

ปัญหาความไม่ชอบด้วยกฎหมายของ การนัดหยุดงานในพระราชบัญญัติการชุมนุม สาธารณะ พ.ศ. 2558

Problem in Illegality of Strike in The Public Assembly Act B.E. 2558

- ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ขวัญกมล ทิพย์มโนสิงห์¹
- อาจารย์ประจำ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย
- Assistant Professor Kwankamol Tipmanosing
- Lecturer, School of Law, University of the Thai Chamber of Commerce

Article Info: Received: 28 May 2019 Revised: 30 May 2019 Accepted: 31 May 2019

¹ E-mail: kwankamol_tip@utcc.ac.th

บทคัดย่อ

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างกระบวนการที่ทำให้ การชุมนุมเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย และปลอดภัย แต่เมื่อกฎหมายดังกล่าวมีบทบัญญัติที่ต้องตีความถึงในเรื่องต่าง ๆ การตีความดังกล่าวอาจมีความไม่แน่นอน ดังที่เกิดขึ้นกับการตีความว่า การชุมนุม นัดหยุดงานของลูกจ้างตามกระบวนการแห่งบทบัญญัติของพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 เป็นการชุมนุมตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย อันเป็นการชุมนุมประเภทที่ 3 ซึ่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 บัญญัติข้อยกเว้นไว้ การชุมนุมนัดหยุดงานของลูกจ้างก็ต้องกระทำตามขั้นตอนที่บัญญัติในพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 แต่หากตีความว่า มิได้เป็นการชุมนุมประเภทที่เข้าข้อยกเว้น ก็จะทำให้เกิดปัญหาตามมาอย่างต่อเนื่องเชื่อมโยงกัน กล่าวคือ

1. เมื่อวัตถุประสงค์ของการชุมนุมนัดหยุดงานของลูกจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 บัญญัติเพื่อกดดันให้นายจ้างยินยอมรับตามข้อเรียกร้องของลูกจ้าง ซึ่งไม่อาจคาดหมายได้ว่าจะสิ้นสุดการกดดันในเวลาใด แต่ในขณะเดียวกัน การชุมนุมสาธารณะต้องมีการแจ้งการชุมนุมต่อหัวหน้าสถานีตำรวจในท้องที่ที่ทำการชุมนุมก่อนเริ่มการชุมนุม และต้องระบุวัตถุประสงค์ วัน ระยะเวลา และสถานที่ การชุมนุมด้วย โดยหากไม่สามารถแจ้งการชุมนุมได้หรือมีอาจแจ้งระยะเวลาการชุมนุมได้ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ให้ถือว่าเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2. เมื่อการนัดหยุดงานดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามหลักแรงงานสัมพันธ์จะไม่มีผลบังคับนายจ้างให้กระทำตามข้อตกลงที่ได้มีการยินยอมกันไปแล้ว

3. เมื่อการนัดหยุดงานไม่อาจบังคับนายจ้างได้ ลูกจ้างซึ่งอยู่ในฐานะเสียเปรียบนายจ้างอยู่แล้ว ก็จะยิ่งเสียเปรียบมากยิ่งขึ้น เพราะขาดกระบวนการกดดันนายจ้าง

คำสำคัญ: การนัดหยุดงาน การแจ้งการชุมนุม การนัดหยุดงานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

Abstract

When Public Assembly Act B.E. 2558 is legislated for the purpose of building procedures causing peace, tidiness, calmness and safety of assembly but when such Act consists of legislations which shall be interpreted for meanings in various matters, there may be uncertain interpretation standards, such as employee strike assembly in accordance with labor relations procedures, which is in line with legislation of Public Assembly Act B.E. 2518, is the assembly in accordance with legislation exempted by the legislation of Public Assembly Act B.E. 2558. If such assembly is deemed exempted, employee strike assembly may not have to comply with procedures legislated in such Public Assembly Act but if such strike assembly is not the type exempted, it may cause subsequent related problems, namely,

1. Strike assembly in accordance with procedures legislated in Labour Relations Act B.E. 2518 shall consist of notification of assembly to the chief of local police station at least 24 hours prior to the beginning of assembly. In such notification shall be specified with objectives, date, period and assembly place, but employee strike assembly purposes to force employer to accept demands of employees, then the termination time will not able to be expected and if there is failure in notification of assembly or assembly period, it shall be deemed by Public Assembly Act B.E. 2558 that such assembly is unlawful.

2. When strike assembly is unlawful, employer will not be forced to perform in accordance with consented agreement as legislated in Labour Relations Act B.E. 2518.

3. When strike assembly is unlawful, employees who are already disadvantageous to employer will be more disadvantageous because employees have no procedures to force employer at all.

Keywords: strike, assembly notification, unlawful strike

บทนำ

นับตั้งแต่ พ.ศ. 2558 เป็นต้นมา ประเทศไทย มีกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการชุมนุมในที่สาธารณะมาใช้บังคับ โดยมีวัตถุประสงค์ให้เกิดหลักเกณฑ์ในการรวมตัวกันชุมนุมของประชาชนในสถานที่สาธารณะที่ชัดเจน อันเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน ซึ่งกระทำได้โดยกฎหมายเฉพาะที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น¹

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ดังกล่าว กำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมแจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุม และต้องระบุดังต่อไปนี้ วัน ระยะเวลา และสถานที่ชุมนุม² ตลอดจน ผู้ชุมนุมต้องเลิกการชุมนุมสาธารณะภายในระยะเวลาที่ได้แจ้งต่อผู้รับแจ้ง³ และหากการไม่มีการแจ้งการชุมนุมตามมาตรา 10 ให้ถือว่าเป็นการชุมนุมสาธารณะโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁴

