังถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม และเป็นการไม่ส่งเสริมการมีส่วนร่วม

ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 30 และมาตรา 76 ที่ว่า รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ประกอบกับมาตรา 86 ที่ว่า รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรมอีกด้วย หลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงถือว่าเป็นการกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของแรงงานซึ่งทำงานอันมีลักษณะ เป็นครั้งคราว เป็นการจร เป็นไปตามฤดูกาล หรือเป็นงานตาม โครงการ

4.2.3 การกำหนดวิธีการจดทะเบียน

การที่พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มาตรา 42 และ มาตรา 43 กำหนดหลักเกณฑ์การก่อตั้งสหภาพแรงงาน ไม่ว่าจะป็นร่างข้อบังคับ และบัญชีรายชื่อ และลายมือชื่อของผู้แสดงความจำนงเข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน ตลอดจนการจดทะเบียนดังกล่าว ถือว่าเป็นการสลับซับซ้อนสำหรับคนงานที่จะดำเนินการก่อตั้งสหภาพแรงงาน ทำให้การดำเนินการ ตั้งสหภาพแรงงานยุ่งยากมากขึ้น ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิและเสรีภาพของแรงงานด้านการรวมตัว และเจรจาต่อรองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

4.2.4 การจำกัดสิทธิของสมาชิกของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ

ตามมาตรา 51 มีการกำหนดสถานภาพสมาชิกสหภาพแรงงานในรัฐวิสาหกิจว่า จะต้องเป็นคนงานในรัฐวิสาหกิจนั้นตลอดเวลาที่ยังเป็นสมาชิกนี้ อาจก่อให้เกิดปัญหาการได้รับความคุ้มครองในกรณีที่คนงานเข้าร่วมในการเจรจาต่อรอง แต่ในระหว่างเวลานั้นถูกทำให้ความเป็นคนงาน สิ้นสุดลง ไม่ว่าจะกรณีใดๆ ย่อมส่งผลกระทบต่อสมาชิกภาพของสมาชิกสหภาพสิ้นสุดลงทันทีตาม มาตรา 53 (4) ซึ่งเป็นผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิและเสรีภาพของแรงงานด้านการรวมตัวและเจรจาต่อรอง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

4.2.5 การแทรกแซงและควบคุมกิจการของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ

การที่พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ให้อำนาจแก่ฝ่ายรัฐ ในการเข้าไปแทรกแซงและควบคุมอย่างกว้างขวาง โดยกำหนดให้นายทะเบียนหรือเจ้าพนักงาน มีอำนาจต่างๆ เช่น สั่งให้กรรมการหรือสมาชิกของสหภาพแรงงานกระทำการ หรืองดเว้นการกระทำใดๆ (มาตรา 62) สั่งกรรมการสหภาพแรงงานออกจากตำแหน่ง (มาตรา 63) ตลอดจนมีคำสั่งให้เลิก สหภาพแรงงานได้ (มาตรา 66) การกำหนดคกฏเกณฑ์ดังกล่าวย่อมมีผลทำให้คนงานที่เข้าไปมีส่วนร่วม

สหภาพแรงงานนั้นถูกตรวจสอบ ถูกสั่งให้กระทำหรืองดเว้นการกระทำใดๆ ตามที่ทะเบียนหรือเจ้าพนักงาน หากฝ่าฝืนแล้วจะได้รับผลร้าย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 1 พันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 74) ตลอดจนถูกสั่งให้เลิกสหภาพแรงงานนั้น ถือได้ว่าเป็นการคุกคามต่อสิทธิและเสรีภาพของแรงงานด้านการรวมตัวและเจรจาต่อรองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอย่างยิ่ง

โดยสรุป การที่พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ตามมาตรา 41 มาตรา 42 มาตรา 43 มาตรา 51 มาตรา 62 มาตรา 63 และมาตรา 66 ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น นอกจากจะไม่สอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 45 ไม่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 30 ไม่ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองตามมาตรา 76 และส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานโดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม ตามมาตรา 86 แล้วผู้เขียนยังเห็นว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ไม่สอดคล้องกับหลักการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรที่จะต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 26 รวมทั้งไม่สอดคล้องกับหลักความผูกพันโดยตรงของสิทธิและเสรีภาพต่อองค์กรของรัฐตามมาตรา 27 ที่ว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้งโดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง” และยังเป็นการจัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 29 ที่ว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” อีกด้วย

4.3 วิเคราะห์สิทธิและเสรีภาพของแรงงานด้านการรวมตัวและเจรจาต่อรองตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ

สิทธิและเสรีภาพของแรงงานด้านการรวมตัวและเจรจาต่อรองตามกฎหมายไทยตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 นั้น โดยหลักการแล้วมีการกำหนดให้สิทธิและเสรีภาพของแรงงานด้านการรวมตัวและเจรจาต่อรองไว้อย่างชัดเจน แต่ในขณะเดียวกันก็มีการบัญญัติกฎหมายในลักษณะเป็นการยกเว้นหรือเรียกว่าจำกัดสิทธิไว้ในหลายๆ กรณีด้วยกัน ซึ่งหากพิจารณาเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 และ ฉบับที่ 98 จะพบว่ามีความสอดคล้องและไม่สอดคล้องกัน ดังนี้

4.3.1 สิทธิและเสรีภาพของแรงงานด้านการรวมตัวและเจรจาต่อรองของแรงงานภาคเอกชนกับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98

จากการศึกษาถึงสิทธิและเสรีภาพของแรงงานด้านการรวมตัวและเจรจาต่อรองตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 กับ อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 พบว่ามีทั้งในส่วนที่สอดคล้องกันและขัดแย้งกันอยู่หลายประการ กล่าวคือ

ในส่วนที่สอดคล้องกัน สหภาพแรงงานสามารถร่างกฎข้อบังคับ โดยปราศจากการแทรกแซงของรัฐ หรือแรงงานสามารถเข้าร่วมกับองค์กรใดก็ได้ โดยไม่ต้องขออนุญาตล่วงหน้า และเมื่อได้รับการจดทะเบียนเป็นสหภาพแรงงานและได้ปฏิบัติตามถูกต้องตามระเบียบข้อบังคับของสหภาพแรงงานแล้ว กฎหมายก็ให้ความคุ้มครองแก่แรงงานจากการกระทำอันไม่เป็นธรรมของนายจ้างทันที หากนายจ้างฝ่าฝืนกฎหมาย ก็จะถูกระวางโทษทางอาญาถึงขั้นปรับหรือจำคุก หรือทั้งปรับและจำคุก

ในส่วนที่ขัดแย้งกัน จากการศึกษาอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 พบว่าได้มีการบัญญัติหลักการที่สำคัญไว้ 4 ประการ คือ 1) สิทธิในการรวมตัวกันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ 2) สิทธิในการรวมตัวกันโดยปราศจากการแทรกแซง 3) สิทธิในการเลือกผู้แทนหรือองค์กรแรงงานได้อย่างอิสระ และ 4) หลักการคุ้มครองการร่วมเจรจาต่อรองโดยสมัครใจระหว่างองค์กรแรงงานและองค์กรนายจ้างโดยปราศจากการแทรกแซงซึ่งกันและกันโดยองค์กรหรือโดยหน่วยงานอื่น เพื่อให้ได้มาซึ่งกฎเกณฑ์ เงื่อนไข เกี่ยวกับสภาพการจ้างงาน แต่ปรากฏว่า

พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 เช่น มาตรา 88 ที่กำหนดคุณสมบัติของแรงงานในการร่วมตัวจัดตั้งสหภาพแรงงานว่า “ผู้มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงานต้องเป็นแรงงานของนายจ้างคนเดียวกัน หรือเป็นแรงงานซึ่งทำงานในกิจการประเภทเดียวกันโดยไม่คำนึงว่าจะมีนายจ้างกี่คน บรรลุนิติภาวะและมีสัญชาติไทย” หรือมาตรา 95 ที่กำหนดว่า “ผู้ซึ่งจะเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานได้จะต้องเป็นแรงงานของนายจ้างคนเดียวกันกับผู้ขอจดทะเบียนสหภาพแรงงาน หรือเป็นแรงงานซึ่งทำงานในกิจการประเภทเดียวกันกับผู้ขอจดทะเบียนสหภาพแรงงาน และมีอายุตั้งแต่สิบห้าปีขึ้นไปห้ามมิให้พนักงานและฝ่ายบริหารตามกฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์เป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานของ คนงานซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการจ้าง การลดค่าจ้าง การเลิกจ้าง การให้บำเหน็จหรือการลงโทษจะเป็นสมาชิกในสหภาพแรงงานที่คนงานอื่นได้จัดตั้ง หรือเป็นสมาชิกอยู่ไม่ได้และคนงานอื่นจะเป็นสมาชิกในสหภาพแรงงานที่คนงานซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาดังกล่าวได้จัดตั้งขึ้นหรือเป็นสมาชิกอยู่ไม่ได้” นั้น ถือว่าเป็นการขัดกับหลักการของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 ในเรื่องสิทธิในการรวมตัวกันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติอย่างแท้จริง

อีกทั้งการที่ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 เช่น มาตรา 89 มาตรา 90 มาตรา 91 และ มาตรา 92 ที่กำหนดว่า การรวมตัวกันจัดตั้งสหภาพแรงงานนั้นจะต้องจดทะเบียนให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล พร้อมทั้งมีข้อบังคับ วัตถุประสงค์ของสหภาพ ซึ่งให้นายทะเบียนตรวจสอบก่อนมีคำสั่งรับหรือไม่รับจดทะเบียน และเมื่อจดทะเบียนแล้วต้องปฏิบัติตามข้อบังคับของสหภาพแรงงาน และกระทำการกิจกรรมภายในวัตถุประสงค์ที่จดทะเบียนไว้ ตลอดจนการที่กฎหมายได้กำหนดอำนาจให้แก่นายทะเบียนซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจตรวจสอบกิจการของสหภาพแรงงานได้นั้น ถือว่าเป็นการเข้ามาแทรกแซงกิจการภายในของสหภาพแรงงานโดยอำนาจของรัฐ ย่อมทำให้การดำเนินงานของสหภาพแรงงานขาดความเป็นอิสระ ซึ่งขัดต่อหลักสิทธิในการรวมตัวกันโดยปราศจากการแทรกแซงของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98

นอกจากนั้นการที่พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 มาตรา 95 กำหนดว่า “ผู้ซึ่งจะเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานได้จะต้องเป็นแรงงานของนายจ้างคนเดียวกันกับผู้ขอจดทะเบียนสหภาพแรงงาน หรือเป็นแรงงานซึ่งทำงานในกิจการประเภทเดียวกันกับผู้ขอจดทะเบียนสหภาพแรงงาน....” และ มาตรา 101 “ผู้ซึ่งจะได้รับเลือกตั้งหรือแต่งตั้งเป็นกรรมการหรืออนุกรรมการตามมาตรา 100 ต้องมีคุณสมบัติ...(1) เป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานนั้น (2) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด (3) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปี” ถือว่าเป็นการขัดขวางสิทธิในการเลือกผู้แทนหรือองค์การแรงงานได้อย่างอิสระของคนงาน

อยู่ในตัว จึงเป็นการขัดต่อหลักสิทธิในการเลือกผู้แทนหรือองค์การแรงงานได้อย่างอิสระของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98

ประการสุดท้าย คือ ในการเจรจาเพื่อตกลงเกี่ยวกับข้อเรียกร้องหรือข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างนั้น กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ยังกำหนดอีกว่า ผู้ที่จะเข้ามาเป็นที่ปรึกษาให้แก่คนงานได้นั้น จะต้องมีความสัมพันธ์ตามที่อธิบดีกำหนดและต้องยื่นคำขอและได้รับการจดทะเบียนจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายแล้ว จึงจะแต่งตั้งให้เป็นที่ปรึกษาได้ และได้รับอนุญาตให้เป็นที่ปรึกษาได้เพียงสองปี จึงทำให้เป็นอุปสรรคต่อคนงานในการแสวงหาผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและมีบทบาทหรือพลังอำนาจในการเจรจาต่อรองมาเป็นที่ปรึกษาฝ่ายคนงาน จึงเป็นการขัดต่อหลักการคุ้มครองการร่วมเจรจาต่อรองโดยสมัครใจระหว่างองค์กรคนงานและองค์กรนายจ้างโดยปราศจากการแทรกแซงซึ่งกันและกัน โดยองค์กรหรือโดยหน่วยงานอื่น เพื่อให้ได้มาซึ่งกฎเกณฑ์ เงื่อนไขเกี่ยวกับสภาพการจ้างงานของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98

4.3.2 สิทธิและเสรีภาพของคนงานด้านการรวมตัวและเจรจาต่อรองของคนงานภาครัฐวิสาหกิจ กับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98

