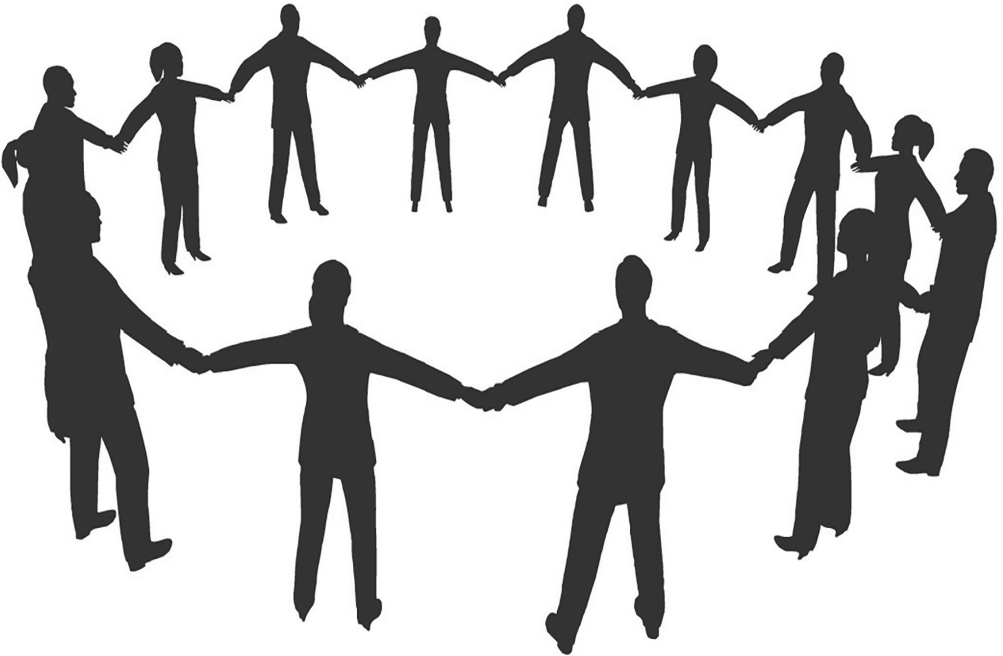




รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง

เสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ



โดย ดร. ปานทิพย์ พุกษาชลวิทย์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
เสนอ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

รายงานการศึกษาวิจัย

เรื่อง

เสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

โดย

ดร.ปานทิพย์ พุกษาชลวิทย์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เสนอ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

ดร. ปานทิพย์ พฤกษาลวิทย์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง เสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและ
เจ้าหน้าที่ของรัฐ.-- กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2560.
316 หน้า.

1. ข้าราชการ--การรวมกลุ่ม. 2. ข้าราชการ--วิจัย. I. ชื่อเรื่อง.

352.63

ISBN 978-616-8033-14-2

| | |
|-------------------|---|
| ชื่อหนังสือ | รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง เสรีภาพในการรวมกลุ่มของ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ |
| ปีที่พิมพ์ | กรกฎาคม 2560 |
| จำนวนพิมพ์ | 1,000 เล่ม |
| เจ้าของ | สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550 (อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์) เลขที่ 120 หมู่ที่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210 โทรศัพท์ 0-2141-7777 โทรสาร 0-2143-9500 www.constitutionalcourt.or.th |
| ดำเนินการจัดทำโดย | กลุ่มงานวิจัยและพัฒนารัฐธรรมนูญ สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ |
| พิมพ์ที่ | บริษัท ธนาเพรส จำกัด 9 ซ.ลาดพร้าว 64 แยก 14 ถ.ลาดพร้าว แขวงวังทองหลาง เขตวังทองหลาง กรุงเทพฯ 10310 โทร. 0-2530-4114 โทรสาร 0-2108-8951 E-mail: tanapress@gmail.com |

คำนำ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ได้รับความร่วมมือจาก ดร.ปานทิพย์ พฤกษาชวลิตวิทย์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในการศึกษาวิจัย เรื่อง “เสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ” การวิจัยมุ่งศึกษาเกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการ และยังขยายการศึกษาไปถึงประเด็นการรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีใช้ข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายฉบับใดบัญญัติรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่น ๆ ที่มีใช้ข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ ขอบเขตของการวิจัยเป็นการศึกษาขอบเขตการคุ้มครองในเรื่องของเสรีภาพการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่เหมาะสมเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทยเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศ รวมทั้งสิ้น 5 ประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา ประเทศมาเลเซีย และราชอาณาจักรสเปน

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ หวังเป็นอย่างยิ่งว่ารายงานการศึกษาวิจัยเล่มนี้จะเป็นประโยชน์แก่ผู้สนใจและหน่วยงานต่าง ๆ ได้นำไปใช้ประโยชน์ต่อไป และขอขอบคุณผู้ที่เกี่ยวข้องที่ได้มีส่วนร่วมให้มีการศึกษาวิจัยไว้ ณ โอกาสนี้



(นายพิมล ธรรมพิทักษ์พงษ์)

เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

สารบัญ

บทที่ 1

| | |
|---|----|
| บทนำ..... | 1 |
| 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา..... | 1 |
| 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย | 9 |
| 1.3 ขอบเขตของการวิจัย | 9 |
| 1.4 วิธีดำเนินการวิจัย | 12 |
| 1.5 การบริหารโครงการ..... | 14 |
| 1.6 โครงสร้างงานวิจัย | 15 |

บทที่ 2

| | |
|---|----|
| เสรีภาพและการจำกัดเสรีภาพของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ..... | 17 |
| 2.1 แนวคิดของระบบราชการ..... | 21 |
| 2.1.1 แนวคิดของระบบราชการในต่างประเทศ | 29 |
| 2.1.2 ระบบราชการไทย | 49 |
| 2.2 แนวคิดการบริการสาธารณะ | 58 |
| 2.2.1 หลักว่าด้วยความเสมอภาค | 60 |
| 2.2.2 หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง | 60 |
| 2.2.3 หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง | 60 |
| 2.3 เจ้าหน้าที่ของรัฐ | 64 |
| 2.3.1 ความหมายและขอบเขตของ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามกฎหมายไทย | 64 |
| 2.3.2 ความหมายและขอบเขตของ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามกฎหมายต่างประเทศ | 66 |

| | |
|--|----|
| 2.4 เสรีภาพและการจำกัดเสรีภาพของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในต่างประเทศ..... | 76 |
| 2.4.1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส..... | 77 |
| 2.4.2 ประเทศญี่ปุ่น..... | 84 |
| 2.4.3 สหรัฐอเมริกา..... | 87 |
| 2.4.4 ประเทศมาเลเซีย..... | 91 |
| 2.4.5 ราชอาณาจักรสเปน..... | 92 |
| 2.5 เสรีภาพและการจำกัดเสรีภาพของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในประเทศไทย..... | 94 |
| 2.5.1 เสรีภาพของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ..... | 94 |
| 2.5.2 การจำกัดเสรีภาพของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ..... | 95 |

บทที่ 3

| | |
|---|-----|
| วิเคราะห์เปรียบเทียบเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ ของรัฐตามหลักสากล ต่างประเทศและประเทศไทย..... | 97 |
| 3.1 การแรงงานสัมพันธ์ตามหลักสากล..... | 97 |
| 3.1.1 อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ที่เกี่ยวกับการแรงงานสัมพันธ์..... | 97 |
| 3.1.2 แนวคำวินิจฉัยของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป..... | 113 |
| 3.2 การแรงงานสัมพันธ์ในระบบราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามกฎหมายต่างประเทศ..... | 119 |
| 3.2.1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส..... | 119 |
| 3.2.2 ประเทศญี่ปุ่น..... | 133 |
| 3.2.3 สหรัฐอเมริกา..... | 142 |
| 3.2.4 ประเทศมาเลเซีย..... | 155 |
| 3.2.5 ราชอาณาจักรสเปน..... | 161 |
| 3.3 การแรงงานสัมพันธ์ในระบบราชการตามกฎหมายไทย..... | 166 |
| 3.3.1 แนวคิดในการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญ..... | 166 |
| 3.3.2 กฎหมายเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญ..... | 169 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 3.3.3 | ขอบเขตในการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญ | 174 |
| 3.3.4 | รูปแบบและวิธีการในการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญ.. | 175 |
| 3.3.5 | เงื่อนไขในการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญ..... | 176 |
| 3.4 | การแรงงานสัมพันธ์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายไทย | 177 |
| 3.4.1 | แนวคิดในการรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐ..... | 178 |
| 3.4.2 | กฎหมายเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐ..... | 180 |
| 3.4.3 | ขอบเขตในการรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐ | 180 |
| 3.4.4 | รูปแบบและวิธีการในการรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐ..... | 181 |
| 3.4.5 | เงื่อนไขในการรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐ..... | 182 |
| 3.5 | วิเคราะห์เปรียบเทียบ | 183 |
| 3.5.1 | วิเคราะห์เปรียบเทียบแนวคิดในการรวมกลุ่มของ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ | 183 |
| 3.5.2 | วิเคราะห์เปรียบเทียบขอบเขตในการรวมกลุ่มของ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ | 184 |
| 3.5.3 | วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบและวิธีการในการรวมกลุ่มของ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ | 186 |
| 3.5.4 | วิเคราะห์เปรียบเทียบเงื่อนไขในการรวมกลุ่มของ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ | 187 |
| 3.5.5 | ตารางสรุปการวิเคราะห์เปรียบเทียบเสรีภาพในการรวมกลุ่มของ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ | 189 |

บทที่ 4

มาตรฐานและความชอบของบทบัญญัติกฎหมายและ

การใช้อำนาจฝ่ายบริหาร 191

| | | |
|-------|--|-----|
| 4.1 | มาตรฐานและความชอบของบทบัญญัติกฎหมายว่าด้วย การรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ..... | 191 |
| 4.1.1 | มาตรฐานและความชอบของบทบัญญัติกฎหมายในต่างประเทศ ตามแนวคำวินิจฉัย/คำพิพากษาที่เกี่ยวข้อง | 191 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 4.1.2 | มาตรฐานและความชอบของพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 | 211 |
| 4.1.3 | มาตรฐานและความชอบของร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่ม ข้าราชการพลเรือน สามัญ พ.ศ. | 215 |
| 4.1.4 | มาตรฐานและความชอบของพระราชบัญญัติแรงงาน รัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 | 223 |
| 4.2 | การใช้อำนาจฝ่ายบริหารในการจำกัดเสรีภาพในการรวมกลุ่มของ ข้าราชการพลเรือนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ | 226 |
| 4.2.1 | หลักการทั่วไปของการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร | 226 |
| 4.2.2 | การใช้อำนาจฝ่ายบริหารในการจำกัดเสรีภาพในการรวมกลุ่มของ ข้าราชการพลเรือน | 230 |
| 4.2.3 | การใช้อำนาจฝ่ายบริหารในการจำกัดเสรีภาพในการรวมกลุ่มของ เจ้าหน้าที่ของรัฐ | 234 |
| 4.3 | ผลกระทบจากการใช้อำนาจฝ่ายบริหารในการจำกัดเสรีภาพ ในการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ | 238 |
| 4.3.1 | ผลกระทบเชิงบวก | 238 |
| 4.3.2 | ผลกระทบเชิงลบ | 240 |

บทที่ 5

| | |
|---------------------------|-----|
| บทสรุปและข้อเสนอแนะ | 243 |
|---------------------------|-----|

| | |
|------------------|-----|
| บรรณานุกรม | 253 |
|------------------|-----|

| | |
|---------------|-----|
| ภาคผนวก | 263 |
|---------------|-----|

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

“เสรีภาพในการรวมกลุ่ม (freedom of association)” เป็นเสรีภาพของบุคคลในการเลือกที่จะรวมกลุ่มหรือการไม่รวมกลุ่มเพื่อกระทำการร่วมกันในการรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกในกลุ่มนั้น โดยเสรีภาพประเภทนี้เป็นหนึ่งในหลักสิทธิมนุษยชนพื้นฐานที่ทุกคนควรได้รับการคุ้มครอง และส่วนมากการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มนี้ มักใช้ในรูปแบบของการรวมกลุ่มเป็นสหภาพแรงงาน การรวมกลุ่มกันเป็นพรรคการเมือง หรือแม้กระทั่งการรวมกลุ่มกันเป็นชมรมกีฬา หรือสมาคมต่าง ๆ ทั้งนี้ เสรีภาพในการรวมกลุ่มได้ถูกรับรองไว้ในทั้งระดับประเทศ และระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Universal Declaration of Human Rights) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (The International Covenant on Civil and Political Rights) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) รวมถึงสิทธิในการรวมกลุ่มของพนักงาน ได้มีกำหนดไว้ในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นอนุสัญญาฉบับที่ 87 ค.ศ. 1948 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมกลุ่ม, อนุสัญญาฉบับที่ 98 ค.ศ. 1949 ว่าด้วยสิทธิในการรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรองร่วม, อนุสัญญาฉบับที่ 141 ค.ศ. 1975 ว่าด้วยองค์กรของลูกจ้างในเขตชนบท และอนุสัญญาฉบับที่ 151 ค.ศ. 1978 ว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ของลูกจ้างภาครัฐ

ในระดับประเทศ สำหรับประเทศไทยนั้นสิทธิในการรวมกลุ่มได้มีการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทย พ.ศ. 2475 อย่างไรก็ตาม การรับรองสิทธิในช่วงแรกยังเป็นการรับรองสิทธิในการตั้งสมาคมเท่านั้น ต่อมาใน พ.ศ. 2517 ได้เริ่มมีการให้รวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ หรือหมู่คณะอื่น และการรับรองสิทธิดังกล่าวก็ดำเนินมาจนกระทั่งปัจจุบัน

จากการศึกษาในเบื้องต้น พบว่าการรับรองสิทธิในการรวมกลุ่มของ
 คนทำงานภายใต้รัฐธรรมนูญไทยในอดีตนั้น มิได้เขียนไว้อย่างชัดเจนว่ารวมถึง
 ข้าราชการด้วยหรือไม่ มีแต่การกำหนดให้สิทธินี้ไว้รวม ๆ แก่ปวงชนชาวไทย
 ทำให้มีความเข้าใจว่าการรวมกลุ่มนั้นจำกัดให้มีเฉพาะในกลุ่มลูกจ้างภาคเอกชน
 และพนักงานรัฐวิสาหกิจเท่านั้น แต่มิได้ขยายไปให้กับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ
 ประกอบกับที่ผ่านมา แม้ว่าจะมีการรวมกลุ่มในรูปของสมาคมและสหกรณ์ใน
 ภาครัฐและภาคเอกชน แต่การรวมกลุ่มในรูปแบบของสหภาพและสหพันธ์นั้น
 มิเคยเกิดขึ้นในกลุ่มข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไทย อีกทั้งยังไม่มีกฎหมายใด
 ที่ตรามาเพื่อกำหนดรายละเอียดในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่
 ของรัฐในรูปแบบของสหภาพ หากแต่ที่ผ่านมามีเพียงกฎหมายกำหนดรายละเอียด
 การรวมกลุ่มของลูกจ้างภาคเอกชนและพนักงานรัฐวิสาหกิจเท่านั้น ทำให้ที่ผ่านมา
 ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่นนอกเหนือจากพนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือ
 ลูกจ้างทั้งในราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น มิได้รับสิทธิประโยชน์
 ในเรื่องการรวมกลุ่มเป็นสหภาพ การแจ้งข้อเรียกร้อง และการเจรจาต่อรอง
 อย่างแท้จริง

นอกจากนี้ พบว่าแนวคิดของความเป็นข้าราชการนั้นมีรากฐานมาจากความ
 เป็น “ข้า” ของพระมหากษัตริย์ ซึ่งมีสถานะไม่เหมือนกับลูกจ้างในภาคเอกชน
 ทำให้ข้าราชการในอดีตไม่มีสิทธิเรียกร้อง หรือปฏิเสธการบังคับจากราชการ
 มีแต่มีเพียงหน้าที่ที่จะต้องทำงานเพื่อประโยชน์ของประเทศอย่างแท้จริง ต่อมาแม้ว่า
 แนวคิดดังกล่าวจะเปลี่ยนแปลงไปบ้าง แต่ลักษณะความเข้มงวดของการบังคับบัญชา
 ในระบบราชการก็ยังคงอยู่ และหน้าที่ซึ่งข้าราชการจะต้องรับผิดชอบทำงานอย่าง
 ต่อเนื่องเพื่อประโยชน์ของประเทศนั้นก็ยังคงเดิม ทำให้คนหลายกลุ่มไม่เห็นด้วย
 กับแนวคิดในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในลักษณะสหภาพ

ต่อมา ด้วยสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป
 การไม่ให้สิทธิเสรีภาพข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐรวมกลุ่มดังเช่นลูกจ้างใน
 ภาคเอกชนและพนักงานรัฐวิสาหกิจได้สร้างความไม่เท่าเทียมและก่อให้เกิดความ
 ไม่เป็นธรรมกับกลุ่มข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งปัญหาดังกล่าวได้ก่อให้เกิด
 เกิดผลกระทบในแง่ลบต่อระบบการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวม หากวิเคราะห์

เปรียบเทียบกับต่างประเทศ จะพบว่าในหลายประเทศทั่วโลกนั้นได้รับรองสิทธิเสรีภาพแก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้รวมกลุ่มจัดตั้งเป็นสมาคมหรือสหภาพได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายเช่นเดียวกับการรวมกลุ่มของลูกจ้างในภาคเอกชนไม่ว่าจะเป็นประเทศที่ปกครองโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขหรือไม่ก็ตาม ทำให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศเหล่านั้นพอใจในการทำงานที่ทำและสามารถดำเนินงานในระบอบราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพและส่งผลต่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 64 ได้บัญญัติเรื่องเสรีภาพของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการรวมกลุ่มอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรก เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพสังคมและประโยชน์ต่อการบริหารงานราชการยิ่งขึ้น โดยจำกัดไว้เพียงว่าการรวมกลุ่มนั้นจะต้องไม่เกิดผลกระทบกับประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยบัญญัติเรื่องดังกล่าว ไว้ดังนี้

บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งและวรรคสองจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ

ภายหลังจากการกำหนดรับรองเสรีภาพไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้มีการรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการไว้ในกฎหมายระดับ

พระราชบัญญัติอันเกี่ยวข้องกับระเบียบข้าราชการประเภทต่าง ๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554³ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554⁴ ซึ่งในกฎหมายแต่ละฉบับ แม้จะบังคับใช้กับข้าราชการต่างกลุ่มกัน แต่เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาแล้วพบว่า มีสาระสำคัญเหมือนกัน กล่าวคือ กำหนดให้ข้าราชการประเภทนั้น ๆ ที่อยู่ภายใต้กฎหมายดังกล่าวมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดเงื่อนไขไว้เหมือนกันว่าการรวมกลุ่มนั้นจะต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน และความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะและต้องไม่มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง

¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา บัญญัติว่า 43

“ข้าราชการพลเรือนสามัญมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ทั้งนี้ ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน และความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะและต้องไม่มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มนั้น ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา”

² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 15 บัญญัติว่า

“ข้าราชการฝ่ายอัยการมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ทั้งนี้ ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ และต้องไม่มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มตามวรรคหนึ่ง เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามข้อเสนอแนะของ ก.อ.”

³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 มาตรา 50 บัญญัติว่า

“ข้าราชการกรุงเทพมหานครมีเสรีภาพในการรวมกลุ่ม แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบ ประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา”

⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 25 บัญญัติว่า

“ข้าราชการรัฐสภาสามัญมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ทั้งนี้ ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน และความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ และต้องไม่มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในประกาศ ก.ร.”

นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทต่าง ๆ ดังกล่าว ที่กำหนดรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มนี้ ล้วนมิได้กำหนดรายละเอียดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการรวมกลุ่มไว้ หากแต่เพียงกำหนดให้หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาหรือประกาศ ซึ่งปัจจุบันยังไม่มี การตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวออกมากำหนดรายละเอียดดังกล่าว

ที่ผ่านมาได้มีงานวิจัยและมีนักวิชาการจำนวนหนึ่งอภิปรายแสดงความคิดเห็นในประเด็นว่าข้าราชการควรจะมีเสรีภาพในเรื่องดังกล่าวตามที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ บัญญัติไว้ได้ มากน้อยเพียงใด ดังนั้น ประเด็นในเรื่องการรวมกลุ่มข้าราชการจึงไม่ใช่ประเด็นใหม่ อีกต่อไป ในปี พ.ศ. 2551 ผู้วิจัยหัวหน้าโครงการได้เคยทำการวิจัยในประเด็นปัญหา ว่าข้าราชการพลเรือนควรจะได้รับ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในเรื่องดังกล่าวเพียงใด ในงานวิจัยเรื่อง “ข้าราชการพลเรือนสามัญกับกฎหมายแรงงาน” โดยผู้วิจัยได้ นำเสนอหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่เหมาะสมเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของ ข้าราชการพลเรือนในเบื้องต้น โดยศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศมาเลเซียและ ฟิลิปปินส์⁵ ต่อมา ในปี พ.ศ. 2552 สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า ได้ทำการศึกษาวิจัยให้กับสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (สปร.) ในโครงการจัดทำพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อศึกษา วิเคราะห์ และกำหนดแนวทาง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการ รวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อใช้ประกอบการร่างพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องในต่างประเทศ รวมทั้งได้มีการจัดทำรายงานสรุปผลการ รับฟังความคิดเห็นต่อกรอบของร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการรวมกลุ่มของ ข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อเปิดโอกาสให้ข้าราชการพลเรือนสามัญได้มีส่วนร่วม

⁵ ปานทิพย์ พฤกษชาลวิทย์. (2551). ข้าราชการพลเรือนสามัญกับกฎหมายแรงงาน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะนิติศาสตร์, กฎหมายมหาชน; ปานทิพย์ พฤกษชาลวิทย์. (2552). ข้าราชการพลเรือนสามัญกับกฎหมายแรงงาน. วารสารกฎหมายฉบับบัณฑิตศึกษา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ปีที่ 2, หน้า 185-198.

ในกระบวนการร่างกฎหมายนี้อย่างทั่วถึง นอกจากนี้ ยังมีงานวิจัยจากหน่วยงานต่าง ๆ เผยแพร่ออกมาเพื่อวิเคราะห์ประเด็นปัญหาดังกล่าวในแง่มุมต่างๆ อีกทั้งยังมีบทความจากนักวิชาการจำนวนหนึ่งออกมาแสดงความคิดเห็นในเรื่องนี้อีกด้วย⁶

ถึงแม้ว่าปัจจุบัน ได้มีการร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ซึ่งร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญไว้อย่างละเอียดแล้ว อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวก็ยังไม่ประกาศใช้บังคับ ทำให้ข้าราชการนั้นยังไม่สามารถใช้สิทธินี้ได้อย่างแท้จริงตามที่กำหนดไว้ในร่างพระราชกฤษฎีกา และนอกเหนือจากร่างพระราชกฤษฎีกาแล้ว ก็ยังไม่มีกฎหมายฉบับใดบัญญัติรายละเอียดในเรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มของข้าราชการประเภทอื่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่น ๆ ที่มีใช้ข้าราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ

ขอบเขตหลักของงานวิจัยฉบับนี้ จึงมิได้มุ่งเน้นที่จะเริ่มต้นศึกษาถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มข้าราชการดังเช่นงานศึกษาวิจัยอื่น ๆ ที่ผ่านมา เนื่องจากงานวิจัยที่มีอยู่ในปัจจุบันได้สร้างแนวทางในเรื่องของหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มข้าราชการไว้พอสมควรแล้ว หากแต่ที่ผ่านมายังไม่มีการศึกษาวิเคราะห์ถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติกฎหมายในเรื่องที่เกี่ยวข้องและผลกระทบต่อการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารในเรื่องดังกล่าว อีกทั้งการศึกษาที่ผ่านมา ยังขาดการนำกรอบอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเข้ามาศึกษาประกอบ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาในเรื่องดังกล่าวเพื่อนำผลที่ได้จากการศึกษาวิจัยไปเป็นเครื่องมือของศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลต่อไป

⁶ บทสัมภาษณ์ความเห็นนักวิชาการ. (2553). เรื่องเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ. จุลินิติ. ม.ค.-ก.พ. 2553 เล่มที่ 1, หน้า 1-26; เข็มทอง ต้นสกุลรุ่งเรือง. (2552). การรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐ : เสรีภาพใหม่ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550. วารสารกระบวนการยุติธรรม, ปีที่ 2 เล่มที่ 4, หน้า 133-155.

ดังนั้น งานวิจัยฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาเกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการ นอกจากนี้ ยังขยายการศึกษาไปถึงประเด็นที่ยังไม่ค่อยมีผู้วิจัยถึง ซึ่งก็คือ การรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีใช้ข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายฉบับใดบัญญัติรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่น ๆ ที่มีใช้ข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ งานวิจัยฉบับนี้จึงยังต้องการเสนอทางออกให้กับบุคคลกลุ่มนี้ เพื่อให้บุคคลกลุ่มนี้มีเสรีภาพในการรวมกลุ่มอย่างแท้จริงดังเช่นที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ในรายละเอียดของงานวิจัย จะมีการกำหนดขอบเขตของ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ว่าบุคคลกลุ่มใดบ้างจะอยู่ภายใต้การศึกษาในงานวิจัยชิ้นนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการนำงานวิจัยนี้ไปใช้ต่อไป

แต่อย่างไรก็ตาม รูปแบบการศึกษาเกี่ยวกับเสรีภาพการรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะไม่ใช้การศึกษาแบบคู่ขนานไปกับการศึกษาหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มของข้าราชการ ทั้งนี้เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐเอาไว้โดยเฉพาะเจาะจง การศึกษาในส่วนนี้จึงเน้นเป็นการศึกษาต่อยอดหลังจากการศึกษาหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มของข้าราชการ โดยจะศึกษาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐควรจะมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับข้าราชการหรือไม่ และหากเห็นว่าควรมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มที่แตกต่างจากข้าราชการ งานวิจัยชิ้นนี้ก็จะต้องแสดงถึงประเด็นที่ควรกำหนดให้แตกต่างเหล่านั้น พร้อมกันแสดงเหตุผลประกอบ

ดังนั้น เพื่อต่อยอดงานศึกษาวิจัยที่ผ่านมา และนำเสนอแง่มุมที่ยังไม่เคยมีผู้ศึกษา งานวิจัยฉบับนี้ จึงมีวัตถุประสงค์หลักในการมุ่งศึกษาว่าบทบัญญัติกฎหมายในเรื่องการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอยู่ รวมทั้งร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. มีความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ อีกทั้ง ผู้วิจัยยังมุ่งศึกษาถึงผลกระทบต่อการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารในกรณีที่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่ม ทั้งนี้ การศึกษาวิจัยจะดำเนินการโดยการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา ประเทศมาเลเซีย และราชอาณาจักรสเปน

อนึ่ง แม้ว่าปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จะถูกยกเลิกไปแล้ว แต่ผลจากการวิจัยนี้ก็ยังสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในอนาคตได้ เนื่องจากข้อกำหนดขอบเขตการศึกษาวิจัยของโครงการนี้ไม่ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่าการศึกษารื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้นหมายถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญฉบับใด ดังนั้น จึงเปิดช่องให้ผู้วิจัยมีอิสระในการศึกษาได้พอสมควรโดยไม่ต้องขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เท่านั้น อีกทั้งหากศึกษาถึงร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. มาตรา 25 พบว่า ได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร ครอบคลุมที่ไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น นอกจากนี้ ยังกำหนดว่าในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติกำหนดรายละเอียด หลักเกณฑ์ วิธีการอันเป็นการจำกัดเสรีภาพใด ก็ให้บุคคลใช้สิทธิเสรีภาพได้ตามเจตนารมณ์ ดังนั้น การนำบทบัญญัติมาตรา 25 ของร่างรัฐธรรมนูญมาร่วมตีความนั้นก็น่าจะช่วยให้สรุปได้ว่าสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ แม้จะมีได้บัญญัติไว้ชัดเจน ดังเช่น บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ครอบคลุมที่มีได้บัญญัติห้ามการใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าว ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะมีสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มเช่นเดิม

นอกจากนี้ หากศึกษาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. มาตรา 42 ซึ่งกำหนดให้บุคคลมีสิทธิเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ ฯลฯ ได้ ประกอบกับมาตรา 27 ซึ่งกำหนดให้บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ พนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐย่อมมีสิทธิเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัยและจริยธรรม จะพบว่าบทบัญญัติมาตรา 27 ก็น่าจะตีความได้ว่า ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไปอยู่แล้ว เว้นแต่จะมีกฎหมายจำกัดไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น ผลการวิจัยในโครงการวิจัยนี้จึงน่าจะยังเป็นประโยชน์และไม่เสียไปจากการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเดิม และใช้ฉบับใหม่ในอนาคต

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1.2.1 เพื่อศึกษารูปแบบ เงื่อนไข ขอบเขต และบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้เสรีภาพและจำกัดเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐของไทยและต่างประเทศ
- 1.2.2 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐระหว่างไทยกับต่างประเทศ
- 1.2.3 เพื่อศึกษาบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อาจขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
- 1.2.4 เพื่อศึกษาผลกระทบต่อการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารในกรณีที่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่ม

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

เพื่อศึกษาขอบเขตการคุ้มครองในเรื่องของเสรีภาพการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่เหมาะสมเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทย การศึกษาวิจัยนี้จึงมุ่งเน้นศึกษาเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศ รวมทั้งสิ้น 5 ประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา ประเทศมาเลเซีย และราชอาณาจักรสเปน

เกณฑ์การคัดเลือกประเทศที่นำมาศึกษาเปรียบเทียบในงานวิจัยนี้ นอกจากสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกาที่ได้กำหนดไว้ในข้อกำหนดการศึกษาของโครงการวิจัยนี้แล้ว ผู้วิจัยเลือกประเทศมาเลเซียและราชอาณาจักรสเปน เนื่องด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

ประเทศมาเลเซีย เป็นประเทศที่มีการรับรองสิทธิการรวมกลุ่มของลูกจ้างไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชนหรือภาครัฐ ทำให้ข้าราชการในประเทศมาเลเซียมีสิทธิในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับลูกจ้างในภาคเอกชน หากแต่จะมีข้อยกเว้นสำหรับ

บางกรณีเท่านั้น ทำให้ประเทศมาเลเซียเป็นประเทศที่มีความน่าสนใจในการศึกษาหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้ ประเทศมาเลเซียยังเป็นประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่นเดียวกับประเทศไทยและมีสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจไม่ต่างจากประเทศไทยนัก ทั้งยังมีระบบการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศเช่นเดียวกับประเทศไทย ทำให้มีจุดคาบเกี่ยวในการศึกษาเปรียบเทียบได้ในหลายมิติ

ราชอาณาจักรสเปน นอกจากจะเป็นประเทศที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและมีระบบศาลรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับประเทศไทยแล้ว ราชอาณาจักรสเปนยังเป็นประเทศที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 151 ค.ศ. 1978 ว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ของลูกจ้างภาครัฐ ภายใต้องค์การแรงงานระหว่างประเทศอีกด้วย ซึ่งในปัจจุบันประเทศที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้มีเพียง 53 ประเทศทั่วโลก⁷ โดยยังไม่มีประเทศใดในทวีปเอเชียให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้ โดยจากการศึกษาเบื้องต้นปรากฏว่าประเทศที่ให้สัตยาบันส่วนมากเป็นประเทศในแถบยุโรปและแอฟริกา

เมื่อพิจารณาจากกลุ่มประเทศที่เลือกศึกษาแล้ว จะพบว่าทั้งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และประเทศมาเลเซีย ต่างก็ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับดังกล่าว ดังนั้นหากต้องการศึกษาถึงหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างแท้จริง จึงสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศที่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาดังกล่าวอย่างน้อยหนึ่งประเทศ เพื่อให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศที่ปฏิบัติตามมาตรฐานสากล ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงเลือกราชอาณาจักรสเปนในการศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศหนึ่งเพื่อให้ผลการศึกษาวิจัยฉบับนี้มีความสมบูรณ์ในมิติของกฎหมายระหว่างประเทศ อันต้องตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย

⁷ International Labour Organization, “C151: Convention concerning Protection of the Right to Organize and Procedure for Determining Conditions of Employment in the Public Service, 1978.” hereinafter Convention no. 151.

ทั้งนี้ งานวิจัยนี้แบ่งขอบเขตการศึกษาออกเป็น 4 หัวข้อ ซึ่งแต่ละหัวข้อจะมีขอบเขตดังต่อไปนี้

- 1.3.1 ศึกษาความเป็นมา แนวคิด และพัฒนาการของเสรีภาพและการจำกัดเสรีภาพของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐของไทยและต่างประเทศ
- 1.3.2 ศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบ เงื่อนไข ขอบเขต ของเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐระหว่างไทยและต่างประเทศ
- 1.3.3 วิเคราะห์ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายของประเทศไทย ในส่วนของบทบัญญัติต่าง ๆ และร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ.
- 1.3.4 จัดประชุมกลุ่มย่อยและจัดประชุม/สัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นและปรับปรุงผลการศึกษาให้ถูกต้องสมบูรณ์ตามข้อเสนอแนะที่ได้รับจากการประชุมหรือสัมมนา ทั้งนี้ จะมีการจัดประชุมขึ้นทั้งสิ้น 2 ครั้ง ดังนี้

ครั้งที่ 1 เป็นการประชุมกลุ่มย่อยระหว่างผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับการจัดประชุมนี้จะจัดขึ้นเมื่อผู้วิจัยได้ผลการศึกษาเบื้องต้นในส่วนของความเป็นมา แนวคิดและพัฒนาการของเสรีภาพและการจำกัดสิทธิเสรีภาพ รูปแบบ เงื่อนไข ขอบเขตของเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐของประเทศไทยและต่างประเทศ โดยจะนำส่งร่างรายงานการศึกษาชั้นกลางให้กับผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องพิจารณาและเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นในวันประชุมกลุ่มย่อย ดังนั้น การจัดการประชุมนี้จะจัดขึ้นหลังจากที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเบื้องต้นในส่วนดังกล่าว ซึ่งคาดว่าจะใช้ระยะเวลาในการศึกษาประมาณ 5 เดือน นับจากวันลงนามในสัญญา จากนั้นเมื่อได้ข้อเสนอแนะจากผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องแล้ว ผู้วิจัยจะทำทสรุข้อเสนอนของที่ประชุมกลุ่มย่อยและนำข้อเสนอดังกล่าวไปแก้ไขในร่างรายงานการศึกษาชั้นกลางและนำส่งรายงานการศึกษาชั้นกลางที่แก้ไขแล้วต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญต่อไป

ครั้งที่ 2 เป็นการประชุม/สัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ ทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ หรือผู้เชี่ยวชาญในสาขาที่เกี่ยวข้อง รวมถึงส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง อาทิ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สมาคมข้าราชการพลเรือน ผู้แทนรัฐวิสาหกิจ และผู้แทนสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น โดยการประชุมนี้อาจจัดหลังจากที่ผู้วิจัยได้ส่งร่างรายงานการศึกษาระดับสมบูรณ์ ต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ซึ่งคาดว่าจะจัดในช่วงเวลา 9 เดือนนับจากวันลงนามในสัญญา จากนั้นเมื่อได้ข้อเสนอแนะที่ได้รับจากการประชุม/สัมมนาแล้ว ผู้วิจัยจะนำข้อเสนอดังกล่าวไปแก้ไขปรับปรุงร่างรายงานการศึกษาระดับสมบูรณ์ และนำส่งรายงานการศึกษาระดับสมบูรณ์ที่แก้ไขสมบูรณ์แล้วต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญต่อไป

1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

เพื่อให้การดำเนินการศึกษาเป็นไปตามขอบเขตการศึกษาในข้อ 1.3 ผู้วิจัย จะศึกษาวิจัยในรูปแบบของการวิจัยเชิงเอกสาร เชิงพรรณนาและวิเคราะห์ โดยจะมีการดำเนินงานอย่างเป็นขั้นตอน เพื่อให้ครอบคลุมเนื้อหาตามข้อกำหนดของโครงการ สำหรับขั้นตอนในการศึกษาโดยหลัก ประกอบด้วย 7 ขั้นตอน ดังนี้

- 1.4.1 รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นมา แนวคิด และพัฒนาการของ เสรีภาพและการจำกัดเสรีภาพของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ ของรัฐของไทยและประเทศที่เลือกศึกษา 5 ประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา ประเทศมาเลเซีย และราชอาณาจักรสเปน โดยนำมาจากข้อมูลทางเอกสารที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะ เป็นเอกสารที่เป็นตำราทางวิชาการ งานวิจัย และบทความ ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ
- 1.4.2 ประมวลแนวความคิดและหลักการของกฎหมายในแต่ละประเทศ เพื่อให้เข้าใจถึงประวัติศาสตร์และความเป็นมาของการรับรอง สิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ทั้งในส่วนของไทย และต่างประเทศ โดยยังคงใช้วิธีการศึกษาจาก ข้อมูลทางเอกสารเช่นเดียวกัน ซึ่งข้อมูลที่ศึกษานั้นนอกจากจะนำ มาจากเอกสารที่เป็นตำราทางวิชาการ งานวิจัย และบทความแล้ว ในส่วนนี้ยังมุ่งศึกษาบทบัญญัติกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร บทบัญญัติกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งจะอยู่ในรูปแบบ ของคำวินิจฉัย/คำพิพากษาของศาล รวมทั้งอนุสัญญาขององค์การ แรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

- 1.4.3 ศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบ เจื่อนไข ขอบเขต ของเสรีภาพใน การรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐระหว่างไทยและ ต่างประเทศ โดยนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาในข้อ 1.4.1 – 1.4.2 มาเปรียบเทียบ ซึ่งนอกจากจะเขียนในเชิงพรรณนาให้เข้าใจใน รายละเอียดแล้ว ยังจัดทำตารางเปรียบเทียบ เพื่อให้เห็นภาพโดยรวม อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น
- 1.4.4 จัดประชุมกลุ่มย่อยระหว่างผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง เพื่อรับฟัง ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับผลการศึกษาเบื้องต้นในส่วนของความเป็นมา แนวคิดและพัฒนาการของเสรีภาพและการจำกัดสิทธิเสรีภาพ รูปแบบ เจื่อนไข ขอบเขตของเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐของประเทศไทยและต่างประเทศ จากนั้นจัดทำ บทสรุปข้อเสนอของที่ประชุมกลุ่มย่อยและนำข้อเสนอดังกล่าว ไปแก้ไขในร่างรายงานการศึกษาชั้นกลาง
- 1.4.5 วิเคราะห์ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและหลักกฎหมายสากลของ กฎหมายของประเทศไทยในส่วนของพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการฯ และร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการ พลเรือนสามัญ พ.ศ. โดยนำข้อมูลจากการศึกษาเปรียบเทียบ มาวิเคราะห์ เพื่อตอบคำถามหลักของโจทย์วิจัยในโครงการนี้ ซึ่งก็คือความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและหลักกฎหมายสากลของ กฎหมายของประเทศไทยในส่วนของพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการฯ และร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการ

พลเรือนสามัญ พ.ศ. และอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารในการจำกัดเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

- 1.4.6 นำข้อมูลที่ได้รับจากขั้นตอนที่ 1.4.2-1.4.5 มาร่างเป็นร่างรายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์และรับฟังความคิดเห็นโดยการจัดประชุม/สัมมนา รับฟังความคิดเห็น โดยการประชุมสัมมนาจะเชิญผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องเข้าร่วม ไม่ว่าจะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ หรือผู้เชี่ยวชาญในสาขาที่เกี่ยวข้อง รวมถึงส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง อาทิ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สมาคมข้าราชการพลเรือน ผู้แทนรัฐวิสาหกิจ และผู้แทนสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น
- 1.4.7 ประมวลผลและจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางที่เหมาะสมให้กับกฎหมายของประเทศไทยในส่วนของบทบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการรวมกลุ่มข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และจัดทำรายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์

1.5 การบริหารโครงการ

คณะผู้วิจัยประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญดังต่อไปนี้

1. ดร.ปานทิพย์ พุกกษาลวิทย์ หัวหน้าคณะผู้วิจัย/ นักวิจัยหลัก
2. รศ.มานิตย์ จุ่มปา ที่ปรึกษาโครงการ
3. นายทองศักดิ์ มหากุลศล นักวิจัย

บทที่ 2

เสรีภาพและการจำกัดเสรีภาพของ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ที่ผ่านมา ได้มีการศึกษาถึงสาเหตุของความแตกต่างระหว่างกฎหมายไทยและกฎหมายเอกชนและเรื่องเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองไว้อย่างละเอียดแล้ว โดยมีตำราทางกฎหมายที่เป็นภาษาไทยที่ได้อธิบายเรื่องนี้ไว้ละเอียด คือ คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 3 ซึ่งเขียนโดยศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ⁸ ทั้งนี้ ได้อธิบายถึงสาเหตุสำคัญของการแบ่งแยกกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชนไว้ในตำรานี้ว่า การที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการทุกอย่างเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งต่างจากเอกชนที่การดำเนินการจะกระทำไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัว⁹ ดังนั้น หากรัฐใช้อำนาจไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัวแล้ว การกระทำนั้นก็ย่อมเสียไปอย่างสิ้นเชิง แต่ในทางกลับกันหากการใช้อำนาจนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะแล้ว แม้สุดท้ายจะมีเอกชนที่ได้ประโยชน์ด้วยก็ไม่ทำให้การใช้อำนาจนั้นเสียไป¹⁰ นอกจากนี้ ยังมีการกล่าวถึงเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองว่า รัฐหรือหน่วยงานของรัฐเท่านั้นที่สามารถกระทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ ทำให้รัฐและหน่วยงานของรัฐนั้นอยู่เหนือเอกชนและมีเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง¹¹

ทั้งนี้ เอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองนั้น สามารถแสดงออกได้หลายลักษณะ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำของรัฐที่เป็นกิจกรรมอันมีลักษณะเป็นบริการสาธารณะหรือการควบคุม เป็นการกระทำฝ่ายเดียวที่อาจก่อนิติสัมพันธ์ขึ้นโดยที่เอกชนไม่ต้องสมัครใจก็ได้ หรือการกระทำที่มีผลทางกฎหมายซึ่งมีลักษณะพิเศษ และอยู่ภายใต้

⁸ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 3. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม.

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 298.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 299.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 301.

กฎหมายพิเศษและการพิจารณาคดีแบบพิเศษ¹² ซึ่งจากลักษณะพิเศษของเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองที่แตกต่างจากเอกชนดังกล่าวนี้ แสดงให้เห็นถึงหน้าที่ของรัฐที่แม้จะกระทำการใดได้โดยไม่ต้องอาศัยความสมัครใจจากฝ่ายเอกชน แต่การกระทำนั้นก็ต้องเป็นการกระทำที่เป็นการบริการสาธารณะ ซึ่งได้มีการกำหนดหลักกฎหมายพื้นฐานของการบริการสาธารณะไว้ เพื่อเป็นการกำหนดมาตรฐานของการบริการสาธารณะให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ต่อสาธารณะอย่างแท้จริง โดยรายละเอียดนั้นจะอธิบายในหัวข้อ 2.2 ต่อไป

การแบ่งแยกกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชนอย่างชัดเจนนี้ เป็นเหตุให้ไม่สามารถนำกฎหมายเอกชนมาบังคับใช้ได้ในกรณีที่เป็นการกระทำของฝ่ายปกครองหรือการกระทำที่มีความสัมพันธ์แบบมหาชน¹³

ศาลฎีกาเคยวินิจฉัยไว้ว่า การรับบุคคลเข้ารับราชการนั้นไม่ใช่สัญญาจ้างในทางกฎหมายแพ่ง แต่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภานั้น ๆ ซึ่งมีผลสำคัญ คือนิติสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับราชการก็มิใช่ในนิติสัมพันธ์ตามสัญญา แต่เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ จึงจะนำบทบัญญัติทั้งหลายในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยสัมพันธ์ระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง และกฎหมายคุ้มครองแรงงาน หรือแรงงานสัมพันธ์มาใช้ไม่ได้ รวมทั้งมาตรา 425 ด้วย¹⁴

ทั้งนี้ จากแนวการตีความของกฎหมายฝรั่งเศสได้ให้เหตุผลไว้ดังที่ปรากฏในคำสรุปความเห็นของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนว่า สาเหตุที่ไม่สามารถถือเอากฎหมายเอกชนปรับใช้กับกรณีของรัฐได้เนื่องจากเหตุผลด้านความเป็นธรรมเพราะ

¹² เรื่องเดียวกัน.

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 320.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน อ้างถึง คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1291/1214, 2031/2514, 702/2517, 1844/2517, 2202/2520.

รัฐกับเอกชนนั้นมีความแตกต่างกันไม่ว่าจะในเรื่องของความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือกับบุคคลที่สาม การกระทำบริการสาธารณะ จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องกระทำ รัฐจะเลือกไม่กระทำไม่ได้¹⁵

ดังนั้น หากนำหลักการในเรื่องเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองมาอธิบายในการกำหนดระเบียบวินัยของข้าราชการแล้ว ก็จะสรุปได้ว่ารัฐจะสามารถกำหนดกฎเกณฑ์เงื่อนไขต่าง ๆ ให้แตกต่างจากลูกจ้างในภาคเอกชนได้ โดยไม่ต้องยึดถือหลักการตามกฎหมายเอกชน อย่างไรก็ตาม การกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ให้ข้าราชการปฏิบัติตามนั้น แม้จะไม่ต้องเป็นไปตามกฎหมายเอกชน แต่ก็มีใช้ว่ารัฐจะกำหนดกฎเกณฑ์ที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของข้าราชการอย่างไรก็ได้โดยไร้ขอบเขต แต่จะต้องพิจารณาถึงหลักนิติวิธีในการประสานประโยชน์สาธารณะให้เข้ากับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน โดยจะต้องสร้างดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะและเสรีภาพของปัจเจกชนให้สมดุลที่สุด¹⁶

จากหลักนิติวิธีของกฎหมายมหาชนดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าการจำกัดสิทธิเสรีภาพของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น จะอ้างเพียงแต่ว่ากระทำไปเพื่อสาธารณประโยชน์เท่านั้นไม่ได้ แต่การจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นจะต้องกระทำไปโดยไม่ละเมิดหรือกระทบสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้¹⁷ ซึ่งสิทธิเสรีภาพที่ว่านี้ สามารถสรุปแยกได้ 5 ประเภท¹⁸ คือ

¹⁵ ชาญชัย แสงศักดิ์, “ความเป็นมาและบทบาทของพนักงานคดีปกครองในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส ของศาลยุติธรรมของประชาคมยุโรป และของประเทศไทย” วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 7 สิงหาคม 2531 ตอน 2: 295-413, อ้างใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 3, หน้า 324.

¹⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 3. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, หน้า 331.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 348.

¹⁸ รายละเอียดเพิ่มเติมใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 349.

- 1) เสรีภาพในชีวิตร่างกาย
- 2) เสรีภาพในชีวิตส่วนตัว
- 3) เสรีภาพในตัวของบุคคล
- 4) เสรีภาพทางปัญญาและศีลธรรม (ซึ่งรวมถึงเสรีภาพในการรวมกลุ่มกัน)
- 5) เสรีภาพทางเศรษฐกิจสังคม (ซึ่งรวมถึงเสรีภาพในการรวมเป็นสหภาพ และเสรีภาพในการนัดหยุดงาน)

นอกจากรัฐจะต้องชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะกับเสรีภาพของปัจเจกชนแล้ว ยังกำหนดกฎเกณฑ์ที่ใช้ในกรณีจำเป็นต้องจำกัดเสรีภาพดังกล่าวอีกด้วย โดยกำหนดว่าการใช้สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนนั้น ไม่เพียงแต่จะต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น แต่จะต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อเสรีภาพของปัจเจกชนผู้อื่นในสังคมด้วย กล่าวคือ การใช้สิทธิเสรีภาพนั้น หากใช้ไปอย่างไม่มีข้อจำกัดก็อาจจะไปกระทบต่อเสรีภาพของผู้อื่น แต่หากมุ่งคุ้มครองรักษาสิทธิเสรีภาพของอีกกลุ่มมากเกินไป ก็จะทำให้เสรีภาพของอีกกลุ่มถูกตัดทอนให้น้อยลง ดังนั้น จึงเป็นไปได้ยากที่จะรักษาสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนให้ครบถ้วนสมบูรณ์โดยไม่ไปลดทอนสิทธิเสรีภาพของอีกฝ่าย จึงกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการเข้ามาจัดระบบโดยตราเป็นกฎหมายเพื่อกำหนดขอบเขตการจำกัดเสรีภาพนั้น เพื่อให้ปัจเจกชนใช้สิทธิเสรีภาพของตนได้โดยไม่ขัดแย้งกันภายใต้สังคมที่สงบสุข และในขณะเดียวกันก็มีให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งถูกจำกัดสิทธิหรือลดทอนเสรีภาพมากเกินไป¹⁹

อย่างไรก็ตาม ตามหลักทฤษฎีกฎหมายมหาชน กำหนดให้การจัดระเบียบเสรีภาพในเรื่องดังต่อไปนี้จำเป็นต้องจำกัดเสรีภาพโดยเด็ดขาด²⁰

- 1) การจำกัดเสรีภาพเพื่อการคุ้มครองรัฐ องค์กรของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ มิให้ถูกทำลาย

¹⁹ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 350-51.

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 351.

- 2) การจำกัดเสรีภาพเพื่อความมั่นคง ความสงบเรียบร้อยและการสาธารณสุข
- 3) การจำกัดเสรีภาพเพื่อคุ้มครองศีลธรรมอันดีอันเป็นความรู้สึกร่วมกันของสมาชิกในสังคม

จากหลักเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้น จึงสามารถสรุปได้ว่า การจำกัดสิทธิเสรีภาพของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น รัฐสามารถจำกัดสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ภายใต้ข้อยกเว้นที่ว่า การจำกัดนั้นจะต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองรัฐ เพื่อประโยชน์ด้านความมั่นคง ความสงบเรียบร้อย หรือเพื่อคุ้มครองศีลธรรมอันดีของประชาชนในสังคม อย่างไรก็ตาม รัฐไม่สามารถอ้างถึงเรื่องประโยชน์สาธารณะได้ในทุกกรณีเสมอไป หากแต่รัฐจะต้องจำกัดสิทธิเสรีภาพภายใต้ขอบเขตโดยเคารพสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นภายใต้รัฐธรรมนูญ ในฐานะที่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นพลเมืองคนหนึ่งนในสังคมเช่นกัน

2.1 แนวคิดของระบบราชการ

จากการศึกษาถึงประวัติความเป็นมาของระบบราชการ และที่มาของการใช้คำว่า “ระบบราชการ” พบว่าไม่มีข้อสรุปที่มีความชัดเจนหรือแม้แต่ข้อสรุปที่ไปในทิศทางเดียวกันว่าระบบราชการเกิดขึ้นครั้งแรกที่ไหน เมื่อใด และมีหลักแนวคิดที่แท้จริงอย่างไร จึงอาจกล่าวโดยรวมได้ว่า ระบบราชการแท้ที่จริงแล้วเกิดมาจากเงื่อนไขเฉพาะของแต่ละแห่งที่แตกต่างกันไป²¹ และความหมายของระบบราชการนั้น ล้วนแต่มีความหมายที่แตกต่างกันออกไปตามแง่มุมที่ศึกษา โดยอาจหมายถึงการบริหารงานของรัฐก็ได้ หรืออาจหมายถึงกลุ่มข้าราชการก็ได้²²

²¹ เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2546). กำเนิดระบบราชการและการปฏิรูปในยุคคลาสิก. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สวทการพิมพ์, หน้า 2.

²² พิทยา บวรวัฒนา. (2556). ระบบราชการ. กรุงเทพฯ: ศักติโสภาคการพิมพ์, หน้า 3.

ถึงแม้ว่าปัจจุบันยังไม่มีข้อสรุปว่าระบบราชการถือกำเนิดเมื่อใด แต่ที่ผ่านมาพบว่าเดิมนั้นการบริหารงานภาครัฐยังไม่ได้มีลักษณะที่เป็นระบบราชการที่มีความถาวรและเป็นระบบอย่างเช่นในปัจจุบัน โดยอาจจะเรียกได้ว่าเป็นเพียงการบริหารภาครัฐ ซึ่งเริ่มจากการที่มนุษย์ตั้งถิ่นฐานทำการเกษตร เพราะต้องเก็บอาหารและสร้างป้อมปราการที่แข็งแรงเพื่อป้องกันภัย ทำให้เกิดชนชั้นบริหารที่คอยมอบหมายงานให้คนอื่นทำ คอยจัดระบบการประสานงาน รวมถึงรักษาระดับชั้นและการใช้อำนาจบังคับบัญชาให้เหมาะสม²³ โดยพิทยา บวรวัฒนา ได้รวบรวมระบบราชการในยุคต่าง ๆ ไว้ในหนังสือเรื่อง ระบบราชการ ดังนี้²⁴

ระบบราชการของชาวอียิปต์ (Egypt) (3332 – 332 B.C.)

ในสมัยอียิปต์นั้นได้มีการนำระบบราชการมาใช้เพื่อสนองวัตถุประสงค์ในการจัดระเบียบระบบเกษตรกรรมแบบชลประทาน เนื่องจากรากฐานอำนาจของกษัตริย์ผู้ปกครองนอกจากศาสนาแล้ว การมีอำนาจเด็ดขาดในการควบคุมจัดการและการใช้น้ำเพื่อการเพาะปลูกของชาวอียิปต์ก็ถือเป็นฐานอำนาจอีกประการหนึ่งของกษัตริย์ ดังนั้นกษัตริย์จึงได้สร้างระบบราชการที่ประกอบด้วยข้าราชการที่มีความรู้พิเศษเกี่ยวกับดาราศาสตร์ การคำนวณน้ำขึ้นน้ำลง และข้าราชการที่มีความเชี่ยวชาญทางวิชาชีพ (Professionals) ด้านต่าง ๆ เช่น ด้านภาษา ด้านเครื่องหมายต่าง ๆ หรือด้านคณิตศาสตร์²⁵

นอกจากนี้ระบบราชการของอียิปต์ยังมีการจัดระบบแบบมีลำดับชั้น (Hierarchy) โดยที่ฟาโรห์ (Pharaoh) ตั้งอัครมหาเสนาบดี (Vizier) จำนวน 1 คน และมีหัวหน้างานด้านการคลัง การสถาปนิก การศาล และการโยธาในส่วนกลาง ในส่วนภูมิภาคนั้นได้แบ่งเขตการปกครองออกเป็นจังหวัด (Nomes) ซึ่งถูกปกครองโดยผู้ว่าราชการที่ฟาโรห์เป็นผู้แต่งตั้ง โดยผู้ว่าราชการจะถูกควบคุมดูแล

²³ เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ. กำเนิดระบบราชการและการปฏิรูปในยุคคลาสสิก. หน้า 2.

²⁴ พิทยา บวรวัฒนา. ระบบราชการ. หน้า 7.

²⁵ เรื่องเดียวกัน.

การทำงานโดยเชื่อพระวงศ์ 1 คนที่ทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจราชการแทนฟาโรห์ที่บริหารงานในส่วนกลาง²⁶

แต่ในที่สุดท้ายระบบราชการของอียิปต์ก็ล้มเหลวเนื่องจากการฉ้อราษฎร์บังหลวง มีระบบการทำงานที่ล่าช้าโดยไม่จำเป็น และข้าราชการซึ่งเกียจทำงาน และฟาโรห์ซึ่งมีหน้าที่ในการกำกับดูแลก็หันไปสนใจพิธีกรรมทางศาสนามากขึ้น จึงทำให้อียิปต์อ่อนแอและล่มสลายลงในที่สุด²⁷

ระบบราชการของนครรัฐริมทะเลเมดิเตอร์เรเนียน (Mediterranean City - States)

นครรัฐต่าง ๆ ริมทะเลเมดิเตอร์เรเนียนเกิดขึ้นมาจากความเจริญทางด้านการค้าขายทางทะเลระหว่างชุมชนต่าง ๆ ตามชายทะเลเมดิเตอร์เรเนียน ได้แก่ นครรัฐกรีก และนครรัฐโรมัน²⁸ นครรัฐทั้ง 2 นี้มีการจัดวิธีการปกครองในรัฐนั้นเป็นแบบประชาธิปไตย จึงมีการบริหารงานภาครัฐที่เป็นการบริหารงานแบบประชาธิปไตย (Democratic Administration) โดยการบริหารงานในลักษณะนี้เป็นระบบการบริหารงานแบบจำกัดจำนวนข้าราชการให้น้อยที่สุด เช่น การจำกัดให้มีข้าราชการประจำหรือข้าราชการที่มีลักษณะเป็นวิชาชีพ และการจำกัดจำนวน และตำแหน่งทางราชการให้น้อยที่สุด หรือในบางภูมิภาคของนครโรมันพบว่าผู้ปกครองที่กรุงโรมจะส่งผู้ว่าไปตามจังหวัดต่าง ๆ มีวาระการดำรงตำแหน่งเพียง 1 ปีเท่านั้น ซึ่งนครรัฐโรมันมีวัตถุประสงค์ในการจำกัดขนาดของระบบราชการพลเรือนให้มีขนาดเล็ก²⁹ โดยการจำกัดจำนวนเหล่านี้ก็เนื่องมาจากมีวัตถุประสงค์ป้องกันมิให้การบริหารงานของรัฐนั้นมีอำนาจเหนือประชาชนมากเกินไป ซึ่งสอดคล้องกับการปกครองแบบประชาธิปไตย³⁰

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

²⁷ เรื่องเดียวกัน.

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

²⁹ Ferrel Heady. (1979). *Public Administration: A Comparative Perspective*. New York and Basel: Marcel Dekker, Inc., p. 145. อ้างใน พิทยา บวรวัฒนา. ระบบราชการ. หน้า 9.

³⁰ พิทยา บวรวัฒนา. ระบบราชการ. หน้า 9

นอกจากนี้ ในการบริหารงานในลักษณะดังกล่าวยังคงกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งสำหรับข้าราชการตำแหน่งสำคัญต่าง ๆ และมีให้มีการดำรงตำแหน่งซ้ำ โดยการเข้าสู่ตำแหน่งนั้นก็ใช้วิธีการเลือกตั้งอย่างเสรีจากที่ประชุมสภาของประชาชน และอย่างเป็นประชาธิปไตย เพื่อให้ประชาชนทุกคนมีโอกาสในการหมุนเวียนเข้ามาในระบบ³¹ นอกจากนี้ยังมีข้าราชการที่เข้ามาดำรงตำแหน่งในระยะสั้นซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการผู้ร่ำรวยและสูงศักดิ์ และพวกเขาส่วนมากจะทำงานบางประเภทเฉพาะที่มีการดำรงตำแหน่งในระยะยาว เช่น งานตำรวจ งานบันทึกสถิติ งานบริการ ส่งสาร เป็นต้น³²

ระบบราชการของอาณาจักรโรมัน (โรมันตะวันตก 27 B.C. – A.D.476 และโรมันตะวันออก 27 B.C. – A.D. 1453)

ในสมัยอาณาจักรโรมัน ได้มีความพยายามเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองจากระบบสาธารณรัฐ ให้กลายเป็นการปกครองแบบราชาธิปไตยแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) ที่ให้จักรพรรดิเป็นประมุข³³ และระบบบริหารงานบุคคลของอาณาจักรโรมันนั้น ประกอบด้วยข้าราชการประจำที่ได้รับเงินเดือน และการรับราชการในสมัยนั้นมีลักษณะเป็นอาชีพถาวรที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ตลอดชีวิต (Lifetime Careers)³⁴ การสรรหาข้าราชการเข้าสู่ตำแหน่งนั้น จะมีการเปิดโอกาสให้ชนชั้นที่มีเชื้อสูงศักดิ์ ทั้งชนชั้นกลางถึงสูง (Upper-Middle Class) และชนชั้นทาสที่มีความรู้ มีโอกาสเข้ารับราชการ ทั้งนี้เพื่อรองรับระบบบริหารงานของโรมันที่ขยายตัวขึ้น³⁵ อีกทั้งชนชั้นสูงนั้นมีจำนวนจำกัดมาก นอกจากนี้มีการจัดลำดับชั้นยศต่าง ๆ โดยการจัดลำดับชั้นยศดังกล่าวนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อการจ่ายเงินเดือน³⁶

³¹ Howard McCurdy. (1977). **Public Administration: A Synthesis**. Sacramento Park, California: Cummings Publishing Company, Lnc., pp. 71-72. อ้างใน พิทยา บวรวัฒนา. **ระบบราชการ**. หน้า 9.

³² พิทยา บวรวัฒนา. **ระบบราชการ**. หน้า 10.

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

³⁴ เรื่องเดียวกัน.

³⁵ เรื่องเดียวกัน.

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12

หลังจากอาณาจักรโรมันตะวันตกล่มสลายลง คงเหลือแต่อาณาจักรโรมันตะวันออก คืออาณาจักรไบซันเทียม (Byzantium Empire) โดยการบริหารงานนั้นจักรพรรดิจะมีอำนาจเด็ดขาดในการปกครองประเทศในวังหลวงจะมีข้าราชการระดับสูงทำหน้าที่ในการบริหารดูแลกรมต่าง ๆ และมีการแยกข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือนออกจากกัน ตำแหน่งราชการต่าง ๆ ถูกแบ่งอย่างละเอียด การแต่งตั้งข้าราชการนั้นพระจักรพรรดิมีอำนาจในการแต่งตั้งให้ข้าราชการดำรงตำแหน่งต่าง ๆ และมีการสถาปนายศถาบรรดาศักดิ์ให้แก่ข้าราชการ จึงทำให้ข้าราชการที่ได้รับตำแหน่งถือเป็นข้าราชการที่รับใช้อำนาจจักรพรรดิ³⁷

ระบบราชการในยุคศักดินา (European Feudalism)³⁸

การปกครองแบบศักดินา (Feudalism) เข้ามามีบทบาทมากขึ้นหลังจากที่อาณาจักรโรมันตะวันตกล่มสลายลง เป็นการปกครองที่มีลักษณะเป็นการทำสัญญาส่วนตัว (Personal Contract) ระหว่างกษัตริย์ ขุนนาง เจ้าผู้มีอำนาจปกครองแคว้น (Lords) และผู้ครอบครองที่ดิน ซึ่งเป็นข้อตกลงที่เกิดจากการสาบานต่อหน้าพระเจ้าว่าจะจงรักภักดีและให้ความร่วมมือในสงครามเมื่อกษัตริย์ขอให้ขุนนางและเจ้าของที่ดินส่งกำลังทหารมาช่วยรบ กษัตริย์จะทำหน้าที่เป็นผู้นำ คอยปกป้องให้อาณาเขตพ้นจากการรุกราน และอำนวยความสะดวกและให้บริการพื้นฐานบางประการแก่ประชาชนเพื่อตอบแทนการจงรักภักดีนั้น³⁹

ระบบศักดินาสะท้อนระบบราชการไม่มากนักเพราะเป็นระบบที่ใช้การบริหารงานเป็นอิสระกันระหว่างส่วนกลางคือกษัตริย์และการปกครองแคว้น เนื่องจากแคว้นต่าง ๆ แต่ละแคว้นมีอิสระในการปกครองตนเองมีรูปแบบการบริหารงานเป็นของตนเอง⁴⁰ ส่วนการบริหารงานของกษัตริย์จะมีลักษณะการบริหารงานแบบในราชสำนัก (The Royal Court) เป็นงานภายในวังของกษัตริย์ โดยกษัตริย์

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11-13.

³⁸ Ferrel Heady. *Public Administration: A Comparative Perspective*. pp. 151-54. อ้างใน พิทยา บวรวัฒนา. *ระบบราชการ*. หน้า 13.

³⁹ เรื่องเดียวกัน.

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน.

มอบหมายให้พรรคพวกในกองทัพคืออัศวินที่เป็นเพื่อนร่วมรบของกษัตริย์ และข้าราชการบริหารทำหน้าที่บริหารในด้านต่าง ๆ ทั้งหมด เช่น การบริหารงานของอาณาจักร ตัดสินคดี เกณฑ์คนไปรบในสงครามและการเก็บภาษีอากร ราชสำนักจึงทำหน้าที่รัฐเกือบทุกอย่าง ทำให้ในระบบศักดินามีการบริหารงานระหว่างแคว้นต่าง ๆ และส่วนกลางที่มีลักษณะที่อำนาจของราชสำนักรวมอยู่กับความจงรักภักดีเพราะการบริหารงานของราชสำนักจะดำเนินไปได้ก็ต้องอาศัยความภักดีและการให้ความร่วมมือจากผู้ปกครองแคว้นต่าง ๆ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ส่วนตัว จึงมิได้แยกระบบราชการออกมา⁴¹

ระบบราชการในยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy)

การเปลี่ยนแปลงจากระบบการปกครองแบบศักดินาไปสู่ระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ นั้นมีการเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไปจนสมบูรณแบบในช่วงศตวรรษที่ 16-18 โดยสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงนั้นเนื่องจากฐานอำนาจของขุนนาง และผู้ถือครองที่ดินในระบบศักดินาอ่อนแอลงจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่การค้าขายที่มีความเจริญมากขึ้น เมื่อกษัตริย์มีอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จในยุคนี้ก็สามารถควบคุมกิจกรรมทางสังคมและเศรษฐกิจได้ทั้งหมด ต่อมาจึงได้เริ่มทำการค้าเพื่อหารายได้เข้ารัฐ อีกทั้งการค้าขายก่อให้เกิดชนชั้นกลางมาจากผู้ที่มีฐานะมั่งคั่งมาจากการค้าขาย โดยชนชั้นกลางกลุ่มนี้มีความต้องการให้รัฐ (ซึ่งในขณะนั้นมีแนวคิดที่ว่ารัฐและพระมหากษัตริย์คือสิ่งเดียวกัน) มีหน้าที่ในการปกป้องความร่ำรวยของตน โดยปกครองให้รัฐมีความสงบเรียบร้อยอันจะเป็นการรักษาประโยชน์แก่กลุ่มตน⁴²

จากการเรียกร้องของกลุ่มการค้าดังกล่าว ทำให้ต้องหาผู้ที่มีความชำนาญเฉพาะด้านมาทำการบริหารเพื่อให้กลไกการบริหารขยายตัว และในที่สุดจึงมีการนำระบบราชการมาใช้โดยเริ่มเปลี่ยนแปลงจากการตั้งสภาที่ปรึกษาในพระองค์

⁴¹ เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ. กำเนิดระบบราชการและการปฏิรูปในยุคคลาสสิก. หน้า 4.

⁴² พิทยา บวรวัฒนา. ระบบราชการ. หน้า 14.

(Privy Council) เป็นองค์การบริหาร เปลี่ยนแปลงจากงานในวังของกษัตริย์ (Royal Household) เป็นงานของข้าราชการ (Royal Servants) ซึ่งในจุดนี้ ถือได้ว่าเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญที่เป็นการเปลี่ยนจากการสืบทอดมรดกหรือรัฐสมบัติ (Patrimonial Administration) มาเป็นการบริหารแบบราชการ (Bureaucratic Administration) เนื่องจากมีการเข้ารับตำแหน่งอย่างเป็นทางการ มีกลุ่มคนที่เข้ามาทำหน้าที่เฉพาะและกลายเป็นชนชั้นใหม่ของสังคมจำนวนมากและมีงานที่หลากหลายมากกว่าเดิม⁴³

ยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์นี้ถือได้ว่าเป็นจุดกำเนิดของระบบราชการที่เปลี่ยนจากระบบบริหารงานของรัฐ มาเป็นระบบราชการแบบดั้งเดิม (Classic) ได้พัฒนา มาเป็นระบบราชการในความหมายของ Bureaucracy อย่างที่เป็นในปัจจุบัน โดยประเทศที่เป็นรูปแบบคือฝรั่งเศสและปรัสเซีย⁴⁴

ฝรั่งเศสนั้นได้สร้างระบบราชการภายหลังจากได้เกิดการปฏิวัติของนโปเลียน ซึ่งส่งผลให้เปลี่ยนแปลงฐานะสังคมกลายเป็นรูปแบบทางการเมืองลักษณะใหม่ที่เรียกว่า “รัฐชาติ” ซึ่งแนวคิดรัฐชาติได้ส่งผลเกิดระบบราชการแบบใหม่ กล่าวคือ แทนที่ระบบราชการจะเป็นการรับใช้กษัตริย์ ก็เป็นการรับใช้ต่อชาติเป็นการส่วนรวม และไม่มีการสืบตำแหน่งทางราชการในลักษณะมรดกตกทอดอีกต่อไป อีกทั้งถือว่าข้าราชการเป็นเครื่องมือของอำนาจรัฐมีใช้ตัวแทนของใครจึงต้องทำตามกฎหมายและต้องจงรักภักดีต่อกฎหมาย ซึ่งเป็นเจตจำนงของชาติ⁴⁵ โดยคนทุกชั้นวรรณะสามารถเข้าเรียนที่สถาบันฝึกอบรมที่รัฐตั้งขึ้นได้และเมื่อจบจากสถาบันนี้แล้วจะได้รับราชการในตำแหน่งสำคัญของรัฐ ทำให้ฝรั่งเศสมีข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถ และต่อมาได้กำหนดเป็นหนึ่งในคุณลักษณะของระบบราชการในแนวความคิดปัจจุบัน⁴⁶

⁴³ เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ. กำเนิดระบบราชการและการปฏิรูปในยุคคลาสสิก. หน้า 7.

⁴⁴ พิทยา บวรวัฒนา. ระบบราชการ. หน้า 16.

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน.

⁴⁶ Ferrel Heady. Public Administration: A Comparative Perspective. pp. 161-63. อ้างใน เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ. กำเนิดระบบราชการและการปฏิรูปในยุคคลาสสิก. หน้า 11-12.

ระบบราชการในปรัสเซียได้พัฒนาอย่างเป็นระบบ โดยให้ความสำคัญกับการจัดตั้งสถาบันข้าราชการที่มีลักษณะเป็นวิชาชีพที่ทำหน้าที่รับใช้รัฐ (Professionalized State Service) การเข้ารับราชการได้นำเอาวิธีการสอบแข่งขันเพื่อคัดเลือกบุคคลเข้ามารับราชการ อีกทั้งยังมีการออกมาตรการมาควบคุมการทำงานของข้าราชการ เช่น การกำหนดเวลาเข้าออกงานของข้าราชการ ห้ามข้าราชการประกอบอาชีพอื่น ห้ามข้าราชการรับของขวัญ และข้าราชการจะต้องมีกริยามารยาทที่สุภาพเรียบร้อย⁴⁷ ซึ่งต่อมาได้พัฒนาเป็นวินัยของข้าราชการในระบบราชการในปัจจุบัน

เห็นได้ว่าทั้งฝรั่งเศสและปรัสเซียถือเป็นประเทศที่ได้พัฒนาระบบราชการให้มีแนวความเป็นระบบราชการอย่างเป็นระบบ แต่ยังคงเป็นแนวคิดแบบดั้งเดิม โดยแตกต่างจากการบริหารงานของรัฐในยุคโบราณ ความแตกต่างระหว่างการบริหารงานและระบบราชการในยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่จะนำไปสู่ระบบราชการในสมัยใหม่ก็คือ การมีการพัฒนาข้าราชการให้เป็นวิชาชีพอย่างจริงจังโดยการมีการจัดฝึกอบรม การใช้ความรู้ความสามารถเป็นเกณฑ์ในการรับเข้ารับราชการ การเลื่อนตำแหน่ง และที่สำคัญที่เป็นหัวใจหลักคือการทำปรับเปลี่ยนให้ระบบราชการหันเหจากการรับใช้กษัตริย์ไปสู่การรับใช้รัฐ

กล่าวได้ว่าระบบราชการเป็นระบบที่สำคัญอย่างยิ่งต่อประเทศ ระบบราชการจึงเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาประเทศ อย่างไรก็ตาม ในแต่ละประเทศมีแนวคิดของระบบราชการที่แตกต่างกันไปตามประวัติศาสตร์ความเป็นมา ลักษณะสังคมและเศรษฐกิจของแต่ละประเทศที่มีการพัฒนาการจนเกิดเป็นแนวคิดระบบราชการในปัจจุบันดังจะเห็นจากพัฒนาการที่กล่าวมาข้างต้น ดังนั้น การศึกษาแนวคิดของระบบราชการที่เป็นระบบราชการในปัจจุบันแตกต่างจากระบบบริหารในอดีตโดยสามารถแบ่งได้เป็นระบบราชการตามแนวคิดต่างประเทศและระบบราชการตามแนวคิดของไทย

⁴⁷ พิทยา บวรวัฒนา. ระบบราชการ. หน้า 17.