แต่อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 นี้ บัญญัติข้อยกเว้นประเภทของการชุมนุมที่ไม่ต้องอยู่ในบังคับไว้ 5 ประการ⁵ โดยหนึ่งในนั้น ได้แก่ การชุมนุมตามบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งควรที่จะตีความรวมไปถึงการชุมนุมนัดหยุดงานของลูกจ้างตามกระบวนการทางแรงงานสัมพันธ์ด้วย แต่อย่างไรก็ดี องค์กรหรือ

หน่วยงานหรือเจ้าพนักงานยังตีความแตกต่างกันออกไป ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ผลของการเปิดช่องว่างให้ตีความได้อย่างกว้างขวางดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาต่อการชุมนุมตามกระบวนการนัดหยุดงานของลูกจ้างซึ่งเป็นกระบวนการที่จำเป็นทางแรงงานสัมพันธ์ อันจะบังคับนายจ้างตามกฎหมายได้ ต้องเป็นไปตามขั้นตอนวิธีการตามกฎหมาย

หากการชุมนุมนัดหยุดงานมิได้เป็นการชุมนุมที่ได้รับการยกเว้นตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 แล้ว ผู้ชุมนุมต้องทำตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มิฉะนั้น อาจเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เมื่อพิจารณาตามจุดประสงค์ของการชุมนุมนัดหยุดงานของลูกจ้างแล้วนั้น เป็นการกดดันเพื่อต่อรองให้นายจ้างยินยอมตามข้อเรียกร้องของลูกจ้าง โดยอาศัยการที่นายจ้างไม่มีแรงงานในการทำงานให้ ซึ่งในกรณีเช่นนี้ไม่อาจกำหนดเวลาได้ว่านายจ้างจะยินยอมเมื่อใด หรือลูกจ้างไม่สามารถทนหยุดงานโดยไม่มีค่าจ้างถึงเมื่อใด ทำให้ไม่อาจกำหนดเวลาการเลิกชุมนุมนัดหยุดงานได้ การชุมนุมนัดหยุดงานดังกล่าวอาจไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย จึงเป็นการชุมนุมนัดหยุดงานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็จะเกิดความเสียหายต่อกระบวนการแรงงานสัมพันธ์และลูกจ้างก็จะมีกระบวนการต่อนายจ้างที่มีฐานะทางสังคมได้เปรียบลูกจ้าง ดังนั้น ลูกจ้างจะไม่สามารถเป็นธรรมตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 44.

² พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558, มาตรา 10.

³ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558, มาตรา 18.

⁴ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558, มาตรา 14.

⁵ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558, มาตรา 3.

กระบวนการทางแรงงานสัมพันธ์

“แรงงานสัมพันธ์” หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง โดยหากมีความขัดแย้งหรือข้อพิพาททางแรงงานต่อกัน ก็ต้องมีรัฐเข้ามามีอำนาจหลักเกณฑ์โดยออกกฎหมายเพื่อเป็นกรอบให้นายจ้างและลูกจ้างต้องปฏิบัติตาม⁶ เพื่อเป็นหลักปฏิบัติในการแก้ปัญหาข้อขัดแย้งทางแรงงานระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และเป็นกฎเกณฑ์ในการรักษาความเป็นธรรมในด้านสังคมและเศรษฐกิจ เช่น หลักเกณฑ์การยื่นข้อเรียกร้องเพื่อให้กำหนดหรือแก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง หลักเกณฑ์การเจรจาต่อรอง เป็นต้น⁷

กระบวนการทางแรงงานสัมพันธ์ เป็นการเจรจาต่อรองระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเพื่อให้กำหนดหรือแก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง โดยมีขั้นตอน ดังนี้⁸

1. นายจ้างหรือลูกจ้างยื่นข้อเรียกร้องเพื่อกำหนดหรือแก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างเป็นหนังสือ⁹

2. ฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างเลือกตั้งผู้แทนเข้าร่วมเจรจาฝ่ายละไม่เกิน 7 คน¹⁰ และต้องมี

การเจรจากันภายใน 3 วัน นับแต่วันที่ได้รับข้อเรียกร้อง¹¹

3. ถ้าไม่มีการเจรจากันภายใน 3 วัน หรือเจรจาแล้วตกลงกันเองไม่ได้ ถือว่าเกิดข้อพิพาทแรงงานขึ้น¹² และต้องให้พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานดำเนินการไกล่เกลี่ย¹³

4. ถ้าไกล่เกลี่ยแล้วยังตกลงกันไม่ได้ ถือว่าเกิดข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ขึ้นฝ่ายนายจ้างหรือฝ่ายลูกจ้างอาจใช้กระบวนการกีดกันอีกฝ่ายหนึ่ง โดยฝ่ายนายจ้างอาจใช้วิธีการปิดงานหรือฝ่ายลูกจ้างอาจใช้วิธีการนัดหยุดงานจนกว่าอีกฝ่ายหนึ่งจะยินยอมตามข้อเรียกร้อง¹⁴

การปิดงานและการนัดหยุดงานโดยชอบด้วยกฎหมายในประเทศไทย

1. การปิดงานโดยชอบด้วยกฎหมาย

เป็นการที่นายจ้างปฏิเสธไม่ยอมให้ลูกจ้างทำงานชั่วคราวเนื่องจากข้อพิพาทแรงงาน¹⁵ โดยนายจ้างมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ลูกจ้างได้รับความเดือดร้อน เนื่องจากในระหว่างปิดงานลูกจ้างจะไม่ได้ทำงาน ดังนั้น ลูกจ้างก็จะไม่ได้รับค่าจ้าง อัน

⁶ การส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์. (2552). แรงงานสัมพันธ์, สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานอุดรธานี, <http://www.oocities.org/udornlabour/relationlabour.htm> (สืบค้นเมื่อ 28 เมษายน 2562).

⁷ ดุสิต ภูตระกูล. (2535). แรงงานสัมพันธ์, นครสวรรค์: สื่แควการพิมพ์, หน้า 12.

⁸ การส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์, เรื่องเดิม.