จากการศึกษาถึงสิทธิและเสรีภาพของคนงานด้านการรวมตัวและเจรจาต่อรองตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 กับ อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 พบว่า พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 เป็นกฎหมายที่มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลบางประการ เช่น จำกัดเสรีภาพในการรวมตัวเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ เป็นต้นว่า การที่พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ตามมาตรา 41 มาตรา 42 มาตรา 43 มาตรา 51 มาตรา 62 มาตรา 63 และมาตรา 66 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ในการรวมตัวจัดตั้งเป็นสหภาพแรงงานว่า บุคคลผู้มีสิทธิรวมตัวกันจัดตั้งสหภาพแรงงานได้จะต้องเป็นคนงานในรัฐวิสาหกิจเดียวกัน และจะต้องมิใช่คนงานที่เป็นฝ่ายบริหาร ต้องเป็นบุคคลที่บรรลุนิติภาวะ ตลอดจนต้องมีสัญชาติไทย และยังห้ามคนงานที่เป็นฝ่ายบริหารเข้าร่วมเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานนั้น กำหนดหลักเกณฑ์การก่อตั้งสหภาพแรงงาน ไม่ว่าจะป็นร่างข้อบังคับ และบัญชีรายชื่อและลายมือชื่อของผู้แสดงความจำนงเข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน และจะต้องมีการจดทะเบียนต่อนายทะเบียนซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ การกำหนดสถานภาพสมาชิกสหภาพแรงงานในรัฐวิสาหกิจจะต้องเป็นคนงานในรัฐวิสาหกิจนั้นตลอดเวลาที่ยังเป็นสมาชิก การให้อำนาจแก่ฝ่ายรัฐในการเข้าไปแทรกแซงและควบคุมโดยให้นายทะเบียนหรือเจ้าพนักงานมีอำนาจต่างๆ เช่น สั่งให้กรรมการหรือสมาชิกของสหภาพแรงงานกระทำการ หรืองดเว้นการกระทำการ การสั่งกรรมการสหภาพแรงงานออกจากตำแหน่ง ตลอดจนมีคำสั่งให้เลิกสหภาพแรงงานได้ หากฝ่าฝืนแล้ว

จะได้รับผลร้าย ต้องระวางโทษจำคุก หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า เป็นการขัดต่อหลักการซึ่งเป็นสาระสำคัญของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 ทั้ง 4 ประการ ไม่ว่าจะเป็นการขัดต่อหลักในเรื่องสิทธิในการรวมตัวกันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ หรือหลักการในเรื่องสิทธิในการรวมตัวกันโดยปราศจากการแทรกแซง หลักการในเรื่องสิทธิในการเลือกผู้แทนหรือองค์การแรงงานได้อย่างอิสระ และหลักการคุ้มครองการร่วมเจรจาต่อรองโดยสมัครใจระหว่างองค์กรคนงานและองค์กรนายจ้างโดยปราศจากการแทรกแซงซึ่งกันและกัน โดยองค์กรหรือโดยหน่วยงานอื่น เพื่อให้ได้มาซึ่งกฎเกณฑ์ เงื่อนไข เกี่ยวกับสภาพการจ้างงาน

โดยสรุป แม้ว่ากฎหมายไทยตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 โดยหลักการแล้ว จะมีความสอดคล้องกับหลักการสำคัญด้านสิทธิและเสรีภาพของคนงานด้านการรวมตัวและเจรจาต่อรองตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 ก็ตาม แต่ยังมีอีกหลายส่วนที่มีบทบัญญัติที่ขัดกับหลักการสำคัญของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 ไม่ว่าจะเป็นหลักการเรื่องสิทธิในการรวมตัวกันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ หรือหลักการในเรื่องสิทธิในการรวมตัวกันโดยปราศจากการแทรกแซง หลักการในเรื่องสิทธิในการเลือกผู้แทนหรือองค์การแรงงานได้อย่างอิสระ และหลักการคุ้มครองการร่วมเจรจาต่อรองโดยสมัครใจระหว่างองค์กรคนงานและองค์กรนายจ้างโดยปราศจากการแทรกแซงซึ่งกันและกัน โดยองค์กรหรือโดยหน่วยงานอื่น เพื่อให้ได้มาซึ่งกฎเกณฑ์ เงื่อนไข เกี่ยวกับสภาพการจ้างงาน ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า คนงานทั้งในภาคเอกชนและภาครัฐวิสาหกิจ ซึ่งแท้จริงแล้วถือว่าเป็นประชากรกลุ่มใหญ่ของประเทศและเป็นกำลังที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศ แต่กลับเป็นกลุ่มที่มีพลังอำนาจในการเจรจาต่อรองต่ำกว่ากลุ่มบุคคลอื่นๆ ในสังคม เนื่องจากกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับคนงานยังมีความล้าหลัง ไม่ได้ได้รับการพัฒนาให้เป็นไปตามสถานการณ์ของสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน ดังนั้นเพื่อให้คนงานมีความเป็นอยู่ที่ดีและสามารถอยู่ร่วมกับบุคคลอื่นในสังคมปัจจุบันได้อย่างมีความสุข จึงมีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนากฎหมายของประเทศไทย เพื่อให้คนงานทั้งหลายทั้งปวงได้รับการคุ้มครอง รับรอง และบังคับตามสิทธิและเสรีภาพในด้านการรวมตัวและเจรจาต่อรอง โดยการแก้ไขกฎหมายให้มีความทันสมัยและสอดคล้องกับหลักสากล ดังที่จะได้เสนอต่อไปในบทที่ 5

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จะถูกยกเลิกไป โดยประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 ก็ยังได้บัญญัติรับรองเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพไว้ในมาตรา 3 ความว่า

“ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ สักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทย ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ที่ประเทศไทยมีอยู่แล้วย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้”

จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวจะเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 ยังให้ความสำคัญและรับรองคุ้มครองถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล ดังเช่นที่เคยบัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 4 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แต่อย่างไรก็ตาม บทบัญญัตินี้ดังกล่าวก็มีผลเพียงชั่วคราวที่จะต้องถูกยกเลิกไป เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับถาวรมีผลบังคับใช้ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับถาวรดังกล่าวควรที่จะมีบทบัญญัติรับรองคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของบุคคล ซึ่งรวมถึงสิทธิเสรีภาพของแรงงานไว้อย่างไรจะได้นำเสนอ ในบทที่ 5 ต่อไป

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการศึกษาถึงสิทธิและเสรีภาพของแรงงานด้านการรวมตัวและเจรจาต่อรอง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และตามกฎหมายไทย เช่น พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 พบว่ามีความสอดคล้องและไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายตามมาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 และ ฉบับที่ 98 พอสรุปได้ดังนี้

5.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 45 ได้บัญญัติเรื่องสิทธิและเสรีภาพในการรวมตัว ซึ่งสรุปได้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น และการจำกัดเสรีภาพในการรวมกัน จะกระทำมิได้” นั้น ถือได้ว่ามีความสอดคล้องกับหลักกฎหมายขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 และ ฉบับที่ 98 ที่ว่า “คนงานและนายจ้าง มีสิทธิทำเทียมกันในการรวมตัวกันได้อย่างเสรี โดยไม่ต้องได้รับการอนุญาตล่วงหน้า” หรือ “ต้องไม่ทำให้เกิดเงื่อนไขที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิในการรวมตัวของคนงานและนายจ้างที่จะปฏิบัติตามบทบัญญัติของอนุสัญญานี้” หรือ “กฎหมายของประเทศจะต้องไม่มีผลเสียหรือนำไปใช้ให้เกิดผลเสียต่อหลักประกันที่กำหนดไว้ในอนุสัญญานี้”

แต่อย่างไรก็ตาม การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 45 วรรคสอง ได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่า “ในกรณีมีความจำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาด ตัดตอนในทางเศรษฐกิจ ก็สามารถที่จะจำกัดเสรีภาพในการรวมกันได้ แต่ต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ” ถือว่าไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายตามมาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98

เนื่องจากเป็นกฎหมายที่มีลักษณะเป็นไปในทางจำกัดสิทธิในการรวมตัวและเจรจาต่อรองของคนงาน นำไปสู่การออกกฎหมายลำดับรองที่มีผลเสียหรือนำไปใช้ให้เกิดผลเสียต่อหลักประกันที่กำหนดไว้ตามอนุสัญญา



เนื่องจากเป็นกฎหมายที่มีลักษณะเป็นไปในทางจำกัดสิทธิในการรวมตัวและเจรจาต่อรองของคนงาน นำไปสู่การออกกฎหมายลำดับรองที่มีผลเสียหรือนำไปใช้ให้เกิดผลเสียต่อหลักประกันที่กำหนดไว้ตามอนุสัญญา

หากพิจารณาตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศใกล้เคียง เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส ฉบับปี ค.ศ. 1958 ในส่วนอารัมภบทที่ว่า “ประชาชนชาวฝรั่งเศสขอแสดงความยึดมั่นในหลักสิทธิมนุษยชน และหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติซึ่งได้บัญญัติไว้ในปฏิญญาสิทธิมนุษยชนและพลเมือง เมื่อปี ค.ศ. 1789 ซึ่งได้รับการยืนยันและขยายความโดยอารัมภบทของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. 1946 ...” ซึ่งคำปรารภที่ปรากฏแห่งรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. 1946 ได้รับรองสิทธิเสรีภาพด้านการรวมตัวและเจรจาต่อรองของคนงานไว้ ความว่า “บุคคลทุกคนสามารถเข้าร่วมการจัดตั้งสหภาพแรงงานเพื่อปกป้องและคุ้มครองผลประโยชน์ หรือเข้าเป็นสมาชิกในองค์กรสหภาพแรงงานนั้นๆ ได้อย่างอิสระ” ยกเว้นข้าราชการบางประเภทไม่สามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานได้ เช่น ฝ่ายปกครอง และกองทัพ ส่วนการตั้งยุบสหภาพแรงงานเป็นอำนาจของศาลในการตั้งยุบ

ส่วนรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นก็บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกัน ซึ่งปรากฏในมาตรา 28 ความว่า “สิทธิในการรวมกลุ่มของคนทำงาน รวมทั้งสิทธิในการเจรจาเป็นกลุ่มและสิ่งอันใดที่เป็นการกระทำเป็นกลุ่ม เป็นสิ่งที่ได้รับการคุ้มครอง”

ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่าเพื่อให้คนงานมีสิทธิและเสรีภาพในการรวมตัวและเจรจาต่อรองอย่างแท้จริง จำเป็นต้องมีการแก้ไขโดยการยังคงข้อความตามวรรคแรกไว้ แต่ให้ตัดข้อความในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 45 วรรคสอง ออก ซึ่งจะทำให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายตามมาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 ที่กำหนดให้มีการจำกัดสิทธิเฉพาะการนำไปใช้บังคับกับทหารและตำรวจ หรือข้าราชการซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารของรัฐเท่านั้น

5.1.2 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534

สิทธิและเสรีภาพในการรวมตัวและเจรจาต่อรองของคนงานตามบทบัญญัติของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์กำหนดให้สิทธิแก่คนงานเพียง 2 ประเภท คือ คนงานที่เป็นคนงานของนายจ้างคนเดียวกัน และการเป็นคนงานซึ่งทำงานในกิจการประเภทเดียวกันเท่านั้น นอกจากนั้นยังมีการกำหนดอายุของคนงานในการรวมตัวจัดตั้งสหภาพแรงงานจะต้องบรรลุนิติภาวะ ทั้งๆ ที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานยอมรับให้บุคคลอายุกว่า 15 ปี สามารถเป็นคนงานได้ จึงถือได้ว่า

กฎหมายแรงงานสัมพันธ์มีบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพในการรวมตัวและเจรจาต่อรองของแรงงาน อันจะส่งผลให้การรวมตัวของแรงงานยากขึ้น และทำให้พลังในการเจรจาต่อรองมีน้อยลง นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีการการแยกกลุ่มแรงงานที่จะเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานออกจากกันเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มแรงงานซึ่งไม่เป็นผู้บังคับบัญชา กับกลุ่มแรงงานซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการจ้าง เพื่อมิให้ทั้งบุคคลทั้งสองกลุ่มมีโอกาสเข้าร่วมในการรวมตัวเพื่อเจรจาต่อรองผลประโยชน์จากนายจ้างนั้น และอีกประเด็นหนึ่งที่สำคัญคือการกำหนดให้การรวมตัวของแรงงานนั้นจะต้องมีข้อบังคับและต้องจดทะเบียนต่อนายทะเบียนซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนให้นายทะเบียนมีอำนาจใช้ดุลพินิจที่จะไม่รับจดทะเบียนก็ได้ ถือว่าเป็นการแทรกแซงการรวมตัวและเจรจาต่อรองโดยรัฐ และประเด็นสุดท้าย คือ การเจรจาต่อรองนั้น กฎหมายแรงงานสัมพันธ์กำหนดว่าในการเรียกร้องให้มีการกำหนดข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง หรือการแก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง นายจ้างหรือคนงานต้องแจ้งข้อเรียกร้องเป็นหนังสือให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบ และคู่เจรจาสามารถที่จะแต่งตั้งที่ปรึกษาเพื่อให้คำปรึกษาแนะนำแก่ผู้แทนของตนก็ได้ แต่ต้องมีจำนวนไม่เกินฝ่ายละสองคน แต่การที่กฎหมายกำหนดผู้ที่จะเข้ามาเป็นที่ปรึกษาได้นั้นจะต้องมีคุณสมบัติตามที่อธิบดีกำหนด และต้องยื่นคำขอและได้รับการจดทะเบียนจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายแล้ว จึงจะแต่งตั้งให้เป็นที่ปรึกษาได้ และได้รับอนุญาตให้เป็นที่ปรึกษาได้เพียงสองปีเท่านั้น ผู้เขียนเห็นว่ารัฐสอดเข้าไปเกี่ยวข้องกับการเจรจาต่อรองอันเป็นการกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพในการเจรจาต่อรองของทั้งคนงานและนายจ้าง