2.1.1 แนวคิดของระบบราชการในต่างประเทศ

(ก) ความหมายของระบบราชการในต่างประเทศ

ที่ผ่านมา นักวิชาการในต่างประเทศได้มีการรวบรวมหลักฐานทางประวัติศาสตร์เพื่อค้นหาที่มาของคำว่า “ระบบราชการ” โดยสามารถรวบรวมไว้โดยสรุป ดังนี้

1) ในหนังสือเรื่อง *The Scribes and Scholars of Ancient Mesopotamia* ซึ่งเขียนโดย Laurie E. Pearce นั้น ได้กล่าวว่าระบบราชการนั้นเกิดขึ้นตั้งแต่สมัยเมโสโปเตเมียเก่า ซึ่งแม้ว่าในตอนนั้นจะยังไม่มีการใช้คำว่า Bureaucracy เรียกชื่อระบบดังกล่าว แต่ระบบราชการก็ได้เริ่มมีมาตั้งแต่สมัยนั้นแล้ว⁴⁸

2) ในหนังสือเรื่อง *Public Administration* เขียนโดย John Pfiffner และ Robert V. Presthus ได้กล่าวว่าระบบราชการมีมาตั้งแต่สมัยโบราณกาลจนไม่สามารถพบที่มาได้⁴⁹ แต่ต่อมาได้มีการปรับปรุงระบบขึ้นใหม่ให้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมและใช้อย่างแพร่หลายในกลุ่มประเทศแถบยุโรป

3) ในหนังสือเรื่อง *The Public Administration Dictionary* เขียนโดย Ralph C. Chandler และ Jack C. Plano ได้กล่าวไว้ว่า คำว่า “ระบบราชการ” ถูกนำมาใช้ครั้งแรกในปี ค.ศ. 1745 โดย Vincent de Gournay ซึ่งเป็นนักเศรษฐศาสตร์ชาวฝรั่งเศสเพื่อเสียดสีรูปแบบการปกครองของปรัสเซีย โดยเรียกขานระบบการปกครองนั้นว่า ระบบราชการ ซึ่งเป็นระบบทำงานที่ล่าช้า ไม่เหมาะสมและมีกลไกที่ไม่สามารถควบคุมได้⁵⁰

⁴⁸ Laurie E. Pearce. (1995). *The Scribes and Scholars of Ancient Mesopotamia*. Peabody, Mass: Hendrickson. in Jack M. Sasson. (1995). *Civilizations of the Ancient Near East*. New York: Charles Scribner’s Sons, pp. 2265–78.

⁴⁹ John M. Pfiffner and Robert Vance Presthus. (1953). *Public Administration*. third edition. New York: Ronald Press Company.

⁵⁰ Ralph C. Chandler and Jack C. Plano. (1982). *The Public Administration Dictionary*. New York: John Wiley & Sons, pp. 154-155. อ้างถึงใน พิทยา บวรวัฒนา. (2556). *ระบบราชการ*. กรุงเทพฯ: ศักดิ์โสภณาการพิมพ์, หน้า 5.

4) ในหนังสือเรื่อง The Administration State: An Introduction to Bureaucracy ซึ่งเขียนโดย Fritz Morstein Marx ได้อ้างว่ารัฐมนตรีพาณิชย์ ท่านหนึ่งของฝรั่งเศสเป็นผู้คิดค้นคำนี้ขึ้นในคริสต์ศตวรรษที่ 18 โดยใช้คำว่า Bureaucracy ซึ่งให้ความหมายถึง “รัฐที่กำลังปฏิบัติหน้าที่อยู่”⁵¹ และต่อมากำนี้ ได้เผยแพร่ไปยังประเทศเยอรมันและประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาค⁵²

5) ในหนังสือเรื่อง Bureaucracy ซึ่งเขียนโดย Martin Albrow อธิบายที่มาของระบบราชการว่าเป็นภาษาเยอรมันและเริ่มต้นมาจากงานเขียนของชาวเยอรมัน เรื่อง Germany and the Revolution ซึ่งเขียนโดย J.J. von Gorres⁵³ จากนั้นค่อยกระจายไปยังประเทศฝรั่งเศสและแพร่หลายจากงานเขียนของ Hororeid Balac ในเวลาต่อมา ทำให้มีผู้เข้าใจผิดว่าคำนี้เริ่มต้นมาจากประเทศฝรั่งเศส⁵⁴

จะพบว่า ยังไม่มีข้อสรุปทางวิชาการในเรื่องของที่มาของคำดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ได้มีนักวิชาการให้คำจำกัดความของคำดังกล่าวไว้ที่ค่อนข้างสอดคล้องกัน โดยได้สรุปไว้ในหนังสือเรื่อง ระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน ของไทย ว่า

ระบบราชการ คือ กลไกหรือเครื่องมือในการบริหารงาน สาธารณะหรือของรัฐในระดับต่าง ๆ ที่มีระเบียบกฎเกณฑ์ ข้อบังคับ มากมาย เพื่อบริหารจัดการรัฐ ซึ่งเป็นการรวมตัวของมนุษย เป็นองค์การที่มีขนาดใหญ่และสลับซับซ้อนให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดนั่นเอง⁵⁵

⁵¹ Fritz Morstein Marx. (1957). The Administration State: An Introduction to Bureaucracy. Chicago: Press, pp. 16-21. อ้างถึงใน วิเชียร วิทย์อุดม. (2551). แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์และทฤษฎีระบบราชการ. กรุงเทพฯ: ซีระฟิล์มและไซเท็กซ์, หน้า 97.

⁵² กุลธน ณาพงศธร. (2532). “โครงสร้างระบบราชการ” ในหลักรัฐศาสตร์และการบริหาร. นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา, หน้า 10-12.

⁵³ Martin Albrow. (1970). Bureaucracy. London: Paul Mall Press, p. 18. อ้างถึงใน วิเชียร วิทย์อุดม. (2551). แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์และทฤษฎีระบบราชการ. กรุงเทพฯ: ซีระฟิล์มและไซเท็กซ์, หน้า 97.

⁵⁴ กุลธน ณาพงศธร. “โครงสร้างระบบราชการ” ในหลักรัฐศาสตร์และการบริหาร. หน้า 10-12.

⁵⁵ เอกวิทย์ มณีธร. (2554). ระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชนของไทย. กรุงเทพฯ: เอ็ม.ที.เพรส, หน้า 16.

(ข) ระบบราชการในต่างประเทศ

ระบบราชการของแต่ละประเทศล้วนมีแนวคิด รากฐานและวิวัฒนาการที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับสภาพสังคมและเงื่อนไขของประเทศนั้น ๆ งานวิจัยนี้จึงแยกศึกษาแนวคิดของระบบราชการในแต่ละประเทศ เพื่อให้เห็นรากฐานความเป็นมาและรายละเอียดของระบบราชการของแต่ละประเทศอย่างชัดเจนยิ่งขึ้น และเพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ต่อไป

1) ระบบราชการในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ในศตวรรษที่ 18 กษัตริย์ฝรั่งเศสได้เริ่มจัดตั้งระบบการศึกษาของประเทศฝรั่งเศสขึ้นเพื่อเปิดให้มีการเข้ารับราชการ (royal administration) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคฟื้นฟูศิลปวิทยาการ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกษัตริย์แห่งฝรั่งเศสต้องการเข้าไปควบคุมการคัดเลือกข้าราชการด้วยตนเองทั้งหมด จึงทำให้เกิดโรงเรียนเฉพาะสำหรับข้าราชการขึ้นเพื่อคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมที่สุดเข้าเป็นข้าราชการ ดังนั้นข้าราชการส่วนใหญ่จึงไม่ใช่บุคคลที่จบการศึกษาจากสถานศึกษาทั่วไป แต่เป็นบุคคลที่ได้รับการศึกษาจากโรงเรียนเฉพาะที่ถูกควบคุมโดยฝ่ายบริหารโดยสมบูรณ์ และผ่านการสอบคัดเลือก⁵⁶

ต่อมาโรงเรียนดังกล่าวมีความรุ่งเรืองและประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก จนมีการเรียกขานว่าเป็น great school หรือ Grandes Ecoles และภาคเอกชนก็ได้เริ่มมีการเปิดโรงเรียนในลักษณะเดียวกัน โดยนำระบบของ great school ในระบบของภาครัฐมาปรับใช้ และระบบนี้ก็กลายมาเป็นระบบการสอบข้าราชการในเวลาต่อมา ที่เรียกว่า “Concour”⁵⁷

⁵⁶ Comparing the French and PRC’s Senior Civil Servants Selection System. (16 December 2015). Available from: http://hongkong-expat.over-blog.com/pages/Comparing_civil_servant_s_selection_system_24_The_French_system-6642807.html

⁵⁷ Ibid.

ระบบข้าราชการได้มีการพัฒนาควบคู่ไปกับการเจริญเติบโตของการพัฒนาของรัฐในแนวทางสมัยใหม่มากขึ้น เริ่มจากในยุคแรกหลังการปฏิวัติระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชโดยมีกษัตริย์เป็นประมุข มีการเปลี่ยนแปลงโดยแยกอำนาจออกจากตัวผู้ปกครองไปให้รัฐแทน (Etatist rule) และเกิดเป็นข้าราชการในระดับสูงขึ้น⁵⁸

ต่อมาในยุคศตวรรษที่ 18 เกิดระบบข้าราชการประจำ (Bureaucracy) ขึ้นจากเหตุผล 2 ประการ กล่าวคือ ประการแรก เป็นการพัฒนาเจ้าพนักงานที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านเทคนิค (Technical functions)⁵⁹ เช่น งานวิศวกรรมโยธาที่มีความจำเป็นสำหรับการสร้างทางหลวงและสะพาน⁶⁰ โดยตั้งโรงเรียนของวิศวกรรมโยธาในปี ค.ศ. 1747 ที่เป็นโรงเรียนในระบบบริหาร (school of administration) เป็นโรงเรียนแรก⁶¹ และประการที่สอง คือการเพิ่มความสำคัญของ Bureaux หรือ Offices ให้มีความสำคัญมากขึ้น

การปฏิวัติฝรั่งเศสนำมาซึ่งองค์ประกอบของข้าราชการพลเรือนที่เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ กลุ่มชนชั้นกลางเข้ามาเป็นข้าราชการมากขึ้นแทนกลุ่มชนชั้นสูง เนื่องมาจากมีการขจัดเอกสิทธิ์และสร้างหลักการแห่งความเท่าเทียมในการเข้าถึงหน่วยงานราชการและตำแหน่งทางราชการ (Public offices and charges) โดยไม่มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาใด ๆ นอกเหนือจากเรื่องความสามารถเท่านั้น (ตามหลักที่บัญญัติในคำประกาศสิทธิมนุษยชน มาตรา 6) หลังจากที่มีการปฏิรูปประสบความสำเร็จแล้ว ความต้องการจ้างงานของหน่วยงานของรัฐก็เพิ่มขึ้น⁶²

⁵⁸ Hans A.G.M. Bekke and Frits M. van der Meer. (2000). *Civil Service Systems in Western Europe*. Northampton, Massachusetts: Edward Elgar Publishing, Inc., p.194.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ J.A. Chandler. (2011). *Comparative Public Administration (Second Edition)*. London: Routledge, p.65.

⁶¹ Hans A.G.M. Bekke and Frits M. van der Meer. *Civil Service Systems in Western Europe*. p.194.

⁶² Ibid.

นอกจากการปฏิรูปจะนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงในองค์ประกอบของข้าราชการแล้ว ยังพบว่า การปฏิรูปยังทำให้ระบบความจงรักภักดีต่อตัวบุคคลนั้นเสื่อมลง การมีโครงสร้างแบบลำดับศักดิ์เกิดขึ้น และการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องเงินเดือนและเรื่องชั่วโมงการทำงานของข้าราชการ⁶³ นอกจากนี้ยังมีการพัฒนาวิชาชีพในระบอบราชการและการพัฒนาโครงสร้างการเลื่อนตำแหน่ง เพื่อเป็นแรงจูงใจให้คนที่มีคุณภาพเข้ามาทำงานเป็นข้าราชการมากขึ้น⁶⁴

พบว่า ข้าราชการได้รับสิทธิหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิที่จะได้เงินเดือน ได้รับการเลื่อนตำแหน่ง และได้รับบำนาญหลังเกษียณอายุราชการ อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการยังเป็นไปโดยการแต่งตั้งโดยดุลพินิจของผู้นำของรัฐหรือรัฐมนตรีทั้งหลายเท่านั้น เว้นแต่ตำแหน่งวิศวกรโยธาเท่านั้นที่จะมีการคัดเลือกบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งจากการสอบแข่งขัน ดังนั้น ครอบครัวยุคใหม่จึงสามารถเข้าถึงตำแหน่งของข้าราชการทั่ว ๆ ไป (Members of the aristocracy) ได้มากกว่า และในขณะเดียวกันชนชั้นกลางจะเข้าถึงตำแหน่งวิศวกรโยธาได้มากกว่า⁶⁵ แต่ต่อมาเมื่อมีการตระหนักถึงความสำคัญของความสามารถทางด้านวิชาชีพและความจำเป็นที่ต้องทำให้ระบบมีความเป็นเหตุเป็นผล จึงเกิดค่านิยมและความเชื่อใหม่ขึ้นโดยยึดถือคุณค่าเฉพาะของความเท่าเทียมกันและความเป็นกลาง (specific values of equality and neutrality) โดยศาลปกครองได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการตีความคุณค่าของหลักการทั้งสองนี้ให้ชัดเจนและขยายไปจากเดิม⁶⁶

ภายหลังที่สงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง ได้มีการตรารัฐธรรมนูญ The Civil Service General Statute (The statut general de la fonction publique) เพื่อกำหนดสิทธิของข้าราชการขึ้นเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1946 โดยกำหนดให้ การคัดเลือกรับข้าราชการกระทำโดยการสอบแข่งขัน ข้าราชการมีเสรีภาพในการ

⁶³ Ibid, p. 195.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Ibid, p. 196.

แสดงความคิดเห็น มีสิทธิในการจัดตั้งสหภาพ (right to unionize) มีสิทธิของสหภาพข้าราชการที่จะร่วมในการกำหนดสภาพการทำงาน (career management) และการตัดสินใจที่เกี่ยวกับการจัดการงานหรือการให้บริการผ่าน Joint consultative commission⁶⁷

ในปัจจุบันบุคคลที่ทำงานในหน่วยงานของรัฐสามารถแบ่งได้เป็น ข้าราชการและลูกจ้างของรัฐ ซึ่งข้าราชการเท่านั้นที่จะอยู่ภายใต้กฎหมาย The Civil Service General Statute 1984 ลูกจ้างของรัฐอื่น ๆ จะไม่ได้รับสิทธิประโยชน์เท่ากับข้าราชการและในขณะเดียวกันก็ไม่ใช้กฎหมายนี้บังคับ แต่อาจทำงานให้กับหน่วยงานราชการภายใต้กฎหมายเอกชนอื่น ๆ ตามที่ตกลงกัน⁶⁸

ราชการในประเทศฝรั่งเศสสามารถแบ่งได้เป็น 3 ส่วนใหญ่ ๆ คือ ราชการส่วนกลาง (State civil service) ราชการส่วนภูมิภาค (territorial civil service) และการสาธารณสุข (hospital civil service)⁶⁹ ทั้งนี้ นอกเหนือจาก The Civil Service General Statute 1984 ซึ่งกำหนดสิทธิหน้าที่ของข้าราชการทั่วไปแล้ว ประเทศฝรั่งเศสยังได้กำหนดกฎหมายสำหรับข้าราชการแต่ละส่วนเพิ่มเติมไว้ได้แก่ กฎหมายที่บังคับข้าราชการสังกัดราชการส่วนกลาง (la Fonction publique de l'Etat) และกฎหมายที่บังคับข้าราชการสังกัดราชการส่วนท้องถิ่น (la fonction publique territoriale) ซึ่งกฎหมายทั้งสองส่วนนี้ได้ตราขึ้นในปี ค.ศ. 1984 และกฎหมายที่บังคับข้าราชการที่ทำงานอันเกี่ยวกับการสาธารณสุข ยกเว้นแพทย์ (la fonction publique hospitalière) ซึ่งได้ตราขึ้นในปี ค.ศ. 1986⁷⁰

⁶⁷ Ibid, p. 197.

⁶⁸ OECD. Human Resource Management Country Profiles: France. (16 December 2015). Available from: <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20France.pdf>

⁶⁹ DPADM, DESA & United Nations. REPUBLIC OF FRANCE Public Administration Country Profile. (April 2006). Available from: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023308.pdf>

⁷⁰ Ibid.

นอกจากข้าราชการทั่วไปแล้ว ประเทศฝรั่งเศสยังมีข้าราชการผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง หรือที่เรียกว่า Higher civil service (haute fonction publique) ซึ่งเป็นข้าราชการที่มีหน้าที่หลักในการบริหารประเทศและกำหนดแนวนโยบายของประเทศ ซึ่งข้าราชการกลุ่มนี้จะเข้าสู่ระบบด้วยกระบวนการคัดเลือกพิเศษที่เข้มข้นมากเพราะมีจำนวนจำกัดมาก จากนั้นเมื่อคัดเลือกแล้วก็จะเข้าสู่กระบวนการฝึกอบรมเป็นพิเศษต่อไป⁷¹

จากข้อมูลที่รวบรวมโดย OECD รายงานว่าในปีค.ศ. 2010 มีข้าราชการของรัฐบาลกลางทั้งสิ้น 2,190,326 คน คิดเป็นร้อยละ 19.5 ของกำลังแรงงานทั้งหมดของประเทศ⁷² ซึ่งถือเป็นสัดส่วนที่สูงมากหากเทียบกับกำลังแรงงานของประเทศ⁷³

2) ระบบราชการในประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่ปกครองโดยระบอบที่มีพระจักรพรรดิเป็นประมุข และเริ่มมีระบบข้าราชการขึ้นในช่วงต้นของศตวรรษที่ 7⁷⁴ โดยราชสำนัก (สมัยนารา) ได้รับเอากฎหมายและรูปแบบโครงสร้างการปกครองมาจากราชวงศ์ถังของจีน⁷⁵ ต่อมาในช่วงกลางของสมัยโทกุกาวะ (ค.ศ.1600-1867) หน้าที่ของชนชั้นซามูไรก็เริ่มมีการพัฒนาจากหน้าที่นี้กรบมาเป็นหน้าที่เสมียนและพัฒนามาเป็นหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินจนต่อมาในสมัยที่เริ่มมีการปฏิวัติเมจิ (ค.ศ. 1868) ชนชั้นใหม่ของประเทศญี่ปุ่นได้ถือกำเนิดขึ้นจากพวกชนชั้นซามูไรระดับล่าง ซึ่งเริ่มเข้ามาทำงานในตำแหน่งข้าราชการและเป็นผลมาจากการสถาปนาระบบข้าราชการแบบใหม่ตามแบบตะวันตก⁷⁶

⁷¹ Ibid.

⁷² OECD. Human Resource Management Country Profiles: France. (16 December 2015). Available from: <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20France.pdf>

⁷³ J.A. Chandler. **Comparative Public Administration (Second Edition)**. p. 65.

⁷⁴ Ronald E. Dolan and Robert L. Worden. (1994). **Japan: A Country Study**. Washington: GPO for the Library of Congress.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Ibid.

สำหรับระบบข้าราชการประเทศญี่ปุ่นในปัจจุบันนั้นได้รับอิทธิพลมาจากในช่วงเมจิ (ค.ศ. 1868-1911) ซึ่งเป็นช่วงระหว่างการพยายามปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินให้มีความทันสมัย⁷⁷ ผู้นำในสมัยเมจิสร้างระบบข้าราชการของรัฐบาลขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อมาเป็นฐานในการเพิ่มและรักษาอำนาจของราชสำนักไว้ซึ่งองค์กรและข้าราชการที่สร้างขึ้นมาก็ได้พยายามยึดมั่นในสถาบันพระจักรพรรดิและขยายอำนาจของราชสำนักให้มากขึ้น⁷⁸

ในปีค.ศ. 1878 ได้มีการสร้างสถาบันการศึกษาคือมหาวิทยาลัยโตเกียว (University of Tokyo) ขึ้น เพื่อเป็นสถานศึกษาสำหรับให้การศึกษาและอบรมให้กับบุคคลที่จะไปเป็นข้าราชการต่อไป⁷⁹ โดยผู้ที่สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยโตเกียว จะได้รับสิทธิประโยชน์ทางสังคมมากมาย เช่น การได้รับเชิญจากราชสำนักให้เป็นที่ปรึกษา และเมื่อเวลาสมัครงานในตำแหน่งข้าราชการก็จะได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษก่อนบุคคลทั่วไปที่มาสมัครในตำแหน่งเดียวกัน ทั้งนี้ เนื่องจากชาวญี่ปุ่นมีความเชื่อว่าข้าราชการมีความเกี่ยวพันใกล้ชิดกับราชสำนัก ดังนั้นตำแหน่งดังกล่าวจึงควรเป็นของบุคคลผู้มีความรู้และความสามารถในระดับชาติ ซึ่งบุคคลที่สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยโตเกียวนั้นต่างได้รับการยอมรับและนับถือในทางสังคมมากกว่าเป็นผู้มีความรู้และสติปัญญาสามารถนำพาประเทศไปในทางเจริญได้⁸⁰

ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ข้าราชการได้รับการเสนอชื่อเข้าเป็นสมาชิกในรัฐสภา ทำให้ข้าราชการในสมัยนั้นมีอำนาจและมีความสำคัญเป็นอันมาก และในปีค.ศ. 1937 อำนาจของข้าราชการก็มีมากขึ้นโดยเข้าไปมีบทบาทในทางเศรษฐกิจโดยใช้อำนาจควบคุมของรัฐเข้าไปจัดการอันเป็นสาเหตุหนึ่งที่น่าไปสู่สงครามโลกครั้งที่ 2⁸¹ ต่อมา หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สหรัฐอเมริกาเข้ามามีอิทธิพลต่อประเทศญี่ปุ่นและได้ทำการเปลี่ยนแปลงหลายอย่างโดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำระบบ

⁷⁷ Akira Nakamura, Ph.D. *Japan's Civil Service System Needs Reform: Human Resource Development in Transition*. The Graduate School Meiji University Tokyo, Japan.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Ibid.

ประชาธิปไตยเข้ามาในระบบการปกครองของประเทศญี่ปุ่น เช่น การรับรองสิทธิในการรวมกลุ่มแรงงาน การให้สิทธิสตรีมากขึ้น เป็นต้น⁸² นอกจากนี้สหรัฐอเมริกา ยังได้ทำลายระบบบางระบบของประเทศญี่ปุ่นที่สหรัฐอเมริกาถือว่าเป็นสาเหตุที่นำไปสู่สงครามโลกครั้งที่ 2 โดยสหรัฐอเมริกาได้ทำลายล้างระบบทหารและระบบการผูกขาดตลาดทางด้านอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจไว้กับกลุ่มบริษัทใดบริษัทหนึ่ง (Zaibutsu) ของประเทศญี่ปุ่น⁸³

อย่างไรก็ตาม สหรัฐอเมริกาก็ได้เข้าไปเปลี่ยนแปลงระบบข้าราชการของประเทศญี่ปุ่นมากนักเพราะสหรัฐอเมริกามองว่าระบบราชการของญี่ปุ่นไม่ได้เป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหาเหมือนอย่างระบบทหารและระบบ Zaibutsu⁸⁴ อีกทั้งสหรัฐอเมริกามองว่าการปรับปรุงระบบข้าราชการประเทศญี่ปุ่นนี้จะต้องใช้ต้นทุนที่สูงมากและอาจจะต้องเผชิญกับเสียงคัดค้านมากมาย ด้วยเหตุดังกล่าวทำให้ระบบข้าราชการประเทศญี่ปุ่นยังคงดำรงอยู่รอดมาได้และยังคงเป็นองค์กรที่มีความสำคัญและรักษารูปแบบการบริหารแบบเดิมได้ แต่ด้วยเหตุที่ข้าราชการประเทศญี่ปุ่นมีอำนาจมากเกินไปในเวลาอีกหลายปีต่อมาจึงเริ่มมีแนวคิดที่นำมาสู่การปฏิรูประบบราชการของประเทศญี่ปุ่นในที่สุด⁸⁵

ปัจจุบันประเทศญี่ปุ่นยังคงมีพระจักรพรรดิเป็นประมุข⁸⁶ แต่จักรพรรดิไม่มีบทบาทและอำนาจทางการเมืองโดยตรงแต่อย่างใด⁸⁷ จักรพรรดิมีเพียงหน้าที่ในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามข้อเสนอของรัฐสภา และแต่งตั้งประธานศาลฎีกาตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ⁸⁸ การบริหารงานบุคคลภาครัฐของประเทศญี่ปุ่นดำเนินการโดย The National Personnel Authority (NPA) ซึ่งตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1948

⁸² Ibid.

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Ronald E. Dolan and Robert L. Worden. *Japan: A Country Study*.

⁸⁵ Akira Nakamura, Ph.D. *Japan's Civil Service System Needs Reform: Human Resource Development in Transition*.

⁸⁶ The Constitution of Japan 1947.

⁸⁷ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2544). *การปฏิรูประบบราชการของต่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: สหมิตรพริ้นติ้ง, หน้า 5-6.

⁸⁸ เรื่องเดียวกัน.

โดยมี National Public Service Act เป็นกฎหมายหลักในการกำหนดอำนาจหน้าที่⁸⁹ ทั้งนี้ NPA มีหน้าที่หลักดังนี้ 1. การกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการแต่งตั้ง การเลื่อนขั้น และการเกษียณอายุ 2. จัดการสอบคัดเลือก 3. เสนอให้มีมติการทบทวน อัตราค่าตอบแทน 4. ดำเนินการในโครงการฝึกอบรม 5. จัดการในเรื่องของสภาพ การทำงานและสวัสดิการ 6. ตรวจสอบเรื่องระเบียบวินัยและจริยธรรม 7. พิจารณา อุทธรณ์ในเรื่องคำสั่งที่ออกโดยรัฐอันมีผลกระทบต่อข้าราชการ⁹⁰

พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนแห่งชาติ ปี ค.ศ. 1947 (The National Public Service Act 1947) แก้ไขปรับปรุงในปี ค.ศ. 2012 (The National Public Service 1947 amended by Act No.42 of 2012) แบ่ง“ข้าราชการ” ออกเป็น 2 ประเภทแยกตามลักษณะตำแหน่งหน้าที่ ดังนี้ 1) ข้าราชการประจำ (The regular service หรือ ippan shoku) และ 2) ข้าราชการพิเศษ (The special service หรือ tokubetsu shoku)⁹¹

สำหรับข้าราชการประจำนั้น มาตรา 2 ของพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน แห่งชาติ ปี ค.ศ. 1947 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้คํานิยามว่า หมายถึง ข้าราชการหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกตำแหน่งที่ไม่ใช่ข้าราชการพิเศษ⁹²

⁸⁹ DPADM, DESA, United Nations. JAPAN Public Administration Country Profile. (April 2006). Available from: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023314.pdf>

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ National Public Service Act (Act No.120 of October 21, 1947 as last amended by Act No.42 of 2012), Article 2. (1) Positions of the national public servants shall be divided into regular service and special service.

⁹² National Public Service Act (Act No.120 of October 21, 1947 as last amended by Act No.42 of 2012), Article 2 (2) The regular service shall be comprised of all positions of the national public servants other than those belonging to the special service.

ข้าราชการประจำตามมาตรา 2 สามารถแยกออกมาได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่⁹³

1) ข้าราชการที่อยู่ภายใต้กฎหมายค่าตอบแทนทั่วไป (kyuyoho shokuin) สามารถจำแนกออกได้เป็น 17 ประเภท โดยแต่ละประเภทก็จะมีตารางเงินเดือนของตนเอง โดยสามารถจำแนกได้ ดังนี้⁹⁴

- 1.1 ข้าราชการงานทางปกครอง 1 (The Administrative Service I)
- 1.2 ข้าราชการงานทางปกครอง 2 (The Administrative Service II)
- 1.3 ข้าราชการงานทางปกครองพิเศษ (The Specialized Administrative Service) (senmon gyosei shoku)
- 1.4 ข้าราชการสรรพากร (The Taxation Service)
- 1.5 ข้าราชการเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยสาธารณะ 1 (The Public Security Service I)
- 1.6 ข้าราชการเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยสาธารณะ 2 (The Public Security Service II)
- 1.7 ข้าราชการการท่าเรือ 1 (The Marine Service I)
- 1.8 ข้าราชการการท่าเรือ 2 (The Marine Service II)
- 1.9 ข้าราชการที่ให้บริการทางการศึกษา 1 (The Educational Service I)
- 1.10 ข้าราชการที่ให้บริการทางการศึกษา 2 (The Educational Service II)
- 1.11 ข้าราชการที่ให้บริการทางการศึกษา 3 (The Educational Service III)
- 1.12 ข้าราชการที่ให้บริการทางการศึกษา 4 (The Educational Service IV)
- 1.13 ข้าราชการบริการวิจัย (The Research Service)

⁹³ B.C. Koh. (1991). *Japan's Administrative Elite*. Berkeley: University of California Press, P. 70.

⁹⁴ Ibid.

- 1.14 ข้าราชการทางด้านการแพทย์ 1 (The Medical Service I)
- 1.15 ข้าราชการทางด้านการแพทย์ 2 (The Medical Service II)
- 1.16 ข้าราชการทางด้านการแพทย์ 3 (The Medical Service III)
- 1.17 ข้าราชการที่ทำงานด้านการออกแบบ (Designated Service)

(shitei shoku)

2) ข้าราชการที่อยู่ภายใต้กฎหมายค่าตอบแทนพิเศษ (kyuyo tokureiho shokuin) เช่น พนักงานไปรษณีย์ พนักงานการป่าไม้ พนักงานวาดรูปและแกะสลัก⁹⁵

3) อัยการ⁹⁶

ส่วนข้าราชการพิเศษนั้น มาตรา 2 ของพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนแห่งชาติ ปี ค.ศ. 1947 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดไว้ว่าได้แก่ข้าราชการที่มีตำแหน่งบริหาร เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี คณะกรรมการของ NPA และคณะกรรมการตรวจสอบ ผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการของสำนักกฎหมาย คณะรัฐมนตรี รองผู้อำนวยการหัวหน้าเลขาธิการคณะรัฐมนตรีสำหรับจัดการเหตุการณ์วิกฤติ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ตำแหน่งเกี่ยวกับการเลือกตั้งการยุบสภา กลุ่มข้าราชการบริหารในสังกัดของสำนักพระราชวัง เอกอัครราชทูตและกลุ่มข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับด้านการทูต สมาชิกของวิทยาลัยหรือสถานศึกษาของประเทศประเทศญี่ปุ่น ผู้พิพากษาและพนักงานอื่น ๆ ที่สังกัดศาล ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสังกัดกระทรวงกลาโหม ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สังกัดหน่วยงานนิติบุคคลทางปกครองพิเศษ เป็นต้น⁹⁷ ทั้งนี้พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนแห่งชาติ ปี ค.ศ. 1947 มีผลใช้บังคับกับข้าราชการประจำเท่านั้น⁹⁸ ส่วนข้าราชการพิเศษจะไม่ต้องถูกบังคับภายใต้พระราชบัญญัตินี้⁹⁹

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ National Public Service Act (Act No.120 of October 21, 1947 as last amended by Act No.42 of 2012), Article 2 (3).

⁹⁸ National Public Service Act (Act No.120 of October 21, 1947 as last amended by Act No.42 of 2012), Article 2 (4).

⁹⁹ National Public Service Act (Act No.120 of October 21, 1947 as last amended by Act No.42 of 2012), Article 2 (5)

จากข้อมูลที่รวบรวมโดย OECD รายงานว่าในปี ค.ศ. 2009 มีข้าราชการทั้งสิ้นประมาณ 3.55 ล้านคน ซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดราชการส่วนกลางประมาณ 647,000 คน และส่วนภูมิภาคประมาณ 2.9 ล้านคน ทั้งหมดคิดเป็นร้อยละ 6.7 ของกำลังแรงงานทั้งหมดของประเทศ¹⁰⁰ ซึ่งเป็นสัดส่วนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับสัดส่วนของข้าราชการต่อกำลังแรงงานทั้งหมดในประเทศอื่น ๆ

3) ระบบราชการในสหรัฐอเมริกา

ตั้งแต่สหรัฐอเมริกาประกาศอิสรภาพในปี ค.ศ. 1776 ระบบข้าราชการของสหรัฐอเมริกาถูกยึดโยงอยู่กับการแข่งขันเชิงอำนาจทางการเมืองและระบอบการปกครองใหม่ที่แตกต่างไปจากสมัยยุคที่เป็นอาณานิคมของอังกฤษ หลักฐานการกำเนิดข้าราชการในสหรัฐอเมริกานั้นอยู่ใน “บทบัญญัติว่าด้วยสมาพันธรัฐ” (Articles of Confederation) ในบทบัญญัติที่ 9 ที่กำหนดให้สภานิติบัญญัติมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการหรือข้าราชการในการจัดการกิจการของประเทศ¹⁰¹ ซึ่งในภายหลังได้บัญญัติบทบัญญัติดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา ในขณะนั้น อำนาจของฝ่ายบริหารในระดับรัฐบาลกลางมีจำนวนน้อย โดยในปี ค.ศ. 1801 มีข้าราชการของรัฐบาลกลางจำนวนทั้งหมดเพียง 3,000 คนเท่านั้น ในขณะที่แต่ละมลรัฐก็มีจำนวนข้าราชการสังกัดมลรัฐในจำนวนที่ใกล้เคียงกัน อำนาจในการแต่งตั้งหรือถอดถอนข้าราชการเป็นสิทธิเด็ดขาดของประธานาธิบดี¹⁰² จึงก่อให้เกิดระบบพรรคพวก (Spoils system) ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญภายหลังจากประกาศอิสรภาพ

¹⁰⁰ OECD. Human Resource Management Country Profiles: Japan. (16 December 2015). Available from <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Japan.pdf>

¹⁰¹ Article 9 of Articles of Confederation
“...The United States in Congress assembled shall have authority ... to appoint such other committees and civil officers as may be necessary for managing the general affairs of the United States...”

¹⁰² Paul P. Van Riper. (1958). **History of THE UNITED STATES CIVIL SERVICE**. Illinois, Row, Peterson and Company, P.1-59.

จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1864 วุฒิสมาชิกชาร์ลส์ ซัมเนอร์ (Charles Sumner) ได้เสนอกฎหมายในการปรับปรุงระบบข้าราชการโดยมีเป้าหมายเพื่อล้มล้างอำนาจเด็ดขาดในการแต่งตั้งถอดถอนข้าราชการ (Power of Patronage) และนำเสนอระบบคุณงามความดี (Merit system) แต่ก็ได้หายไปในช่วงความวุ่นวายของสงครามกลางเมือง จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1871 ก็ได้มีกฎหมายออกมาฉบับหนึ่งอันถือว่าเป็นกฎหมายปรับปรุงข้าราชการให้ทันสมัยฉบับแรกในประวัติศาสตร์สหรัฐอเมริกา¹⁰³ ซึ่งก่อให้เกิดคณะกรรมการข้าราชการ (Civil Service Commission) ขึ้น แม้ว่าคณะกรรมการข้าราชการจะถูกยุบลงในเวลาไม่นาน แต่ก็ก่อให้เกิดกระแสในการปฏิรูปข้าราชการขึ้นมาอีกครั้ง ในที่สุดแล้วจึงมีการตรากฎหมายปฏิรูปข้าราชการในปี ค.ศ. 1883 (The Pendleton Civil Service Reform Act of 1883) ซึ่งเปลี่ยนแปลงระบบการแต่งตั้งถอดถอนข้าราชการโดยให้ใช้ระบบคุณงามความดี แม้ว่าจะใช้บังคับแต่กับข้าราชการของรัฐบาลกลางเท่านั้น ไม่ครอบคลุมถึงข้าราชการระดับมลรัฐและส่วนท้องถิ่น แต่ก็เป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในระบบข้าราชการของสหรัฐอเมริกา¹⁰⁴ และเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับจนกระทั่งมีการตรากฎหมายปฏิรูปข้าราชการในปี ค.ศ. 1978 (the Civil Service Reform Act of 1978) และกฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับข้าราชการของสหรัฐอเมริกาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน

ข้าราชการของสหรัฐอเมริกาแบ่งเป็นข้าราชการของรัฐบาลกลาง (Federal civil service) และข้าราชการระดับมลรัฐ (State civil service) ข้าราชการของรัฐบาลกลาง คือข้าราชการทั้งฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ¹⁰⁵ จากข้อมูล

¹⁰³ 16 U.S. Statutes 514. (1871). อ้างถึงใน Paul P. Van Riper. **History of THE UNITED STATES CIVIL SERVICE**. P. 68.

¹⁰⁴ Paul P. Van Riper. **History of THE UNITED STATES CIVIL SERVICE**. P. 68 – 112.

¹⁰⁵ DPADM, DESA, United Nations. UNITED STATES OF AMERICA Public Administration Country Profile. (April 2006). Available from: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023326.pdf>

ที่รวบรวมโดย OECD รายงานว่าในปีค.ศ. 2010 มีข้าราชการของรัฐบาลกลางทั้งสิ้น 2,038,183 คน คิดเป็นร้อยละ 14.6 ของกำลังแรงงานทั้งหมดของประเทศ¹⁰⁶ โดยข้าราชการจะเข้าสู่ระบบโดยการสอบคัดเลือก อย่างไรก็ตาม ได้มีการกำหนดสิทธิพิเศษในการรับเข้ารับราชการให้กับทหารผ่านศึกให้เข้ามาสู่ระบบได้ง่ายกว่าบุคคลอื่นทั่วไป¹⁰⁷

4) ระบบราชการในประเทศมาเลเซีย

ระบบราชการของมาเลเซียเริ่มขึ้นในปี ค.ศ. 1896 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ประเทศมาเลเซียยังเป็นอาณานิคมของสหราชอาณาจักรอยู่¹⁰⁸ และระบบราชการก็ยังคงดำเนินต่อมาแม้ว่าประเทศมาเลเซียได้รับเอกราชในปี ค.ศ. 1965 แล้วก็ตาม ปัจจุบันระบบราชการของมาเลเซียแบ่งเป็น 2 ระดับ คือ ระดับสหพันธรัฐ และระดับมลรัฐ โดยในระดับสหพันธรัฐแบ่งออกเป็นกระทรวง และกรมต่าง ๆ ส่วนระดับมลรัฐจะเป็นการปกครองระดับภูมิภาค¹⁰⁹ โดยข้าราชการของมาเลเซียจะแบ่งออกเป็น 2 สายคือ สายบริหารและวิชาชีพ (Managerial and professional group) และสายสนับสนุน (Support Group)¹¹⁰

ด้วยเหตุที่ระบบราชการนั้นมีรากฐานมาจากสหราชอาณาจักร จึงทำให้รูปแบบความหลากหลายของเชื้อชาติของผู้ที่มาเป็นข้าราชการในประเทศมาเลเซีย นั้นยังเป็นรูปแบบคล้ายกับในอดีต กล่าวคือ ในสมัยที่ประเทศมาเลเซียยังเป็นอาณานิคมของสหราชอาณาจักรนั้น สหราชอาณาจักรต้องการให้ประเทศมาเลเซีย

¹⁰⁶ OECD. Human Resource Management Country Profiles: United States. (16 December 2015). Available from <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20United%20States.pdf>

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ Noor Hazilah Abd Manaf. (2011). *Civil Service System in Malaysia*. Boca Raton, FL: Taylor & Francis Group, p. 211. in *Public Administration in Southeast Asia*. Evan M. Berman ed. CRC Press 2010.

¹⁰⁹ Ibid, p. 212.

¹¹⁰ Ibid.

เป็นแหล่งทรัพยากรที่ส่งวัตถุดิบประเภทยางพารา และดีบุกไปยังสหราชอาณาจักร ทำให้มีชาวมาเลเซียเชื้อสายจีนจำนวนมากประกอบอาชีพค้าขายและทำเหมืองแร่ดีบุก และชาวมาเลเซียเชื้อสายอินเดียส่วนมากปลูกยางพารา¹¹¹ ในทางกลับกัน ชาวมาเลย์พื้นเมืองส่วนมากทำการเกษตรและการประมง จากลักษณะการประกอบอาชีพดังกล่าว ทำให้ชาวมาเลย์พื้นเมืองมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ต่ำกว่าชาวมาเลเซียที่อพยพมาจากประเทศจีนและประเทศอินเดีย¹¹² ดังนั้น เพื่อให้มีการกระจายรายได้อย่างเท่าเทียมและเป็นการลดช่องว่างทางรายได้ ในปี ค.ศ. 1952 สหราชอาณาจักรจึงได้กำหนดให้มีระบบโควต้าขึ้นในการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการ โดยกำหนดเอกสิทธิ์ให้สำหรับชาวมาเลย์พื้นเมืองเข้าทำงานในระบบราชการในสัดส่วนที่มากกว่าชาวมาเลเซียเชื้อสายอื่น ๆ จึงทำให้ชาวมาเลย์พื้นเมืองมีสัดส่วนเข้าทำงานในระบบราชการมากกว่ากลุ่มอื่น¹¹³

เมื่อประเทศมาเลเซียประกาศเอกราช จำนวนข้าราชการโดยรวมในประเทศมาเลเซียก็ยังคงมีจำนวนมากและถือได้ว่ามีสัดส่วนที่มากที่สุดเมื่อเทียบกับอาชีพอื่น แต่ต่อมาเนื่องจากมีการแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นกิจการของเอกชนมากขึ้น ทำให้จำนวนข้าราชการน้อยลงกว่าเดิมมาก¹¹⁴ อย่างไรก็ตาม ข้าราชการส่วนมากก็ยังเป็นชาวมาเลเซียเชื้อสายมาเลย์อยู่ (ข้อมูลปี 2009 อยู่ที่ประมาณร้อยละ 78.2)¹¹⁵ และแม้ว่าค่าตอบแทนของการทำงานในระบบราชการจะต่ำมากเมื่อเทียบกับค่าตอบแทนในภาคเอกชน แต่การแข่งขันของการเข้าทำงานในภาคราชการก็ยัง

¹¹¹ Ibid, p. 213.

¹¹² Kenegaraan Malaysia, Asnarulkhadi Abu Samah, Yayum A. Jawan; penyumbang Aishah Edris et al., cited in Noor Hazilah Abd Manaf, *Civil Service System in Malaysia*, p. 213, in *Public Administration in Southeast Asia* (Evan M. Berman ed.).

¹¹³ Willy McCourt & Lee Meng Foon Malaysia as model. (2007). *Public Management Review*. 9:2. p.212. cited in Noor Hazilah Abd Manaf. *Civil Service System in Malaysia*. in *Public Administration in Southeast Asia* (Evan M. Berman ed.). p. 213.

¹¹⁴ Noor Hazilah Abd Manaf. *Civil Service System in Malaysia*. p. 214.

¹¹⁵ Shad Saleem Faruqi. Safeguards for public servants. (16 December 2015). Available from: <https://rightways.wordpress.com/2011/10/19/public-servants-legally-vulnerable-but-notoriously-difficult-against-the-delinquents/>

สูงมากอยู่ เนื่องจากสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ของข้าราชการนั้นสูงมาก เมื่อเทียบกับภาคเอกชน จึงเป็นเหตุจูงใจให้คนส่วนใหญ่ยังอยากเข้าทำงานในภาคราชการอยู่¹¹⁶

ข้าราชการของมาเลเซียอยู่ภายใต้การควบคุมของ The Public Service Department ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- 1) กำหนดนโยบายอันเกี่ยวกับการคัดเลือก การแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง ระเบียบวินัยและการไล่ออก
- 2) กำหนดคุณสมบัติของบุคลากรและโครงสร้างองค์กรของหน่วยงานรัฐ
- 3) กำหนดนโยบายเกี่ยวกับค่าตอบแทนและสวัสดิการต่าง ๆ
- 4) เป็นตัวแทนในการเจรจาในกรณีข้อพิพาทระหว่างข้าราชการกับหน่วยงานของรัฐ
- 5) จัดสรรบุคลากรไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ
- 6) กำหนดกฎหมายอันเกี่ยวกับเงินบำเหน็จบำนาญ

จากข้อมูลปี ค.ศ. 2010 พบว่ามีข้าราชการทั้งสิ้น 1,247,894 คน ซึ่งเมื่อเทียบกับจำนวนประชากรทั้งประเทศซึ่งมีอยู่ประมาณ 29 ล้านคน¹¹⁷ ประเทศมาเลเซียมีอัตราส่วนประชาชนที่สูงที่สุดในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก¹¹⁸

5) ระบบราชการในราชอาณาจักรสเปน

ระบบการบริหารราชการของสเปนมีที่มาจากฝรั่งเศสในสมัยนโปเลียน แต่ในขณะเดียวกันก็ได้มีประเพณีการบริหารราชการอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นในสเปนเอง ทำให้ระบบบริหารและการบริการของภาครัฐมีลักษณะเฉพาะตัว¹¹⁹ ช่วงยุค

¹¹⁶ Noor Hazilah Abd Manaf. *Civil Service System in Malaysia*. p. 214.

¹¹⁷ Shad Saleem Faruqi. Safeguards for public servants. (16 December 2015). Available from: <https://rightways.wordpress.com/2011/10/19/public-servants-legally-vulnerable-but-notoriously-difficult-against-the-delinquents/>

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ Spain: Transitions of the Civil Service System. (10 December 2015). Available from <http://www.uned.es/113016/archivos/documento61-indiana-rrhh-1997.pdf>, p. 2.

เปลี่ยนเกิดขึ้นในช่วงระหว่างเผด็จการ Francisco Franco Bahamonde จนมีประชาธิปไตย กล่าวคือเริ่มมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นใน ค.ศ. 1975 เนื่องจาก Franco ซึ่งเป็นผู้นำได้ถึงแก่ความตาย และได้มีการตรารัฐธรรมนูญขึ้นใช้ ในปี ค.ศ. 1978¹²⁰

ช่วงศตวรรษที่ 11 ถึง 18 ถือเป็นจุดกำเนิดของระบบข้าราชการ โดยข้าราชการในยุคนั้นก็คือบุคคลที่ทำงานให้กับกษัตริย์ ซึ่งในยุคเริ่มต้นข้าราชการ (Civil Servant) ก็คือคนรับใช้ส่วนพระองค์ของกษัตริย์ (Personal Servant) นั่นเอง อย่างไรก็ตาม ข้าราชการไม่ได้ทำงานให้กับพระราชสำนักเท่านั้นหากแต่มีหน้าที่ดูแลบ้านเมืองด้วย ดังนั้น ในศตวรรษที่ 13 กษัตริย์ของสเปนเริ่มแบ่งแยกระหว่างกิจการส่วนพระองค์กับกิจการบริหารบ้านเมืองออกจากกัน¹²¹

ในศตวรรษที่ 19 เป็นยุคที่ระบบของข้าราชการย่ำแย่มาก (spoil-system) ซึ่งเป็นยุคที่ทหารส่วนมากที่เดินทางกลับมาจากประเทศลาตินอเมริกาหลังการปลดแอกได้รับตำแหน่งในระบบราชการ ทำให้ทหารเข้ามามีบทบาทอย่างมากในระบบราชการ¹²² ประกอบกับการรัฐประหารหลายครั้ง ยิ่งทำให้ทหารเข้าสู่ตำแหน่งผู้บริหารทางการเมืองและในระบบราชการง่ายยิ่งขึ้น อิทธิพลของวัฒนธรรมทางทหารจึงแพร่เข้าสู่ข้าราชการ จนกระทั่งข้าราชการต้องสวมเครื่องแบบทหารในช่วงเวลาการปฏิบัติหน้าที่¹²³ ระบบการครอบงำระบบราชการด้วยทหารนี้ได้ดำเนินไปอย่างต่อเนื่องโดยมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1812 เอื้อให้ระบบดังกล่าวดำเนินต่อไป¹²⁴

¹²⁰ Ibid, p. 3.

¹²¹ Ibid.

¹²² DPADM, DESA, United Nations. KINGDOM OF SPAIN Public Administration Country Profile. (April 2006). Available from: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023322.pdf>

¹²³ Spain: Transitions of the Civil Service System. (10 December 2015). Available from <http://www.uned.es/113016/archivos/documento61-indiana-rrhh-1997.pdf>, p. 3.

¹²⁴ Ibid.

หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ประกอบกับวิกฤตสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเกี่ยวกับข้าราชการพลเรือน โดยรัฐบาลได้ตรา The Statute of Civil Servant 1981 (Estatuto de Funcionarios) โดยมีสาระสำคัญ คือการเพิ่มเงินเดือนข้าราชการ สร้างความมั่นคงในหน้าที่การงานของข้าราชการ และการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนโดยวิธีสอบอันเป็นผลให้ทหารมหาดเล็พิเศษในการเข้ารับราชการต่อไป ทั้งนี้ การคัดเลือกด้วยการสอบนี้ใช้กับข้าราชการทุกประเภทที่ไม่ใช่ทหารเพราะในส่วนของกองทัพนั้นการคัดเลือกข้าราชการทหารคัดด้วยการทำข้อสอบแต่เดิมอยู่แล้ว¹²⁵

เมื่อพิจารณาจากการปกครองในปัจจุบันของสเปน พบว่าระดับการปกครองแบ่งออกเป็นสามระดับคือ 1. การปกครองส่วนกลาง (State Administration) 2. เขตการปกครองพิเศษและเมืองเซวตาและเมลียา Autonomous Communities และ Autonomous Cities of Ceuta and Melilla และ 3. การปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Administration) ซึ่งประกอบไปด้วย จังหวัด (Provinces) กับเทศบาล (Municipalities) โดยปัจจุบันสเปนมีการจัดการเป็น 17 Autonomous Communities, 2 Autonomous Cities, 50 จังหวัด และ 8,118 เทศบาล¹²⁶ โดยระบบราชการของสเปนเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยมีผู้แทนทางการเมืองและการบริหาร และมีการกระจายอำนาจออกจากศูนย์กลาง (administratively decentralized State) ดังนั้น การปกครองในระดับ Autonomous Communities นั้น ได้มีกฎหมายรับรองและมีอำนาจบริหารการปกครองด้วยตนเอง¹²⁷ ทั้งนี้ ราชการส่วนกลางจะควบคุมการปกครองในระดับนี้ โดยการกำหนดกฎหมายกลางเพื่อคุ้มครองความเสมอภาคของประชาชนในประเทศเท่านั้น¹²⁸

¹²⁵ Ibid, p. 4-5.

¹²⁶ Credo reference. Spain. (15 July 2015). Available from: <http://search.credoreference.com/content/entry/columency/spain/0>

¹²⁷ Ministry of the Presidency. Public Employment in European Member States. (May 2010). Available from: http://www.dgaep.gov.pt/upload/RI_estudos%20Presid%C3%A2ncias/Public_Employment_EUMS.pdf, p. 224-225.

¹²⁸ Ibid.

กฎหมายกลางที่ใช้ควบคุมความเสมอภาคดังกล่าว กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นในปี ค.ศ. 1984 (Civil Service Basic Statute) โดยสาระสำคัญที่สำคัญของการบัญญัติกฎหมายนี้ คือ การกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมและวินัยสำหรับข้าราชการ การลดอำนาจของข้าราชการฝ่ายทหารในการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการ¹²⁹ และเพิ่มอำนาจให้กับส่วนภูมิภาคในการกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นมาบังคับข้าราชการสังกัดของตน ซึ่งทั้งหมดนี้ทำให้การบริหารงานบุคคลภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นในที่สุด¹³⁰ ทั้งนี้ ขอบเขตของกฎหมายนี้ บังคับใช้กับข้าราชการทุกส่วนราชการ ไม่ว่าจะเป็นส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น แต่ไม่รวมถึงลูกจ้างของรัฐที่ไม่ใช่ข้าราชการ¹³¹ ต่อมาได้มีการตรารัฐบัญญัติฉบับที่ 7/2007 ว่าด้วยระเบียบพื้นฐานข้าราชการของสเปน ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักในการปฏิรูประบบข้าราชการและปรับปรุงมาตรฐานการให้บริการของภาครัฐ โดยกฎหมายนี้มีลักษณะเป็นกฎหมายทั่วไปที่มีผลบังคับใช้กับข้าราชการทุกประเภท¹³²

¹²⁹ Spain: Transitions of the Civil Service System. (10 December 2015). Available from <http://www.uned.es/113016/archivos/documento61-indiana-rrhh-1997.pdf>, p. 7-8, 11.

¹³⁰ DPADM, DESA, United Nations. KINGDOM OF SPAIN Public Administration Country Profile. (April 2006). Available from: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023322.pdf>

¹³¹ Spanish Civil Service Basic Statute 1984, Article 2; also see OECD. Human Resource Management Country Profiles: Spain. (6 December 2012). Available from [http://www.oecd.org/gov/pem/OECD %20HRM%20Profile%20-%20Spain.pdf](http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Spain.pdf)

¹³² Cristina Juarranz de la Fuente. Innovations to the Spanish public employment system. Available from <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/caimed/unpan028996.pdf>. p. 1.

จากข้อมูลที่รวบรวมโดย OECD รายงานว่าในปี ค.ศ. 2010 มีจำนวนข้าราชการทั้งสิ้น 217,379 คน คิดเป็นร้อยละ 13.2 ของกำลังแรงงานทั้งหมดของประเทศ¹³³ การคัดเลือกเข้ารับราชการดำเนินการโดยการทดสอบแข่งขันโดย Public Employment Officer¹³⁴

2.1.2 ระบบราชการไทย

ระบบราชการของไทยมีขึ้นตั้งแต่ตั้งรัฐไทยก่อนยุคสุโขทัย และต่อมามีการพัฒนาให้เป็นที่ไปในรูปแบบต่าง ๆ ที่แตกต่างกัน ในสังคมยุคต้นนั้น สังคมมีลักษณะเป็นครอบครัวเล็ก ๆ แต่ต่อมาได้ขยายเป็นครอบครัวใหญ่ขึ้น จนกลายเป็นชนเผ่าหรือหมู่บ้านโดยอาศัยระบบเครือญาติและความเชื่อเพื่อการรวมตัวกันของครอบครัวต่าง ๆ การรวมตัวกันเป็นชุมชนหรือหมู่บ้านนั้นทำให้ประชาชนมีความร่วมมือในการผลิตเครื่องมือเครื่องใช้ที่มีประสิทธิภาพในการเพาะปลูก มีการจัดทำระบบชลประทานเพื่อการเกษตร และมีการถ่ายทอดวัฒนธรรมระหว่างกัน แต่เนื่องจากประมุขแห่งรัฐไม่สามารถดูแลรัฐที่มีขนาดใหญ่ได้ทั่วถึง ดังนั้น ระบบราชการจึงเกิดขึ้นมาเพื่อแบ่งภารกิจหน้าที่ต่าง ๆ ให้ข้าราชการช่วยบริหารจัดการในสังคม เพื่อให้สังคมดำเนินไปอย่างมีระเบียบ จึงมีการกล่าวว่า ข้าราชการในตำแหน่งต่าง ๆ นั้นเป็นแขนขาของประมุขแห่งรัฐนั่นเอง¹³⁵

¹³³ OECD. Human Resource Management Country Profiles: Spain. (6 December 2012). Available from <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Spain.pdf>

¹³⁴ Division for Public Administration and Development Management (DPADM), Department of Economic and Social Affairs (DESA) United Nations, KINGDOM OF SPAIN Public Administration Country Profile. (6 April 2006). Available from <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023322.pdf>

¹³⁵ คึกฤทธิ์ ปราโมช. (2525). การปกครองสมัยสุโขทัย. สยามรัฐ, หน้า 36-37.

ประเทศไทยนั้นสามารถแบ่งช่วงเวลาที่จะสามารถศึกษาถึงการมีระบบราชการได้ดังนี้

1) ระบบราชการไทยก่อนยุคกรุงสุโขทัย (ก่อน พ.ศ.1762)

ในสมัยก่อนสุโขทัย สังคมไทยมีลักษณะการรวมตัวเป็นชุมชนขนาดใหญ่กระจายอยู่ทั่วไปในอาณาบริเวณลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาจนถึงคาบสมุทรบริเวณภาคใต้ ระบบราชการในยุคนั้นมีลักษณะเช่นเดียวกับการบริหารราชการของชาติอื่น ๆ ที่ประชาชนรวมตัวกันเป็นชุมชน มีผู้นำหรือหัวหน้าเพื่อทำหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองป้องกันภัยอันตรายต่าง ๆ โดยแบ่งระบบราชการออกเป็นราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งแบ่งเขตบริหารออกเป็น 10 มณฑล แต่ละมณฑลมีหัวหน้ารับผิดชอบในการบริหารงานลดหลั่นกันไป ซึ่งรูปแบบของระบบราชการในลักษณะดังกล่าวมีความคล้ายคลึงกับการบริหารราชการในปัจจุบันมาก¹³⁶

การปกครองในยุคนี้อาจจะเป็นการปกครองแบบนครรัฐ ที่แต่ละรัฐบริหารบ้านเมืองอย่างอิสระแยกจากกัน แต่ในความเป็นจริงพบว่า รัฐต่าง ๆ บางครั้งถูกรอบงำโดยเมืองหรือแคว้นแคว้นที่มีอำนาจหลัก เนื่องจากในยุคนี้นั้นประชาชนส่วนมากมีความเชื่อในเรื่องการนับถือผีปู่ย่าตายาย บรรพบุรุษ และผีสงเทวดา เมื่อมีศาสนาพุทธเผยแผ่เข้ามาก็นำมาผสมกับความเชื่อเก่า รวมไปถึงความเชื่อทางพราหมณ์จากอินเดียจึงทำให้กษัตริย์ในยุคนั้นถูกถือว่าเป็นตัวแทนของเทพเจ้า และจึงมีบทบาทและอำนาจในการบริหารจัดการบ้านเมืองแบบรวมศูนย์อำนาจเป็นหลัก และมีอิทธิพลสำคัญต่อการดำรงอยู่และพัฒนาการของรัฐ

2) ระบบราชการไทยยุคสุโขทัย (พ.ศ.1762-1981)

ระบบราชการของยุคสุโขทัยนั้นเป็นการบริหารราชการแบบ “บิดากับบุตร” หรือแบบ “ครอบครัวยุค” (Paternalism) โดยมีพระมหากษัตริย์เปรียบเสมือนพ่อ

¹³⁶ อมร รักษาสัตย์. (2545). การเมืองการปกครองไทย ตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ วี.เจ. พรินต์ติ้ง, หน้า 22. อ้างถึงใน เอกวิทย์ มณีธร. (2554). ระบบราชการรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด เอ็ม ที เพรส, หน้า 35-36.

ที่มีอำนาจเด็ดขาดในฐานะหัวหน้าครอบครัว สามารถลงโทษสั่งสอนประชาชน ฉันทิมาตรได้ ข้าราชการหรือข้าราชการบริวารและประชาชนเปรียบเสมือนลูก หรือบุคคลในครอบครัวที่จะต้องเชื่อฟังคำสั่งสอนของบิดา โดยทั้งบิดาและบุตร จะมีความใกล้ชิดกันพอสมควรเมื่อประชาชนมีทุกข์ที่อยากจะทำการร้องเรียนก็สามารถที่จะร้องเรียนได้กับพระมหากษัตริย์โดยตรง ส่วนข้าราชการในสมัยสุโขทัยนี้ ถือเป็นลูกมือของพ่อขุน จึงเรียกข้าราชการว่า “ลูกขุน” ซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงของประชาชน มีใชนายของประชาชน สำหรับการบริหารงานนั้นลดหลั่นกันไป ตามลำดับ ซึ่งลักษณะการปกครองในรูปแบบนี้มักใช้กับอาณาจักรที่มีพลเมืองไม่มากนัก จึงไม่มีความจำเป็นต้องมีระบบการเมืองการปกครองที่ซับซ้อน

ต่อมา พบว่าการปกครองในระดับเมืองที่มีขนาดใหญ่ขึ้น ต้องอาศัยอำนาจที่เด็ดขาดของผู้ปกครองในการปกครองเพื่อทำให้สังคมสงบสุขและเป็นระเบียบเรียบร้อย¹³⁷ การปกครองแบบบิดาปกครองบุตรจึงถูกแทนด้วยการปกครองแบบ “ธรรมราชา” โดยผู้ปกครองมีฐานะเป็นผู้นำของกลุ่ม เป็นเจ้านายเหนือหัวที่ต้องมีคุณธรรมในการปกครอง เอื้ออาทรต่อประชาชน ตั้งมั่นในสุจริตธรรม ต่างจากการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แบบนายกับบ่าว หรือแบบเจ้ากับข้า ที่ผู้ปกครองกับผู้ใต้ปกครองไม่มีความสัมพันธ์ใด ๆ ต่อกัน¹³⁸

โครงสร้างการบริหารราชการในยุคสุโขทัยนั้น มีราชธานีเป็นกรุงสุโขทัย โดยมีพ่อขุนหรือพระมหากษัตริย์เป็นผู้บริหารสูงสุด มีสิทธิ์เด็ดขาดในการใช้อำนาจบริหารอย่างไรก็ตาม การปกครองเป็นแบบการกระจายอำนาจ (Decentralization) โดยให้เมืองอุปราช เมืองลูกหลวง เมืองหน้าด่าน เมืองพระยามหานคร เมืองประเทศราช และหัวเมืองชั้นในที่อยู่รอบราชธานีปกครองตนเองโดยเจ้าเมืองของตน ทั้งนี้ให้ราชธานีจึงมีอำนาจกำกับดูแลเมืองทุกเมืองอยู่

¹³⁷ ลีจิต ธีรเวคิน. (2541). *วิวัฒนาการการเมืองการปกครองของไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 16-17. อ้างถึงใน เอกวิทย์ มณีธ. *ระบบราชการ รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน*. หน้า 35-36.

¹³⁸ สมาน รังสิโยภักดิ์. (2546). *การบริหารราชการไทย : อดีต ปัจจุบัน และอนาคต*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์บรรณกิจ (1991), หน้า 15-18. อ้างถึงใน เอกวิทย์ มณีธ. *ระบบราชการ รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน*. หน้า 35-36.

ระบบราชการของไทยในสมัยนี้ เป็นระบบอุปถัมภ์ (Patronage System)¹³⁹ ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากประเทศจีนโบราณจากการทำการค้าและการเจริญสัมพันธ์ทางการทูต ตั้งแต่ พ.ศ. 1825 ดังนั้น การเข้ารับราชการในยุคนี้ จึงเป็นในลักษณะการสืบสายโลหิต หากบิดาเป็นข้าราชการ บุตรก็จะได้เป็นข้าราชการด้วย นอกจากนี้ยังมีวิธีการมอบสิ่งของให้กับผู้มีอำนาจเพื่อแลกกับการแต่งตั้งตนให้เป็นข้าราชการหรืออาจมีการเข้ารับราชการจากการสนับสนุนของผู้รับใช้ใกล้ชิดของกษัตริย์

3) ระบบราชการไทยยุคกรุงศรีอยุธยา (พ.ศ.1892-2310)

กรุงศรีอยุธยานั้นเป็นราชธานีของประเทศไทยในลำดับถัดมาต่อจากกรุงสุโขทัยภายหลังจากที่กรุงสุโขทัยได้เสื่อมอำนาจลง และกรุงศรีอยุธยาเป็นศูนย์กลางของการบริหารประเทศยาวนานถึง 417 ปี ในการปกครองกรุงศรีอยุธยานั้นได้รับการถ่ายทอดอารยธรรมจากขอมเข้ามาใช้เป็นอย่างมาก จึงทำให้รูปแบบการปกครองได้เปลี่ยนแปลงไปจากยุคสุโขทัยโดยสิ้นเชิง โดยการปกครองเป็นการรับเอาลัทธิเทวราชหรือเทวสิทธิ์มาจากขอมซึ่งได้รับอิทธิพลอีกทอดหนึ่งมาจากอินเดีย ทำให้สถานะของพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นผู้ปกครองนั้นเปรียบเสมือนสมมติเทพ มีพระราชอำนาจสูงสุดทรงไว้ซึ่งอาญาสิทธิเหนือผู้ใดทั้งปวงในราชอาณาจักร เป็นพระเจ้าแผ่นดินและยังเป็นเจ้าชีวิตของราษฎรทั้งปวง ซึ่งการปกครองแบบนี้เรียกว่าการปกครองแบบ “สมบูรณาญาสิทธิราชย์” ในการปกครองแบบนี้พระมหากษัตริย์จะห่างเหินกับประชาชนเป็นอย่างมากเพราะทรงเป็นองค์สมมติเทพที่ราษฎรจะต้องให้ความเคารพยำเกรง การเข้าเฝ้าต้องมีการหมอบคลานก้มหน้า ประชาชนจะมองพระพักตร์องค์พระมหากษัตริย์มิได้¹⁴⁰

¹³⁹ David E Hussey. (1974). *Corporate Planning: Theory and Practice*. Pergamon Press, p.124.

¹⁴⁰ ดร.ณิ แก้วม่วง. (2534). *พื้นฐานอารยธรรม*. กรุงเทพฯ: หอรัคนชัยการพิมพ์, หน้า 192-194. อ้างถึงใน เอกวิทย์ มณีธ. ระบบราชการ รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน. หน้า 35-36.

โครงสร้างการบริหารราชการยุคกรุงศรีอยุธยาเน้นแบ่งการบริหารราชการออกเป็นราชธานี หัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอก และเมืองประเทศราช โดยทั้งหมดนี้ มีราชธานีเป็นผู้บริหารราชการในส่วนกลางของกรุงศรีอยุธยาโดยแบ่งงานด้านต่าง ๆ ให้กับเสนาบดี 4 ด้าน ที่เรียกว่า “จตุสดมภ์” อันได้แก่ เวียง วัง คลัง และนา ทั้งนี้ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจโดยสมบูรณ์ในการอำนวยการปกครอง โดยพระมหากษัตริย์ทรงเป็นเจ้าของชีวิตที่มีพระราชอำนาจเหนือชีวิตของไพร่ฟ้าข้าแผ่นดิน ทั้งปวง ทรงเป็นผู้ตรากฎหมาย ทรงเป็นผู้พิพากษาสูงสุด ทรงเป็นจอมทัพ หัวหน้ารัฐบาล และเป็นเจ้าของบรรดาที่ดิน ไร่นา ชุนเขา แม่น้ำและทรัพย์สินทั้งปวง ในรัฐล้วนเป็นสมบัติขององค์พระมหากษัตริย์ทั้งสิ้น

ต่อมาในสมัยของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ได้ทรงพิจารณาปรับปรุงจัดระเบียบการปกครองใหม่โดยทรงแยกกิจการของทหาร และพลเรือนออกจากกัน เนื่องจากทรงเห็นว่าการใช้หลักการปกครองแบบทหารปกครองพลเรือนนั้น มิสมควร ควรแยกออกจากกันมิให้ก้าวก่ายกัน จึงตั้งเสนาบดีขึ้นอีก 2 ตำแหน่ง คือ “สมุหพระกลาโหม” ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าราชการฝ่ายทหาร และ “สมุหนายก” ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายราชการพลเรือนทั่วไป โดยตำแหน่งทั้งสองนี้มียศเป็น อัครมหาเสนาบดีที่สูงกว่าเสนาบดีจตุสดมภ์ และในรัชสมัยนี้ได้มีการเปลี่ยนชื่อของจตุสดมภ์เป็น นครบาล ธรรมาธิกรณ์ โภชาธิบดี และเกษตราธิบดี ตามลำดับ

เมื่อถึงรัชสมัยของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงเห็นว่าการวางการปกครองแบบเดิมที่กระจายอำนาจการปกครองอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อเมืองราชธานีได้ จึงได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อให้การปกครองของรัฐบาลกลางมีอำนาจครอบคลุมอาณาเขตให้กว้างที่สุด เพื่อรวบรวมอำนาจในการปกครองไว้ที่ส่วนกลางให้มากที่สุด และแต่งตั้งตัวแทนของพระมหากษัตริย์เข้าไปปกครองแต่ละเมือง ตามความเหมาะสม

ในยุคกรุงศรีอยุธยา การคัดเลือกข้าราชการเข้าทำงานยังใช้ระบบอุปถัมภ์อยู่ เช่นเดียวกับในสมัยสุโขทัย ข้าราชการเหล่านี้ถูกจัดอยู่ในชนชั้น “มูลนาย” ทำหน้าที่ช่วยเหลือราชการแผ่นดินตามที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชบัญชาตามความรับผิดชอบ ข้าราชการสมัยนี้เป็นกลุ่มคนที่มีอำนาจ เกียรติยศ และอภิสิทธิ์ต่าง ๆ การใช้อำนาจปกครองจะเป็นไปโดยลักษณะ “นายปกครองบ่าว” (Autocratic

Government) กล่าวคือ เป็นการบริหารโดยพระมหากษัตริย์และข้าราชการฝ่ายเดียวเพื่อประโยชน์แก่องค์พระมหากษัตริย์ฝ่ายเดียว ประชาชนมีหน้าที่เพียงการปฏิบัติตามคำสั่งของราชการที่กำหนดมาเท่านั้น

4) ระบบราชการไทยยุคกรุงธนบุรี (พ.ศ. 2310-2325)

สมัยกรุงธนบุรีนี้เป็นช่วงระยะเวลาหลังจากการกอบกู้บ้านเมืองภายหลังการล่มสลายของกรุงศรีอยุธยา ตลอดระยะเวลา 15 ปีนี้การบริหารราชการมุ่งเน้นไปที่ราชการสงครามเป็นหลักเพื่อรวบรวมประเทศชาติให้เป็นปึกแผ่นอีกครั้ง การบริหารราชการแผ่นดิน พระเจ้าตากสินมหาราชทรงนำรูปแบบการปกครองจากกรุงศรีอยุธยา การแต่งตั้งข้าราชการขุนนางทั้งปวงเป็นไปตามอัตราตำแหน่งตั้งแต่วุฒิบาศสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ จึงกล่าวได้ว่าการบริหารราชการในยุคกรุงธนบุรีนี้มิได้แตกต่างจากยุคกรุงศรีอยุธยามากนัก

5) ระบบราชการไทยยุคกรุงรัตนโกสินทร์ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 (พ.ศ. 2325-2475)

การบริหารราชการแผ่นดินในยุคกรุงรัตนโกสินทร์ช่วงแรก ได้พยายามรื้อฟื้นโดยนำแบบอย่างมาจากกรุงศรีอยุธยา จึงเห็นได้ว่ายุคนั้นเป็นรูปแบบและราชอาณาจักรในอุดมคติ¹⁴¹ ดังนั้น รูปแบบของการบริหารราชการแผ่นดินในช่วงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช จนถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ยังคงมีรูปแบบการปกครองที่ยึดถือตามแบบอย่างของกรุงศรีอยุธยาและกรุงธนบุรี

¹⁴¹ ลิขิต ธีรเวคิน. การเมืองการปกครองของไทย. หน้า 20. อ้างถึงใน เอกวิทย์ มณีธ. ระบบราชการรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน. หน้า 70-71.

ต่อมา ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เนื่องจากในขณะนั้นได้มีการติดต่อสัมพันธ์กับต่างประเทศมากขึ้น วัฒนธรรมและอารยธรรมทางตะวันตกได้หลั่งไหลเข้าสู่ประเทศไทย อีกทั้งอิทธิพลของการแสวงหาเมืองขึ้นหรือลัทธิล่าอาณานิคมของอังกฤษ และฝรั่งเศสเริ่มเข้ามามีอิทธิพลต่อประเทศไทยมากขึ้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงดำเนินรัฐประศาสนนโยบายเพื่อการหลุดพ้นจากวิกฤตการณ์ และนำราชอาณาจักรสยามเข้าสู่ยุคใหม่ โดยทำการปฏิรูปทางด้านต่าง ๆ รวมทั้งการปฏิรูประบบบริหารราชการ (Administrative Reform)¹⁴²

การปฏิรูประบบราชการนั้นได้ปฏิรูปทั้งระบบราชการในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นควบคู่กันไป โดยการบริหารราชการส่วนกลาง ได้จัดแบ่งหน่วยงานราชการตามลักษณะเฉพาะของงานเพื่อการบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยแบ่งออกเป็น 12 กรม ต่อมาจึงยกฐานะขึ้นเป็น 12 กระทรวง คือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงวัง กระทรวงเมือง กระทรวงเกษตรธิการ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม กระทรวงธรรมการ กระทรวงโยธาธิการ และกระทรวงมุรธาธิการ ส่วนการบริหารราชการส่วนภูมิภาคนั้นได้แบ่งการปกครองออกเป็นมณฑลเทศาภิบาล และในแต่ละมณฑลจะแบ่งออกเป็นเมืองต่าง ๆ นอกจากนี้ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นยังได้จัดให้บริหารงานแบบสุขาภิบาล

ต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการเปลี่ยนแปลงชื่อกระทรวงบางกระทรวงและเพิ่มภาระหน้าที่ราชการบางประการให้เหมาะสม และในที่สุดก็ได้มีการวางระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นครั้งแรกในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ขึ้น และให้มีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2472 โดยกำหนดให้มีข้าราชการ 3 ประเภท คือ¹⁴³

¹⁴² เอกวิทย์ มณีธร. ระบบราชการ รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน. หน้า 75.