⁹ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518, มาตรา 13.

¹⁰ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518, มาตรา 13.

¹¹ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518, มาตรา 16.

¹² พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518, มาตรา 21.

¹³ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518, มาตรา 22.

¹⁴ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518, มาตรา 22.

¹⁵ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518, มาตรา 5.

เป็นวิธีการกดดันให้ลูกจ้างยินยอมตามข้อเรียกร้องของนายจ้าง¹⁶

ปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติเป็นการเฉพาะไว้ในพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 แต่อย่างไรก็ดี ปัจจุบันมีรูปแบบของการปิดงานที่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปอยู่ 2 รูปแบบ คือ¹⁷

(1) การปิดงานบางส่วน เป็นกรณีที่นายจ้างปิดงานแต่เพียงบางส่วนหรือบางแผนกหรือบางกลุ่ม และอาจดำเนินกิจการในส่วนอื่น ๆ ตามปกติได้¹⁸

(2) การปิดงานทั้งกิจการ ได้แก่ การที่นายจ้างสั่งให้ลูกจ้างทั้งหมดไม่ต้องมาทำงานหรือไม่ต้องปฏิบัติหน้าที่ และปิดสถานประกอบกิจการ เนื่องด้วยข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้

2. การนัดหยุดงานโดยชอบด้วยกฎหมาย

การนัดหยุดงาน เป็นการที่ลูกจ้างร่วมกันไม่ทำงานชั่วคราวเนื่องจากข้อพิพาทแรงงาน¹⁹ อันเป็นวิธีการที่ลูกจ้างได้ร่วมกันเพื่อกดดันหรือบีบบังคับ

ให้นายจ้างยินยอมตามข้อเรียกร้องที่ตนกำหนดไว้ และวิธีการนี้จะกดดันจนกว่าลูกจ้างจะสมประโยชน์²⁰

โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) ได้รับรองว่าสิทธินัดหยุดงานเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ใช้แรงงาน และเป็นสิทธิมนุษยชนทางเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นเครื่องมือเพื่อผู้ใช้แรงงานใช้รักษาผลประโยชน์ของฝ่ายตน²¹

การนัดหยุดงานนั้นมิได้มีการกำหนดถึงรูปแบบของการนัดหยุดงานไว้ในกฎหมาย แต่การนัดหยุดงานที่จะเป็นการหยุดงานที่ชอบด้วยกฎหมายได้นั้น ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนตามกฎหมายอย่างถูกต้องครบถ้วน ตลอดจนไม่มีลักษณะของการกระทำความผิดตามกฎหมายอื่น ๆ²²

2.1 รูปแบบการนัดหยุดงาน²³

(1) การนัดหยุดงานระยะสั้น ได้แก่ การที่ลูกจ้างจะตกลงกันนัดหยุดงานเป็นระยะเวลา

¹⁶ บทความ-กฎหมาย. (2557). การปิดงานและการนัดหยุดงาน, หมายศาลทุกซ์, https://www.decha.com/article/section/relieve_lawyer/10691 (สืบค้น 29 เมษายน 2562).

¹⁷ กิตติพงศ์ หังสพฤกษ์, (2553). การร่วมเจรจาต่อรอง, ใน ประมวลสาระชุดวิชากฎหมายแรงงานและการอุตสาหกรรมชั้นสูง เล่ม 2 หน่วยที่ 10 บัณฑิตศึกษา สาขาวิชานิติศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, หน้า 10-49.

¹⁸ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3433-3434/2530 และ 1389/2531.

¹⁹ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518, มาตรา 5.

²⁰ บทความ-กฎหมาย. (2557). การปิดงานและการนัดหยุดงาน, หมายศาลทุกซ์, https://www.decha.com/article/section/relieve_lawyer/10691 (สืบค้น 29 เมษายน 2562).

²¹ International Labour Office. (2006). Freedom of Association : Digest of decisions and principle of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, Geneva : International Labour Office, Fifth (revised) edition, 109.

²² กิตติพงศ์ หังสพฤกษ์. (2538). รูปแบบการนัดหยุดงานและการปิดงาน, วารสารศาลแรงงาน, 11(4): 35.

²³ กิตติพงศ์ หังสพฤกษ์. (2553). รูปแบบการนัดหยุดงานและการปิดงาน: 35-43.

เท่าใดก็ได้ เช่น 1 วัน หรือหลายวันก็ได้ แต่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ การนัดหยุดงานดังกล่าวลูกจ้างยังคงอยู่ในสถานที่ทำงาน ดังนั้น ถ้าก่อให้เกิดความเสียหายแก่นายจ้าง ลูกจ้างจะไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

(2) การนัดหยุดงานบางส่วน ซึ่งกฎหมายไทยได้กำหนดให้การนัดหยุดงานอาจกระทำเพียงบางส่วนก็ได้ เนื่องด้วยกฎหมายมิได้กำหนดจำนวนลูกจ้างในการนัดกันหยุดงานไว้

(3) การนัดหยุดงานแบบสกัดกั้นสายการผลิตหรือการนัดหยุดงานแบบจุกขวด เป็นการนัดหยุดงานบางส่วนและมีความสำคัญต่อการผลิตลำดับถัดไป เป็นการทำให้ลูกจ้างกลุ่มอื่นไม่อาจทำงานหรือดำเนินการผลิตต่อไปได้

(4) การนัดหยุดงานแบบหมุนเวียน เป็นการนัดหยุดงานในรูปแบบหมุนเวียนจากแผนกหนึ่งไปยังอีกแผนกหนึ่งหรือจากโรงงานแห่งหนึ่งไปยังอีกแห่งหนึ่ง

(5) การนัดหยุดงานในระดับชาติ ได้แก่ การนัดหยุดงานด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ มีวัตถุประสงค์ในการเรียกร้อง ต่อต้าน หรือประท้วงนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาล โดยสหภาพแรงงานในหลายสถานประกอบการร่วมกันตกลงนัดหยุดงาน หากไม่ประสบความสำเร็จ การนัดหยุดงานดังกล่าวจะไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