การมีบทบัญญัติของกฎหมายไปกำหนดดังกล่าวข้างต้น ถือว่าเป็นการไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 ไม่ว่าจะเป็นหลักการใช้บังคับกับคนงานทุกคนทุกระดับ รวมทั้งผู้ประกอบการอาชีพ อิสระ ข้าราชการ คนงานในภาคเกษตรกรรม” หรือ “หลักสิทธิในการรวมตัวกันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ หรือ “หลักการในเรื่องสิทธิในการรวมตัวกันโดยปราศจากการแทรกแซง” หรือ “หลักการในเรื่องสิทธิในการเลือกผู้แทนหรือองค์การแรงงานได้อย่างอิสระ” และ “หลักการคุ้มครองการร่วมเจรจาต่อรองโดยสมัครใจระหว่างองค์กรคนงานและองค์กรนายจ้างโดยปราศจากการแทรกแซงซึ่งกันและกันโดยองค์กรหรือโดยหน่วยงานอื่น เพื่อให้ได้มาซึ่งกฎเกณฑ์ เงื่อนไขเกี่ยวกับสภาพการทำงาน”

ดังนั้นจึงเห็นว่า ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 โดยยกเลิกการแบ่งประเภทของการรวมตัวเสีย โดยให้สิทธิในการรวมตัวกับคนงานทุกคนทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นคนงานผู้ประกอบอาชีพอิสระ หรือ คนงานในภาคเกษตรกรรม และจะต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติ โดยการแยกกลุ่มคนงานซึ่งไม่เป็นผู้บังคับบัญชา กับกลุ่มคนงานซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการจ้าง ตลอดจนไม่มีการแทรกแซงโดยอำนาจรัฐ และยกเลิกการขึ้นทะเบียนที่ปรึกษา

พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543

สิทธิและเสรีภาพในการรวมตัวและเจรจาต่อรองของคนงานตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มีหลายประเด็นที่ถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลบางประการ ซึ่งเป็นการขัดหรือไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายตามมาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 ได้แก่ หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มาตรา 41 มาตรา 42 มาตรา 43 มาตรา 51 มาตรา 62 มาตรา 63 และมาตรา 66 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ในการรวมตัวจัดตั้งเป็นสหภาพแรงงานว่า บุคคลผู้มีสิทธิรวมตัวกันจัดตั้งสหภาพแรงงาน ได้จะต้องเป็นคนงานในรัฐวิสาหกิจเดียวกัน และจะต้องมิใช่คนงานที่เป็นฝ่ายบริหาร ต้องเป็นบุคคลที่บรรลุนิติภาวะตลอดจนต้องมีสัญชาติไทย และยังห้ามคนงานที่เป็นฝ่ายบริหารเข้าร่วมเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานนั้น กำหนดหลักเกณฑ์การก่อตั้งสหภาพแรงงาน ไม่ว่าจะป็นร่างข้อบังคับ และบัญชีรายชื่อและลายมือชื่อของผู้แสดงความจำนงเข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน และจะต้องมีการจดทะเบียนต่อนายทะเบียนซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ การกำหนดสถานภาพสมาชิกสหภาพแรงงานในรัฐวิสาหกิจว่าจะต้องเป็นคนงานในรัฐวิสาหกิจนั้นตลอดเวลาที่ยังเป็นสมาชิก การให้อำนาจแก่ฝ่ายรัฐในการเข้าไปแทรกแซงและควบคุมโดยให้นายทะเบียนหรือเจ้าพนักงานมีอำนาจต่างๆ เช่น สั่งให้กรรมการหรือสมาชิกของสหภาพแรงงานกระทำการ หรืองดเว้นการกระทำใดๆ การสั่งกรรมการสหภาพแรงงานออกจากตำแหน่ง ตลอดจนมีคำสั่งให้เลิกสหภาพแรงงานได้เป็นต้น

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นผู้เขียนเห็นว่า เป็นการขัดต่อหลักการซึ่งเป็นสาระสำคัญของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 ทั้ง 4 ประการ ไม่ว่าจะเป็นการขัดต่อหลักในเรื่องสิทธิในการรวมตัวกันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ หรือหลักการในเรื่องสิทธิในการรวมตัวกันโดยปราศจากการแทรกแซง หลักการในเรื่องสิทธิในการเลือกผู้แทนหรือองค์กรแรงงานได้อย่างอิสระ และหลักการคุ้มครองการร่วมเจรจาต่อรองโดยสมัครใจระหว่างองค์กรคนงานและองค์กรนายจ้าง โดยปราศจากการแทรกแซงซึ่งกันและกัน โดยองค์กรหรือโดยหน่วยงานอื่น เพื่อให้ได้มาซึ่งกฎเกณฑ์ เงื่อนไขเกี่ยวกับสภาพการจ้างงาน

ดังนั้นจึงเห็นว่าควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 โดยยกเลิกการแบ่งประเภทของการรวมตัวเสียตามมาตรา 41 โดยให้สิทธิในการรวมตัวกับคนงานทุกคนทุกระดับ ทุกอายุ ทุกเชื้อชาติ โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ ยกเลิกจำนวนสมาชิกขั้นต่ำที่ไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบห้า และให้หมายความรวมถึงคนงานลูกจ้างซึ่งทำงานอันมีลักษณะเป็นครั้งคราว เป็นการจร เป็น ไปตามฤดูกาล หรือเป็นงานตามโครงการ ยกเลิกหลักเกณฑ์การก่อตั้งสหภาพแรงงาน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของข้อบังคับ และการจดทะเบียนต่อนายทะเบียนซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ยกเลิกการกำหนดสถานภาพสมาชิกสหภาพแรงงานในรัฐวิสาหกิจว่า จะต้องเป็นคนงานในรัฐวิสาหกิจนั้นตลอดเวลาที่ยังเป็นสมาชิก และยกเลิกการให้อำนาจแก่ฝ่ายรัฐในการเข้าไปแทรกแซง

5.2 ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของคนงานด้านการรวมตัวและการเจรจาต่อรองตามกฎหมายไทย ได้รับการคุ้มครองและสอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ตามอนุสัญญาฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 อันจะทำให้คนงานของประเทศไทยมีโอกาสพัฒนาชีวิต และความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นสามารถอยู่ร่วมกับบุคคลอื่นในสังคมปัจจุบันได้อย่างมีความสุข และเพื่อให้กฎหมายแรงงานของประเทศไทยมีประสิทธิภาพทัดเทียมกับอารยะประเทศ ผู้เขียนจึงใคร่ขอเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังต่อไปนี้

5.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 45 แก้เป็น“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือ หมู่คณะอื่น การจำกัดเสรีภาพในการรวมกันจะกระทำมิได้”

แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ถูกยกเลิกโดยประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 ซึ่งจะมีผลใช้บังคับไปจนกว่ารัฐธรรมนูญฉบับถาวรจะมีผลบังคับใช้ ดังนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ..... ควรจะบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของคนงานด้านการรวมตัวและเจรจาต่อรองไว้ดังต่อไปนี้

5.2.2 ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.....

“มาตรา... บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่นย่อมได้รับความคุ้มครอง”

โดยตัดข้อยกเว้นที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการออกกฎหมายเฉพาะมาจำกัดสิทธิ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 45 วรรคสองออกทั้งหมด เหตุผลที่จำเป็นต้องตัดวรรคสองออกก็เนื่องจากว่า เท่าที่ผ่านมามีได้กล่าวมาแล้วว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน มีรัฐธรรมนูญที่บัญญัติรับรองสิทธิในการรวมตัวของคนงานไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างน้อย 7 ฉบับ ดังนี้

รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2517 บัญญัติว่า

มาตรา 44 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็น สมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ หรือหมู่คณะอื่น การจำกัดเสรีภาพเช่นว่านี้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือ ศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ”

รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2521 บัญญัติว่า

มาตรา 37 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็น สมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ หรือหมู่คณะอื่น

การรวมกัน การจัดตั้ง การดำเนินกิจการและการเลิกของสมาคม สหภาพ สหพันธ์ หรือหมู่คณะอื่น ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”

รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2534 บัญญัติว่า

มาตรา 40 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็น สมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ หรือหมู่คณะอื่น ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”

รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2535 บัญญัติว่า

มาตรา 40 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็น สมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ หรือหมู่คณะอื่น

การรวมตัวกัน การจัดตั้งหรือเงื่อนไขของการจัดตั้ง การดำเนินกิจการและการยกเลิกของสมาคม สหภาพ สหกรณ์ หรือหมู่คณะอื่น ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”

รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2538 บัญญัติว่า

มาตรา 43 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็น สมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ หรือหมู่คณะอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ”

รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2539 บัญญัติว่า

มาตรา 43 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็น สมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ หรือหมู่คณะอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำไม่ได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญซึ่งร่างขึ้นโดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ซึ่งถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุด ได้บัญญัติให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันไว้ในมาตรา 45 ความว่า

มาตรา 45 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็น สมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำไม่ได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ”

จากบทบัญญัติในมาตรา 45 ของกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แสดงให้เห็นว่า สิทธิเสรีภาพของคนงานเป็นสิทธิที่มีความสำคัญ และมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ เพราะสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิของประชาชนขั้นมูลฐานที่ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะต้องให้การรับรองและให้ความคุ้มครอง

และที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ก็คือ สิทธิเสรีภาพของแรงงานถือว่าเป็นสิทธิมนุษยชนอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นสิทธิของแรงงานทุกคน

ดังนั้น การที่จะกำจัดสิทธิของแรงงานด้านการรวมตัว จึงควรพิจารณาถึงหลักสิทธิมนุษยชนขั้นมูลฐานเป็นสำคัญ แต่เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น พอสรุปได้ว่า เจตนารมณ์ที่บัญญัติไว้ในวรรคสองนั้น กินความหมายกว้างขวางมาก ซึ่งเป็นผลให้รัฐสภาสามารถที่จะนำไปใช้เป็นข้ออ้างในการออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิเสรีภาพในการรวมตัวของแรงงานได้ในหลายกรณี การบัญญัติดังกล่าวอาจจะเหมาะสมในประเทศที่ปกครองแบบประชาธิปไตยเต็มที่ เฉพาะรัฐสภา เพราะรัฐสภาผู้ออกกฎหมายย่อมจะพิจารณารอบคอบและมีจิตสำนึกสูงว่า การจำกัดสิทธิระดับใดเป็นสิ่งสมควรสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน แต่ในประเทศที่การเมืองยังไม่แน่นอนและมีปัจจัยอื่นหลายประการ อันอาจทำให้มติรัฐสภาขัดกับความรู้สึกของประชาชนได้ การกำหนดกรอบของสิทธิเสรีภาพไว้เพียงกว้างๆ จึงน่าจะไม่เหมาะสม เพราะเท่ากับกำหนดขอบเขตอย่างขอไปที ในที่สุดรัฐสภาที่ออกกฎหมายใดก็ได้มาจำกัดเสรีภาพ ดังตัวอย่างเช่น รัฐสภาของไทยได้ออกกฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 40 วรรค 2 ได้เปิดช่องไว้ให้ คือ

พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าว มีบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิเสรีภาพในหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิเสรีภาพในเคหสถาน หรือสิทธิในการรวมตัวกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น ซึ่งเป็นสิทธิเสรีภาพที่มีความสำคัญต่อประชาชนทั่วไปและแรงงานทั้งหลาย แต่รัฐสภาก็สามารถออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิเสรีภาพที่สำคัญดังกล่าวได้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เปิดช่องไว้ให้ ซึ่งเพียงแต่รัฐสภาระบุบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิเสรีภาพไว้ในกฎหมายฉบับนั้นๆ ก็เพียงพอที่จะทำให้กฎหมายฉบับที่ออกมาจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นมีผลบังคับใช้ได้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญทั้งที่ในเนื้อหาของกฎหมายฉบับนั้นมีบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างมาก ดังเช่นบทบัญญัติในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 บัญญัติไว้ความว่า “พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถานและการจำกัดเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่นๆ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 35 และมาตรา 45 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับหลักการที่ว่า การจำกัดสิทธิเสรีภาพของมนุษย์ ในประเทศต่างๆ มักเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย เพราะถ้าไม่ได้ใช้อำนาจตามกฎหมายแล้ว การจำกัดเช่นว่านั้นจะเกิดขึ้นได้ยาก เราจึงควรกำหนดกรอบของอำนาจในการออกกฎหมายของรัฐสภา ให้อยู่ในวงจำกัด

ดังนั้นการตัดข้อความในวรรคสองของมาตรา 45 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ออก น่าจะเป็นประโยชน์มากกว่าผลเสียดังที่กล่าวมาแล้ว ประกอบกับรัฐมีกฎหมาย หลายฉบับที่สามารถปกป้องคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ตลอดจนกฎหมายป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ อยู่อย่างพอเพียงแล้ว เช่น กฎหมายที่ให้อำนาจรัฐในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ในกรณีมีเหตุการณ์ ไม่สงบขึ้น หรือกฎหมายอาญา กฎหมายป้องกันการผูกขาด เป็นต้น

สำหรับในส่วนบทบัญญัติเกี่ยวกับการเจรจาต่อรองนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มิได้บัญญัติคุ้มครองรับรองไว้โดยตรงมีเพียงมาตรา 37 ที่บัญญัติถึงเสรีภาพในการสื่อสาร ถึงกันโดยทางที่ชอบด้วยกฎหมาย มาตรา 39 ที่บัญญัติรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น ย่อมได้รับความคุ้มครอง และในหมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ก็ได้บัญญัติไว้กว้างๆ ในมาตรา 86 ความว่า “รัฐต้องส่งเสริมให้ประชาชนวัยทำงานมีงานทำ โดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง จัดระบบ แรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนให้เป็นธรรม” ซึ่งถ้าจะตีความ คำว่า รัฐต้อง ส่งเสริมระบบแรงงานสัมพันธ์ตามบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวไปในทำนองที่ว่า รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติรับรองถึงการร่วมเจรจาต่อรองไว้แล้ว ก็คงจะไม่ถูกต้องนัก เพราะการจัดระบบแรงงานสัมพันธ์ของรัฐจะต้องตรากฎหมายเฉพาะมารองรับอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งก็ไม่น่าจะแน่นอนว่า หลักประกันในการเจรจาต่อรองซึ่งขึ้นอยู่กับหลักความเสมอภาคระหว่างนายจ้าง กับคนงาน และปราศจากการแทรกแซงจะได้รับการรับรองคุ้มครองอย่างเพียงพอหรือไม่