¹⁴³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471.

- 1) ข้าราชการพลเรือนสามัญ คือ ข้าราชการที่รัฐบาลบรรจุแต่งตั้งไว้ตามระเบียบฯ แบ่งออกเป็น 2 ชั้น คือ ชั้นสัญญาบัตร (รองอมาตย์ตรีขึ้นไป) และชั้นราชบุรุษ
- 2) ข้าราชการพลเรือนวิสามัญ คือ บุคคลที่รัฐบาลจ้างไว้ให้ทำการเฉพาะอย่าง หรือระยะเวลาชั่วคราว ตั้งแต่ พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา ให้เรียกว่า “ลูกจ้างประจำ”
- 3) เสมียนพนักงาน คือ ข้าราชการระดับล่าง ซึ่งมีสิทธิได้รับเงินเดือนตามอัตราที่ตั้งไว้

พระราชบัญญัติฉบับนี้ นอกจากจะวางระเบียบเรื่องต่าง ๆ ของข้าราชการพลเรือนแล้ว ที่สำคัญยังได้กำหนดสถานะของข้าราชการให้ชัดเจนยิ่งขึ้นโดยเปลี่ยนบทบาทของข้าราชการจากความเป็น “ขุนนาง” มาเป็น “ข้าราชการพลเรือน” โดยให้ข้าราชการพลเรือนมีหน้าที่ในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขของประชาชน ปฏิบัติหน้าที่ราชการเพื่อชาติมิใช่เพื่อพระมหากษัตริย์เหมือนในอดีต และฐานะของข้าราชการก็เปลี่ยนแปลงไปจาก “ข้าของแผ่นดิน” เป็น “ลูกจ้าง”¹⁴⁴ ซึ่งมีผลในการเปลี่ยนสภาพการรับราชการจากที่เคยเป็น “หน้าที่” รับใช้บ้านเมืองมาเป็น “สิทธิ” ในการรับจ้างทำงานในราชการ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวเป็นแนวคิดที่เป็นสากลอันได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดของระบบราชการในต่างประเทศ¹⁴⁵

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังเป็นกฎหมายที่กำหนดแนวทางการเลือกสรรผู้มีความรู้และความสามารถเข้ารับราชการด้วย ซึ่งเป็นการลบล้างระบบอุปถัมภ์ และเปลี่ยนมาเป็น “ระบบคุณธรรม” (Merit System) โดยระบบนี้ถือหลักความเสมอภาคแห่งโอกาส หลักความสามารถ หลักความมั่นคง และหลักความเป็นกลางทางการเมือง ซึ่งระบบคุณธรรมนี้ เป็นระบบที่ใช้คัดเลือกข้าราชการตั้งแต่สมัยนั้นเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน¹⁴⁶

6) ระบบราชการไทยยุคกรุงรัตนโกสินทร์หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ถึงปัจจุบัน

เมื่อประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงจากการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ได้มีการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินโดยได้มีการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476” วางหลักเกณฑ์และขอบเขตราชการฝ่ายบริหารและแก้ไขส่วนราชการต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับงานและหน้าที่ความรับผิดชอบมากขึ้น ต่อมาในปี พ.ศ. 2495 ได้มีการตรา “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495” ขึ้นมาบังคับใช้แทนโดยได้จัดระเบียบบริหารราชการออกเป็น 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และในปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ปัจจุบัน ข้าราชการในประเทศไทยมีหลายประเภท ซึ่งแต่ละประเภทล้วนมีกฎหมายกำหนดระเบียบของข้าราชการประเภทนั้น ๆ อยู่ โดยแบ่งได้ดังนี้

1. ข้าราชการพลเรือน (ข้าราชการพลเรือนสามัญ และข้าราชการพลเรือนในพระองค์)
2. ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา
3. ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
4. ข้าราชการทหาร
5. ข้าราชการตำรวจ
6. ข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม
7. ข้าราชการฝ่ายอัยการ
8. ข้าราชการรัฐสภา
9. ข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง
10. ข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
11. ข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
12. ข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

13. ข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร
14. ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด
15. ข้าราชการการเมือง
16. พนักงานอื่นของรัฐ ได้แก่ พนักงานส่วนท้องถิ่น (พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล พนักงานเมืองพัทยา พนักงานครูเทศบาล) พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานราชการ พนักงานมหาวิทยาลัย พนักงานกระทรวงสาธารณสุข พนักงานองค์การมหาชนและองค์การของรัฐอื่นที่ไม่ใช่ส่วนราชการ และลูกจ้างประจำ

2.2 แนวคิดการบริการสาธารณะ

แนวคิดเรื่องการบริการสาธารณะ (public service) เป็นแนวคิดที่เริ่มขึ้นจากหลัก Utilitas Publica ตั้งแต่สมัยโรมัน¹⁴⁷ ซึ่งเป็นหลักแนวคิดที่เข้ามาดูแลการจัดการประโยชน์สาธารณะในกรณีที่มีการกระทำใด ๆ อันควรกระทำเพื่อเป็นประโยชน์สาธารณะ แต่ได้ทำไปโดยไม่สนองความต้องการของประชาชน และนอกจากนี้ยังเป็นการวางหลักให้นิติบุคคลมหาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการใด ๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะ¹⁴⁸ ต่อมาหลักการนี้ได้แพร่ขยายไปยังประเทศต่าง ๆ จนกระทั่งหลักการนี้ได้ถูกยอมรับอย่างกว้างขวางในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 19

ที่ผ่านมา มีนักวิชาการให้ความหมายของคำว่า “บริการสาธารณะ” ไว้แตกต่างกันทั้งความหมายในเชิงองค์กร ความหมายโดยเนื้อหา และความหมายอื่น ๆ¹⁴⁹ โดยความหมายของบริการสาธารณะในเชิงองค์กร หมายถึง *ระบบทั้งหมด*

¹⁴⁷ Alain-Serge Mescheriakoff. (1991). *Droit des services publics*. PUF, p. 16. อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, หน้า 20.

¹⁴⁸ Jean Rivero et Jean Waline. (1998). *Droit Administratif*. 17th edition. Dalloz. อ้างถึงใน *หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส เรื่อง ทฤษฎีทั่วไปเกี่ยวกับการบริการสาธารณะของฝรั่งเศส*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, หน้า 9.

¹⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-3.

ทั้งบุคลากรและกระบวนการที่นิติบุคคลมหาชนหนึ่ง ๆ จัดไว้เพื่อการดำเนินภารกิจ ซึ่งในความหมายดังกล่าวคือ “หน่วยงานที่ได้รับการแบ่งอำนาจจากกระทรวงต่าง ๆ”¹⁵⁰ ส่วนความหมายโดยเนื้อหานั้น เป็นความหมายที่กำหนดโดยคำวินิจฉัยของศาล ซึ่งหมายถึง การดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ที่องค์กรฝ่ายปกครองมีภารกิจเป็นผู้ดำเนินการ¹⁵¹ นอกจากความหมายเชิงองค์กรและความหมายโดยเนื้อหาแล้ว ยังมีความหมายตามที่ Chenot ให้ไว้ ว่าเป็น กิจกรรมที่ดำเนินไปภายใต้ระบบกฎหมายการจัดทำบริการสาธารณะ โดยรวมถึงกระบวนการทั้งหมด ที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับของหลักกฎหมายทั่วไป¹⁵² ทั้งนี้ มีตัวอย่างของบริการสาธารณะ เช่น การดำเนินการด้านการไฟฟ้า ประปา การสาธารณสุข ไปรษณีย์ การคมนาคม การขนส่งมวลชน การศึกษา เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า การจัดบริการสาธารณะเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมในรัฐ ซึ่งกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดให้มีการดำเนินการ แต่ในบางกรณีแม้รัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดให้มีบริการสาธารณะ แต่รัฐเองก็อาจมิใช่ผู้ดำเนินการจัดทำเองก็ได้ เพราะหลักในการจัดบริการสาธารณะอนุญาตให้รัฐจ้างเอกชนเข้าดำเนินการในบริการสาธารณะนั้น ๆ แทนรัฐได้ ทั้งนี้ เพื่อมิให้รัฐจะต้องมีภาระในการดำเนินการเองมากเกินไป

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการจัดทำบริการสาธารณะนั้นจะจัดทำโดยหน่วยงานของรัฐเอง รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนก็ตาม แต่การจัดทำบริการสาธารณะนั้นล้วนจะต้องอยู่ภายใต้หลักการสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ เนื่องจากการบริการสาธารณะเป็นสิ่งสำคัญพื้นฐานที่รัฐจะต้องจัดให้กับประชาชนในรัฐ ดังนั้น กิจการที่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะจึงต้องตกอยู่ภายใต้ข้อจำกัดที่เข้มงวดมากกว่ากิจการอื่น ๆ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ที่สำคัญในการจัดการบริการสาธารณะ 3 ประการมีดังต่อไปนี้

¹⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

¹⁵¹ เรื่องเดียวกัน.

¹⁵² เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

2.2.1 หลักว่าด้วยความเสมอภาค

หลักเกณฑ์นี้เป็นการนำหลักทั่วไปที่กำหนดให้ประชาชนทุกคนต้องมีความเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกันมาปรับใช้¹⁵³ ดังนั้น ประชาชนทุกคนต้องได้รับการบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกันและไม่ถูกเลือกปฏิบัติ และรัฐไม่สามารถเลือกจัดทำบริการสาธารณะให้กับบุคคลหนึ่งบุคคลใด¹⁵⁴

2.2.2 หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง

เนื่องจากการบริการสาธารณะนั้นเป็นการตอบสนองประโยชน์สาธารณะในเรื่องที่จำเป็นแก่การดำรงชีวิตของประชาชน ดังนั้น การบริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่อง จะหยุดชะงักมิได้ ซึ่งหลักการนี้มิได้ใช้สำหรับหน่วยงานของรัฐที่ให้บริการสาธารณะเท่านั้น แต่ยังใช้กับเอกชนผู้ได้รับมอบอำนาจเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐด้วย¹⁵⁵

2.2.3 หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

การบริการสาธารณะนั้น จะต้องเป็นการตอบสนองประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง ดังนั้น รูปแบบการให้บริการสาธารณะจึงควรมีความยืดหยุ่นและสามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้เข้ากับสภาพเศรษฐกิจ สังคมและกฎหมาย¹⁵⁶ ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนที่รับบริการไม่มีสิทธิที่จะเรียกร้องให้รัฐดำรงสภาพของการบริการสาธารณะได้หากรัฐมีเหตุผลเพียงพอในการเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมยิ่งขึ้น¹⁵⁷

¹⁵³ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ. หน้า 143 อ้างถึงในหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส เรื่อง ทฤษฎีทั่วไปเกี่ยวกับการบริการสาธารณะของฝรั่งเศส. หน้า 30-31.

¹⁵⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ. หน้า 144.

¹⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 143.

¹⁵⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 144 อ้างถึงใน หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส เรื่อง ทฤษฎีทั่วไปเกี่ยวกับการบริการสาธารณะของฝรั่งเศส. หน้า 29-30.

¹⁵⁷ หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส เรื่อง ทฤษฎีทั่วไปเกี่ยวกับการบริการสาธารณะของฝรั่งเศส. หน้า 29-30.

อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมามีกรณีที่กำหนดยกเว้นหลักเกณฑ์ทั้ง 3 ประการ ดังกล่าวข้างต้น เช่น กรณีความไม่เท่าเทียมกันของผู้ใช้บริการสาธารณะในกิจการที่มีลักษณะทางเศรษฐกิจเฉพาะเจาะจงให้ประชาชนบางกลุ่มเท่านั้นสามารถใช้บริการได้ กรณีเช่นนี้ไม่ถือว่าขัดหลักการบริการสาธารณะหากว่าประชาชนทุกคนที่อยู่ในสถานะเดียวกันนั้นมีสิทธิในการใช้บริการอย่างเท่าเทียมกัน¹⁵⁸

นอกจากนี้ ยังมีข้อกำหนดข้อยกเว้นเกี่ยวกับหลักว่าด้วยความต่อเนื่องไว้ในกรณีการนัดหยุดงานในบางประเทศ เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้กำหนดให้การนัดหยุดงานเป็นสิทธิหนึ่งตามรัฐธรรมนูญ¹⁵⁹ โดยรัฐอนุญาตให้ทุกคนผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ให้บริการสาธารณะสามารถนัดหยุดงานได้ อย่างไรก็ตาม การนัดหยุดงานนั้นต้องทำภายใต้ข้อจำกัดเกี่ยวกับเรื่องความต่อเนื่องของการให้บริการสาธารณะ ดังนั้นฝรั่งเศสจึงได้กำหนดตลกลไกในการแก้ไขปัญหาความต่อเนื่องของการบริการสาธารณะไว้ 2 กลไก กล่าวคือ การให้บริการขั้นต่ำ และการเข้าดำเนินการเอง¹⁶⁰ โดยการให้บริการขั้นต่ำ เป็นหลักการกำหนดให้การนัดหยุดงานไม่สามารถหยุดทั้งระบบแต่จะต้องมีบริการบางส่วน เพื่อมิให้เกิดผลเสียหายที่ร้ายแรงมากเกินไปต่อประชาชน อีกทั้งยังกำหนดให้ต้องมีการแจ้งการนัดหยุดงานให้หน่วยงานบังคับบัญชาทราบล่วงหน้าด้วย¹⁶¹ เพื่อให้รัฐสามารถเตรียมพร้อมรับมือได้อย่างทันท่วงที นอกจากนี้การกำหนดเรื่องการบริการขั้นต่ำไว้ รัฐยังสามารถเข้าดำเนินการเองได้หากพบว่าการใช้สิทธินัดหยุดงานนั้นเกินกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือหากการใช้สิทธินั้นอาจจะส่งผลเสียหายต่อประชาชน กรณีเช่นนี้รัฐสามารถตัดสินใจส่งคนเข้าไปดำเนินการแทนในกิจการนั้นชั่วคราวได้ เพื่อให้การบริการสาธารณะนั้นดำเนินต่อไปอย่างต่อเนื่อง¹⁶²

¹⁵⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 32.

¹⁵⁹ ข้อ 7 แห่งอารัมภบทของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1964.

¹⁶⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ. หน้า 49.

¹⁶¹ หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส เรื่อง ทฤษฎีทั่วไปเกี่ยวกับการบริการสาธารณะของฝรั่งเศส. หน้า 29.

¹⁶² นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ. หน้า 50.

หลักแนวคิดเรื่องการบริการสาธารณะของไทยและต่างประเทศนั้น ค่อนข้างคล้ายคลึงกัน โดยประเทศไทยก็ยึดหลักเกณฑ์ทั้ง 3 ประการดังกล่าวในการจัดทำบริการสาธารณะเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม พบว่าขอบเขตและเงื่อนไขของการให้บริการสาธารณะในแต่ละประเทศนั้นอาจจะแตกต่างกันในรายละเอียดอยู่บ้าง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับแนวการตีความของศาลและรายละเอียดของกฎหมายของแต่ละประเทศ

นอกจากการศึกษาเรื่องหลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะแล้ว ประเด็นสำคัญที่จะต้องพิจารณาในเรื่องบริการสาธารณะอีกประการก็คือสถานะของผู้จัดทำบริการสาธารณะ แม้ว่าโดยหลักแล้วรัฐมีหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่ด้วยเหตุผลที่กล่าวไว้ข้างต้น กล่าวคือ เพื่อลดภาระของหน่วยงานของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะด้วยตนเอง กฎหมายกำหนดให้รัฐอาจมอบหมายให้เอกชนเข้าจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐได้ นอกจากนี้ ปัจจุบันยังมีการแปรรูปกิจการของรัฐอันมีลักษณะเป็นการบริการสาธารณะเป็น “รัฐวิสาหกิจ” โดยให้รัฐยังเป็นผู้ถือหุ้นส่วนมากของกิจการนั้นอยู่ จึงเห็นได้ว่า ผู้ให้บริการสาธารณะในปัจจุบันนั้นจะไม่ใช่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ในหน่วยของรัฐเสมอไปแล้ว กิจการหลายกิจการในปัจจุบัน ผู้ให้บริการสาธารณะอาจเป็นเอกชนก็ได้

ดังนั้น ประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปก็คือประเด็นเรื่องสถานะของบุคคลที่ให้บริการสาธารณะ แน่แน่นอนว่าหากเป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ สถานะของบุคคลเหล่านี้ก็จะชัดเจน แต่หากผู้จัดทำบริการสาธารณะนั้นเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือบุคคลที่ทำงานในหน่วยงานเอกชนที่เข้าทำสัญญาจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ จะมีประเด็นปัญหาที่ต้องวิเคราะห์ต่อไปว่าบุคคลเหล่านี้และขอบเขตสิทธิเสรีภาพของบุคคลเหล่านี้เป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หรือไม่ และอำนาจในการควบคุมบุคคลเหล่านี้จะมีมากน้อยเพียงใด

หากพิจารณาในแง่ของ “อำนาจ” ของผู้จัดทำบริการสาธารณะ พบว่าโดยทั่วไปแล้วผู้จัดทำบริการสาธารณะนั้นมีอำนาจในทางปกครองอยู่ แม้ว่าตนจะเป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้ เนื่องจากรากฐานของการให้บริการสาธารณะนั้นมาจากหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น ผู้ที่ให้บริการสาธารณะจึงจำเป็นต้องใช้อำนาจรัฐอยู่ แม้ว่าในปัจจุบันจะมีการแปรรูปหน่วยงานของรัฐเป็นรัฐวิสาหกิจ และมีการให้หน่วยงานเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนรัฐในบางกิจการ

แต่ผู้ให้บริการสาธารณะทุกคนก็ยังคงมีอำนาจรัฐ เพื่อให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้สำเร็จลุล่วงได้

ในทางกลับกัน หากพิจารณาในแง่ของ “สถานะ” ของผู้จัดทำบริการสาธารณะ พบว่ามีได้เป็นไปในทิศทางเดียวกับอำนาจ กล่าวคือ มิใช่ว่าผู้จัดทำบริการสาธารณะทุกคนจะอยู่ภายใต้กฎระเบียบข้อบังคับหรือข้อจำกัดเดียวกันเสมอไป แม้ว่าผู้จัดทำบริการสาธารณะจะใช้อำนาจรัฐและมีอำนาจบังคับเหนือเอกชนอยู่ แต่ในการจำแนกสถานะของผู้จัดทำบริการสาธารณะนั้น จะต้องจำแนกตามหน่วยงานของผู้จัดทำบริการสาธารณะนั้น หากผู้จัดทำบริการสาธารณะนั้นเป็นข้าราชการก็จะมีสถานะเป็นข้าราชการและจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ หากผู้จัดทำบริการนั้นเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและต้องอยู่ภายใต้กฎระเบียบที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะของเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ หากผู้จัดทำบริการสาธารณะเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจก็จะมีสถานะเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจและต้องอยู่ภายใต้กฎระเบียบว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ และหากผู้จัดทำบริการสาธารณะเป็นเอกชนก็จะมีสถานะเป็นลูกจ้างของหน่วยงานเอกชนและต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเอกชนทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายคุ้มครองแรงงานหรือกฎหมายแรงงานสัมพันธ์

จึงสรุปได้ว่า ผู้จัดทำบริการสาธารณะนั้นไม่จำเป็นจะต้องมีสถานะเดียวกันเสมอไป แม้ว่าในการจัดทำจะต้องให้อำนาจทางปกครองก็ตาม การกำหนดระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ จึงมีความเข้มงวดแตกต่างกันไป และในบางครั้งในหน่วยงานหนึ่งอาจมีผู้จัดทำบริการสาธารณะหลายสถานะเข้าดำเนินการก็ได้ เช่น ในมหาวิทยาลัยของรัฐ อาจมีอาจารย์ผู้สอนที่มีสถานะเป็นข้าราชการ พนักงานของมหาวิทยาลัย และลูกจ้างชั่วคราว ทำงานอยู่ในมหาวิทยาลัยเดียวกันและทำหน้าที่สอนหนังสือในมหาวิทยาลัยและมีอำนาจในการประเมินผลนักศึกษาเหมือนกัน แต่สถานะของอาจารย์ทั้ง 3 ประเภทนี้ก็กลับแตกต่างกัน และกฎระเบียบข้อบังคับที่ใช้บังคับกับอาจารย์เหล่านี้ก็แตกต่างกัน

ดังนั้น การศึกษาในเรื่องการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐของโครงการวิจัยนี้ จึงมิได้มุ่งศึกษากฎหมายที่ใช้บังคับกับบุคคลทุกกลุ่มของผู้จัดทำบริการสาธารณะ แต่การวิจัยในโครงการนี้ มุ่งศึกษาเฉพาะกฎหมาย

ที่เกี่ยวข้องกับการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น นอกจากนี้ยังศึกษาไปถึงการรวมกลุ่มของพนักงานรัฐวิสาหกิจด้วย ส่วนกฎหมายเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการรวมกลุ่มของผู้จัดทำบริการสาธารณะที่เป็นหน่วยงานเอกชนนั้น จะอยู่นอกขอบเขตการศึกษาของโครงการวิจัยนี้

2.3 เจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในหลายประเทศ “ข้าราชการ” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” นั้น แม้จะเป็นบุคลากรในหน่วยงานของรัฐเหมือนกัน แต่ก็มีสถานะแตกต่างกัน อีกทั้งกฎหมายที่ใช้บังคับบุคลากรทั้งสองกลุ่มนี้ก็แตกต่างกันด้วย เช่น ในสหราชอาณาจักรได้แบ่งแยกคำว่า civil servant (ข้าราชการ) ออกจาก public employee (เจ้าหน้าที่ของรัฐ) โดยข้าราชการจะเป็นบุคลากรในหน่วยงานของรัฐที่ทำงานให้กับราชการส่วนกลาง ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือบุคลากรที่ทำงานให้กับหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น แต่สำหรับบางประเทศนั้น ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐแตกต่างกันตามลักษณะของงานที่ทำ หรืออาจจะแตกต่างกันตามลักษณะของสัญญาที่เข้าผูกพัน ซึ่งทำให้ทั้ง 2 กลุ่มนี้มีกฎหมายที่ใช้บังคับแตกต่างกัน ดังนั้น การศึกษาความแตกต่างของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงทำให้สามารถเปรียบเทียบแนวคิดและความแตกต่างของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในแต่ละประเทศได้ดียิ่งขึ้น

2.3.1 ความหมายและขอบเขตของ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามกฎหมายไทย เมื่อพิจารณาถึงนิยามความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามกฎหมายไทย พบว่ามีกฎหมายแต่ละฉบับให้ขอบเขตค่านิยามของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้แตกต่างกัน เช่น

- 1) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดนิยามของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ไว้ตามมาตรา 3 ดังนี้
“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า

(1) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงาน
 ในหน่วยงานทางปกครอง

(2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคล ซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ

(3) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงาน ทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (1) หรือ (2)

2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ได้กำหนดนิยามของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ไว้ตามมาตรา 4 ดังนี้

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น และเจ้าพนักงาน ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

3) พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดนิยามของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ไว้ตามมาตรา 4 ว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ซึ่งปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ

4) พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 และพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553 ได้กำหนดนิยามของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ไว้เหมือนกัน โดยให้ หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ

จึงสรุปได้ว่า คำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ไม่มีขอบเขตความหมายที่ชัดเจน ภายใต้กฎหมายไทย แต่จะเปลี่ยนแปลงไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้น ๆ ว่าต้องการให้มีขอบเขตใช้บังคับแก่ใครบ้าง พบว่าในกฎหมายบางฉบับ ข้าราชการ นั้นมีความหมายรวมอยู่ในคำว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย งานวิจัยนี้จึงไม่สามารถ นำคำนิยามของของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” มาจากกฎหมายฉบับหนึ่งฉบับใด เพื่อมากำหนดขอบเขตความหมายของคำนี้ได้ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงกำหนดขอบเขต ความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ของงานวิจัยนี้เอง ดังนี้

เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายความว่า พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงาน ราชการ หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานในกำกับของรัฐ รัฐวิสาหกิจและให้รวมถึง พนักงานขององค์การมหาชนด้วย

2.3.2 ความหมายและขอบเขตของ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามกฎหมายต่างประเทศ

(ก) ระบบเจ้าหน้าที่ของรัฐในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

บุคลากรในรัฐบาลกลาง (Central government employees) ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสสามารถแบ่งได้เป็นสองประเภท¹⁶³ คือ

1) ข้าราชการ (civil servants) โดยอยู่ภายใต้ the Civil Service Statute of 1984

2) ลูกจ้างของรัฐ (public employees) โดยอยู่ภายใต้กฎหมายมหาชนหรือเอกชน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับตำแหน่งหรือหน้าที่ (post)

ดังนั้น นอกจากข้าราชการแล้ว ลูกจ้างของรัฐที่แม้ไม่ได้มีสถานะเป็นข้าราชการ ก็เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทหนึ่งด้วย นอกจากนี้ พนักงานในรัฐวิสาหกิจและลูกจ้างในองค์การมหาชนนั้นก็เป็นที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอีกด้วย เนื่องจากแม้ว่ารัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชนจะมีได้เป็นหน่วยงานของรัฐ แต่ลักษณะการประกอบกิจการนั้นล้วนเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะทั้งสิ้น เพราะฉะนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐในสาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงประกอบไปด้วย ลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ พนักงานรัฐวิสาหกิจ และลูกจ้างในองค์การมหาชน

สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นกิจการที่รัฐเป็นเจ้าของ หรือมีเอกชนร่วมเป็นเจ้าของ เช่น

- 1) La Poste : ไปรษณีย์
- 2) France Télévisions : โทรทัศน์
- 3) Radio France : วิทยุกระจายเสียง
- 4) SNCF : การรถไฟ

¹⁶³ OECD. Human Resource Management Country Profiles: France. (16 December 2015). Available from: <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20France.pdf>

- 5) Régie autonome des transports parisiens : ดำเนินการเกี่ยวกับขนส่งสาธารณะ
- 6) Réseau ferré de France : ดำเนินการเกี่ยวกับทางรถไฟ
- 7) Nexter : ดำเนินการเกี่ยวกับการผลิตอาวุธ
- 8) Areva : ดำเนินการเกี่ยวกับกิจการพลังงานนิวเคลียร์และพลังงานทดแทน
- 9) Électricité de France : การไฟฟ้า
- 10) Aéroports de Paris : ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารจัดการสนามบิน
- 11) Française des Jeux : สลากกินแบ่ง
- 12) Dexia : ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการให้บริการทางการเงิน

องค์การมหาชนของสาธารณรัฐฝรั่งเศส เช่น¹⁶⁴

- 1) การอุดมศึกษาแห่งฝรั่งเศส (Météo-France)
- 2) โรงเรียนสอนความรู้ในระดับสูงเพื่อศึกษาเทคนิคที่ก้าวหน้าแห่งชาติ (École nationale supérieure de techniques avancées)
- 3) ศูนย์ศึกษาการอวกาศ (Centre national d'études spatiales)
- 4) ศูนย์ความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการวิจัยทางการเกษตรเพื่อการพัฒนา (Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement)
- 5) ศูนย์ภาพยนตร์แห่งชาติ (Centre national de la cinématographie)
- 6) ศูนย์วิจัยทางวิทยาศาสตร์ (Centre national de la recherche scientifique)

¹⁶⁴ คลังเอกสารสาธารณะ. องค์การมหาชนคืออะไร. (2 กุมภาพันธ์ 2559). แหล่งที่มา.http://www.openbase.in.th/http://%252Fwww.panyathai.or.th/wiki/index.php/องค์การมหาชน_คืออะไร

- 7) สำนักงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการทิ้งกากของเสียที่มีรังสี (Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs)
- 8) สถาบันวิจัยทางด้านสารสนเทศและเทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์แห่งเมืองตูลูส (Institut de recherché en informatique de Toulouse)
- 9) สถาบันภูมิศาสตร์แห่งชาติ (Institut géographique national (France))
- 10) สถาบันทางด้านสื่อภาพและเสียง (Institut national de l'audiovisuel)
- 11) สถาบันวิจัยทางด้านสุขภาพและการค้นคว้าทางการแพทย์ (Institut national de la santé et de la recherché médicale)
- 12) สถาบันสถิติและการศึกษาเกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์แห่งชาติ (Institut national de la statistique et des études économiques)
- 13) สถาบันศึกษาเพื่อการเรียนรู้และป้องกันรักษาสุขภาพแห่งชาติ (Institut national de recherché et d'éducation pour la santé)
- 14) สถาบันวิจัยเกี่ยวกับการขนส่งและความปลอดภัยในการขนส่งแห่งชาติ (Institut national de recherché sur les transports et leur sécurité)
- 15) สถาบันมะเร็งแห่งชาติ (Institut national du cancer)
- 16) สหการเทศบาล (Syndicat de communes) เป็นตัวอย่างองค์กรการมหาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งร่วมมือกันจัดตั้งขึ้น เพื่อทำบริการสาธารณะร่วมกัน
- 17) หอการค้าและอุตสาหกรรม (Chambre de commerce et d'industrie)
- 18) หอสมุดแห่งชาติ (Bibliothèque nationale de France)

ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่แต่ละประเภทนั้น มิได้อยู่ภายใต้กฎระเบียบ และข้อบังคับของกฎหมายฉบับเดียวกัน กล่าวคือ พนักงานรัฐวิสาหกิจก็จะอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเฉพาะของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ หรือในบางรัฐวิสาหกิจก็ไม่อยู่ภายใต้กฎหมายพิเศษใด แต่อยู่ภายใต้กฎหมายเอกชน เช่น EDF ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจดำเนินการเกี่ยวกับการไฟฟ้า หรือ GDF ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจดำเนินการเกี่ยวกับก๊าซ เป็นต้น ส่วนลูกจ้างในองค์การมหาชนนั้น ก็จะอยู่ภายใต้กฎหมายจัดตั้งเฉพาะขององค์การนั้น ซึ่งเป็นกฎหมายในระดับรัฐบัญญัติ¹⁶⁵

จึงสรุปได้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐในสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นประกอบไปด้วยลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ พนักงานรัฐวิสาหกิจ และลูกจ้างในองค์การมหาชน แต่ละกลุ่มนั้นล้วนมีกฎหมายเฉพาะของหน่วยงานตนใช้บังคับเจ้าหน้าที่เหล่านั้น นอกจากนี้ พนักงานรัฐวิสาหกิจบางแห่งก็อยู่ภายใต้กฎหมายเอกชนทั่วไป

(ข) ระบบเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศญี่ปุ่น

นอกจากข้าราชการทั่วไปและข้าราชการพิเศษที่ทำงานอยู่ในหน่วยงานของรัฐแล้ว ยังมีลูกจ้างอื่นที่มีใช้ข้าราชการซึ่งทำงานในหน่วยงานของรัฐด้วย ลูกจ้างในหน่วยงานของรัฐประเภทนี้ไม่อยู่ภายใต้กฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน แต่จะอยู่ภายใต้กฎหมายแรงงานเอกชน นอกจากนี้ ประเทศญี่ปุ่นยังมีลูกจ้างของหน่วยงานรัฐส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินการกิจการเกี่ยวกับการบริการสาธารณะและรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในประเทศ ซึ่งบุคคลที่ทำงานให้รัฐบาลท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ก็เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย

¹⁶⁵ กิตยาภรณ์ ประยูรพรหม และพิมพ์ดาว จันทระขันธ์. องค์การมหาชนอิสระในกฎหมายมหาชนเศรษฐกิจฝรั่งเศส. (2 กุมภาพันธ์ 2559). แหล่งที่มา. <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=816>

ประเทศญี่ปุ่นมีรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นกิจการที่รัฐเป็นเจ้าของ หรือมีเอกชนร่วมเป็นเจ้าของ เช่น

- 1) Hokkaido Railway Company : ดำเนินการเกี่ยวกับการรถไฟ
- 2) Japan Freight Railway Company : ดำเนินการเกี่ยวกับการรถไฟ
- 3) Development Bank of Japan : ธนาคาร
- 4) Narita International Airport Corporation : ท่าอากาศยาน

พนักงานที่ทำงานในรัฐวิสาหกิจ การไปรษณีย์ การพิมพ์ธนบัตร แสตมป์ และการพิมพ์เหรียญกษาปณ์เหล่านี้ จะอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์¹⁶⁶ ซึ่งมีเนื้อหาสาระแตกต่างจากกฎหมายระเบียบข้าราชการและไม่เหมือนกับกฎหมายแรงงานเอกชน ต่อมาได้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ทำให้รัฐวิสาหกิจเหล่านี้อยู่ภายใต้กฎหมาย Basic Law on Independent Administrative Institution of 1999 และต่อมาในปี พ.ศ. 2558 เปลี่ยนชื่อเป็น Labour Relation Law concerning Administrative Executive Agencies 2015¹⁶⁷

นอกจากนี้ ยังมีกิจการที่มีลักษณะเป็นการบริการสาธารณะอีกจำนวนมากที่เริ่มแปรรูปออกมาเป็นบริษัทเอกชนเต็มรูปแบบ เช่น บางบริษัทในกลุ่ม JR Railways Group ซึ่งให้บริการขนส่งทางรถไฟ ไม่ว่าจะเป็น JR East, JR Central หรือ JR West เป็นต้น การแปรรูปเป็นบริษัทเอกชนเหล่านี้ทำให้ผู้ที่ทำงานในบริษัทเหล่านี้เป็นลูกจ้างตามกฎหมายเอกชน และมีสิทธิหน้าที่เช่นเดียวกับลูกจ้างทั่วไป ถึงแม้ว่ากิจการที่ดำเนินการจะมีรูปแบบเป็นบริการสาธารณะก็ตาม นอกจากนี้ ลูกจ้างในรัฐบาลท้องถิ่น เช่น ลูกจ้างทางรถไฟท้องถิ่น รถราง การคมนาคมทางรถยนต์ ก๊าซและประปา เหล่านี้จะอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ท้องถิ่น¹⁶⁸

¹⁶⁶ Tadashi A. Hanami et al. (2015). **Labour Law in Japan**. Second Edition (The Netherlands: Wolters Law International, p. 70.

¹⁶⁷ Ibid.

¹⁶⁸ Ibid.

เห็นได้ว่า ลักษณะของแต่ละวิสาหกิจในญี่ปุ่นนั้นใช้กฎหมายบังคับแตกต่างกัน จึงต้องพิจารณาเป็นประเภทไปว่าจะต้องใช้กฎหมายใดบังคับอย่างไรก็ตาม วิสาหกิจที่ให้บริการสาธารณะในประเทศญี่ปุ่นนั้น เริ่มมีการแปรรูปเป็นกิจการของเอกชนเต็มรูปแบบมากขึ้น ซึ่งบุคคลากรในองค์กรเหล่านี้ก็จะอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเอกชน ไม่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายระเบียบข้าราชการหรือกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์แต่อย่างใด จึงเห็นได้ว่าแนวคิดของประเทศญี่ปุ่น จึงไม่ยึดติดว่ากิจการที่เป็นการให้บริการสาธารณะนั้นจะต้องเป็นกิจการที่รัฐดำเนินการเองหรือรัฐเป็นเจ้าของเสมอไป ทำให้กฎระเบียบต่าง ๆ ในเรื่องการแรงงานสัมพันธ์ของบุคคลกลุ่มนี้ เป็นไปตามมาตรฐานของเอกชนทั่วไปและไม่เข้มงวดมากเหมือนในอดีต

(ค) ระบบเจ้าหน้าที่ของรัฐในสหรัฐอเมริกา

ในการบังคับใช้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐนั้นได้ระบุนิยามของ “ข้าราชการ” ว่าได้แก่ปัจเจกชนที่ถือว่าจ้างโดยหน่วยงานของรัฐ แต่ไม่รวมถึงบุคคลต่างชาติหรือบุคคลที่ไม่ได้มีสัญชาติอเมริกันที่ถือว่าจ้างภายนอกสหรัฐอเมริกา ข้าราชการประเภท uniformed services¹⁶⁹ ผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ระดับบริหารเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการในส่วนกระทรวงการต่างประเทศ สำนักงานโทรคมนาคมระหว่างประเทศ สำนักงานวิจัยพัฒนาระหว่างประเทศ กระทรวงเกษตร หรือกระทรวงพาณิชย์ และบุคคลผู้เข้าร่วมการนัดหยุดงานซึ่งละเมิดต่อมาตรา 7311 ของบทบัญญัติในบรรพนี้¹⁷⁰

¹⁶⁹ 10 U.S.C. § 101(a)(5) (Uniformed Services หมายถึง กิจการเกี่ยวกับทหาร การบริหารจัดการมหาสมุทรและบรรยากาศ และการให้บริการสาธารณสุข).

¹⁷⁰ 5 U.S.C. § 7103(a)(2).

นอกจากนี้ หน่วยงานของรัฐนั้นต้องเป็นหน่วยงานฝ่ายบริหารเท่านั้น รวมถึงองค์กรที่รัฐไม่ได้สนับสนุนงบประมาณโดยตรง องค์กรทหารผ่านศึก และกระทรวงสวัสดิการทหารผ่านศึก หอสมุดคองเกรส สำนักงานสิ่งพิมพ์รัฐบาล และสถาบันสมิธโซเนียน แต่ไม่รวมถึงหน่วยงานที่ได้ระบุไว้ ได้แก่ กรมบัญชีกลาง (Government Accounting Office; GAO) สำนักงานสอบสวนกลาง (Federal Bureau of investigation; FBI) สำนักข่าวกรองกลาง (Central Intelligence Agency; CIA) และสำนักงานความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Agency; NSA) รัฐวิสาหกิจหุบเขาเทนเนสซี (Tennessee Valley Authority) คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ (Federal Labor Relations Authority) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทแรงงาน (Federal Service Impasses Panel) หรือหน่วยงานตำรวจลับของสหรัฐอเมริกา (United States Secret Service)¹⁷¹ เนื่องจากหน่วยงานเหล่านี้มีกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของตนเองโดยเฉพาะ และไม่รวมถึงข้าราชการไปรษณีย์ที่มีกฎหมายในเรื่องแรงงานสัมพันธ์เฉพาะของตนเองด้วย

จะเห็นได้ว่าหากแบ่งประเภทตามการบังคับใช้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์นั้น จะแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือข้าราชการทั่วไปที่ต้องบังคับเรื่องแรงงานสัมพันธ์ตามกฎหมาย Civil Service Reform Act of 1978 กับเจ้าหน้าที่ที่มีกฎหมายกำหนดเรื่องแรงงานสัมพันธ์ไว้โดยเฉพาะ ซึ่งเจ้าหน้าที่เหล่านี้ไม่ใช้กฎหมาย National Labor Relations Act บังคับเนื่องจากกฎหมายแรงงานสัมพันธ์เอกชนนี้ห้ามมิให้ใช้บังคับกับลูกจ้างที่ทำงานในส่วนราชการ ไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการส่วนกลาง ส่วนมลรัฐ หรือราชการท้องถิ่น

นอกจากนี้ ยังมีรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นกิจการที่รัฐเป็นเจ้าของ เหล่านี้มีหน้าที่หลักในการบริการสาธารณะ เช่น

- 1) Amtrack : กิจการเกี่ยวกับการรถไฟ
- 2) Commodity Credit Corporation : ดำเนินการเกี่ยวกับการช่วยเหลือราคาสินค้าด้านการเกษตร

¹⁷¹ 5 U.S.C. § 7103(a)(3)

- 3) Export-Import Bank of the United States : ธนาคารเพื่อการนำเข้าและส่งออก
- 4) Corporation for Public Boardcasting : กิจการเกี่ยวกับการแพร่ภาพและการกระจายเสียง
- 5) Legal Service Corporation : กิจการเกี่ยวกับการบริการด้านกฎหมาย
- 6) Pension Benefit Guarantee Corporation : กิจการดูแลเกี่ยวกับการประกันผลประโยชน์ของผู้เกษียณอายุ

ซึ่งกิจการเหล่านี้ มีกฎหมายที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะเจาะจง เช่น ผู้ที่ทำงานในกิจการรถไฟ ก็จะต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย Railway Labor Act จึงไม่ใช่กฎหมาย Civil Service Reform Act บังคับกับพนักงานรัฐวิสาหกิจกลุ่มนี้

(ง) ระบบเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศมาเลเซีย

รัฐธรรมนูญของประเทศมาเลเซียกำหนดให้กิจการดังต่อไปนี้ เป็นกิจการที่เป็นบริการสาธารณะ¹⁷²

- 1) งานราชการทั่วไปของสหพันธรัฐ (General Public Service of the Federation)
- 2) งานราชการของมลรัฐ (Public Service of the States)
- 3) งานบริการสาธารณะร่วม (Joint Public Service)
- 4) งานบริการการศึกษา (Education Service)
- 5) งานด้านตุลาการและการบริการด้านกฎหมาย (Judicial and Legal Service)
- 6) งานด้านตำรวจ (Police Force)
- 7) งานด้านกการทหาร (Armed Forces)

¹⁷² The Federal Constitution of Malaysia 1957, Article 132.

ดังนั้น จะเห็นได้ว่ากิจการที่เป็นบริการสาธารณะไม่จำเป็นต้องดำเนินการโดยข้าราชการเท่านั้น ในบางครั้ง การบริการสาธารณะนั้นดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น หรือลูกจ้างของหน่วยงานภาครัฐที่มีได้อยู่ในระบบราชการ ทำให้บุคคลที่ให้บริการสาธารณะเหล่านี้มิใช่ข้าราชการและอยู่ภายใต้ข้อบังคับอื่นที่มีใช้ระเบียบข้าราชการ¹⁷³

นอกจากข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว ประเทศมาเลเซียยังมีรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นกิจการที่รัฐเป็นเจ้าของหรือมีเอกชนร่วมเป็นเจ้าของ เช่น

- 1) Affin Bank : ธนาคาร
- 2) Axiata : ดำเนินการเกี่ยวกับการโทรคมนาคม
- 3) CIMB : ธนาคาร
- 4) Malaysia Airlines : สายการบิน
- 5) Malaysia Airport : ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการท่าอากาศยาน
- 6) Maybank : ธนาคาร
- 7) Malaysia Building Society Berhad : ธนาคาร
- 8) Petronas : ดำเนินการเกี่ยวกับน้ำมันและก๊าซ
- 9) Prasarana Malaysia : ดำเนินการเกี่ยวกับขนส่งสาธารณะ
- 10) Sime Darby : กลุ่มกิจการด้านอุตสาหกรรม เกษตรกรรม ยานยนต์ พลังงาน สาธารณสุข ฯลฯ
- 11) Telekom Malaysia Berhad : ดำเนินการเกี่ยวกับการโทรคมนาคม
- 12) Tenaga Nasional : การไฟฟ้า
- 13) UEM Group : ดำเนินการเกี่ยวกับวิศวกรรมและการก่อสร้าง

ลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ไม่เป็นข้าราชการ จึงไม่อยู่ภายใต้ระเบียบข้าราชการ แต่อยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกับลูกจ้างในภาคเอกชน

¹⁷³ Marina Netto. (2009). *Contracts of Employment & Malaysia Industrial Law*. 1st edition. Ellen Burke, p. 450. see Mohd Ahmad v. Yang Di, Pertua Majlis Daerah, Jempol, Negeri Sembilan & Anor, 3 CLJ 13 (1997).

(จ) ระบบเจ้าหน้าที่ของรัฐในราชอาณาจักรสเปน

Civil Service Basic Statute มาตรา 8 ได้กำหนดแบ่งแยก public servant ออกเป็น 4 กลุ่ม คือ 1) ข้าราชการ (Civil Servants) 2) เจ้าหน้าที่งานชั่วคราว (Interim official) 3) บุคลากรทางด้านแรงงานไม่ว่าจะเป็นการกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน ถาวร หรือ ชั่วคราว (labor personnel, either fixed, permanent or temporary time) 4) ลูกจ้างชั่วคราว (Temporary employee)

จากการแบ่งกลุ่มของ public servants ข้างต้น พบว่า บุคลากรในหน่วยงานของรัฐนั้นสามารถแบ่งแยกออกได้เป็น 2 ประเภทหลัก คือ¹⁷⁴

1) กลุ่ม Civil Servants ซึ่งเป็นข้าราชการที่จะต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย Civil Service Basic Statute

2) กลุ่ม Non-Civil Servants เป็นกลุ่มลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งจะไม่ตกอยู่ภายใต้กฎหมาย Civil Service Basic Statute แต่จะอยู่ภายใต้กฎหมายคุ้มครองแรงงานดังเช่นกฎหมายของภาคเอกชนทั่วไป ซึ่งปัจจุบัน พบว่ามีลูกจ้างที่อยู่ในฐานะเช่นนี้เข้ามาทำงานให้กับภาครัฐมากขึ้น ซึ่งเรียกปรากฏการณ์นี้ว่า “laboralizacion” หรือแปลว่าการเปลี่ยนหน่วยงานในภาครัฐให้มาอยู่ภายใต้กฎหมายแรงงาน¹⁷⁵

ในช่วง ค.ศ. 1985 ราชอาณาจักรสเปนเริ่มมีการแปรรูปกิจการเป็นรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลทางสภาพเศรษฐกิจของประเทศที่ตกต่ำ ปัญหาภาวะขาดทุนของกิจการที่ดำเนินการโดยรัฐ และเพื่อเป็นการเปิดตลาดไปเวทีระดับนานาชาติ¹⁷⁶

¹⁷⁴ Public Employment in European Union Member State, Ministry of the Presidency (Madrid: 2010). Available from http://www.dgaep.gov.pt/upload/RI_estudos%20Presid%C3%AAncias/Public_Employment_EUMS.pdf page: 225 Public_Employment_EUMS.pdf, p.225.

¹⁷⁵ Cristina Juarranz de la Fuente. Innovations to the Spanish public employment system. (16 December 2015). Available from <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/caimed/unpan028996.pdf>, p. 3-5,

¹⁷⁶ Laura Cabeza Garcia & Silvia Gómez Anson. (2007). The Spanish Privatisation Process: implications on the performance of divested firms. **International Review of Financial Analysis**, vol.16, no. 4, pp. 390-409.

ซึ่งจากการแปรรูปกิจการเหล่านี้ ทำให้บุคลากรที่ทำงานในหน่วยงานรัฐดังกล่าว ไม่มีฐานะเป็นข้าราชการและไม่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย Civil Service Basic Statute อีกต่อไป

ปัจจุบันราชอาณาจักรสเปนมีรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นกิจการที่รัฐเป็นเจ้าของ หรือ มีเอกชนร่วมเป็นเจ้าของ เช่น

- 1) Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF): ดำเนินการเกี่ยวกับการสร้างและบริหารจัดการรางรถไฟ
- 2) Renfe Operadora: ดำเนินการเกี่ยวกับการรถไฟ
- 3) ENAIRE: ดำเนินการควบคุมการจราจรทางอากาศ
- 4) Aena: ดำเนินการบริหารจัดการท่าอากาศยาน
- 5) Navantia: ดำเนินการเกี่ยวกับการต่อเรือ
- 6) Correos: ดำเนินการเกี่ยวกับการไปรษณีย์
- 7) Enagas: ดำเนินการเกี่ยวกับก๊าซธรรมชาติ
- 8) Red Electrica de España: การไฟฟ้า
- 9) Loterías y Apuestas del Estado: สลากกินแบ่ง
- 10) Bankia: การธนาคาร
- 11) Airbus/EADS: ดำเนินการเกี่ยวกับอุตสาหกรรมเครื่องบิน

2.4 เสรีภาพและการจำกัดเสรีภาพของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศ

จากที่ได้กล่าวถึงหลักทฤษฎีในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ในตอนต้นของบทนี้แล้ว พบว่า การจำกัดสิทธิเสรีภาพของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในแต่ละประเทศนั้นอยู่ในระดับที่แตกต่างกัน การศึกษาในภาพรวมของการจำกัดสิทธิเสรีภาพของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในแต่ละประเทศนั้น จะทำให้เข้าใจถึงระดับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประเทศนั้น ๆ รวมถึงการให้น้ำหนักการคุ้มครองประโยชน์ของรัฐ เพื่อให้เข้าใจข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพของแต่ละประเทศ อันเป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์ต่อไป

2.4.1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

(ก) เสรีภาพของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในสาธารณรัฐฝรั่งเศส รัฐธรรมนูญได้กำหนดสิทธิเสรีภาพของประชาชนชาวฝรั่งเศสไว้เพื่อรับรองสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองฝรั่งเศสทุกคนให้ได้รับการคุ้มครองภายใต้กฎหมายซึ่งได้กำหนดไว้ในหมวด 5 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับรัฐบาล มาตรา 34 บัญญัติว่า “รัฐสภาเป็นผู้ตรารัฐธรรมนูญ โดยเป็นรัฐธรรมนูญที่กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิแห่งพลเมืองและหลักประกันขั้นพื้นฐานสำหรับประชาชนในการใช้สิทธิเสรีภาพรวมตลอดถึงการเกณฑ์แรงงานและทรัพย์สินของพลเมืองเพื่อประโยชน์ในการป้องกันประเทศ”¹⁷⁷ จึงเป็นหน้าที่ของรัฐสภาที่จะตรารัฐธรรมนูญที่กำหนดสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองฝรั่งเศสทุกคน

นอกจากรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้รัฐสภาออกรัฐธรรมนูญที่กำหนดสิทธิเสรีภาพของพลเมืองแล้ว ยังมีการประกาศเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ในคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ซึ่งประกาศรับรองเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789¹⁷⁸ โดยเนื้อหาของคำประกาศดังกล่าวประกอบไปด้วยการรับรองสิทธิมนุษยชน และการรับรองสิทธิพลเมือง และในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันปี ค.ศ. 1958 ได้ยืนยันถึงความเกี่ยวข้องกับประกาศดังกล่าวทั้งฉบับไว้ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับด้วย¹⁷⁹

¹⁷⁷ ชาลส์ แซงต์-ค็องต์ และ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2549). **คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

¹⁷⁸ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2547). **หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ**. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, หน้า 62-63.

¹⁷⁹ คำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ลงวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958 “ประชาชนชาวฝรั่งเศสขอแสดงความยึดมั่นในหลักสิทธิมนุษยชนและหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติซึ่งได้บัญญัติไว้ในปฏิญญาสิทธิมนุษยชนและพลเมือง เมื่อปี ค.ศ. 1789 ซึ่งได้รับการยืนยันและขยายความโดยคำปรารภของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. 1946 รวมทั้งบรรดาสถิติหน้าที่ที่กำหนดในกฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 2004” ที่ถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ลงวันที่ 1 มีนาคม ค.ศ. 2005.

สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ ได้คือ

1) เสรีภาพส่วนบุคคล (les libertés individuelle) เช่น เสรีภาพในการเดินทางและการเลือกที่อยู่อาศัย สิทธิและเสรีภาพในการสมรส¹⁸⁰ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและความเชื่อ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นโดยการพูด เขียน พิมพ์ และสื่อสารด้วยความหมายอื่น ๆ¹⁸¹ เสรีภาพในทางวิชาการ¹⁸² เสรีภาพในการรวมกลุ่มกันหรือเป็นสมาคมและการชุมนุมอย่างสงบ¹⁸³

2) เสรีภาพทางการเมือง (les libertés politiques) เช่น เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง กลุ่มการเมือง และเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองของแต่ละคนได้อย่างอิสระ¹⁸⁴

¹⁸⁰ เว้นแต่เป็นกรณีแต่งงานกันโดยกล้อฉลเพื่อให้ได้มาซึ่งสัญชาติฝรั่งเศส โดยเป็นการแต่งงานที่ไม่เป็นความจริง (มูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย. รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง กฎหมายที่มีบทบัญญัติไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ. หน้า 106.)

¹⁸¹ มาตรา 11 แห่งคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ว่า “การติดต่อสื่อสารกันทางความคิดและความคิดเห็นเป็นสิทธิที่มีค่าที่สุดประการหนึ่งของบุคคลแต่ละคน พลเมืองแต่ละคนมีสิทธิที่จะพูด เขียน พิมพ์ได้อย่างอิสระ” (อ้างถึงใน มูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย. รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง กฎหมายที่มีบทบัญญัติไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ. หน้า 107.) การจำกัดเสรีภาพจะทำได้เฉพาะกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้ เช่น เพื่อความมั่นคงและศีลธรรมอันดี เป็นต้น

¹⁸² ในเรื่องการจัดหลักสูตรการเรียนการสอน ฯลฯ ได้มีคำพิพากษาตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส เลขที่ 83-165 DC ลงวันที่ 20 มกราคม ค.ศ. 1984 ตัดสินในเรื่องดังกล่าวไว้ (อ้างใน มูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย. รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง กฎหมายที่มีบทบัญญัติไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ. หน้า 107.)

¹⁸³ รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1901 และรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 16 สิงหาคม ค.ศ. 1901 (อ้างใน มูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย. รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง กฎหมายที่มีบทบัญญัติไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ. หน้า 108.)

¹⁸⁴ มาตรา 3 แห่งรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนชาวฝรั่งเศส ซึ่งใช้อำนาจนั้นผ่านผู้แทนของตนและการออกเสียงประชามติ”

3) เสรีภาพด้านเศรษฐกิจและสวัสดิการสังคม (les libertés économiques et sociales)¹⁸⁵ เช่น กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน เสรีภาพในการประกอบกิจการ หรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรี เสรีภาพในการจัดตั้งองค์การสหภาพแรงงาน¹⁸⁶ เสรีภาพในการนัดหยุดงาน¹⁸⁷

โดยทั่วไปแล้ว ประชาชนทุกคนไม่ว่าจะประกอบอาชีพใด จะเป็นข้าราชการหรือไม่ ก็จะต้องได้รับการคุ้มครองในเรื่องสิทธิเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็สิทธิทางสังคม¹⁸⁸ สิทธิในการประกอบอาชีพ สิทธิในวันหยุดวันลาต่าง ๆ¹⁸⁹ สิทธิในการแสดงออกทางการเมืองหรือทำงานกับพรรคการเมือง¹⁹⁰ และสิทธิในการรวมกลุ่ม¹⁹¹ อย่างไรก็ตาม ในบางกรณี รัฐก็มุ่งให้สิทธิประโยชน์พิเศษบางประการให้แก่ข้าราชการมากกว่าประชาชนทั่วไป เนื่องจากลักษณะพิเศษของข้าราชการหรือเพื่อเป็นสวัสดิการให้แก่ข้าราชการและเป็นแรงจูงใจในการเข้าทำงานในภาครัฐโดยสิทธิที่บัญญัติไว้เฉพาะสำหรับข้าราชการมีดังนี้

1) สิทธิในการดำรงตำแหน่งในสถานิติบัญญัติได้ในขณะที่ยังดำรงตำแหน่งข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่โดยไม่ต้องลาออกจากตำแหน่งที่ดำรงอยู่ (Right to contest elections)¹⁹²

¹⁸⁵ มูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย. (2547). รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง กฎหมายที่มีบทบัญญัติไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, หน้า 104.

¹⁸⁶ คำปรารภของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 โดยถูกรับรองให้มีผลโดยรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1958 (ฉบับปัจจุบัน) ด้วย

¹⁸⁷ คำพิพากษาศาลฎีกาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส เลขที่ 79-105 DC ลงวันที่ 25 กรกฎาคม ค.ศ. 1979

¹⁸⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์. สหภาพข้าราชการ. (16 ธันวาคม 2558). แหล่งที่มา : www.publaw.net

¹⁸⁹ มาตรา 21 แห่งรัฐธรรมนูญที่ 83-643

¹⁹⁰ ในประเทศอินเดีย, อังกฤษ และสหรัฐอเมริกาไม่ได้ให้สิทธินี้แก่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐแต่อย่างใด หน้า 28 of Unit 24 – right of public servants

¹⁹¹ รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 1881 และรัฐบัญญัติลงวันที่ 28 มีนาคม ค.ศ. 1907

¹⁹² มาตรา 7 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับที่ 83-634

2) เสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน (la liberté syndicales) ได้รับการรับรองจากคำปรารภของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1946 ตามมาตรา 8 แห่งรัฐบัญญัติที่ 83-634

- สิทธิที่จะจัดตั้งองค์การสหภาพข้าราชการ
- สิทธิที่จะเข้าร่วมและใช้สิทธิของสมาชิกสหภาพข้าราชการ
- สหภาพข้าราชการดังกล่าวมีสิทธิที่จะฟ้องร้องได้ (Right to sue) และสิทธิที่จะอุทธรณ์ต่อศาลที่มีอำนาจในเรื่องกฎหมายในระดับรัฐบัญญัติที่เกี่ยวกับสถานะของข้าราชการและในเรื่องคำวินิจฉัยของบุคคลที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์โดยรวมของข้าราชการ (โดยสิทธิในเรื่องการจัดตั้งองค์การสหภาพข้าราชการและการเข้าร่วมและใช้สิทธิของสมาชิกสหภาพข้าราชการ นี้ก็ได้รับการรับรองสิทธิสำหรับองค์กรข้าราชการตำรวจ (personnel of National Police) เช่นกัน ตามมาตรา L411-3¹⁹³)

3) สิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองจากการทำงานหรือตำแหน่ง (Right to vindication of his acts or character) โดยข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีสิทธิที่จะฟ้องต่อศาลในเรื่องการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทโดยฝ่ายปกครอง (administrative decision) ที่เป็นโทษต่อประโยชน์ส่วนรวมของข้าราชการหรือในกรณีที่มีการละเมิดกฎหมายหรือบรรทัดฐานของการบริหารงานบุคคล (personnel administration)¹⁹⁴

4) สิทธิที่จะได้บำเหน็จบำนาญ (pension and social security)¹⁹⁵

5) สิทธิประโยชน์ด้านครอบครัวสำหรับบุคคลที่มีบุตรซึ่งยังพึ่งพาตนเองไม่ได้ (dependent child)¹⁹⁶

¹⁹³ Homeland Security Code (Code de la sécurité intérieure) ถูกเพิ่ม Article L411-3 โดย Ordinance No. 2012-351 of 12 March 2012 on the legislative part of the Internal Security Code – Ordonnance n° 2012-351 du 12 mars 2012 relative à la partie législative du code de la sécurité intérieure กำหนดรายละเอียด โดย decree : Articles L. 2135-1 to L. 2135-6 แห่งประมวลกฎหมายแรงงาน

¹⁹⁴ Unit 24 – right of public servants. (16 ธันวาคม 2558). แหล่งที่มา <http://www.hreat.org/impletter/Unit-24.pdf> p. 28.

¹⁹⁵ Act No. 83-643, Article 20-3

¹⁹⁶ Act No. 83-643, Article 20-4

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าข้าราชการจะได้รับสิทธิเสรีภาพที่ใกล้เคียงกับประชาชนทั่วไป แต่เนื่องจากข้าราชการเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐและกระทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก จึงไม่สามารถได้รับสิทธิเสรีภาพเช่นเดียวกับประชาชนทั่วไปได้ในทุกกรณี ดังนั้น จึงมีบทบัญญัติเฉพาะในบางเรื่องที่กำหนดให้สิทธิเสรีภาพของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐบางประการแตกต่างไปจากสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั่วไป

(ข) การจำกัดเสรีภาพของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

การจำกัดของสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนมากเป็นการจำกัดในกรณีที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ โดยการจำกัดสิทธิเสรีภาพเหล่านั้นได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และบางส่วนถูกบัญญัติไว้ในรัฐบัญญัติฉบับที่ 83-634 ลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 ด้วย ตัวอย่างเช่น

1) การจำกัดในเสรีภาพในการพูดและแสดงออก¹⁹⁷ โดยหลักแล้วข้าราชการได้รับการรับรองในสิทธิเสรีภาพเรื่องนี้ตามมาตรา 6 แห่งรัฐบัญญัติฉบับที่ 83-634 ลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 กำหนดเรื่องสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ อย่างไรก็ตาม เสรีภาพประเภทนี้ถูกจำกัดห้ามไม่ให้กระทำไปในลักษณะที่เป็นการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นทางการเมืองโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ “หรือการแสดงความคิดเห็นส่วนตัวโดยวิจารย์หน่วยงานซึ่งตนทำงานอยู่ เว้นเสียแต่เป็นการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลหรือการแสดงมุมมองที่แตกต่างจากนโยบายทั่วไปของรัฐบาล (the general policy of government) นอกเวลาราชการ”¹⁹⁸

¹⁹⁷ Article 6 “Freedom of opinion is guaranteed to civil servants” (La liberté d’opinion est garantie aux fonctionnaires.)

¹⁹⁸ Unit 24 – right of public servants. (16 ธันวาคม 2558). แหล่งที่มา <http://www.hreat.org/impletter/Unit-24.pdf> p. 28.

2) การจำกัดสิทธิที่จะจัดตั้งองค์การสหภาพข้าราชการ กำหนดให้ข้าราชการบางประเภทที่ไม่สามารถจัดตั้งสหภาพได้ เช่น ข้าราชการฝ่ายปกครองและข้าราชการทหาร¹⁹⁹

3) การจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีข้อจำกัดห้ามข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทำงานในภาคราชการและภาคเอกชนในเวลาเดียวกัน²⁰⁰ โดยมีข้อยกเว้นที่บัญญัติไว้ในกฎที่ออกในปี 1936 และตามกฎหมายอื่นที่รวมถึงการสอนหรือการทำวิจัยเรื่องเกี่ยวกับวิทยาศาสตร์หรือเทคโนโลยี²⁰¹ จำกัดการถือหุ้นหรือรับประโยชน์ที่ได้เนื่องจากการถือหุ้นนั้นและความสามารถจัดการทรัพย์สินมรดกส่วนตัวหรือของครอบครัวได้ตามมาตรา 25 III. และจำกัดการแสดงออกทางความคิดเห็นได้มาซึ่งผลผลิต ตามมาตรา 112-1, 112-2 และ 112-3 ของประมวลกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา ภายใต้มาตรา 26²⁰² อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดดังกล่าวกำหนดให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถทำและหาประโยชน์จากงานอันมีลักษณะเป็นกิจการของเอกชนได้ เช่น การทำวิจัยหรือการสร้างสรรคงานที่เป็นทรัพย์สินทางปัญญา ภายใต้เงื่อนไขว่าจะต้องได้รับอนุญาตจากผู้บังคับบัญชาและเปิดเผยค่าตอบแทนที่ได้รับ โดยหากข้าราชการไม่ปฏิบัติตามหลักดังกล่าว ข้าราชการนั้นก็จะได้รับโทษทางวินัย ตั้งแต่ตักเตือนไปถึงขั้นไล่ออก²⁰³

4) การจำกัดเรื่องการทำงานในภาคเอกชนของข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐภายหลังจากออกจากตำแหน่งหน้าที่²⁰⁴ ซึ่งข้อจำกัดดังกล่าวกำหนดขึ้นในปี ค.ศ. 1946 อันเนื่องมาจากการเคลื่อนย้ายงานจากภาครัฐไปสู่ภาคเอกชนด้วยเหตุผลจากปัญหา

¹⁹⁹ มูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย. รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง กฎหมายที่มีบทบัญญัติไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ. หน้า 111.

²⁰⁰ Act No. 83-634 Article 25.

²⁰¹ Decree No. 84-431 of 6 June 1984 - s. 23 (V), s. 26.

²⁰² Code de la propriété intellectuelle 1992, Article L112-1.

²⁰³ Pierre-Christian Soccoja. (2007). *Ministry of Justice, France, Prevention of Corruption in State Administration: France*. Argentina: OCDE, p.1.

²⁰⁴ *Ibid.*, p. 4.

คำตอบแทนภาครัฐที่ต่ำกว่าภาคเอกชน ดังนั้น จึงมีการออกกฎหมายห้ามข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐลาออกจากภาครัฐและเข้าทำงานในภาคเอกชนภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้หลังจากที่ลาออก เพื่อป้องกันภาวะสมองไหล โดยกำหนดให้ก่อนที่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะลาออกและไปทำงานในภาคเอกชนจะต้องมีการปรึกษารื้อหรือกับคณะกรรมการก่อน และตาม Act on Modernization of Public service 2007 ได้กำหนดถึงระยะเวลาห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าทำงานในภาคเอกชนภายใน 3 ปีหลังจากที่ลาออกจากภาครัฐ และกำหนดโทษกรณีที่มีการฝ่าฝืนให้ปรับได้สูงสุดถึง 30,000 ยูโร²⁰⁵

ทั้งนี้ การจำกัดสิทธิเสรีภาพของข้าราชการนั้น กำหนดให้กระทำได้อย่างได้หลักการที่กำหนดไว้ ดังต่อไปนี้

1) หลักความเป็นกลาง (Neutrality)

โดยทั่วไป หลักความเป็นกลาง หมายถึง การปฏิบัติต่อกรณีที่เหมาะสมกันไป ในทางเดียวกันและไม่สามารถวินิจฉัยหรือเลือกปฏิบัติเพราะเหตุจากชาติกำเนิด (national origin) ศีลธรรม (morality) เพศ สัญชาติ เชื้อชาติ หรือศาสนา แต่ศาลได้เข้ามามีบทบาทในการวางหลักเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยการให้นิยามคำว่า “Duty to be reserved” ในกรณีที่ข้าราชการแสดงความคิดเห็นอย่างเปิดเผยต่อสาธารณชน เพื่อให้ระมัดระวังในคำและรูปแบบในการพูดที่ใช้เพื่อไม่ให้กระทบต่อส่วนได้เสียของหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ²⁰⁶ โดยศาลพิจารณาถึงปัจจัยต่าง ๆ ในการตัดสินว่าการกระทำของข้าราชการนั้นละเมิดต่อหลัก Duty to be reserved หรือไม่²⁰⁷ เช่น ปัจจัยเกี่ยวกับลำดับชั้นของตำแหน่งและความรับผิดชอบของข้าราชการ

²⁰⁵ Ibid. หน้า | 67

²⁰⁶ Klaus Decker. (2007). *A guide to the laws governing the conduct of French Public Servant*. France: World Bank.

²⁰⁷ “They also have to show a minimum of loyalty to the Republican institutions and in certain positions event to the government.” Source: Yves Gaudement, p.163.

กล่าวคือ หากเป็นข้าราชการในตำแหน่งที่มีความรับผิดชอบสำคัญก็ต้องถูกจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นมากกว่าข้าราชการในตำแหน่งอื่น ๆ²⁰⁸ ฐานะในการแสดงความคิดเห็นนั้น แสดงไปในฐานะตัวเองหรือว่าแสดงไปในฐานะตัวแทนของรัฐ นอกจากนี้ ความเห็นนั้นกระทบต่อระบบการบริหารราชการที่ดี (good working administration) หรือไม่²⁰⁹

2) หลักการบังคับบัญชา

หลักการดังกล่าวระบุว่าข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติตามราชการตามที่กำหนดไว้ภายใต้กรอบคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ดังนั้น การทำงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะถูกจำกัดให้ทำอยู่ภายใต้กรอบของคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น²¹⁰ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่จะอ้างสิทธิเสรีภาพในการกระทำการใดนอกจากคำสั่งที่ผู้บังคับบัญชาสั่งมิได้

2.4.2 ประเทศญี่ปุ่น

(ก) เสรีภาพของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศญี่ปุ่น

รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 ได้มีการกำหนดสิทธิและหน้าที่แก่พลเมืองชาวประเทศญี่ปุ่นไว้ในหมวด 3 ตั้งแต่มาตรา 10-40 โดยข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐก็เป็นพลเมืองของประเทศญี่ปุ่นด้วย ดังนั้นแล้วเสรีภาพของข้าราชการประเทศญี่ปุ่นย่อมมีลักษณะเป็นอย่างเดียวกันกับพลเมืองประเทศญี่ปุ่น เว้นแต่จะมีกฎหมายข้าราชการพลเมืองกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

²⁰⁸ Ibid.

²⁰⁹ Emmanuel Aubin, p.149; see Administrative court of Appeal in Paris, 21st of March 1996, Sako case.

²¹⁰ Article 25 “Civil servants shall devote their professional activity exclusively to the performance of the duties that are assigned. They may not engage in a gainful private professional activity of any kind. The conditions in which exceptions may be made to this prohibition on an exceptional basis shall be established by a decree of the Council of State.”

สำหรับเสรีภาพทั่วไปที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้สำหรับพลเมืองประเทศญี่ปุ่น ได้แก่ เสรีภาพทางความคิด²¹¹ เสรีภาพในการนับถือศาสนาและไม่นับถือศาสนา²¹² เสรีภาพในการรวมกลุ่ม จัดตั้งสมาคมรวมทั้งการพูดและสื่อความหมายอย่างเสรี²¹³ เสรีภาพในการเลือกหรือเปลี่ยนที่อยู่อาศัยหรืออาชีพของตนเอง トラบเท่าที่ไม่รบกวนต่อสวัสดิภาพของประชาชน²¹⁴ และเสรีภาพในการศึกษา²¹⁵

พบว่าเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้นี้มีลักษณะเป็นเสรีภาพทั่วไป เหมือนกับรัฐธรรมนูญของประเทศอื่น ๆ ซึ่งเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่พลเมืองของแต่ละประเทศพึงได้รับ ซึ่งเสรีภาพนี้เป็นของประชาชนทุกคนไม่ว่าจะเป็นข้าราชการหรือไม่ก็ตาม อย่างไรก็ตาม ข้าราชการนั้นอาจถูกจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพในบางกรณี ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้

(ข) การจำกัดเสรีภาพของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศญี่ปุ่น

แม้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีสิทธิและเสรีภาพส่วนมากเหมือนกับพลเมืองทั่วไปก็ตาม แต่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ยังมีหน้าที่ต้องทำงานเพื่อรับใช้พลเมืองและประเทศชาติ ดังนั้น หากข้าราชการสามารถใช้เสรีภาพได้เหมือนกับพลเมืองทั่วไปทุกประการ ก็อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะได้ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนแห่งชาติ ค.ศ. 1947 และแก้ไขปรับปรุงในปี ค.ศ. 2012 (The National Public Service 1947 amended by Act No.42 of 2012) ขึ้นมา โดยในหมวดที่ 7 เรื่องวินัยของข้าราชการพลเรือนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Service Discipline) ได้กำหนดข้อจำกัดในการใช้เสรีภาพของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ ดังนี้

²¹¹ The Constitution of Japan 1947, Article 19.

²¹² The Constitution of Japan 1947, Article 20.

²¹³ The Constitution of Japan 1947, Article 21 .

²¹⁴ The Constitution of Japan 1947, Article 22.

²¹⁵ The Constitution of Japan 1947, Article 23.

1) ข้อจำกัดเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในทางแรงงานสัมพันธ์ ห้ามข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐประท้วงนัดหยุดงานหรือกระทำการให้เกิดความล่าช้าหรือกระทำการอื่นใดที่เป็นเป็นปฏิปักษ์ต่อสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำโดยจงใจร่วมกันวางแผน ยั่วยุหรือเป็นการกระทำใด ๆ ที่ผิดกฎหมาย²¹⁶

2) ข้อจำกัดเกี่ยวกับเสรีภาพในการแสดงออก ห้ามข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอันใดอันเป็นการทำลายชื่อเสียงต่อตำแหน่งงานหรือทำให้เสื่อมเสียเกียรติต่อตำแหน่งงานราชการ²¹⁷

3) ข้อจำกัดเกี่ยวกับเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ห้ามไม่ให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐรับทำงานเกินกว่าหนึ่งตำแหน่งขึ้นไปในเวลาเดียวกัน²¹⁸ ห้ามลงสมัครรับเลือกตั้งตำแหน่งเกี่ยวกับทางการเมือง และห้ามเข้าไปเป็นพนักงานที่ปรึกษาทางการเมืองหรือตำแหน่งอื่นในพรรคการเมืองหรือองค์กรทางการเมืองที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน²¹⁹ หรือเป็นที่ปรึกษาบริษัทเอกชนหรือองค์กรอื่นใดที่มีวัตถุประสงค์เพื่อทางการค้า เว้นแต่ได้รับความเห็นชอบจากหัวหน้างานแล้ว²²⁰

เมื่อพิจารณาการจำกัดเสรีภาพต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายแล้ว พบว่าสาเหตุของการจำกัดเสรีภาพนั้นอาจมาจากเหตุผล 3 ประการด้วยกัน ดังนี้

1) หลักประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) จะเห็นได้ว่าแม้ข้าราชการจะมีเสรีภาพเหมือนกับประชาชนทั่วไปก็ตาม แต่ในอีกฐานะหนึ่งก็เป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีหน้าที่สำคัญคือทำให้บริการสาธารณะ ดังนั้น

²¹⁶ National Public Service Act (Act No.120 of October 21, 1947 as last amended by Act No.42 of 2012), Article 98.