(6) การนัดหยุดงานโดยการชุมนุมหน้าสถานที่ประกอบกิจการหรือสถานที่ใกล้เคียง ได้แก่ การนัดหยุดงานนอกสถานที่ประกอบการ ต้อง

กระทำโดยสันติ จะใช้กำลังรุนแรงเพื่อขัดขวางหรือข่มขู่ไม่ได้ เพราะอาจจะไม่ได้รับความคุ้มครองและเป็นการผิดตามกฎหมายอื่น ๆ ได้

2.2 กรณีห้ามนัดหยุดงาน

กรณีที่ลูกจ้างจะนัดหยุดงานไม่ได้²⁴ ได้แก่

(1) สถานประกอบกิจการนั้นไม่เคยมีข้อตกลงหรือคำชี้ขาดใด ๆ มาก่อนเลย และยังไม่มี การแจ้งข้อเรียกร้อง

(2) มีการแจ้งข้อเรียกร้องแล้ว แต่ข้อเรียกร้องนั้นยังอยู่ในระหว่างการดำเนินการตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ เช่น ระหว่างเจรจา ไกล่เกลี่ย หรือระหว่างวินิจฉัยหรือชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน

(3) อยู่ในระหว่างการใช้บังคับตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง หรืออยู่ในระหว่างการใช้บังคับตามคำวินิจฉัยหรือตามคำชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน และทั้งนายจ้างและลูกจ้างยังคงปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง คำวินิจฉัย หรือคำชี้ขาดนั้น

(4) ยังมีได้แจ้งให้พนักงานประណมข้อพิพาทแรงงานหรืออีกฝ่ายหนึ่งทราบล่วงหน้า

จากลักษณะของการปิดงานและการนัดหยุดงาน เป็นวิธีการกดดันฝ่ายตรงกันข้ามให้ยินยอมตาม ข้อเรียกร้องเพื่อกำหนดหรือแก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกิดจากการแจ้งข้อเรียกร้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนัดหยุดงานของลูกจ้างนั้น มักชุมนุมกันจนกว่านายจ้างจะ

²⁴ เกษมสันต์ วิลาวรรณ. (2555). คำอธิบายกฎหมายแรงงาน, พิมพ์ครั้งที่ 18, เรื่องเดิม, หน้า 272.

ยินยอมตามข้อเรียกร้องของลูกจ้าง ดังนั้น เมื่อเกิดพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ขึ้น จึงก่อให้เกิดปัญหาต่อการนัดหยุดงานในลักษณะการนัดหยุดงานโดยการชุมนุมหน้าสถานที่ประกอบการหรือสถานที่ใกล้เคียง เนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าวมีการจำกัดหรือกำหนดหลักเกณฑ์ในการชุมนุมต่าง ๆ

กระบวนการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

1. ความหมายของ “การชุมนุมสาธารณะ”

“การชุมนุมสาธารณะ” หมายความว่า การชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถร่วมการชุมนุมนั้นได้ ไม่ว่าการชุมนุมนั้นจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่²⁵

2. ข้อยกเว้นในพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

การชุมนุมที่ได้รับการยกเว้นในพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 นี้ สามารถกระทำได้เลยโดยไม่ต้องเป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้²⁶

2.1 ประเภทการชุมนุมสาธารณะที่ได้รับการยกเว้น²⁷

(1) การชุมนุมเนื่องในงานพระราชพิธีและงานรัฐพิธี

(2) การชุมนุมเพื่อประกอบพิธีกรรมทางศาสนาหรือกิจกรรมตามประเพณีหรือตามวัฒนธรรมแห่งท้องถิ่น

(3) การชุมนุมเพื่อจัดแสดงมหรสพ กีฬา ส่งเสริมการท่องเที่ยว หรือกิจกรรมอื่นเพื่อประโยชน์ทางการค้าปกติของผู้จัดการชุมนุมนั้น

(4) การชุมนุมภายในสถานศึกษา

(5) การชุมนุมหรือการประชุมตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือการประชุมสัมมนาทางวิชาการของสถานศึกษาหรือหน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์ทางวิชาการ

(6) การชุมนุมสาธารณะในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึกและการชุมนุมสาธารณะที่จัดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้งในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้ง แต่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

2.2 พื้นที่ต้องห้ามการชุมนุมสาธารณะ ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558²⁸

²⁵ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558, มาตรา 5.

²⁶ เลิศศักดิ์ คำคงศักดิ์. (2561). กฎหมายห้ามชุมนุมในรัฐทหาร 2, ประชาไท, <https://prachatai.com/journal/2018/03/76117> (สืบค้น 29 เมษายน 2562).

²⁷ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558, มาตรา 3.

²⁸ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558, มาตรา 7.

เป็นการจำกัดการชุมนุมในบางพื้นที่ ซึ่งหากฝ่าฝืน จะมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(1) ภายในรัศมี 150 เมตร จากพระบรมมหาราชวัง พระราชวัง วังของพระราชทายาทหรือของพระบรมวงศ์ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป พระราชนิเวศน์ พระตำหนัก หรือจากที่ซึ่งพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท พระบรมวงศ์ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ประทับหรือพำนัก หรือสถานที่พำนักของพระราชอาคันตุกะ

(2) ภายในพื้นที่ของรัฐบาล ทำเนียบรัฐบาล ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหารและศาลอื่นตามกฎหมายว่าด้วย การจัดตั้งศาล เว้นแต่มีการจัดให้มีสถานที่เพื่อใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะภายในพื้นที่นั้น