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าสิทธิแรงงานด้านการรวมตัวและเจรจาต่อรอง เป็นสิทธิ ที่มีความสำคัญและเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นมูลฐาน ควรที่จะให้การรับรองไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอีกมาตราหนึ่ง ดังเช่นรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น มาตรา 28 ที่บัญญัติรับรองสิทธิ ของผู้ใช้แรงงานในการรวมตัวเป็นสหภาพแรงงานและการเจรจาต่อรอง ตลอดจนการกระทำ กิจกรรมร่วมกันไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน

ดังนั้น ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ... ที่อยู่ระหว่างการยกร่างนั้น ควรจะมีบทบัญญัติเป็นพิเศษเพื่อรับรองสิทธิแรงงานด้านการรวมตัวและเจรจาต่อรองไว้โดยเฉพาะ เพื่อคุ้มครองคนงานทุกระดับทุกประเภทซึ่งมีกว่า 33 ล้านคนทั่วประเทศไว้ดังต่อไปนี้

“มาตรา.. สิทธิของคนทำงานในการรวมตัวเป็นสหภาพแรงงานและในการเจรจาต่อรอง ตลอดจนการกระทำกิจกรรมร่วมกันย่อมได้รับความคุ้มครอง”

5.2.3 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518

กฎหมายแรงงานสัมพันธ์เป็นกฎหมายลำดับรอง ซึ่งรัฐสภาตราขึ้นโดยอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมิได้ ดังนั้นเพื่อให้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์เป็นกฎหมายที่ปกป้องคุ้มครองสิทธิของคนงานอย่างแท้จริงตามเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้ ควรจะแก้ไขปรับปรุงกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ให้มีความสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และสอดคล้องกับอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 โดยการเพิ่มเติมหลักการสำคัญดังต่อไปนี้ในพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ประกอบด้วย

1. แก้ไขเพิ่มเติมโดยการให้สิทธิในการรวมตัวของคนงานทุกคนทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นคนงานผู้ประกอบอาชีพอิสระ คนงานในภาคเกษตรกรรม ผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยยกเลิกการแบ่งประเภทการรวมตัวของคนงาน ให้สามารถรวมตัวได้โดยสมัครใจ ไม่ว่าจะทำงานกับนายจ้างคนเดียวกันหรือทำงานในกิจการประเภทเดียวกันหรือไม่ก็ตาม ซึ่งจะทำให้คนงานสามารถรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานทั่วไปได้ อันจะทำให้มีสมาชิกมากขึ้นได้ทั่วประเทศ มีอำนาจในการเจรจาต่อรองมากขึ้น และยังคงสอดคล้องกับหลักสิทธิในการเลือกผู้แทนหรือองค์กรแรงงานได้อีกด้วย

2. แก้ไขเพิ่มเติมโดยเพิ่มหลักการที่จะไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติในเรื่อง เพศ อายุ หรือแยกกลุ่มแรงงานที่เป็นผู้บังคับบัญชากับกลุ่มคนงาน ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการจ้าง เพราะแรงงานไม่ว่าหญิงหรือชาย อายุมากหรือน้อย เป็นหัวหน้าหรือลูกน้อง ต่างก็เป็นผู้ใช้แรงงานทั้งสิ้น มีคุณสมบัติและวุฒิภาวะพร้อมที่จะทำงานในตลาดแรงงาน ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกัน จึงไม่ควรที่จะถูกปฏิบัติให้แตกต่างกัน การเลือกปฏิบัติในเรื่องเพศ อายุ หรือเลือกปฏิบัติในความเป็นหัวหน้าและลูกน้อง ถือเป็น การลดคุณค่าของความเป็นมนุษย์ลง อันเนื่องมาจากความแตกต่างในเรื่องเพศ อายุ หรือหัวหน้ากับลูกน้อง อันเป็นการเลือกปฏิบัติขัดกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งรัฐธรรมนูญไม่ยินยอมให้กระทำได้ ดังนั้นพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 จึงควรตัดข้อความที่มีการเลือกปฏิบัติเรื่องอายุของคนงานซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาในการรวมกลุ่มออกไป และไม่มีแบ่งแยกระหว่างคนงานที่ไม่เป็นผู้บังคับบัญชากับคนงานที่มีอำนาจในการจ้าง

เพื่อให้คนงานทุกคนไม่ว่าจะอายุเท่าใด หรือจะเป็นคนงานที่ไม่เป็นผู้บังคับบัญชาหรือที่ เป็นผู้บังคับบัญชา ที่มีอำนาจในการจ้าง สามารถรวมตัวกันได้อย่างเสรี เพราะอาจจะได้ผู้นำที่เข้มแข็งจากกลุ่มหัวหน้างาน หรือมีสมาชิกมากขึ้น อันจะทำให้อำนาจในการเจรจาต่อรองเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย อันจะส่งผลดี ต่อคนทั้งปวง

3. การเลือกผู้แทนของตนและการเข้าร่วมกับองค์กรแรงงานที่ตนเลือกด้วยความสมัครใจ เป็นหัวใจของการรวมตัวของคนงานในการที่จะเจรจาต่อรองกับนายจ้างเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ดังนั้นในการเจรจาต่อรอง คนงานซึ่งส่วนมากเป็นผู้มีการศึกษาดำ การที่จะมีที่ปรึกษาที่เข้าใจสภาพปัญหาที่แท้จริงของคนงานตลอดจนมีประสบการณ์และความรู้ รวมทั้งมีจิตวิญญาณที่รักความยุติธรรม ซึ่งมีความจำเป็นสำหรับกลุ่มคนงาน ดังนั้นการขึ้นทะเบียนที่ปรึกษาและบังคับให้คนงานเลือกที่ปรึกษาดังกล่าว จึงไม่น่าจะถูกต้อง และเป็น การแทรกแซงโดยอำนาจรัฐซึ่งไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 จึงควรเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ให้คนงานสามารถเลือกที่ปรึกษาของตนได้อย่างเสรี และสามารถเข้าร่วมกับองค์กรแรงงานที่ตนเลือกด้วยความสมัครใจ โดยไม่ถูกแทรกแซงแต่อย่างใด

นอกจากนั้นการที่พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ได้บัญญัติให้อำนาจแก่นายทะเบียนไว้อย่างกว้างขวางมาก เช่น ให้นายทะเบียนมีสิทธิเข้าไปตรวจสอบกิจการ เรียกให้กรรมการพนักงานมาสอบถามการดำเนินงานของสหภาพแรงงาน หรือให้อำนาจในการถอดถอน ออกจากการเป็นคณะกรรมการสหภาพแรงงานได้ เป็นการให้อำนาจของนายทะเบียนไว้กว้างขวางเกินไป เป็นการขัดกับหลักการของอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 อันเป็นการที่รัฐเข้าไปแทรกแซงการดำเนินกิจการขององค์กรแรงงาน ควรที่จะให้องค์กรแรงงาน ดำเนินกิจการไปได้โดยอิสระด้วยตัวเอง มีอำนาจในการตัดสินใจว่าจะดำเนินกิจการไปในทิศทางใด โดยรัฐควรที่จะให้การสนับสนุนส่งเสริม และมีบทบาทเพียงเป็นผู้กำกับดูแลให้กิจการขององค์กร แรงงานดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยภายใต้กรอบของกฎหมายบ้านเมือง อันจะทำให้องค์กรแรงงาน สามารถเป็นที่พึ่งของแรงงานได้ตามเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้อย่างแท้จริง

5.2.4 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543

พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เป็นกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ภาครัฐวิสาหกิจที่บัญญัติถึงสิทธิหน้าที่ของคนงานกับรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ซึ่งตกลงรับลูกจ้างเข้าทำงาน และจ่ายค่าจ้างให้ ซึ่งกฎหมายเรียกว่า “นายจ้าง” เพื่อให้บุคคลทั้งสองฝ่ายได้มีความเข้าใจอันดีต่อกัน สามารถทำความเข้าใจในเรื่องสิทธิหน้าที่และผลประโยชน์ในการทำงานร่วมกันได้ รวมทั้งกำหนด

วิธีการระงับข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทแรงงานที่เกิดขึ้นให้ยุติลงโดยรวดเร็วและด้วยความพอใจของทั้งสองฝ่ายมากที่สุด กฎหมายดังกล่าวจึงมีความสำคัญต่อคนงานภาครัฐวิสาหกิจเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้นจึงควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว ดังต่อไปนี้

1. เห็นควรให้สิทธิในการรวมตัวกับคนงานทุกคน ทุกระดับ ทุกอายุ โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ ซึ่งจะทำให้องค์กรของคนงานมีสมาชิกมากขึ้นและมีความเข้มแข็ง มีพลังในการเจรจาต่อรองอันจะทำให้ความเป็นอยู่ของคนงานดีขึ้น

2. เห็นควรกำหนดให้คนงานซึ่งทำงานอันมีลักษณะเป็นครั้งคราว เป็นการจร เป็นไปตามฤดูกาล หรือเป็นงานตามโครงการ มีสิทธิในการรวมตัวและเจรจาต่อรองด้วย เพราะคนงานเหล่านี้ต่างก็เป็นผู้ใช้แรงงานที่ทำงานให้กับนายจ้างเช่นเดียวกัน แต่ไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายในเรื่องการใช้สิทธิในการรวมตัวและเจรจาต่อรองซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับคนงานเหล่านี้ และอาจเป็นช่องว่างให้นายจ้างกำหนดลักษณะงานตามสัญญาจ้างให้มีลักษณะการจ้างเป็นครั้งคราว เป็นการจร เป็นไปตามฤดูกาล หรือตามโครงการ เพื่อที่จะหลีกเลี่ยงไม่ให้คนงานสามารถรวมตัวกันได้ จึงควรให้คนงานดังกล่าวมีสิทธิรวมตัวและเจรจาต่อรองเหมือนคนงานทั่วไป และนอกจากนี้ยังจะทำให้องค์กรแรงงานมีสมาชิกเพิ่มขึ้นจากคนงานกลุ่มนี้ อันจะนำมาซึ่งความเข้มแข็งขององค์กรแรงงานอีกด้วย

3. เห็นควรยกเลิกการกำหนดจำนวนสมาชิกขั้นต่ำไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบห้าของลูกจ้างทั้งหมด เพราะเป็นการจำกัดสิทธิในการจัดตั้งองค์กรของแรงงานและอาจทำให้นายจ้างเข้าไปแทรกแซงโดยการกระทำในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้สมาชิกมีน้อยกว่ายี่สิบห้าเปอร์เซ็นต์ เช่น การให้ความดีความชอบเป็นพิเศษกับผู้ที่ไม่เข้าร่วมกับองค์กรแรงงาน ถ้าหากเป็นเช่นนี้ก็จะไม่มีองค์กรแรงงานในรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ที่จะคอยดูแลช่วยเหลือหรือปกป้องผลประโยชน์ของคนงาน และสวัสดิภาพของคนงานก็จะถูกบั่นทอนลงหรือไม่ดีขึ้น จึงเห็นควรยกเลิกจำนวนสมาชิกขั้นต่ำขององค์กรแรงงานเสีย

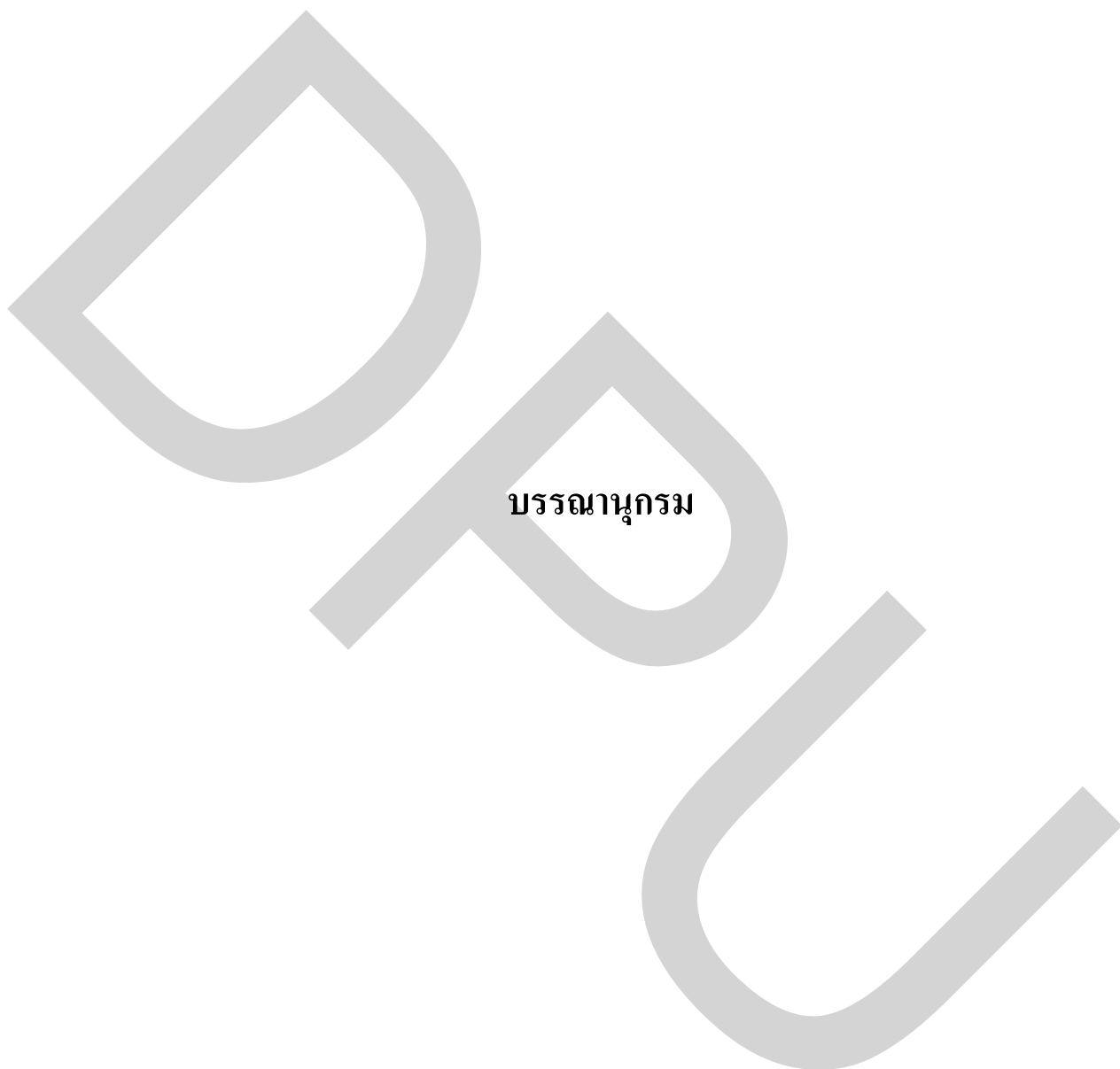
4. เห็นควรยกเลิกการจดทะเบียนสหภาพแรงงาน เพราะถือเป็นการแทรกแซงการดำเนินกิจการขององค์กรแรงงานโดยรัฐ แต่อย่างไรก็ตามเพื่อให้เกิดความเรียบร้อยในการที่รัฐจะส่งเสริม สนับสนุนกิจการขององค์กรแรงงาน เห็นควรให้มีการขึ้นทะเบียนไว้กับทางราชการ อันจะเป็นประโยชน์ทั้งต่อฝ่ายรัฐและองค์กรแรงงานเองอีกด้วย