²¹⁷ National Public Service Act (Act No.120 of October 21, 1947 as last amended by Act No.42 of 2012), Article 99.

²¹⁸ National Public Service Act (Act No.120 of October 21, 1947 as last amended by Act No.42 of 2012), Article 101.

²¹⁹ National Public Service Act (Act No.120 of October 21, 1947 as last amended by Act No.42 of 2012), Article 102.

²²⁰ National Public Service Act (Act No.120 of October 21, 1947 as last amended by Act No.42 of 2012), Article 103.

หากข้าราชการเหล่านั้นใช้เสรีภาพบางอย่างจนก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนหรือทำให้การบริการสาธารณะหยุดชะงักลงย่อมสร้างความเดือดร้อนให้กับส่วนรวมได้ ฉะนั้น จึงต้องมีกฎหมายมาจำกัดขอบเขตการใช้เสรีภาพของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2) หลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) พบว่ากฎหมายห้ามข้าราชการเข้าไปยุ่งเกี่ยวหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในองค์กรธุรกิจหรือพรรคการเมืองด้วยเหตุที่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเมื่อไปมีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียแล้วอาจทำให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปด้วยความไม่สุจริตหรือทำให้สาธารณชนขาดความเชื่อมั่นในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐนั้นได้หรืออาจทำให้สูญเสียความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ได้

3) การป้องกันความเสียหาย พบว่ามีกำหนดไม่ให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐนำเอาข้อมูลหรือประโยชน์อื่นใดที่ได้มาเพราะตำแหน่งงานไปใช้เป็นประโยชน์เพื่อตนเอง ซึ่งที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นนี้ก็เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐอยู่ในสถานะที่สามารถล่วงรู้ข้อมูลสำคัญ ๆ ที่เป็นความลับไว้มาก ดังนั้น ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงอาจนำข้อมูลนั้นไปใช้ประโยชน์ในทางมิชอบหรือเพื่อประโยชน์ส่วนตน

2.4.3 สหรัฐอเมริกา

(ก) เสรีภาพของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในสหรัฐอเมริกา

เสรีภาพของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในสหรัฐอเมริกาได้รับความคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกานั้น มีรากฐานมาจากการที่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านั้นเป็นพลเมืองของสหรัฐอเมริกา ซึ่งสิทธิเสรีภาพเหล่านี้รวมอยู่ในบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา โดยสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ ได้แก่ เสรีภาพเกี่ยวกับศาสนา การแสดงออก การพิมพ์ การโฆษณา และการชุมนุมรวมกลุ่มโดยสงบของประชาชน สิทธิในการมีไว้และครอบครองอาวุธ สิทธิในความปลอดภัยในร่างกาย เคหสถาน และทรัพย์สิน สิทธิในการได้รับกระบวนการพิจารณาคดีที่ถูกต้องเป็นธรรม สิทธิในการได้รับการพิจารณาคดีที่รวดเร็วและเปิดเผย สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาโดยลูกขุน สิทธิในเรื่องค่าประกันค่าปรับ

สิทธิอื่นที่ไม่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ อำนาจที่มีได้ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญหรืออำนาจที่มีได้ห้ามมลรัฐกระทำนั้น ถือว่าอำนาจนั้นเป็นของมลรัฐหรือของประชาชน เป็นต้น²²¹

(ข) การจำกัดเสรีภาพของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในสหรัฐอเมริกา

สิทธิเสรีภาพส่วนใหญ่ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในสหรัฐอเมริกาได้รับความคุ้มครองภายใต้รัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับพลเมืองทั่วไปของสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ตาม แนวคำพิพากษาของศาลได้มีการกำหนดจำกัดของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้บางประการ โดยสามารถแยกออกเป็นประเด็นย่อย ๆ ได้ดังนี้

1) เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (Freedom of Speech) ตาม First Amendment ในคดี *Pickering v. Board of Education (1968)*²²² ศาลได้วินิจฉัยถึงปัญหาในการชั่งน้ำหนักระหว่างเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของข้าราชการในฐานะที่เป็นพลเมืองคนหนึ่ง กับประโยชน์สาธารณะในฐานะที่เป็นข้าราชการ ซึ่งกรณีใดจะเป็นการกระทบต่อประโยชน์สาธารณะมากเกินไปจนสมควรนั้นต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป ดังนั้น เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของข้าราชการ อาจถูกจำกัดด้วยเหตุผลเรื่องประโยชน์สาธารณะอันเนื่องมาจากสถานะของความเป็นข้าราชการ²²³

2) เสรีภาพในการรวมกลุ่มและแสดงออกทางการเมือง (Freedom of Association and Political Activity) ตาม First Amendment ในเรื่องการรวมกลุ่มและแสดงออกทางการเมืองนั้น ศาลได้วินิจฉัยในคดี *United States Civil*

²²¹ มูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย. รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง กฎหมายที่มีบทบาทหน้าที่ที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ. (5 พฤศจิกายน 2557). แหล่งที่มา <http://www.lawreform.go.th/lawreform/images/th/content/en/375/>

²²² *Pickering v. Board of Education*, 391 U.S. 563 (1968)

²²³ Joseph R. Grodin, June M. Weisberger & Martin H. Malin. (2005). *Public Sector Employment: Cases and Materials*. Thomson West, p. 26.

*Service Commission v. National Association of Letter Carriers (1973)*²²⁴ ว่าเสรีภาพในการแสดงออกทางการเมืองของข้าราชการ ถูกจำกัดด้วยหลักการ 3 ประการ ประการแรก คือ ข้าราชการต้องบังคับใช้กฎหมายตามเจตนารมณ์ของ สภานิติบัญญัติ ไม่ใช่ตามเจตนารมณ์ของกลุ่มการเมือง ประการที่สอง คือ ข้าราชการ จะต้องไม่สร้างฐานอำนาจทางการเมือง และประการที่สาม คือ ข้าราชการจะต้อง ไม่ถูกกดดันโดยผู้บังคับบัญชาในเรื่องการแสดงออกทางการเมือง เพื่อให้การแสดงออกทางการเมืองนั้นเป็นไปตามความเชื่อของตนเองโดยเสรี²²⁵

3) สิทธิในการได้รับความคุ้มครองที่เท่าเทียมกัน (Equal Protection) ตาม Fourteenth Amendment ข้าราชการบางตำแหน่งนั้น กฎหมายบังคับให้ ต้องเป็นพลเมืองอเมริกันเท่านั้น ซึ่งแม้จะเป็นการขัดต่อหลักความเท่าเทียมกัน ตาม Fourteenth Amendment ของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา แต่ในบางตำแหน่ง ที่สำคัญนั้น ศาลได้วินิจฉัยให้สามารถทำได้แม้ว่าจะขัดต่อหลักความเท่าเทียมกัน ก็ตาม เช่น ตำแหน่งทางการเมือง (คดี *Sugarman v. Dougall (1973)*)²²⁶ ตำรวจ (คดี *Foley v. Connelie (1978)*)²²⁷ เนื่องจากในตำแหน่งเหล่านี้ต้องการ ความรู้ความเข้าใจในสภาพสังคมอเมริกัน อย่างไรก็ตาม ในตำแหน่งอื่น ๆ เช่น โนตารีพับลิก (Notary Public) ศาลวินิจฉัยว่าหน้าที่ของโนตารีพับลิกนั้น ไม่จำเป็นต้องดำเนินการโดยพลเมืองอเมริกันเท่านั้น การกำหนดเงื่อนไขว่าจะต้อง เป็นพลเมืองอเมริกันเท่านั้น เป็นการกำหนดเงื่อนไขที่มากเกินไปจนสมควร ย่อมเป็นการ กระทำที่ละเมิดหลัก equal protection²²⁸ (คดี *Bernal v. Fainter (1984)*)²²⁹

²²⁴ United States Civil Service Commission v. National Association of Letter Carriers, 413 U.S. 548 (1973).

²²⁵ Joseph R. Grodin, June M. Weisberger & Martin H. Malin. Public Sector Employment: Cases and Materials. p. 37.

²²⁶ Sugarman v. Dougall, 413 U.S. 634 (1973).

²²⁷ Foley v. Connelie, 435 U.S. 291 (1978).

²²⁸ Joseph R. Grodin, June M. Weisberger & Martin H. Malin. Public Sector Employment: Cases and Materials. pp. 44-45.

²²⁹ Bernal v. Fainter, 467 U.S. 216 (1984).

4) สิทธิในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมอย่างถูกต้องและเป็นธรรม (Due process of law) ตาม Fifth Amendment และ Fourteenth Amendment ในเรื่องของกระบวนการยุติธรรมที่ถูกต้องเป็นธรรมนั้น Fifth Amendment ได้ให้สิทธิแก่พลเมืองทั่วไปที่จะได้รับความเป็นธรรมในการดำเนินกระบวนการยุติธรรม เช่น ในคดี *Goldberg v. Kelly (1970)*²³⁰ ศาลได้วินิจฉัยว่าสวัสดิการนั้นเป็นส่วนหนึ่งของทรัพย์สินในความหมายนี้ด้วย ดังนั้น การเพิกถอนสวัสดิการจึงต้องมีกระบวนการรับฟังข้อชี้แจงจากอีกฝ่ายก่อนการเพิกถอนจะมีผล (pre-termination hearing)²³¹ แต่ในบางกรณี กฎหมายได้กำหนดกระบวนการให้ข้าราชการออกจากราชการเอาไว้โดยเฉพาะ ซึ่งอาจมีความเข้มงวดน้อยกว่า เช่น กำหนดให้ออกจากราชการก่อนการรับฟังข้อชี้แจง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การจำกัดสิทธิลักษณะนี้เกิดขึ้นในบางกรณีเท่านั้น โดยปกติแล้วข้าราชการยังคงถูกรับรองสิทธิดังกล่าวอยู่ เช่นในคดี *Cleveland Board of Education v. Loudermill (1985)*²³² ศาลได้วินิจฉัยว่า การที่ไม่ให้สิทธิข้าราชการในการชี้แจงเหตุผลก่อนการให้ออกจากราชการนั้น เป็นกระบวนการยุติธรรมที่ไม่ถูกต้องเป็นธรรมแก่ข้าราชการผู้นั้น²³³

5) สิทธิในความเป็นส่วนตัว (Privacy) ตาม Fourth Amendment ในคดี *O'Connor v. Ortega (1987)*²³⁴ เป็นคดีสำคัญที่ศาลได้วินิจฉัยถึงสิทธิในความเป็นส่วนตัวตาม Fourth Amendment ขอบเขตของสิทธิในความเป็นส่วนตัวนั้นคือ “ความคาดหวังในสิทธิความเป็นส่วนตัวที่สังคมยอมรับว่าชอบด้วยเหตุผล”

²³⁰ *Goldberg v. Kelly*, 397 U.S. 254 (1970)

²³¹ Joseph R. Grodin, June M. Weisberger & Martin H. Malin. *Public Sector Employment: Cases and Materials*. pp. 44-45.

²³² *Cleveland Bd. of Educ. v. Loudermill*, 470 U.S. 532 (1985).

²³³ Joseph R. Grodin, June M. Weisberger & Martin H. Malin. *Public Sector Employment: Cases and Materials*. pp. 46-51.

²³⁴ *O'Connor v. Ortega*, 480 U.S. 709 (1987).

²³⁵ *United States v. Jacobsen*, 503 U.S. 540 (1984).

(*United States v. Jacobsen (1984)*)²³⁵ อย่างไรก็ตาม สิทธิในความเป็นส่วนตัวนี้อาจถูกลดทอนได้โดยผลของธรรมเนียมปฏิบัติในที่ทำงาน หรือโดยระเบียบกฎเกณฑ์ของข้าราชการ ซึ่งมีผลให้ข้าราชการต้องยอมรับถึงการลดสิทธิในความเป็นส่วนตัวบางอย่างที่น้อยลงกว่าประชาชนทั่วไป นอกจากนี้ ในบางครั้ง ด้วยเหตุผลในการจัดการทรัพย์สินของราชการ มีการแยกสิ่งของที่เป็นของราชการออกจากของใช้ส่วนตัว ซึ่งอาจมีผลให้เกิดการกระทำที่อาจเป็นการล่วงล้ำสิทธิในความเป็นส่วนตัวของบุคคลของข้าราชการมากกว่าประชาชนทั่วไป²³⁶

2.4.4 ประเทศมาเลเซีย

(ก) เสรีภาพของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศมาเลเซีย รัฐธรรมนูญของประเทศมาเลเซียกำหนดคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนทุกคนในด้านต่าง ๆ เช่น สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล²³⁷ สิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ²³⁸ เสรีภาพในการพูด การรวมกลุ่ม และการสมาคม²³⁹ เสรีภาพในการนับถือศาสนา²⁴⁰ สิทธิในการศึกษา²⁴¹ และสิทธิในทรัพย์สิน²⁴² เป็นต้น ดังนั้นประชาชนทุกคนในประเทศมาเลเซียไม่ว่าจะเป็นข้าราชการหรือประชาชนทั่วไป ล้วนได้รับความคุ้มครองในเรื่องสิทธิเสรีภาพโดยพื้นฐานอย่างเท่าเทียมกัน นอกจากนี้ ยังมีบางมาตราในรัฐธรรมนูญของมาเลเซียที่กำหนดให้สิทธิแก่ข้าราชการมากกว่าประชาชนทั่วไป เช่น สิทธิที่จะถูกรับฟังก่อนมีการลดขั้นเงินเดือนหรือไล่ออก²⁴³ สิทธิในการรับบำเหน็จ บำนาญ²⁴⁴ เป็นต้น

²³⁶ Joseph R. Grodin, June M. Weisberger & Martin H. Malin. *Public Sector Employment: Cases and Materials*. pp. 52-66.

²³⁷ The Federal Constitution of Malaysia 1957, Article 5.

²³⁸ The Federal Constitution of Malaysia 1957, Article 6.

²³⁹ The Federal Constitution of Malaysia 1957, Article 10.

²⁴⁰ The Federal Constitution of Malaysia 1957, Article 11.

²⁴¹ The Federal Constitution of Malaysia 1957, Article 12.

²⁴² The Federal Constitution of Malaysia 1957, Article 13.

²⁴³ The Federal Constitution of Malaysia 1957, Article 135.

²⁴⁴ The Federal Constitution of Malaysia 1957, Article 180.

(ข) การจำกัดเสรีภาพของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศมาเลเซีย

แม้ว่าข้าราชการในประเทศมาเลเซียจะได้รับสิทธิเสรีภาพพื้นฐานไม่ต่างจากประชาชนทั่วไป อย่างไรก็ตามเพื่อประโยชน์สาธารณะ รัฐธรรมนูญได้กำหนดบทบัญญัติจำกัดเสรีภาพของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้บางข้อเป็นข้อยกเว้น เช่น ข้อยกเว้นเรื่องเสรีภาพในการประกอบอาชีพ รัฐธรรมนูญกำหนดให้ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐใดต้องการบุคลากรในหน่วยงานของรัฐหน่วยงานอื่นช่วยดำเนินการ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่ถูกร้องขอจะต้องปฏิบัติตามเพื่อให้การบริหารประเทศเป็นไปอย่างต่อเนื่อง การกระทำเช่นนี้แม้ว่าจะไม่ได้รับความยินยอมจากข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกสั่งให้ทำตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้ทำได้โดยไม่ถือว่าเป็นการบังคับใช้แรงงาน²⁴⁵ นอกจากนี้ ยังมีการจำกัดเสรีภาพในการพูด การรวมกลุ่ม และการสมาคมว่าจะต้องกระทำภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด โดยจะต้องไม่กระทำการที่เป็นการกระทบต่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐ²⁴⁶

2.4.5 ราชาอาณาจักรสเปน

(ก) เสรีภาพของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในราชอาณาจักรสเปน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ได้รับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ในบทบัญญัติค่อนข้างมากและละเอียด²⁴⁷ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเสรีภาพในการนับถือศาสนา²⁴⁸ สิทธิส่วนบุคคล²⁴⁹ เสรีภาพในการเคลื่อนย้ายถิ่น²⁵⁰ เสรีภาพใน

²⁴⁵ The Federal Constitution of Malaysia 1957, Article 6.

²⁴⁶ The Federal Constitution of Malaysia 1957, Article 10.

²⁴⁷ Spain's Constitution of 1978, Part I: Fundamental Rights and Duties.

²⁴⁸ Spain's Constitution of 1978, Section 16.

²⁴⁹ Spain's Constitution of 1978, Section 18.

²⁵⁰ Spain's Constitution of 1978, Section 19.

การแสดงออก²⁵¹ เสรีภาพในการรวมกลุ่ม²⁵² เสรีภาพในการตั้งสมาคม²⁵³ เสรีภาพในการประกอบอาชีพ²⁵⁴ เสรีภาพในการเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน²⁵⁵ ฯลฯ ซึ่งในรัฐธรรมนูญได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ โดยมีได้แบ่งแยกการรับรองสิทธิระหว่างประชาชนกับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าโดยทั่วไปแล้ว ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในราชอาณาจักรสเปนนั้นจะต้องได้รับการรับรองสิทธิเสรีภาพเช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป เว้นแต่กรณีที่กำหนดยกเว้นไว้เป็นพิเศษ

(ข) การจำกัดเสรีภาพของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในราชอาณาจักรสเปน

แม้ว่าประชาชนและข้าราชการในราชอาณาจักรสเปนจะได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพอย่างมากตามรัฐธรรมนูญ แต่ก็มีบางบทมาตรานในรัฐธรรมนูญที่กำหนดจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะสำหรับข้าราชการ กล่าวคือ ข้าราชการจะต้องสาบานตนว่าจะต้องถวายความจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์²⁵⁶ และข้าราชการจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาอย่างเคร่งครัด ไม่สามารถอ้างเสรีภาพที่จะไม่ปฏิบัติตามได้ เว้นแต่เป็นคำสั่งที่ขัดต่อกฎหมายอย่างชัดเจน²⁵⁷ ในมาตรา 28 กำหนดให้กฎหมายสามารถจำกัดหรือกำหนดข้อยกเว้นเป็นการเฉพาะเกี่ยวกับการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพสำหรับข้าราชการทหารหรือเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่เกี่ยวกับทหาร และกำหนดให้ต้องตรากฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธินี้เป็นพิเศษสำหรับข้าราชการ²⁵⁸ และในมาตรา 103(3) ยังได้กำหนดให้มีการ

²⁵¹ Spain's Constitution of 1978, Section 20.

²⁵² Spain's Constitution of 1978, Section 21.

²⁵³ Spain's Constitution of 1978, Section 22.

²⁵⁴ Spain's Constitution of 1978, Section 35.

²⁵⁵ Spain's Constitution of 1978, Section 28.

²⁵⁶ Eurostat. Public Employment in Spain. (20 February 2016). Available from http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Public_employment_-_Spain#Public_administration.

²⁵⁷ Ibid.

²⁵⁸ Spain's Constitution of 1978, Section 28.

ตรากฎหมายกำหนดรายละเอียดสำหรับการใช้สิทธิในการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของสหภาพของข้าราชการ²⁵⁹ ซึ่งสามารถดูรายละเอียดได้ใน Organic Law 11/1958

นอกจากนี้ ในมาตรา 37 ของรัฐธรรมนูญ ยังได้รับรองสิทธิของลูกจ้างทุกคนในการใช้มาตรการเพื่อต่อรองข้อพิพาทแรงงาน แต่ก็ได้กำหนดให้ทำได้โดยไม่ทำให้การบริการสาธารณะพื้นฐานทั้งหมดนั้นเสียไป ดังนั้น หากข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้สิทธิต่าง ๆ ในทางแรงงานสัมพันธ์ ก็จะต้องอยู่ในขอบเขตที่ไม่ทำให้กระทบต่อการบริการสาธารณะพื้นฐานของรัฐ²⁶⁰

2.5 เสรีภาพและการจำกัดเสรีภาพของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทย

2.5.1 เสรีภาพของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้รับรองสิทธิเสรีภาพสำหรับปวงชนชาวไทยไว้อย่างกว้างขวางในหมวดที่ 3 ว่าด้วยเรื่องสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล²⁶¹ สิทธิในกระบวนการยุติธรรม²⁶² สิทธิในทรัพย์สิน²⁶³ สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ²⁶⁴ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน²⁶⁵ หรือเสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม²⁶⁶ เป็นต้น ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ อย่างไรก็ตาม ได้มีข้อยกเว้นเรื่องการจำกัดสิทธิเสรีภาพว่าจะกระทำมิได้เฉพาะกรณีที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น แต่จะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมีได้ ทั้งนี้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย²⁶⁷

²⁵⁹ Spain's Constitution of 1978, Section 103(3).

²⁶⁰ Spain's Constitution of 1978, Section 37.

²⁶¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หมวดที่ 3 ส่วนที่ 3.

²⁶² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หมวดที่ 3 ส่วนที่ 4.

²⁶³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หมวดที่ 3 ส่วนที่ 5.

²⁶⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หมวดที่ 3 ส่วนที่ 6.

²⁶⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หมวดที่ 3 ส่วนที่ 7.

²⁶⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หมวดที่ 3 ส่วนที่ 11.

²⁶⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 29.

นอกจากนี้ ยังมีกำหนดในเรื่องการจำกัดสิทธิเสรีภาพของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้เป็นการเฉพาะว่า “บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายหรือกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม”²⁶⁸ ดังนั้น โดยทั่วไปแล้วข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทยมีสิทธิเสรีภาพเช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป เว้นแต่จะมีกฎหมายมาจำกัดในบางเรื่องไว้

2.5.2 การจำกัดเสรีภาพของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 31 ที่กำหนดในเรื่องการจำกัดสิทธิเสรีภาพของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ พบว่า นอกจากกฎหมายหรือกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ภายใต้มาตรา 31 แล้ว ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเอง ก็ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนในกรณีจำกัดการใช้เสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคมของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ว่าจะต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ²⁶⁹ รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ (Final Report)

²⁶⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 31.

²⁶⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 64.

บทที่ 3

วิเคราะห์เปรียบเทียบเสรีภาพในการรวมกลุ่มของ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามหลักสากล ต่างประเทศและประเทศไทย

3.1 การแรงงานสัมพันธ์ตามหลักสากล

มาตรฐานการแรงงานสัมพันธ์ตามหลักสากลที่จะหยิบยกขึ้นศึกษาในวิจัยฉบับนี้ แบ่งเป็นมาตรฐานการแรงงานสัมพันธ์ตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และมาตรฐานการแรงงานสัมพันธ์ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป อย่างไรก็ตาม สำหรับประเทศไทยแล้วมีเพียงมาตรฐานแรงงานตามอนุสัญญาขององค์การระหว่างประเทศเท่านั้นที่มีผลผูกพันให้ประเทศไทยต้องกำหนดกฎหมายให้เป็นไปตามมาตรฐานที่อนุสัญญากำหนดไว้ ส่วนแนวคำวินิจฉัยของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปไม่ได้มีผลผูกพันประเทศไทย เนื่องจากประเทศไทยมิได้เป็นสมาชิกในกลุ่มสหภาพยุโรป แต่สาเหตุที่นำมาศึกษาในวิจัยฉบับนี้ เนื่องจากปัจจุบันกลุ่มประเทศในภูมิภาคอาเซียนยังไม่มีการจัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชนหรือกำหนดมาตรฐานแรงงานร่วมกันดังเช่นในกลุ่มสหภาพยุโรป ดังนั้น การศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปจะทำให้เห็นแนวทางตัวอย่างอันเป็นสาระสำคัญในการนำมาปรับใช้ต่อไป

3.1.1 อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการแรงงานสัมพันธ์

(ก) การรวมกลุ่มแรงงาน

หลักการของอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการรวมกลุ่มแรงงาน คือ อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้งองค์การ ค.ศ. 1948 (Convention concerning Freedom of Association and Protection of the

Right to Organize, 1948)²⁷⁰ ซึ่งเกิดจากการประชุมใหญ่สมัยที่ 31 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน พ.ศ. 2491 ณ เมืองซานฟรานซิสโก สหรัฐอเมริกา โดยคณะประศาสน์การของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ

การประชุมดังกล่าวได้ประกาศถึง “การตระหนักถึง หลักการของเสรีภาพในการรวมกลุ่ม” ให้เป็นวิถีทางในการปรับปรุงสภาพด้านแรงงาน และในการสร้างสันติภาพ²⁷¹ โดยยืนยันว่า “เสรีภาพในการแสดงออกและเสรีภาพในการรวมกลุ่มเป็นสิ่งจำเป็นต่อความก้าวหน้าที่ยั่งยืน” และมีมติเป็นเอกฉันท์รับหลักการ ดังกล่าวให้เป็นพื้นฐานสำหรับข้อบังคับระหว่างประเทศได้²⁷²

อนุสัญญาฉบับนี้ ได้มีเนื้อหาโดยสรุปแยกเป็นหมวดหมู่ดังต่อไปนี้

(1) เสรีภาพในการรวมกลุ่ม อนุสัญญานี้มีผลใช้บังคับกับประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยให้ลูกจ้างและนายจ้างมีสิทธิจัดตั้งและมีสิทธิเข้าร่วมเป็นสมาชิกในองค์กรใด ๆ อย่างเสรีโดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนการอนุญาตที่ต้องขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ²⁷³ ซึ่งอนุสัญญาได้กำหนดให้สิทธิของค์การของนายจ้างและของลูกจ้างในการยกเว้นข้อบังคับของตน คัดเลือกผู้แทนของตนได้อย่างเสรี จัดการบริหารงานและกิจกรรมของตน และกำหนดโครงการต่าง ๆ ของตน²⁷⁴ ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องละเว้นการแทรกแซงใด ๆ ซึ่งจะเป็นการจำกัดสิทธิดังกล่าว หรือเป็นการขัดขวางการใช้สิทธิอย่างถูกต้องตามกฎหมายและสหภาพนั้นต้องไม่ถูกยกเลิก หรือถูกระงับโดยอำนาจของฝ่ายบริหาร²⁷⁵

²⁷⁰ International Labour Organization, “C87: Convention concerning Freedom of Association and Protection of the Right to Organize, 1948” *hereinafter* Convention no. 87.

²⁷¹ Preamble, Convention no. 87.

²⁷² Preamble, Convention no 87.

²⁷³ Art. 2, Convention no. 87.

²⁷⁴ Art. 3, Convention no. 87.

²⁷⁵ Art. 4, Convention no. 87.

(2) การใช้สิทธิตามอนุสัญญานี้ ในการใช้สิทธิตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญานี้ นายจ้างและลูกจ้าง และองค์การที่เกี่ยวข้องกับนายจ้างและลูกจ้างเช่นเดียวกับ บุคคลหรือการรวมกลุ่มอื่น ๆ ต้องเคารพต่อกฎหมายภายในของประเทศนั้น ๆ และ กฎหมายภายในของประเทศนั้น จะต้องไม่ทำลาย หรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อ สิทธิที่รับรองไว้ตามอนุสัญญานี้²⁷⁶

(3) การคุ้มครองสิทธิในการรวมกลุ่ม ให้ประเทศสมาชิกขององค์การแรงงาน ระหว่างประเทศซึ่งอนุสัญญานี้มีผลบังคับใช้ ดำเนินมาตรการที่จำเป็นและเหมาะสม ทั้งปวงเพื่อให้ลูกจ้างและนายจ้างสามารถใช้สิทธิในการรวมกลุ่มกันอย่างเสรี²⁷⁷

เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาของสาระในอนุสัญญาฉบับที่ 87 จะพบว่าคำว่า “องค์กร” (organization) หมายถึง องค์กรใดของนายจ้างหรือลูกจ้างที่จัดตั้งขึ้นเพื่อปกป้อง และเพิ่มสิทธิประโยชน์ของสมาชิกในองค์กร²⁷⁸ ดังนั้น การรวมกลุ่มกันของนายจ้าง หรือลูกจ้างเพื่อจัดตั้งองค์กรตามอนุสัญญาฉบับที่ 87 นี้ มิได้จำกัดว่าจะต้องเป็นการ รวมกลุ่มในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง อาจจะเป็นการรวมกลุ่มในรูปแบบของสมาคม หรือสหภาพ หรือรูปแบบอื่นก็ได้ หากแต่กำหนดให้การรวมกลุ่มจะต้องเป็นไปเพื่อ วัตถุประสงค์ในการปกป้องและเพิ่มสิทธิประโยชน์ของสมาชิกในองค์กรเท่านั้น นอกจากนี้ ยังกำหนดไว้เพิ่มเติมเป็นพิเศษสำหรับกลุ่มทหารและตำรวจว่า สิทธิ ดังกล่าวของกลุ่มทหารและตำรวจจะมีมากหรือน้อยเพียงใดนั้น ให้ขึ้นอยู่กับกฎหมาย ภายในของแต่ละประเทศ²⁷⁹ ส่วนวัตถุประสงค์ก็กำหนดไว้เพียงแค่ว่าเป็นการปกป้อง สิทธิหรือเพิ่มสิทธิประโยชน์ให้กับสมาชิกในองค์กร โดยมีได้กำหนดรายละเอียดว่า กิจกรรมใดบ้างถึงจะเป็นการปกป้องสิทธิหรือเพิ่มสิทธิประโยชน์ และมีได้ระบุชัดเจน ในอนุสัญญาว่าสมาชิกขององค์กรจะได้รับสิทธิในการเจรจาต่อรองหรือการนัดหยุดงานเสมอไปหรือไม่

²⁷⁶ Art. 8, Convention no. 87.

²⁷⁷ Art. 11, Convention no. 87.

²⁷⁸ Art. 10, Convention no. 87.

²⁷⁹ Art. 9, Convention no. 87.

| ประเทศ ²⁸⁰ | การให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 87 | ปี ค.ศ. ที่ให้สัตยาบัน |
|-----------------------|----------------------------------|------------------------|
| สาธารณรัฐฝรั่งเศส | ✓ | 1951 |
| ประเทศญี่ปุ่น | ✓ | 1965 |
| สหรัฐอเมริกา | ✗ | - |
| ประเทศมาเลเซีย | ✗ | - |
| ราชอาณาจักรสเปน | ✓ | 1977 |

นอกจากอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 แล้ว ยังมีอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 141 ว่าด้วยองค์กรของลูกจ้างในเขตชนบท ค.ศ. 1975 (Convention concerning Organizations of Rural Workers and Their Role in Economic and Social Development, 1975)²⁸¹ ซึ่งเกิดจากการประชุมใหญ่สมัยที่ 60 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน พ.ศ. 2518 ณ นครเจนีวา ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ โดยอนุสัญญาฉบับนี้ กล่าวรับรองสิทธิในการจัดตั้งกลุ่มที่เกิดจากการรวมกลุ่มของผู้ที่ทำงานในเขตชนบทซึ่งได้รับรายได้หลักมาจากการเกษตรกรรมขนาดเล็กในครัวเรือน โดยไม่ว่าผู้นั้นจะเป็นลูกจ้างหรือเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระก็ตาม²⁸²

อนุสัญญาฉบับนี้กล่าวรับรองสิทธิการตั้งองค์กรโดยสมัครใจของลูกจ้างในชนบทและปราศจากการแทรกแซงและการเลือกปฏิบัติ เพื่อให้องค์กรเหล่านี้เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างแท้จริง²⁸³ อย่างไรก็ตาม อนุสัญญานี้มิได้กล่าวถึงรายละเอียดในเรื่องการรวมกลุ่มไว้เช่นเดียวกับอนุสัญญาฉบับที่ 87

²⁸⁰ ปัจจุบันมีประเทศสมาชิกให้สัตยาบันอนุสัญญา ฉบับที่ 87 ทั้งหมด 153 ประเทศ.

²⁸¹ International Labour Organization, "C141: Convention concerning Organizations of Rural Workers and Their Role in Economic and Social Development, 1975" *hereinafter* Convention no. 141

²⁸² Art. 2-3, Convention no. 141.

²⁸³ Art. 4-5, Convention no. 141.

เพียงแต่เป็นการเน้นให้ผู้ที่อยู่ในชนบทที่มีรายได้จากเกษตรกรรม ไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างหรือผู้ประกอบการอาชีพอิสระ ได้รับการคุ้มครองให้สามารถรวมกลุ่มได้เช่นเดียวกับลูกจ้างประเภทอื่น ๆ และไม่ถูกเลือกปฏิบัติ

| ประเทศ ²⁸⁴ | การให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 141 | ปี ค.ศ. ที่ให้สัตยาบัน |
|-----------------------|-----------------------------------|------------------------|
| สาธารณรัฐฝรั่งเศส | ✓ | 1984 |
| ประเทศญี่ปุ่น | ✗ | - |
| สหรัฐอเมริกา | ✗ | - |
| ประเทศมาเลเซีย | ✗ | - |
| ราชอาณาจักรสเปน | ✓ | 1978 |

(ข) การเจรจาต่อรอง

หลักการตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการเจรจาต่อรองคืออนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรองร่วม ค.ศ. 1949 (Convention concerning the Application of the Principles of the Right to Organize and to Bargain Collectively, 1949)²⁸⁵ ซึ่งเกิดจากการประชุมใหญ่สมัยที่ 32 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน พ.ศ. 2492 ณ นครเจนีวา ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ โดยคณะประศาสน์การของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งได้มีกรรรับรองข้อเสนอบางประการเกี่ยวกับการปฏิบัติตามหลักการแห่งสิทธิในการรวมกลุ่ม และสิทธิในการร่วมเจรจาต่อรองโดยได้กำหนดว่า ข้อเสนอเหล่านี้ต้องอยู่ในรูปของอนุสัญญาระหว่างประเทศ

²⁸⁴ ปัจจุบันมีประเทศสมาชิกให้สัตยาบันอนุสัญญา ฉบับที่ 141 ทั้งหมด 40 ประเทศ.

²⁸⁵ International Labour Organization, “C98: Convention concerning the Application of the Principles of the Right to Organize and to Bargain Collectively, 1949” *hereinafter* Convention no. 98.

อนุสัญญาฉบับนี้ ได้มีเนื้อหาโดยสรุปแยกเป็นหมวดหมู่ดังต่อไปนี้

(1) การคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้งและรวมกลุ่มเพื่อการเจรจาต่อรอง

- ลูกจ้างต้องได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอจากการกระทำ

ใด ๆ อันเป็นการเลือกปฏิบัติต่อผู้เข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน ไม่ว่าจะเป็นการทำให้สภาพของลูกจ้างไม่สามารถเข้าร่วมสหภาพแรงงาน หรือต้องออกจากกรเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน รวมถึงการนำเอาเหตุของการเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน หรือเพราะว่ามีส่วนร่วมในกิจกรรมของสหภาพแรงงานนอกเวลาทำงาน หรือแม้แต่ภายในเวลาทำงานตามความยินยอมของนายจ้าง มาเป็นเหตุแห่งการไล่ออกจากงาน หรือเลือกปฏิบัติต่อลูกจ้าง²⁸⁶

- องค์กรของลูกจ้าง และของนายจ้างต้องได้รับการคุ้มครอง

อย่างเพียงพอต่อการกระทำใด ๆ อันเป็นการแทรกแซงซึ่งกันและกันจากองค์กรหรือโดยหน่วยงานอื่น หรือโดยสมาชิกในการก่อตั้งองค์กร ในการปฏิบัติงาน หรือในด้านการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกระทำที่มุ่งสนับสนุนการก่อตั้งองค์กรของลูกจ้างให้อยู่ภายใต้การควบคุมของนายจ้าง หรือองค์กรของนายจ้าง หรือสนับสนุนองค์กรของลูกจ้างทางการเงินหรือโดยวิธีอื่นที่มีจุดมุ่งหมายต้องการให้องค์กรของลูกจ้างอยู่ภายใต้การควบคุมของนายจ้าง หรือองค์กรของนายจ้าง ทั้งหมดนี้ให้ถือว่าเป็นการกระทำเพื่อแทรกแซง²⁸⁷

- ต้องสร้างกลไกที่เหมาะสมต่อสภาวะภายในประเทศตามความ

จำเป็น เพื่อสนองวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิในการรวมกลุ่มกัน²⁸⁸

- ต้องดำเนินมาตรการที่เหมาะสมต่อสภาวะภายในประเทศ

ตามความจำเป็น เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการพัฒนาและการใช้ประโยชน์จากกลไกการเจรจาโดยสมัครใจระหว่งนายจ้างหรือองค์กรของนายจ้าง กับองค์กรของลูกจ้างอย่างเต็มที่ เพื่อให้ได้มาซึ่งกฎเกณฑ์ และเงื่อนไขของการจ้างงาน อันมาจากข้อตกลงร่วม²⁸⁹

²⁸⁶ Art. 1, Convention no. 98.

²⁸⁷ Art. 2, Convention no. 98.

²⁸⁸ Art. 3, Convention no. 98.

²⁸⁹ Art. 4, Convention no. 98.

(2) ขอบเขตการใช้บังคับ ได้กำหนดไว้เช่นเดียวกับในอนุสัญญาฉบับที่ 87 กล่าวคือ สิทธิดังกล่าวของกลุ่มทหารและตำรวจจะมีมากหรือน้อยเพียงใดนั้น ให้ขึ้นอยู่กับกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ²⁹⁰ นอกจากนี้ยังกำหนดไม่ให้อำนาจบังคับหลักการในอนุสัญญานี้กับข้าราชการซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารของรัฐ แต่ต้องไม่ตีความอนุสัญญานี้ไปในทางที่กระทบต่อสิทธิหรือสถานะของข้าราชการกลุ่มนี้ไม่ว่าทางใด²⁹¹

เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาของสาระในอนุสัญญาฉบับที่ 98 จะพบว่าอนุสัญญาฉบับนี้ได้พยายามสร้างกลไกในการควบคุมการใช้อำนาจของนายจ้างมิให้ใช้อำนาจจากจนเกินไป โดยเน้นให้ทั้งสองฝ่ายมีอำนาจในการเจรจาร่วมกันอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม ดังนั้น จึงเป็นการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของนายจ้างที่จะเข้าไปแทรกแซงการดำเนินการของสหภาพแรงงาน เพื่อให้การดำเนินการของสหภาพแรงงานเป็นอิสระ และคุ้มครองมิให้ลูกจ้างที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกของสหภาพหรือดำเนินการใด ๆ ในทางแรงงานสัมพันธ์ ถูกนายจ้างกระทำอย่างไม่เป็นธรรมอย่างใดก็ตาม อนุสัญญานี้มิได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องการรวมกลุ่มหรือการเจรจาต่อรองไว้ มิได้กำหนดบังคับให้สหภาพจะต้องให้สิทธิในการยื่นข้อเรียกร้องหรือเจรจาต่อรองกับนายจ้าง อีกทั้งมิได้กล่าวถึงเรื่องการนัดหยุดงานไว้อย่างชัดเจนในตัวของอนุสัญญาฯ แต่อย่างใด

²⁹⁰ Art. 5, Convention no. 98.

²⁹¹ Art. 6, Convention no. 98.

| ประเทศ ²⁹² | การให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 98 | ปี ค.ศ. ที่ให้สัตยาบัน |
|-----------------------|----------------------------------|------------------------|
| สาธารณรัฐฝรั่งเศส | ✓ | 1951 |
| ประเทศญี่ปุ่น | ✓ | 1953 |
| สหรัฐอเมริกา | ✗ | - |
| ประเทศมาเลเซีย | ✓ | 1961 |
| ราชอาณาจักรสเปน | ✓ | 1977 |

(ค) การรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

หลักการของอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการรวมกลุ่มของข้าราชการนั้น มีกล่าวไว้ในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 151 ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิในการรวมกลุ่มกันและกระบวนการในการกำหนดสภาพการจ้างในหน่วยงานภาครัฐ ค.ศ. 1978 (Convention concerning Protection of the Right to Organize and Procedure for determining Conditions of Employment in the Public Service, 1978)²⁹³ ซึ่งเกิดจากการประชุมใหญ่สมัยที่ 64 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ. 2521 ณ นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ โดยคณะประศาสน์การของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ

อนุสัญญาฉบับนี้ ได้มีเนื้อหาโดยสรุปแยกเป็นหมวดหมู่ดังต่อไปนี้

(1) ขอบเขตและคำจำกัดความ อนุสัญญานี้ให้ใช้บังคับกับบุคคลทุกคนที่ทำงานให้กับหน่วยงานของรัฐ (ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ) ซึ่งไม่มีอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับอื่นให้การคุ้มครองดีกว่าบทบัญญัติของอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับนี้ ทั้งนี้ ขอบเขตในการใช้บังคับอนุสัญญาฉบับนี้

²⁹² ปัจจุบันมีประเทศสมาชิกให้สัตยาบันอนุสัญญา ฉบับที่ 98 ทั้งหมด 164 ประเทศ.

²⁹³ Convention no. 151.

กับบุคคลซึ่งเป็นข้าราชการในระดับสูงที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายหรืองานบริหาร หรือข้าราชการซึ่งหน้าที่นั้นเกี่ยวข้องกับความลับ ข้าราชการทหารและตำรวจ จะมีขอบเขตเท่าใดนั้น ให้กำหนดไว้ในกฎหมายภายในของประเทศนั้น ๆ²⁹⁴

(2) การคุ้มครองสิทธิในการรวมกลุ่ม อนุสัญญาฉบับนี้ได้ระบุรายละเอียดเกี่ยวกับการคุ้มครองไว้เหมือนกับรายละเอียดที่ระบุไว้ในอนุสัญญาฉบับที่ 98 กล่าวคือ ลูกจ้างในภาครัฐต้องได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอจากการกระทำใด ๆ อันเป็นการเลือกปฏิบัติต่อผู้เข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน²⁹⁵ ไม่ว่าจะเป็นการทำให้สภาพของลูกจ้างนั้นไม่สามารถเข้าร่วมสหภาพ หรือต้องออกจากความเป็นสมาชิกของสหภาพ รวมถึงการนำเอาเหตุของการเป็นสมาชิกของสหภาพหรือเพราะว่ามีส่วนร่วมในกิจกรรมของสหภาพแรงงานนอกเวลาทำงาน หรือแม้แต่ภายในเวลาทำงานตามความยินยอมของนายจ้าง มาเป็นเหตุแห่งการเลิกจ้างหรือเลือกปฏิบัติต่อลูกจ้าง²⁹⁶ เนื่องจากอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับนี้ได้กำหนดไว้ชัดเจนให้องค์การลูกจ้างภาครัฐเป็นอิสระจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ และได้รับการคุ้มครองอย่างพอเพียงต่อการกระทำใด ๆ อันเป็นการแทรกแซงต่อการจัดตั้ง การดำเนินงาน หรือการบริหารงานจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น การกระทำใด ๆ อันเป็นการส่งเสริมการจัดตั้งองค์การลูกจ้างภาครัฐที่อยู่ภายใต้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการกระทำเพื่อสนับสนุนองค์การลูกจ้างภาครัฐ โดยทางการเงินหรือวิธีอื่น ๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์การนั้น ๆ อยู่ภายใต้การควบคุมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่นนี้ถือเป็นการกระทำที่แทรกแซงต่อการจัดตั้ง การดำเนินงาน หรือการบริหารงานจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ²⁹⁷

²⁹⁴ Art. 1, Convention no. 151.

²⁹⁵ Art. 4, Convention no. 151.

²⁹⁶ Art. 4, Convention no. 151.

²⁹⁷ Art. 5, Convention no. 151.

(3) สิ่งอำนวยความสะดวกที่จัดให้แก่องค์การลูกจ้างภาครัฐ อนุสัญญากำหนดให้จัดสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้แทนขององค์การลูกจ้างภาครัฐ ที่ได้รับการยอมรับแล้วตามความเหมาะสมเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพทั้งในและนอกเวลาทำงาน โดยการให้สิ่งอำนวยความสะดวกจะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งทางด้านการบริหารและการบริการของหน่วยงานนั้น ทั้งนี้ ลักษณะและขอบเขตของสิ่งอำนวยความสะดวกจะต้องเหมาะสมกับสภาพของประเทศและควรได้รับการกำหนดขึ้นเท่าที่จำเป็นเพื่อกระตุ้นและส่งเสริมการพัฒนา และการใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ของกลไกเพื่อเจรจาเรื่องเงื่อนไขและสภาพการจ้าง ระหว่างหน่วยงานของรัฐ หรือวิธีอื่น ๆ ที่จะอนุมัติให้ผู้แทนลูกจ้างภาครัฐเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดเรื่องเหล่านี้²⁹⁸

จากการศึกษาอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 151 พบว่า ได้กำหนดให้มีการคุ้มครองสิทธิในการรวมกลุ่มกันและกระบวนการในการกำหนดสภาพการจ้างในหน่วยงานของรัฐในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศมาเป็นเวลานานแล้ว โดยเน้นให้อิสระแก่ลูกจ้างของรัฐในการรวมกลุ่มโดยปราศจากการแทรกแซง ไม่ว่าจะเป็นการแทรกแซงในเรื่องของการจัดตั้ง การดำเนินการ หรือการบริหารงาน ทำให้ลูกจ้างของรัฐมีสิทธิและเสรีภาพที่จะมีการรวมกลุ่มกันได้อย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม อนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 151 ก็มิได้กำหนดรายละเอียดการรวมกลุ่มว่าจะต้องรวมกลุ่มอย่างไร และขอบเขตการใช้สิทธินั้นควรจะมากน้อยเพียงใด ทำให้รายละเอียดเกี่ยวกับการเจรจาต่อรอง และการนัดหยุดงานมิได้ถูกมีการกล่าวไว้ในอนุสัญญาฉบับดังกล่าว

²⁹⁸ Art. 6, Convention no. 151.

| ประเทศ ²⁹⁹ | การให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 151 | ปี ค.ศ. ที่ให้สัตยาบัน |
|-----------------------|-----------------------------------|------------------------|
| สาธารณรัฐฝรั่งเศส | x | - |
| ประเทศญี่ปุ่น | x | - |
| สหรัฐอเมริกา | x | - |
| ประเทศมาเลเซีย | x | - |
| ราชอาณาจักรสเปน | ✓ | 1984 |

(ง) หลักการและแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการเสรีภาพการรวมกลุ่มเมื่อศึกษาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแรงงานสัมพันธ์ตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87, 98 และ 151 พบว่า เนื้อหาสาระที่ระบุไว้ในอนุสัญญาทั้ง 3 ฉบับนั้นค่อนข้างกว้าง และมีได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับขอบเขต รูปแบบ และวิธีการการรวมกลุ่มไว้อย่างชัดเจนนัก ดังนั้น หากต้องการศึกษาหลักการแรงงานสัมพันธ์ตามมาตรฐานสากลอย่างแท้จริง จึงสมควรศึกษาถึงแนวทางคำวินิจฉัยของคณะกรรมการเสรีภาพการรวมกลุ่มประกอบด้วย (The Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO) เนื่องจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการนั้นมีการตีความตีความของอนุสัญญาฉบับต่าง ๆ ซึ่งมีรายละเอียดในแต่ละเรื่องชัดเจนว่าการกำหนดขอบเขต รูปแบบและเงื่อนไขแบบใดสามารถกระทำได้หรือไม่ ภายใต้กรอบของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

²⁹⁹ ปัจจุบันมีประเทศสมาชิกให้สัตยาบันอนุสัญญา ฉบับที่ 151 ทั้งหมด 53 ประเทศ.

1) ขอบเขตในการรวมกลุ่ม

จากบทบัญญัติของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 กำหนดให้ลูกจ้างทุกคนมีสิทธิในการจัดตั้งองค์กรและรวมกลุ่มกันอย่างเสรี โดยไม่ว่าลูกจ้างคนนั้นจะทำงานในวิชาชีพใด และเป็นข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือลูกจ้างภาคเอกชนก็ตาม³⁰⁰ ทั้งนี้ หลักการสำคัญของอนุสัญญาฉบับที่ 87 คือ การจัดให้ลูกจ้างทุกคนมีสิทธิในการจัดตั้งและรวมกลุ่มได้อย่างเท่าเทียมกันโดยการไม่แบ่งแยกว่าลูกจ้างนั้นทำงานประเภทใด (without distinction whatsoever)³⁰¹ อย่างไรก็ตาม กลุ่มข้าราชการทหารและตำรวจ อาจจะถูกยกเว้นให้แตกต่างไปจากข้อบังคับของอนุสัญญาฉบับนี้ได้ ตามที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 9 ว่า ให้เป็นสิทธิของแต่ละรัฐในการตัดสินใจว่าจะให้ข้าราชการทหารและตำรวจนั้นมีสิทธิรวมกลุ่มได้ตามอนุสัญญานี้หรือไม่ ดังนั้น นอกจากกลุ่มข้าราชการทหารและตำรวจแล้ว ข้าราชการประเภทอื่นที่มีได้มีการกำหนดยกเว้นไว้ต้องมีสิทธิในการจัดตั้งองค์กรและรวมกลุ่มได้เสมอ อีกทั้งหากเป็นข้าราชการหรือลูกจ้างในสังกัดกระทรวงกลาโหมหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ หากทำหน้าที่ธุรการ หรือหน้าที่อื่นใดที่มีใช่เป็นข้าราชการทหารหรือตำรวจโดยแท้ ลูกจ้างเหล่านั้นก็ไม่อยู่ในข้อยกเว้นตามมาตรา 9 ดังนั้น ลูกจ้างเหล่านี้ก็จะมีสิทธิในการรวมกลุ่มและจัดตั้งองค์กรของตนเองได้³⁰²

³⁰⁰ The 300th Report, Case no. 1844, para. 240; the 334th Report, Case no. 2222, para. 206.

³⁰¹ The 307th Report, Case no. 1865, para. 212; the 324th Report, Case no. 2083, para. 253; the 327th Report, Case no. 1865, para. 485.

³⁰² The 300th Report, Case no. 2229, para. 941; and the 338th Report, Case no. 2387, para. 868.

แนวทางคำวินิจฉัยได้วางไว้อย่างชัดเจนว่าข้าราชการกลุ่มอื่นยกเว้นทหารและตำรวจนั้น ต้องมีสิทธิในการรวมกลุ่มกันได้ไม่ว่าลักษณะงานนั้นจะเกี่ยวข้องกับ ความมั่นคงหรือบริการสาธารณะก็ตาม เช่น เจ้าหน้าที่ในกรมราชทัณฑ์³⁰³ เจ้าหน้าที่ในกรมศุลกากร³⁰⁴ หรือเจ้าพนักงานดับเพลิง³⁰⁵ เหล่านี้มีสิทธิสามารถรวมกลุ่มกันได้ตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ

การจำกัดสิทธิให้ข้าราชการและลูกจ้างของรัฐไม่สามารถรวมกลุ่มกันได้เป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักการในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้งองค์การ³⁰⁶

2) รูปแบบการรวมกลุ่มและการจัดตั้งองค์กรของนายจ้างและลูกจ้างองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้วางแนวทางคำวินิจฉัยในเรื่องวัตถุประสงค์ของการรวมกลุ่มว่า การรวมกลุ่มของสหภาพนั้น จะต้องเป็นการรวมกลุ่มเพื่อรักษาผลประโยชน์ของสมาชิกทางด้านแรงงานอย่างแท้จริง แม้สหภาพแรงงานจะมีส่วนร่วมทางกิจกรรมทางการเมืองได้บ้าง แต่สหภาพแรงงานก็ไม่สามารถละเลยวัตถุประสงค์หลักของสหภาพและไม่สามารถมุ่งดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองเป็นหลักได้³⁰⁷ การบัญญัติกฎหมายห้ามมิให้สหภาพแรงงานเคลื่อนไหวทางการเมืองทุกกรณี แม้ว่าจะเป็นการเคลื่อนไหวทางการเมืองที่มีวัตถุประสงค์พิเศษอันเกี่ยวข้องกับการเรียกร้องทางด้านแรงงานนั้น เป็นบทบัญญัติกฎหมายที่ขัดต่อหลักเสรีภาพในการรวมกลุ่ม³⁰⁸

³⁰³ The 329th Report, Case no. 2177/2183, para.633.

³⁰⁴ The 333rd Report, Case no. 2288, para.829.

³⁰⁵ The 338th Report, Case no. 2187, para.170.

³⁰⁶ The 307th Report, Case no. 1865, para. 212; The 324th Report, Case no. 2083, para. 253.

³⁰⁷ The 2006 Digest of decision and principle of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, para. 502, hereinafter the 2006 Digest.

³⁰⁸ The 2006 Digest, para. 500; The 323rd Report, Case no. 2081, para. 572.

สำหรับข้อกำหนดเรื่องคุณสมบัติของสมาชิกสหภาพแรงงาน การกำหนดให้ลูกจ้างที่รวมกลุ่มต้องเป็นลูกจ้างของนายจ้างเดียวกันเท่านั้น³⁰⁹ หรือข้อกำหนดที่ให้สถานประกอบการหนึ่งมีเพียงสหภาพเดียวเท่านั้น³¹⁰ เป็นการกำหนดที่ขัดต่อหลักเสรีภาพในการรวมกลุ่ม ดังนั้น จะต้องกำหนดให้ลูกจ้างจากสถานประกอบการต่าง ๆ สามารถรวมกลุ่มกันเป็นกลุ่มเดียวกันได้ การกำหนดให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐภายใต้หน่วยงานเดียวกันเท่านั้นที่จะสามารถรวมกลุ่มกันได้ เป็นข้อกำหนดที่ขัดต่อหลักเสรีภาพในการรวมกลุ่มขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ³¹¹ อีกทั้ง คณะกรรมการฯ ได้เคยตีความขอบเขตของมาตรา 2 แห่งอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 ที่กำหนดว่าลูกจ้างมีอิสระในการรวมกลุ่มอย่างเสรีนั้น ให้รวมถึงการมีอิสระที่จะเลือกรวมกลุ่มระหว่างลูกจ้างที่ทำงานในสถานประกอบการต่างกัน และลูกจ้างที่ทำงานอยู่ต่างเมืองกันด้วย³¹²

สำหรับจำนวนผู้ก่อตั้งองค์กรและจำนวนสมาชิกนั้น ในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศมิได้ห้ามการกำหนดจำนวนสมาชิกขั้นต่ำและมีได้กำหนดว่าข้อกำหนดจะต้องมีจำนวนไม่เกินเท่าใด หากแต่ได้มีแนวโน้มจรรยาบรรณของคณะกรรมการฯ ว่าการกำหนดเกณฑ์เหล่านี้ กฎหมายภายในสามารถกำหนดจำนวนตัวเลขที่แน่นอนสำหรับผู้จัดตั้งหรือจำนวนสมาชิกได้ ต้องไม่เป็นการกำหนดที่เป็นการสร้างอุปสรรคในการจัดตั้งสหภาพมากจนเกินไป³¹³ ที่ผ่านมา ได้เคยมีคำวินิจฉัยว่าการกำหนดให้จะต้องมีสมาชิกเป็นลูกจ้างจำนวนมากกว่าร้อยละ 30 ของลูกจ้างที่มีสิทธิเข้าร่วมเป็นสมาชิกทั้งหมดนั้นเป็นข้อกำหนดที่สูงเกินไป³¹⁴ และขัดต่อหลัก

³⁰⁹ The 2006 Digest, para. 271.

³¹⁰ The 333rd Report, Case no. 2301, para. 592.

³¹¹ The 2006 Digest, para. 337.

³¹² The 2006 Digest, para. 335; The 306th Report, Case no. 1862, para. 103.

³¹³ Giving Globalization a Human Face, International Labour Conference, 101st Session, Geneva, 2012, ILC.101/III/1B, para. 89 hereinafter Giving Globalization a Human Face.

³¹⁴ The 306th Report, Case no. 1862, para. 102; the 337th Report, Case no. 2327, para. 200.

ของเสรีภาพการรวมกลุ่ม นอกจากนี้ ยังมีคำวินิจฉัยว่าการกำหนดจำนวนสมาชิกขั้นต่ำที่ 100 คน เป็นข้อกำหนดที่สูงเกินไป³¹⁵ และสำหรับในสถานประกอบการที่มีขนาดเล็ก การกำหนดจำนวนสมาชิกสหภาพแรงงานขั้นต่ำที่ 30 คน เป็นข้อกำหนดที่สูงเกินไปและจะต้องลดข้อกำหนดเรื่องจำนวนสมาชิกขั้นต่ำลงเพื่อให้การก่อตั้งสหภาพนั้นมีความเป็นไปได้อย่างแท้จริง³¹⁶

3) เงื่อนไขการรวมกลุ่ม การเจรจาต่อรองและการนัดหยุดงาน

อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศนั้นมิได้กำหนดอย่างชัดเจนในอนุสัญญาว่าจะการรวมกลุ่มนั้นต้องให้กลุ่มนั้นมีสิทธิในการเจรจาต่อรองร่วมหรือนัดหยุดงานด้วยหรือไม่ ทำให้ต้องตีความจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าแม้อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศนั้นจะมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจน แต่หลักการตีความของคณะกรรมการฯ นั้นมีการวางแนวทางที่ค่อนข้างชัดเจนว่านอกจากข้าราชการทหาร ตำรวจและข้าราชการฝ่ายปกครองแล้ว ลูกจ้างทุกประเภทไม่ว่าจะทำงานในภาครัฐหรือภาคเอกชนจะต้องได้รับสิทธิในการเจรจาต่อรองทั้งสิ้น³¹⁷ นอกจากนี้ยังกำหนดเพิ่มเติมอีกด้วยว่าเจ้าหน้าที่ในราชทัณฑ์ พนักงานดับเพลิง ลูกจ้างชั่วคราว ลูกจ้างเหมาค่าแรง เกษตรกร ลูกจ้างคนต่างด้าว เหล่านี้ล้วนมีสิทธิในการเจรจาต่อรอง³¹⁸ ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าการกำหนดให้สิทธิในการรวมกลุ่มแต่ห้ามมิให้เจรจาต่อรองนั้น เป็นการกำหนดที่ขัดแย้งต่อมาตรา 4 ของอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 98³¹⁹

³¹⁵ The 2006 Digest, para. 283; The 325th Report, Case no. 2098, para. 543.

³¹⁶ The 2006 Digest, para. 286; The 327th Report, Case no. 2138, para. 539.

³¹⁷ Giving Globalization a Human Face, para. 209.

³¹⁸ Ibid.

³¹⁹ General Survey of the Reports on the Right to Organize Convention and the Right to Organize and Collective Bargaining Convention, International Labour Conference, 81st Session, Geneva, 1994, para. 249, hereinafter General Survey 1994.

อย่างไรก็ตาม กฎหมายภายในของประเทศต่าง ๆ มิได้ให้สิทธิในการเจรจาต่อรองกับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเต็มที่ตามที่กำหนดไว้ในแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ แม้ว่าประเทศส่วนใหญ่ที่ให้สิทธิข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการรวมกลุ่มเป็นสหภาพนั้นจะให้สิทธิสมาชิกของสหภาพในการเจรจาต่อรองร่วมได้ด้วย³²⁰ เช่น กฎหมายของของประเทศตุรกี โคลัมเบีย อุรุกวัย และบอสวันนำเหล่านี้ได้ให้สิทธิข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเจรจาต่อรองได้³²¹ แต่ในอีกหลายประเทศก็ยังไม่อนุญาตให้สหภาพข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถเข้าเจรจาต่อรองกับรัฐได้³²²

ส่วนการนัดหยุดงานนั้น เป็นประเด็นที่คณะกรรมการฯ ได้หยิบยกขึ้นวินิจฉัยอยู่บ่อยครั้ง ทำให้มีข้อมูลเกี่ยวกับแนวคำวินิจฉัยอยู่มาก ทั้งนี้ เนื่องจากเหตุผลบางประการทำให้องค์การแรงงานระหว่างประเทศยังมิได้กำหนดเรื่องสิทธิในการนัดหยุดงานในอนุสัญญาใด แต่ที่ผ่านมาก็ได้มีตีความของการนัดหยุดงานว่าเป็นการใช้สิทธิตามมาตรา 3 และมาตรา 10 แห่งอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87³²³ นอกจากนี้ คณะกรรมการฯ ยังเคยมีแนวคำวินิจฉัยว่าเสรีภาพในการรวมกลุ่มนั้นไม่จำกัดเฉพาะเสรีภาพในการเลือกที่จะรวมกลุ่มหรือไม่เท่านั้น แต่ยังรวมถึงการที่บุคคลเหล่านั้นสามารถดำเนินการใด ๆ ภายใต้กฎหมายเพื่อปกป้องผลประโยชน์ร่วมกันด้วยได้³²⁴ ดังนั้น การนัดหยุดงานจึงเป็นสิทธิที่ได้รับการคุ้มครองภายใต้อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศแม้ว่าจะมิได้กำหนดไว้อย่างชัดแจ้งในอนุสัญญา ทั้งนี้เนื่องจากการนัดหยุดงานเป็นกิจกรรมประเภทหนึ่งของการรวมกลุ่ม การนัดหยุดงานจึงควรได้รับการคุ้มครองเช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม หากมองในแง่ของการคุ้มครองตามมาตรา 1 แห่งอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 98 จะพบว่าการนัดหยุดงานนั้นไม่ถูกคุ้มครองให้อยู่ภายใต้บทบัญญัติในอนุสัญญานี้ เนื่องจากการเลือกปฏิบัติ

³²⁰ Giving Globalization a Human Face, para. 212.

³²¹ Ibid. para. 213.

³²² Ibid. para. 212.

³²³ Ibid. para. 117; the 2006 Digest, para. 523.

³²⁴ The 2006 Digest, para. 529.

ตามมาตรา 1 (2)(b) ของอนุสัญญาฯ นี้ ระบุให้คุ้มครองเพียงแค่การกระทำที่ลูกจ้างได้ทำกิจกรรมของสหภาพแรงงานนอกเวลาทำงาน หรือภายในเวลาทำงานโดยได้รับความยินยอมของนายจ้าง แต่การนัดหยุดงานเป็นการกระทำระหว่างเวลาทำงานโดยไม่ได้ได้รับความยินยอมจากนายจ้าง³²⁵ ดังนั้น หากพิจารณาในประเด็นนี้ก็จะพบว่าการนัดหยุดงานไม่อยู่ภายใต้ความคุ้มครองของอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 98 นอกจากนี้ เคยมีแนวทางคำวินิจฉัยก็ได้กำหนดยกเว้นห้ามมิให้นัดหยุดงานในงานบางประเภท ไม่ว่าจะป็นงานอันเป็นการให้บริการสาธารณะ³²⁶ งานที่มีความจำเป็น เช่น ราชทัณฑ์³²⁷ ดับเพลิง³²⁸ โรงพยาบาล³²⁹ เป็นต้น เหล่านี้ คณะกรรมการฯ ได้วางหลักวินิจฉัยไว้อย่างชัดเจนว่าสามารถจำกัดมิให้นัดหยุดงานได้ และการจำกัดเช่นนี้ไม่เป็นการขัดกับหลักการพื้นฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศในเรื่องเสรีภาพในการรวมกลุ่ม³³⁰

3.1.2 แนวคำวินิจฉัยของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป

สิทธิการรวมกลุ่ม เป็นสิทธิพื้นฐานซึ่งกำหนดไว้ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง โดยมาตรา 22(1) แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองได้กำหนดให้ทุกคนมีสิทธิในการรวมกลุ่มกัน รวมถึงมีสิทธิในการก่อตั้งและเข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนได้³³¹ โดยกำหนดขอบเขตเสรีภาพไว้ว่าจะจำกัดได้เฉพาะกรณีที่เป็นการจำกัดเพื่อความมั่นคงและความปลอดภัยของชาติ ความสงบเรียบร้อย และการปกป้องสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นเท่านั้น

³²⁵ Anne Davies. Perspectives on Labour Law. second edition. New York, Cambridge University Press, p. 198-99.

³²⁶ The 2006 Digest, para. 572-80.

³²⁷ The 336th Report, Case no. 2383, para.767.

³²⁸ The 321st Report, Case no. 2066, para.336.

³²⁹ The 338th Report, Case no. 2399, para.1171.

³³⁰ The 2006 Digest, para. 581-94.

³³¹ Art. 22(1), International Covenant on Civil and Political Rights: Everyone shall have the right to freedom of association with others, including the right to form and join trade unions for the protection of his interests.

นอกจากนี้ ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และ วัฒนธรรมก็ได้กำหนดบทบัญญัติคุ้มครองในเรื่องการรวมกลุ่มเป็นสหภาพแรงงาน ไว้ในมาตรา 8(1)(a) ลักษณะที่คล้ายกับที่กำหนดไว้ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วย สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง กล่าวคือ ทุกคนมีสิทธิที่จะจัดตั้งและเข้าร่วมเป็น สมาชิกสหภาพแรงงานได้โดยสมัครใจ³³² เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของ ผู้คน ทั้งนี้ กำหนดขอบเขตเสรีภาพไว้ว่าจะจำกัดได้เฉพาะกรณีที่เป็นการจำกัดเพื่อ ความมั่นคงและความปลอดภัยของชาติ ความสงบเรียบร้อย และการปกป้องสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลอื่นเช่นเดียวกัน³³³

ดังนั้น ด้วยความชัดเจนของกติการะหว่างประเทศ จึงไม่มีปัญหาถกเถียงกัน ในประเด็นเรื่องว่าบุคคลจะรวมกลุ่มกันได้หรือไม่ อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่หยิบยกขึ้น วินิจฉัยของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปส่วนมากจะเกี่ยวข้องกับ 3 ประเด็น กล่าวคือ สิทธิของลูกจ้างในการเลือกเข้าเป็นสมาชิกสหภาพโดยไม่ถูกบังคับ สิทธิของสหภาพ ในการกำหนดคุณสมบัติของผู้เข้าร่วมเป็นสมาชิก และสิทธิของสมาชิกสหภาพในการ เลือกที่จะเข้าร่วมกิจกรรมของสหภาพแรงงาน³³⁴

สิทธิของลูกจ้างในการเลือกเข้าเป็นสมาชิกสหภาพโดยไม่ถูกบังคับได้กำหนด ไว้อย่างชัดเจนในแนวคำวินิจฉัยของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปในคดี *Sigurjonsson v. Iceland*³³⁵ ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปได้วางหลักว่าลูกจ้างจะต้องมีสิทธิ

³³² Art. 8(1)(a), The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: The States Parties to the present Covenant undertake to ensure [t]he right of everyone to form trade unions and join the trade union of his choice, subject only to the rules of the organization concerned, for the promotion and protection of his economic and social interests. No restrictions may be placed on the exercise of this right other than those prescribed by law and which are necessary in a democratic society in the interests of national security or public order or for the protection of the rights and freedoms of others.

³³³ Ibid.

³³⁴ Anne Davies. *Perspectives on Labour Law*. p. 201.

³³⁵ *Sigurjooonsson v. Iceland* (1993) 16 EHRR 462.

เลือกที่จะเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานหรือไม่เป็นสมาชิกสหภาพแรงงานก็ได้ การกำหนดให้ลูกจ้างทุกคนต้องเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน (closed shop) เป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักเสรีภาพในการรวมกลุ่ม³³⁶ นอกจากนี้ในคดี *Sorensen v. Denmark*³³⁷ ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปได้วางหลักว่า ถึงแม้สถานประกอบการจะมีข้อกำหนดบังคับให้ลูกจ้างทุกคนต้องเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานอยู่ก่อนที่ผู้ฟ้องจะสมัครงานที่สถานประกอบการนั้นก็ตาม แต่การบังคับให้ลูกจ้างต้องเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานก็ยังเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักเสรีภาพในการรวมกลุ่มอยู่นั่นเอง³³⁸

สิทธิของสหภาพในการกำหนดคุณสมบัติของผู้เข้าร่วมเป็นสมาชิก แม้ว่าหลักทั่วไปในมาตรา 2 ของอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 จะกำหนดให้ลูกจ้างสามารถรวมกลุ่มกัน หรือเลือกที่จะเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานได้อย่างอิสระ อย่างไรก็ตาม สหภาพแรงงานก็ยังมีอิสระในการกำหนดคุณสมบัติของผู้เข้าร่วมเป็นสมาชิกในสหภาพของตนได้อยู่บ้างพอสมควร ทั้งนี้ ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปได้วางหลักในคดี *ASLEF v. UK* ว่าสหภาพแรงงานแต่ละสหภาพยังคงมีอิสระในการกำหนดคุณสมบัติของผู้เข้าร่วมได้ ตราบเท่าที่ไม่ทำให้ผู้ที่ถูกจำกัดนั้นได้รับความเดือดร้อน³³⁹ โดยเห็นว่าแม้หลักของอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศจะให้สิทธิเสรีภาพของบุคคลในการเข้าร่วมกลุ่มได้อย่างเสรี แต่สมาชิกของสหภาพก็ควรมีสิทธิเสรีภาพในการเลือกว่าต้องการรวมกลุ่มกับใครได้ด้วย การไม่ให้สิทธิเสรีภาพสหภาพแรงงานในการกำหนดคุณสมบัติก็เท่ากับบังคับให้สหภาพต้องรวมกลุ่มกับบุคคลทั่วไปทุกคนซึ่งอาจรวมถึงบุคคลที่สมาชิกไม่ต้องการรวมกลุ่มด้วยก็ได้³⁴⁰

³³⁶ Ibid., p. 479.

³³⁷ *Sorensen v. Denmark* (2008) 46 EHRR 29.

³³⁸ Ibid. at para. 54 & para. 75.

³³⁹ *ASLEF v. UK* (2007) 45 EHRR 34.

³⁴⁰ Ibid.

สิทธิของสมาชิกสหภาพในการเลือกที่จะเข้าร่วมกิจกรรมของสหภาพ โดยอิสระ ที่ผ่านมา ยังไม่มีแนวคำวินิจฉัยอย่างชัดเจนว่าผู้ที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานแล้วจะสามารถเลือกเข้าร่วมกิจกรรมของสหภาพแรงงานโดยอิสระได้ หรือจะต้องผูกพันเข้าร่วมกิจกรรมทุกกิจกรรมของสหภาพแรงงาน³⁴¹ หากพิจารณาโดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน พบว่า บุคคลควรมีสิทธิเสรีภาพที่จะเลือกเข้าร่วมกิจกรรมใดของสหภาพแรงงานที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ สหภาพแรงงานจึงไม่สามารถกำหนดบังคับสมาชิกของตนให้ต้องร่วมสนับสนุนการเคลื่อนไหวทั้งหมดของสหภาพแรงงาน³⁴²

แต่หากมองในแง่ของวัตถุประสงค์ของการก่อตั้งสหภาพแรงงานแล้ว จะพบว่าการรวมกลุ่มกันเป็นสหภาพนั้นก็เพื่อเพิ่มอำนาจในการต่อรองให้กับสมาชิกทุกคนในกลุ่ม ดังนั้น การให้สิทธิแก่สมาชิกที่จะเลือกได้ว่าจะสนับสนุนกิจกรรมใดนั้น อาจทำให้สหภาพนั้นขาดความเข้มแข็งและไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของสหภาพได้³⁴³ นอกจากนี้ หากพิจารณาควบคู่กับเสรีภาพในการรวมกลุ่มแล้ว พบว่า บุคคลมีสิทธิในการเลือกเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานได้อย่างเสรีแล้ว ดังนั้น การบังคับให้สมาชิกต้องสนับสนุนการเคลื่อนไหวหรือกิจกรรมทุกกิจกรรมของสหภาพก็มีใช้การจำกัดสิทธิเสรีภาพของสมาชิกแต่อย่างใด เนื่องจากสมาชิกนั้นมีอิสระที่จะเลือกเข้าเป็นสมาชิกแล้ว การบังคับให้สมาชิกต้องสนับสนุนสหภาพแรงงานภายหลังจากการสมัครใจเข้าร่วมเป็นสมาชิกจึงมิใช่การจำกัดสิทธิเสรีภาพแต่อย่างใด³⁴⁴

สำหรับประเด็นในเรื่องสิทธิเสรีภาพในการเจรจาต่อรอง แนวทางในการวินิจฉัยในเรื่องนี้ก็ยังคงขาดความชัดเจนอยู่ โดยในคดี *National Union of Belgium Police v. Belgium*³⁴⁵ ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปได้วางหลักคำวินิจฉัยในเรื่องนี้ไว้ว่า ลูกจ้างที่เป็นสมาชิกในสหภาพข้าราชการมีสิทธิในการเจรจาต่อรองร่วมเสมอ

³⁴¹ Anne Davies. *Perspectives on Labour Law*. p.204-205.