(3) ภายในรัศมีไม่เกิน 50 เมตร รอบสถานที่ของรัฐบาล ทำเนียบรัฐบาล ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร และศาลอื่นตามกฎหมายว่าด้วย การจัดตั้งศาล ตามประกาศของ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ได้รับมอบหมายเมื่อได้มีการประกาศห้ามชุมนุมรอบสถานที่ดังกล่าว

จะเห็นได้ว่า ถ้าพิจารณาตามประเภทการชุมนุมที่เป็นข้อยกเว้นกฎหมายการชุมนุมสาธารณะนี้ กรณีการนัดหยุดงานโดยการชุมนุมของลูกจ้าง เพื่อกดดันให้นายจ้างยินยอมรับข้อเรียกร้องนั้น น่าจะอยู่ในข้อยกเว้นของประเภทของการชุมนุม หรือการประชุมตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่ง

การนัดหยุดงานของลูกจ้างน่าจะถือเป็นการชุมนุมตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ดังนั้น การชุมนุมของลูกจ้างดังกล่าวจึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์หรือข้อกำหนดของกฎหมายการชุมนุมสาธารณะนี้

3. การแจ้งการชุมนุมสาธารณะ

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 กำหนดให้ต้องมีการแจ้งการชุมนุม ดังนี้²⁹

3.1 ผู้ประสงค์จัดการชุมนุมสาธารณะ ต้องแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมง

3.2 ผู้ประสงค์จัดการชุมนุมต้องแจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งได้แก่ หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะหรือบุคคลอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

3.3 ในการแจ้งการชุมนุมจะต้องระบุวัตถุประสงค์ วัน ระยะเวลา และสถานที่ชุมนุม

3.4 ช่องทางการแจ้งการชุมนุม ได้แก่ แจ้งเป็นหนังสือโดยตรง แจ้งทางโทรสาร หรือแจ้งทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (E-mail)

3.5 ในกรณีที่การชุมนุมสาธารณะไม่เป็นไปตามมาตรา 6 คือ ไม่ชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ หรือไม่แจ้งการชุมนุม หรือไม่แจ้งก่อนการชุมนุมตามมาตรา 10 คือ ไม่แจ้งการชุมนุม หรือไม่แจ้งการชุมนุมไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมงก่อนเริ่มการชุมนุม หรือไม่ได้ระบุวัตถุประสงค์ วัน ระยะเวลา และสถานที่ชุมนุมสาธารณะ ให้ถือว่าเป็น

²⁹ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558. มาตรา 10.

การชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย³⁰

3.6 ถ้าผู้จัดการชุมนุมไม่แจ้งการชุมนุมหรือไม่ระบุเรื่องต่าง ๆ ในการแจ้งการชุมนุมตามที่กำหนดมาตรา 10 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท³¹

การใช้สิทธินัดหยุดงานและการชุมนุมสาธารณะในต่างประเทศ

1. การใช้สิทธินัดหยุดงานและการชุมนุมสาธารณะในประเทศฝรั่งเศส³²

1.1 การใช้สิทธินัดหยุดงานในกิจการของเอกชนในประเทศฝรั่งเศสไม่มีกฎหมายกำหนดว่าต้องมีการแจ้งถึงการนัดหยุดงานล่วงหน้า ดังนั้นจึงใช้สิทธินัดหยุดงานเมื่อใดก็ได้

1.2 การชุมนุมสาธารณะในประเทศฝรั่งเศส ได้รับการรับรองภายใต้สาธารณรัฐที่ 3 ของประเทศฝรั่งเศส โดยรัฐบัญญัติฉบับวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 1881 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และรับรองเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ³³ มีการ

ยกเลิกเงื่อนไขการแจ้งการชุมนุมต่อเจ้าหน้าที่รัฐล่วงหน้า ทำให้การชุมนุมสามารถทำได้ทันทีโดยไม่ต้องมีการแจ้งล่วงหน้า แต่ต้องเคารพเงื่อนไขต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้³⁴

2. การใช้สิทธินัดหยุดงานและการชุมนุมสาธารณะในประเทศสหรัฐอเมริกา

2.1 การใช้สิทธินัดหยุดงานของลูกจ้างในภาคเอกชน ซึ่งลูกจ้างสามารถใช้การนัดหยุดงานเป็นเครื่องมือต่อรองกับฝ่ายนายจ้างได้โดยชอบด้วยกฎหมายตามรัฐบัญญัติ ว่าด้วย แรงงานสัมพันธ์ภาคเอกชน (Labor Management Relations Act, 1947)³⁵

2.2 การชุมนุมสาธารณะในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยใช้หลักเกณฑ์ตามกฎหมายอาญากฎหมายแพ่ง และคำพิพากษาของศาลสูง (Supreme Court)³⁶ สหรัฐอเมริกาจะเน้นความเป็นอิสระและความเท่าเทียมกัน ทำให้ประชาชนมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ³⁷

³⁰ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558, มาตรา 14.

³¹ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558, มาตรา 28.

³² Arabella Stewart & Maek Bell. (2008). The Right to Strike: A Comparative Perspective, A study of national law in six EU states, Liverpool: The Institute of Employment Rights, p. 38.

³³ อุษณีย์ เอ็มศิรินันท์. (2557). กฎหมาย ว่าด้วย เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและการประท้วงในสาธารณรัฐฝรั่งเศส, วารสารนิติสังคมศาสตร์ ปีที่ 7 (ฉบับที่ 2/2557 กรกฎาคม-ธันวาคม): หน้า 5.

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17-18.

³⁵ Richard Keamey. (2009). Labour Relation in the Public Sector, New York: Taylor & Francis, p. 231.

³⁶ วินิจ เจริญชัยยงค์. (2539). กฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 41.

³⁷ โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. (2544). รัฐธรรมนูญและการเมืองการปกครองสหรัฐอเมริกา, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ศูนย์ส่งเสริมและฝึกอบรมการเกษตรแห่งชาติ, หน้า 10-11.