5. เห็นควรยกเลิกเกี่ยวกับการกำหนดสถานภาพสมาชิกสหภาพแรงงานในรัฐวิสาหกิจที่ว่า จะต้องเป็นคนงานในรัฐวิสาหกิจนั้นตลอดเวลาที่ยังเป็นสมาชิก เพราะเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิของคนงานในการร่วมเจรจาต่อรอง เช่น ในกรณีสหภาพแรงงานได้ยื่นข้อเรียกร้องต่อนายจ้างไว้แล้ว นายจ้างอาจใช้ช่องว่างของกฎหมายดังกล่าวโดยการกระทำใดๆ

ให้ความเป็นลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจนั้นสิ้นสุดลงอันจะทำให้ความเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานก็จะสิ้นสุดลงด้วย ซึ่งอาจจะเป็นผลให้จำนวนสมาชิกที่ยื่นข้อเรียกร้องไม่ครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด ทำให้ข้อเรียกร้องนั้นตกไป และอาจเป็นช่องทางให้นายจ้างกลั่นแกล้งลูกจ้างได้ จึงเห็นควรยกเลิกข้อกำหนดดังกล่าวเสีย

6. เห็นควรยกเลิกการให้อำนาจแก่ฝ่ายรัฐ ในการเข้าไปแทรกแซงและควบคุมกิจการของสหภาพแรงงาน ไม่ว่าจะเป็นการให้อำนาจนายทะเบียนหรือเจ้าพนักงานสั่งให้กรรมการหรือสมาชิกของสหภาพแรงงานกระทำการหรืองดเว้นกระทำการใดๆ การสั่งให้กรรมการสหภาพแรงงานออกจากตำแหน่งหรือการสั่งให้เลิกสหภาพแรงงาน ซึ่งทั้งหมดนี้ล้วนเป็นการแทรกแซงการดำเนินกิจการขององค์กรแรงงานโดยรัฐทั้งสิ้น อันเป็นการขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่จะส่งเสริมการแรงงานสัมพันธ์ และขัดกับหลักการของอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 และการให้อำนาจของนายทะเบียนไว้อย่างกว้างขวางดังกล่าว นอกจากเป็นการบั่นทอนต่อสถานภาพขององค์กรแรงงานแล้ว คนงานหรือสหภาพแรงงานยังอาจถูกกลั่นแกล้งได้โดยง่าย หากนายจ้างซึ่งปกติมีอำนาจทางเศรษฐกิจสูงอยู่แล้วร่วมมือกับเจ้าพนักงานของรัฐซึ่งประเทศกำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนาทั้งหลายต่างก็ประสมมาทั้งสิ้น

ดังนั้น เพื่อที่จะให้คนงานทุกระดับทุกประเภทซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นคนงานภาครัฐหรือภาคเอกชน ไม่ว่าจะเป็นผู้ใช้แรงงานโดยการรับงานไปทำที่บ้านหรือแรงงานอิสระ ซึ่งบุคคลเหล่านี้ล้วนเป็นพลังสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ตลอดจนด้านการเมือง ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งแนวทางหนึ่งที่จะทำให้บรรลุซึ่งคุณภาพชีวิตที่ดีดังกล่าว คือ การที่ให้คนงานทั้งหลายมีสิทธิอย่างเต็มที่ในการรวมตัวและเจรจาต่อรองอันถือว่าเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นมูลฐาน และเป็นสิทธิอย่างเดียวกันที่จะทำให้คนงานมีอำนาจต่อรองทัดเทียมกับนายจ้างอันจะนำมาซึ่งความเป็นธรรมและความสงบสุขในสังคม โดยการแก้ไขบทบัญญัติกฎหมายแรงงานภาคเอกชนและกฎหมายแรงงานภาครัฐวิสาหกิจ ตลอดจนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบางประการตามข้อเสนอแนะที่ให้ไว้คงได้กล่าวข้างต้น ให้มีความสอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอนุสัญญาฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมซึ่งเป็นมาตรฐานแรงงานหลักสองในแปดฉบับที่ประเทศไทยเราจะต้องรายงานผลการปฏิบัติตามอนุญัตินี้ดังกล่าวให้องค์การแรงงานระหว่างประเทศทราบทุกปี ถึงแม้ว่าจะยังไม่ได้ให้สัตยาบันก็ตาม ซึ่งจะส่งผลให้ประเทศไทยได้รับการยอมรับในสายตาของนานาชาติอารยประเทศต่อไป



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- กิติพงษ์ หังสพฤกษ์. (2539). **กฎหมายแรงงานที่น่ารู้ สำหรับผู้บริหาร นักแรงงาน และประชาชน ผู้ใช้แรงงาน**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์บริษัท ชรรมสาร.
- กุลพล พลวัน. (2538). **พัฒนาการสิทธิมนุษยชน (พิมพ์ครั้งที่ 3)**. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2547). **หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ**. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- _____. (2548). **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย (พิมพ์ครั้งที่ 2)**. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- เกษมสันต์ วิลาวรรณ. (2538). **คำอธิบายแรงงานสัมพันธ์**. กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณาการ.
- _____. (2545). **คำอธิบาย กฎหมายแรงงาน**. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- กัจจกร นากชื่น. (2548). “องค์การทางแรงงาน.” **เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายแรงงาน หน่วยที่ 8**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2547). **กรณีศึกษาเรื่องการรวมตัวและเจรจาต่อรองร่วม**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์. (2517). **รัฐธรรมนูญนานาชาติ**. กรุงเทพมหานคร: อักษรเจริญทัศน์ แพร่สรรพศาสตร์.
- ธีระ ศรีธรรมรักษ์. (2545). **กฎหมายแรงงาน (พิมพ์ครั้งที่ 2)**. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2549). **คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 (พิมพ์ครั้งที่ 2)**. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- นิคม จันทรวิฑูร. (2531). **ประเทศไทยกับประมวลแรงงานระหว่างประเทศ**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- _____. (2525). **แรงงานไทยกับสภาพแรงงาน**. กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช.
- _____. (2536). **แรงงานไทยจาก รสช. ถึงชวณ**. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท.
- บัณฑิต ธนชัยเศรษฐวุฒิ. (2539). **สิทธิแรงงานไทยในกระแสการค้าโลก**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์บริษัทโปรโตไทป์.

_____ . (บรรณาธิการ). (2544). **สู่เส้นทางการปฏิรูปกฎหมายแรงงานสัมพันธ์.**

กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์.

ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล. (2534). **คำอธิบายกฎหมายแรงงาน.** กรุงเทพมหานคร:

มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

มานิตย์ จุมปา. (2546). **รวมบทความเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ.** กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.

มูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์. (บรรณาธิการ). (2521). **กรรมกรไทยกับปัญหาแรงงาน.**

กรุงเทพมหานคร: ศรีเมือง.

วรพจน์ วิสฤตพิชญ์. (2538, กันยายน). **สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ.** สำนักงานกองทุน

สนับสนุนการวิจัย (สกว.).

วิจิตรา พรหมพันธุ์. (2527). **ไทยกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ, 75 ปี แห่งความสัมพันธ์**

ไทยกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ. กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม.

วิจิตรา (ฟุ้งถัดดา) วิเชียรชม. (2545). **รวมกฎหมายแรงงาน.** กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

_____. (2547). **ย่อหลักกฎหมายแรงงาน.** กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.

_____. (2549). **กฎหมายแรงงานภาครัฐวิสาหกิจ.** กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา.

ตั้งคิด พิริยะรังสรรค์. (2539). **ประวัติการต่อสู้ของกรรมกรไทย.** กรุงเทพมหานคร:

สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สมยศ เชื้อไทย. (2549). **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (ฉบับใช้เรียน).**

กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

เสน่ห์ จามริก. (2544). **สิทธิมนุษยชน เกณฑ์คุณค่าและฐานความคิด.** กรุงเทพมหานคร:

โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

หยุด แสงอุทัย. (2527). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป.** กรุงเทพมหานคร:

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อารมณ พงศ์พจน์. (2521). **กรรมกรไทยกับปัญหาแรงงาน.** ม.ป.ท. ศรีเมือง.

_____. (2537). **สิทธิแรงงานไทยยุคโลกาภิวัตน์.** กรุงเทพมหานคร: ไปร้โตไต้.

_____. (2539). **สิทธิแรงงานไทยในกระแสการค้าโลก.** กรุงเทพมหานคร: ไปร้โตไต้.

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2548). **สิทธิมนุษยชน.** กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

เอกสารอื่นๆ

การกีดกันทางการค้าด้านแรงงาน. (2548). เอกสารประกอบการประชุมนิติศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 5
ณ อาคารสหประชาชาติ จัดโดยสภาวิจัยแห่งชาติ ร่วมกับกระทรวงยุติธรรม.

ทิศทางของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่. (2550, 20-29 มีนาคม). เอกสารประกอบการประชุมนิติศาสตร์
แห่งชาติ ครั้งที่ 6 ประจำปี 2549 จัดโดยสภาวิจัยแห่งชาติร่วมกับกระทรวงยุติธรรม
ณ ศูนย์การประชุมอิมแพคเมืองทองธานี.

บัณฑิต ธนชัยเศรษฐวุฒิ. (2546). กฎหมายแรงงานไทยที่ไม่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงาน
ระหว่างประเทศ (รายงานการวิจัย). กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชน
และการพัฒนา.

สถานการณ์สิทธิมนุษยชนในมิติด้านกฎหมายแรงงาน. (2546, 17 มกราคม). เอกสารประกอบ
การสัมมนา จัดโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนสภาพนายความร่วมมือกับเครือข่าย
องค์กรพัฒนาเอกชนด้านแรงงาน.

วิทยานิพนธ์

กมล ไสตติโกคา. (2542). การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงาน
ตามกฎหมายไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์.
กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ชัยวัฒน์ วิเศษสวัสดิ์. (2542). สิทธิในการรวมตัวเป็นสหภาพแรงงานตามกฎหมายไทย:
ศึกษาเปรียบเทียบกับมาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ.
วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพมหานคร:
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

รุจิเรข ชุ่มเกษรกุลกิจ. (2545). อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87
ว่าด้วยเรื่องเสรีภาพในการเป็นสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้ง ค.ศ. 1948.
วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์. กรุงเทพมหานคร:
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สุชาติ หล่อโลหะการ. (2527). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสหภาพแรงงานในประเทศไทย.
วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์. กรุงเทพมหานคร:
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

กฎหมาย

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19. (2501, 31 ตุลาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 75, ตอนที่ 77 ฉบับพิเศษ.

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103. (2535, 16 มีนาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 89, ตอนที่ 41 ฉบับพิเศษ.

พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543.

พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. (2540, 11 ตุลาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 114, ตอนที่ 55 ก.

ภาษาต่างประเทศ

BOOKS

Butterworths Handbook of Singapore: Employment Law (2 nd ed.). (1986).

Butterworth & Co (Asia) PTE LTD.

Chester A.Morgan. (1966). **Labour Economics**. Homewood. Illionis: The Dorsey Press.

International Labour Office. (1994). **Freedom of Association and Collective Bargaining**.

Geneva.

Kazuo Sugeno. (1992). **Japan Labour Law**. translator by Leo Kanowitz.

Labour code of the Philippines. (1974). **Presidential Decree No. 442 As amended by**

Presidential Decree No. 570-A, 626, 643, 823, 849, 850, 865, - A and 891.