³⁴² Ibid.

³⁴³ Ibid.

³⁴⁴ Ibid.

³⁴⁵ *National Union of Belgium Police v. Belgium* (1979-80) 1 EHRR 578, p. 591.

เพื่อปกป้องสิทธิประโยชน์ของสมาชิกในสหภาพ โดยมองว่าสิทธิในการเจรจาต่อรองเป็นกลไกสำคัญในการใช้สิทธิจากการรวมกลุ่ม หากให้เฉพาะสิทธิในการรวมกลุ่มแต่ไม่ให้สิทธิในการเจรจาต่อรองแล้ว ก็เท่ากับว่าการรวมกลุ่มนั้นไม่สามารถใช้กลไกใดเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่สมาชิกอย่างแท้จริง³⁴⁶

แต่ต่อมา ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปก็ได้มีคำวินิจฉัยในทางตรงกันข้ามในคดี *Swedish Engine Drivers' Union v. Sweden*³⁴⁷ และ คดี *Wilson v. UK*³⁴⁸ ซึ่งทั้งสองคดีนี้ ให้สิทธิลูกจ้างในการรวมกลุ่มกันได้เท่ากัน แต่ไม่ให้สิทธิในการเจรจาต่อรองร่วม ซึ่งการวางหลักการดังกล่าวเป็นการตีความโดยเน้นการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชน กล่าวคือ ศาลมองว่าบทบัญญัติในเรื่องการรวมกลุ่มนั้นน่าจะเป็นเรื่องของการรับรองสิทธิของบุคคลให้สามารถรวมกลุ่มกันได้โดยเสรีและปราศจากการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรมต่อบุคคลที่เข้าร่วมกลุ่มเท่านั้น ทั้งนี้ บทบัญญัติคุ้มครองสิทธิเรื่องการรวมกลุ่มนั้น ไม่เน้นถึงกลไกการรวมกลุ่มว่าจะต้องประกอบไปด้วยสิทธิในการเจรจาต่อรอง³⁴⁹

สำหรับสิทธิในการนัดหยุดงาน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมก็ได้กำหนดบทบัญญัติคุ้มครองในเรื่องการนัดหยุดงานไว้ในมาตรา 8(1)(d) โดยกำหนดให้ประเทศต่าง ๆ คุ้มครองสิทธิการนัดหยุดงาน ทั้งนี้ให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายของแต่ละประเทศ³⁵⁰ นอกจากนี้ อนุสัญญาสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปก็ได้กำหนดหลักการไว้ใกล้เคียงกันในมาตรา 11 ว่า บุคคลมีสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่ม รวมถึงสิทธิเสรีภาพในการจัดตั้งและเข้าร่วมเป็นสหภาพแรงงานเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มตน³⁵¹

³⁴⁶ Anne Davies. *Perspectives on Labour Law*. p. 178.

³⁴⁷ *Swedish Engine Drivers' Union v. Sweden* (1979-80) 1 EHRR 617.

³⁴⁸ *Wilson v. UK* (2002) 35 EHRR 20.

³⁴⁹ Anne Davies. *Perspectives on Labour Law*. pp. 177-8.

³⁵⁰ Art. 8(1)(d), The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: The States Parties to the present Covenant undertake to ensure [t]he right to strike, provided that it is exercised in conformity with the laws of the particular country.

³⁵¹ Art. 11, The European Convention for the Protection of human Rights and Fundamental Freedoms: [e]veryone has the right...to freedom of association with others, including the right to form and to join trade unions for the protection of his interests.

ที่ผ่านมา หลักวินิจฉัยในคดี *National Union of Belgian Police v. Belgium*³⁵² ซึ่งศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปได้วางหลักเรื่องการนัดหยุดงานไว้สามารถนำมาปรับใช้เช่นเดียวกับการเจรจาต่อรอง กล่าวคือ การที่ศาลกำหนดให้รัฐบาลมีหน้าที่ต้องคุ้มครองสิทธิในการดำเนินการอันเป็นกิจกรรมของสหภาพแรงงานเนื่องจากเป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการรวมกลุ่มนั้น สามารถตีความได้ว่ารัฐจะต้องคุ้มครองการนัดหยุดงานเนื่องจากการนัดหยุดงานเป็นกิจกรรมอันเป็นส่วนหนึ่งของสหภาพแรงงาน อย่างไรก็ตาม ในคดี *Schmidt and Dahlström v. Sweden*³⁵³ ตีความว่า “trade union action” หรือกิจกรรมของสหภาพแรงงานนั้น มีความหมายถึงกิจกรรมหรือการดำเนินการหลายรูปแบบ จึงไม่จำเป็นต้องหมายถึงการนัดหยุดงานด้วย³⁵⁴ นอกจากนี้ในคดี *Wilson v. UK*³⁵⁵ ก็ได้วางหลักไปในแนวเดียวกับคดี *Schmidt and Dahlström* กล่าวคือ ในคดี *Wilson* ศาลได้ตีความว่าแม้รัฐบาลจะมีหน้าที่ต้องสนับสนุนและคุ้มครองการดำเนินการอันเป็นกิจกรรมของสหภาพแรงงาน แต่ศาลวินิจฉัยว่าสิทธิในการนัดหยุดงานเป็นเพียงการดำเนินการในรูปแบบหนึ่งของของสหภาพแรงงานเท่านั้น รัฐแต่ละรัฐสามารถยกเว้นการให้สิทธิการนัดหยุดงาน และให้ความคุ้มครองการดำเนินการของสหภาพแรงงานในรูปแบบอื่นได้ โดยไม่เป็นการขัดต่อหลักที่กำหนดไว้ในมาตรา 11 ของอนุสัญญาสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป³⁵⁶

³⁵² *National Union of Belgium Police v. Belgium* (1979-80) 1 EHRR 578, p. 591.

³⁵³ *Schmidt and Dahlström v. Sweden* (1979-80) 1 EHRR 637.

³⁵⁴ *Ibid.*, p. 644.

³⁵⁵ *Wilson v. UK* (2002) 35 EHRR 20.

³⁵⁶ Anne Davies. *Perspectives on Labour Law*. p. 222.

ดังนั้น แนวคำวินิจฉัยของศาลมนุษยชนแห่งยุโรปยังไม่มี ความชัดเจนว่าการเจรจาต่อรองและการนัดหยุดงานนั้นจะต้องได้รับความคุ้มครองเสมือนสิทธิในการรวมกลุ่มหรือไม่ แต่ไม่ว่าอย่างไรก็ตาม การกำหนดข้อจำกัดของการนัดหยุดงานนั้นได้กำหนดไว้ค่อนข้างชัดเจน กล่าวคือ การนัดหยุดงานนั้นจะต้องไม่เป็นการกระทำที่มีความผิดอาญารวมอยู่ด้วย การจำกัดไม่ให้สิทธิการนัดหยุดงานในบางอาชีพที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะนั้นสามารถทำได้ และการให้สิทธิเสรีภาพการนัดหยุดงานนั้น จะต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นด้วย ดังนั้นการจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพในการนัดหยุดงานเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นนั้นจึงสามารถทำได้ อย่างแน่นอนตามหลักการของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป³⁵⁷

3.2 การแรงงานสัมพันธ์ในระบบราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายต่างประเทศ

3.2.1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

(ก) แนวคิดในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ
สาธารณรัฐฝรั่งเศสเริ่มยอมรับสิทธิของประชาชนมากขึ้นหลังจากมีการปฏิวัติในปี 1789 โดยประกาศการรับรองสิทธิต่าง ๆ ไว้ในคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789³⁵⁸ และแม้ว่าในคำประกาศฉบับนี้ ยังไม่มีเนื้อหารับรองสิทธิและเสรีภาพของลูกจ้างในการรวมกลุ่มโดยตรง แต่ในทางปฏิบัติก็ได้มีการรวมกลุ่มของลูกจ้างเกิดขึ้นอย่างทั่วไปในสมัยนั้นแล้ว³⁵⁹ การรวมกลุ่มครั้งแรกในฝรั่งเศสนั้น เป็นการรวมกลุ่มของช่างฝีมือในลักษณะที่เรียกว่า “สมาคม”

³⁵⁷ Tonia Novitz. (2003). *International and European Protection of the Right to Strike*. Oxford University Press. cited in Anne Davies. *Perspectives on Labour Law*. p. 224.

³⁵⁸ อรรถรณ สุนทรกุล. (2552). *การใช้สิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่ง*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะนิติศาสตร์, สาขาวิชานิติศาสตร์. หน้า 34.

³⁵⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 35.

(Associations)³⁶⁰ ซึ่งมีการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับสภาพการจ้างงานและควบคุมการประกอบอาชีพ คุณสมบัติของผู้ที่ทำงานและอัตราค่าจ้าง³⁶¹ ต่อมาภายหลังได้มีการรวมกลุ่มของผู้ประกอบอาชีพอื่น ๆ อย่างแพร่หลายเพื่อช่วยเหลือลูกจ้างด้วยกัน ทำให้สมาคมเหล่านี้เริ่มเข้ามามีบทบาทในการเปลี่ยนแปลงราคาสินค้า ค่าจ้างและสภาพการทำงานกับนายจ้าง³⁶² ซึ่งขุนนางหรือผู้มีอิทธิพลที่เป็นนายจ้าง เห็นว่าการรวมกลุ่มของลูกจ้างเป็นการทำให้ตนเสียประโยชน์และเดือดร้อน³⁶³ จึงได้ตรารัฐกำหนด “d’Allarde” ขึ้นลงวันที่ 2 และ 17 มีนาคม ค.ศ.1971 เกี่ยวกับเสรีภาพในทางการค้าและอุตสาหกรรม โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อกำจัดองค์กรลูกจ้างที่รวมกลุ่มในขณะนั้น³⁶⁴ และตรากฎหมายลงวันที่ 14 และ 17 มิถุนายน ค.ศ. 1791 (The Le Chapelier law des 14 – 17 Juin 1791) เพื่อห้ามมิให้มีการรวมกลุ่มกันเป็นกลุ่มหรือตั้งเป็นสมาคม (reestablish) โดยบัญญัติครอบคลุมไว้อย่างกว้าง (in wide-ranging and far-reaching language)³⁶⁵ นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายอาญาของประเทศฝรั่งเศส ค.ศ. 1810 (French Penal Code of 1810) ยังห้ามผู้ใดรวมกลุ่มกันเกิน 20 คนขึ้นไป เว้นแต่ได้รับความยินยอมเห็นชอบจากรัฐบาลก่อน³⁶⁶ ด้วยเหตุนี้ การรวมกลุ่มกันระหว่างลูกจ้างตั้งเป็นสมาคมจึงเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายในสมัยนั้น³⁶⁷ สมาคมที่จัดตั้งขึ้นโดยผิดกฎหมายนั้นต้องยุติตามกฎหมายและบุคคลที่เข้าร่วมนัดหยุดงาน หรือเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานก็จะต้องถูกลงโทษตามกฎหมาย³⁶⁸

³⁶⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์. บทบรรณาธิการ ครั้งที่ 182 เรื่อง สหภาพข้าราชการ. (16 ธันวาคม 2558). แหล่งที่มา: <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1203>

³⁶¹ อรวรรณ สูงภภู. การใช้สิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่ง. หน้า 35.

³⁶² เรื่องเดียวกัน.

³⁶³ เรื่องเดียวกัน.

³⁶⁴ Michel Despax, Jacques Rojot & Jean-Pierre Laborde. (2011). *Labour Law in France*. Kluwer Law International, p. 151.

³⁶⁵ Ibid.

³⁶⁶ France: Penal Code of 1810. Available from http://www.napoleonseries.org/research/government/france/penalcode/c_penalcode3a.html

³⁶⁷ Ibid.

³⁶⁸ อรวรรณ สูงภภู. การใช้สิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่ง. หน้า 35.

การห้ามสมาคมในปี ค.ศ. 1791 เป็นการห้ามสมาคมทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง³⁶⁹ ต่อมาได้มีการบัญญัติกฎหมายลงวันที่ 12-22 เมษายน ค.ศ. 1803 กำหนดห้ามสมาคมของนายจ้างเฉพาะกรณีที่เป็นการจัดสมาคมโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะบังคับให้ลดอัตราค่าจ้างโดยไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรม³⁷⁰ ในขณะที่การสมาคมของลูกจ้างนั้นยังห้ามมิให้ตั้งอย่างเด็ดขาด³⁷¹ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความไม่เท่าเทียมกันระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง

ต่อมาสิทธิในการสมาคมของคนงานและลูกจ้างได้รับการยอมรับมากขึ้น และในที่สุดจึงมีการตรากฎหมายยกเลิกความผิดเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของลูกจ้าง³⁷² กล่าวคือ การตรารัฐธรรมนูญอนุญาตให้สามารถชุมนุมนัดหยุดงานได้โดยไม่มี ความผิดอาญา³⁷³ และยอมรับสิทธิของลูกจ้างมากขึ้น โดยอนุญาตให้ก่อตั้ง สหภาพขึ้นในประเทศฝรั่งเศสตามรัฐธรรมนูญ Waldeck-Rousseau ที่ประกอบไปด้วยรัฐธรรมนูญที่ลงวันที่ 21 มีนาคม ค.ศ. 1884 และรัฐธรรมนูญที่ลงวันที่ 27 พฤษภาคม ค.ศ. 1885 และต่อมาได้มีรัฐธรรมนูญที่ลงวันที่ 6 มิถุนายน 1868 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ถือว่าก้าวหน้ามากที่สุดในการให้ความสำคัญกับชนชั้นแรงงาน³⁷⁴ รัฐบัญญัติฉบับนี้รับรองถึงสิทธิในการรวมกลุ่มอีกครั้ง ภายใต้ข้อกำหนดที่ว่าการรวมกลุ่มนั้นจะต้องไม่ใช่การรวมกลุ่มที่มีวัตถุประสงค์อันเกี่ยวกับการเมืองหรือศาสนา ดังนั้น การรวมกลุ่มของลูกจ้างในสาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงได้รับการรับรองโดยชอบด้วยกฎหมายตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา³⁷⁵

³⁶⁹ Edward Shorter & Charles Tilly. (1974). *Strikes in France 1830-1968*. New York: Cambridge University Press, p. 21.

³⁷⁰ Ibid.

³⁷¹ Ibid.

³⁷² อรรถรณ สุปงกุ. การใช้สิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่ง. หน้า 36.

³⁷³ รัฐบัญญัติลงวันที่ 25 พฤษภาคม ค.ศ. 1864

³⁷⁴ James R. Lehning. (2001). *To be a Citizen: The Political Culture of the Early French Third Republic*. Cornell: Cornell University Press, p. 90.

³⁷⁵ อรรถรณ สุปงกุ. การใช้สิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่ง. หน้า 35-36.

สิทธิในการรวมกลุ่มตามกฎหมายฝรั่งเศสนั้นมีได้มีเพียงเฉพาะลูกจ้างในภาคเอกชนเท่านั้น กฎหมายได้ขยายการรับรองสิทธิเหล่านี้ไปยังข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐบัญญัติลงวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1901 รัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 16 สิงหาคม ค.ศ. 1901 และเสรีภาพในการจัดตั้งองค์การสหภาพแรงงานที่รับรองโดยคำปรารภของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1946 ได้บัญญัติไว้เป็นการทั่วไป มิได้ระบุเฉพาะแต่ลูกจ้างในภาคเอกชนแต่อย่างใด จึงถือว่าสิทธิและเสรีภาพในการรวมกลุ่มดังกล่าวถูกรับรองทั้งลูกจ้างในภาคเอกชนและข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้มีการเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายรัฐและฝ่ายข้าราชการ โดยที่ตัวแทนของข้าราชการนั้นจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับเงื่อนไขการทำงานต่าง ๆ³⁷⁶ ซึ่งตามกฎหมายของฝรั่งเศส (ปรากฏตามคำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1946 ที่ได้รับการรับรองให้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1958 และมาตรา 8 แห่งรัฐบัญญัติที่ 83-634) ได้ให้สิทธิแก่ข้าราชการที่จะดำเนินการจัดตั้งสหภาพแรงงานหรือเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานได้ แต่ได้มีการจำกัดสิทธินี้ในข้าราชการบางกลุ่ม เช่น ข้าราชการในกิจการทหาร (military personnel)

แม้ว่าข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะสามารถรวมกลุ่มกันได้ แต่ข้าราชการนั้นก็ไม่สามารถใช้สิทธิทางแรงงานสัมพันธ์ได้อย่างสมบูรณ์เหมือนกับลูกจ้างในภาคเอกชน หากเทียบกับกฎหมายในสหราชอาณาจักรจะพบว่า ข้าราชการในสหราชอาณาจักรสามารถใช้สิทธิในการเจรจาต่อรองได้อย่างสมบูรณ์เทียบเท่ากับลูกจ้างในภาคเอกชน³⁷⁷ แต่ข้าราชการในประเทศฝรั่งเศส กฎหมายกำหนดให้สามารถใช้สิทธินี้บางส่วนเท่านั้น กล่าวคือ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเจรจาต่อรองได้เฉพาะในกรณีที่ยังไม่มีการตรากฎหมาย

³⁷⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์. บทบรรณาธิการ ครั้งที่ 182 เรื่อง สหภาพข้าราชการ. (16 ธันวาคม 2558). แหล่งที่มา <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1203>

³⁷⁷ Outline of Civil Service Systems in Foreign Countries. (16 ธันวาคม 2558). แหล่งที่มา <http://ssl.jinji.go.jp/en/recomme/outline.pdf>

ออกมาแก้ไขในประเด็นเรื่องนั้น หากมีการตรากฎหมายที่เป็นบทบัญญัติมาแก้ไขในประเด็นในเรื่องต่าง ๆ อันเกี่ยวกับสภาพการจ้างแล้ว ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ไม่สามารถดำเนินการเจรจาต่อรองในเรื่องนั้น ๆ ต่อไปได้อีก³⁷⁸

นอกจากนี้ กฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ให้สิทธิข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทในการเข้าไปมีส่วนร่วมกับข้อพิพาทแรงงาน (right to engage in labor disputes)³⁷⁹ แต่ก็ได้จำกัดสิทธิในบางเรื่องของข้าราชการบางกลุ่ม เช่น ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่ทำงานเกี่ยวกับการตำรวจ, ราชทัณฑ์ หรือข้าราชการตุลาการ ไม่ให้ใช้รูปแบบการโต้ตอบในข้อพิพาทแรงงานบางรูปแบบ เช่น การนัดหยุดงาน ดังจะได้กล่าวต่อไปในหัวข้อเงื่อนไขในการรวมกลุ่ม

(ข) กฎหมายเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีดังต่อไปนี้

- รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958
- รัฐบัญญัติฉบับที่ 83-634 ลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 (Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires) หรือเรียกว่า Le Pors (Loi dite loi Le Pors.)
- รัฐบัญญัติฉบับที่ 82-447 ลงวันที่ 28 พฤษภาคม ค.ศ. 1982 (Décret n° 82-447 du 28 mai 1982 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique.)
- รัฐกำหนดฉบับที่ 86-660 ลงวันที่ 19 มีนาคม ค.ศ. 1986

³⁷⁸ Part 2 of Labor-Management Relationship of Public Employees – Focusing on the Process of Remuneration Determination. (16 ธันวาคม 2558). แหล่งที่มา <http://ssl.jinji.go.jp/en/recomme/annual2009/pdf/14.pdf>

³⁷⁹ Outline of Civil Service Systems in Foreign Countries. (16 ธันวาคม 2558). แหล่งที่มา <http://ssl.jinji.go.jp/en/recomme/outline.pdf>

(ค) ขอบเขตในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การรวมกลุ่มของข้าราชการนั้น ตามกฎหมายฝรั่งเศสสามารถทำได้ 2 รูปแบบ คือการรวมกลุ่มแบบสมาคมและแบบสหภาพ ในการจัดตั้งหรือเข้าร่วมกับสหภาพ โดยหลักกฎหมายรับรองให้ข้าราชการทุกประเภทสามารถทำได้ อย่างไรก็ตาม ได้มีการกำหนดข้อจำกัดสิทธินี้แก่ข้าราชการบางกลุ่มในการที่จะจัดตั้งสหภาพ ตามกฎหมาย เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด เนื่องจากข้าราชการดังกล่าวต้องตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาอย่างเข้มงวดโดยตรงจากรัฐบาล³⁸⁰ นอกจากนี้ ข้าราชการทหารก็ถูกจำกัดสิทธิในการจัดตั้งหรือเข้าร่วมกับสหภาพแรงงานตามมาตรา L.4121-4 แห่ง Defense Code ทั้งนี้ เนื่องจากการรวมกลุ่มของข้าราชการทหารหรือการเป็นสมาชิกของกลุ่มนั้น ๆ เป็นการขัดต่อระเบียบวินัยทหาร (military discipline) อันเป็นสิ่งสำคัญที่ละเมิดมิได้ ดังนั้น การรวมกลุ่มในรูปแบบสหภาพแรงงานหรือกลุ่มที่มีชื่อเรียกอย่างอื่นแต่มีวัตถุประสงค์ในทางแรงงานสัมพันธ์ของกลุ่มข้าราชการเหล่านี้ จึงสามารถถูกจำกัดไว้โดยกฎหมาย (lawful restrictions)

อย่างไรก็ตาม แม้ข้าราชการทหารจะไม่มีสิทธิในการจัดตั้งองค์กรในลักษณะสหภาพ แต่ข้าราชการทหารก็ยังคงมีเสรีภาพที่จะตั้งและเข้าร่วมสมาคมข้าราชการทหาร ซึ่งตั้งขึ้นตาม chapter VI และเป็นการตั้งสมาคมตาม Title I ของรัฐบัญญัติฉบับวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1901³⁸¹

³⁸⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์. บทบรรณาธิการ ครั้งที่ 182 เรื่อง สหภาพข้าราชการ. (16 ธันวาคม 2558). แหล่งที่มา <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1203>

³⁸¹ See the French Defense Code, article L4126-1.

(ง) รูปแบบและวิธีการในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การรวมกลุ่มของข้าราชการตามกฎหมายฝรั่งเศส ได้แบ่งการรวมกลุ่มเป็น 2 รูปแบบด้วยกัน คือ

1) การรวมกลุ่มในรูปแบบของสมาคม (Association)

การรวมกลุ่มลักษณะนี้ เป็นช่องทางการรวมกลุ่มของข้าราชการประเภทที่กฎหมายกำหนดห้ามมิให้รวมกลุ่มในรูปแบบของสหภาพ สมาคมผู้ว่าราชการจังหวัด สมาคมข้าราชการทหาร เป็นต้น การรวมกลุ่มลักษณะนี้ จะมีความแตกต่างจากการรวมกลุ่มแบบสหภาพ กล่าวคือ สมาคมเกิดขึ้นได้เมื่อมีบุคคลมากกว่า 1 คนขึ้นไป รวมกลุ่มกันโดยมีลักษณะเป็นการถาวรเพื่อวัตถุประสงค์เกี่ยวกับองค์ความรู้หรือทำกิจกรรมร่วมกัน โดยไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไร³⁸² ดังนั้น สมาคมจะไม่มีวัตถุประสงค์ในการเข้าเจรจาต่อรองกับนายจ้าง หรือเรียกร้องสิทธิเกี่ยวกับสภาพการจ้างต่าง ๆ เช่นเดียวกับสหภาพ และนอกจากนี้ การรวมกลุ่มในรูปแบบสมาคม นั้น จะไม่สามารถรวมกลุ่มกันนัดหยุดงานหรือทำกิจกรรมใด ๆ อันเป็นกิจกรรมที่ใช้สิทธิทางแรงงานสัมพันธ์ได้

2) การรวมกลุ่มในรูปแบบของสหภาพ (Trade union)

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสเองเริ่มมีกฎหมายกำหนดให้ข้าราชการสามารถรวมกลุ่มในรูปแบบของสหภาพแรงงานได้ครั้งแรกในปี ค.ศ.1946 โดยเหตุที่ก่อนหน้านั้นไม่มีบทบัญญัติให้สิทธิข้าราชการในเรื่องดังกล่าวเนื่องจากตามปกติการดำเนินการของข้าราชการเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดในเรื่องนั้น การที่จะเกิดข้อขัดแย้งระหว่างรัฐบาลและข้าราชการจึงเป็นไปได้ยากกว่านายจ้างกับลูกจ้างในภาคเอกชน ประกอบกับเหตุที่การทำงานของข้าราชการนั้นต้องเป็นไปตามหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของการจัดทำบริการสาธารณะ การจัดตั้งสหภาพข้าราชการส่งผลให้ข้าราชการมีสิทธิชุมนุมนัดหยุดงานเพื่อเจรจาต่อรองกับนายจ้าง ซึ่งจะส่งผลโดยตรงให้บริการสาธารณะไม่สามารถดำเนินไปได้โดยต่อเนื่อง

³⁸² Article 1, French Law of 01 July 1901.

ตามหลักความต่อเนื่อง นอกจากนี้ ยังมีแนวความเชื่อว่าการรวมกลุ่มแบบสหภาพของข้าราชการนั้นเป็นการสะท้อนให้เห็นภาพของการปฏิวัติ การเปลี่ยนแปลงระบบ การแข็งข้อ การแบ่งชนชั้น การต่อต้านทุนนิยม ซึ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่ผู้นำในยุคก่อนไม่เห็นด้วย เพราะเกรงว่าจะมีผลกระทบต่อการค้าเนกิจการของรัฐ³⁸³ จึงทำให้ก่อนหน้านี้ไม่มีกฎหมายรับรองสิทธิการรวมกลุ่มแบบสหภาพของข้าราชการ แต่ต่อมาสิทธิในการจัดตั้งและเข้าร่วมสหภาพข้าราชการได้ถูกรับรองภายใต้รัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1958³⁸⁴ และรัฐบัญญัติปี ค.ศ.1959 ในมาตรา 8

การจัดตั้งสหภาพนั้น จะต้องสมาชิกเป็นลูกจ้างไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างที่ทำงานในลักษณะที่เป็นวิชาชีพ การค้า ภาคอุตสาหกรรมหรือในเกษตรกรรม³⁸⁵ และโดยลูกจ้างในสหภาพเดียวกันนั้นจะต้องมีผลประโยชน์เกี่ยวกับอาชีพร่วมกัน (sharing common occupational interests)³⁸⁶ กล่าวคือ ทำงานที่มีลักษณะงานเดียวกัน หรืออยู่ในวิชาชีพเดียวกัน หรือทำงานที่มีความเกี่ยวข้องกัน³⁸⁷ หากไม่เป็นไปตามเงื่อนไขดังกล่าว กฎหมายก็ไม่อนุญาตให้บุคคลเหล่านั้นรวมกลุ่มจัดตั้งเป็นสหภาพแรงงานเดียวกันได้³⁸⁸ ซึ่งจะแตกต่างจากการจัดตั้งสมาคมที่ไม่มีเงื่อนไขในการกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกไว้

สหภาพแรงงานในสาธารณรัฐฝรั่งเศสมี 2 ประเภทหลักคือ ประเภทที่มีผู้แทนและประเภทที่ไม่เป็นผู้แทน (representative and non-representative) การจัดตั้งนั้น จะต้องทำข้อบังคับสหภาพแรงงาน (by-laws/statutes of the trade union) เป็นลายลักษณ์อักษรและนำเสนอไปยังต่อสถานที่ราชการ

³⁸³ นันทวัฒน์ บรมานันท์. บทบรรณาธิการ ครั้งที่ 182 เรื่อง สหภาพข้าราชการ. (16 ธันวาคม 2558). แหล่งที่มา <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1203>

³⁸⁴ ยอมรับหลักการของรัฐธรรมนูญในปี 1946 § 6 ที่ว่า “All men may defend their rights and interests through union action and may belong to the union of their choice.”

³⁸⁵ Michel Despax, Jacques Rojot & Jean-Pierre Laborde. Labour Law in France. p. 156.

³⁸⁶ Ibid.

³⁸⁷ Ibid.; see Article L2131-2 of French labour code.

³⁸⁸ Ibid.

ส่วนท้องถิ่นที่สหภาพแรงงานตั้งอยู่³⁸⁹ ระบุรายชื่อผู้ที่มีอำนาจบริหารจัดการ หากมีการเปลี่ยนแปลงของข้อบังคับสหภาพแรงงานต้องนำไปยื่นใหม่เสมอ³⁹⁰ เมื่อสหภาพแรงงานได้ดำเนินการตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดแล้วก็สามารถจัดตั้งได้ โดยไม่ต้องผ่านการใช้ดุลยพินิจอนุญาตจากฝ่ายปกครองอีก³⁹¹

ในอดีตการตั้งสหภาพแรงงาน สามารถทำได้โดยอิสระโดยไม่มีรูปแบบและไม่ว่าจะเป็นการรวมกลุ่มในระดับใดก็ตาม แต่สหภาพที่จะรวมกลุ่มได้จะต้องเป็นสหภาพแรงงานตามความหมายในมาตรา L 411-2 แห่งประมวลกฎหมายแรงงานองค์กรอื่นที่มีสถานะตามกฎหมายต่างกันไม่สามารถรวมกลุ่มกันได้³⁹² อย่างไรก็ตามต่อมาบทบัญญัติในมาตรา L411-1 ได้ถูกยกเลิกโดยรัฐกฤษฎีกาฉบับที่ 2007-329 ลงวันที่ 12 มีนาคม ค.ศ. 2007 และเป็นผลให้บทบัญญัติเดิมถูกนำไปบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแรงงานในมาตรา L2131-1 โดยมีเนื้อหาเหมือนกัน

(จ) เงื่อนไขในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

สิทธิจัดตั้งสหภาพของข้าราชการ ภายใต้กฎหมายที่ออกมาในปี ค.ศ.1959 ตามมาตรา 8 ของรัฐบัญญัติดังกล่าว ซึ่งถูกรับรองอีกชั้นหนึ่งโดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ออกในปี ค.ศ. 1958³⁹³ ที่ได้บัญญัติ “ให้ทุกคนปกป้องสิทธิและประโยชน์ของตนโดยการรวมกลุ่มเป็นสหภาพและเข้าร่วมในสหภาพที่ตนเลือกได้”³⁹⁴

³⁸⁹ Ibid.; See Article 2131-3 of the French labour code.

³⁹⁰ See Article 2131-3 of the French labour code.

³⁹¹ Michel Despax, Jacques Rojot & Jean-Pierre Laborde. *Labour Law in France*. p.156.

³⁹² Ibid.

³⁹³ ยอมรับหลักการของรัฐธรรมนูญในปี 1946 § 6 ที่ว่า “All men may defend their rights and interests through union action and may belong to the union of their choice.”

³⁹⁴ ชาลลูซัย แสงวงศ์ดี และ นันทวัฒน์ บรมานันท์, คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958.

ถึงแม้ว่าสภาพของข้าราชการในสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะไม่มีอำนาจต่อรองกับรัฐมากเท่ากับสภาพแรงงานกับนายจ้างภาคเอกชน แต่สภาพของข้าราชการมีอำนาจในการเจรจากับรัฐบาลในเบื้องต้นเพื่อกำหนดเรื่องเงินเดือน เพื่อเจรจาปัญหาที่เกี่ยวกับเงื่อนไขในการทำงาน (work conditions) ของข้าราชการ และปัญหาที่เกิดจากการจัดโครงสร้าง (organisation) ของระบบการทำงาน นอกจากนี้ยังสามารถเจรจาในเรื่องที่เกี่ยวกับสุขภาพ ความปลอดภัย และสุขอนามัย ความเท่าเทียมกันในหน้าที่การงานระหว่างข้าราชการหญิงและชาย หรือการรวมกลุ่มเข้ากันเป็นหนึ่งเดียวในสถานที่ทำงาน (integration in workplace)³⁹⁵

อย่างไรก็ตาม กฎหมายได้สร้างเงื่อนไขการดำเนินงานของสหภาพข้าราชการ³⁹⁶ โดยได้กำหนดกรอบการดำเนินการต่าง ๆ ของสหภาพข้าราชการว่า จะต้องเป็นไปเพื่อปกป้องประโยชน์ของสมาชิกส่วนรวมของสหภาพตามที่กำหนดในข้อบังคับสหภาพ³⁹⁷ ห้ามสหภาพข้าราชการเข้าไปเกี่ยวข้องกับศาสนา การพาณิชย์ และการเมือง³⁹⁸ ห้ามข้าราชการบางประเภทตั้งหรือเข้าร่วมกับสหภาพข้าราชการ³⁹⁹ ดังที่ได้กล่าวไว้ในส่วนของขอบเขตการรวมกลุ่มของข้าราชการ

สิทธิในการนัดหยุดงาน (grève) ของข้าราชการที่เป็นสมาชิกของสหภาพข้าราชการ⁴⁰⁰ แต่เดิมนั้นตามข้อ 7 ของคำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับเดิมในปี ค.ศ. 1946 ที่ว่า “สิทธิในการนัดหยุดงานอาจใช้ได้ภายใต้ขอบเขตของรัฐธรรมนูญที่กำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องนั้น”⁴⁰¹ โดยหลักการดังกล่าวได้ถูกอ้างถึงในรัฐธรรมนูญ

³⁹⁵ รัฐบัญญัติที่ 83-634 มาตรา 8a

³⁹⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์. บทบรรณาธิการ ครั้งที่ 182 เรื่อง สหภาพข้าราชการ. (16 ธันวาคม 2558). แหล่งที่มา <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1203>

³⁹⁷ Michel Despax, Jacques Rojot & Jean-Pierre Laborde. **Labour Law in France**. p.157. (Article 2131-1 of French Labour Code).

³⁹⁸ Ibid.

³⁹⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์. บทบรรณาธิการ ครั้งที่ 182 เรื่อง สหภาพข้าราชการ. (16 ธันวาคม 2558). แหล่งที่มา <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1203>

⁴⁰⁰ เรื่องเดียวกัน.

⁴⁰¹ The constitutional provision of the Preamble of 1946: “7. The right to strike is exercised within the laws which regulate it.”

ฉบับปัจจุบันในปี ค.ศ. 1959 เช่นกัน⁴⁰² และปรากฏในมาตรา 10 ของรัฐบัญญัติฉบับที่ 83-634 ที่ให้สิทธิข้าราชการในการชุมนุมนัดหยุดงานภายใต้กฎหมายที่กำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องนั้น⁴⁰³

ปัจจุบันแม้ยังไม่ปรากฏว่ามีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการหยุดงานของข้าราชการออกมาโดยตรงสิทธินัดหยุดงานของข้าราชการก็สามารถทำได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมายและในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติละเลยไม่ตรารัฐบัญญัติ ฝ่ายบริหารสามารถออกกฎหมายที่มีเนื้อหากำหนดขอบเขตและเงื่อนไขในการใช้สิทธินัดหยุดงานแทนฝ่ายนิติบัญญัติได้ โดยเงื่อนไขของฝ่ายบริหารดังกล่าวกำหนดว่าต้องเป็นการหยุดทำงาน (Work stoppage)⁴⁰⁴ เพื่อสนับสนุนข้อเรียกร้องที่เกี่ยวกับสภาพการจ้างงานนัดหยุดงานเพื่อวัตถุประสงค์ประการอื่น เช่น นัดหยุดงานเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง ก็จะเป็นการนัดหยุดงานที่มีขอบด้วยกฎหมาย

สำหรับการหยุดงานบางประเภทที่เกี่ยวกับบริการสาธารณะ อันอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนเมื่อมีการนัดหยุดงาน กฎหมายได้กำหนดเงื่อนไขการนัดหยุดงานไว้ดังนี้

1) บริการสาธารณะที่ห้ามนัดหยุดงานโดยเด็ดขาด

บริการสาธารณะลักษณะที่มีความสำคัญอย่างยิ่งและการหยุดดำเนินการจะก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะอย่างร้ายแรงนั้น เป็นบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อความมั่นคงของประเทศ (sensitive civil servants)⁴⁰⁵ จึงกำหนดห้ามมิให้ผู้ให้บริการสาธารณะเหล่านี้นัดหยุดงานโดยเด็ดขาด⁴⁰⁶ ได้แก่

⁴⁰² Carmen La Macchia. (2011). *The Right to Strike in the EU, The complexity of the norms and safeguarding efficacy*. Rome: Viale di Porta Tiburtina, p.113.

⁴⁰³ รัฐบัญญัติฉบับที่ 83-634 มาตรา 10.

⁴⁰⁴ Carmen La Macchia. *The Right to Strike in the EU, The complexity of the norms and safeguarding efficacy*. p. 115.

⁴⁰⁵ Wiebke Warneck. (2007). *Strike rules in the EU27 and beyond – A comparative overview*. Brussels: European Trade Union Institute for Research, Education and Health and Safety (ETUI-REHS), p. 31.

⁴⁰⁶ อรรถธรณ สุบงกฏ. *การใช้สิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่ง*. หน้า 66.

- บริการสาธารณะด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย (Sécurité)⁴⁰⁷
- เช่น ข้าราชการตำรวจ⁴⁰⁸ พนักงานรักษาความปลอดภัย⁴⁰⁹ ตำรวจปราบจลาจล⁴¹⁰
- บุคคลที่ให้บริการด้านสาธารณสุข⁴¹¹
 - บริการสาธารณะด้านการยุติธรรม (Justice)⁴¹²
 - ข้าราชการแห่งทัณฑสถาน⁴¹³
 - บริการสาธารณะด้านการป้องกันประเทศ (Défense) เช่น ทหาร⁴¹⁴
 - ผู้ทำหน้าที่ควบคุมและจัดการจราจรทางอากาศ⁴¹⁵
 - ผู้ว่าราชการจังหวัด

⁴⁰⁷ เรื่องเดียวกัน.

⁴⁰⁸ รัฐบัญญัติลงวันที่ 28 กันยายน ค.ศ.1948.

⁴⁰⁹ compagnies républicaines de sécurité.

⁴¹⁰ Act of 27 December 1947 Article 6 but was repealed by Ordonnance n°2012-351 du 12 mars 2012 - art. 19 (V) โดยบัญญัติใหม่ใน มาตรา L411-4 Code de la sécurité intérieure “Les fonctionnaires actifs de la police nationale ne disposent pas du droit de grève.” ตำรวจไม่มีสิทธินัดหยุดงาน (<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idSectionTA=LEGISCTA000025507861&cidTexte=LEGITEXT000025503132&dateTexte=20151215>)

⁴¹¹ รัฐกำหนดลงวันที่ 6 สิงหาคม 1958

⁴¹² Decree No.58-1270 of 22 December 1958 มาตรา 8 ที่วางหลักว่า สิทธิของผู้พิพากษาศาลยุติธรรมต่างจากการใช้สิทธิของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ อย่างไรก็ตามสามารถใช้สิทธิเหมือนอย่างข้าราชการอื่นได้หากได้รับอนุญาตโดยหัวหน้าศาล chefs de cour สามารถใช้สิทธิมีคำสั่งยกเว้นเป็นรายบุคคลได้.

⁴¹³ Decree No.58-696 of 6 August 1958 มาตรา 3 ระบุให้การนัดหยุดงานหรือการรวมกลุ่มอื่นๆ ที่ทำโดยข้าราชการแห่งทัณฑสถานไม่สามารถทำได้ หากมีการกระทำที่ขัดกับความสงบเรียบร้อย

⁴¹⁴ Act of 13 July 1972 มาตรา 11 แต่ถูกยกเลิกโดยนำมาบัญญัติรวมใน Code de la défense มาตรา L4121-1 ที่บัญญัติว่า “การใช้สิทธิบางอย่างของทหารอาจถูกจำกัดภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดในประมวลนี้” และ มาตรา L4121-4 ที่บัญญัติว่า “การใช้สิทธินัดหยุดงานเป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสมกับกิจการทางทหาร”

⁴¹⁵ Act No.84-1286 of 31 December 1984 มาตรา 2 ที่บัญญัติว่า “ในกรณีร่วมกันนัดหยุดงานในกิจการควบคุมและจัดการจราจรทางอากาศ ต้องอยู่ภายใต้หลักการต่อไปนี้คือ

- หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะและกิจการเกี่ยวกับการป้องกันประเทศ
- การกิจที่จำเป็นสำหรับการป้องกันบุคคลและทรัพย์สิน
- รักษาความสัมพันธ์เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการแยกไปของเกาะ Corsica ฯลฯ”

ในกรณีเหล่านี้ ฝ่ายบริหารได้กำหนดกฎเกณฑ์เรื่องการให้บริการขั้นต่ำ (le minimum service)⁴¹⁶ โดยให้สิทธิในการนัดหยุดงานได้บางส่วน แต่จะหยุดงานทั้งหมดมิได้ และต้องอยู่ภายใต้มาตรการที่ต้องจัดให้มีการให้บริการสาธารณะขั้นต่ำไว้ เพื่อป้องกันมิให้ประชาชนเดือดร้อนและเพื่อเป็นหลักประกันความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ (the continuity in the operation of administrative service)⁴¹⁷ ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ

2) บริการสาธารณะประเภทที่หยุดงานได้โดยมีเงื่อนไข

บริการสาธารณะที่อาจส่งผลกระทบต่อ หรือเกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ประชาชนผู้ใช้บริการหากมีการใช้สิทธินัดหยุดงานของบุคคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่⁴¹⁸ หากเป็นเพียงผลกระทบอันไม่ก่อให้เกิดความเสียหายรุนแรง กฎหมายกำหนดให้สามารถใช้สิทธินัดหยุดงานได้⁴¹⁹ เพียงแต่จะต้องเป็นการนัดหยุดงานที่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ ได้แก่⁴²⁰

⁴¹⁶ La loi n°2007-1224 du 21 août 2007 « sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs¹¹ » – “On social dialogue and continuity of public service in scheduled passenger land transport” but was repealed by Ordinance No. 2010-1307 of 28 October 2010 13 and introduced in Articles L. 1222-1 and following of the Transport Code (l’ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010 13 et introduit aux articles L. 1222-1 et suivants du code des transports)

⁴¹⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์. บทบรรณาธิการ ครั้งที่ 182 เรื่อง สหภาพข้าราชการ. (16 ธันวาคม 2558). แหล่งที่มา <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1203>

⁴¹⁸ อรรถพรณ สุบงกฏ. การใช้สิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่ง. หน้า 67.

⁴¹⁹ เรื่องเดียวกัน.

⁴²⁰ เรื่องเดียวกัน.

- บุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเดินอากาศ (la navigation aérienne)⁴²¹ บุคคลดังกล่าวสามารถใช้สิทธินัดหยุดงานได้ แต่จะต้องทำไปภายในเงื่อนไขต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการคงไว้ซึ่งความต่อเนื่องของการกระทำทางรัฐบาล และการปฏิบัติหน้าที่ป้องกันประเทศ ปกป้องรักษาผลประโยชน์ต่าง ๆ หรือความต้องการที่จำเป็นในชีวิตและเคารพในข้อตกลงหรือความผูกพันระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการบินเหนือพื้นดิน การคงไว้ซึ่งหน้าที่ต่าง ๆ ที่จำเป็นในการปกป้องคุ้มครองบุคคลและทรัพย์สิน การรักษาความสัมพันธ์กับดินแดนโพ้นทะเล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Mayotte) ไว้เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความรู้สึกแบ่งแยก และดูแลรักษาอาคารต่าง ๆ รวมถึงวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการให้บริการ

- บุคลากรในหน่วยงานระดับภาคและระดับเทศบาลที่มีผู้อยู่อาศัยมากกว่าห้าหมื่นคนขององค์การเอกชนที่จัดทำบริการสาธารณะ⁴²² สามารถนัดหยุดงานได้ภายใต้เงื่อนไขว่าจะต้องมีการแจ้งล่วงหน้าถึงการนัดหยุดงาน และคู่มือต้องเปิดการเจรจาร่วมกันในช่วงเวลาที่มีการแจ้งเตือน

3) การจำกัดสิทธินัดหยุดงานในสถานการณ์พิเศษ⁴²³

ในกรณีที่มีสถานการณ์พิเศษเกิดขึ้น รัฐสามารถจำกัดสิทธิในการนัดหยุดงานได้ โดยผู้ที่เข้าร่วมการนัดหยุดงาน ต้องสิ้นสุดการนัดหยุดงานทันทีและยินยอมประนีประนอมเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องของการบริการสาธารณะดังกล่าว⁴²⁴

นอกจากข้าราชการประเภทที่มีกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนในเรื่องการห้ามการนัดหยุดงานแล้ว ข้าราชการประเภทอื่น เช่น ข้าราชการครู⁴²⁵ ก็สามารถที่จะนัดหยุดงานได้ตามกฎหมาย ทั้งนี้ การใช้สิทธินัดหยุดงานของข้าราชการประเภทอื่น ๆ

⁴²¹ รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 2 กรกฎาคม ค.ศ. 1964 และรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 17 มิถุนายน 1971 และรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 84 ลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1984 และลงวันที่ 18 ธันวาคม ค.ศ. 1987

⁴²² รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1963

⁴²³ อรวรรณ สุขภักดิ์. การใช้สิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการบินขนส่ง. หน้า 68.

⁴²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 69.

⁴²⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์. บทบรรณาธิการ ครั้งที่ 182 เรื่อง สหภาพข้าราชการ. (16 ธันวาคม 2558). แหล่งที่มา <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1203>

ยังคงจำเป็นต้องคำนึงถึงหลักตามรัฐธรรมนูญซึ่งก็คือหลักว่าด้วยความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะด้วย⁴²⁶ อีกทั้ง การนัดหยุดงานของสหภาพข้าราชการจะต้องมีการแจ้งเตือนล่วงหน้าถึงการนัดหยุดงานไม่น้อยกว่า 2 วันเสมอ⁴²⁷ ซึ่งแตกต่างจากหลักเกณฑ์ของสหภาพแรงงานในภาคเอกชนที่ไม่ต้องแจ้งก่อนการหยุดงาน นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้มีการเจรจาทางสังคม (Le dialogue social) หรือการหาข้อยุติเบื้องต้น⁴²⁸ โดยเริ่มกระบวนการเจรจาเบื้องต้นก่อนส่งหนังสือแจ้งเตือนล่วงหน้าและก่อนที่จะใช้สิทธินัดหยุดงาน เพื่อให้นายจ้างและสหภาพแรงงานของลูกจ้างได้เจรจา และหาข้อยุติความขัดแย้งร่วมกัน แต่หากไม่สามารถตกลงกันได้ คู่เจรจาก็สามารถดำเนินการนัดหยุดงานหรือปิดงานได้⁴²⁹

3.2.2 ประเทศญี่ปุ่น

(ก) แนวคิดในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การรวมกลุ่มของแรงงานเริ่มมีขึ้นตั้งแต่สมัยเมจิ โดยในช่วงครึ่งแรกของสมัยเมจิ (1868-1912) เริ่มมีการขัดแย้งทางแรงงานขึ้นในอุตสาหกรรมเหมืองแร่และสิ่งทอจึงทำให้เกิดการรวมกลุ่มแรงงานกลุ่มเล็ก ๆ ขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการประท้วงนัดหยุดงาน⁴³⁰ ดังนั้น มาตรา 29 แห่งรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น ค.ศ.1889 จึงได้กำหนดรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มและเสรีภาพในการชุมนุมกันในที่สาธารณะไว้เป็นครั้งแรก แต่ทั้งนี้ต้องกระทำภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด⁴³¹

⁴²⁶ เรื่องเดียวกัน.

⁴²⁷ Carmen La Macchia. *The Right to Strike in the EU, The complexity of the norms and safeguarding efficacy.* p. 117.

⁴²⁸ อรรถรณ สุบงกฏ. *การใช้สิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่ง.* หน้า 86.

⁴²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 70-71.

⁴³⁰ Kazuo Nimura. *The Formation of Japanese Labor Movement: 1868-1914.* (16 December 2015). Available from <http://nimura-laborhistory.jp/English/en-formation.html>.

⁴³¹ *The Constitution of the Empire of Japan (1889), Article 29.*

ต่อมาในช่วงครึ่งหลังของสมัยเมจิได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในการปฏิวัติอุตสาหกรรมในประเทศญี่ปุ่นอันเนื่องมาจากการที่ประเทศญี่ปุ่นได้หันมาใช้ นโยบายเศรษฐกิจแบบทุนนิยม⁴³² ในยุคสมัยดังกล่าวจึงมีการรวมกลุ่มของแรงงานกันมากขึ้นและมีการใช้วิธีการนัดหยุดงานเพิ่มขึ้นเช่นกัน⁴³³ จนบางครั้งความขัดแย้งเกี่ยวกับแรงงานเกิดขึ้นรุนแรงมากและกลายเป็นการจลาจล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในปี ค.ศ. 1907 ทำให้รัฐต้องเข้ามาจำกัดเสรีภาพในการรวมกลุ่มของแรงงานเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง⁴³⁴

ในช่วงหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 1 รัฐบาลพยายามที่จะตราพระราชบัญญัติสหภาพแรงงานขึ้นเพื่อป้องกันและคุ้มครองสิทธิของแรงงานในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรอง แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ⁴³⁵ ทำให้รัฐยังคงเข้ามาแทรกแซงสหภาพแรงงานได้⁴³⁶ และส่งผลให้สหภาพแรงงานที่เคยมีมากกว่า 800 สหภาพลดจำนวนลงอย่างมากและเหลืออยู่เพียงแค่อ้อยละ 7.9 เท่านั้น⁴³⁷

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 กองทัพสัมพันธมิตรซึ่งส่วนใหญ่เป็นสหรัฐอเมริกาได้เข้ามาในประเทศญี่ปุ่นทันทีเพื่อปรับปรุงประเทศญี่ปุ่นให้มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น โดยได้เริ่มครอบงำทางด้านกฎหมายให้มีความเป็นประชาธิปไตยและได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 ของประเทศญี่ปุ่นคือรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ.1947 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มไว้ในมาตรา 21⁴³⁸ นอกจากนี้ ยังมี

⁴³² Kazuo Nimura. The Formation of Japanese Labor Movement: 1868-1914. (16 December 2015). Available from <http://nimura-laborhistory.jp/English/en-formation.html>.

⁴³³ Ibid.

⁴³⁴ Ibid.

⁴³⁵ Shinichi Kimura. Unfair Labor Practices under the Trade Union Law of Japan. (16 December 2015). Available from : <http://ir.library.osaka-u.ac.jp/dspace/bitstream/11094/3534/1/oulr006-001.pdf>

⁴³⁶ Cross Currents. Labor unions in Japan. (16 December 2015). Available from : <http://www.crosscurrents.hawaii.edu/content.aspx?lang=eng&site=japan&theme=work&subtheme=UNION&unit=JWORK079>

⁴³⁷ Charles Weathers. (2009). **Business and Labor In A Companion to Japanese History**. William M. Tsutsui, editor. pp. 493-510.

⁴³⁸ The Constitution of Japan 1947, Article 21. (Freedom of assembly and association as well as speech, press and all other forms of expression are guaranteed.)

การให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิของแรงงานคือพระราชบัญญัติสหภาพแรงงาน ค.ศ.1945 (Trade Union Act 1945) เพื่อรับรองสิทธิและเสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงานในภาคเอกชนโดยอนุญาตให้แรงงานในภาคเอกชนสามารถรวมกลุ่มและนัดหยุดงานได้⁴³⁹

ในปี ค.ศ. 1947 ลูกจ้างในสหภาพแรงงานจำนวนมากได้รับชัยชนะในการรวมกลุ่มกันเรียกร้องการขึ้นเงินเดือน ส่งผลให้ข้าราชการในหน่วยงานของรัฐเริ่มเรียกร้องให้รัฐบาลส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นเพิ่มอัตราค่าจ้างให้กับตนเช่นเดียวกัน⁴⁴⁰ เมื่อข้อเรียกร้องนั้นไม่ประสบความสำเร็จ ข้าราชการที่เรียกร้องเหล่านี้ก็ได้รวมกลุ่มกันเพื่อขับไล่วัฒนธรรมและวางแผนในการนัดหยุดงาน⁴⁴¹ ในปี ค.ศ. 1948 จึงได้มีประกาศ ฉบับที่ 201 ออกมาห้ามข้าราชการมิให้เจรจาท่องหรือนัดหยุดงาน และหลักการนี้ได้นำไปปรับแก้ไขในพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนแห่งชาติ และกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนส่วนท้องถิ่น ทำให้ข้าราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นไม่มีสิทธิในการเจรจาท่องและไม่มีสิทธิในการนัดหยุดงานตามกฎหมายตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา⁴⁴²

การรวมกลุ่มของข้าราชการนั้น ได้มีบทบัญญัติถึงสิทธิในการรวมกลุ่มของข้าราชการไว้ในพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนแห่งชาติ ค.ศ. 1947 ซึ่งประกอบด้วย สิทธิในการรวมกลุ่ม สิทธิในการเจรจาท่องร่วม และสิทธิในการดำเนินการเป็นกลุ่ม⁴⁴³ แต่เนื่องจากข้อจำกัดบางประการ ข้าราชการในประเทศญี่ปุ่นจึงไม่ได้มีสิทธิเท่ากันกับลูกจ้างในภาคเอกชน⁴⁴⁴

⁴³⁹ John Dower. (1999). *Embracing Defeat: Japan in the Wake of World War II*. W.W. Norton & Company/New Press, p. 82.

⁴⁴⁰ Tadashi A. Hanami et al. *Labour Law in Japan*. p. 44.

⁴⁴¹ Ibid.

⁴⁴² Ibid.

⁴⁴³ The Constitution of Japan 1947, Article 28. (The right of workers to organize and to bargain and act collectively is guaranteed.).

⁴⁴⁴ สายศานต์ ศิริวัฒน์. ระบบการกำหนดเงื่อนไขในการทำงาน เปรียบเทียบระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในประเทศไทย. (15 สิงหาคม 2558). แหล่งที่มา: http://brd.ocsc.go.th/Employee-Relations/?page_id=344

ระบบการกำหนดเงื่อนไขในการทำงานในภาครัฐนั้น เป็นไปตามขอบเขตที่จำกัดตามเหตุผลหลัก 3 ประการในรัฐธรรมนูญ คือ

1) หลักประชาธิปไตยในระบบบริการสาธารณะ (Principle of democratic national public service system)⁴⁴⁵ เป็นการระบุถึงความแตกต่างในการรับรองสิทธิของข้าราชการซึ่งให้ความสำคัญกับความมั่นคงและความต่อเนื่องในการให้บริการสาธารณะหรือความเป็นกลางทางการเมือง ในขณะที่การรับรองสิทธิสำหรับแรงงานในภาคเอกชนจะมุ่งเน้นการคุ้มครองแรงงานมากกว่า

2) หลักกำหนดเงื่อนไขการทำงานโดยกฎหมาย⁴⁴⁶ ซึ่งเป็นผลจากระบบราชการที่มีความเป็นประชาธิปไตยและการจัดการภาครัฐตามระบบกฎหมายทำให้ในภาคราชการไม่สามารถกำหนดเพียงเงื่อนไขในการทำงานขั้นต่ำในกฎหมายเหมือนในภาคเอกชนได้ แต่จะเป็นการกำหนดเงื่อนไขการทำงานอย่างละเอียดโดยกฎหมาย ทำให้สภาพของข้าราชการไม่มีความสามารถในการเจรจาต่อรองเพื่อกำหนดเงื่อนไขในการทำงานได้ในทางปฏิบัติ

3) หลักประชาธิปไตยทางการเงิน (Financial Democracy)⁴⁴⁷ เป็นหลักการซึ่งแสดงให้เห็นว่าอำนาจในการบริหารจัดการงบประมาณของประเทศต้องผ่านความเห็นชอบของสภา ซึ่งความจำเป็นในการควบคุมงบประมาณโดยรัฐสภาเป็นแนวคิดหลักที่ศาลอ้างถึงในการไม่ยอมรับการกำหนดเงื่อนไขในการทำงานโดยการเจรจาของกลุ่ม⁴⁴⁸

⁴⁴⁵ The Constitution of Japan 1947, Article 15.

⁴⁴⁶ The Constitution of Japan 1947, Article 73.

⁴⁴⁷ The Constitution of Japan 1947, Article 83.

⁴⁴⁸ สายศานต์ ศิริวัฒน์. ระบบการกำหนดเงื่อนไขในการทำงาน เปรียบเทียบระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในประเทศไทย (15 สิงหาคม 2558). แหล่งที่มา: http://brd.ocsc.go.th/Employee-Relations/?page_id=344

(ข) กฎหมายเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. 1947 ได้รับรองสิทธิเกี่ยวกับแรงงานไว้ดังที่มาตรา 27 ระบุว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิและหน้าที่ในการทำงาน และเงื่อนไขในการทำงานต่างๆ รวมทั้งมาตรฐานเรื่องค่าตอบแทนหรือชั่วโมงในการทำงานจะต้องกำหนดไว้ในกฎหมาย⁴⁴⁹ และมาตรา 28 ระบุว่าสิทธิของคนทำงานในการจัดตั้งองค์กร เจริญต่อรอง และกระทำการใดร่วมกันย่อมได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญนี้⁴⁵⁰

นอกจากกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีกฎหมายลำดับรองที่รับรองสิทธิในการรวมกลุ่มหรือจัดตั้งสหภาพข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ด้วย ได้แก่

- พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนแห่งชาติ แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2012 (The National Public Service Act 1947 amended by Act No.42 of 2012)
- พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนส่วนท้องถิ่น ค.ศ. 1950 (The Local Public Service Act 1950)
- พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ท้องถิ่น ค.ศ. 1952 (The Local Public Enterprise Labour Relations Law 1952)
- พระราชบัญญัติระงับข้อพิพาทแรงงานรัฐวิสาหกิจ ค.ศ. 1946 (Labour Relation Adjustment Act 1946)
- พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ค.ศ. 1948 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1991 (National Enterprise Labour Relations Law 1948 as amended through Law No. 37 of 23 April 1991)
- พระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับมาตรการชั่วคราวของตุลาการ ค.ศ. 1951 (Act concerning Temporary Measures of Court Personnel 1951)

⁴⁴⁹ The Constitution of Japan 1947, Article 27 (All people shall have the right and the obligation to work. Standards for wages, hours, rest and other working conditions shall be fixed by law. Children shall not be exploited.).

⁴⁵⁰ The Constitution of Japan 1947, Article 28. (The right of workers to organize and to bargain and act collectively is guaranteed.).

- พระราชบัญญัติการบริหารงานบุคคลในสภา ค.ศ. 1947 (Diet Personnel Act 1947)

- พระราชบัญญัติข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสังกัดกองทัพบก ค.ศ. 1954 (Self Defence Force Act 1954)

- กฎที่ออกโดย National Personal Authority (NPA) เป็นกฎหมายระดับรองที่ออกตามความในพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนแห่งชาติ มีเนื้อหารายละเอียดต่างๆ ในภาคปฏิบัติ เพื่อดำเนินการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ปัจจุบันมี 4 ฉบับ ได้แก่⁴⁵¹

1) กฎ NPA เกี่ยวกับขอบเขตของข้าราชการระดับบริหารที่อ้างถึงในกฎหมายข้าราชการส่วนกลาง

2) กฎ NPA เกี่ยวกับระเบียบวิธีการขึ้นทะเบียนเป็นสหภาพข้าราชการ

3) กฎ NPA เกี่ยวกับขอบเขตการกระทำของข้าราชการในสหภาพข้าราชการ

4) กฎ NPA เกี่ยวกับการรับรองการเป็นนิติบุคคลของสหภาพข้าราชการ

(ค) ขอบเขตในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนแห่งชาติ ค.ศ. 1947 แล้วจะพบว่าได้มีการกำหนดขอบเขตในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยกำหนดห้ามมิให้ข้าราชการดังต่อไปนี้รวมกลุ่ม

1) ข้าราชการตำแหน่งที่มีอำนาจในการบริหารจัดการ (Managerial personnel) ห้ามมิให้ก่อตั้งองค์กรข้าราชการร่วมกับข้าราชการระดับทั่วไป หากฝ่าฝืนก็จะทำให้องค์กรนั้นเป็นองค์กรที่ไม่ได้รับการรับรองตามกฎหมายนี้⁴⁵² ทั้งนี้เนื่องจากข้าราชการที่อยู่ในตำแหน่งที่มีอำนาจ

⁴⁵¹ สายศานต์ ศิริวัฒน์. ระบบการกำหนดเงื่อนไขในการทำงาน เปรียบเทียบระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในประเทศไทย. (15 สิงหาคม 2558). แหล่งที่มา: http://brd.ocsc.go.th/Employee-Relations/?page_id=344

⁴⁵² National Public Service Act (Act No.120 of October 21, 1947 as last amended by Act No.42 of 2012), Article 108-2(3).

ในการตัดสินใจที่สำคัญที่เกี่ยวกับการกำหนดค่าตอบแทน การบรรจุ การให้ออก หรือการกำหนดเงื่อนไขในการทำงานอื่น ๆ การให้รวมกลุ่มเดียวกันอาจทำให้เกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) และอาจจะทำให้ข้อเรียกร้องนั้นไม่บรรลุเป้าหมายที่หวังไว้ได้

- 2) ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการทหาร ข้าราชการในหน่วยงานราชทัณฑ์ และข้าราชการหน่วยงานรักษาความปลอดภัยทางทะเล ห้ามมิให้มีการรวมกลุ่ม เนื่องจากงานของข้าราชการประเภทดังกล่าวเป็นงานที่เกี่ยวกับการรักษาทรัพย์สิน และชีวิตของประชาชน และเป็นงานที่ต้องรักษาความปลอดภัยของสังคมซึ่งเป็นไปตามหลักการคำนึงถึงผลประโยชน์ของสาธารณะ (Public Interest)⁴⁵³

สำหรับพระราชบัญญัติระงับข้อพิพาทแรงงานรัฐวิสาหกิจ ค.ศ. 1946 นั้น เป็นกฎหมายที่ระงับกระบวนการในการระงับข้อพิพาททางแรงงานร่วมกันสำหรับลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจที่เป็นการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคและการห้ามการนัดหยุดงานของลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจนั้น⁴⁵⁴

(ง) รูปแบบและวิธีการในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การรวมกลุ่มของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องไปจดทะเบียนกับ The National Personnel Authority โดยจะต้องยื่นใบขอจดทะเบียนเป็นลายลักษณ์อักษรโดยจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎของ The National Personnel Authority และต้องแจ้งข้อมูลดังต่อไปนี้ด้วย

⁴⁵³ National Public Service Act (Act No.120 of October 21, 1947 as last amended by Act No.42 of 2012), Article 108-2(5).

⁴⁵⁴ Tadashi A. Hanami et al. Labour Law in Japan. p. 44.

1. ชื่อขององค์กรข้าราชการ
2. วัตถุประสงค์ขององค์กร
3. สถานที่ตั้งและสำนักงานใหญ่
4. ข้อบังคับสมาชิกและข้อกำหนดในการรับหรือลีสสมาชิกภาพ
5. ข้อบังคับคณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ขององค์กร
6. ข้อบังคับในการบริหารจัดการ การประชุมและการเลือกตั้ง
7. ข้อบังคับในการควบคุมรายจ่ายและบัญชี
8. ข้อบังคับในการติดต่อสัมพันธ์กับองค์กรข้าราชการอื่น
9. ข้อกำหนดในการปรับปรุงองค์กร
10. ข้อกำหนดในการเลิกองค์กร⁴⁵⁵

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนแห่งชาติ ค.ศ. 1947 ยังได้มีการคุ้มครองข้าราชการที่เป็นสมาชิกในองค์กรข้าราชการโดยกำหนดห้ามหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ผู้ใดทำการอันเป็นปฏิปักษ์กับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นสมาชิกขององค์กรข้าราชการด้วยเหตุผลที่ว่าข้าราชการเหล่านั้นเป็นสมาชิกขององค์กรข้าราชการหรือพยายามจะเป็นหรือเข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์กรหรือกระทำการในฐานะเป็นสมาชิกขององค์กรข้าราชการ⁴⁵⁶

(จ) เงื่อนไขในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การรวมกลุ่มของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนแห่งชาติ ค.ศ. 1947 กำหนดให้สามารถรวมกลุ่มเพื่อจัดตั้งองค์กรหรือสหภาพได้ โดยจะต้องเป็นการรวมกลุ่มเพื่อจัดตั้งองค์กรข้าราชการภายใน

⁴⁵⁵ National Public Service Act (Act No.120 of October 21, 1947 as last amended by Act No.42 of 2012), Article 108-3 (1).

⁴⁵⁶ National Public Service Act (Act No.120 of October 21, 1947 as last amended by Act No.42 of 2012), Article 108-7.

หน่วยงานเดียวกันหรือข้าราชการในประเภทงานเดียวกันเท่านั้น⁴⁵⁷ นอกจากนี้ ข้าราชการยังมีสิทธิในการรวมกลุ่มกันเจรจาต่อรองกับหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่อง เงินเดือน ชั่วโมงทำงาน หรือเงื่อนไขในการทำงาน รวมทั้งเรื่องเกี่ยวกับกิจกรรมทางสังคมและสวัสดิการตามที่พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน แห่งชาติ ค.ศ. 1947 มาตรา 108 (5) รับรอง⁴⁵⁸

ทั้งนี้ กฎหมายกำหนดเงื่อนไขในการเจรจาต่อรองและการรวมกลุ่มของ ข้าราชการไว้ โดยห้ามกลุ่มข้าราชการขอเจรจาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการหรือ บริหารงานในภาครัฐ และในการเจรจานั้นต้องเป็นไปตามเงื่อนไข ดังนี้

- 1) ต้องไม่ขัดต่อข้อกำหนดในกฎหมายข้าราชการส่วนกลาง
- 2) ต้องไม่เป็นการรบกวนการปฏิบัติงานของข้าราชการอื่น
- 3) ต้องไม่เป็นการกีดกันการจัดการหรือการบริหารงานในภาครัฐ⁴⁵⁹

นอกจากนี้ กฎหมายยังระบุห้ามข้าราชการและลูกจ้างของหน่วยงานราชการ ทำการต่อรอง นัดหยุดงาน จงใจทำให้งานเสียหาย หรือก่อเหตุพิพาทใด ๆ ด้วยตัวเอง รวมทั้งสนับสนุนหรือส่งเสริมให้กระทำการดังกล่าว⁴⁶⁰ ทั้งนี้ เนื่องจากวัตถุประสงค์ ที่มีลักษณะเพื่อส่วนรวมของงานข้าราชการและหน้าที่ต้องรับใช้สังคมของ ข้าราชการ⁴⁶¹

⁴⁵⁷ National Public Service Act (Act No.120 of October 21, 1947 as last amended by Act No.42 of 2012), Article 108-2.

⁴⁵⁸ National Public Service Act (Act No.120 of October 21, 1947 as last amended by Act No.42 of 2012), Article 108-5 (1).

⁴⁵⁹ National Public Service Act (Act No.120 of October 21, 1947 as last amended by Act No.42 of 2012), Article 108-5 (7).

⁴⁶⁰ National Public Service Act (Act No.120 of October 21, 1947 as last amended by Act No.42 of 2012), Article 98) 2 (Officials shall not strike or engage in delaying tactics or other acts of dispute against the public represented by the government as employer, or resort to delaying tactics which reduce the efficiency of government operations, nor shall any persons attempt, or conspire to effect, instigate or incite such illegal acts.

⁴⁶¹ มาฆะ ภูจินดา. การรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในญี่ปุ่น. (15 สิงหาคม 2558). แหล่งที่มา: http://brd.ocsc.go.th/Employee-Relations/?page_id=81

ส่วนเจ้าหน้าที่ที่มีได้มีสถานะเป็นข้าราชการ แต่เป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ อันเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ เช่น วิสาหกิจเกี่ยวกับการคมนาคม การสื่อสาร และไปรษณีย์ การประปา ไฟฟ้า การให้บริการทางการแพทย์ และงานอื่นที่หากหยุดเป็นเวลานานกว่า 1 ปี จะมีผลกระทบร้ายแรงต่อเศรษฐกิจและการดำรงชีวิตของประชาชน เหล่านี้ กฎหมายกำหนดว่าหากจะดำเนินการทางการแรงงานสัมพันธ์ ก็จะต้องมีการแจ้งล่วงหน้าไม่ต่ำกว่า 10 วัน⁴⁶²

สำหรับงานที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะนั้น หากการนัดหยุดงานจะก่อให้เกิดผลกระทบร้ายแรงต่อเศรษฐกิจและการดำรงชีวิตของประชาชน นายกรัฐมนตรีอาจจะยับยั้งการนัดหยุดงานนั้นได้โดยการประกาศฉุกเฉินเพื่อให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์กลางเข้ามาช่วยหาทางออกสำหรับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นภายใน 50 วัน ที่ประกาศ และห้ามมิให้ลูกจ้างนัดหยุดงานในระหว่าง 50 วันนั้น⁴⁶³

3.2.3 สหรัฐอเมริกา

(ก) แนวคิดในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

องค์กรแรงงานในสหรัฐอเมริกาปรากฏขึ้นนับแต่วันแรกที่ประกาศเอกราช โดยองค์กรแรงงานในยุคแรก ๆ นั้นส่วนมากเป็นองค์กรแรงงานช่างฝีมือ เช่น ช่างทำรองเท้า ช่างหิน ช่างไม้ ซึ่งเป็นองค์กรที่มักจะมีอำนาจเจรจาต่อรอง ซึ่งในสมัยแรกได้เคยมีคำวินิจฉัยว่าเป็นการรวมกลุ่มที่ผิดกฎหมาย แต่ต่อมาคำวินิจฉัยในคดี *Commonwealth v. Hunt (1842)*⁴⁶⁴ ที่ได้ออกมากลับคำวินิจฉัยเดิมและสร้างบรรทัดฐานใหม่ขึ้น⁴⁶⁵ แต่ถึงจะมีคำวินิจฉัยดังกล่าว การรวมกลุ่มของลูกจ้างก็ยังคงถูกต่อต้านจากนายจ้าง

⁴⁶² Tadashi A. Hanami et al. *Labour Law in Japan*. p. 203.

⁴⁶³ Ibid.

⁴⁶⁴ *Commonwealth v. Hunt*, 45 Mass. 111 (1842).

⁴⁶⁵ Richard C. Kearney & Patrice M. Mareschal. (2013). *Labor Relations in the Public Sector*. Fifth Edition. Boca Raton: CRC Press, p. 2.

จนกระทั่งในช่วง ค.ศ. 1820 – 1830 องค์กรทางแรงงานเริ่มเข้ามามีส่วนร่วม ในกิจกรรมด้านการเมือง โดยจัดตั้งพรรคแรงงาน (Workingmen's parties) ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อยกระดับทางสังคมและเศรษฐกิจของแรงงานช่างฝีมือ และ องค์กรทางแรงงานในเมืองใหญ่ก็ได้ก่อตั้งสหภาพแรงงานแห่งชาติขึ้นในปี ค.ศ. 1834 เพื่อเป็นศูนย์กลางประสานงานกับท้องถิ่นอื่น ๆ และก็เป็นช่วงเวลาเดียวกันที่องค์กร แรงงานเข้ามามีบทบาทในส่วนการจ้างงานภาครัฐ โดยข้าราชการชำนาญเฉพาะ ด้านที่เรียกร้องให้จำกัดเวลาทำงานเหลือ 10 ชั่วโมงต่อวันได้รับข้อเรียกร้องดังกล่าว โดยการสนับสนุนจากองค์กรแรงงาน⁴⁶⁶

แนวคิดในการรวมกลุ่มในองค์กรภาครัฐเริ่มต้นขึ้นในสมัยคริสต์ศตวรรษที่ 19⁴⁶⁷ โดยเริ่มจากกลุ่มที่ทำงานฐานทัพเรือ เรียกร้องให้มีการกำหนดเวลาทำงาน เป็น 10 ชั่วโมงต่อวัน แต่การเรียกร้องดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จ จนกระทั่ง ในปี ค.ศ. 1836 เกิดการนัดหยุดงานในฐานทัพเรือ ก่อให้เกิดการประท้วงเป็น วงกว้าง จนกระทั่งประธานาธิบดีแอนดรูว์ แจ็คสัน ต้องเข้าแทรกแซงและตอบสนอง ข้อเรียกร้องของกลุ่มลูกจ้างดังกล่าว เกิดเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่ประธานาธิบดี จะเข้าแทรกแซงในกรณีปัญหาแรงงานของรัฐ และธรรมเนียมปฏิบัตินี้ยังคงดำรงอยู่ ต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน⁴⁶⁸

สหภาพข้าราชการในสหรัฐอเมริกาได้จัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1863 โดยพนักงานไปรษณีย์ (The New York Letter Carriers) ซึ่งก่อให้เกิด การรวมกลุ่มของพนักงานไปรษณีย์เป็นหลายสหภาพในเวลาต่อมา แต่ก็ถูกต่อต้าน โดยรัฐบาลกลางและหัวหน้าองค์กรไปรษณีย์อย่างมาก⁴⁶⁹ จนในที่สุด พนักงาน ไปรษณีย์นำโดยสหพันธ์แรงงานอเมริกัน (American Federation of Labor: AFL) และสหพันธ์พนักงานไปรษณีย์แห่งชาติ (the National Federation of Post Office Clerks) สามารถรวบรวมเสียงสนับสนุนในสภาองเกรสได้มากพอที่จะผ่านกฎหมาย ลอยด์-ลาฟอลเลตต์ (Lloyd – LaFollette Act of 1912) ที่ประกันสิทธิในการ

⁴⁶⁶ Ibid. pp. 2 – 3.