ปัญหาเกี่ยวกับการชุมนุมนัดหยุดงาน ในพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

จากการที่มีการบัญญัติกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์หรือข้อจำกัดในการที่ประชาชนใช้สิทธิรวมตัวชุมนุมตามสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้ไว้ ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ทำให้เกิดปัญหามาตรฐานที่แตกต่างกันในการตีความของแต่ละบุคคลหรือ แต่ละองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้สิทธิชุมนุมนัดหยุดงานของลูกจ้าง กล่าวคือ การชุมนุมนัดหยุดงานของลูกจ้างตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ควรเป็นการชุมนุมตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายอันเป็นประเภทของการชุมนุมที่ได้ยกเว้นไม่ต้องถูกบังคับตามมาตรา 3(5) แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558³⁸ แต่เมื่อเป็นการตีความจึงทำให้มีมาตรฐานการตีความที่แตกต่างกันไปในแต่ละบุคคล เช่น ในกรณีสหภาพแรงงานชั้นโคโกเช ประเทศไทย ที่มาชุมนุมที่กระทรวงแรงงานเพื่อให้ทางกระทรวงแรงงานช่วยในการเจรจากับนายจ้าง แต่กระทรวงแรงงานมีคำสั่งให้ฝ่ายลูกจ้างเลิกชุมนุม หากไม่เลิกจะใช้พระราชบัญญัติการ

ชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 จนทำให้ประธานสหภาพแรงงานถูกจับกุม³⁹ และกรณีสหภาพแรงงานผลิตภัณท์ยานยนต์ไทย จังหวัดสมุทรสาคร ต้องแจ้งการชุมนุมให้เจ้าหน้าที่ตำรวจในท้องที่ทราบก่อนการชุมนุม มิฉะนั้น จะมีโทษทางอาญา ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558⁴⁰ เป็นต้น ดังนั้น ถ้าตีความว่าการนัดหยุดงานด้วยการชุมนุมของลูกจ้างไม่เป็นการชุมนุมประเภทที่พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 บัญญัติยกเว้นให้ตามมาตรา 3(5) จะเป็นเหตุให้การชุมนุมนัดหยุดงานของลูกจ้างต้องเป็นไปตามข้อกำหนดหรือหลักเกณฑ์แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ปัญหาต่าง ๆ ก็เกิดขึ้นในภายหลังอย่างต่อเนื่องกันเป็นลูกโซ่ นั่นคือ

1. ปัญหาในการไม่อาจแจ้งระยะเวลาในการชุมนุมนัดหยุดงานต่อผู้รับแจ้ง ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ได้

เนื่องจาก การชุมนุมนัดหยุดงานของลูกจ้างซึ่งเป็นกระบวนการทางแรงงานสัมพันธ์ ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 นั้น เป็นกรณีที่ลูกจ้างร่วมกันไม่ทำงานให้นายจ้างชั่วคราวเนื่องจากข้อพิพาทแรงงาน โดยเป็นการกดดันให้

³⁸ ขาวแรงงาน. (2559). รายงานอ้าง กฎหมายชุมนุมสาธารณะกระทบสิทธิแรงงานสัมพันธ์, นักสื่อสารแรงงาน, <https://voicelabour.org/%E0%B9%81%E0%B8%A3%E0%B8%87%E0%B8%87%E0%B8%B2%E0%B8%99%E0%B8%AD%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%87%E0%B8%81%E0%B8%8E%E0%B8%AB%E0%B8%A1%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%8A%E0%B8%B8%E0%B8%A1%E0%B8%99%E0%B8%B8%E0%B8%A1/> (สืบค้น 29 เมษายน 2562).

³⁹ ขาว. (2559). สหภาพแรงงานชั้นโค โกเช ชุมนุมกระทรวงแรงงานหลังเจรจายายจ้างล้มเหลว, ประชาไท, <https://prachatai.com/journal/2016/01/63330> (สืบค้น 29 เมษายน 2562).

⁴⁰ ขาว. (2559). จับเข้าคุก จนท.รัฐแจ้ง กม.ชุมนุมสาธารณะ - คนงานชี้กระทบสิทธิแรงงานสัมพันธ์, ประชาไท, <https://prachatai.com/journal/2016/03/64915> (สืบค้น 29 เมษายน 2562).

นายจ้างยินยอมตามข้อเรียกร้องเพื่อกำหนดหรือแก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ดังนั้นโดยสภาพของการกีดกันเพื่อให้อีกฝ่ายยินยอมรับข้อเสนอก็จะต้องกีดกันไปเรื่อย ๆ จนกว่าฝ่ายนั้นจะยินยอมตามข้อเรียกร้องหรือยินยอมรับตามข้อเสนอซึ่งไม่อาจทราบกำหนดระยะเวลาแน่นอนได้ว่าจะยอมรับข้อเรียกร้องเมื่อไหร่ แม้แต่ฝ่ายที่ถูกกีดกันเองบางครั้งก็ไม่อาจทราบกำหนดเวลาที่แน่นอนได้เช่นกัน

ดังนี้ ถ้าองค์กรหรือหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจที่เกี่ยวข้อง ตีความว่า การชุมนุมนัดหยุดงานของลูกจ้างไม่เป็นการชุมนุมตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย อันเป็นประเภทของการชุมนุมที่ได้รับการยกเว้น ตามมาตรา 3(5) แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 แล้ว แสดงว่า ผู้จัดการชุมนุมนัดหยุดงานดังกล่าว จะต้องแจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมงก่อนเริ่มการชุมนุม และต้องระบุเวลาเริ่มต้นและเวลาสิ้นสุดของการชุมนุมนัดหยุดงานด้วย ดังที่กล่าวมาแล้วว่า โดยสภาพของการชุมนุมนัดหยุดงานนั้น ไม่อาจทราบกำหนดระยะเวลาแน่นอนในการเลิกการชุมนุมได้ จึงไม่อาจแจ้งให้ผู้รับแจ้ง การชุมนุมสาธารณะทราบได้ถึงเวลาสิ้นสุดของการชุมนุม ซึ่งอาจทำให้การชุมนุมนัดหยุดงานดังกล่าวเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ เมื่อการชุมนุมนัดหยุดงานไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้จัดการชุมนุมอาจมีความผิดและต้องได้รับโทษ

2. ปัญหาการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ทำให้เป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518

การนัดหยุดงานของลูกจ้างจะชอบด้วยกฎหมาย ต่อเมื่อการนัดหยุดงานดังกล่าวเป็นไปตามขั้นตอนที่ระบุไว้ในกฎหมาย ซึ่งก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 นั้น ก็เป็นอันเข้าใจได้ว่า การนัดหยุดงานที่จะชอบด้วยกฎหมายและมีผลบังคับตามกฎหมายนั้น กฎหมายดังกล่าว ก็คือ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 แต่เมื่อเกิดพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 และมาตรฐานการตีความยังไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันว่าการชุมนุมนัดหยุดงานเข้าข่ายยกเว้นตามมาตรา 3(5) หรือไม่ ซึ่งผลของการไม่เข้าข่ายยกเว้นทำให้ต้องแจ้งระยะเวลาการชุมนุม แต่ผู้จัดการชุมนุมไม่อาจแจ้งระยะเวลาของการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งได้ ก็จะทำให้การชุมนุมนัดหยุดงานนั้นเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ดังนั้น จะถือว่าการนัดหยุดงานของลูกจ้างในกรณีดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายอันจะไม่มีผลบังคับตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์หรือไม่

3. ปัญหาจากการที่การนัดหยุดงานไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเหตุจากพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

หากมีการตีความให้การชุมนุมนัดหยุดงานของลูกจ้างไม่เป็นประเภทของการชุมนุมที่เข้าข่ายยกเว้น และการชุมนุมนัดหยุดงานมีผลเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะไม่อาจแจ้งระยะเวลาการชุมนุมได้ ทำให้การชุมนุมนัดหยุดงานเป็นการชุมนุมที่ไม่อาจชอบด้วยกฎหมายได้เลย และทำให้กระบวนการทางแรงงานสัมพันธ์เพื่อที่ลูกจ้างจะใช้ต่อรองกับนายจ้างเสียไป

โดยปกติลูกจ้างก็อยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ นายจ้างอยู่แล้ว และหากไม่มีกระบวนการต่อรองกับนายจ้างอีก ลูกจ้างก็จะไม่ได้รับความยุติธรรม หรืออาจถูกนายจ้างเอาเปรียบมากขึ้น

ข้อเสนอแนะ

แม้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 จะมีวัตถุประสงค์เพื่อความสงบเรียบร้อยในการชุมนุมและเพื่อความปลอดภัยของผู้ชุมนุมในด้านต่าง ๆ แต่ตราบไคที่พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มีได้มีบทบัญญัติยกเว้นอย่างชัดเจนให้มีการชุมนุมตามกระบวนการทางแรงงานสัมพันธ์ได้โดยไม่ต้องอยู่ในบังคับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ การชุมนุมนัดหยุดงานตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ก็ยังคงต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ซึ่งจะเกิดปัญหาที่เชื่อมโยงกันดังกล่าวข้างต้นได้ และอาจเกิดความยุติธรรมต่อลูกจ้างได้ ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะเพื่อพยายามแก้ปัญหาดังกล่าว ดังนี้

1. บทบัญญัติแห่งกฎหมายหลาย ๆ ฉบับมักจะเกิดขึ้นจากภาครัฐเป็นผู้ยกร่างโดยไม่มีภาคประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้อง ทั้ง ๆ ที่กฎหมายดังกล่าวเกือบทุกฉบับนำมาใช้กับประชาชนทั้งสิ้น ทำให้เกิดสถานการณ์ “คนทำไม่ได้ใช้ คนใช้ไม่ได้ทำ” แล้วกฎหมายดังกล่าวก็จะปัญหาตามมาไม่จบสิ้น ผู้เขียนจึงมีแนวความคิดว่า การยกร่างกฎหมายแต่ละฉบับนั้น หากมีบทบัญญัติที่ต้องเกี่ยวข้องกับประชาชนก็ควร เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมด้วย เช่น เป็นประชาพิจารณ์ เป็นต้น

2. จากปัญหาเรื่องการตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับนี้ ควรจะมีการบัญญัติให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เช่น บัญญัติถึงข้อยกเว้นประเภทของการชุมนุมตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ก็ควรบัญญัติให้ชัดเจนยิ่งขึ้นว่า การชุมนุมที่ได้รับการยกเว้นนั้น เป็นการชุมนุมตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดบ้าง เนื่องจากกระบวนการตามกฎหมายก็มีได้มีลักษณะที่ต้องมีกระบวนการชุมนุมในทุกเรื่องทุกฉบับ และโดยความเป็นจริงอาจจะเป็นส่วนน้อยเสียมากกว่า

3. จากปัญหาเรื่องการตีความประเภทการชุมนุมที่เป็นข้อยกเว้นในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 อันจะก่อให้เกิดปัญหาในประเด็นที่การชุมนุมนัดหยุดงานของลูกจ้างตามกระบวนการแรงงานสัมพันธ์ ไม่สามารถกระทำการขั้นตอนแห่งบทบัญญัติพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 กล่าวคือ ผู้จัดการชุมนุมไม่อาจแจ้งระยะเวลาการชุมนุมได้เพราะระยะเวลาสิ้นสุดของการชุมนุมนัดหยุดงานจะขึ้นอยู่กับ การตกลงใจรับข้อเรียกร้องของลูกจ้าง จึงอาจทำให้การชุมนุมนัดหยุดงานดังกล่าวเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ดังนั้น ควรมีการบัญญัติกฎหมายในลักษณะมีการยกเว้นหรือผ่อนผันในบางกรณีเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม โดยในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ควรบัญญัติว่า “หากผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ ไม่สามารถแจ้งการชุมนุมให้เป็นไปตามมาตรา 10 ให้แจ้งการชุมนุมพร้อมขอผ่อนผันหรือขอยกเว้นในเรื่องดังกล่าวต่อผู้บังคับการตำรวจผู้รับผิดชอบพื้นที่ที่จัดการชุมนุม” เป็นต้น