ภาคผนวก





ภาคผนวก ก
อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87

อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87

รายละเอียดในอนุสัญญา ฉบับที่ 87 มีดังนี้

ส่วนที่ 1 เสรีภาพในการสมาคมและคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว

มาตรา 1

สมาชิกแต่ละประเทศขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งอนุสัญญานี้มีผลใช้บังคับ จะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติต่อไปนี้

มาตรา 2

ลูกจ้างและนายจ้างโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างใดๆ ทั้งสิ้น ย่อมมีสิทธิที่จะจัดตั้งและมีสิทธิที่จะเข้าร่วมในองค์กรใดๆ ที่ตนคัดเลือกโดยไม่จำเป็นต้องได้รับการอนุญาตล่วงหน้า แต่ทั้งนี้จะต้องอยู่ภายใต้บังคับขององค์กรดังกล่าว

มาตรา 3

1. องค์กรนายจ้างและลูกจ้างมีสิทธิที่จะขอร่างรัฐธรรมนูญ และกฎข้อบังคับของตนมีสิทธิที่จะคัดเลือกผู้แทนได้อย่างเสรีเต็มที่ มีสิทธิในการจัดการบริหารงานและกิจกรรมของตนและมีสิทธิที่จะกำหนดโครงการต่างๆ ของตนด้วย

2. เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องละเว้นจากการเข้าแทรกแซงทุกรูปแบบ ซึ่งจะเป็นการจำกัดสิทธิดังกล่าว หรือเป็นการขัดขวางการใช้สิทธิอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

มาตรา 4

องค์กรนายจ้างและลูกจ้างย่อมจะไม่ถูกยุบหรือถูกสั่งพักโดยอำนาจของฝ่ายบริหาร

มาตรา 5

องค์กรนายจ้างและลูกจ้างย่อมมีสิทธิที่จะก่อตั้ง และเข้าร่วมในสหพันธ์และสมาพันธ์ได้ และองค์กร สหพันธ์ หรือสมาพันธ์ดังกล่าวมีสิทธิที่จะเข้าร่วมในองค์กรนายจ้างและลูกจ้างระหว่างประเทศ

มาตรา 6

บทบัญญัติของมาตรา 2, 3 และ 4 ข้างต้น ให้ใช้กับสหพันธ์และสมาพันธ์ขององค์กรนายจ้างและลูกจ้าง

มาตรา 7

การได้มาซึ่งลักษณะทางกฎหมายขององค์กรนายจ้างและลูกจ้าง สหพันธ์และสมาพันธ์ จะต้องไม่ทำให้เกิดเงื่อนไขซึ่งมีลักษณะจะจำกัดการปฏิบัติตามบทบัญญัติมาตรา 2, 3 และ 4 นี้

มาตรา 8

1. ในการใช้สิทธิตามที่กำหนดในอนุสัญญาฯ นายจ้างและลูกจ้าง และองค์การนายจ้างและลูกจ้างเช่นเดียวกับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่นๆ จะต้องเคารพต่อกฎหมายของประเทศ
2. กฎหมายของประเทศจะต้องไม่มีผลกระทบกระเทือนต่อ หรือนำไปใช้ให้เกิดผลเสียหายต่อความคุ้มครองที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ

มาตรา 9

1. ขอบเขตของการนำความคุ้มครองที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ ไปใช้บังคับกับทหารและตำรวจ จะต้องกำหนดไว้ในกฎหมายหรือกฎบังคับของประเทศ
2. ตามหลักการที่กำหนดไว้ในวรรคที่ 8 ของมาตรา 19 แห่งธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศ การให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ โดยประเทศสมาชิกจะไม่มีผลกระทบกระเทือนต่อกฎหมาย คำชี้ขาด ธรรมเนียม หรือข้อตกลงที่มีอยู่ ซึ่งให้สิทธิแก่ทหารหรือตำรวจตามที่อนุสัญญาฉบับนี้ให้ความคุ้มครอง

มาตรา 10

ในอนุสัญญาฯ คำว่า “องค์การ” หมายถึง องค์การนายจ้างหรือลูกจ้างที่ส่งเสริมและป้องกันผลประโยชน์ของนายจ้างหรือลูกจ้าง

ส่วนที่ 2 การคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน**มาตรา 11**

สมาชิกแต่ละประเทศขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งอนุสัญญาฯ มีผลบังคับใช้ ควรจะกำหนดมาตรการที่จำเป็นและเหมาะสมทุกอย่าง เพื่อให้แน่ใจว่านายจ้างและลูกจ้างสามารถใช้สิทธิในการรวมตัวกันได้อย่างเสรี

ส่วนที่ 3 บทบัญญัติเบ็ดเตล็ด**มาตรา 12**

1. ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับดินแดนตามมาตรา 35 ของธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ได้แก้ไขแล้ว โดยตราสารเพื่อการแก้ไขธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ค.ศ. 1946 นอกเหนือจากดินแดนที่กล่าวไว้ในวรรค 4 และ 5 ของมาตราดังกล่าว ซึ่งได้รับการแก้ไขแล้วนั้น แต่ละประเทศสมาชิกซึ่งได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้แล้วจะต้องส่งประกาศแจ้งให้ผู้อำนวยการใหญ่ สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศทราบในทันทีที่สามารถทำได้โดยจะต้องระบุ

ก. ดินแดนซึ่งประเทศสมาชิกรับรองว่าจะนำทบัญญัติของอนุสัญญาฉบับนี้มาใช้บังคับ โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขใดๆ

ข. ดินแดนซึ่งประเทศสมาชิกรับรองว่าจะนำทบัญญัติของอนุสัญญาฉบับนี้มาใช้บังคับ โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไข พร้อมทั้งรายละเอียดของการเปลี่ยนแปลงแก้ไขดังกล่าว

ค. ดินแดนซึ่งไม่อาจนำอนุสัญญาฉบับนี้มาใช้บังคับได้ และสาเหตุที่ทำให้นำมาใช้บังคับไม่ได้

ง. ดินแดนซึ่งประเทศสมาชิกยังตั้งข้อสงวนที่จะตัดสินใจ

2. คำรับรองที่กล่าวถึงในข้อ (ก) และ (ข) ของวรรค 1 ของมาตรานี้จะต้องถือเป็นส่วนสำคัญของการให้สัตยาบัน และจะมีผลบังคับตามการให้การสัตยาบัน

3. ประเทศสมาชิกใดๆ อาจบอกเลิกข้อสงวนในข้อ (ข) (ค) และ (ง) ของวรรค 1 ของมาตรานี้ ที่ประกาศไว้ครั้งแรกทั้งหมดหรือแต่บางส่วนเมื่อใดก็ได้ ในการประกาศครั้งต่อไป

4. ในเวลาใดก็ตามที่อนุสัญญาอาจได้รับการบอกเลิกได้ตามบทบัญญัติมาตรา 16 ประเทศสมาชิกใดๆ อาจแจ้งให้ผู้อำนวยการใหญ่ทราบถึงการประกาศเปลี่ยนแปลงข้อความใดๆ ที่ได้ประกาศไว้ก่อน พร้อมทั้งแจ้งให้ทราบถึงฐานะของดินแดนเช่นว่านี้เท่าที่จะได้ระบุเจาะจงไว้

มาตรา 13

1. ในกรณีที่สำคัญของอนุสัญญาฉบับนี้อยู่ภายใต้อำนาจปกครองตนเองของดินแดนที่อยู่ใต้อาณัติ ประเทศสมาชิกซึ่งรับผิดชอบเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของดินแดนนั้น โดยความตกลงกับรัฐบาลของดินแดนดังกล่าวอาจจะแจ้งให้ผู้อำนวยการใหญ่สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศทราบถึงการประกาศยอมรับข้อผูกพันของอนุสัญญาฉบับนี้ในนามของดินแดนนั้น

2. การประกาศยอมรับข้อผูกพันของอนุสัญญาฉบับนี้ จะต้องแจ้งต่อผู้อำนวยการใหญ่สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ

ก. โดยประเทศสมาชิกขององค์การฯสองประเทศ หรือมากกว่านั้น ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการปกครองดูแลดินแดนนั้นร่วมกัน

ข. โดยเจ้าหน้าที่ระหว่างประเทศใดๆ ซึ่งรับผิดชอบเกี่ยวกับด้านบริหารของดินแดนนั้น ตามความในกฎบัตรสหประชาชาติ หรือกฎบัตรอื่นใดที่เกี่ยวกับดินแดนเช่นว่านั้น

3. การประกาศที่แจ้งต่อผู้อำนวยการใหญ่สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศตามวรรคก่อนของมาตรานี้ จะต้องแจ้งด้วยว่าบทบัญญัติของอนุสัญญานี้จะนำไปใช้ในดินแดนที่เกี่ยวข้องโดยปราศจากการเปลี่ยนแปลงแก้ไขใดๆ หรือโดยมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไข และเมื่อประกาศว่าบทบัญญัติของอนุสัญญาฉบับนั้นจะใช้บังคับโดยมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขแล้ว จะต้องให้รายละเอียดการเปลี่ยนแปลงแก้ไขดังกล่าวด้วย

4. ประเทศสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องในเวลาใดก็ตามอาจประกาศบอกเลิกสิทธิที่จะขอยกเว้นให้มีการเปลี่ยนแปลงใดๆ ที่ได้ประกาศชี้แจงไว้แต่ครั้งก่อนทั้งหมดหรือแต่บางส่วนก็ได้

5. ประเทศสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องในเวลาใดก็ตามที่อนุสัญญาฉบับนี้กำหนดให้ทำการบอกเลิกได้ตามมาตรา 16 จะต้องแจ้งให้ผู้อำนวยการใหญ่ทราบถึงการประกาศเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อความใดๆ ที่อาจทำไว้ในการประกาศครั้งก่อนและแจ้งให้ทราบถึงสถานการณ์ปัจจุบันเกี่ยวกับการใช้บังคับอนุสัญญานี้ด้วย

มาตรา 14

การให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้อย่างเป็นทางการ จะต้องแจ้งให้ผู้อำนวยการใหญ่สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศทราบเพื่อการจดทะเบียน

มาตรา 15

1. อนุสัญญาฉบับนี้จะผูกมัดเฉพาะประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งได้จดทะเบียนการให้สัตยาบันของตนไว้กับผู้ผู้อำนวยการใหญ่แล้ว

2. อนุสัญญาฉบับนี้จะมีผลใช้บังคับหลังจากวันที่การให้สัตยาบันของสองประเทศสมาชิกได้รับการจดทะเบียนไว้กับผู้ผู้อำนวยการใหญ่ล่วงหน้าแล้ว 12 เดือน

3. หลังจากนั้น อนุสัญญาฉบับนี้จะมีผลบังคับสำหรับประเทศสมาชิกอื่นหลังจากวันที่การให้สัตยาบันของตนได้รับการจดทะเบียนไว้แล้ว 12 เดือน

มาตรา 16

1. ประเทศสมาชิกซึ่งได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้แล้ว อาจประกาศบอกเลิกภายหลังระยะเวลาแล้วสิบปีนับจากวันที่อนุสัญญาฉบับนี้มีผลใช้บังคับเป็นครั้งแรก โดยการแจ้งต่อผู้อำนวยการใหญ่สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศเพื่อการจดทะเบียน การจดทะเบียนดังกล่าวจะไม่มีผลจนกว่าจะผลระยะเวลาหนึ่งปีที่ได้จดทะเบียนไว้

2. ประเทศสมาชิกซึ่งได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้ และไม่ได้ใช้สิทธิในการบอกเลิกอนุสัญญาเมื่อครบกำหนดสิบปีตามความในวรรคก่อน จะต้องมิใช่ผูกพันต่อไปอีกเป็นระยะเวลาสิบปี และหลังจากนั้นอาจบอกเลิกอนุสัญญานี้ได้ตามความในมาตรานี้ เมื่อครบกำหนดทุกๆ สิบปี

มาตรา 17

1. ผู้อำนวยการใหญ่สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ จะแจ้งให้ประเทศสมาชิกทั้งหมดขององค์การแรงงานระหว่างประเทศทราบถึงการจดทะเบียนการให้สัตยาบันและการบอกเลิกทุกๆ ครั้ง ที่ประเทศสมาชิกต่างๆ ได้แจ้งไป

2. ในการแจ้งให้ประเทศสมาชิกต่างๆขององค์การฯ ทราบถึงการจดทะเบียนการให้สัตยาบันครั้งที่สองที่ได้แจ้งมายังเขาแล้วนั้น ผู้อำนวยการใหญ่จะแจ้งให้ประเทศสมาชิกขององค์การฯ ทราบถึงวันที่อนุสัญญาฉบับนี้จะมีผลใช้บังคับด้วย

มาตรา 18

ผู้อำนวยการใหญ่สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ จะแจ้งให้เลขาธิการสหประชาชาติ ทราบถึงรายละเอียดการจดทะเบียนการให้สัตยาบันและการบอกเลิกตามความในวรรคก่อนทั้งหมด เพื่อจดทะเบียนตามความในมาตรา 102 ของกฎบัตรสหประชาชาติ

มาตรา 19

เมื่อใดก็ตามหากพิจารณาว่าเป็นสิ่งจำเป็น คณะประศาสน์การของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ จะเสนอรายงานเกี่ยวกับการดำเนินงานของอนุสัญญาฉบับนี้ต่อที่ประชุมใหญ่และพิจารณาถึงความเหมาะสมที่จะบรรจุเรื่องการแก้ไขอนุสัญญานี้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนเข้าไว้ในระเบียบวาระการประชุม