⁴⁶⁷ Ibid.

⁴⁶⁸ Ibid. p. 14.

⁴⁶⁹ Ibid.

รวมกลุ่มของลูกจ้างของรัฐตาม First Amendment อันนำมาสู่แนวทางในการพัฒนาองค์กรแรงงานภาครัฐให้ได้รับสิทธิแรงงานอย่างเดียวกับแรงงานภาคเอกชนตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ (National Labor Relations Act)⁴⁷⁰

ต่อมา ได้มีการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่น ๆ เช่น เจ้าหน้าที่ศุลกากร นักดับเพลิง ตำรวจ และครู จนในที่สุดก็ได้มีการจัดตั้งองค์กรกลางขึ้นคือองค์กรลูกจ้างของรัฐระดับประเทศ (National Federation of Federal Employee) ทั้งนี้ การรวมกลุ่มของข้าราชการในสหรัฐอเมริกา มีวัตถุประสงค์เพื่อต่อรองเรื่องค่าจ้างและผลประโยชน์ตอบแทนที่ดียิ่งขึ้น การมีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรการเพื่อความปลอดภัย การปกป้องสิทธิในฐานะลูกจ้าง และเพื่อเพิ่มอำนาจในการเจรจาต่อรอง⁴⁷¹

(ข) กฎหมายเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

สิทธิในการรวมกลุ่มของพลเมืองอเมริกันนั้นได้รับการคุ้มครองตาม First Amendment ซึ่งกำหนดห้ามสภาองเกรสตรากฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิในการรวมกลุ่มกันโดยสันติ⁴⁷² เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาใน First Amendment จะพบว่าสิทธิการรวมกลุ่มตามบทบัญญัติ First Amendment นี้ เป็นสิทธิการรวมกลุ่มลักษณะที่มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง (freedom of assembly) มิใช่การรวมกลุ่มที่มีลักษณะเป็นการรวมกลุ่มแบบสหภาพแรงงาน (freedom of association) แต่อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมาศาลฎีกาก็ได้วางหลักตีความรวมการรวมกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการเมือง สังคม เศรษฐกิจ การศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เข้าเป็นสิทธิเสรีภาพใน First Amendment ด้วย ทำให้สิทธิในการรวมกลุ่มแบบสหภาพแรงงานถือเป็นสิทธิเสรีภาพที่ได้รับการคุ้มครองตาม First Amendment ไปด้วย⁴⁷³

⁴⁷⁰ Ibid.

⁴⁷¹ Ibid. p. 22.

⁴⁷² Congress shall make no law... prohibiting... the right of the people peaceably to assemble

⁴⁷³ See Roberts v. United States Jaycees, 468 U.S. 609 (1984).

ในคดี *Letter Carriers v. Blount* (1969)⁴⁷⁴ ศาลชั้นต้นได้วินิจฉัยว่า รัฐบัญญัติที่มุ่งหมายจะจำกัดสิทธิพนักงานไปรษณีย์ในการนัดหยุดงานและสิทธิในการรวมกลุ่มนั้นขัดต่อบทบัญญัติใน First Amendment⁴⁷⁵ และในคดี *McLaughlin v. Tilendis* (1967)⁴⁷⁶ ศาลได้วินิจฉัยไว้ว่าบุคคลไม่ว่าจะทำงานในภาครัฐหรือเอกชน ต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้งและเข้าร่วมสหภาพหากการรวมกลุ่มมีได้ มีวัตถุประสงค์อันขัดต่อกฎหมาย

นอกจากเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการนั้นจะเป็นไปตามหลักการของ First Amendment แล้ว ในบางคดี ศาลยังกำหนดว่าการไม่ให้สิทธิในการรวมกลุ่มของข้าราชการนั้น เป็นข้อกำหนดที่ขัดต่อหลักความคุ้มครองที่เท่าเทียมกันตาม Fourteenth Amendment อีกด้วย เนื่องจากข้าราชการหรือบุคลากรของรัฐควรจะได้รับ ความคุ้มครองเช่นเดียวกับลูกจ้างในภาคเอกชนเพราะเป็นพลเมืองของประเทศคนหนึ่งเช่นกัน หลักการดังกล่าว พบได้ในคดีต่าง ๆ เช่น ในคดี *Keyishian v. Board of Regents* (1967)⁴⁷⁷ ศาลสูงได้วินิจฉัยว่าการจ้างงานในภาครัฐนั้นไม่ทำให้สิทธิในการรวมกลุ่มโดยเสรีของลูกจ้างในภาครัฐเสียไป และในคดี *Arkins v. City of Charlotte* (1969)⁴⁷⁸ ศาลชั้นต้นได้เพิกถอนกฎหมายของ รัฐนอร์ทแคโรไลนาที่ห้ามมิให้บุคลากรซึ่งเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายและพนักงานดับเพลิงเข้าร่วมหรือเป็นสมาชิกในองค์กรด้านแรงงาน โดยให้เหตุผลว่าการกำหนดข้อห้ามดังกล่าวเป็นการละเมิดต่อสิทธิในการรวมกลุ่มและสิทธิในความคุ้มครองที่เท่าเทียมกันตาม Fourteenth Amendment

⁴⁷⁴ *Letter Carriers v. Blount*, 305 FS 546 (DC 1969).

⁴⁷⁵ Richard C. Kearney & Patrice M. Mareschal. *Labor Relations in the Public Sector*. p. 51.

⁴⁷⁶ *McLaughlin v. Tilendis*, 398 F. 2d 287 (1967).

⁴⁷⁷ *Keyishian v. Board of Regents*, 385 U.S. 589 (1967).

⁴⁷⁸ *Atkins v. City of Charlotte*, 296 F. Supp. 1068 (W.D.N.C. 1969).

นอกจากนี้ ใน Title VII of the Civil Service Reform Act of 1978 ได้มีการรับรองและคุ้มครองสิทธิในการรวมกลุ่มเอาไว้ โดยข้าราชการมีสิทธิจัดตั้ง เข้าร่วม หรือสนับสนุนองค์กรแรงงานใด ๆ ก็ตาม หรือไม่เข้าร่วมในกิจกรรมดังกล่าวโดยเสรี⁴⁷⁹

ในระดับมลรัฐ ก็มีกรออกกฎหมายเพื่อรับรองสิทธิในการรวมกลุ่มของข้าราชการ เช่น กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย (Employee Relations Act)⁴⁸⁰ กฎหมายเทย์เลอร์ (New York’s Taylor Law) ของมลรัฐนิวยอร์ก⁴⁸¹ กฎหมายเจรจาต่อรองของข้าราชการของมลรัฐโอเรกอน (Oregon’s Public Employee Collective Bargaining Act)⁴⁸² ที่นำมาตรา 7 ของกฎหมาย

⁴⁷⁹ The Statute: § 7102. Employee’s rights

“Each employee shall have the right to form, join, or assist any labor organization, or to refrain from any such activity, freely and without fear or penalty or reprisal, and each employee shall be protected in the exercise of such right. Except as otherwise provided under this chapter, such right includes the right

(1) To act for a labor organization in the capacity of a representative and the right, in that capacity, to present the views of the labor organization to heads of agencies and other officials of the executive branch of the Government, the Congress, or other appropriate authorities, and

(2) To engage in collective bargaining with respect the conditions of employment through representatives chosen by employee under this chapter.

⁴⁸⁰ Section 3515 of California State Employer – Employee Relations Act

“Except as otherwise provided by the Legislature, state employees shall have the right to form, join, and participate in the activities of employee organizations of their own choosing for the purpose of representation on all matters of employer – employee relations. State employees also shall have the right to refuse to join or participate in the activities of employee organizations ...”

⁴⁸¹ Section 202 of New York’s Taylor Law

“Public employees shall have the right to form, join and participate in, or to refrain from forming, joining, or participating in, any employee organization of their own choosing.”

⁴⁸² Oregon’s Public Employee Collective Bargaining Act

“Public employees have the right to form, join and participate in the activities of labor organizations of their own choosing for the purpose of representation and collective bargaining with their public employers on matters concerning employment relations.”

แรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ (National Labor Relations Act)⁴⁸³ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับแก่แรงงานในภาคเอกชนมาเป็นต้นแบบในการตรากฎหมายของข้าราชการ⁴⁸⁴

แม้ว่าสิทธิในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่สิทธิในการเจรจาต่อรอง (Right to Collective Bargaining) กลับถูกแยกต่างหากจากสิทธิในการรวมกลุ่ม ในคดี Indianapolis Education Association v. Lewallen (1969)⁴⁸⁵ ศาลอุทธรณ์ได้วินิจฉัยว่ารัฐธรรมนูญมิได้กำหนดให้นายจ้างมีหน้าที่เจรจากับตัวแทนฝ่ายลูกจ้าง แต่ก็ได้กำหนดห้ามการกระทำดังกล่าว⁴⁸⁶ จนกระทั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงสำคัญหลังจากการประกาศใช้บังคับกฎหมายปฏิรูปข้าราชการในปี ค.ศ. 1978 (Civil Service Reform Act of 1978)⁴⁸⁷ ซึ่งได้บัญญัติถึงสิทธิของข้าราชการไว้ในกฎหมายดังกล่าว หรือเป็นที่รู้จักในอีกชื่อหนึ่งว่า บทบัญญัติว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐ (Federal Service Labor-Management Relation Statute)⁴⁸⁸ และได้กำหนดให้จัดตั้งองค์กรแรงงานของรัฐสัมพันธ์ (Federal Labor Relations Authority: FLRA) เพื่อบริหารจัดการแรงงานสัมพันธ์ ภายใต้กฎหมายนี้นอกจากจะบัญญัติสิทธิของข้าราชการในการจัดตั้ง เข้าร่วม หรือสนับสนุนองค์กรแรงงานใด ๆ โดยเสรีแล้ว ยังกล่าวรวมถึงสิทธิที่จะเข้าเจรจาต่อรองเรื่องข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างอันเป็นนโยบาย ระเบียบ

⁴⁸³ “Employee in private sector shall have the right to self – organization, to form, join, or assist labor organizations, to bargain collectively through representatives of their own choosing, and to engage in other concerted activities for mutual aid or protection, and shall also have the right to refrain from any or all such activities...”

⁴⁸⁴ Joseph R. Grodin, June M. Weisberger and Martin H. Malin. (2004). Public Sector Employment: Cases and Materials. St.Paul, MN: THE LABOUR LAW GROUP, p. 93.

⁴⁸⁵ 72 L.R.R.M. 2071 (7th. Cir. 1969).

⁴⁸⁶ Richard C. Kearney & Patrice M. Mareschal. Labor Relations in the Public Sector. p. 52.

⁴⁸⁷ Ibid. pp. 53 – 56.

⁴⁸⁸ Federal Labor Relations Authority. The Statute. (9 November 2015). Available from: https://www.flra.gov/statute_about.

แบบแผนที่มีผลกระทบต่อสภาพการทำงาน⁴⁸⁹ ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการเจรจาเรื่องค่าจ้าง และผลประโยชน์ตอบแทน กิจกรรมทางการเมือง ข้อตกลงจัดการผลประโยชน์ของสหภาพ และการจัดระดับขั้นของตำแหน่งงาน

จะเห็นได้ว่าสิทธิในการเจรจาต่อรองของข้าราชการนั้น ไม่ให้รวมถึงการเจรจาเรื่องค่าจ้างและผลประโยชน์ตอบแทน ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่ก่อให้เกิดการเจรจา ดังนั้น การรวมกลุ่มของข้าราชการในสหรัฐอเมริกาจึงเป็นเพียงการรวมกลุ่มเพื่อเรียกร้องให้มีการแก้ไขกฎหมายเท่านั้น⁴⁹⁰

(ค) ขอบเขตในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

สิทธิเสรีภาพตาม First Amendment ในรัฐธรรมนูญนั้นใช้กับบุคคลทุกคน ไม่ว่าจะเป็นทำงานในภาครัฐหรือเอกชน อย่างไรก็ตาม กฎหมาย Civil Service Reform Act of 1978 ใช้บังคับกับข้าราชการส่วนใหญ่ ยกเว้นข้าราชการที่มีกฎหมายเฉพาะเขียนไว้ เช่น Tennessee Valley Authority (TVA) ที่มีสิทธิเจรจาได้ตามกฎหมายในโครงการ “นิวดีล (New Deal)” ของประธานาธิบดีแฟรงคลิน ดี รูสเวลท์ พนักงานไปรษณีย์ตามกฎหมายปรับโครงสร้างไปรษณีย์ ค.ศ. 1970 (the Postal Reorganization Act of 1970) ซึ่งมีสิทธิเจรจาเต็มที่เช่นเดียวกับเอกชนตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ

⁴⁸⁹ The Statute: § 7103. Definitions; application

(14) “conditions of employment” means personnel policies, practices, and matters, whether established by rule, regulation, or otherwise, affecting working conditions, except that such term does not include policies, practices, and matters—

(A) relating to political activities prohibited under subchapter III of chapter 73 of this title;

(B) relating to the classification of any position; or

(C) to the extent such matters are specifically provided for by Federal statute;

⁴⁹⁰ Richard C. Kearney & Patrice M. Mareschal. Labor Relations in the Public Sector. pp. 56 – 57.

ข้าราชการทหารไม่มีสิทธิเจรจาต่อรองหรือเข้าร่วมกิจกรรมของสหภาพ เช่น การนัดหยุดงานตามคำสั่งของรัฐมนตรีกระทรวงกลาโหมลงวันที่ 5 ตุลาคม ค.ศ. 1977 นอกจากนี้ ยังไม่มีกฎหมายได้รับรองสิทธิในการเจรจาต่อรองของข้าราชการกรมบัญชีกลาง (Government Accounting Office; GAO) สำนักงานสอบสวนกลาง (Federal Bureau of investigation; FBI) สำนักข่าวกรองกลาง (Central Intelligence Agency; CIA) และสำนักงานความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Agency; NSA)⁴⁹¹ อย่างไรก็ตาม กฎหมายมิได้ห้ามนายจ้างรับข้อเสนอในการเข้าเจรจาต่อรองนั้น ที่ผ่านมามีกรณีที่หน่วยงานทำข้อตกลงเจรจาต่อรองร่วมกับลูกจ้างในหน่วยงานเหล่านี้ โดยมีตัวอย่างข้อตกลงที่ทำขึ้นโดยไม่อ้างอิงกฎหมายที่ให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ เช่น ข้อตกลงพื้นฐานในการเข้าเจรจาต่อรองของข้าราชการกรมบัญชีกลาง⁴⁹²

นอกจากนี้ ข้าราชการของ Department of Homeland Security ก็ไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับกฎหมาย Civil Service Reform Act of 1978 โดยมีคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ของตัวเองที่จำกัดขอบเขตการใช้สิทธิเจรจาต่อรองให้แคบลงยิ่งกว่าสิทธิเจรจาต่อรอง แต่ก็ยังคงเป็นที่ถกเถียงเรื่องขอบเขตอำนาจในการจำกัดสิทธิเสรีภาพ เช่นเดียวกับข้าราชการของกระทรวงกลาโหมที่ยังคงมีความคลุมเครือในเรื่องสิทธิต่าง ๆ ภายหลังจากสภาคองเกรสได้ออกกฎหมายมายกเลิกคณะแรงงานสัมพันธ์ภายในของกระทรวงกลาโหม⁴⁹³

โดยสรุปนั้นจึงกล่าวได้ว่าการรวมกลุ่มของข้าราชการที่กฎหมายรับรองไว้ในระดับประเทศมีเพียงสิทธิในการร่วมกันเสนอกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมายเท่านั้น แต่ไม่มีสิทธิในการเข้าเจรจาต่อรองกับนายจ้างโดยตรงเช่นเดียวกับลูกจ้างภาคเอกชน เว้นแต่ที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ เช่น Tennessee Valley Authority และพนักงานไปรษณีย์

⁴⁹¹ Ibid. p. 57.

⁴⁹² GAO employees, Master Collective Bargaining Agreement. (9 November 2015). Available from: http://gaoemployees.org/Downloads/Agreements/analystCBA_REV_2013.pdf

⁴⁹³ Richard C. Kearney & Patrice M. Mareschal. Labor Relations in the Public Sector. pp. 58 – 59.

ในระดับมลรัฐ แต่ละรัฐก็มีกฎหมายในเรื่องการรับรองสิทธิในการเจรจาต่อรองของข้าราชการของรัฐเอาไว้แตกต่างกัน โดยสามารถจำแนกรัฐตามกฎหมายระดับมลรัฐที่เกี่ยวข้องกับสิทธิการเจรจาต่อรองของข้าราชการได้เป็นสามจำพวก ดังนี้⁴⁹⁴

รัฐที่ไม่มีนโยบายเรื่องสิทธิในการเจรจาต่อรอง

มลรัฐทางใต้ เช่น รัฐอาร์คันซอซ์ รัฐหลุยเซียนา รัฐมิซซิสซิปปี มีประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมทางการเมืองที่ต่อต้านการรวมกลุ่มในภาครัฐ แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ลูกจ้างในภาครัฐมีสิทธิในการรวมกลุ่มได้ แต่รัฐซึ่งมีฐานะเป็นนายจ้างก็ไม่มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามข้อเรียกร้องของลูกจ้างเสมอไป หรือหากนายจ้างสมัครใจที่จะเข้าเจรจาต่อรองกับสหภาพนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย ศาลก็จะไม่ยอมรับความสัมพันธ์เช่นนั้นได้ โดยในคดี *Virginia v. Arlington County Board of Education (1977)*⁴⁹⁵ ศาลสูงของรัฐเวอร์จิเนียตัดสินด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์ว่ารัฐไม่มีอำนาจหน้าที่ในการรับรองสหภาพหรือผลจากการเจรจาหรือเข้าผูกพันตามข้อตกลงระหว่างนายจ้างและลูกจ้างในภาครัฐ และหลังจากนั้นสภานิติบัญญัติของรัฐเวอร์จิเนียก็ได้นำหลักการตามคำพิพากษามาบัญญัติเป็นกฎหมายในปี ค.ศ. 1993 ซึ่งกำหนดห้ามมิให้รัฐเข้าเจรจาต่อรองใด ๆ กับสหภาพภาครัฐ ไม่ว่าในเรื่องใดก็ตาม⁴⁹⁶

ในกรณีที่กิจการนั้นเกิดจากหน่วยงานที่แปรรูปจากกิจการของเอกชนเป็นของรัฐ ลูกจ้างเอกชนที่เปลี่ยนสถานะกลายเป็นลูกจ้างของส่วนราชการก็ยังมีสิทธิในการเข้าเจรจาต่อรองตามกฎหมายได้ ตัวอย่างเช่นในกรณีของมาตรา 13 (c) ของ

⁴⁹⁴ Ibid. pp. 64 – 67.

⁴⁹⁵ *Virginia v. Arlington County Board of Education*. (1977). 232 S.E. 2d. 30.

⁴⁹⁶ VA Code § 40.1-57.2 (2014) “No state, county, municipal, or like governmental officer, agent or governing body is vested with or possesses any authority to recognize any labor union or other employee association as a bargaining agent of any public officers or employees, or to collectively bargain or enter into any collective bargaining contract with any such union or association or its agents with respect to any matter relating to them or their employment or service.”

กฎหมายขนส่งมวลชนท้องถิ่นปี ค.ศ. 1964 (the Urban Mass Transportation Act of 1964) กำหนดให้พนักงานและสหภาพยังคงดำรงซึ่งสิทธิที่มีอยู่ก่อนการเข้าควบคุมกิจการของรัฐ ซึ่งแม้บทบัญญัติจะชัดเจน แต่การตีความในบางครั้งก็ยังคงเกิดปัญหาอยู่⁴⁹⁷

ในรัฐนอร์ทแคโรไลนา ได้มีตรากฎหมายในปี ค.ศ. 1959 ห้ามมิให้ข้าราชการเข้าเจรจาต่อรอง และไม่รับรองการรวมกลุ่มของข้าราชการ⁴⁹⁸ และในรัฐอื่น ๆ ข้างเคียง เช่น รัฐเซาท์แคโรไลนา ก็มีแนวนโยบายที่คล้ายคลึงกัน

อย่างไรก็ตาม บางมลรัฐ เช่น หลุยเซียนา แม้ว่าจะไม่มีกฎหมายให้สิทธิข้าราชการในการเข้าเจรจาต่อรอง แต่ศาลในมลรัฐหลุยเซียนาได้ยอมรับการเจรจาต่อรองระหว่างรัฐกับข้าราชการครู โดยอนุญาตให้ข้าราชการครูเจรจากับคณะผู้บริหารของโรงเรียนได้ โดยศาลของมลรัฐหลุยเซียนาได้วินิจฉัยว่าการเจรจาต่อรองในบริการทางการศึกษาของรัฐนั้นไม่ขัดแย้งต่อกฎหมายหรือนโยบายสาธารณะ จึงอนุญาตให้เจรจาต่อรองได้ เช่นเดียวกับรัฐเซาท์แคโรไลนาที่ยอมรับการพูดคุย (ไม่ใช่การเจรจาซึ่งมีผลผูกพัน) ในเรื่องค่าจ้าง ผลประโยชน์ตอบแทน และข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง⁴⁹⁹

รัฐที่มีแนวนโยบายเรื่องสิทธิในการเจรจาต่อรองบางส่วน

ในรัฐที่มีแนวนโยบายให้สิทธิในการเจรจาต่อรองนั้นมักจะให้สิทธิเจรจาต่อรองแก่ข้าราชการบางกลุ่ม ดังเช่นในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย หรือมลรัฐเมน และมลรัฐวอชิงตัน แต่มิได้ให้สิทธิในการเจรจาต่อรองในข้าราชการทุกประเภท หรืออย่างในมลรัฐเคนตักกีที่ให้สิทธิในการรวมกลุ่มสำหรับข้าราชการในท้องถิ่นที่มีประชากรมากกว่าสามแสนคนขึ้นไปเท่านั้น⁵⁰⁰

⁴⁹⁷ Richard C. Kearney and Patrice M. Mareschal. Labor Relations in the Public Sector. p. 69.

⁴⁹⁸ Ibid. p. 70.

⁴⁹⁹ Ibid. p. 71.

⁵⁰⁰ Ibid. p. 72 – 73.

รัฐที่มีแนวนโยบายเรื่องสิทธิในการเจรจาต่อรองเต็มที่

มลรัฐในกลุ่มนี้ เช่น รัฐมิชิแกน รัฐโรดไอส์แลนด์ รัฐนิวยอร์ก รัฐแมซซาชูเซตต์ รัฐเดลาแวร์ และรัฐคอนเนคติกัต มีกฎหมายในระดับมลรัฐที่ดำเนินแนวทางตามหลักการของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติในเรื่องสิทธิของลูกจ้าง ขอบเขตในการเจรจาต่อรอง การเลือกตัวแทนเจรจาและการรับรองตัวแทนเจรจา การปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม เป็นต้น โดยแยกออกเป็นองค์ประกอบหลัก ๆ ได้ดังนี้

1. สิทธิของลูกจ้าง
2. สิทธิของนายจ้าง
3. องค์กรแรงงานสัมพันธ์
4. การระบุตัวแทนเจรจา
5. กระบวนการรับรองตัวแทนเจรจา
6. ขอบเขตของการเจรจาต่อรอง
7. กระบวนการระงับข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้
8. การจัดการทรัพย์สินของสหภาพ
9. การปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

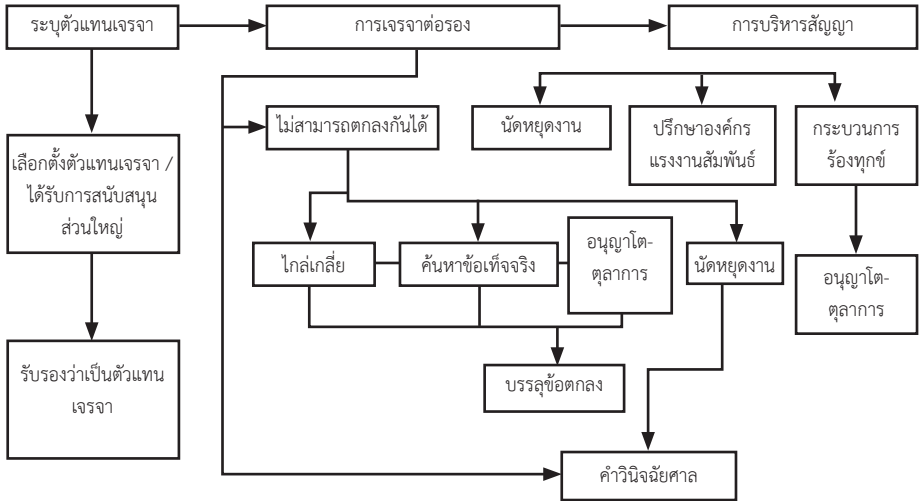
นอกจากกฎหมายในระดับมลรัฐที่ให้สิทธิในการเจรจาต่อรองแล้ว คำวินิจฉัยของศาล ความเห็นของอัยการ และคำสั่งของผู้ว่าการรัฐ ก็มีบทบาทในการกำหนดนโยบายทางด้านแรงงานสัมพันธ์ในหลายรัฐ เช่น การทำประชามติในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย⁵⁰¹

(ง) รูปแบบและวิธีการในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ขั้นตอนของการรวมกลุ่มจัดตั้งสหภาพแรงงานนั้นไม่มีข้อกำหนดใดบังคับรูปแบบในการจัดตั้งสหภาพเอาไว้ ด้วยเหตุผลเรื่องการรับรองและคุ้มครองสิทธิในการ

⁵⁰¹ Ibid. p. 82 – 84.

รวมกลุ่มตามรัฐธรรมนูญที่ห้ามกฎหมายใดมาจำกัดตัดตอน แต่กระบวนการในการใช้สิทธิเจรจาต่อรองนั้นมีการกำหนดกระบวนการเจรจาต่อรองเอาไว้ ตามแผนภาพด้านล่าง⁵⁰²



เห็นได้ว่าองค์กรแรงงานสัมพันธ์ของรัฐบาลกลาง (Federal Labor Relations Authority; FLRA) นั้นจะเข้ามาเกี่ยวข้องก็ต่อเมื่อสภาพนั้นต้องการที่จะตั้งตัวแทนเจรจา ซึ่งกระบวนการในการตั้งตัวแทนเจรจานั้นจะเป็นการเลือกตั้งหรือการรับรองโดยข้อเท็จจริงก็ได้ว่าบุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับการสนับสนุนส่วนใหญ่จากแรงงาน ซึ่งตัวแทนเจรจาจะได้รับการรับรองจากรัฐหรือองค์กรแรงงานสัมพันธ์ส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรแรงงานสัมพันธ์ของรัฐบาลกลางในกรณีที่เป็ตัวแทนเจรจา ระดับรัฐบาลกลาง

⁵⁰² Ibid. p. 92.

นอกจากนี้ ในการดำเนินกิจการของสหภาพได้มีกฎหมาย Labor Management Reporting and Disclosure Act 1959 (LMRDA) และ Civil Service Reform Act of 1978 กำหนดให้สหภาพต้องยื่นรายงานประจำปีต่อกระทรวงแรงงาน เพื่อให้การบริหารจัดการสหภาพมีความโปร่งใสปราศจากการทุจริต กฎหมายนี้ยังครอบคลุมถึงกรณีที่สหภาพเป็นตัวแทนของทั้งข้าราชการและลูกจ้างเอกชนอีกด้วย⁵⁰³

(จ) เจื่อนไขในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในภาคเอกชน สิทธิของลูกจ้างที่จะนัดหยุดงานนั้นถูกมองว่าเป็นส่วนสำคัญในกระบวนการที่จะทำให้เกิดการเจรจาต่อรองนั้นได้ผล แต่ในภาครัฐสิทธิในการนัดหยุดงานนั้นมักถูกห้ามโดยกฎหมายทั้งระดับรัฐและระดับมลรัฐ ลูกจ้างของรัฐบาลกลางถูกห้ามมิให้นัดหยุดงานตามกฎหมายมหาชน 330 (Public Law 330 (1955)) และกฎหมาย Civil Service Reform Act 1978 ข้าราชการทหารถูกห้ามมิให้นัดหยุดงานตามคำสั่งกระทรวงกลาโหมที่ 1354.1 (Department of Defense Directive 1354.1)⁵⁰⁴

ในปี ค.ศ. 1919 เกิดการนัดหยุดงานของตำรวจในเมืองบอสตัน รัฐแมสซาชูเซตส์ขึ้น เนื่องจากข้าราชการตำรวจได้รับค่าตอบแทนต่ำ แต่ต้องจ่ายค่าเครื่องแบบเป็นจำนวนที่สูง เวลาทำงานที่เกินกว่าสิบสองชั่วโมงต่อวัน และสภาพที่ทำงานที่ย่ำแย่ ทำให้ผู้ว่าการรัฐต้องเข้ามาแทรกแซงโดยการนำทหารเข้ามาควบคุมจัดการหน้าที่แทน การนัดหยุดงานครั้งนั้นก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมากและทำให้มีการยุบเลิกสหภาพตำรวจอีกกว่าห้าสิบแห่งทั่วประเทศ⁵⁰⁵ ภายหลังจากการนัดหยุดงานของตำรวจบอสตันในปี ค.ศ. 1919 จึงมีการตรากฎหมายห้ามมิให้ข้าราชการนัดหยุดงาน เว้นแต่จะมีกฎหมายรับรองสิทธินั้นเอาไว้

⁵⁰³ United States Department of Labor. Reports Required Under the LMRDA and the CSRA. (10 November 2015). Available from <http://www.dol.gov/olms/regs/compliance/rrlo/reqreq.htm>

⁵⁰⁴ Richard C. Kearney & Patrice M. Mareschal. Labor Relations in the Public Sector. p. 244

⁵⁰⁵ Ibid. p. 234.

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันพบว่าข้าราชการนัดหยุดงานอยู่ได้เฉพาะในบางมรัฐ เช่น มลรัฐเวอร์มอนท์ มลรัฐเพนซิลวาเนีย มลรัฐฮาวาย มลรัฐอลาสกา มลรัฐมอนทานา และมลรัฐโอเรกอน ซึ่งมลรัฐเหล่านี้ผ่อนปรนให้ข้าราชการนัดหยุดงานได้ในกรณีที่ไม่ง่อให้เกิดความเสียหายต่อสาธารณสุข ความมั่นคงปลอดภัย หรือสวัสดิการสาธารณะ ดังนั้น ในรัฐเหล่านี้ ข้าราชการทั่วไปจึงมีสิทธิในการนัดหยุดงานได้ ในขณะที่ข้าราชการบางประเภท เช่น ตำรวจ นักดับเพลิง เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ และข้าราชการโรงพยาบาลยังไม่สามารถนัดหยุดงานได้ นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้ข้าราชการทั่วไปที่จะนัดหยุดงานต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามกระบวนการก่อนนัดหยุดงานด้วย⁵⁰⁶

3.2.4 ประเทศมาเลเซีย

(ก) แนวคิดในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

หลังจากที่ประเทศมาเลเซียได้รับเอกราช รัฐบาลมาเลเซียก็ได้แถลงนโยบายให้การสนับสนุนการจัดตั้งสหภาพแรงงานที่เข้มแข็งและปราศจากการแทรกแซงซึ่งก่อให้เกิดกรมแรงงานสัมพันธ์ (Department of Labour and Industrial Relations) ขึ้นมาใหม่เพื่อทำหน้าที่แทน Trade Union Advisor's Department และในปี พ.ศ. 2502 ได้มีการตรากฎหมายสหภาพแรงงาน (Trade Union Act 1959) เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ รูปแบบการจดทะเบียนตลอดจนเงื่อนไขในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน⁵⁰⁷

ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวข้างต้น มิได้ใช้บังคับแก่ลูกจ้างในภาคเอกชนเท่านั้น แต่ยังขยายการบังคับใช้ไปถึงข้าราชการและลูกจ้างในหน่วยงานของรัฐ⁵⁰⁸ ดังนั้น พัฒนาการการรวมกลุ่มของข้าราชการและลูกจ้างในภาคเอกชนของประเทศมาเลเซียจึงกล่าวได้ว่าเกิดขึ้นพร้อม ๆ กัน อีกทั้งยังมีรายละเอียดที่เหมือนกัน เนื่องจากอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกัน

⁵⁰⁶ Ibid. pp. 244 – 246.

⁵⁰⁷ Johannes Schregle. (1982). Negotiating Development: Labour Relations in Southern Asia. Switzerland: International Labour Organization, pp. 29-30.

⁵⁰⁸ Trade Unions Act 1959, Article 2.

(ข) กฎหมายเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กฎหมายในประเทศมาเลเซียที่เกี่ยวข้องกับการรวมกลุ่มของข้าราชการได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งประเทศมาเลเซีย ค.ศ. 1957 และพระราชบัญญัติอีก 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ค.ศ. 1967 (Industrial Relations Act 1967) และพระราชบัญญัติสหภาพแรงงาน ค.ศ. 1959 (Trade Unions Act 1959)

ในรัฐธรรมนูญแห่งประเทศมาเลเซีย ค.ศ. 1957 ได้บัญญัติเรื่องการรวมกลุ่มไว้ในส่วนที่ 2 ของรัฐธรรมนูญ เรื่องสิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental Liberties) โดยในมาตรา 10 (1c) ได้บัญญัติให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิในการรวมกลุ่ม⁵⁰⁹ ทั้งนี้ ในมาตรา 10 (2c) บัญญัติให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายจำกัดสิทธิในการสมาคมตาม (1c) ได้หากมีความจำเป็นหรือเพื่อประโยชน์ต่อความมั่นคงและศีลธรรมอันดีของรัฐ⁵¹⁰ และนอกจากนี้ฝ่ายนิติบัญญัติยังสามารถบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแรงงานและการศึกษาเพื่อจำกัดสิทธิในการสมาคมได้อีกด้วย⁵¹¹

สำหรับพระราชบัญญัติสหภาพแรงงาน ค.ศ. 1959 กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการและเงื่อนไขในการรวมกลุ่ม การจดทะเบียน และการดำเนินการของสหภาพ ส่วนพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ค.ศ. 1967 กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการแรงงานสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชนหรือภาครัฐก็ตาม นอกจากนี้ยังกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการพิจารณาคดีของศาลคดีแรงงาน ตลอดจนถึงกระบวนการระงับข้อพิพาททางด้านแรงงาน

⁵⁰⁹ The Federal Constitution of Malaysia 1957, Article 10 (1c).

⁵¹⁰ The Federal Constitution of Malaysia 1957, Article 10 (2c).

⁵¹¹ The Federal Constitution of Malaysia 1957, Article 10(3).

(ค) ขอบเขตในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศมาเลเซียมีสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มได้ อย่างไรก็ตาม ขอบเขตในการรวมกลุ่มนั้นก็ต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งประเทศมาเลเซีย ค.ศ. 1957 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ค.ศ. 1967 และพระราชบัญญัติสหภาพแรงงาน ค.ศ. 1959 กล่าวคือข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศมาเลเซียมีสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มได้ทราบเท่าที่ไม่กระทบต่อความมั่นคงและศีลธรรมอันดีของรัฐ และพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ค.ศ. 1967 กำหนดความหมายของคำว่านายจ้าง (employer) ตามบทบัญญัตินี้ หมายถึง บุคคลหรือนิติบุคคลใดที่จ้างงานภายใต้สัญญาจ้างแรงงาน ซึ่งรวมถึงรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เว้นแต่ได้กำหนดยกเว้นไว้เป็นอย่างอื่นภายใต้พระราชบัญญัตินี้⁵¹² จึงสรุปได้ว่า ลูกจ้างที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้ รวมไปถึงข้าราชการซึ่งถูกจ้างงานโดยรัฐ ทำให้ข้าราชการสามารถรวมกลุ่มได้ตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ฉบับนี้

พระราชบัญญัติสหภาพแรงงาน ค.ศ. 1959 กำหนดประเภทของข้าราชการที่ไม่สามารถรวมกลุ่มตั้งสหภาพได้ ดังต่อไปนี้⁵¹³

- (1) ข้าราชการตำรวจ
- (2) เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์
- (3) ข้าราชการทหาร
- (4) เจ้าหน้าที่รัฐที่มีหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับความลับ หรือความมั่นคงของประเทศ
- (5) เจ้าหน้าที่รัฐที่ได้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายที่เกี่ยวกับการรวมกลุ่มหรือการก่อตั้งสหภาพ
- (6) เจ้าหน้าที่ของรัฐในสภากองครักษาชาติซึ่งดำรงตำแหน่งในกลุ่มการจัดการดูแลและวิชาชีพ ยกเว้นเจ้าหน้าที่รัฐที่ลักษณะของงานนั้นแยกต่างหากจากงานที่ทำ ทั้งนี้ ให้ได้รับอนุญาตจากเลขานุการของรัฐบาล

⁵¹² Trade Unions Act 1959, Article 2: “employer” means any person or body of persons, whether corporate or unincorporated, who employs a workman under a contract of employment, and includes the Government and any statutory authority, unless otherwise expressly stated in this Act.

⁵¹³ Trade Unions Act 1959, Article 27(2).

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศมาเลเซีย มีสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มได้ตั้งเช่นลูกจ้างในภาคเอกชน ยกเว้นข้าราชการ บางประเภทที่กฎหมายกำหนดห้ามไว้ เหล่านี้ต้องห้ามมิให้มีการรวมกลุ่มกัน ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลด้านความจำเป็นต่อความมั่นคงและศีลธรรมอันดีของรัฐ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

(ง) รูปแบบและวิธีการในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

โครงสร้างรูปแบบและวิธีการการรวมกลุ่มของสหภาพข้าราชการและสหภาพแรงงานในภาคเอกชนในประเทศมาเลเซียนั้นมีรูปแบบและวิธีการที่เหมือนกัน ทั้งนี้ เนื่องจากประเทศมาเลเซียใช้กฎหมายฉบับเดียวกันบังคับลูกจ้างทั้งภาครัฐและภาคเอกชน กล่าวคือ โครงสร้างสหภาพจะประกอบไปด้วย คณะกรรมการ (committee) และสมาชิก โดยคณะกรรมการสหภาพแรงงานนั้น รับเลือกจากสมาชิกเพื่อให้ทำหน้าที่จัดการงานของสหภาพแทนสมาชิก รวบรวมข้อมูลด้านปัญหาต่าง ๆ ของสมาชิกและเป็นตัวแทนเพื่อส่งเรื่องราวร้องทุกข์ต่าง ๆ ไปเจรจาท่อรอง หากสหภาพมีสมาชิกมากถึงเกณฑ์ที่กำหนดไว้แล้ว กลุ่มของสมาชิกในภูมิภาคเดียวกันจะจัดตั้งสาขาขึ้นและเลือกคณะกรรมการเพื่อจัดการงานในสาขาต่าง ๆ ก็ได้⁵¹⁴

สำหรับวิธีการก่อตั้งสหภาพแรงงานนั้น กำหนดให้ข้าราชการที่มีความประสงค์จะจัดตั้งสหภาพแรงงานต้องยื่นขอจดทะเบียนจัดตั้งสหภาพต่ออธิบดีภายใน 1 เดือน และสามารถยื่นต่ออธิบดีเพื่อขอขยายออกไปได้ไม่เกิน 6 เดือน คำยื่นขอจดทะเบียนจัดตั้งสหภาพแรงงานจะต้องลงนามโดยผู้ก่อตั้งอย่างน้อย 7 คน ซึ่งแบบคำขอจัดตั้งจะต้องยื่นมาพร้อมกับค่าธรรมเนียมและสำเนาของกฎหรือข้อบังคับของสหภาพ ในคำขอจดทะเบียนจัดตั้งสหภาพแรงงานจะต้องระบุชื่อและที่อยู่ของสหภาพ ชื่อ ที่อยู่และอาชีพของสมาชิกที่ยื่นขอจัดตั้ง และชื่อ อายุ

⁵¹⁴ Maimunah Aminuddin. (2007). Malaysian Industrial Relations & Employment Law. 6thed. Malaysia: McGraw Hill, p. 127.

ที่อยู่และอาชีพของเจ้าหน้าที่สหภาพ ซึ่งกรมสหภาพแรงงาน (Department of Trade Union) อาจจะต้องให้ต้องยื่นข้อมูลอื่น ๆ เช่น สำเนารายงานการประชุมการจัดตั้งของข้าราชการที่ประสงค์จะจัดตั้งสหภาพก็ได้

การจดทะเบียนโดยอธิบดีสหภาพแรงงานจะไม่ได้มีผลทันที หากแต่อธิบดีจะต้องปฏิเสธการจดทะเบียนในกรณีพบว่า วัตถุประสงค์ข้อใด ๆ ของสหภาพไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของสหภาพขัดกับพระราชบัญญัติสหภาพแรงงาน ชื่อของสหภาพไม่เหมาะสม ข้ำหรือคล้ายกับสหภาพที่ก่อตั้งอยู่แล้ว สหภาพดังกล่าวมีแนวโน้มว่าจะตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือพบว่ามีสหภาพแรงงานที่เป็นตัวแทนในกิจการเหล่านั้นอยู่แล้ว และไม่มีคามจำเป็นต้องมีสหภาพแรงงานดังกล่าวอีก

(จ) เจื่อนไขในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของประเทศมาเลเซียไม่จำกัดสิทธิข้าราชการในการรวมกลุ่มกัน แต่สหภาพข้าราชการก็มีขอบเขตการใช้สิทธิในการแรงงานสัมพันธ์ที่แตกต่างจากสหภาพลูกจ้างในภาคเอกชน คือ สหภาพข้าราชการจะไม่สามารถเข้าร่วมการเจรจาต่อรองเกี่ยวกับเรื่องค่าจ้าง สภาพการจ้างและสวัสดิการของข้าราชการได้⁵¹⁵ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะไม่มีกฎหมายให้อำนาจสหภาพข้าราชการในการเจรจาต่อรองเรื่องค่าจ้างและสวัสดิการ แต่กฎหมายก็ให้มีคณะกรรมการพิเศษขึ้นมาหลายคณะเพื่อทำหน้าที่ในการเจรจาต่อรองเรื่องดังกล่าว เช่น คณะกรรมการค่าจ้าง (Salaries Commissions), Public Services Department, National Joint Councils และ Public Services Tribunal เป็นต้น ดังนั้น ในเรื่องของค่าจ้างและสวัสดิการต่าง ๆ จะเป็นประเด็นที่มีการปรึกษาหารือระดับรัฐบาลกลาง โดยรัฐบาลจะปรึกษารัฐสภาหรือกับสภาองค์กรลูกจ้างของข้าราชการ (The Congress of Unions of Employees in the Public and Civil Service, CUEPACS) เพื่อ

⁵¹⁵ ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล. การแรงงานในประเทศฟิลิปปินส์และมาเลเซีย. ใน (2523). หนังสืออนุสรณ์ คณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ 1. กรุงเทพฯ: บริษัท บพิตรการพิมพ์ จำกัด, หน้า 173.

กำหนดค่าตอบแทนและสวัสดิการให้แก่ข้าราชการโดยไม่ต้องผ่านความตกลงกับข้าราชการ แต่สำหรับข้าราชการบางระดับในองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น กฎหมายยกเว้นให้สามารถเจรจาต่อรองและทำข้อตกลงเกี่ยวกับค่าจ้างและสภาพการจ้างและการทำงานได้⁵¹⁶

ปัจจุบัน สหภาพของข้าราชการมีจำนวน 146 สหภาพ⁵¹⁷ เช่น สหภาพของผู้ประกอบอาชีพครู (The National Union of Teaching Profession) สหภาพของผู้ประกอบอาชีพพยาบาล (The Malayan Nurses Union) และสหภาพของผู้ประกอบอาชีพให้บริการทางด้านเทคนิค (The Malayan Technical Services Union) เป็นต้น ทั้งนี้ พระราชบัญญัติสหภาพแรงงาน ค.ศ. 1959 ได้กำหนดให้ข้าราชการสามารถก่อตั้งสหภาพโดยสมาชิกต้องอยู่ในหน่วยงานเดียวกันหรือทำงานประเภทเดียวกันเท่านั้น เนื่องจากหน่วยงานภาครัฐแต่ละหน่วยงานมีขนาดใหญ่และปัญหาส่วนมากจะเป็นเรื่องเฉพาะด้าน ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ สมาชิกของแต่ละสหภาพจึงต้องอยู่ในหน่วยงานเดียวกัน⁵¹⁸ นอกจากนี้ยังกำหนดให้ชื่อของสหภาพจะต้องได้รับการอนุญาตจาก Director-General of Trade Union เท่านั้น เพื่อป้องกันมิให้มีการจดทะเบียนสหภาพที่มีชื่อคล้ายคลึงกัน⁵¹⁹

ส่วนสิทธิในการนัดหยุดงานนั้น โดยทั่วไปแล้วข้าราชการสามารถนัดหยุดงานได้ แต่จากเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐบาลและสหภาพแรงงานในการนัดหยุดงานของสายการบินประเทศมาเลเซียในปี พ.ศ. 2522 ซึ่งทำให้สมาชิกในสหพันธ์ลูกจ้างในกิจการการคมนาคมระหว่างประเทศ (International Transport Workers' Federation) ถูกจับกุมตามพระราชบัญญัติความมั่นคงภายในประเทศ (Internal Security Act) จึงนำมาสู่การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์

⁵¹⁶ ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล. (2523). รัฐวิสาหกิจกับการใช้บังคับกฎหมายแรงงาน. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, หน้า 153.

⁵¹⁷ The official website of Department of Trade Union Affairs, Ministry of Human Resources: <http://jhks.mohr.gov.my/images/pdf/statistik/Dis2015/Statistik4.pdf> (December 2015).

⁵¹⁸ Maimunah Aminuddin. Malaysian Industrial Relations & Employment Law. pp. 109, 123.

⁵¹⁹ Trade Unions Act 1959, Article 12(3)(a).

และพระราชบัญญัติสหภาพแรงงานในปี พ.ศ. 2523 ซึ่งได้แก้ไขโดยให้อำนาจกระทรวงแรงงานสั่งให้สหภาพแรงงานสิ้นสุดการนัดหยุดงานนั้น หรือหยุดดำเนินการใดเป็นชั่วคราว หากพบว่าการกระทำของสหภาพนั้นเป็นการกระทำที่กระทบต่อความมั่นคงภายใน อีกทั้งยังสามารถลงโทษการใช้เงินทุนของสหภาพไปเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมืองอย่างผิดกฎหมาย สามารถจำกัดการใช้สิทธิการนัดหยุดงานและสามารถเรียกให้สหภาพแรงงานในเครือที่อยู่ต่างประเทศเข้ามาอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล จึงเห็นได้ว่าแนวทางการใช้สิทธิของสหภาพแรงงานได้ถูกจำกัดมากขึ้น⁵²⁰

3.2.5 ราชาอาณาจักรสเปน

(ก) แนวคิดในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การรวมกลุ่ม การเจรจาต่อรองร่วม และการนัดหยุดงานของแรงงานในราชอาณาจักรสเปนล้วนเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายในอดีต ต่อมาในปี ค.ศ. 1958 หลังจากที่มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการเจรจาต่อรองร่วม (Ley de Convenios Colectivos) การเจรจาต่อรองร่วมระหว่างนายจ้างและลูกจ้างก็เริ่มถูกยอมรับให้กระทำได้ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนด⁵²¹

ในช่วงปี ค.ศ. 1960 – 1970 คณะกรรมการลูกจ้าง (Comisiones Obreras) ซึ่งเป็นองค์กรของลูกจ้างที่ควบคุมโดยรัฐ ได้เข้ามามีบทบาทอย่างมากในโบสถ์โรมันคาทอลิก และได้รับการสนับสนุนอย่างมากจาก Pope John XXIII and Pope Paul VI จนในที่สุด ได้มีการรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรองร่วมในสเปน และโบสถ์ก็กลายเป็นสถานที่คุ้มครองลูกจ้างที่นัดหยุดงาน⁵²² ดังนั้น ในช่วงเวลาดังกล่าวจึงมีการนัดหยุดงานขึ้นนับพันครั้งต่อปีเพื่อเรียกร้องให้มีการเจรจาเรื่องการขึ้นค่าจ้าง⁵²³

⁵²⁰ Johannes Schregle. *Negotiating Development: Labour Relations in Southern Asia*. p. 32.

⁵²¹ Labor Relations in the Franco Era. (16 December 2015). Available from: <http://countrystudies.us/spain/55.htm> citing U.S. Library of Congress.

⁵²² Ibid.

⁵²³ Ibid. (In 1963, there were 777 strikes. In 1965, there were 484 strikes and the number mushroomed in 1970 to 1,595.)

ต่อมาในปี ค.ศ. 1978 รัฐธรรมนูญได้เริ่มรับรองสิทธิการรวมกลุ่มของข้าราชการ⁵²⁴ ทั้งนี้ได้กำหนดไว้ให้เป็นไปตามรายละเอียดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ⁵²⁵ ในส่วนของการชุมนุม รัฐธรรมนูญได้ให้เสรีภาพในการชุมนุมโดยไม่ต้องได้รับอนุญาตแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม Organic Law 9/1983 ได้กำหนดยกเว้นในกรณีที่เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจเห็นว่าการรวมกลุ่มหรือการชุมนุมในที่สาธารณะจะเป็นการรบกวนสาธารณะจนเป็นอันตรายต่อบุคคลหรือทรัพย์สิน เจ้าพนักงานสามารถสั่งห้ามการรวมกลุ่มหรือการชุมนุมได้ และในกรณีที่มีความจำเป็นเจ้าพนักงานก็สามารถเสนอให้มีการแก้ไขวัน สถานที่ เวลา หรือ ตารางของการรวมกลุ่มหรือการชุมนุมได้ ทั้งนี้ มติหรือผลการพิจารณาของเจ้าพนักงานต้องระบุเหตุผลและแจ้งกลับภายใน 72 ชั่วโมง⁵²⁶ อีกทั้งยังกำหนดให้กองกำลังรักษาความสงบสามารถสลายการชุมนุมได้ทันทีโดยไม่ต้องบอกกล่าวก่อนล่วงหน้า หากการชุมนุมนั้นกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรืออาจนำไปสู่ความรุนแรง⁵²⁷

ดังนั้น ปัจจุบันข้าราชการทั่วไปในราชอาณาจักรสเปนจึงมีสิทธิรวมกลุ่มสมาคม ชุมนุม และนัดหยุดงาน แต่ทั้งนี้ให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ตามกฎหมายในขณะเดียวกัน กฎหมายก็ห้ามข้าราชการบางประเภทใช้สิทธิดังกล่าวเด็ดขาด

(ข) กฎหมายเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 มาตรา 21 วางหลักว่าการใช้สิทธิการชุมนุมต้องใช้ด้วยความสงบและปราศจากอาวุธ และรับรองให้การใช้สิทธิชุมนุมไม่จำเป็นต้องได้รับการอนุญาตก่อน ทั้งนี้ สิทธิชุมนุมนั้นจะต้องอยู่ภายใต้รายละเอียดที่กฎหมายกำหนดไว้

⁵²⁴ Spain's Constitution of 1978, Section 103.3.

⁵²⁵ Organic Law 11/1985

⁵²⁶ Organic Law 9/1983 of 15 July, regulating the right of assembly, Article 10.

⁵²⁷ Organic Law 1/1992 of 21 February, on Protection of Public Safety, Article 17 (2) In the event that disturbances of public safety with weapons or other means of violent action occur, the Security Forces will dissolve the assembly or demonstration or vehicles and obstacles removed without notice.

นอกจากนี้ มาตรา 28 วรรค 1 ของรัฐธรรมนูญ ยังได้กำหนดเนื้อหาอันเป็นสาระสำคัญของแรงงานสัมพันธ์ในราชอาณาจักรสเปน โดยการรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่ม (freedom of association) ว่าให้สมาคมทุกสมาคมหรือสหภาพทุกสหภาพสามารถดำเนินการอย่างเสรี

กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกรรวมกลุ่ม ได้แก่

- Organic Law 9/1983 ลงวันที่ 15 กรกฎาคม 1983 ว่าด้วยสิทธิในการชุมนุม ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 1 วรรคแรก ว่าการใช้สิทธิในการชุมนุมโดยสงบปราศจากอาวุธตามมาตรา 21 ของรัฐธรรมนูญ ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดต่าง ๆ ของกฎหมายฉบับนี้ด้วย⁵²⁸
- Organic Law 11/1985 ลงวันที่ 2 สิงหาคม 1985 ว่าด้วยเสรีภาพในการรวมกลุ่ม มีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมหลักการของเสรีภาพในการรวมกลุ่มให้เป็นหนึ่งเดียว โดยให้ใช้กฎหมายนี้กับข้าราชการด้วย เว้นแต่จะมีบัญญัติเป็นอย่างอื่น⁵²⁹
- Organic Law 1/1992 ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 1992 ว่าด้วยความปลอดภัยสาธารณะ
- Organic Law 4/1997 ลงวันที่ 4 สิงหาคม 1997 ว่าด้วยเรื่องการใช้กล้องวิดีโอเพื่อมาตรการด้านความปลอดภัยในบริเวณสาธารณะ⁵³⁰
- Law 7/2007 ลงวันที่ 12 เมษายน 2007 ว่าด้วยระเบียบทั่วไปของข้าราชการ
- Labour Relations Royal Decree Act 17/1977 ลงวันที่ 4 มีนาคม 1977 ว่าด้วยการแรงงานสัมพันธ์

⁵²⁸ Organic Law 9/1983 of 15 July, regulating the right of assembly.

⁵²⁹ Organic Law 11/1985, of 2 August, on Freedom of Association.

⁵³⁰ Spain, Freedom of Assembly. (16 December 2015). Available from: <http://www.legislationline.org/topics/country/2/topic/15>

(ค) ขอบเขตในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

โดยทั่วไปแล้ว ข้าราชการในราชอาณาจักรสเปนมีสิทธิในการรวมกลุ่ม การเจรจาต่อรอง และการนัดหยุดงานได้ อย่างไรก็ตาม กฎหมายได้กำหนดยกเว้นไว้สำหรับข้าราชการทหาร ผู้พิพากษา เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และอัยการ เหล่านี้ไม่สามารถรวมกลุ่มก่อตั้งสหภาพแรงงานได้ หากแต่มีสิทธิในการรวมกลุ่มกันในลักษณะของสมาคมเฉพาะของวิชาชีพตนได้ (professional associations)⁵³¹ แต่สิทธิในการจัดตั้งสมาคมนี้จะไม่เหมือนกับการจัดตั้งสหภาพแรงงาน กล่าวคือ สมาชิกของสมาคมจะไม่มีสิทธิในการนัดหยุดงานดังเช่นสมาชิกของสหภาพ ดังนั้น ข้าราชการในราชอาณาจักรสเปนแม้จะยังมีสิทธิในการรวมกลุ่มเป็นสมาคม แต่หากไม่มีสิทธิในการรวมกลุ่มเป็นสหภาพ ก็จะไม่สิทธิในการนัดหยุดงาน⁵³² นอกจากนี้ ข้าราชการตำรวจในราชอาณาจักรสเปนนั้น มีสิทธิในการรวมกลุ่มได้ แต่กฎหมายจะกำหนดเงื่อนไขในการรวมกลุ่มนั้นไว้แตกต่างจากลูกจ้างทั่วไป กล่าวคือ จะต้องอยู่ภายใต้ Organic Law 2/1986 ลงวันที่ 13 มีนาคม 1986 ว่าด้วยกองกำลังตำรวจ และความมั่นคง⁵³³

(ง) รูปแบบและวิธีการในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การรวมกลุ่มของทั้งข้าราชการและลูกจ้างในภาคเอกชนในราชอาณาจักรสเปนนั้น อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์เดียวกัน กล่าวคือ หลักเกณฑ์ของ Trade Union Freedom Act 1985 ซึ่งรายละเอียดเรื่องรูปแบบและวิธีการในการรวมกลุ่มจะเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้⁵³⁴ ดังนั้น สหภาพแรงงานในราชอาณาจักรสเปนจึงเป็นการรวมกลุ่มกันของลูกจ้างทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งสหภาพแรงงานหลักของสเปนคือ Workers Commissions (CCOO) trade union และ General Workers' Confederation

⁵³¹ Spain's Constitution of 1978, Section 127.

⁵³² Manuel Alonso Olea & Fermín Rodríguez-Sañudo. (2010). Labour Law in Spain. Kluwer Law International, p. 146.

⁵³³ Ibid. p. 120.

⁵³⁴ Ibid. p. 120.

โดยทั่วไปการจัดตั้งสหภาพจะต้องแจ้งรายละเอียด เช่น ชื่อของสหภาพ ลักษณะประเภทของสหภาพ ที่ตั้ง กฎระเบียบในการบริหารจัดการ แหล่งเงินทุน วิธีการรับสมาชิก และระเบียบการบริหารจัดการที่เป็นประชาธิปไตย⁵³⁵ อย่างไรก็ตาม กฎหมายมิได้กำหนดว่าการจัดตั้งสหภาพนั้นจะต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐก่อน เพียงแต่การจัดตั้งจะมีผลสมบูรณ์เป็นสหภาพแรงงานต่อเมื่อพ้น 20 วันนับจากการประกาศไว้ในราชกิจจานุเบกษาและไม่มีผู้ใดคัดค้านการจัดตั้งสหภาพนั้น⁵³⁶

(จ) เงื่อนไขในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กฎหมายของราชอาณาจักรสเปนกำหนดให้ลูกจ้างมีสิทธิในการนัดหยุดงาน เพื่อป้องกันประโยชน์ของตนได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 มาตรา 28 ทำให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนมากมีสิทธิในการรวมกลุ่ม และนัดหยุดงานได้ แต่สหภาพข้าราชการนั้นหากจะนัดหยุดงานก็ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายเฉพาะที่กำหนดไว้ โดยจะต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้าก่อนการนัดหยุดงาน ไม่ต่ำกว่า 5 วันสำหรับกิจการทั่วไปและ 10 วันสำหรับกิจการที่จำเป็น⁵³⁷ ทั้งนี้ เนื่องจากข้าราชการของสเปนนั้นจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายปกครองของสเปน มิได้อยู่ภายใต้กฎหมายแรงงานที่บังคับใช้ในภาคเอกชน ดังนั้น กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการนัดหยุดงานก็จะไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายแรงงานทั่วไปของภาคเอกชน หากแต่จะต้องเป็นไปตามกฎหมายที่กำหนดไว้สำหรับข้าราชการโดยเฉพาะ อย่างไรก็ตาม นอกจากรัฐบัญญัติที่ตรามารับรองสิทธิในการนัดหยุดงานของข้าราชการในปี ค.ศ. 2007 แล้ว ก็ยังไม่มีกฎหมายฉบับใดตรามากำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการนัดหยุดงานของข้าราชการไว้⁵³⁸ ดังนั้น ประเด็นนี้จึงยังเป็นที่ถกเถียงกัน

⁵³⁵ Ibid. p. 116.

⁵³⁶ Ibid.

⁵³⁷ Carmen La Macchia. The Right to Strike in the EU, The complexity of the norms and safeguarding efficacy, p. 207.

⁵³⁸ Manuel Alonso Olea & Fermín Rodríguez-Sañudo. (2010). Labour Law in Spain. Kluwer Law International, p. 146.

มาจนกระทั่งปัจจุบันถึงขอบอำนาจในการนัดหยุดงานของข้าราชการว่าจะมีมากน้อยเพียงใด แต่แน่นอนว่าจะต้องไม่มากไปกว่าขอบอำนาจของลูกจ้างในภาคเอกชน ซึ่งถูกจำกัดมิให้นัดหยุดงานไปในลักษณะที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือเป็นการกระทำที่เป็นความผิดตามกฎหมายอาญา หรือก่อความรบกวนแก่สาธารณชนซึ่งจะเป็นอันตรายต่อบุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่น⁵³⁹

นอกจากข้อกำหนดของข้าราชการแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 มาตรา 28 ได้วางกรอบของการนัดหยุดงานว่าจะต้องมีกรตรากฎหมายเพื่อประกันการให้บริการสาธารณะพื้นฐานที่จำเป็น ทำให้ลูกจ้างในกิจการที่จำเป็นนั้นจะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์การนัดหยุดงานที่แตกต่างไปจากลูกจ้างทั่วไป⁵⁴⁰

3.3 การแรงงานสัมพันธ์ในระบบราชการตามกฎหมายไทย

3.3.1 แนวคิดในการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญ

แม้ว่าในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะการจ้างแรงงานได้กำหนดถึงความสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างกับนายจ้างเกี่ยวกับการจ้างหรือการทำงาน และข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ฯลฯ ไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2467 แต่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มิได้กำหนดถึงรายละเอียดของการแรงงานสัมพันธ์ไว้ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิของลูกจ้างในการเรียกร้อง ขั้นตอนในการเจรจาการไกล่เกลี่ยหรืออำนาจต่อรองเมื่อมีข้อพิพาทแรงงานเกิดขึ้น ดังนั้น แม้ว่าจะมีข้อกำหนดเกี่ยวกับด้านแรงงานไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ในสมัยนั้นสามารถกล่าวได้ว่าประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการแรงงานสัมพันธ์⁵⁴¹ กฎหมายเกี่ยวกับการแรงงานสัมพันธ์ของประเทศไทยฉบับแรกที่กำหนดถึงสิทธิของลูกจ้างในการเรียกร้อง ขั้นตอนในการเจรจาการไกล่เกลี่ยหรืออำนาจต่อรองเมื่อมีข้อพิพาทแรงงานเกิดขึ้นจึงเป็นพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 และต่อมาได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ

⁵³⁹ Organic Law 9/1983 of 15 July, regulating the right of assembly.

⁵⁴⁰ Manuel Alonso Olea & Fermín Rodríguez-Sañudo. Labour Law in Spain. p. 144.

⁵⁴¹ สุตาศิริ วิศวกรรม. (2548). คำอธิบายเกี่ยวกับกฎหมายแรงงานสัมพันธ์. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ, หน้า 5.

ฉบับที่ 19 ลงวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2501 และประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 ออกมายกเลิก จนในที่สุดได้มีการตราพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ขึ้น เพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการแรงงานสัมพันธ์ อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ได้กำหนดขอบเขตการใช้บังคับกับลูกจ้างในภาคเอกชนเท่านั้น ดังนั้น ในช่วงแรกที่พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 บังคับใช้ พบว่ายังไม่มีกฎหมายฉบับอื่นใดกำหนดรายละเอียดเรื่องการแรงงานสัมพันธ์ไว้สำหรับผู้ที่ทำงานในราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น กิจการรัฐวิสาหกิจ⁵⁴²

ต่อมาในวันที่ 19 เมษายน 2534 ได้มีการตราพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 ขึ้นใช้บังคับ กำหนดให้ลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจไม่มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงาน แต่มีสิทธิจดทะเบียนตั้งสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจได้ และในที่สุด วันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2543 เมื่อพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ประกาศใช้บังคับ ลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจก็มีสิทธิจดทะเบียนจัดตั้งสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจได้ตามกฎหมายขึ้นเป็นครั้งแรก⁵⁴³

ในส่วนของการข้าราชการและลูกจ้างในหน่วยงานของรัฐนั้น ถึงแม้ว่าจะไม่มีกฎหมายห้ามมิให้จัดตั้งสหภาพหรือรวมกลุ่มในลักษณะอื่น แต่ก็ไม่มีกฎหมายใดรับรองการรวมกลุ่มที่มีลักษณะเป็นสหภาพไว้อย่างชัดเจน ประกอบกับรากฐานต้นกำเนิดของความเป็นข้าราชการและการทำงานในหน่วยงานของรัฐ ที่แตกต่างจากการเป็นลูกจ้างในภาคเอกชน ทำให้เกิดความเข้าใจว่ากฎหมายนั้นห้ามมิให้ข้าราชการและลูกจ้างในหน่วยงานของรัฐมีให้รวมกลุ่มเป็นสหภาพดังเช่นลูกจ้างในภาคเอกชน และรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากอาจส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะได้ จึงเป็นผลให้ที่ผ่านมายังไม่มีการรวมกลุ่มในลักษณะสหภาพในกลุ่มข้าราชการหรือลูกจ้างในหน่วยงานของรัฐ หากแต่มีเพียงการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญในลักษณะสมาคมซึ่งมีมานานแล้ว แต่การรวมกลุ่มดังกล่าวไม่มีวัตถุประสงค์และกิจกรรมที่มีลักษณะทางแรงงานสัมพันธ์

⁵⁴² มาตรา 4 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.

⁵⁴³ เกษมสันต์ วิลาวรรณ. (2549). กฎหมายแรงงานในรัฐวิสาหกิจ. กรุงเทพฯ: วิทยุชน, หน้า 95

ต่อมา เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ประกาศใช้บังคับ ได้มีการบัญญัติให้บุคคลมีสิทธิในการรวมกลุ่มเท่าเทียมกันไม่ว่าจะเป็นบุคคลที่ทำงานในภาครัฐหรือภาคเอกชน โดยกำหนดให้สิทธิข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการรวมกลุ่มอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ อีกทั้งหลังจากนั้น ก็มีการตราบทบัญญัติรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติอันเกี่ยวข้องกับระเบียบข้าราชการประเภทต่าง ๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551⁵⁴⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553⁵⁴⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554⁵⁴⁶ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554⁵⁴⁷ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว และสามารถนำไปใช้บังคับต่อไป

⁵⁴⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 43 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน และความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ และต้องไม่มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มนั้น ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา”

⁵⁴⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 15 บัญญัติว่า

“ข้าราชการฝ่ายอัยการมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ และต้องไม่มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มตามวรรคหนึ่ง เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามข้อเสนอแนะของ ก.อ.”

⁵⁴⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 มาตรา 50 บัญญัติว่า

“ข้าราชการกรุงเทพมหานครมีเสรีภาพในการรวมกลุ่ม แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบ ประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา”

⁵⁴⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 25 บัญญัติว่า

“ข้าราชการรัฐสภาสามัญมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน และความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ และต้องไม่มีวัตถุประสงค์ทางการเมืองหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในประกาศ ก.ร.”

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าเดิมข้าราชการพลเรือนสามัญนั้นมีเพียงการรวมกลุ่มในลักษณะที่เป็นสมาคม แต่ไม่มีการรวมกลุ่มในลักษณะที่เป็นสหภาพ และเพิ่งมีการกำหนดสิทธิในการรวมกลุ่มอย่างชัดเจนไม่นานนี้หลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ประกาศใช้บังคับ โดยมีกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายลำดับรองในการรับรองสิทธิดังกล่าว อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีกฎหมายกำหนดให้สิทธิอย่างชัดเจนแล้ว แต่ในปัจจุบันก็ยังไม่พบว่ามีการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญในลักษณะสหภาพเกิดขึ้นจริง

3.3.2 กฎหมายเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญ

(ก) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติให้สิทธิข้าราชการในการรวมกลุ่มอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรก แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับก่อน ๆ มีการกำหนดสิทธิในการรวมกลุ่มของประชาชนไว้ แต่ก็มิได้กำหนดเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐเอาไว้โดยเฉพาะ⁵⁴⁸

ต่อมา เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 แล้ว ส่วนที่ 11 ว่าด้วยเสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม ได้บัญญัติให้สิทธิแก่ข้าราชการในการรวมกลุ่มได้อย่างชัดเจน โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 64 วรรคสองและวรรคสาม ว่า

⁵⁴⁸ มาตรา 45 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเสรีภาพในการรวมกลุ่ม เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ⁵⁴⁹

ดังนั้น ปัจจุบันข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีสิทธิในการรวมกลุ่มอย่างชัดเจน แต่การจะรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น จะเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถกำหนดรูปแบบได้ตามอำเภอใจ

(ข) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 43 ได้ตราบทบัญญัติเพื่อมารองรับมาตรา 64 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ดังนี้

ข้าราชการพลเรือนสามัญมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ และต้องไม่มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา⁵⁵⁰

⁵⁴⁹ มาตรา 64 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550.

⁵⁵⁰ มาตรา 43 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

แม้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จะเป็นกฎหมายที่รับรองการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญ แต่เมื่อพิจารณาในเนื้อหาของพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว พบว่ามีได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญไว้ แต่บัญญัติไว้เพียงว่าให้หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มนั้นเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจนถึงปัจจุบันนี้ก็ยังไม่มีการออกกฎหมายที่ตราออกมากำหนดเรื่องดังกล่าวไว้ ดังนั้น ข้าราชการพลเรือนสามัญจึงยังไม่สามารถจะรวมกลุ่มกันได้ในทางปฏิบัติ เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขไว้

แม้ว่านอกจากข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งก็คือข้าราชการพลเรือนซึ่งรับราชการโดยได้รับการบรรจุแต่งตั้งตามที่บัญญัติไว้ในลักษณะ 4 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551⁵⁵¹ แล้วนั้น ยังพบว่ามีกฎหมายที่ตรามาเพื่อรับรองสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่นที่ไม่ใช่ข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร และบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 แต่ก็พบว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวทุกฉบับที่กล่าวมาล้วนมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มไว้ หากแต่บัญญัติให้สิทธิไว้กว้าง ๆ แบบเดียวกัน ทำให้สรุปได้ว่า ยังไม่มีกฎหมายในระดับพระราชกฤษฎีกา หรือกฎหมายใดที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มของข้าราชการไว้ และข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่น ๆ ที่ไม่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติทั้ง 4 ฉบับนี้ ก็ยังไม่มีการกำหนดให้สิทธิในการรวมกลุ่มไว้ นอกจากรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการบัญญัติไว้อย่างกว้าง ๆ เท่านั้น

⁵⁵¹ มาตรา 35 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

(ค) ร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ

พ.ศ.