ข้อเสนอแนะดังกล่าว อาจเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการพยายามหาทางออกเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อลูกจ้างซึ่งปกติเป็นกลุ่มที่มีฐานะด้อยกว่านายจ้างอยู่ตลอดเวลาในสังคมแรงงาน แต่อย่างไรก็ดี ผู้ที่เป็นตัวแทนของลูกจ้างในเรื่องต่าง ๆ นั้นคือสหภาพแรงงานที่ลูกจ้างนั้นเป็นสมาชิก ต้องเป็นที่พึงในทุก ๆ ด้านของลูกจ้าง ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องความรู้ทางด้านกฎหมาย การนำลูกจ้างไปชุมนุม ดังนั้น สหภาพแรงงานจึงจำเป็นต้องมีความรู้และแสวงหาความรู้เพิ่มเติมโดยเฉพาะในด้านกฎหมายเพื่อเป็นที่พึ่งให้แก่ลูกจ้างและทำให้ลูกจ้างอุ่นใจในการทำงานต่อไป

บรรณานุกรม

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558
พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518

คำพิพากษา

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3433-3434/2530 และ 1389/2531.

หนังสือ

กิตติพงศ์ หังสพฤกษ์. (2553). ใน *หน่วยที่ 9 การนัดหยุดงานและการปิดงาน*, ใน เอกสารการสอนชุดการพนักงานสัมพันธ์ (ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, พิมพ์ครั้งที่ 17, กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์สุโขทัยธรรมาธิราช.

กิตติพงศ์ หังสพฤกษ์. (2553). การร่วมเจรจาต่อรอง, ใน *ประมวลสาระชุดวิชากฎหมายแรงงานและการอุตสาหกรรมขั้นสูง เล่ม 2 หน่วยที่ 10 บัณฑิตศึกษา สาขาวิชานิติศาสตร์*, พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

เกษมสันต์ วิลาวรรณ. (2555). *คำอธิบายกฎหมายแรงงาน*, พิมพ์ครั้งที่ 18, กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด.

โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. (2544). *รัฐธรรมนูญและการเมืองการปกครองสหรัฐอเมริกา*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ศูนย์ส่งเสริมและฝึกอบรมการเกษตรแห่งชาติ.

ดุสิต ภูตระกูล. (2535). *แรงงานสัมพันธ์*, นครสวรรค์: สี่แควการพิมพ์.

ประจักษ์ พันธ์ทอง. (2555). การปิดงาน, *วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต*, สาขากฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วินิจ เจริญชัยยงค์. (2539). *กฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

Arabella Stewart & Maek Bell. (2008). *The Right to Strike: A Comparative Perspective, A study of national law in six EU states*, Liverpool: The Institute of Employment Rights.

International Labour Office. (2006). *Freedom of Association: Digest of decisions and principle of the Freedom of Association Committee of the Governing Body*

of the ILO, Geneva: International Labour Office. Fifth (revised) edition.
Richard Keamey. (2009). *Labour Relation in the Public Sector*, New York: Taylor & Francis.

วารสาร

อุษณีย์ เอมศิรินันท์. (2557). กฎหมาย ว่าด้วย เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและการประท้วงในสาธารณรัฐฝรั่งเศส. *วารสารนิติสังคมศาสตร์* ปีที่ 7 (ฉบับที่ 2/2557 กรกฎาคม-ธันวาคม).

เว็บไซต์

การส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์. (2552). แรงงานสัมพันธ์, สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานอุดรธานี, <http://www.oocities.org/udornlabour/relationlabour.htm> (สืบค้นเมื่อ 28 เมษายน 2562).

ข่าว. (2559). จับเข้าคุก จนท.รัฐแฉ กม.ชุมนุมสาธารณะ – คนงานใช้สิทธิแรงงานสัมพันธ์, ประชาไท, <https://prachatai.com/journal/2016/03/64915> (สืบค้น 29 เมษายน 2562).

ข่าวแรงงาน. (2559). แรงงานอ้าง กฎหมายชุมนุมสาธารณะกระทบสิทธิแรงงานสัมพันธ์, นักร้องสารแรงงาน, <https://voicelabour.org/%E0%B9%81%E0%B8%A3%E0%B8%87%E0%B8%87%E0%B8%B2%E0%B8%99%E0%B8%AD%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%87%E0%B8%81%E0%B8%8E%E0%B8%AB%E0%B8%A1%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%8A%E0%B8%B8%E0%B8%A1%E0%B8%99%E0%B8%B8%E0%B8%A1/> (สืบค้น 29 เมษายน 2562).

ข่าว. (2559). สหภาพแรงงานชั้นโค โกะเซ ชุมนุมประท้วงแรงงานหลังเจรจาย่างล้มเหลว, ประชาไท, <https://prachatai.com/journal/2016/01/63330> (สืบค้น 29 เมษายน 2562).

บทความ-กฎหมาย. (2557). การปิดงานและการนัดหยุดงาน, ทนายคลายทุกข์, https://www.decha.com/article/section/relieve_lawyer/10691 (สืบค้น 29 เมษายน 2562).

เลิศศักดิ์ คำคงศักดิ์. (2561). กฎหมายห้ามชุมนุมในรัฐทหาร 2, ประชาไท, <https://prachatai.com/journal/2018/03/76117> (สืบค้น 29 เมษายน 2562).