มาตรา 20

1. ถ้าที่ประชุมใหญ่ยอมรับอนุสัญญาใหม่ที่แก้ไขอนุสัญญานี้ทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วนแล้ว และถ้าอนุสัญญาใหม่ไม่กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ก. การให้สัตยาบันอนุสัญญาที่แก้ไขใหม่จะมีผลเป็นการประกาศบอกเลิกอนุสัญญาฉบับนี้ได้โดยปริยายในทันที โดยไม่ต้องคำนึงถึงบทบัญญัติมาตรา 17 ข้างต้น ถ้าในเมื่ออนุสัญญาที่แก้ไขใหม่ได้ผลใช้บังคับแล้ว

ข. นับแต่วันที่อนุสัญญาที่แก้ไขใหม่ มีผลบังคับใช้ การเปิดให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้โดยประเทศสมาชิกต่างๆจักหยุดยั้งลงเพียงนั้น

2. ไม่ว่ากรณีใดๆ อนุสัญญาฉบับนี้ จะยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ตามปกติทั้งในรูปและเนื้อหาสำหรับประเทศสมาชิกทั้งหลายที่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้แล้ว แต่ยังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาที่แก้ไขใหม่

มาตรา 21

ตัวบทอนุสัญญาฉบับนี้ทั้งที่เป็นภาษาอังกฤษและฝรั่งเศสมีผลเท่าเทียมกัน



ภาคผนวก ข
อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 98

อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 98

รายละเอียดในอนุสัญญา ฉบับที่ 98

การปฏิบัติตามหลักการเกี่ยวกับสิทธิในการรวมตัว และในการร่วมเจรจาต่อรอง

มาตรา 1

1. ลูกจ้างจะต้องได้รับความคุ้มครองอย่างเพียงพอต่อการเลือกปฏิบัติในเรื่องเกี่ยวกับการว่าจ้าง ที่เป็นปรปักษ์ต่อการรวมตัวกันของลูกจ้าง

2. การคุ้มครองดังกล่าวจะนำมาใช้โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อการกระทำที่คาดว่าจะทำให้

ก. การว่าจ้างลูกจ้างขึ้นอยู่กับเงื่อนไขว่า เขาจะต้องไม่เข้าร่วมในสหภาพแรงงานหรือ จะต้องสละสมาชิกภาพแรงงาน

ข. เป็นสาเหตุให้มีการไล่ออก หรือมิฉะนั้นก็กระทำการอันไม่เป็นธรรมต่อลูกจ้าง เนื่องจากเหตุผลว่าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน หรือเนื่องจากการเข้าร่วมในกิจกรรมของสหภาพแรงงาน นอกเวลาทำงาน หรือในระหว่างเวลาทำงาน โดยได้รับความยินยอมจากนายจ้าง

มาตรา 2

1. องค์การนายจ้างและลูกจ้าง จะต้องได้รับความคุ้มครองอย่างเพียงพอต่อการกระทำใดๆ อันเป็นการแทรกแซงซึ่งกันและกัน หรือเป็นการแทรกแซงโดยผู้แทนหรือสมาชิกต่อกันในด้านการจัดตั้งการดำเนินงานหรือการบริหารงาน

2. กล่าวโดยเฉพาะเจาะจง การกระทำใดๆ อันเป็นการส่งเสริมการก่อตั้งองค์การ ลูกจ้างที่อยู่ภายใต้อำนาจของนายจ้างหรือองค์การนายจ้าง หรือการกระทำเพื่อสนับสนุนองค์การ ลูกจ้าง โดยทางการเงินหรือวิธีการอื่นๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์การลูกจ้างนั้นๆ อยู่ภายใต้การควบคุมของนายจ้างหรือองค์การนายจ้างการกระทำเช่นนี้ย่อมถือว่าเป็นการกระทำที่แทรกแซงภายใต้ความหมายของมาตรานี้

มาตรา 3

จะต้องจัดให้มีกลไกที่เหมาะสมต่อสภาพของประเทศเท่าที่จำเป็น โดยมีจุดประสงค์เพื่อเป็นการประกันสิทธิในการรวมตัวกันตามความที่กำหนดในมาตราก่อน

มาตรา 4

มาตรการที่เหมาะสมกับสภาพของประเทศ ควรได้รับการกำหนดขึ้นเท่าที่จำเป็นเพื่อเป็นการกระตุ้นและส่งเสริมการพัฒนาและการใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ในด้านการเจรจาด้วยวิธีสมัครใจระหว่างนายจ้างหรือองค์การนายจ้างและลูกจ้าง เพื่อกำหนดเงื่อนไขและสภาพการจ้าง โดยวิธีการทำข้อตกลงร่วมกัน

มาตรา 5

1. ขอบเขตของการนำความคุ้มครองซึ่งกำหนดให้อนุสัญญาฉบับนี้ ไปใช้บังคับกับทหาร และตำรวจจะต้องกำหนดไว้ในกฎหมายหรือกฎข้อบังคับของประเทศ

2. ตามหลักการที่กำหนดไว้ในวรรคที่ 8 มาตรา 19 แห่งธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศ การให้สัตยาบันอนุสัญญานี้โดยประเทศสมาชิกจะต้องไม่มีผลกระทบกระเทือนต่อกฎหมาย คำชี้ขาด ธรรมเนียมหรือข้อตกลงที่มีอยู่ ซึ่งให้สิทธิแก่ทหารหรือตำรวจตามที้อนุสัญญาฉบับนี้ ให้ความคุ้มครอง

มาตรา 6

อนุสัญญานี้ไม่นำมาใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งปฏิบัติงานด้านบริหาร ทั้งนี้ถือว่าอนุสัญญานี้สร้างความไม่เป็นธรรมต่อสิทธิหรือสถานภาพของพวกเขา

มาตรา 7

การให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้อย่างเป็นทางการ จะต้องแจ้งให้ผู้อำนวยการใหญ่สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศทราบเพื่อการจดทะเบียน

มาตรา 8

1. อนุสัญญาฉบับนี้ผูกมัดเฉพาะประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งได้จดทะเบียนการให้สัตยาบันของตนไว้กับผู้ผู้อำนวยการใหญ่แล้ว

มาตรา 10

1. การประกาศที่แจ้งต่อผู้อำนวยการใหญ่สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศตามความวรรค 4 หรือ 5 ของมาตรา 35 แห่งธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศ จะต้องแจ้งด้วยว่า บทบัญญัติของอนุสัญญานี้จะนำไปใช้บังคับดินแดนที่เกี่ยวข้อง โดยปราศจากการเปลี่ยนแปลงแก้ไขใดๆ หรือมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไข แล้วจะต้องให้รายละเอียดการเปลี่ยนแปลงแก้ไขดังกล่าวด้วย

2. ประเทศสมาชิก หรือเจ้าหน้าที่ระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องในเวลาใดก็ตาม อาจประกาศบอกเลิกสิทธิที่จะขอยกเว้นให้มีการเปลี่ยนแปลงใดๆ ที่ได้ประกาศเปลี่ยนแปลงไว้แต่ครั้งก่อนทั้งหมด หรือแค่บางส่วนก็ได้

3. ประเทศสมาชิก หรือเจ้าหน้าที่ระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องในเวลาใดก็ตามที้อนุสัญญานี้ กำหนดให้ทำการบอกเลิกได้ตามความในมาตรา 11 จะต้องแจ้งให้ผู้อำนวยการใหญ่ทราบถึงการประกาศเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อความใดๆ ที่ได้ทำไว้ในประกาศครั้งก่อนและแจ้งให้ทราบถึงสถานการณ์ปัจจุบันเกี่ยวกับการใช้บังคับอนุสัญญานี้ด้วย

มาตรา 11

1. ประเทศสมาชิกซึ่งได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้แล้ว อาจจะประกาศบอกเลิกภายหลังระยะเวลาว่างแล้วสิบปีนับจากวันที่อนุสัญญาฉบับนี้มีผลใช้บังคับเป็นครั้งแรก โดยการแจ้งต่อผู้อำนวยการใหญ่สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศเพื่อการจดทะเบียน การจดทะเบียนดังกล่าวจะไม่มีผลจะกว่าจะผลระยะเวลาหนึ่งปีที่ได้จดทะเบียนไว้

2. ประเทศสมาชิกซึ่งได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้ และไม่ได้ใช้สิทธิในการบอกเลิกอนุสัญญาเมื่อครบกำหนดสิบปีตามความในวรรคก่อน จะต้องมิขอลงข้อผูกพันต่อไปอีกเป็นระยะเวลาสิบปี และหลังจากนั้นอาจจะบอกเลิกอนุสัญญานี้ได้ตามความในมาตรานี้ เมื่อครบกำหนดทุกๆ สิบปี

มาตรา 12

1. ผู้อำนวยการใหญ่สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ จะแจ้งให้ประเทศสมาชิกทั้งหมดขององค์การแรงงานระหว่างประเทศทราบถึงการจดทะเบียนการให้สัตยาบันและการบอกเลิกทุกๆ ครั้ง ที่ประเทศสมาชิกต่างๆ ได้แจ้งไป

2. ในการแจ้งให้ประเทศสมาชิกต่างๆ ขององค์การฯ ทราบถึงการจดทะเบียนการให้สัตยาบันครั้งที่สองที่ได้แจ้งมายังเขาแล้วนั้น ผู้อำนวยการใหญ่จะแจ้งให้ประเทศสมาชิกขององค์การฯ ทราบถึงวันที่อนุสัญญาฉบับนี้จะมีผลใช้บังคับด้วย

มาตรา 13

ผู้อำนวยการใหญ่สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ จะแจ้งให้เลขาธิการสหประชาชาติทราบถึงรายละเอียดการจดทะเบียนการให้สัตยาบันและการบอกเลิกตามความในวรรคก่อนทั้งหมด เพื่อจดทะเบียนตามความในมาตรา 102 ของกฎบัตรสหประชาชาติ

มาตรา 14

เมื่อใดก็ตามหากพิจารณาว่าเป็นสิ่งจำเป็น คณะประศาสน์การของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ จะเสนอรายงานเกี่ยวกับการดำเนินงานของอนุสัญญาฉบับนี้ต่อที่ประชุมใหญ่และพิจารณาถึงความเหมาะสมที่จะบรรจุเรื่องการแก้ไขอนุสัญญานี้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนเข้าไว้ในระเบียบวาระการประชุม

มาตรา 15

1. ถ้าที่ประชุมใหญ่ยอมรับอนุสัญญาใหม่ที่แก้ไขอนุสัญญานี้ทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วนแล้ว และถ้าอนุสัญญาใหม่ไม่กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ก. การให้สัตยาบันอนุสัญญาที่แก้ไขใหม่จะมีผลเป็นการประกาศบอกเลิกอนุสัญญาฉบับนี้ได้โดยปริยายในทันที โดยไม่ต้องคำนึงถึงบทบัญญัติมาตรา 17 ข้างต้น ถ้าในเมื่ออนุสัญญาที่แก้ไขใหม่ได้ผลใช้บังคับแล้ว

ข. นับแต่วันที่อนุสัญญาที่แก้ไขใหม่ มีผลบังคับใช้ การเปิดให้สัตยาบันอนุสัญญานี้ โดยประเทศสมาชิกต่างๆ จักหยุดยั้งลงเพียงเท่านั้น

2. ไม่ว่ากรณีใดๆ อนุสัญญานี้ จะยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ตามปกติทั้งในรูปและเนื้อหา สำหรับประเทศสมาชิกทั้งหลายที่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญานี้แล้ว แต่ยังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาที่แก้ไขใหม่

มาตรา 16

ตัวบทอนุสัญญานี้ทั้งที่เป็นภาษาอังกฤษและฝรั่งเศสมีผลเท่าเทียมกัน

ภาคผนวก ค

**C87 Freedom of Association and Protection of the Right
to Organise Convention, 1948**

**Convention concerning Freedom of Association and
Protection of the Right to Organise**

**C87 Freedom of Association and Protection of the Right to
Organise Convention, 1948**

**Convention concerning Freedom of Association
and Protection of the Right to Organise**

The General Conference of the International Labour Organisation,
Having been convened at San Francisco by the Governing Body of the International Labour
Office, and having met in its Thirty-first Session on 17 June 1948;
Having decided to adopt, in the form of a Convention, certain proposals concerning freedom of
association and protection of the right to organise, which is the seventh item on the agenda of the
session;

Considering that the Preamble to the Constitution of the International Labour Organisation
declares "recognition of the principle of freedom of association" to be a means of improving
conditions of labour and of establishing peace;

Considering that the Declaration of Philadelphia reaffirms that "freedom of expression and of
association are essential to sustained progress";

Considering that the International Labour Conference, at its Thirtieth Session, unanimously
adopted the principles which should form the basis for international regulation;

Considering that the General Assembly of the United Nations, at its Second Session, endorsed
these principles and requested the International Labour Organisation to continue every effort in
order that it may be possible to adopt one or several international Conventions;

adopts this ninth day of July of the year one thousand nine hundred and forty-eight the following
Convention, which may be cited as the Freedom of Association and Protection of the Right to
Organise Convention, 1948:

Article 1

Each Member of the International Labour Organisation for which this Convention is in force
undertakes to give effect to the following provisions.

Article 2

Workers and employers, without distinction whatsoever, shall have the right to establish and, subject only to the rules of the organisation concerned, to join organisations of their own choosing without previous authorisation.

Article 3

1. Workers' and employers' organisations shall have the right to draw up their constitutions and rules, to elect their representatives in full freedom, to organise their administration and activities and to formulate their programmes.

2. The public authorities shall refrain from any interference which would restrict this right or impede the lawful exercise thereof.

Article 4

Workers' and employers' organisations shall not be liable to be dissolved or suspended by administrative authority.

Article 5

Workers' and employers' organisations shall have the right to establish and join federations and confederations and any such organisation, federation or confederation shall have the right to affiliate with international organisations of workers and employers.