แม้ว่าปัจจุบัน ยังไม่มีการออกพระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญมาบังคับใช้ แต่ที่ผ่านมาสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้พยายามร่างพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ออกมา โดยหลังจากที่มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ขึ้นใช้ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนก็ได้มีการทำวิจัยอย่างละเอียดและยกร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ขึ้นเสนอต่อคณะรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2552 โดยใช้ชื่อว่า “พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ.” หลังจากนั้นคณะรัฐมนตรีได้ปรับปรุงแก้ไขเนื้อหาสาระในร่างแรกและเห็นชอบให้ส่งร่างพระราชกฤษฎีกา ดังกล่าวไปให้คณะกรรมการกฤษฎีกาแสดงความคิดเห็นต่อไป จนกระทั่งคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแก้ไขชื่อร่างเป็น “พระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ.” และปรับปรุงแก้ไขเนื้อหาต่าง ๆ ตามที่เห็นสมควรและส่งกลับไปให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้ว

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันคณะรัฐมนตรีก็ยังไม่มีการอนุมัติเห็นชอบร่างพระราชกฤษฎีกา ดังกล่าว แม้ว่าคณะกรรมการกฤษฎีกาจะส่งความเห็นกลับไปยังคณะรัฐมนตรีเป็นระยะเวลาหลายปีแล้วก็ตาม ทั้งนี้ การอนุมัตินั้นขึ้นอยู่กับอำนาจการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีซึ่งก็คือฝ่ายบริหารของประเทศ ผู้วิจัยมีความเห็นส่วนตัวว่าเหตุผลที่ไม่อนุมัติเห็นชอบร่างพระราชกฤษฎีกา นั้นอาจมีเหตุผลที่เป็นไปได้หลายประการ ดังนี้

- ฝ่ายบริหารไม่เห็นด้วยกับหลักการรวมกลุ่มของข้าราชการเนื่องจากเป็นการกำหนดให้สิทธิที่ขัดกับรากฐานความเป็นมาของระบบราชการ
- ความกังวลว่าหากให้สิทธิในการรวมกลุ่มแก่ข้าราชการแล้วจะนำไปสู่การเรียกร้องสิทธิที่มากขึ้นไปกว่าการรวมกลุ่ม ไม่ว่าจะสิทธิในการนัดหยุดงาน สิทธิในการเจรจาต่อรอง หรืออาจนำไปสู่การรวมกลุ่มที่มีได้ มีวัตถุประสงค์ทางแรงงานสัมพันธ์และท้ายที่สุดจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนจากความไม่ต่อเนื่องของการบริหารราชการและการให้บริการสาธารณะ

- ปัจจุบันข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีสิทธิในการรวมกลุ่มในรูปแบบของสมาคมอยู่แล้ว การให้สิทธิในการรวมกลุ่มในลักษณะสหภาพที่ปราศจากสิทธิในการดำเนินกิจกรรมทางแรงงานสัมพันธ์ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในการเจรจาต่อรองหรือสิทธิในการนัดหยุดงาน อาจไม่มีความจำเป็นต่อข้าราชการเนื่องจากไม่ก่อให้เกิดสิทธิที่มากขึ้นกว่าสิทธิที่มีอยู่ในปัจจุบัน
- เนื้อหาของร่างพระราชกฤษฎีกา ยังไม่สมบูรณ์เท่าที่ควรและยังต้องการแก้ไขในเชิงเนื้อหาอยู่
- เนื้อหาของร่างพระราชกฤษฎีกา ดังกล่าวไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้น
- ความไม่ต่อเนื่องจากการบริหารประเทศ เนื่องจากมีปัญหาความวุ่นวายทางการเมืองทำให้มีการปรับเปลี่ยนผู้บริหารประเทศหลายครั้งในช่วงที่ผ่านมา แนวนโยบายต่าง ๆ จึงขาดความต่อเนื่อง
- ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา รัฐบาลมุ่งเน้นตรากฎหมายที่สำคัญเพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งของคนในชาติ ทำให้รัฐบาลให้เวลาไปกับการตราและปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่สอดคล้องกับการปฏิรูปประเทศมากกว่ากฎหมายอื่น
- ความกังวลว่าการอนุมัติร่างพระราชกฤษฎีกา ดังกล่าว อาจเป็นการเปิดช่องให้ข้าราชการเรียกร้องสิทธิของตนมากขึ้น ขาดความสามัคคีของคนในชาติและก่อให้เกิดความวุ่นวายในที่สุด ซึ่งขัดกับแนวนโยบายการบริหารประเทศในยุคปัจจุบัน
- ความล่าช้าในการให้สัตยาบันอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 ทำให้รัฐบาลขาดแรงผลักดันที่จริงจังในการอนุมัติร่างพระราชกฤษฎีกา

แม้ว่าจะยังไม่มีกรอนุมัติใช้ร่างพระราชกฤษฎีกา ดังกล่าว แต่พบว่าร่างพระราชกฤษฎีกา ที่คณะกรรมการกฤษฎีกาปรับปรุง แก้ไขนั้นเป็นร่างฯ ที่มีความสมบูรณ์ที่สุดในขณะนี้ ดังนั้น งานวิจัยฉบับนี้จึงนำเอาร่างพระราชกฤษฎีกา

ฉบับล่าสุดที่ผ่านการพิจารณาโดยคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้วขึ้นมาวิเคราะห์ในส่วนต่อไป

3.3.3 ขอบเขตในการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญ

ข้าราชการที่สามารถรวมกลุ่มได้ตามพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. คือ ข้าราชการพลเรือนสามัญเท่านั้น⁵⁵² ซึ่งก็คือข้าราชการพลเรือนซึ่งรับราชการโดยได้รับการบรรจุแต่งตั้งตามที่บัญญัติไว้ในลักษณะ 4 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551⁵⁵³ และการรวมกลุ่มตามร่างพระราชกฤษฎีกา สามารถรวมกลุ่มจัดตั้งเป็นสหภาพข้าราชการได้เฉพาะข้าราชการที่สังกัดกรมเดียวกัน สังกัดกระทรวงเดียวกัน หรือภูมิภาคในจังหวัดเดียวกัน⁵⁵⁴

สำหรับการเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพข้าราชการ ร่างพระราชกฤษฎีกาให้สิทธิข้าราชการคนหนึ่งเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพข้าราชการได้มากกว่าหนึ่งประเภทสหภาพ เว้นแต่ข้าราชการระดับผู้บริหารจะเข้าเป็นสมาชิกสหภาพข้าราชการได้เฉพาะสหภาพข้าราชการตำแหน่งประเภทบริหารเท่านั้น ไม่สามารถรวมกลุ่มกับข้าราชการทั่วไปได้⁵⁵⁵ นอกจากนี้ ยังกำหนดห้ามมิให้ข้าราชการพลเรือนสามัญรวมกลุ่มกันในลักษณะที่มีวัตถุประสงค์ของสหภาพข้าราชการเป็นไปในทางการเมืองหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือขัดต่อหน้าที่อันพึงปฏิบัติของข้าราชการ⁵⁵⁶ จึงอาจกล่าวได้ว่าแม้ข้าราชการนั้นเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ หากการรวมกลุ่มนั้นเป็นขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือขัดต่อหน้าที่อันพึงปฏิบัติของข้าราชการ หรือมีวัตถุประสงค์ทางการเมืองแล้ว กฎหมายก็จะตัดสิทธิมิให้ข้าราชการพลเรือนสามัญเหล่านั้นรวมกลุ่มกัน

⁵⁵² มาตรา 3 ร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ...

⁵⁵³ มาตรา 35 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

⁵⁵⁴ มาตรา 5 ร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ...

⁵⁵⁵ มาตรา 7 ร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ.

⁵⁵⁶ มาตรา 19 ร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ...

ดังนั้น พบว่านอกจากการกำหนดขอบเขตโดยประเภทของข้าราชการและสังกัดแล้ว ยังกำหนดขอบเขตโดยใช้เกณฑ์ประเภทตำแหน่ง และผลกระทบจากการรวมกลุ่ม รวมไปถึงวัตถุประสงค์ในการรวมกลุ่มด้วย

3.3.4 รูปแบบและวิธีการในการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญ

สหภาพข้าราชการต้องมีสมาชิกไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของข้าราชการที่มีสิทธิเป็นสมาชิกสหภาพข้าราชการนั้น⁵⁵⁷ โดยให้ข้าราชการที่มีสิทธิเป็นสมาชิกสหภาพข้าราชการประเภทนั้นไม่น้อยกว่า 10 คนเป็นผู้เริ่มก่อตั้ง และยื่นคำขอรับหนังสือรับรองการจัดตั้งสหภาพข้าราชการต่อนายทะเบียนพร้อมข้อบังคับของสหภาพข้าราชการและบัญชีรายชื่อและลายมือชื่อของข้าราชการซึ่งแสดงความจำนงเข้าเป็นสมาชิกสหภาพข้าราชการนั้น⁵⁵⁸

ร่างพระราชกฤษฎีกา กำหนดให้วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสหภาพต้องเป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา เท่านั้น⁵⁵⁹ นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้การดำเนินการบางประการเป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสหภาพ เช่น การรับบริจาคเงินจากพรรคการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การชักจูงให้สมาชิกสหภาพข้าราชการหรือข้าราชการทำกรณัณฑ์หยุดงาน หรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการประท้วงต่อทางราชการ และการดำเนินการใด ๆ อันเป็นการขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นต้น⁵⁶⁰

⁵⁵⁷ มาตรา 11 ร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ...

⁵⁵⁸ มาตรา 12 ร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ...

⁵⁵⁹ มาตรา 6 ร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ...

⁵⁶⁰ มาตรา 10 ร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ...

ดังนั้น เมื่อนายทะเบียนรับคำขอหนังสือรับรองการจัดตั้งและได้ตรวจสอบเอกสารแล้ว นายทะเบียนจะออกหนังสือแจ้งส่วนราชการตามประเภทของสหภาพข้าราชการเพื่อดำเนินการปิดประกาศเกี่ยวกับการจัดตั้งสหภาพข้าราชการและจัดส่งข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนข้าราชการที่มีสิทธิเป็นสมาชิกสหภาพข้าราชการ รายชื่อและตำแหน่งของผู้เริ่มก่อตั้งและข้าราชการซึ่งแสดงความจำนงเข้าเป็นสมาชิกสหภาพข้าราชการ⁵⁶¹ แต่หากนายทะเบียนพบว่าจำนวนผู้เริ่มก่อตั้ง จำนวนข้าราชการที่แสดงความจำนงเข้าเป็นสมาชิกรวมกันไม่ถูกต้อง หรือวัตถุประสงค์ของสหภาพข้าราชการเป็นไปในทางการเมืองหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือขัดต่อหน้าที่อันพึงปฏิบัติของข้าราชการ หรือได้มีการจัดตั้งสหภาพข้าราชการประเภทเดียวกันอยู่แล้ว หรือการจัดตั้งสหภาพข้าราชการนั้นต้องห้ามตามกฎหมาย นายทะเบียนจะมีคำสั่งไม่ออกหนังสือรับรองการจัดตั้งสหภาพข้าราชการ⁵⁶² อันเป็นผลให้การตั้งสหภาพนั้นไม่สามารถตั้งขึ้นได้

3.3.5 เจื่อนไขในการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญ

เนื่องจากรากฐานของความเป็นข้าราชการและลักษณะงานของข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะโดยตรง แม้ว่าข้าราชการพลเรือนสามัญจะได้รับสิทธิในการรวมกลุ่มเป็นสหภาพ แต่ก็ยังมีได้สิทธิทางแรงงานสัมพันธ์อย่างเต็มที่เหมือนกับลูกจ้างในภาคเอกชนที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 โดยพบว่าแม้ว่าจะกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญรวมกลุ่มกันเป็นสหภาพได้ แต่ขอบเขตอำนาจของสหภาพข้าราชการนั้น จำกัดให้สมาชิกสามารถยื่นคำร้องหรือคำแนะนำเกี่ยวกับสภาพการจ้างได้ และให้สามารถเสนอความคิดเห็นในการออกกฎหมาย กฎระเบียบ หรือการปรับเปลี่ยนใด ๆ เกี่ยวกับสภาพการจ้าง⁵⁶³ อย่างไรก็ตาม การกำหนดขอบเขตอำนาจเช่นนี้ เป็นการให้

⁵⁶¹ มาตรา 15 ร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ...

⁵⁶² มาตรา 19 ร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ...

⁵⁶³ มาตรา 6 ร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ...

อำนาจสหภาพข้าราชการในการให้คำแนะนำเท่านั้น สหภาพข้าราชการยังคงไม่มีสิทธิในการเจรจาต่อรองกับรัฐซึ่งเป็นนายจ้าง ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติว่าด้วยการดำเนินการที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของสหภาพข้าราชการตามมาตรา 10 จะพบว่ามิชอบห้ามมิให้ดำเนินการให้สมาชิกสหภาพข้าราชการหรือข้าราชการ ทำการนัดหยุดงาน เลื่อยงาน ถ่วงงาน หรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการประท้วงต่อทางราชการ หรือมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นผลให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้เลิกสหภาพข้าราชการได้ในกรณีดังกล่าว⁵⁶⁴ ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า นอกจากสหภาพข้าราชการจะไม่มีอำนาจในการเจรจาต่อรองกับรัฐแล้ว การนัดหยุดงานก็ยังไม่สามารถกระทำใ้ภายใต้ร่างพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้

นอกจากนี้ ในส่วนของการเข้าร่วมกิจกรรมของสหภาพนั้น ร่างพระราชกฤษฎีกาฯ ให้สิทธิสมาชิกของสหภาพเข้าร่วมกิจกรรมของสหภาพได้ อย่างไรก็ตาม หากจะเข้าร่วมกิจกรรมของสหภาพในเวลาปฏิบัติราชการปกติแล้ว ผู้นั้นก็จะต้องได้รับอนุญาตจากผู้บังคับบัญชาเสียก่อน นอกจากนี้ กิจกรรมการของสหภาพข้าราชการมีสิทธิลาตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี⁵⁶⁵

3.4 การแรงงานสัมพันธ์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายไทย

จากนิยามคำว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กำหนดไว้ในการศึกษาวิจัยในโครงการวิจัยนี้ กำหนดให้ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายความว่า พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานในกำกับของรัฐ รัฐวิสาหกิจและให้รวมถึงพนักงานขององค์การมหาชนด้วย” เมื่อพิจารณาจะพบว่า ที่ผ่านมารัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สิทธิกลุ่มคนเหล่านี้ในการรวมกลุ่มกันไว้อย่างกว้าง ๆ และมีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ตราเพื่อกำหนดรายละเอียดในการรวมกลุ่มดังกล่าวเฉพาะกับกลุ่มพนักงานรัฐวิสาหกิจในพระราชบัญญัติแรงงาน

⁵⁶⁴ มาตรา 48 ร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ.

⁵⁶⁵ มาตรา 8 และมาตรา 9 ร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ...

รัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 เท่านั้น นอกจากพนักงานรัฐวิสาหกิจแล้วยังไม่มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรองใดตราเพื่อกำหนดรายละเอียดในเรื่องการรวมกลุ่มของพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานในกำกับของรัฐ หรือพนักงานขององค์การมหาชนไว้ ดังนั้น จึงสามารถสรุปได้ว่า แม้รัฐธรรมนูญจะได้คุ้มครองสิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการรวมกลุ่มไว้เช่นเดียวกับลูกจ้างในภาคเอกชนและข้าราชการ แต่การรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่นอกเหนือจากพนักงานรัฐวิสาหกิจนั้นก็ยังไม่เกิดขึ้นได้ในความเป็นจริง ทั้งนี้ เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายใดตราออกมาเพื่อกำหนดรายละเอียดกฎเกณฑ์ในการรวมกลุ่มของคนกลุ่มนี้ การศึกษาเรื่องแรงงานสัมพันธ์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายไทยในงานวิจัยนี้ จึงเป็นการศึกษาเฉพาะแนวคิด ขอบเขต รูปแบบ และเงื่อนไขในการแรงงานสัมพันธ์ของกลุ่มพนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นกฎหมายเรื่องแรงงานสัมพันธ์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพียงฉบับเดียวที่มีอยู่ในปัจจุบัน

3.4.1 แนวคิดในการรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทย เกิดขึ้นครั้งแรกเฉพาะกับกลุ่มเจ้าพนักงานรัฐวิสาหกิจในพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 ซึ่งกำหนดให้พนักงานรัฐวิสาหกิจมีสิทธิจดทะเบียนตั้งสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจได้ และต่อมาในพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ก็มีการรับรองสิทธิให้ลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจสามารถจดทะเบียนจัดตั้งสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจได้⁵⁶⁶ ความก้าวหน้าสำคัญของพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ก็คือการเพิ่มขอบเขตสิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารกับพนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจให้เหมาะสมและสอดคล้องกับนโยบายการ พัฒนาและส่งเสริมเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ และสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญยิ่งขึ้น

⁵⁶⁶ เกษมสันต์ วิลาวรรณ. กฎหมายแรงงานในรัฐวิสาหกิจ. หน้า 95.

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าวิวัฒนาการของการแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐวิสาหกิจนั้นเริ่มมาจากการรวมกลุ่มกันเป็นสมาคม โดยการรวมกลุ่มแบบสมาคมนั้นแม้จะเป็นการรวมกลุ่มกัน แต่สมาชิกของสมาคมไม่มีสิทธิในการเจรจาต่อรองกับนายจ้าง ทั้งนี้ เนื่องจากลักษณะของงานในกิจการรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะ จึงมีความกังวลว่าหากให้สิทธิพนักงานรัฐวิสาหกิจในทางแรงงานสัมพันธ์แล้ว อาจนำไปสู่ผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะได้ ด้วยเหตุดังกล่าวพนักงานรัฐวิสาหกิจในช่วงเริ่มต้นจึงไม่มีสิทธิในทางแรงงานสัมพันธ์

การจำกัดสิทธิทางแรงงานสัมพันธ์พนักงานรัฐวิสาหกิจดังกล่าว พบว่าขัดต่อหลักการแรงงานสัมพันธ์ที่มุ่งหวังให้คนทำงานทุกคนมีช่องทางใช้สิทธิในทางแรงงานสัมพันธ์ ประกอบกับลักษณะของธุรกิจประเภทรัฐวิสาหกิจ แม้จะมีการกำหนดสัดส่วนที่รัฐถือครองความเป็นเจ้าของอยู่ก็ตาม แต่การกำหนดสัดส่วนให้รัฐเป็นเจ้าของในกิจการเหล่านี้ก็เพื่อเป็นหลักประกันว่ารัฐจะยังสามารถเข้ามาควบคุมกิจการเหล่านี้ได้อยู่บ้าง และปิดช่องมิให้เอกชนผูกขาดตลาดในกิจการเหล่านี้ อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์หลักในการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจก็เป็นการดำเนินการเพื่อแสวงหากำไร แตกต่างจากการดำเนินการของส่วนราชการที่ไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร ดังนั้น ด้วยรากฐานของลักษณะกิจการของรัฐวิสาหกิจและส่วนราชการที่แตกต่างกัน และความใกล้เคียงกันของรัฐวิสาหกิจและกิจการในภาคเอกชน พนักงานรัฐวิสาหกิจจึงสมควรได้สิทธิในแรงงานสัมพันธ์ใกล้เคียงกับลูกจ้างในภาคเอกชน

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ต่อมาจึงมีการตราพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ขึ้น เพื่อให้สิทธิทางแรงงานสัมพันธ์กับพนักงานรัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องกับหลักการแรงงานสัมพันธ์ยิ่งขึ้น ซึ่งกฎหมายแรงจรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฉบับนี้ได้ให้สิทธิพนักงานรัฐวิสาหกิจในการเจรจาต่อรอง และยังกำหนดให้มีกลไกในการนำไปสู่ทางออกของข้อพิพาทเมื่อการเจรจาไม่ประสบความสำเร็จ โดยกลไกนั้นประกอบไปด้วยการดำเนินการประนอมข้อพิพาทหรือการนำข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งทั้งหมดนี้มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับกลไกการระงับข้อพิพาทแรงงานที่กำหนดไว้ในกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของภาคเอกชน

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ใช้บังคับเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจเท่านั้น มิได้ขยายไปถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่น ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้พนักงานรัฐวิสาหกิจยังไม่มีกฎหมายรองรับในการรวมกลุ่มหรือก่อตั้งสหภาพแรงงาน แม้ว่ามาตรา 64 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติให้สิทธิเจ้าหน้าที่ของรัฐในการจัดตั้งสหภาพแรงงานอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกเช่นเดียวกับข้าราชการ แต่ที่ผ่านมาก็ยังไม่มีข้อกำหนดขอบเขตความหมายของคำว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐภายใต้บริบทของมาตรานี้ไว้ ทำให้ปัจจุบัน นอกจากพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 แล้ว ยังไม่มีกฎหมายฉบับใดที่กล่าวถึงเรื่องนี้ อันเป็นผลให้ในความเป็นจริงนั้นยังไม่มีการรวมกลุ่มระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่นที่ไม่ใช่พนักงานรัฐวิสาหกิจ

3.4.2 กฎหมายเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายฉบับอื่นนอกจากพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ที่กล่าวถึงรายละเอียดการรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น ในการศึกษาเรื่องการรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงเป็นการศึกษาเฉพาะพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ฉบับเดียวเท่านั้น ซึ่งรายละเอียดเกี่ยวกับการตั้งสหภาพแรงงานนั้นกำหนดไว้ในหมวดที่ 4 ของพระราชบัญญัติ

3.4.3 ขอบเขตในการรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 กำหนดนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ให้หมายความว่า องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ นอกจากนี้ ยังหมายรวมถึง บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า หรือรัฐวิสาหกิจมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละ 50⁵⁶⁷ ดังนั้น

⁵⁶⁷ มาตรา 6 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543.

ขอบเขตการใช้บังคับของพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 จึงครอบคลุมถึงพนักงานทุกคนที่ทำงานให้กับองค์การ บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนที่มีลักษณะเป็นรัฐวิสาหกิจตามนิยามที่กล่าวข้างต้น

อย่างไรก็ตาม ข้อกำหนดการรวมกลุ่มตั้งเป็นสหภาพแรงงานตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 นี้ไม่ให้กับพนักงานรัฐวิสาหกิจตำแหน่งผู้บริหาร ซึ่งอยู่ในระดับผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการจ้าง เลิกจ้าง ขึ้นค่าจ้าง ตัดค่าจ้าง หรือลดค่าจ้าง⁵⁶⁸

3.4.4 รูปแบบและวิธีการในการรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในการจัดตั้งสหภาพแรงงานนั้น กฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ได้กำหนดให้การจัดตั้งสหภาพแรงงานต้องมีสมาชิกไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ของลูกจ้างทั้งหมด แต่ไม่รวมถึงลูกจ้างซึ่งทำงานอันมีลักษณะเป็นครั้งคราว เป็นการจร เป็นไปตามฤดูกาล หรือเป็นงานตามโครงการ ต้องมีข้อบังคับ ต้องจดทะเบียน ต่อนายทะเบียน และเมื่อได้จดทะเบียนแล้ว ให้สหภาพแรงงานเป็นนิติบุคคล⁵⁶⁹ ซึ่งการขอจดทะเบียนสหภาพแรงงานนั้น ลูกจ้างที่มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงาน จำนวนไม่น้อยกว่า 10 คนจะเป็นผู้เริ่มก่อการ โดยยื่นคำขอเป็นหนังสือต่อ นายทะเบียน พร้อมด้วยร่างข้อบังคับของสหภาพแรงงานอย่างน้อย 3 ฉบับ บัญชี รายชื่อและลายมือชื่อของผู้แสดงความจำนงเข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน ไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ของลูกจ้างทั้งหมด แต่ไม่รวมถึงลูกจ้างซึ่งทำงานอันมี ลักษณะเป็นครั้งคราว เป็นการจร เป็นไปตามฤดูกาล หรือเป็นงานตามโครงการ และ ลูกจ้างคนหนึ่งจะเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานได้เพียงแห่งเดียวเท่านั้น⁵⁷⁰ โดยลูกจ้าง จะต้องเป็นลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจนั้นตลอดเวลาที่ยังเป็นสมาชิก⁵⁷¹ และนอกจากนี้ วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด⁵⁷²

⁵⁶⁸ มาตรา 41 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543.

⁵⁶⁹ มาตรา 42 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543.

⁵⁷⁰ มาตรา 43 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543.

⁵⁷¹ มาตรา 51 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543.

⁵⁷² มาตรา 40 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543.

3.4.5 เงื่อนไขในการรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

แม้ว่าจะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งสหภาพแรงงานของพนักงานรัฐวิสาหกิจ แต่พบว่ากฎหมายกำหนดให้รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมีสหภาพแรงงานได้เพียงสหภาพแรงงานเดียว⁵⁷³ และขอบเขตของกฎหมายฉบับนี้ ไม่ให้ใช้บังคับกับฝ่ายบริหาร ด้วยมีวัตถุประสงค์ที่จะกำหนดบทบาทของลูกจ้างที่เป็นฝ่ายบริหารให้ชัดเจนว่า ลูกจ้างฝ่ายบริหารต้องแสดงบทบาทในฐานะนายจ้างหรือผู้บริหารจัดการ⁵⁷⁴ ซึ่งแตกต่างจากพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 กล่าวคือ กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ห้ามมิให้ลูกจ้างชั้นบังคับบัญชาารวมกลุ่มกับลูกจ้างชั้นธรรมดา แต่ลูกจ้างชั้นบังคับบัญชาสามารถรวมกลุ่มกันเองในกลุ่มได้ ในขณะที่กฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ห้ามมิให้ฝ่ายบริหารรวมกลุ่มกันเองเลยโดยเด็ดขาด ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าผู้ที่ทำงานในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจในตำแหน่งผู้บริหาร ก็จะไม่ได้รับสิทธิประเภทนี้แต่อย่างใด

นอกจากนี้ การใช้สิทธิทางแรงงานสัมพันธ์ของพนักงานรัฐวิสาหกิจก็ถูกจำกัดไว้ ไม่ให้สามารถใช้สิทธิได้อย่างเสรี โดยมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ได้กำหนดห้ามมิให้นายจ้างปิดงานหรือลูกจ้างนัดหยุดงานในทุกกรณีโดยไม่มีข้อยกเว้น ดังนั้น แม้ว่าพนักงานรัฐวิสาหกิจจะรวมกลุ่มกันและสามารถเจรจาต่อรองได้ แต่การรวมกลุ่มนั้นจะต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดและกิจกรรมทางแรงงานสัมพันธ์จะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตที่กำหนดเท่านั้น การเจรจาต่อรองหากไม่สำเร็จ พนักงานรัฐวิสาหกิจไม่สามารถใช้สิทธินัดหยุดงานได้เหมือนกับสหภาพแรงงานในภาคเอกชน

⁵⁷³ มาตรา 40 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543.

⁵⁷⁴ เกษมสันต์ วิลาวรรณ. กฎหมายแรงงานในรัฐวิสาหกิจ. หน้า 99.

3.5 วิเคราะห์เปรียบเทียบ

3.5.1 วิเคราะห์เปรียบเทียบแนวคิดในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

แนวคิดเรื่องการรวมกลุ่ม เป็นแนวคิดที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยกำหนดคุ้มครองลูกจ้างทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะทำงานในภาครัฐหรือภาคเอกชนก็ตาม ดังนั้น หลักการรวมกลุ่มตามหลักสากลนั้นกำหนดให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถรวมกลุ่มกันได้ หากแต่ได้กำหนดขอบเขตจำกัดไว้สำหรับข้าราชการบางประเภทเท่านั้นที่ให้มีสิทธิเกี่ยวกับการรวมกลุ่มแตกต่างไปจากบุคคลทั่วไป ซึ่งบุคคลที่ถูกจำกัดสิทธิเหล่านี้ เป็นกลุ่มข้าราชการที่ทำงานอันเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ

สำหรับกฎหมายเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของแต่ละประเทศนั้นมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้เนื่องจาก แนวคิดในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในแต่ละประเทศ มีรากฐานและที่มาที่แตกต่างกัน ส่งผลให้แต่ละประเทศ มีความเข้มงวดในเรื่องการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม โดยภาพรวมแล้ว สรุปได้ว่าทุกประเทศที่ศึกษาในโครงการวิจัยนี้ ปัจจุบัน ได้ให้สิทธิข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการรวมกลุ่มกันได้แล้ว แม้แต่ประเทศที่ปกครองในระบอบที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและมีรากฐานของระบอบราชการ มาจากการทำงานรับใช้พระมหากษัตริย์เหมือนกับประเทศไทย หากแต่ขอบเขตรูปแบบ และเงื่อนไขของแต่ละประเทศจะแตกต่างกันไป

ประเทศที่มีความเคร่งครัดในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐน้อยที่สุดในกลุ่มประเทศที่ศึกษาในโครงการวิจัยนี้ คือ สหราชอาณาจักรสเปน เนื่องจากสหภาพแรงงานของราชอาณาจักรสเปนหนึ่ง สามารถประกอบไปด้วย สมาชิกที่เป็นทั้งลูกจ้างภาคเอกชนและลูกจ้างภาครัฐปะปนกัน ไม่แบ่งแยกว่า สหภาพราชการจะต้องแยกออกจากสหภาพแรงงานในภาคเอกชน นอกจากนี้ ยังพบว่ากฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของประเทศมาเลเซีย ยังกำหนดให้ใช้กฎหมายฉบับเดียวกันบังคับทั้งลูกจ้างภาคเอกชนและลูกจ้างภาครัฐ ทำให้ผู้ที่ทำงานในภาครัฐและภาคเอกชนได้รับสิทธิประโยชน์ทางแรงงานสัมพันธ์อย่างเท่าเทียมกัน จากข้อค้นพบดังกล่าว เป็นที่น่าประหลาดใจเนื่องจากทั้งราชอาณาจักรสเปนและ

ประเทศมาเลเซียล้วนเป็นประเทศที่มีการปกครองในระบอบที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข แต่กลับให้สิทธิในทางแรงงานสัมพันธ์แก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเต็มที่

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทย พบว่าประเทศไทยมีพัฒนาการเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ล่าช้ากว่าประเทศอื่นมาก เนื่องจากเดิมประเทศไทยห้ามมิให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐรวมกลุ่มเป็นสหภาพ ทำให้ในอดีตไม่พบว่ามีกรรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ แม้กฎหมายจะเปิดช่องให้ข้าราชการสามารถรวมกลุ่มเป็นสหภาพได้แล้วในปัจจุบัน แต่การรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปรากฏขึ้นจริงก็ยังมีเพียงการรวมกลุ่มของข้าราชการในรูปแบบของสมาคม และสหภาพของพนักงานรัฐวิสาหกิจเท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากความไม่สมบูรณ์ของกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดเรื่องการรวมกลุ่ม ทำให้ปัจจุบันยังไม่มีกรรวมกลุ่มเป็นสหภาพข้าราชการขึ้นในทางปฏิบัติ

3.5.2 วิเคราะห์เปรียบเทียบขอบเขตในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ขอบเขตในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ กำหนดยกเว้นไว้สำหรับข้าราชการในระดับสูงที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายหรืองานบริหาร หรือข้าราชการซึ่งหน้าที่นั้นเกี่ยวข้องกับความปลอดภัย ข้าราชการทหารและตำรวจ โดยกำหนดว่าขอบเขตการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐกลุ่มนี้จะมีขอบเขตเท่าใดนั้น ให้กำหนดไว้ในกฎหมายภายในของประเทศนั้น ๆ ซึ่งจะสังเกตเห็นว่า หลักการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศนั้น มิได้กำหนดให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนต้องได้รับสิทธิในการรวมกลุ่มอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่มีข้อยกเว้น หากแต่ได้กำหนดยกเว้นไว้สำหรับกลุ่มข้าราชการบางประเภทตามที่ระบุไว้ โดยข้าราชการที่กำหนดยกเว้นเหล่านี้ล้วนทำงานเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของประเทศโดยตรง ทั้งนี้ ให้แต่ละประเทศสามารถกำหนดขอบเขตการใช้สิทธิในการรวมกลุ่มของข้าราชการเหล่านั้นได้อย่างอิสระด้วยตนเอง

เมื่อหลักการสากลกำหนดให้แต่ละประเทศกำหนดขอบเขตการให้สิทธิการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐของตนเองอย่างอิสระแล้วพบว่า กฎหมายของแต่ละประเทศก็กำหนดให้สิทธิการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐแตกต่างกันไป เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศสกับราชอาณาจักรสเปนจะกำหนดไว้คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ สาธารณรัฐฝรั่งเศสกำหนดจำกัดสิทธิข้าราชการทหารในการรวมกลุ่มในลักษณะสหภาพ แต่ให้ข้าราชการทหารรวมกลุ่มกันในลักษณะสมาคมได้ และในราชอาณาจักรสเปนก็ได้กำหนดห้ามมิให้ข้าราชการทหาร ผู้พิพากษา เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และอัยการรวมกลุ่มกันเป็นสหภาพ แต่ก็สามารถรวมกลุ่มกันเป็นสมาคมเฉพาะวิชาชีพของตนได้

สำหรับประเทศญี่ปุ่นและประเทศมาเลเซียนั้นกำหนดหลักการไว้คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ กำหนดห้ามข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐบางกลุ่มมิให้รวมกลุ่ม ซึ่งประเทศญี่ปุ่นกำหนดห้ามไว้สำหรับข้าราชการตำแหน่งทางบริหาร ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการทหาร ข้าราชการในหน่วยงานราชทัณฑ์ และข้าราชการรักษาความปลอดภัยทางทะเล และประเทศมาเลเซียกำหนดห้ามข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทตำรวจ ทหาร เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ เจ้าหน้าที่ดูแลเรื่องความลับความมั่นคงของประเทศ และเจ้าหน้าที่ในสภากองคกรวิชาชีพ ในขณะที่สหรัฐอเมริกาอนุญาตให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทรวมกลุ่มกันได้ ไม่แต่จะเป็นข้าราชการทหารก็สามารถรวมกลุ่มได้ แต่จะจำกัดมิให้ข้าราชการบางประเภทมิให้ใช้สิทธิในการเจรจาต่อรองหรือนัดหยุดงาน ทำให้แม้ข้าราชการในสหรัฐอเมริกาจะมีสิทธิรวมกลุ่มกันเป็นสหภาพได้ แต่สำหรับข้าราชการบางประเภทก็ไม่สามารถใช้กลไกของสหภาพได้อย่างเต็มที่เหมือนลูกจ้างในภาคเอกชน

เมื่อเปรียบเทียบกับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทย พบว่าประเทศไทยได้ให้สิทธิเจ้าหน้าที่ของรัฐเฉพาะกลุ่มพนักงานรัฐวิสาหกิจในการรวมกลุ่มเป็นสหภาพได้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2543 และปัจจุบันมีสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจจำนวนมาก ทั้งนี้ กำหนดขอบเขตให้พนักงานรัฐวิสาหกิจที่ทำงานในรัฐวิสาหกิจทุกประเภทรวมกลุ่มกันภายในรัฐวิสาหกิจตนเองได้ ยกเว้น พนักงานรัฐวิสาหกิจตำแหน่งผู้บริหาร ซึ่งอยู่ในระดับผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการจ้าง เลิกจ้าง

ขึ้นค่าจ้าง ตัดค่าจ้าง หรือลดค่าจ้าง กฎหมายกำหนดห้ามมิให้พนักงานรัฐวิสาหกิจ กลุ่มนี้ใช้สิทธิในการรวมกลุ่ม อย่างไรก็ตาม สำหรับข้าราชการนั้นได้มีพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ให้สิทธิข้าราชการพลเรือนสามัญในการ รวมกลุ่มเป็นสหภาพ และนอกจากนี้ยังมีกฎหมายอื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ กรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 และพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 ที่กำหนดให้ข้าราชการอัยการ ข้าราชการ ของกรุงเทพมหานคร และข้าราชการรัฐสภา สามารถรวมกลุ่มกันได้

ดังนั้น แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะกำหนดให้สิทธิข้าราชการและ เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไปในการรวมกลุ่มได้ แต่กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ในปัจจุบันมีเพียงแค่พนักงานรัฐวิสาหกิจและข้าราชการบางประเภทเท่านั้น ที่รวมกลุ่มกันได้ สำหรับข้าราชการประเภทอื่น ๆ เช่น ข้าราชการทหาร ข้าราชการ ตำรวจ ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการครู หรือข้าราชการแพทย์ พยาบาล เหล่านี้ ยังไม่มีกฎหมายกำหนดให้สามารถรวมกลุ่มกันได้

3.5.3 วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบและวิธีการในการรวมกลุ่มของ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

รูปแบบและวิธีการในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในแต่ละประเทศ มีลักษณะแตกต่างกันไป หลักการในอนุสัญญาขององค์การ ระหว่างประเทศมิได้กำหนดรายละเอียดสำหรับรูปแบบและวิธีการไว้ตายตัว หากแต่กำหนดเพียงว่าข้อกำหนดกฎเกณฑ์ในลักษณะใดนั้นเป็นไปโดยขัด กับหลักเสรีภาพในการรวมกลุ่มเท่านั้น ดังนั้น ประเทศต่าง ๆ จึงมีอิสระพอสมควร ในการกำหนดรายละเอียดในเรื่องรูปแบบและวิธีการเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ตราบท่าที่ไม่ขัดกับหลักการที่กำหนดไว้ใน อนุสัญญาขององค์การระหว่างประเทศ

รูปแบบและวิธีการในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในราชอาณาจักรสเปน และประเทศมาเลเซียนั้นมีลักษณะเดียวกับลูกจ้างใน ภาคเอกชน โดยข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในราชอาณาจักรสเปนสามารถ

รวมกลุ่มกับลูกจ้างในภาคเอกชนได้ ทำให้สหภาพแรงงานในราชอาณาจักรสเปน มีความเข้มแข็งและมีอำนาจในการต่อรองสูง อย่างไรก็ตาม สำหรับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศอื่น ๆ ยังต้องรวมกลุ่มกันเฉพาะข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทเดียวกันอยู่

ปัจจุบันประเทศไทยได้กำหนดรายละเอียดรูปแบบและวิธีการในการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญไว้ในร่างพระราชกฤษฎีกาฯ ประเด็นเรื่องรูปแบบและวิธีการที่น่าสนใจในการศึกษา คือ ประเด็นเรื่องความขัดแย้งต่อหลักการสากลของการกำหนดรูปแบบและวิธีการในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็ประเด็นของการกำหนดให้สหภาพข้าราชการต้องมีสมาชิกไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของข้าราชการที่มีสิทธิเป็นสมาชิก หรือประเด็นในเรื่องการกำหนดให้การรวมกลุ่มของสหภาพข้าราชการนั้น จะรวมกลุ่มกันกับข้าราชการประเภทใดได้บ้างจะต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้เท่านั้น ไม่สามารถรวมกลุ่มข้ามหน่วยงานได้แม้ว่าจะเป็ข้าราชการพลเรือนสามัญด้วยกันก็ตาม นอกจากนี้เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับข้อกำหนดของพนักงานรัฐวิสาหกิจ ก็จะพบว่าได้ให้พนักงานรัฐวิสาหกิจรวมกลุ่มกันได้เฉพาะในรัฐวิสาหกิจเดียวกันและในรัฐวิสาหกิจหนึ่งมีเพียงหนึ่งสหภาพเท่านั้น และยังกำหนดให้สหภาพหนึ่งต้องประกอบด้วยสมาชิกไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 ของพนักงานทั้งหมดในรัฐวิสาหกิจนั้น ประเด็นเหล่านี้เป็นประเด็นที่จะต้องมีการทบทวนอย่างละเอียด เนื่องจากหากศึกษาเปรียบเทียบกับหลักคำวินิจฉัยของคณะกรรมการเสรีภาพการรวมกลุ่ม จะพบว่าข้อกำหนดดังกล่าวนั้นเป็นการกำหนดที่ขัดกับหลักคำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ

3.5.4 วิเคราะห์เปรียบเทียบเงื่อนไขในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ประเด็นที่สำคัญเรื่องเงื่อนไขในการรวมกลุ่มคือประเด็นเรื่องเงื่อนไขการใช้สิทธิเสรีภาพทางแรงงานสัมพันธ์ของกลุ่มดังกล่าว ทั้งนี้ เนื่องจากลักษณะพื้นฐานของการดำเนินการในกิจการของรัฐนั้นแตกต่างจากกิจการในภาคเอกชน ทำให้การใช้สิทธิทางแรงงานสัมพันธ์ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีขอบเขตที่จำกัดกว่าลูกจ้างในภาคเอกชน อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาถึงความหมายของ

คำว่า “การรวมกลุ่ม” นั้น พบว่าบทบัญญัติของอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือกฎหมายภายในของประเทศใดล้วนมิได้กำหนดนิยามความหมายที่ชัดเจนว่าการรวมกลุ่มนั้นจะต้องรวมถึงกิจกรรมใดบ้าง ทำให้ไม่สามารถมีการกำหนดเงื่อนไขได้อย่างตายตัวว่าการรวมกลุ่มในลักษณะสภาพนั้นจะต้องรวมไปถึงการให้อำนาจในการเจรจาต่อรองร่วม การปิดงาน หรือนัดหยุดงานหรือไม่ อีกทั้งอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศก็ยังมีได้กำหนดอย่างชัดเจนไว้ในอนุสัญญาให้สหภาพแรงงานต้องมีสิทธิในการเจรจาต่อรองร่วม หรือมีสิทธิในการปิดงานหรือนัดหยุดงานเสมอไป แต่แนวทางคำวินิจฉัยของคณะกรรมการเสรีภาพการรวมกลุ่มได้เคยวางหลักไว้ค่อนข้างชัดเจนว่าสิทธิในการเจรจาต่อรองร่วม หรือสิทธิในการปิดงานหรือนัดหยุดงานนั้นเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิในการรวมกลุ่ม ดังนั้น สิทธิในการเจรจาต่อรองร่วม หรือสิทธิในการปิดงานหรือนัดหยุดงานนั้นควรต้องกำหนดไว้ให้มีควบคู่กับเสรีภาพในการรวมกลุ่มเสมอ การที่หลักกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ตามกฎหมายภายในของบางประเทศกำหนดให้เฉพาะสิทธิในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ไม่ให้สิทธิในการเจรจาต่อรองร่วมหรือนัดหยุดงาน เช่นนี้ จึงเป็นเงื่อนไขการรวมกลุ่มที่ขัดต่อหลักการสากล

จากการศึกษา ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น และราชอาณาจักรสเปน ล้วนให้สิทธิข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเจรจาต่อรองได้ ในขณะที่สหรัฐอเมริกาให้สิทธิในการเจรจาต่อรองร่วมเพียงแค่บางมลรัฐและในบางประเภทเท่านั้น แต่สำหรับประเทศมาเลเซีย ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นไม่มีสิทธิในการเจรจาต่อรองเลย ซึ่งหากพิจารณาแล้ว จะพบว่าแนวทางการให้สิทธิในแต่ละประเทศนั้นแตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับการตีความของคำว่า “เสรีภาพในการรวมกลุ่ม” ว่าจะมีความหมายกว้างเพียงใด

อย่างไรก็ตาม สำหรับประเทศที่ห้ามข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมิให้เจรจาต่อรองร่วม พบว่าประเทศเหล่านี้มีกลไกที่เข้ามาทดแทนทำให้การดำเนินการทางแรงงานสัมพันธ์เป็นไปอย่างสมบูรณ์ กล่าวคือ ในสหรัฐอเมริกาแม้ว่าจะมิให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐบางมลรัฐเจรจาต่อรองร่วม แต่ก็ได้กำหนดขั้นตอนเพื่อหาทางออกให้เป็นการเฉพาะในกรณีที่ไม่สามารถหาทางระงับข้อพิพาททางแรงงานได้ และสำหรับประเทศมาเลเซีย แม้ว่าจะกำหนดห้าม

ข้าราชการมิให้เจรจาต่อรองร่วม แต่ก็กำหนดให้มีคณะกรรมการเป็นพิเศษขึ้นมา เพื่อดูแลสิทธิประโยชน์ด้านต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการค่าจ้าง เป็นต้น

ส่วนเรื่องการนัดหยุดงาน จากการศึกษาพบว่าแม้ในประเทศที่ศึกษาทั้งหมด ให้สิทธิข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการรวมกลุ่มได้ แต่เฉพาะสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศมาเลเซีย และราชอาณาจักรสเปนเท่านั้นที่ให้สิทธิข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการนัดหยุดงานได้ โดยได้กำหนดกลไกการป้องกันความเสียหายจากการนัดหยุดงานหรือปิดงานของส่วนงานเหล่านี้โดยการกำหนดการให้บริการขั้นต่ำสำหรับกิจการที่จำเป็นไว้ ในขณะที่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐของสหรัฐอเมริกาสามารถนัดหยุดงานได้เฉพาะในบางมลรัฐเท่านั้น และข้าราชการในประเทศญี่ปุ่นนั้นไม่สามารถนัดหยุดงานได้เลย

เมื่อเทียบกับกฎหมายของประเทศไทยที่มีอยู่ในปัจจุบัน ข้าราชการของประเทศไทยตามร่างพระราชกฤษฎีกา นั้น แม้จะมีสิทธิในการรวมกลุ่มเป็นสหภาพ แต่ก็ไม่มีสิทธิในการเจรจาต่อรองหรือนัดหยุดงานได้เลย ส่วนพนักงานรัฐวิสาหกิจนั้น พบว่ามีสิทธิในการรวมกลุ่มและเจรจาต่อรองเท่านั้นแต่ไม่มีสิทธิในการนัดหยุดงาน อีกทั้งนอกจากจะจำกัดสิทธิของข้าราชการในการเจรจาต่อรองและนัดหยุดงาน และจำกัดสิทธิเจ้าหน้าที่ของรัฐในการนัดหยุดงานแล้ว ก็ยังพบว่าประเทศไทยก็ยังไม่มีการไกล่เกลี่ยในที่เข้ามาทดแทนการจำกัดสิทธิเหล่านั้นแต่อย่างใด

3.5.5 ตารางสรุปการวิเคราะห์เปรียบเทียบเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

| ประเทศ | สิทธิในการรวมกลุ่มของข้าราชการ | สิทธิในการรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐ | สิทธิในการเจรจาต่อรอง | สิทธิในการนัดหยุดงานของข้าราชการ | สิทธิในการนัดหยุดงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ | ให้สัตยาบัน ILO Convention 87 | ให้สัตยาบัน ILO Convention 98 | ให้สัตยาบัน ILO Convention 151 |
|-------------------|--------------------------------|--|-----------------------|----------------------------------|--|-------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|
| สาธารณรัฐฝรั่งเศส | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ |
| ประเทศญี่ปุ่น | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ |

| ประเทศ | สิทธิในการรวมกลุ่มของ ข้าราชการ | สิทธิในการรวมกลุ่มของ เจ้าหน้าที่ของรัฐ | สิทธิในการเจรจาต่อรอง | สิทธิในการนัดหยุดงาน ของข้าราชการ | สิทธิในการนัดหยุดงาน ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ | ให้สัตยาบัน ILO Convention 87 | ให้สัตยาบัน ILO Convention 98 | ให้สัตยาบัน ILO Convention 151 |
|-----------------|------------------------------------|--|-----------------------|--------------------------------------|--|----------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|
| สหรัฐอเมริกา | ✓ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ |
| ประเทศมาเลเซีย | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ |
| ราชอาณาจักรสเปน | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| ประเทศไทย | ✓ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ |

บทที่ 4

มาตรฐานและความชอบของบทบัญญัติกฎหมาย และการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร

4.1 มาตรฐานและความชอบของบทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ที่ศึกษาในการวิจัยนี้พบว่าแต่ละประเทศมีการกำหนดหลักการเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มของประชาชนไว้กว้าง ๆ ในรัฐธรรมนูญ และกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการรวมกลุ่มไว้ในบทบัญญัติกฎหมายลำดับรอง ดังนั้น ในแต่ละประเทศก็มีการตีความเรื่องขอบเขตของการให้สิทธิเสรีภาพการรวมกลุ่มแตกต่างกันไป ทำให้มาตรฐานและความชอบของบทบัญญัติกฎหมายในเรื่องการรวมกลุ่มในแต่ละประเทศแตกต่างกัน

การศึกษาในบทนี้ เน้นศึกษามาตรฐานและความชอบด้วยกฎหมายของบทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการรวมกลุ่ม โดยศึกษาจากคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาของศาลของประเทศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ อีกทั้งศึกษามาตรฐานตามหลักสากลจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการองค์การแรงงานระหว่างประเทศ เพื่อให้ทราบถึงมาตรฐานทั้งในระดับกฎหมายภายในและในระดับสากล

4.1.1 มาตรฐานและความชอบของบทบัญญัติกฎหมายในต่างประเทศตามแนวคำวินิจฉัย/คำพิพากษาที่เกี่ยวข้อง

(ก) มาตรฐานและความชอบของบทบัญญัติในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้กำหนดรายละเอียดในเรื่องสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มไว้ในรัฐธรรมนูญ เพียงแต่กำหนดหลักการโดยสรุปไว้ในคำปรารภซึ่งมีใจความว่า “ประชาชนชาวฝรั่งเศสขอแสดงความยึดมั่นในหลักสิทธิมนุษยชนและหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติตั้งที่ได้บัญญัติไว้ในปฏิญญาสิทธิมนุษยชนและพลเมือง เมื่อปี ค.ศ. 1789 ซึ่งได้รับการยืนยันและขยายความโดยคำปรารภ

ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. 1946 รวมทั้งบรรดาสีทธิหน้าที่ที่กำหนดในกฎบัตร ว่าด้วยสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 2004 ” ซึ่งในคำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1946 ได้กำหนดรับรองสิทธิของประชาชนในการปกป้องสิทธิประโยชน์ของตน ผ่านกระบวนการทางแรงงานสัมพันธ์และสามารถเลือกเข้าเป็นสมาชิกสหภาพได้อย่างเสรี อีกทั้งให้ใช้สิทธิในการนัดหยุดงานตามกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้⁵⁷⁵ ส่วนในรายละเอียดเรื่องการรวมกลุ่มและการกระทำทางแรงงานสัมพันธ์นั้น จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายฉบับรองกำหนดไว้

จากการศึกษาเบื้องต้น พบว่าลูกจ้างภาครัฐและภาคเอกชนอยู่ภายใต้กฎหมายคนละฉบับ ทำให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ข้อบังคับเกี่ยวกับการแรงงานสัมพันธ์ที่แตกต่างจากลูกจ้างในภาคเอกชน แต่อย่างไรก็ตาม ลูกจ้างทั้งภาครัฐและภาคเอกชนก็สามารถที่จะรวมกลุ่มเจรจาต่อรอง และนัดหยุดงานได้ เพียงแต่กฎหมายกำหนดกฎเกณฑ์เงื่อนไขพิเศษสำหรับงานประเภทที่เป็นบริการสาธารณะ กล่าวคือ การนัดหยุดงานจะทำได้ต่อเมื่อได้ประกาศให้ทราบล่วงหน้าอย่างน้อย 2 วัน และจะต้องมีการประกันความต่อเนื่องของการดำเนินการ หรือจัดให้มีการให้บริการขั้นต่ำไว้ตนเอง⁵⁷⁶ เพื่อมิให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากการนัดหยุดงานนั้นมากเกินไป⁵⁷⁷ ทั้งนี้ การกำหนดรายละเอียดเรื่องการให้บริการขั้นต่ำ (ยกเว้นกิจการเกี่ยวกับวิทยุโทรทัศน์ และกิจการเรื่องความปลอดภัยด้านการบิน) จะกำหนดไว้ในระเบียบ (Regulatory circulars) โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ⁵⁷⁸

⁵⁷⁵ คำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ลงวันที่ 27 ตุลาคม ค.ศ. 1946.

⁵⁷⁶ *Minimum service Bill adopted in France (28 September 2007)* Available from: <http://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=bbce21ae-1301-4c89-9382-2760ad9dba74> (On 2 August 2007 the French Parliament adopted a Bill relating to minimum public transport services. The Bill applies to both public and private transport providers and sets out a minimum service to be provided to the public in the event of a strike by transport workers or if there is a planned interruption to services.)

⁵⁷⁷ Michel Despax, Jacques Rojot & Jean-Pierre Laborde. *Labour Law in France*. p. 347.

⁵⁷⁸ The right to strike in essential services: economic implications, Working Papers, 2005 ordinary session (Third part) 20-24 June 2005 Doc. No. 10546, pp.76.

ที่ผ่านมาได้มีแนวทางคำวินิจฉัยในเรื่องการให้บริการขั้นต่ำไว้ ทั้งในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสิทธิแห่งยุโรป (The European Committee of Social Rights) ได้วางเงื่อนไขในเรื่องการกำหนดการให้บริการขั้นต่ำไว้ จะสามารถกระทำได้เมื่อเข้าเงื่อนไขดังนี้⁵⁷⁹

- 1) การกำหนดเรื่องการให้บริการขั้นต่ำจะทำให้เฉพาะในงานที่มีความสำคัญ และการหยุดดำเนินการจะส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น หรือกระทบต่อการคุ้มครองผลประโยชน์ของสังคม ความปลอดภัยของชาติ สาธารณสุข หรือศีลธรรมในสังคม⁵⁸⁰
- 2) เจ้าหน้าที่และตัวแทนของสหภาพจะต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดรายละเอียดเรื่องการให้บริการขั้นต่ำ ภายใต้การกำกับของหน่วยงานที่เป็นอิสระ เช่น ศาล เป็นต้น⁵⁸¹

นอกจากนี้ สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้รับรองหลักความต่อเนื่องในการให้บริการสาธารณะไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับสิทธิในการนัดหยุดงาน⁵⁸² ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า ประเด็นในเรื่องของความชอบด้วยกฎหมายของข้อกำหนดในเรื่องการให้บริการขั้นต่ำของสาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงไม่ขัดแย้งกับหลักการเรื่องการนัดหยุดงานที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

(ข) มาตรฐานและความชอบของบทบัญญัติในประเทศญี่ปุ่น

ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของประเทศญี่ปุ่น สิทธิเสรีภาพเกี่ยวกับการรวมกลุ่มนั้นได้บัญญัติไว้เพียงในมาตรา 28 โดยมีบทบัญญัติว่า “สิทธิของคนทำงานในการจัดตั้งองค์กร เจริญจัตอรอง และกระทำการใดร่วมกัน ย่อมได้รับการรับรอง

⁵⁷⁹ Ibid. pp.76-77.

⁵⁸⁰ Ibid.

⁵⁸¹ Ibid.

⁵⁸² Michel Despax, Jacques Rojot & Jean-Pierre Laborde. Labour Law in France. p. 347. citing Cons. const. 25 July 1979, D. 1980, 101, n. M. Paillet, Dr. soc. 1980, 7, note C. Leymarie. 928.

ตามรัฐธรรมนูญ”⁵⁸³ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าในรัฐธรรมนูญเองมิได้กำหนดรายละเอียดในเรื่องนี้ไว้มากนัก การศึกษาเรื่องการรวมกลุ่มด้านแรงงานจึงควรจะต้องศึกษาจากกฎหมายฉบับรองเป็นหลัก จากการศึกษาพบว่า กฎหมายของประเทศญี่ปุ่น เรื่องการดำเนินการของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐทางด้านแรงงานสัมพันธ์นั้นค่อนข้างเข้มงวดกว่าประเทศอื่น ๆ ที่ศึกษาในโครงการวิจัยนี้ กล่าวคือ กฎหมายของประเทศญี่ปุ่น กำหนดห้ามมิให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการทางแรงงานสัมพันธ์อันเป็นการกระทบต่อการดำเนินงานของราชการกลางหรือราชการท้องถิ่นโดยเด็ดขาด สิ่งที่น่าสนใจในข้อกำหนดของกฎหมายญี่ปุ่น คือ กฎหมายกำหนดห้ามมิให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการทางแรงงานสัมพันธ์อันเป็นการกระทบต่อการดำเนินงานของราชการกลางหรือราชการท้องถิ่น โดยไม่ว่ากันว่าผลกระทบจากการกระทำนั้นจะส่งผลกระทบร้ายแรงหรือไม่ กฎหมายห้ามมิให้ดำเนินการทั้งสิ้น⁵⁸⁴ นอกจากนี้ กฎหมายห้ามมิให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการทางแรงงานสัมพันธ์อันเป็นการกระทบต่อการดำเนินงานของราชการกลางหรือราชการท้องถิ่นในกิจการของรัฐในทุกประเภทกิจการที่รัฐเป็นผู้ดูแล รวมถึงรัฐวิสาหกิจด้วย ดังนั้น จึงพบว่าในอดีต ข้อจำกัดดังกล่าวได้ครอบคลุมถึงกิจการรัฐวิสาหกิจประเภทต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกิจการรถไฟ ไฟฟ้า ประปา หรือแม้แต่หน่วยงานที่ดูแลเรื่องป่าไม้ หรือโรงงานหรือยุทูปสน์⁵⁸⁵ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันหน่วยงานรัฐวิสาหกิจหลายหน่วยงานได้กลายเป็นกิจการของเอกชนแล้ว เช่น กิจการรถไฟ โทรศัพท์ สุราและยาสูบ และไปรษณีย์ ทำให้ผู้ที่ทำงานในองค์กรเหล่านี้มีสิทธิในการรวมกลุ่มและดำเนินการทางแรงงานสัมพันธ์ได้อย่างเสรีเนื่องจากเป็นลูกจ้างในภาคเอกชนอย่างสมบูรณ์ แม้ว่าในทางปฏิบัติแล้วลูกจ้างกลุ่มนี้ส่วนมากก็ยังไม่ค่อยใช้สิทธิทางแรงงานสัมพันธ์ตามสิทธิของตนภายใต้กฎหมายเอกชน⁵⁸⁶

⁵⁸³ The Constitution of Japan 1947, Article 28 : The right of workers to organize and to bargain and act collectively is guaranteed.

⁵⁸⁴ Tadashi A. Hanami et al. Labour Law in Japan. p. 204.

⁵⁸⁵ Ibid.

⁵⁸⁶ Hiroya Nakakubo. (2015). Industrial Action and Liability in Japan: A Legal Overview. *Japan Labor Review*, Vol. 12, pp. 93-94.

เมื่อศึกษาแนวทางคำวินิจฉัยของศาลในเรื่องนี้ เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นไม่มีศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับประเด็นเรื่องกฎหมายที่มีความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญจึงเป็นเขตอำนาจของศาลฎีกา ซึ่งที่ผ่านมา ได้เคยมีการนำเรื่องขึ้นสู่ศาลฎีกาและศาลก็ได้วางหลักในเรื่องนี้แบ่งออกเป็น 3 ช่วงด้วยกัน คือ

ช่วงก่อน ค.ศ. 1965 ศาลฎีกาวางหลักให้การจำกัดสิทธิของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นกระทำไม่ได้ไม่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้โดยมิได้ให้เหตุผลของการตีความอย่างละเอียด แต่ยึดโยงกับหลักการของรัฐธรรมนูญ ในมาตรา 12 และมาตรา 15 ที่กำหนดให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหมดเป็นผู้ที่ทำงานรับใช้สังคมโดยรวมเท่านั้น⁵⁸⁷ จึงตีความว่าบุคคลเหล่านี้จึงสามารถถูกจำกัดสิทธิได้ ซึ่งการตีความเช่นนี้ของศาลสร้างเสียงวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก เนื่องจากการโยงเรื่องหน้าที่การรับใช้สังคมของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไปยังการจำกัดสิทธิทางแรงงานสัมพันธ์นั้น ยังเป็นการเชื่อมโยงที่ไม่ค่อยสมเหตุสมผลเท่าที่ควร⁵⁸⁸

ช่วง ค.ศ. 1965 -1973 ศาลฎีกาได้วางหลักการให้เหตุผลในเรื่องนี้แตกต่างจากเดิม กล่าวคือ ศาลได้เชื่อมโยงการให้เหตุผลของการจำกัดสิทธิข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐกับมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญ ในคดี *Toyama et al. v. Japan (National Postal Workers of Tokyo Central Post Office)*⁵⁸⁹ และคดี *Tokyo-to-kyoso*⁵⁹⁰ ศาลได้วินิจฉัยถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติ

⁵⁸⁷ The Constitution of Japan 1947, Article 15 paragraph 2: All public officials are servants of the whole community and not of any group thereof.

⁵⁸⁸ Ryuichi Yamakawa, Japan's Collective Labor Relations law in the Public Sector: Constitutional Conflict between Union Rights and Democracy, 34 Comparative Labor Law & Policy Journal 358 (2013).

⁵⁸⁹ Zentei-Tokyo-chuyu case, Supreme Court, Judgment of October 26, 1966, Keishu 20-8-901.

⁵⁹⁰ Tokyo-to-kyoso case, Supreme Court, Judgment of April 2, 1969, Keishu 23-5-305; also see Zen-shiho Sendai case, Supreme Court, Judgment of April 2, 1969, Keishu 23-5-685.

ที่จำกัดสิทธิข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกระทำการทางแรงงานสัมพันธ์ดังกล่าว และวางแนวคำวินิจฉัยในการตีความเรื่องการจำกัดสิทธินี้ไว้อย่างแคบ กล่าวคือ การจำกัดสิทธิของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เมื่อการจำกัดนั้นเป็นไปตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้⁵⁹¹

- 1) การจำกัดนั้นจะต้องเป็นการจำกัดให้น้อยที่สุดเท่าที่จำเป็น เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม
- 2) การจำกัดนั้นจะทำให้เฉพาะกรณีที่มีลักษณะของงานนั้นอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ
- 3) การกำหนดบทลงโทษทางอาญาสำหรับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ฝ่าฝืนข้อกำหนดนี้โดยการนัดหยุดงาน ไม่ควรกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงเกินความจำเป็น
- 4) การกำหนดให้สิทธิพิเศษอื่นเพื่อทดแทนสิทธิที่หายไป ในกรณีหากต้องจำกัดสิทธิข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากความจำเป็น

จากเงื่อนไขดังกล่าว ทำให้ศาลฎีกาตัดสินคดีความในช่วงสมัยดังกล่าวว่าการกระทำของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเป็นการทำให้การดำเนินงานของกิจการไปรษณีย์ หรือกิจการการรถไฟหยุดชะงักนั้น เป็นการกระทำที่ส่งผลกระทบร้ายแรงต่อสังคมโดยรวม ดังนั้น การจำกัดสิทธิในการกระทำการทางแรงงานสัมพันธ์ดังกล่าว จึงชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่การกำหนดโทษสำหรับผู้ที่ฝ่าฝืนนั้น ไม่ควรกำหนดบทลงโทษที่หนักจนเกินไป⁵⁹²

⁵⁹¹ Ryuichi Yamakawa, Japan's Collective Labor Relations law in the Public Sector: Constitutional Conflict between Union Rights and Democracy, 34 Comparative Labor Law & Policy Journal 358 (2013).

⁵⁹² Ibid.

ช่วงหลัง ค.ศ. 1973 จากคดี *National Agriculture and Forestry Workers*⁵⁹³ ศาลฎีกาได้ขยายการตีความในเรื่องการจำกัดสิทธิของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้กว้างยิ่งขึ้นโดยวินิจฉัยว่าการที่กฎหมายกำหนดห้ามข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ มิให้กระทำการใด ๆ ทางแรงงานสัมพันธ์อันส่งผลกระทบต่อ การดำเนินงานของรัฐนั้น เป็นบทบัญญัติกฎหมายที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ศาลฎีกาได้ให้เหตุผลดังต่อไปนี้

- 1) เงินเดือนของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ มาจากเงินภาษีของประเทศ ดังนั้น สภาพการทำงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควรกำหนดโดยปัจจัยทางการเมือง งบประมาณ และสังคม การกำหนดดังกล่าวจะต้องผ่านกระบวนการต่าง ๆ ทางกฎหมาย ทำให้การต่อรองจากกลไกทางแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐไม่สามารถทำได้โดยข้าราชการเอง และการใช้กลไกอื่นนอกจากกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้มาเพื่อต่อรองการปรับเปลี่ยนสภาพการทำงาน ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น เป็นการกระทำที่ขัดแย้ง กับหลักการประชาธิปไตย ในระบบรัฐสภา (Parliamentary Democracy) และหลักการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ อันทำให้ การต่อรองในภาครัฐโดยกลไกทางแรงงานสัมพันธ์เป็นการกระทำ ที่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ⁵⁹⁴

⁵⁹³ Zen Norin Keishokuho case, Supreme Court, Judgment of April 25, 1973, Keishu 27-4-247; also see Zentei-Nagoya-Chuyu case, Supreme Court, Judgment of May 4, 1977, Keishu 31-3-182.

⁵⁹⁴ Ryuichi Yamakawa, Japan's Collective Labor Relations law in the Public Sector: Constitutional Conflict between Union Rights and Democracy, 34 Comparative Labor Law & Policy Journal 359 (2013).

- 2) สถานะของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความแตกต่างจากลูกจ้างทั่วไป เนื่องจากข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้รับผลกระทบจากกลไกทางการตลาดดังเช่นในภาคเอกชนที่จะมีกลไกทางการตลาดเข้ามาเกี่ยวข้อง⁵⁹⁵
- 3) แม้ว่าข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะไม่ได้รับสิทธิในการกระทำทางแรงงานสัมพันธ์เช่นเดียวกับลูกจ้างในภาคเอกชน แต่กฎหมายก็ได้กำหนดให้สิทธิพิเศษอื่น ๆ เข้ามาชดเชย กล่าวคือ กำหนดให้มีการตั้ง National Personnel Agency เพื่อทำหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะแก่สภาในการกำหนดสภาพการจ้างให้เหมาะสมกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น ถึงแม้ว่าข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะไม่มีสิทธิในการเข้าไปต่อรองได้โดยตรง แต่ก็มีกลไกการปรับปรุงสภาพการจ้างให้เหมาะสมโดยผ่านตัวแทนที่รัฐบาลแต่งตั้ง ทำให้สภาพการทำงานและสิทธิประโยชน์ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยรวมแล้วไม่ต่ำกว่ามาตรฐานที่ลูกจ้างในภาคเอกชนได้รับ⁵⁹⁶

โดยรวมแล้ว เห็นได้ว่าศาลฎีกาได้วางหลักการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งสนับสนุนการจำกัดสิทธิการกระทำทางแรงงานสัมพันธ์ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐตลอดมา แม้ว่าเหตุผลสนับสนุนการตัดสินใจนั้นจะเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย⁵⁹⁷ แต่การจำกัดสิทธิดังกล่าวก็มีมาตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน นอกจากนี้พบว่ากฎหมายยังกำหนดห้ามมิให้ข้าราชการบางประเภทก่อตั้งสหภาพหรือเจรจาต่อรอง เช่น ข้าราชการทหาร ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการในกรมราชทัณฑ์ พนักงานดับเพลิง เป็นต้น ซึ่งการห้ามดังกล่าวก็ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

⁵⁹⁶ Ibid. p. 360.

⁵⁹⁷ Hiroshi Itoh. (2016). The Supreme Court and Benign Elite Democracy in Japan. Routledge: New York, p. 168.

⁵⁹⁵ Ibid.

(ค) มาตรฐานและความชอบของบทบัญญัติในสหรัฐอเมริกา

ประเด็นเรื่องการรวมกลุ่มมิได้กำหนดไว้โดยตรงในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ทำให้ในอดีตมีความสับสนถึงขอบเขตการใช้สิทธิของลูกจ้างในภาครัฐว่าจะสามารถใช้สิทธิเท่าเทียมกับลูกจ้างในภาคเอกชนได้หรือไม่ ศาลได้เคยวางหลักถึงขอบเขตการใช้สิทธิของลูกจ้างในภาครัฐไว้ในคดี *McAuliffe v. City of New Bedford*⁵⁹⁸ ว่า “ลูกจ้างในงานบางประเภท แม้มิได้ยินยอมโดยตรงให้นายจ้างตัดสิทธิเสรีภาพของตนที่ถูกรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม ในบางครั้งที่การที่ลูกจ้างตกลงเข้าทำงานภายใต้ข้อตกลงที่กำหนดไว้ก็เป็นการยินยอมให้นายจ้างจำกัดสิทธินั้นแล้ว ทำให้ลูกจ้างก็ไม่สามารถเรียกร้องสิทธินั้นได้อีกแม้ว่าจะถูกรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญก็ตาม” ซึ่งแม้ว่าคดีดังกล่าวจะไม่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มโดยตรง แต่ก็เป็นคดีที่ได้วางหลักเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพตาม First Amendment ของลูกจ้างในภาครัฐ และต่อมาในคดี *AFSCME Local 201 v. City of Muskegon*⁵⁹⁹ ศาลฎีกาของมลรัฐมิชิแกนก็ได้นำหลักการการจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวไปตัดสินคดี โดยห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรวมกลุ่มตั้งสหภาพ ทั้งนี้ เหตุผลหลักในการจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นก็คือทฤษฎีความเป็นสูงสุดของอำนาจอธิปไตย⁶⁰⁰

อย่างไรก็ตาม ต่อมาได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาในคดี *Keyashian v. Board of Regents*⁶⁰¹ เป็นคดีแรกที่พิพากษากลับหลักการความเป็นสูงสุดของอำนาจอธิปไตย โดยกำหนดห้ามมิให้อำนาจหลักความเป็นสูงสุดของอำนาจอธิปไตยมาลดทอนสิทธิตาม First Amendment ของเจ้าหน้าที่ในภาครัฐ และต่อมาในปีเดียวกันก็ได้มี

⁵⁹⁸ *McAuliffe v. City of New Bedford*, 155 Mass. 216 (1892) (“There are few employments for hire in which the servant does not agree to suspend his constitutional right of free speech... The servant cannot complain as he takes the employment on the terms which are offered him.”)

⁵⁹⁹ *AFSCME Local 201 v. City of Muskegon*, 369 Mich. 384 (1963).

⁶⁰⁰ Richard C. Kearney & Patrice M. Mareschal. *Labor Relations in the Public Sector*. p. 50.

⁶⁰¹ *Keyashian v. Board of Regents*, 385 U.S. 589 (1967).

คำพิพากษาที่สำคัญคดี *McLaughlin v. Tilendis*⁶⁰² ซึ่งออกมาวางหลักไว้ว่า “บุคคลย่อมได้รับการคุ้มครองสิทธิในการเข้าร่วมและจัดตั้งสหภาพตาม First Amendment เว้นแต่จะมีเจตนาที่มีขอบด้วยกฎหมายมาจำกัดสิทธินั้น”⁶⁰³ ทำให้หลังจากนั้นมีคำพิพากษาอีกจำนวนมากตัดสินตามหลักการดังกล่าวจนกลายเป็นบรรทัดฐานในการตัดสินคดีในเรื่องนี้มาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน⁶⁰⁴

นอกจากนี้ ต่อมาก็ได้มีแนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกา วางหลักตีความการคุ้มครองตามหลัก First Amendment ให้รวมถึงการรวมกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการเมือง สังคม เศรษฐกิจ การศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมด้วย ทำให้สิทธิในการรวมกลุ่มแบบสหภาพแรงงานถือเป็นสิทธิเสรีภาพที่ได้รับการคุ้มครองตาม First Amendment ไปด้วย⁶⁰⁵

อย่างไรก็ตาม การรับรองการรวมกลุ่มในสหรัฐอเมริกาเป็นการรับรองการรวมกลุ่มเท่านั้น มิได้มีบทบัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับการรับรองการกระทำอันเป็นการใช้สิทธิทางแรงงานสัมพันธ์ของกลุ่มเหล่านี้ และในช่วงหลังมานี้คดีที่ขึ้นสู่ศาลฎีกาในประเด็นเกี่ยวกับข้อจำกัดทางการใช้สิทธิทางแรงงานสัมพันธ์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกระทำทางแรงงานสัมพันธ์นั้นก็มีจำนวนน้อยลง แต่ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญที่ขึ้นสู่ศาลฎีกาในช่วงหลังนี้ มักจะเป็นประเด็นในเรื่องของความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ Agency shop ซึ่งเป็นการกำหนดให้ลูกจ้างมีอิสระในการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน โดยไม่นำประเด็นเรื่องการเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานมาเป็นปัจจัยในการจ้างงานลูกจ้างคนนั้น แต่ลูกจ้างทุกคนจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมให้กับสหภาพ แม้ว่าตนจะเป็นสมาชิกของสหภาพนั้นหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้ ข้อกำหนดเรื่องการให้ลูกจ้างทุกคนจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมให้กับสหภาพแม้ว่าจะจะเป็นสมาชิกของสหภาพหรือไม่ก็ตามนั้น มีรากฐานมาจากการเจรจาต่อรองในกลุ่มสหภาพของลูกจ้างในภาครัฐในอดีตที่เป็นการเจรจาต่อรอง

⁶⁰² *McLaughlin v. Tilendis*, 398 F. 2d. 287 (1967).

⁶⁰³ Richard C. Kearney & Patrice M. Mareschal. *Labor Relations in the Public Sector*. p. 51 “unless there is some illegal intent, an individual’s right to form and join a union is protected by the First Amendment”.

⁶⁰⁴ *Ibid.*

⁶⁰⁵ See *Roberts v. United States Jaycees*, 468 U.S. 609 (1984).

ระหว่างสหภาพกับรัฐ แต่เมื่อเจรจาสำเร็จจนได้ข้อตกลงใหม่แล้ว การแก้ไขปรับปรุง ค่าจ้างและสวัสดิการนั้นก็จะมีผลใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐและลูกจ้างภาครัฐด้วยกันทุกคน ทำให้ลูกจ้างที่ไม่เป็นสมาชิกของสหภาพนั้นพลอยได้ประโยชน์จากการเจรจาต่อรองนั้นด้วย ซึ่งเรียกกลุ่มลูกจ้างที่ไม่เป็นสมาชิกสหภาพนั้นว่า ผู้รับประโยชน์แบบได้เปล่า (Free riders) ทำให้ในปี ค.ศ. 1977 ศาลฎีกาได้วางแนวคำวินิจฉัยในคดี *Abood v. Detroit Board of Education*⁶⁰⁶ โดยกำหนดให้สหภาพพนักงานครูของรัฐมิใช่แกนสามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียมกับครูที่ไม่เป็นสมาชิกของสหภาพได้ แต่กำหนดให้สหภาพต้องส่งใบเรียกเก็บค่าธรรมเนียม Hudson แล้วเพื่อเรียกเก็บเงินเสมือนลูกจ้างนั้น ๆ เป็นสมาชิกของสหภาพ⁶⁰⁷ และเปิดโอกาสให้ครูที่ไม่เป็นสมาชิกสหภาพเหล่านั้นเลือกที่จะจ่ายเพียงบางส่วนได้ โดยให้แจ้งความจำนงที่จะจ่ายเฉพาะค่าได้ประโยชน์จากการเจรจาเท่านั้น (หากไม่แจ้งความจำนงจ่ายบางส่วนภายในกำหนด สหภาพก็จะหักจำนวนเงินเต็มเท่ากับค่าธรรมเนียมสมาชิกของสหภาพตามที่แจ้งไว้ในใบเรียกเก็บเงิน)

ประเด็นเรื่อง Agency shop ที่ขึ้นสู่ศาลคือประเด็นว่าการกำหนดเช่นนี้ ก่อให้เกิดข้อโต้แย้งขึ้นสู่ศาลว่าเป็นข้อกำหนดที่ขัดต่อหลักเสรีภาพในการแสดงออก เนื่องจากเป็นการบังคับทางอ้อมให้ลูกจ้างทุกคนต้องสนับสนุนการดำเนินการของสหภาพแรงงานแม้ว่าตนเป็นสมาชิกหรือไม่ก็ตาม⁶⁰⁸ ซึ่งเป็นการบังคับลูกจ้างที่ไม่เป็นสมาชิกให้แสดงจุดยืนที่ไม่ตรงกับความรู้สึกที่แท้จริงของตนหรือไม่⁶⁰⁹ แต่จากแนวคำวินิจฉัยก็แสดงให้เห็นว่าสหภาพนั้นสามารถเรียกเก็บค่าสมาชิกกับลูกจ้างที่ไม่เป็นสมาชิกได้ ไม่เป็นการขัดหลักเสรีภาพในการแสดงออก ทั้งนี้ ศาลกำหนดให้สหภาพที่เรียกเก็บเงินต้องเปิดโอกาสให้ลูกจ้างเหล่านั้นที่ไม่เป็นสมาชิกสหภาพสามารถเลือกที่จะจ่ายเพียงบางส่วนได้

⁶⁰⁶ *Abood v. Detroit Board of Education*, 431 U.S. 209 (1977).