Article 6

The provisions of Articles 2, 3 and 4 hereof apply to federations and confederations of workers' and employers' organisations.

Article 7

The acquisition of legal personality by workers' and employers' organisations, federations and confederations shall not be made subject to conditions of such a character as to restrict the application of the provisions of Articles 2, 3 and 4 hereof.

Article 8

1. In exercising the rights provided for in this Convention workers and employers and their respective organisations, like other persons or organised collectivities, shall respect the law of the land.

2. The law of the land shall not be such as to impair, nor shall it be so applied as to impair, the guarantees provided for in this Convention.

Article 9

1. The extent to which the guarantees provided for in this Convention shall apply to the armed forces and the police shall be determined by national laws or regulations.

2. In accordance with the principle set forth in paragraph 8 of Article 19 of the Constitution of the International Labour Organisation the ratification of this Convention by any Member shall not be deemed to affect any existing law, award, custom or agreement in virtue of which members of the armed forces or the police enjoy any right guaranteed by this Convention.

Article 10

In this Convention the term *organisation* means any organisation of workers or of employers for furthering and defending the interests of workers or of employers.

PART II. PROTECTION OF THE RIGHT TO ORGANISE**Article 11**

Each Member of the International Labour Organisation for which this Convention is in force undertakes to take all necessary and appropriate measures to ensure that workers and employers may exercise freely the right to organise.

PART III. MISCELLANEOUS PROVISIONS

Article 12

1. In respect of the territories referred to in Article 35 of the Constitution of the International Labour Organisation as amended by the Constitution of the International Labour Organisation Instrument of Amendment 1946, other than the territories referred to in paragraphs 4 and 5 of the said article as so amended, each Member of the Organisation which ratifies this Convention shall communicate to the Director-General of the International Labour Office with or as soon as possible after its ratification a declaration stating:

- a) the territories in respect of which it undertakes that the provisions of the Convention shall be applied without modification;
- b) the territories in respect of which it undertakes that the provisions of the Convention shall be applied subject to modifications, together with details of the said modifications;
- c) the territories in respect of which the Convention is inapplicable and in such cases the grounds on which it is inapplicable;
- d) the territories in respect of which it reserves its decision.

2. The undertakings referred to in subparagraphs (a) and (b) of paragraph 1 of this Article shall be deemed to be an integral part of the ratification and shall have the force of ratification.

3. Any Member may at any time by a subsequent declaration cancel in whole or in part any reservations made in its original declaration in virtue of subparagraphs (b), (c) or (d) of paragraph 1 of this Article.

4. Any Member may, at any time at which the Convention is subject to denunciation in accordance with the provisions of Article 16, communicate to the Director-General a declaration modifying in any other respect the terms of any former declaration and stating the present position in respect of such territories as it may specify.

Article 13

1. Where the subject-matter of this Convention is within the self-governing powers of any non-metropolitan territory, the Member responsible for the international relations of that territory may, in agreement with the government of the territory, communicate to the Director-General of the International Labour Office a declaration accepting on behalf of the territory the obligations of this Convention.

2. A declaration accepting the obligations of this Convention may be communicated to the Director-General of the International Labour Office:

a) by two or more Members of the Organisation in respect of any territory which is under their joint authority; or

b) by any international authority responsible for the administration of any territory, in virtue of the Charter of the United Nations or otherwise, in respect of any such territory.

3. Declarations communicated to the Director-General of the International Labour Office in accordance with the preceding paragraphs of this Article shall indicate whether the provisions of the Convention will be applied in the territory concerned without modification or subject to modifications; when the declaration indicates that the provisions of the Convention will be applied subject to modifications it shall give details of the said modifications.

4. The Member, Members or international authority concerned may at any time by a subsequent declaration renounce in whole or in part the right to have recourse to any modification indicated in any former declaration.

5. The Member, Members or international authority concerned may, at any time at which this Convention is subject to denunciation in accordance with the provisions of Article 16, communicate to the Director-General a declaration modifying in any other respect the terms of any former declaration and stating the present position in respect of the application of the Convention.

PART IV. FINAL PROVISIONS

Article 14

The formal ratifications of this Convention shall be communicated to the Director-General of the International Labour Office for registration.

Article 15

1. This Convention shall be binding only upon those Members of the International Labour Organisation whose ratifications have been registered with the Director-General.
2. It shall come into force twelve months after the date on which the ratifications of two Members have been registered with the Director-General.
3. Thereafter, this Convention shall come into force for any Member twelve months after the date on which its ratifications has been registered.

Article 16

1. A Member which has ratified this Convention may denounce it after the expiration of ten years from the date on which the Convention first comes into force, by an act communicated to the Director-General of the International Labour Office for registration. Such denunciation shall not take effect until one year after the date on which it is registered.
2. Each Member which has ratified this Convention and which does not, within the year following the expiration of the period of ten years mentioned in the preceding paragraph, exercise the right of denunciation provided for in this Article, will be bound for another period of ten years and, thereafter, may denounce this Convention at the expiration of each period of ten years under the terms provided for in this Article.

Article 17

1. The Director-General of the International Labour Office shall notify all Members of the International Labour Organisation of the registration of all ratifications, declarations and denunciations communicated to him by the Members of the Organisation.

2. When notifying the Members of the Organisation of the registration of the second ratification communicated to him, the Director-General shall draw the attention of the Members of the Organisation to the date upon which the Convention will come into force.

Article 18

The Director-General of the International Labour Office shall communicate to the Secretary-General of the United Nations for registration in accordance with Article 102 of the Charter of the United Nations full particulars of all ratifications, declarations and acts of denunciation registered by him in accordance with the provisions of the preceding articles.

Article 19

At such times as it may consider necessary the Governing Body of the International Labour Office shall present to the General Conference a report on the working of this Convention and shall examine the desirability of placing on the agenda of the Conference the question of its revision in whole or in part.

Article 20

1. Should the Conference adopt a new Convention revising this Convention in whole or in part, then, unless the new Convention otherwise provides:

- a) the ratification by a Member of the new revising Convention shall ipso jure involve the immediate denunciation of this Convention, notwithstanding the provisions of Article 16 above, if and when the new revising Convention shall have come into force;
- b) as from the date when the new revising Convention comes into force this Convention shall cease to be open to ratification by the Members.

2. This Convention shall in any case remain in force in its actual form and content for those Members which have ratified it but have not ratified the revising Convention.

Article 21

The English and French versions of the text of this Convention are equally authoritative.

ภาคผนวก ง

C98 Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949

**Convention concerning the Application of the Principles
of the Right to Organise and to Bargain Collectively**

C98 Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949
Convention concerning the Application of the Principles of the Right to Organise
and to Bargain Collectively

The General Conference of the International Labour Organisation,

Having been convened at Geneva by the Governing Body of the International Labour Office, and having met in its Thirty-second Session on 8 June 1949, and

Having decided upon the adoption of certain proposals concerning the application of the principles of the right to organise and to bargain collectively, which is the fourth item on the agenda of the session, and

Having determined that these proposals shall take the form of an international Convention,

adopts this first day of July of the year one thousand nine hundred and forty-nine the following Convention, which may be cited as the Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949:

Article 1

1. Workers shall enjoy adequate protection against acts of anti-union discrimination in respect of their employment.
2. Such protection shall apply more particularly in respect of acts calculated to--
 - (a) make the employment of a worker subject to the condition that he shall not join a union or shall relinquish trade union membership;
 - (b) cause the dismissal of or otherwise prejudice a worker by reason of union membership or because of participation in union activities outside working hours or, with the consent of the employer, within working hours.

Article 2

1. Workers' and employers' organisations shall enjoy adequate protection against any acts of interference by each other or each other's agents or members in their establishment, functioning or administration.

2. In particular, acts which are designed to promote the establishment of workers' organisations under the domination of employers or employers' organisations, or to support workers' organisations by financial or other means, with the object of placing such organisations under the control of employers or employers' organisations, shall be deemed to constitute acts of interference within the meaning of this Article.

Article 3

Machinery appropriate to national conditions shall be established, where necessary, for the purpose of ensuring respect for the right to organise as defined in the preceding Articles.

Article 4

Measures appropriate to national conditions shall be taken, where necessary, to encourage and promote the full development and utilisation of machinery for voluntary negotiation between employers or employers' organisations and workers' organisations, with a view to the regulation of terms and conditions of employment by means of collective agreements.

Article 5

1. The extent to which the guarantees provided for in this Convention shall apply to the armed forces and the police shall be determined by national laws or regulations.

2. In accordance with the principle set forth in paragraph 8 of Article 19 of the Constitution of the International Labour Organisation the ratification of this Convention by any Member shall not be deemed to affect any existing law, award, custom or agreement in virtue of which members of the armed forces or the police enjoy any right guaranteed by this Convention.

Article 6

This Convention does not deal with the position of public servants engaged in the administration of the State, nor shall it be construed as prejudicing their rights or status in any way.

Article 7

The formal ratifications of this Convention shall be communicated to the Director-General of the International Labour Office for registration.

Article 8

1. This Convention shall be binding only upon those Members of the International Labour Organisation whose ratifications have been registered with the Director-General.
2. It shall come into force twelve months after the date on which the ratifications of two Members have been registered with the Director-General.
3. Thereafter, this Convention shall come into force for any Member twelve months after the date on which its ratification has been registered.

Article 9

1. Declarations communicated to the Director-General of the International Labour Office in accordance with paragraph 2 of Article 35 of the Constitution of the International Labour Organisation shall indicate --

- a) the territories in respect of which the Member concerned undertakes that the provisions of the Convention shall be applied without modification;
- b) the territories in respect of which it undertakes that the provisions of the Convention shall be applied subject to modifications, together with details of the said modifications;
- c) the territories in respect of which the Convention is inapplicable and in such cases the grounds on which it is inapplicable;

d) the territories in respect of which it reserves its decision pending further consideration of the position.

2. The undertakings referred to in subparagraphs (a) and (b) of paragraph 1 of this Article shall be deemed to be an integral part of the ratification and shall have the force of ratification.

3. Any Member may at any time by a subsequent declaration cancel in whole or in part any reservation made in its original declaration in virtue of subparagraph (b), (c) or (d) of paragraph 1 of this Article.

4. Any Member may, at any time at which the Convention is subject to denunciation in accordance with the provisions of Article 11, communicate to the Director-General a declaration modifying in any other respect the terms of any former declaration and stating the present position in respect of such territories as it may specify.

Article 10

1. Declarations communicated to the Director-General of the International Labour Office in accordance with paragraph 4 or 5 of Article 35 of the Constitution of the International Labour Organisation shall indicate whether the provisions of the Convention will be applied in the territory concerned without modification or subject to modifications; when the declaration indicates that the provisions of the Convention will be applied subject to modifications, it shall give details of the said modifications.

2. The Member, Members or international authority concerned may at any time by a subsequent declaration renounce in whole or in part the right to have recourse to any modification indicated in any former declaration.

3. The Member, Members or international authority concerned may, at any time at which this Convention is subject to denunciation in accordance with the provisions of Article 11, communicate to the Director-General a declaration modifying in any other respect the terms of any former declaration and stating the present position in respect of the application of the Convention.

Article 11

1. A Member which has ratified this Convention may denounce it after the expiration of ten years from the date on which the Convention first comes into force, by an act communicated to the Director-General of the International Labour Office for registration. Such denunciation shall not take effect until one year after the date on which it is registered.

2. Each Member which has ratified this Convention and which does not, within the year following the expiration of the period of ten years mentioned in the preceding paragraph, exercise the right of denunciation provided for in this Article, will be bound for another period of ten years and, thereafter, may denounce this Convention at the expiration of each period of ten years under the terms provided for in this Article.

Article 12

1. The Director-General of the International Labour Office shall notify all Members of the International Labour Organisation of the registration of all ratifications, declarations and denunciations communicated to him by the Members of the Organisation.

2. When notifying the Members of the Organisation of the registration of the second ratification communicated to him, the Director-General shall draw the attention of the Members of the Organisation to the date upon which the Convention will come into force.

Article 13

The Director-General of the International Labour Office shall communicate to the Secretary-General of the United Nations for registration in accordance with Article 102 of the Charter of the United Nations full particulars of all ratifications, declarations and acts of denunciation registered by him in accordance with the provisions of the preceding articles.

Article 14

At such times as it may consider necessary the Governing Body of the International Labour Office shall present to the General Conference a report on the working of this Convention and

shall examine the desirability of placing on the agenda of the Conference the question of its revision in whole or in part.

Article 15

1. Should the Conference adopt a new Convention revising this Convention in whole or in part, then, unless the new Convention otherwise provides,

a) the ratification by a Member of the new revising Convention shall ipso jure involve the immediate denunciation of this Convention, notwithstanding the provisions of Article 11 above, if and when the new revising Convention shall have come into force;

b) as from the date when the new revising Convention comes into force, this Convention shall cease to be open to ratification by the Members.

2. This Convention shall in any case remain in force in its actual form and content for those Members which have ratified it but have not ratified the revising Convention.

Article 16

The English and French versions of the text of this Convention are equally authoritative.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ – นามสกุล

นายสุพิชัย ศิริรักษ์

ประวัติการศึกษา

- บริหารธุรกิจบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
ปีการศึกษา 2531

- รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
ปีการศึกษา 2534

- นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
ปีการศึกษา 2543

- เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 54 ปีการศึกษา 2544

สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา

- ประกาศนียบัตรกฎหมายอากร สำนักอบรมศึกษากฎหมาย
แห่งเนติบัณฑิตยสภา ปี 2545

- ประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชน รุ่นที่ 21

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปี 2549

ประวัติการทำงาน

ปัจจุบันรับราชการในตำแหน่ง รองปลัดเทศบาล

เทศบาลตำบลปลายบาง อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี 11130