⁶⁰⁷ *Chicago School Teachers Union v. Hudson*, 475 U.S. 292 (1986).

⁶⁰⁸ See Martin Malin. (2013). Does Public Employee collective bargaining distort democracy? A Perspective from the United States 34. *Comparative Labor Law and Policy Journal*, 277.

⁶⁰⁹ *Knox v CALIFORNIA STATE EMPLOYEES ASS'N*, 628 F.3d 1115 (9th Cir. 2010).

(ง) มาตรฐานและความชอบของบทบัญญัติในประเทศมาเลเซีย

ในรัฐธรรมนูญแห่งประเทศมาเลเซีย ค.ศ. 1957 ได้บัญญัติเรื่องการรวมกลุ่มไว้ในส่วนที่ 2 ของรัฐธรรมนูญ เรื่องสิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental Liberties) โดยในมาตรา 10 (1c) ได้บัญญัติให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิในการรวมกลุ่ม⁶¹⁰ ทั้งนี้ ในมาตรา 10 (2c) บัญญัติให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายจำกัดสิทธิในการรวมกลุ่มตาม (1c) ได้ หากมีความจำเป็นหรือเพื่อประโยชน์ต่อความมั่นคงและศีลธรรมอันดีของรัฐ⁶¹¹

ประเทศมาเลเซียเป็นประเทศที่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ภายใต้ความคุ้มครองของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์เช่นเดียวกับลูกจ้างในภาคเอกชน ทำให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศมาเลเซียไม่ถูกจำกัดสิทธิในการนัดหยุดงาน ถึงแม้ว่าจะมีการจำกัดสิทธิในการเจรจาต่อรอง แต่กฎหมายก็สร้างกลไกให้มีคณะกรรมการที่ทำหน้าที่เจรจาต่อรองแทนข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้สิทธิทางด้านแรงงานสัมพันธ์ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศมาเลเซีย นั้น มีค่อนข้างมากเทียบเท่ากับลูกจ้างในภาคเอกชน

ที่ผ่านมา ไม่มีประเด็นนำขึ้นสู่ศาลถึงความชอบด้วยกฎหมายของข้อจำกัดหรือบทบัญญัติทางด้านแรงงานสัมพันธ์ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ อย่างไรก็ตาม ศาล Federal Court ของมาเลเซียได้สร้างแนวทางในการตีความถ้อยคำในรัฐธรรมนูญถึงเรื่อง “ความจำเป็นหรือเพื่อประโยชน์ต่อความมั่นคงของรัฐ” ในคดี *Public Prosecutor v. Azmi Bin Sharom*⁶¹² โดยศาลได้วางหลักว่ารัฐสภาจะเป็นผู้กำหนดขอบเขตความจำเป็นหรือประโยชน์ต่อความมั่นคง

⁶¹⁰ The Federal Constitution of Malaysia 1957, Article 10 (1c).

⁶¹¹ The Federal Constitution of Malaysia 1957, Article 10 (2c).

⁶¹² *Public Prosecutor v. Azmi Bin Sharom*, Criminal Reference no. 06-5-12/2014, Judgement on 6 October 2015.

ของรัฐ (as it deems necessary or expedient in the interest of the security of the Federation)⁶¹³ ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติในการวางแนวทางการตีความดังกล่าว มิใช่หน้าที่ของศาล ทั้งนี้ รัฐสภาจะต้องกำหนดขอบเขตภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ⁶¹⁴

เมื่อวิเคราะห์หลักคำวินิจฉัยในคดี *Azmi Bin Sharom* จะพบว่า การตีความถึงขอบเขตการจำกัดสิทธิเสรีภาพตามความจำเป็นและประโยชน์ด้านความมั่นคงของรัฐนั้นยังไม่ชัดเจนว่ามีขอบเขตน้อยเพียงใด ทั้งนี้ ความยากลำบากในการหาหลักการที่แน่นอนเกิดจากการกำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้ใช้ดุลพินิจกำหนดเป็นกรณี ๆ ไปว่ากรณีใดเป็นกรณีที่น่าเป็นหรือกรณีที่เป็นประโยชน์ต่อความมั่นคงของประเทศ จึงไม่มีหลักคำวินิจฉัยตายตัวที่จะยึดถือเป็นแนวทางได้⁶¹⁵

แม้ว่าคดี *Azmi Bin Sharom* จะเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกและมีข้อคดีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มโดยตรง อย่างไรก็ตาม การจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพในเรื่องเสรีภาพในการแสดงออกและ

⁶¹³ See Malaysia: Sedition Act upheld in further blow free expression. (6 October 2015) Available from: <https://www.article19.org/resources.php/resource/38131/en/malaysia-sedition-act-upheld-in-further-blow-to-free-expression> (The Federal Court determined that the assessment of what is “necessary or expedient” in balancing fundamental rights with security interests lies with Parliament, and not with the Courts. In so doing, the decision hands significant deference to a legislature which has recently expanded the government’s powers to crack down on freedom of expression, at the same time considerably limiting the Court’s own oversight role in safeguarding fundamental rights.).

⁶¹⁴ “By Article 10 (2), Parliament is given the right to impose such restrictions as it deems necessary or expedient in the interest of the security of the Federation and other grounds enumerated in clause (2)(a). What this means is that Parliament or the legislature is not free to impose any restrictions as they fancy; the restrictions must fall within the parameters set out by clause (2) (a) of Art. 10.”

⁶¹⁵ See Malaysia: Sedition Act upheld in further blow free expression. (6 October 2015) Available from: <https://www.article19.org/resources.php/resource/38131/en/malaysia-sedition-act-upheld-in-further-blow-to-free-expression>

เสรีภาพในการรวมกลุ่ม มีเนื้อความในการจำกัดคล้ายกับการจำกัดสิทธิในการรวมกลุ่ม กล่าวคือ มีเนื้อความเรื่องการจำกัดสิทธิว่าการจำกัดสิทธินั้นสามารถทำได้หากจำเป็นหรือเพื่อประโยชน์ด้านความมั่นคงของรัฐ ซึ่งตรงตามเนื้อหาการจำกัดสิทธิการรวมกลุ่มเช่นเดียวกัน ดังนั้น มีความเป็นไปได้อย่างยิ่งที่ขอบเขตการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มตามรัฐธรรมนูญมาตรา 10 (2c) นั้น สู้สุดท้ายแล้วก็จะต้องให้รัฐสภาเป็นผู้กำหนด ซึ่งก็จะเป็นการใช้ดุลพินิจเป็นกรณี ๆ ไป เช่นเดียวกับแนวทางคำวินิจฉัยในคดี *Azmi Bin Sharom*

(จ) มาตรฐานและความชอบของบทบัญญัติในราชอาณาจักรสเปน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการรวมกลุ่มโดยทั่วไปในมาตรา 7 และมาตรา 28 โดยมาตรา 7 กำหนดให้การจัดตั้งและการดำเนินการของสหภาพแรงงานและสมาคมนายจ้างจะต้องเป็นไปอย่างอิสระภายใต้กฎหมาย อีกทั้งโครงสร้างภายในและอำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้จะต้องเป็นประชาธิปไตย⁶¹⁶

มาตรา 28 กำหนดให้ทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานได้อย่างอิสระ ทั้งนี้กำหนดให้กฎหมายสามารถยกเว้นหรือจำกัดสิทธิดังกล่าวกับกลุ่มข้าราชการทหารและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับวินัยทหาร อีกทั้งกำหนดให้กฎหมายกำหนดเงื่อนไขพิเศษของการใช้สิทธิดังกล่าวของข้าราชการ โดยเสรีภาพดังกล่าวให้รวมถึงสิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน การเข้าร่วมเป็นสมาชิกโดยสมัครใจ และการรวมกลุ่มเป็นสมาชิกขององค์กรระหว่างประเทศ ทั้งนี้ ห้ามมิให้บังคับบุคคลใดเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน นอกจากนี้ มาตรา 28 (2) ยังกำหนดรับรองสิทธิในการนัดหยุดงานเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของลูกจ้าง ทั้งนี้ กฎหมายอันเกี่ยวข้อง

⁶¹⁶ Spain's Constitution of 1978, Section 7: Trade unions and employers associations contribute to the defence and promotion of the economic and social interests which they represent. Their creation and the exercise of their activities shall be free in so far as they respect the Constitution and the law. Their internal structure and their functioning must be democratic.

กับการใช้สิทธิดังกล่าวจะต้องมีการกำหนดบทบัญญัติเพื่อประกันการให้บริการ สาธารณะพื้นฐาน⁶¹⁷

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน กำหนดข้อยกเว้นเป็นพิเศษนอกเหนือ จากมาตรา 28 ในส่วนของการรวมกลุ่มของข้าราชการ ผู้พิพากษาและอัยการ โดยมาตรา 103 (3) กำหนดให้จะต้องบัญญัติกฎหมายซึ่งกำหนดขอบเขตในการใช้สิทธิ การรวมกลุ่มเป็นสหภาพแรงงานของข้าราชการ⁶¹⁸ และมาตรา 127 (1) กำหนด ห้ามมิให้ผู้พิพากษาและอัยการรวมกลุ่มเป็นสหภาพ และกำหนดให้มีบทบัญญัติ เกี่ยวกับระบบและวิธีการจัดตั้งสมาคมของผู้พิพากษาและอัยการ⁶¹⁹

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของราชอาณาจักรสเปน มาตรา 28 กำหนดบทบัญญัติไว้โดยย่อเกี่ยวกับสิทธิในการนัดหยุดงานที่เป็นไปเพื่อปกป้อง ผลประโยชน์ของกลุ่มลูกจ้าง และกำหนดให้ตรากฎหมายเพื่อประกันการให้บริการ สาธารณะพื้นฐานที่จำเป็น ซึ่งแม้จะเป็นการกำหนดอย่างไม่ละเอียดนัก แต่ที่ผ่านมา ศาลรัฐธรรมนูญของราชอาณาจักรสเปนได้เคยวางหลักในการตีความของ

⁶¹⁷ Spain's Constitution of 1978, Section 28: (1) All have the right to freely join a trade union. The law may restrict or except the exercise of this right in the Armed Forces or Institutes or other bodies subject to military discipline, and shall lay down the special conditions of its exercise by civil servants. Trade union freedom includes the right to set up trade unions and to join the union of one's choice, as well as the right of trade unions to form confederations and to found international trade union organizations, or to become members thereof. No one may be compelled to join a trade union.

(2) The right of workers to strike in defence of their interests is recognized. The law governing the exercise of this right shall establish the safeguards necessary to ensure the maintenance of essential public services.

⁶¹⁸ Spain's Constitution of 1978, Section 103: (3) The law shall lay down the status of civil servants, the entry into the civil service in accordance with the principles of merit and ability, the special features of the exercise of their right to union membership, the system of incompatibilities and the guarantees regarding impartiality in the discharge of their duties.

⁶¹⁹ Spain's Constitution of 1978, Section 127: (1) Judges and magistrates as well as public prosecutors, whilst actively in office, may not hold other public office nor belong to political parties or unions. The law shall make provision for the system and methods of professional association for judges, magistrates and prosecutors.

มาตรา 28 ไว้ในคำวินิจฉัยที่ 11/1981 ลงวันที่ 8 เมษายน 1981⁶²⁰ โดยศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยให้บทบัญญัติบางส่วนของ Labour Relations Royal Decree Act 17/1977 ลงวันที่ 4 มีนาคม 1977 มีเนื้อหาขัดแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา 28 แห่งรัฐธรรมนูญ และในส่วนหนึ่งของคำวินิจฉัยได้วินิจฉัยในเรื่องการนัดหยุดงานของข้าราชการไว้ว่า การที่ Labour Relations Royal Decree Act 17/1977 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้สิทธิการนัดหยุดงานนั้น บังคับใช้เฉพาะกับลูกจ้างที่มีใช้ข้าราชการเท่านั้น และการที่ไม่มีกฎหมายใดตราให้สิทธิข้าราชการในการนัดหยุดงานอย่างชัดเจน มิได้แปลว่าข้าราชการซึ่งอยู่นอกขอบเขตการบังคับใช้ของกฎหมาย Labour Relations Royal Decree Act 17/1977 จะไม่สามารถใช้สิทธิในการนัดหยุดงานได้ตราบใดที่ไม่มีกฎหมายอื่นห้ามข้าราชการมิให้นัดหยุดงานก็แปลว่าข้าราชการนั้นยังสามารถใช้สิทธินั้นได้อยู่ ดังนั้น คำร้องที่วาทบัญญัติของ Labour Relations Royal Decree Act 17/1977 นั้นขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 28 เนื่องจากเป็นการจำกัดสิทธิข้าราชการในการนัดหยุดงานนั้น จึงฟังไม่ขึ้น⁶²¹

⁶²⁰ Spanish Constitutional Court Judgement No. 11/1981 (8 April 1981).

⁶²¹ The appellant maintains the unconstitutionality of Royal Decree-Law 17/77 insofar as it is understood, it excludes the right of public servants to strike. In order to respond to this question, it should be noted that the unconstitutionality claimed does not result in a direct manner, as the Royal Decree - Law 17/77 does not contain any express norm of exclusion or prohibition. It would have to be an indirect unconstitutionality, through derivation or deduction without a text to declare that it is unconstitutional. In addition, it is important to recall that persons linked to the State, with Autonomous State Entities or with the Institutional Authorities, in virtue of work contracts are not strictly public or civil servants and are therefore subject to the Royal Decree-Law 17/77. By civil or public servant it should be taken to mean those persons who receive this appointment in application of the general laws of Administrative Law. Royal Decree-Law 17/77, as clearly results from art. 1, regulates the right to strike in the sector of employment relations and this type of relation is currently defined by rules of the Workers' Statute, which expressly exclude (see Art. 1.3 a) "the service relation of public servants" and that of personnel in the service of the State, local corporations and autonomous public entities when, according to the Law, said regulation is regulated by administrative or statutory norms. The foregoing means that the possible right to strike of civil servants is not regulated- and therefore, nor is it prohibited by the Royal Decree-Law 17/77. If there is no regulation, and no prohibition- it is for this reason difficult to speak of unconstitutionality.

อย่างไรก็ตาม ในประเด็นเรื่องบทบัญญัติการรวมกลุ่มของข้าราชการนี้ ต่อมาได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนใน Law 7/2007 ลงวันที่ 12 เมษายน 2007 ว่าด้วยระเบียบทั่วไปของข้าราชการ โดยได้กำหนดรับรองสิทธิการนัดหยุดงานของข้าราชการไว้ ถึงแม้ว่าการกำหนดนี้ก็ยังไม่ได้มีการกำหนดขั้นตอนรายละเอียดของการนัดหยุดงานไว้ก็ตาม แต่ก็กำหนดข้อจำกัดบางประการไว้ เช่น การนัดหยุดงานจะต้องไม่กระทบต่อความต่อเนื่องของการให้บริการสาธารณะ และการห้ามมิให้ข้าราชการบางกลุ่มนัดหยุดงาน ซึ่งส่วนใหญ่แล้วได้แก่ข้าราชการที่กฎหมายห้ามมิให้รวมกลุ่มตั้งเป็นสหภาพและข้าราชการที่ทำงานเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงของประเทศ⁶²²

นอกจากนี้ คำวินิจฉัยฉบับนี้ยังได้วินิจฉัยถึงมาตรา 19 วรรค 2 ของ Labour Relations Royal Decree Act 17/1977 ที่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลสามารถเข้ามาดำเนินการที่จำเป็นเพื่อประกันการให้บริการที่จำเป็นไว้ในกรณีที่มีการนัดหยุดงานในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะหรือกิจการที่ประชาชนต้องการ (pressing need) โดยวินิจฉัยว่า แม้บทบัญญัตินี้จะขยายอำนาจให้รัฐบาลเข้ามามีบทบาทในกิจการที่ประชาชนต้องการด้วย ซึ่งการกำหนดเช่นนี้เป็นการกำหนดขอบเขตที่กว้างกว่าบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญที่กล่าวถึงกิจการที่เป็นบริการสาธารณะเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าการกำหนดขอบเขตที่ขยายไปถึงกิจการที่ประชาชนต้องการด้วยนั้น สอดคล้องต่อหลักการของรัฐธรรมนูญและไม่เป็นการกำหนดที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด⁶²³ ศาลยังวินิจฉัยต่อไปอีกว่าการกำหนดรายละเอียดของคำว่า “กิจการที่จำเป็น” นั้น

⁶²² Manuel Alonso Olea & Fermín Rodríguez-Sañudo. Labour Law in Spain. p. 146.

⁶²³ Art. 19, paragraph 2 of the Royal Decree-Law 17/77 states that when a strike is declared in companies involved in the provision of any public services, or those for which there is a recognised and pressing need, and there are circumstances of particular gravity, the government authorities may agree to take the requisite measures to ensure functioning of the services. This final regulation clearly correlates to the constitutional norm and therefore cannot be deemed to be unconstitutional.

ไม่ควรกำหนดอย่างชัดเจนว่ากิจการใดเป็นกิจการที่จำเป็น ทั้งนี้เพื่อให้ยังสามารถมีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจเป็นรายกรณีว่ากิจการใดควรอยู่ภายใต้บทบัญญัติดังกล่าว⁶²⁴

นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังแสดงความเห็นว่า การที่กฎหมายกำหนดว่า จะต้องจัดให้มีบริการสาธารณะที่จำเป็นพื้นฐานนั้น ผู้ที่จะสามารถเข้ามากำหนดว่าการให้บริการอย่างไรถึงจะเป็นไปตามมาตรฐานการให้บริการที่จำเป็นขั้นพื้นฐานนั้นจะต้องมีใช้ผู้รับผิดชอบตนเอง แต่จะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกรณีนั้น เพื่อให้การกำหนดดังกล่าวเป็นไปอย่างปราศจากอคติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในกรณีดังกล่าวจะต้องเป็นไปอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ จะต้องเป็นการใช้อำนาจในกรณีที่มีการนัดหยุดงานนั้นส่งผลกระทบต่อประเทศอย่างร้ายแรงเท่านั้น แต่สำหรับการนัดหยุดงานที่ยืดเยื้อเป็นเวลานาน หากมิได้เป็นการกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศอย่างร้ายแรงแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ไม่สามารถเข้ามาแทรกแซงการนัดหยุดงานดังกล่าวโดยใช้มาตรานี้ได้⁶²⁵

ตัวอย่างเช่น ในการนัดหยุดงานครั้งใหญ่ของสหภาพแรงงานในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2002 รัฐบาลได้ประกาศพระราชกำหนดเพื่อประกันการให้บริการขั้นต่ำสำหรับกิจการขนส่งและการสื่อสาร ให้คงให้บริการอยู่ร้อยละ 20 - 30⁶²⁶ ทำให้ในระหว่างการประท้วงนั้น ยังคงมีการให้บริการเที่ยวบินของสายการบินถึงร้อยละ 20 และมีการให้บริการของรถไฟฟ้าถึงร้อยละ 40

⁶²⁴ It is not necessary to define in a detailed manner here what should be understood by essential services. In an initial approach, such as that which this Judgment makes art. 28 of the Constitution, the interpretation of this formula would of necessity need to be non specific. It is therefore more appropriate for the Court to be making the corresponding declarations with respect to each one of the special cases which may arise in future through the corresponding review appeals.

⁶²⁵ See Spanish Constitutional Court Judgement No. 11/1981 (8 April 1981).

⁶²⁶ The right to strike in essential services: economic implications, Working Papers, 2005 ordinary session (Third part) 20-24 June 2005 Doc. No. 10546, pp. 74-75.

ศาลแรงงานของราชอาณาจักรสเปนยังได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการนัดหยุดงานตาม Labour Relations Royal Decree Act 17/1977 ในคำพิพากษา ทั้งนี้ เนื่องจากตัวบทกฎหมายมิได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าการนัดหยุดงานลักษณะใดเป็นการนัดหยุดงานที่ขัดแย้งต่อกฎหมาย ดังนั้น การศึกษาในเรื่องการนัดหยุดงานของราชอาณาจักรสเปนว่าการนัดหยุดงานลักษณะใดจะทำได้หรือไม่ จึงต้องศึกษารายละเอียดและขั้นตอนการนัดหยุดงานที่ถูกต้องตามกฎหมายก่อน และจึงจะสามารถศึกษาต่อไปได้ว่าการนัดหยุดงานแบบใดเป็นการนัดหยุดงานที่ขัดต่อกฎหมาย โดยอาศัยการพิจารณาจากการนัดหยุดงานที่ไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้⁶²⁷

การนัดหยุดงานตามแนวคำพิพากษาของศาลแรงงาน กำหนดให้การนัดหยุดงานมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

- 1) ต้องเป็นการหยุดทำงานของลูกจ้างที่เกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้องเท่านั้น ดังนั้น การกระทำรูปแบบอื่น เช่น การถ่วงงาน เหล่านี้เป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายเนื่องจากมิใช่การนัดหยุดงานตามที่กฎหมายกำหนดไว้⁶²⁸
- 2) การนัดหยุดงานจะต้องเป็นการหยุดงานร่วมกันของลูกจ้างหลายคนด้วย หากเป็นการหยุดงานของคนใดคนหนึ่งก็มิใช่การนัดหยุดงาน⁶²⁹
- 3) การนัดหยุดงานจะต้องเป็นการหยุดทำงานชั่วคราวเท่านั้น ไม่ใช่การสิ้นสุดสัญญาจ้างแรงงาน
- 4) การนัดหยุดงานนั้นต้องเกิดจากการตัดสินใจนัดหยุดงานของลูกจ้างเอง มิใช่การหยุดทำงานจากการปิดงานของนายจ้าง

⁶²⁷ Manuel Alonso Olea & Fermin Rodríguez-Sañudo. Labour Law in Spain. p. 145.

⁶²⁸ Ibid. (Activities such as the occupation of the work place or sit-down strikes; working-to-rule or go-slow strikes; strikes in which employees stop working by departments in rotation or sequence; all of these are illegal strikes precisely because they do not consist of a simple suspension of work.).

⁶²⁹ Ibid.

นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญของราชอาณาจักรสเปนยังได้มีการวางแนวทางเกี่ยวกับเรื่องการนัดหยุดงานไว้ว่าการนัดหยุดงานจะต้องเป็นการนัดหยุดงานที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการข้อตกลงสภาพการจ้าง หากมีวัตถุประสงค์ทางการเมืองแล้วการนัดหยุดงานนั้นจะมีใช้การนัดหยุดงานตามที่กฎหมายกำหนดให้ทำได้⁶³⁰ ส่วนการที่กฎหมายกำหนดให้การนัดหยุดงานจะต้องเป็นการนัดหยุดงานเพื่อปกป้องผลประโยชน์โดยตรงของผู้นัดหยุดงานเองเท่านั้น และห้ามลูกจ้างนัดหยุดงานเพื่อแสดงความเห็นใจกับลูกจ้างอื่น (solidarity strike) ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยในเรื่องข้อกำหนดนี้ว่าเป็นข้อกำหนดที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ⁶³¹

ส่วนในประเด็นเรื่องของกิจการใดที่เป็นกิจการที่สำคัญ (essential services) ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้จะต้องคงดำเนินการขั้นต่ำไว้นั้น ศาลรัฐธรรมนูญตีความในเรื่องนี้ว่าจะต้องเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับสิทธิที่รัฐธรรมนูญคุ้มครอง เช่น กิจการเกี่ยวกับชีวิตร่างกาย สุขอนามัย ข้อมูลข่าวสาร ความปลอดภัย เป็นต้น⁶³²

ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยว่าการกำหนดให้มีการระงับข้อพิพาททางด้านแรงงานโดย public arbitration นั้น เป็นข้อกำหนดที่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญในเรื่องสิทธิในการเจรจาต่อรอง ซึ่งเป็นสิทธิที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่หากเป็นการระงับข้อพิพาทแรงงานแบบบังคับ (compulsory arbitration) จะเป็นการระงับข้อพิพาทแรงงานที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจของประเทศและเกี่ยวกับสิทธิพื้นฐานของประชาชนที่รัฐจะต้องให้ความคุ้มครอง เหล่านี้แล้วศาลรัฐธรรมนูญวางแนวทางว่าไม่เป็นการกำหนดที่ขัดต่อหลักการเรื่องสิทธิในการเจรจาต่อรองที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ⁶³³

⁶³⁰ Ibid. p. 146.

⁶³¹ Ibid. p. 147.

⁶³² Ibid.

⁶³³ Ibid. p. 158.

4.1.2 มาตรฐานและความชอบของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

การศึกษามาตรฐานและความชอบของกฎหมายต่าง ๆ ในประเทศไทย ในโครงการวิจัยนี้ ได้ศึกษาในระดับกฎหมายต่างประเทศและในระดับกฎหมายรัฐธรรมนูญไทย กล่าวคือ ในระดับกฎหมายต่างประเทศ จะศึกษาทั้งในระดับกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งศึกษาจากหลักกฎหมายแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ทั้ง 5 ประเทศ ทั้งนี้ จะศึกษาเปรียบเทียบเฉพาะหลักกฎหมายแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเท่านั้น ส่วนการศึกษาแนวทางของศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปในบทที่ 3 เป็นเพียงการแสดงให้เห็นตัวอย่างแนวทางปฏิบัติของประเทศอื่น ๆ เท่านั้น แต่จะไม่นำมาเป็นหลักในการเปรียบเทียบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายไทย เนื่องจากประเทศไทยไม่ได้เป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปจึงไม่มีผลผูกพันตามแนวคำวินิจฉัยของศาลยุโรป นอกจากนี้ แม้ว่าปัจจุบันประเทศไทยจะเป็นสมาชิกของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) แต่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนก็ยังไม่มีความหมายกลางดั่งเช่นสหภาพยุโรปที่เป็นแนวทางให้ประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตาม อีกทั้งยังไม่มีหน่วยงานกลางที่มีลักษณะคล้ายกับศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปที่สามารถวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายภายในของประเทศสมาชิก การศึกษาในส่วนของมาตรฐานแรงงานตามหลักสากลจึงวางขอบเขตการศึกษาไว้เฉพาะในส่วนของมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเท่านั้น

(ก) ตามหลักกฎหมายในต่างประเทศ

บทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการรวมกลุ่มของข้าราชการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นั้น มีเพียงมาตราเดียวคือ มาตรา 43 บัญญัติว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน และความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ และต้องไม่มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการรวมกลุ่มนั้น ให้เป็นไปตาม

ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา” ซึ่งเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว จะสามารถแยกพิจารณาได้ 2 ระดับ คือ

1) ระดับมาตรฐานกฎหมายแรงงานตามหลักสากล

ตามหลักการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ กำหนดให้ลูกจ้างทุกคน มีสิทธิในการจัดตั้งองค์กรและรวมกลุ่มกันอย่างเสรี ไม่ว่าจะลูกจ้างคนนั้นจะทำงาน ในวิชาชีพใด จะเป็นข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเป็นลูกจ้างภาคเอกชนก็ตาม ต้องได้รับสิทธิดังกล่าวทั้งสิ้น⁶³⁴ การที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มได้นั้น เป็นข้อกำหนด ที่สอดคล้องกับหลักการตามหลักมาตรฐานกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ หากแต่พบว่าปัจจุบันมีเพียงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 พระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 และ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 เท่านั้นที่ให้สิทธิข้าราชการ รวมกลุ่มได้ ซึ่งนอกจากกฎหมายทั้ง 4 ฉบับนี้แล้ว ก็ยังไม่มีกฎหมายอื่นในระดับ พระราชบัญญัติที่กำหนดให้ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่น ๆ รวมกลุ่มกันได้ ดังนั้น ในส่วนของการให้รวมกลุ่มกันของข้าราชการตามพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ เองนั้นจึงไม่มีประเด็นในเรื่องความชอบของกฎหมาย ตามมาตรฐานสากล แต่การไม่มีกฎหมายกำหนดให้สิทธิการรวมกลุ่มแก่ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่น ๆ ที่ไม่ได้อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือนฯ อาจนำไปสู่ประเด็นเรื่องความสอดคล้องของมาตรฐานของ องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้

ส่วนข้อกำหนดที่ห้ามมิให้ข้าราชการพลเรือนรวมกลุ่มหากการรวมกลุ่มนั้น กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำ บริการสาธารณะนั้น เป็นข้อกำหนดที่ไม่ขัดต่อหลักการมาตรฐานกฎหมายแรงงาน สากล เนื่องจากโดยปกติแล้ว เพียงแค่การรวมกลุ่มยังไม่สามารถนำไปสู่ผลกระทบต่อ

⁶³⁴ The 300th Report, Case no. 1844, para. 240; the 334th Report, Case no. 2222, para. 206.

ประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดการบริการสาธารณะได้ การรวมกลุ่มจะนำไปสู่ผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดการบริการสาธารณะได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการกิจกรรมทางแรงงานสัมพันธ์ของกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นการเจรจาต่อรองหรือการนัดหยุดงาน ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ มิได้กำหนดรายละเอียดในเรื่องนี้ไว้ ก็แสดงว่ายังไม่มียกข้อยกเว้นในการจำกัดการรวมกลุ่มของข้าราชการกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นพิเศษ จึงไม่ถือว่าการกำหนดดังกล่าวขัดต่อหลักมาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

ข้อกำหนดให้การรวมกลุ่มของข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ จะต้องไม่มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง เป็นข้อกำหนดที่ไม่ขัดต่อมาตรฐานของกฎหมายแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เนื่องจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้วางแนวทางคำวินิจฉัยในเรื่องวัตถุประสงค์ของการรวมกลุ่มอย่างชัดเจนว่าจะต้องเป็นการรวมกลุ่มเพื่อรักษาผลประโยชน์ของสมาชิกทางด้านแรงงานอย่างแท้จริง แม้สหภาพแรงงานจะมีส่วนร่วมทางกิจกรรมทางการเมืองได้บ้าง แต่สหภาพแรงงานก็ไม่สามารถละเลยวัตถุประสงค์หลักของสหภาพและไม่สามารถมุ่งดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองเป็นหลักได้⁶³⁵ ดังนั้น การกำหนดห้ามมิให้ข้าราชการพลเรือนรวมกลุ่มโดยมีวัตถุประสงค์ทางการเมืองนั้นจึงเป็นข้อกำหนดที่สอดคล้องกับมาตรฐานกฎหมายแรงงานตามหลักสากลแล้ว

โดยสรุปแล้ว บทบัญญัติมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ขอบด้วยหลักกฎหมายแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ หากแต่บทบัญญัติดังกล่าวบังคับใช้เฉพาะกับข้าราชการบางประเภทที่มีกฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น จึงอาจมีประเด็นปัญหาเรื่องความชอบด้วยหลักแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศได้หากไม่มีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดกฎเกณฑ์เรื่องสิทธิการรวมกลุ่มให้กับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่น แม้ว่าจะเป็น

⁶³⁵ The 2006 Digest of decision and principle of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, para. 502, hereinafter the 2006 Digest.

กิจการที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะหรือความสงบของประเทศก็ตาม ทั้งนี้ยกเว้น แต่เพียงแต่ข้าราชการทหารและตำรวจเท่านั้น ที่กำหนดให้มีหลักเกณฑ์และข้อจำกัด เกี่ยวกับการรวมกลุ่มแตกต่างจากข้าราชการประเภทอื่น ๆ ได้

2) ระดับมาตรฐานกฎหมายแรงงานในต่างประเทศ

เมื่อเทียบกับกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ทั้ง 5 ประเทศ พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 พบว่าแต่ละประเทศมีรายละเอียดบทบัญญัติ ในเรื่องการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม ทุกประเทศล้วนให้สิทธิข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการรวมกลุ่ม เพียงแต่ บางประเทศมีการกำหนดยกเว้นข้าราชการบางประเภทมิให้รวมกลุ่ม และมี รายละเอียดขอบเขต วิธีการ และเงื่อนไขที่แตกต่างกันไป

ดังนั้น หากพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เทียบกับประเทศต่าง ๆ แล้ว พบว่าประเทศไทย มีบทบัญญัติเรื่องการรวมกลุ่มของข้าราชการที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของประเทศ ต่าง ๆ ทั้ง 5 ประเทศ

(ข) ตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ

บทบัญญัติมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นบทบัญญัติที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 64 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่ทั้งนี้ ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการ จัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” เมื่อพิจารณาจากถ้อยคำใน บทบัญญัติมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 พบว่าเป็นการใช้ถ้อยคำที่มีเนื้อหาทำนองเดียวกันกับรัฐธรรมนูญ ทำให้สรุปได้ว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 สอดคล้องกับ รัฐธรรมนูญ และถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะมีได้บัญญัติให้สิทธิข้าราชการไว้โดยเฉพาะ ในวรรคสอง เนื้อหาในวรรคแรกซึ่งรับรองสิทธิการรวมกลุ่มของประชาชนทุกคน

ก็น่าจะเพียงพอแล้วในการให้สิทธิข้าราชการในการรวมกลุ่มได้ เนื่องจากข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐก็เป็นประชาชนชาวไทยที่ต้องได้รับสิทธิเช่นเดียวกับประชาชนคนอื่น หากแต่อาจมีข้อจำกัดในเรื่องของประสิทธิภาพในการบริหารงานแผ่นดินและการบริการสาธารณะได้ ดังนั้น การให้สิทธิในการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จึงขอด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

4.1.3 มาตรฐานและความชอบของร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ.

ร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 64 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และ มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวยังคงมีความขัดแย้งกับหลักการตามกฎหมายแรงงานสากลบางประการดังต่อไปนี้

(ก) ตามหลักกฎหมายในต่างประเทศ

เมื่อพิจารณาจากร่างกฎหมายดังกล่าวแล้ว จะสามารถแยกพิจารณาได้ 2 ระดับ คือ

1) ระดับมาตรฐานกฎหมายแรงงานตามหลักสากล

ในเรื่องของการกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญสามารถรวมกลุ่มกันได้ สอดคล้องกับหลักการกฎหมายแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่กำหนดให้ลูกจ้างทุกคนต้องมีสิทธิในการจัดตั้งองค์กรและรวมกลุ่มกันอย่างเสรี โดยไม่ว่าลูกจ้างคนนั้นจะทำงานในวิชาชีพใด และเป็นข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือลูกจ้างภาคเอกชนก็ตาม⁶³⁶ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงขอบเขตใน

⁶³⁶ The 300th Report, Case no. 1844, para. 240; the 334th Report, Case no. 2222, para. 206.

การรวมกลุ่ม พบว่า ร่างพระราชกฤษฎีกาฯ กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญ เท่านั้นที่สามารถรวมกลุ่มได้⁶³⁷ โดยสามารถรวมกลุ่มจัดตั้งเป็นสหภาพข้าราชการได้ เฉพาะข้าราชการพลเรือนด้วยตนเอง ข้าราชการที่สังกัดกรมเดียวกัน สังกัดกระทรวงเดียวกัน หรือภูมิภาคในจังหวัดเดียวกัน⁶³⁸ และวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสหภาพต้อง เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาฯ เท่านั้น⁶³⁹

การกำหนดให้เฉพาะข้าราชการพลเรือนด้วยตนเอง ข้าราชการที่สังกัด กรมเดียวกัน สังกัดกระทรวงเดียวกัน หรือภูมิภาคในจังหวัดเดียวกันเท่านั้นที่จะ สามารถจัดตั้งสหภาพได้ เป็นข้อกำหนดที่ขัดต่อหลักการของกฎหมายแรงงานของ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ กล่าวคือ หลักการรวมกลุ่มที่องค์การแรงงาน ระหว่างประเทศกำหนดไว้ จะต้องเป็นการรวมกลุ่มที่ไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นลูกจ้าง ของนายจ้างคนเดียวเท่านั้น และได้เคยมีแนวคำวินิจฉัยในเรื่องการรวมกลุ่มของ ข้าราชการไว้โดยตรงว่า การกำหนดการรวมกลุ่มของข้าราชการ จะสามารถกำหนด ให้ข้าราชการที่ทำงานประเภทเดียวกันรวมกลุ่มกันได้ แต่การกำหนดดังกล่าวจะต้อง ไม่สร้างเงื่อนไขให้ข้าราชการที่จะเข้ามารวมกลุ่มกันนั้นจะต้องทำงานอยู่ในกระทรวง กรม หรือภูมิภาคเดียวกันเท่านั้น⁶⁴⁰ ดังนั้น การกำหนดตามมาตรา 5 แห่งร่าง พระราชกฤษฎีกาฯ ที่กำหนดให้เฉพาะข้าราชการที่สังกัดกรมเดียวกัน สังกัด กระทรวงเดียวกัน หรือภูมิภาคในจังหวัดเดียวกันเท่านั้นที่จะสามารถจัดตั้งสหภาพ ได้จึงเป็นข้อกำหนดที่ขัดแย้งต่อหลักเสรีภาพในการรวมกลุ่มขององค์การแรงงาน ระหว่างประเทศ

⁶³⁷ มาตรา 3 ร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ.

⁶³⁸ มาตรา 5 ร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ.

⁶³⁹ มาตรา 6 ร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ.

⁶⁴⁰ The 2006 Digest, para. 337.

สำหรับจำนวนผู้ก่อตั้งองค์กรและจำนวนสมาชิกนั้น ร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. กำหนดให้สหภาพข้าราชการต้องมีสมาชิกไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของข้าราชการที่มีสิทธิเป็นสมาชิกสหภาพข้าราชการนั้น⁶⁴¹ โดยให้ข้าราชการที่มีสิทธิเป็นสมาชิกสหภาพข้าราชการประเภทนั้นไม่น้อยกว่า 10 คนเป็นผู้เริ่มก่อตั้ง และยื่นคำขอรับหนังสือรับรองการจัดตั้งสหภาพข้าราชการต่อนายทะเบียนพร้อมข้อบังคับของสหภาพข้าราชการและบัญชีรายชื่อและลายมือชื่อของข้าราชการซึ่งแสดงความจำนงเข้าเป็นสมาชิกสหภาพข้าราชการนั้น⁶⁴² การกำหนดวิธีการและเงื่อนไขเช่นนี้ หากพิจารณาจากตัวเลขที่กำหนดไว้แล้วพบว่าไม่ขัดแย้งต่อหลักการตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เนื่องจากได้เคยมีแนววินิจฉัยของคณะกรรมการสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มว่าการกำหนดเกณฑ์เกี่ยวกับจำนวนผู้ก่อตั้งและสมาชิกของสหภาพ ประเทศต่าง ๆ สามารถกำหนดจำนวนตัวเลขที่แน่นอนสำหรับผู้จัดตั้งหรือจำนวนสมาชิกได้ ต้องไม่เป็นการกำหนดที่เป็นอุปสรรคในการจัดตั้งสหภาพมากจนเกินไป⁶⁴³

ที่ผ่านมา ได้เคยมีคำวินิจฉัยว่าการกำหนดให้จะต้องมีสมาชิกเป็นลูกจ้างจำนวนมากว่าร้อยละ 30 ของลูกจ้างที่มีสิทธิเข้าร่วมเป็นสมาชิกทั้งหมดนั้น เป็นข้อกำหนดที่สูงเกินไป⁶⁴⁴ และขัดต่อหลักของเสรีภาพการรวมกลุ่ม ในกรณีร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. หากพิจารณา มาตรา 11 ที่กำหนดให้ข้าราชการผู้มีสิทธิไม่น้อยกว่า 10 คนเป็นผู้เริ่มก่อตั้งและสหภาพข้าราชการต้องมีสมาชิกไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของข้าราชการที่มีสิทธิเป็นสมาชิกสหภาพข้าราชการนั้น ควบคู่ไปกับมาตรา 5 ของร่างพระราชกฤษฎีกาฯ ซึ่งกำหนดให้ผู้ที่จะเข้าเป็นสมาชิกสหภาพได้จะต้องเป็นผู้ที่สังกัดกรมเดียวกัน สังกัดกระทรวงเดียวกัน หรือภูมิภาคในจังหวัดเดียวกันเท่านั้น วิเคราะห์ที่ได้ว่าการกำหนดให้สหภาพข้าราชการต้องมีสมาชิกไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของข้าราชการ

⁶⁴¹ มาตรา 11 ร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ.

⁶⁴² มาตรา 12 ร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ.

⁶⁴³ Giving Globalization a Human Face, para. 89.

⁶⁴⁴ The 306th Report, Case no. 1862, para. 102; the 337th Report, Case no. 2327, para. 200.

ที่มีสิทธิเป็นสมาชิกสหภาพข้าราชการนั้น อาจทำให้การจัดตั้งสหภาพของหน่วยงานระดับใหญ่ที่มีจำนวนข้าราชการมากเป็นไปได้ยากเนื่องจากหากต้องการรวมสมาชิกให้ถึงร้อยละ 20 ของจำนวนข้าราชการทั้งหมดในหน่วยงานนั้น อาจต้องรวบรวมข้าราชการจำนวนมากเกินไป ดังนั้น เมื่อพิจารณามาตรา 5 ประกอบกับมาตรา 11 แล้ว การกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวอาจขัดต่อหลักเสรีภาพในการรวมกลุ่มตามมาตรฐานของกฎหมายแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศได้เนื่องจากเป็นข้อกำหนดที่เป็นอุปสรรคในการจัดตั้งสหภาพมากจนเกินไป

ในประเด็นการเจรจาต่อรอง การนัดหยุดงานหรือการดำเนินการใด ๆ อันเป็นการใช้อำนาจทางแรงงานสัมพันธ์ของข้าราชการตามร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. พบว่ามีได้กำหนดให้อำนาจสหภาพข้าราชการในการเจรจาต่อรอง และมีบทบัญญัติห้ามมิให้มีการนัดหยุดงานภายใต้ร่างพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ในมาตรา 10 โดยกำหนดห้ามมิให้ดำเนินการให้สมาชิกสหภาพข้าราชการ ทำการนัดหยุดงาน ปล่อยงาน ถ่วงงาน หรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการประท้วงต่อทางราชการ หรือมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งหากดำเนินการต้องห้ามดังกล่าว นายทะเบียนก็มีอำนาจสั่งให้เลิกสหภาพข้าราชการได้⁶⁴⁵

การกำหนดห้ามมิให้ข้าราชการเจรจาต่อรองและห้ามมิให้หยุดงานเช่นนี้เป็นข้อกำหนดที่ขัดต่อหลักการตามมาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เนื่องจากได้เคยมีแนวคำวินิจฉัยในเรื่องนี้ว่านอกจากข้าราชการทหาร ตำรวจและข้าราชการฝ่ายปกครองแล้ว ลูกจ้างทุกประเภทไม่ว่าจะทำงานในภาครัฐหรือภาคเอกชนจะต้องได้รับสิทธิในการเจรจาต่อรองทั้งสิ้น⁶⁴⁶ นอกจากนี้ยังกำหนดเพิ่มเติมอีกด้วยว่าเจ้าหน้าที่ในราชทัณฑ์ พนักงานดับเพลิง ลูกจ้างชั่วคราว ลูกจ้างเหมาค่าแรง เกษตรกร ลูกจ้างคนต่างด้าว เหล่านี้ล้วนต้องได้รับสิทธิในการเจรจาต่อรอง⁶⁴⁷ และในส่วนของกรณีนัดหยุดงาน ได้มีคำวินิจฉัยตีความของการนัดหยุดงานว่าเป็นการใช้สิทธิตามมาตรา 3 และมาตรา 10 แห่งอนุสัญญาขององค์การแรงงาน

⁶⁴⁵ มาตรา 48 ร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ.

⁶⁴⁶ Giving Globalization a Human Face, para. 209.

⁶⁴⁷ Ibid.

ระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87⁶⁴⁸ นอกจากนี้ คณะกรรมการฯ ยังกำหนดว่าเสรีภาพในการรวมกลุ่มนั้นไม่จำกัดเฉพาะความอิสระในการเลือกว่าจะรวมกลุ่มหรือไม่เท่านั้น แต่ยังรวมถึงการที่บุคคลเหล่านั้นจะสามารถดำเนินการใด ๆ ภายใต้กฎหมายเพื่อปกป้องผลประโยชน์ร่วมกันด้วย⁶⁴⁹ ดังนั้น การนัดหยุดงานจึงเป็นสิทธิที่ได้รับการคุ้มครองภายใต้อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ทั้งนี้ เนื่องจากการนัดหยุดงานเป็นกิจกรรมประเภทหนึ่งของการรวมกลุ่ม การนัดหยุดงานจึงควรได้รับการคุ้มครองเช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม เคยมีแนวทางคำวินิจฉัยกำหนดยกเว้นมิให้นัดหยุดงานในงานบางประเภท ไม่ว่าจะเป็นงานอันเป็นการบริการสาธารณะ⁶⁵⁰ งานที่มีความจำเป็น เช่น ราชทัณฑ์⁶⁵¹ ดับเพลิง⁶⁵² โรงพยาบาล⁶⁵³ เป็นต้น เหล่านี้ คณะกรรมการฯ ได้วางหลักวินิจฉัยไว้อย่างชัดเจนว่าสามารถจำกัดห้ามนัดหยุดงานได้ และการจำกัดเช่นนี้ไม่เป็นการขัดกับหลักการพื้นฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศในเรื่องเสรีภาพในการรวมกลุ่ม⁶⁵⁴

จากการเปรียบเทียบมาตรฐานกฎหมายแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ กับบทบัญญัติในร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. พบว่าบทบัญญัติในร่างพระราชกฤษฎีกาฯ ยังขัดแย้งกับหลักมาตรฐานกฎหมายแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศอยู่หลายประการ ทั้งนี้ ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะยังไม่ให้สัตยาบันอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 ก็ตาม แต่อนุสัญญาทั้งสองฉบับดังกล่าวก็เป็นอนุสัญญาหลักที่รัฐสมาชิกจะต้องถือปฏิบัติตาม การร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับอนุสัญญาทั้งสองฉบับจึงเป็นเรื่องที่สำคัญ และเป็นการเตรียมพร้อมของประเทศไทยในการให้สัตยาบันอนุสัญญาทั้งสองฉบับนี้ด้วย

⁶⁴⁸ Ibid. para. 117; the 2006 Digest, para. 523.

⁶⁴⁹ The 2006 Digest, para. 529.

⁶⁵⁰ Ibid, para. 572-80.

⁶⁵¹ The 336th Report, Case no. 2383, para.767.

⁶⁵² The 321st Report, Case no. 2066, para.336.

⁶⁵³ The 338th Report, Case no. 2399, para.1171.

⁶⁵⁴ The 2006 Digest, para. 581-94.

2) ระดับมาตรฐานกฎหมายแรงงานในต่างประเทศ

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศต่าง ๆ ทั้ง 5 ประเทศแล้ว พบว่าประเทศไทยมีการกำหนดให้สิทธิข้าราชการในการดำเนินการทางแรงงานสัมพันธ์แคบกว่าประเทศส่วนใหญ่ กล่าวคือ ในประเทศมาเลเซีย ข้าราชการอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกับลูกจ้างในภาคเอกชน ทำให้ข้าราชการสามารถนัดหยุดงานได้ และแม้ประเทศมาเลเซียจะไม่มีอำนาจข้าราชการในการต่อรองโดยตรงกับรัฐ แต่ก็กำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการเพื่อเป็นตัวแทนข้าราชการในการต่อรองกับรัฐ สำหรับสาธารณรัฐฝรั่งเศสและราชอาณาจักรสเปนแล้ว พบว่า ทั้งสองประเทศนี้ให้สิทธิข้าราชการในการเจรจาต่อรองและนัดหยุดงานได้ โดยกำหนดกลไกเรื่องการให้บริการขั้นต่ำไว้เพื่อมิให้ขาดความต่อเนื่องในการให้บริการสาธารณะ ส่วนสหรัฐอเมริกาเงื่อนไขในการดำเนินการทางแรงงานสัมพันธ์นั้นจะขึ้นอยู่กับแต่ละมลรัฐ แต่อย่างไรก็ตาม แม้บางมลรัฐจะห้ามมิให้มีการนัดหยุดงาน แต่กฎหมายของสหรัฐอเมริกาก็ได้สร้างกลไกในการระงับข้อพิพาทแรงงานในภาครัฐไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น เมื่อเทียบร่างพระราชกฤษฎีกา กับมาตรฐานของกฎหมายทั้ง 4 ประเทศนี้ พบว่าบทบัญญัติของร่างพระราชกฤษฎีกา ให้รับรองสิทธิในทางแรงงานสัมพันธ์ของข้าราชการต่ำกว่าบทบัญญัติของทั้ง 4 ประเทศนี้มาก

แต่เมื่อเทียบกับประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นประเทศที่จำกัดสิทธิในการเจรจาต่อรองและการนัดหยุดงานของข้าราชการโดยเด็ดขาด โดยภาพรวมแล้วพิจารณาได้ว่ารายละเอียดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในร่างพระราชกฤษฎีกา นี้ น่าจะคล้ายคลึงกับบทบัญญัติของประเทศญี่ปุ่นมากที่สุด ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นก็กำหนดรับรองสิทธิในการรวมกลุ่มไว้กว้าง ๆ คล้ายกับรัฐธรรมนูญของประเทศไทย และกฎหมายลำดับรองก็กำหนดบทบัญญัติห้ามมิให้ข้าราชการเจรจาต่อรองและนัดหยุดงานโดยเด็ดขาด การกำหนดบทบัญญัติเช่นนี้ ได้เคยมีผู้คัดค้านสู่ศาลเพื่อให้วินิจฉัยถึงความชอบด้วยกฎหมายของข้อจำกัดดังกล่าวว่าเป็นการจำกัดที่ขัดต่อหลักการในรัฐธรรมนูญหรือไม่ และศาลก็ได้วางหลักในเรื่องนี้ไว้อย่างชัดเจนว่าการจำกัดมิให้ข้าราชการเจรจาต่อรองและนัดหยุดงานนั้น ไม่ขัดต่อหลักการของกฎหมายรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด เนื่องจากเงินเดือนของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมาจากเงินภาษีของประเทศ ดังนั้น สภาพการทำงานของข้าราชการและ

เจ้าหน้าที่ของรัฐ ควรกำหนดโดยปัจจัยทางการเมือง งบประมาณ และสังคม ซึ่งการกำหนดดังกล่าวจะต้องผ่านกระบวนการต่าง ๆ ทางกฎหมาย ทำให้การต่อรองจากกลไกทางแรงงานสัมพันธ์โดยข้าราชการเองไม่สามารถทำได้ในภาครัฐ⁶⁵⁵ และการต่อรองเป็นการกระทำที่ขัดแย้งกับหลักการประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา และหลักการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ นอกจากนี้ ศาลยังให้เหตุผลต่อไปอีกว่าสถานะของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความแตกต่างจากลูกจ้างทั่วไป เนื่องจากข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้รับผลกระทบจากกลไกทางการตลาดดังเช่นในภาคเอกชนที่จะมีกลไกทางการตลาดเข้ามาเกี่ยวข้อง⁶⁵⁶ แต่แม้ว่าข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะไม่ได้รับสิทธิในการกระทำทางแรงงานสัมพันธ์เช่นเดียวกับลูกจ้างในภาคเอกชน กฎหมายก็ได้กำหนดให้สิทธิพิเศษอื่น ๆ เข้ามาชดเชย กล่าวคือ กำหนดให้มีการตั้ง National Personnel Agency เพื่อทำหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะแก่สภาในการกำหนดสภาพการจ้างให้เหมาะสมกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น ถึงแม้ว่าข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะไม่มีสิทธิในการเข้าไปต่อรองได้โดยตรง แต่ก็มีกลไกการปรับปรุงสภาพการจ้างให้เหมาะสมโดยผ่านตัวแทนที่รัฐบาลแต่งตั้ง⁶⁵⁷

ดังนั้น จากการศึกษากฎหมายของประเทศญี่ปุ่นที่คล้ายคลึงกับร่างพระราชกฤษฎีกา ของประเทศไทยมากที่สุด พบว่าแม้ประเทศญี่ปุ่นจะกำหนดห้ามมิให้ข้าราชการใช้สิทธิในการเจรจาต่อรองและนัดหยุดงาน แต่ประเทศญี่ปุ่นก็ได้กำหนดกลไกการตั้งตัวแทนในการเจรจาต่อรอง เพื่อปรับปรุงสภาพการจ้างและสิทธิประโยชน์ของข้าราชการให้เหมาะสมกับสภาพสังคม ในขณะที่ร่างพระราชกฤษฎีกา ของประเทศไทยกำหนดห้ามข้าราชการเจรจาต่อรอง แต่ร่างพระราชกฤษฎีกา ของประเทศไทยก็มีได้กำหนดกลไกตั้งตัวแทนในการเจรจาต่อรองไว้ดังเช่นประเทศญี่ปุ่น

⁶⁵⁵ Ryuichi Yamakawa. (2013) Japan's Collective Labor Relations law in the Public Sector: Constitutional Conflict between Union Rights and Democracy. Comparative Labor Law & Policy Journal, Vol. 34, p. 359.

⁶⁵⁶ Ibid.

⁶⁵⁷ Ibid. p. 360.

(ข) ตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้สิทธิข้าราชการในการรวมกลุ่มไว้อย่างไม่ละเมิดนัก ประกอบกับยังไม่เคยมีคดีขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องการจำกัดขอบเขตการใช้สิทธิในการรวมกลุ่มของข้าราชการ ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญยังไม่เคยวางหลักการพิจารณาคดีในเรื่องนี้ไว้ ดังนั้น ศาลจึงมีอิสระในการตีความขอบเขตการจำกัดสิทธิได้ภายใต้เงื่อนไขเรื่องประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ ประเด็นที่จะต้องให้ความสำคัญเป็นพิเศษคือประเด็นการตีความว่าอย่างไรถึงจะกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ

แม้การทำงานของข้าราชการจะมีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกับการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม แต่ความสำคัญของงานและความเกี่ยวเนื่องกับการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะของแต่ละประเภทของงานก็มีความแตกต่างกันไป หากศาลตีความอย่างกว้างก็จะทำให้ข้าราชการพลเรือนทุกประเภทจะไม่สามารถดำเนินกิจกรรมทางแรงงานสัมพันธ์ได้เลย เนื่องจากการดำเนินการของข้าราชการล้วนเกี่ยวเนื่องกับการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะทั้งสิ้น ไม่ว่าจะด้วยทางตรงหรือทางอ้อม เว้นแต่กรณีที่ศาลกำหนดให้มีการประกันการบริการขั้นต่ำไว้ ดังเช่นที่กำหนดไว้ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ราชอาณาจักรสเปน หรือประเทศมาเลเซีย กรณีนี้เห็นว่าแม้จะตีความอย่างกว้าง ข้าราชการก็จะสามารถนัดหยุดงานได้เนื่องจากการประกันการบริการสาธารณะขั้นต่ำจะทำให้การหยุดงานนั้นไม่กระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะ อย่างไรก็ตาม หากศาลรัฐธรรมนูญตีความบทบัญญัติอย่างแคบ ข้าราชการบางประเภทที่มีลักษณะของงานมิได้เกี่ยวข้องกับโดยตรงกับการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะ ก็ควรจะต้องได้สิทธิในการดำเนินกิจกรรมไม่ว่าจะรวมกลุ่มหรือแม้แต่นัดหยุดงาน เนื่องจากการรวมกลุ่มหรือหยุดงานของข้าราชการประเภทนี้ไม่ส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะโดยตรงแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากมาตรา 5 ของร่างพระราชกฤษฎีกา จะพบว่าบทบัญญัติได้กำหนดประเภทกลุ่มของสหภาพไว้ให้เฉพาะข้าราชการพลเรือนสามัญ

ข้าราชการที่สังกัดกรมเดียวกัน สังกัดกระทรวงเดียวกัน หรือภูมิภาคในจังหวัดเดียวกันรวมกันได้เท่านั้น ทำให้สหภาพที่เกิดขึ้นนั้นเป็นสหภาพที่มีขนาดใหญ่และประกอบไปด้วยข้าราชการหลายตำแหน่งที่ทำหน้าที่แตกต่างกันไป และสมาชิกบางส่วนมีภาระหน้าที่โดยตรงกับการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะ ดังนั้น ในทางปฏิบัติแล้วหากมีการกำหนดรูปแบบการรวมกลุ่มไว้ตายตัวดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 5 โดยไม่มีการนำหลักเรื่องการประกันการบริการสาธารณะขั้นต่ำเข้ามาใช้ การให้สิทธิในการเจรจาต่อรองและการนัดหยุดงานก็แทบจะไม่เกิดขึ้นได้เลย เนื่องจากการนัดหยุดงานของสหภาพเหล่านี้ แน่แน่นอนว่า จะต้องเกี่ยวข้องกับข้าราชการบางส่วนที่มีภาระหน้าที่โดยตรงกับการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะ การนัดหยุดงานของข้าราชการจึงต้องส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะไม่ว่าทางใดทางหนึ่งก็ตาม ดังนั้น หลักเรื่องการประกันการบริการสาธารณะขั้นต่ำจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนำมาใช้ควบคู่ไปกับการให้สิทธิการนัดหยุดงานของข้าราชการ เพื่อให้การนัดหยุดงานนั้นไม่มีผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะ และสามารถทำได้ตามรัฐธรรมนูญ

4.1.4 มาตรฐานและความชอบของพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543

(ก) ตามหลักกฎหมายในต่างประเทศ

ประเด็นในเรื่องมาตรฐานและความชอบด้วยกฎหมายของพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2543 นั้น มีหลายประเด็นที่คล้ายกับประเด็นในร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. โดยสามารถจำแนกเป็น 2 ระดับ ดังนี้

1) ระดับมาตรฐานกฎหมายแรงงานตามหลักสากล

การรวมกลุ่มตามกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์กำหนดให้ผู้มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจต้องเป็นลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจเดียวกันเท่านั้น⁶⁵⁸

⁶⁵⁸ มาตรา 41 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543.

ซึ่งข้อกำหนดเช่นนี้เป็นข้อกำหนดที่ขัดแย้งกับหลักการกฎหมายแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ที่กำหนดให้การรวมกลุ่มจะต้องเป็นการรวมกลุ่มที่ไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นลูกจ้างของนายจ้างคนเดียวกันเท่านั้นตามที่ได้อธิบายไว้แล้วข้างต้น ดังนั้นการกำหนดให้พนักงานรัฐวิสาหกิจในรัฐวิสาหกิจเดียวกันเท่านั้นที่จะมีสิทธิรวมกลุ่มกันได้ จึงเป็นข้อกำหนดที่ขัดแย้งต่อหลักการของมาตรฐานแรงงานองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

สำหรับข้อกำหนดในการจัดตั้งสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ ที่กำหนดให้การจัดตั้งสหภาพแรงงานต้องมีสมาชิกไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ของลูกจ้างทั้งหมด⁶⁵⁹ มีประเด็นที่น่าพิจารณาว่าข้อกำหนดเหล่านี้เป็นข้อกำหนดที่ขัดต่อหลักการของมาตรฐานแรงงานองค์การแรงงานระหว่างประเทศหรือไม่ เนื่องจากการกำหนดการจัดตั้งสหภาพแรงงานต้องมีสมาชิกไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ของลูกจ้างทั้งหมด อาจทำให้การจัดตั้งสหภาพนั้นยากเกินไปสำหรับรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ เพราะจะต้องมีจำนวนสมาชิกขั้นต่ำจำนวนมากแต่การกำหนดให้ลูกจ้างคนหนึ่งจะเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานได้เพียงแห่งเดียวเท่านั้น⁶⁶⁰ และจะต้องเป็นลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจนั้นตลอดเวลาที่ยังเป็นสมาชิก⁶⁶¹ เหล่านี้ ยังไม่มีประเด็นในเรื่องความชอบด้วยกฎหมายตามมาตรฐานแรงงานองค์การแรงงานระหว่างประเทศ เนื่องจากยังไม่มีอนุสัญญาใดหรือคำวินิจฉัยใดห้ามข้อกำหนดดังกล่าว

สำหรับประเด็นเรื่องการใช้สิทธิทางแรงงานสัมพันธ์ของพนักงานรัฐวิสาหกิจ ก็ถูกจำกัดไว้ ไม่ให้สามารถใช้สิทธิได้อย่างเสรี โดยมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ได้กำหนดห้ามมิให้นายจ้างปิดงานหรือลูกจ้างนัดหยุดงานโดยเด็ดขาด ดังนั้น แม้ว่าพนักงานรัฐวิสาหกิจจะรวมกลุ่มกันได้ แต่ก็ยังไม่สิทธิในการนัดหยุดงาน ซึ่งการกำหนดเช่นนี้เป็นข้อกำหนดที่ขัดแย้งต่อมาตรฐานแรงงานองค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ได้กล่าวไปข้างต้นแล้วว่า สิทธิการนัดหยุดงานเป็นสิทธิที่ได้รับความคุ้มครองตามหลักกฎหมายแรงงานของ

⁶⁵⁹ มาตรา 42 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543.

⁶⁶⁰ มาตรา 43 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543.

⁶⁶¹ มาตรา 51 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543.

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ดังนั้น การห้ามการใช้สิทธิดังกล่าวเป็นการกำหนดข้อจำกัดที่ขัดแย้งต่อมาตรฐานสากล

อย่างไรก็ตาม หลักการของมาตรฐานแรงงานองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ก็ได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ให้ประเทศต่าง ๆ สามารถจำกัดสิทธิในการนัดหยุดงานได้ หากงานดังกล่าวเป็นงานที่มีความจำเป็น หรือเกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะ ดังนั้น แม้ว่างานส่วนใหญ่ของกิจการรัฐวิสาหกิจจะเป็นงานที่มีความจำเป็น หรือเกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะก็ตาม แต่การกำหนดไว้โดยรวมลักษณะนี้เป็น บทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานองค์การแรงงานระหว่างประเทศอยู่ ซึ่งหากจะบัญญัติให้สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ก็ควรจะกำหนดให้พนักงานรัฐวิสาหกิจสามารถหยุดงานได้หากงานประเภทนั้น ไม่ใช่งานที่มีลักษณะที่มีความจำเป็น หรือเกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะ ซึ่งการกำหนดเช่นนี้ ก็จะเป็นการมอบอำนาจให้ศาลเป็นผู้ตีความต่อไปว่ากิจการประเภทใดบ้างเป็นกิจการที่มีความจำเป็น หรือเกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะ

2) ระดับมาตรฐานกฎหมายแรงงานในต่างประเทศ

ประเทศส่วนใหญ่ที่ศึกษาในโครงการวิจัยนี้ ให้สิทธิเจ้าหน้าที่ของรัฐในการนัดหยุดงานได้ ยกเว้น ประเทศญี่ปุ่นที่อนุญาตให้เฉพาะลูกจ้างในภาครัฐนัดหยุดงานได้ แต่ข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจในประเทศญี่ปุ่นนั้น ยังไม่สามารถนัดหยุดงานได้ในปัจจุบัน ทั้งนี้ แนวการตีความของศาลฎีกาในประเทศญี่ปุ่น ตีความว่าข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจล้วนทำงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐทั้งสิ้น จึงกำหนดให้ทั้งข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจไม่มีสิทธิในการนัดหยุดงาน

แต่หากสังเกตจากลักษณะรัฐวิสาหกิจในประเทศญี่ปุ่น พบว่าประเทศญี่ปุ่นได้แปรรูปรัฐวิสาหกิจใหญ่ ๆ หลายรัฐวิสาหกิจไปเป็นกิจการของเอกชนแล้ว ไม่ว่าจะเป็นการรถไฟ การไปรษณีย์ ฯลฯ ทำให้ปัจจุบัน พนักงานรัฐวิสาหกิจในประเทศญี่ปุ่นที่ยังถูกจำกัดห้ามนัดหยุดงานนั้นมีจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับในอดีต ลูกจ้างในกิจการที่จำเป็นและเกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะที่ถูกแปรรูปเป็นกิจการของเอกชน ล้วนอยู่ภายใต้กฎหมายแรงงานเอกชน ทำให้ลูกจ้างเหล่านี้มีสิทธิในการ

นัดหยุดงานเช่นเดียวกับลูกจ้างเอกชนแล้ว ซึ่งแตกต่างจากลักษณะของรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยที่กฎหมายยังกำหนดให้กิจการที่จำเป็นและกิจการที่ให้บริการสาธารณะเหล่านี้เป็นกิจการรัฐวิสาหกิจอยู่ ทำให้ผู้ที่ทำงานในรัฐวิสาหกิจของไทยเหล่านี้ไม่สามารถใช้สิทธิในการนัดหยุดงานได้

(ข) ตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ

การพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2543 นั้น คล้ายกับการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของร่างพระราชกฤษฎีกา เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นการกำหนดให้สิทธิเจ้าหน้าที่ของรัฐในการรวมกลุ่มไว้อย่างไม่ละเอียดยนัก ประกอบกับยังไม่เคยมีคดีขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องการจำกัดขอบเขตการใช้สิทธิในการรวมกลุ่มของพนักงานรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น ศาลจึงมีอิสระในการตีความขอบเขตการจำกัดสิทธิได้ภายใต้เงื่อนไขเรื่องประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ

ในกรณีรัฐวิสาหกิจ หากพิจารณาจากลักษณะงานในรัฐวิสาหกิจแต่ละรัฐวิสาหกิจ จะพบว่ารัฐวิสาหกิจทั้งหลายส่วนมากล้วนดำเนินการอันเกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะทั้งสิ้น ดังนั้น การห้ามนัดหยุดงานของรัฐวิสาหกิจก็ย่อมทำได้ตามรัฐธรรมนูญเนื่องจากเหตุผลด้านต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่อย่างไรก็ตาม หากมีการกำหนดเงื่อนไขเรื่องมาตรฐานการให้บริการสาธารณะขั้นต่ำขึ้นมาในกฎหมายแล้ว การกำหนดห้ามมิให้นัดหยุดงานในภาครัฐวิสาหกิจก็อาจจะเป็นข้อกำหนดที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญได้

4.2 การใช้อำนาจฝ่ายบริหารในการจำกัดเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

4.2.1 หลักการทั่วไปของการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร

การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการจำกัดเสรีภาพในการรวมกลุ่มจะต้องใช้อำนาจไปตามขอบเขตที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ กำหนดให้ฝ่ายบริหารสามารถเข้ามาใช้

อำนาจในการจำกัดเสรีภาพได้มากน้อยแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับมาตรฐานของหลักกฎหมายนั้น ๆ ดังนี้

(ก) มาตรฐานตามหลักกฎหมายมหาชน

การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารตามหลักกฎหมายมหาชนนั้น จะต้องเป็นไปตามกฎหมาย นโยบายและความต้องการของประชาชน ดังนั้น แม้ว่าฝ่ายบริหารจะสามารถใช้ดุลพินิจได้ แต่การใช้ดุลพินิจก็ต้องเป็นไปตามความเหมาะสมภายใต้กฎหมายและจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของสาธารณะเป็นประการสำคัญ อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวของฝ่ายบริหารก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมเนื่องจากใช้ดุลพินิจอาจผิดไปจากเจตนารมณ์ความต้องการของประชาชนหรือเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ กฎหมายมหาชนจึงได้บัญญัติถึงกระบวนการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวไว้ เรียกว่า “นิติวิธีทางกฎหมายมหาชน”

นิติวิธีทางกฎหมายมหาชน แบ่งการตรวจสอบการใช้อำนาจออกเป็น 2 ลักษณะ คือ การตรวจสอบและการควบคุมการใช้อำนาจโดยองค์กรภายใน และการตรวจสอบและการควบคุมการใช้อำนาจโดยองค์กรภายนอก กล่าวคือ การตรวจสอบและการควบคุมการใช้อำนาจโดยองค์กรภายในเป็นการกำหนดกลไกการร้องทุกข์ และให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการออกคำสั่งนั้นร้องเรียนไปยังผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจเหนือกว่า เพื่อให้มีการทบทวนคำสั่งเหล่านั้นใหม่อีกครั้ง ซึ่งการร้องทุกข์และการอุทธรณ์นี้เป็นการร้องเรียนต่อหน่วยงานที่ออกคำสั่งนั้นเอง จึงเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรภายใน

สำหรับการตรวจสอบและการควบคุมการใช้อำนาจโดยองค์กรภายนอกนั้น เป็นการกำหนดให้มีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจได้หลายทาง ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมการใช้อำนาจโดยทางการเมือง การควบคุมการใช้อำนาจโดยองค์กรพิเศษ และการควบคุมการใช้อำนาจโดยศาลปกครอง ดังนั้น จึงเป็นได้ว่าการดำเนินการของฝ่ายบริหารนั้น จะถูกควบคุมและตรวจสอบจากทั้งองค์กรภายในและองค์กรภายนอก เพื่อให้การใช้อำนาจนั้นเป็นไปอย่างถูกต้องและเป็นธรรมที่สุด

สำหรับการใช้อำนาจทางบริหารเกี่ยวกับการจัดตั้งสหภาพข้าราชการนั้น ได้กำหนดหลักการตรวจสอบภายในไว้กล่าวคือ การกำหนดให้สามารถอุทธรณ์

คำสั่งของนายทะเบียนต่อ ก.พ. ได้ ซึ่งพิจารณาแล้วพบว่า การอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียน ซึ่งก็คือ เลขาธิการ ก.พ. มิควรให้อุทธรณ์ต่อเลขาธิการ ก.พ. อีก⁶⁶² เนื่องจากการอุทธรณ์คำสั่งตามหลักการตรวจสอบภายในของกฎหมายมหาชนควรเป็นการร้องเรียนไปยังผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจเหนือกว่า เพื่อให้มีการทบทวนคำสั่งเหล่านั้นใหม่อีกครั้ง การร้องเรียนไปยังเลขาธิการ ก.พ. เช่นเดิม อาจเป็นการกำหนดขั้นตอนที่ไม่เหมาะสมเท่าใดนักตามหลักการของกฎหมายมหาชน

อย่างไรก็ตาม มีการนำหลักการตรวจสอบภายนอกตามหลักกฎหมายมหาชนมาตีความควบคู่ไป เพื่อให้กระบวนการควบคุมตรวจสอบนั้นเป็นไปตามหลักกฎหมายมหาชน กล่าวคือ การกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ตามร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ให้ถือคำสั่งของ ก.พ. เป็นที่สุด⁶⁶³ แม้ว่าในร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. มิได้กำหนดว่าให้มีการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกได้ แต่ตามหลักกฎหมายมหาชนนั้นก็ยังสามารถอุทธรณ์คำสั่งของ ก.พ. ที่เป็นที่สุดแล้วนั้นต่อศาลปกครองได้ แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้คำสั่งของ ก.พ. เป็นที่สุดแล้วก็ตาม

ดังนั้น แม้การกำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการออกคำสั่งเกี่ยวกับสหภาพข้าราชการได้ตามรายละเอียดในกฎหมายที่เกี่ยวข้องและไม่มีการตรวจสอบภายในที่เหมาะสมเท่าใดนัก แต่พบว่าการใช้อำนาจดังกล่าวยังอยู่ภายใต้หลักกลไกของกฎหมายมหาชนอยู่โดยการกำหนดให้คำสั่งอุทธรณ์ของ ก.พ. ถูกตรวจสอบได้โดยองค์กรภายนอกซึ่งก็คือศาลปกครอง

(ข) มาตรฐานตามหลักองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

การตั้งสหภาพแรงงานนั้น หลักกฎหมายขององค์การแรงงานระหว่างประเทศกำหนดห้ามมิให้มีการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารในการอนุญาตการจัดตั้งสหภาพ⁶⁶⁴ รวมถึงห้ามมิให้มีการกำหนดขั้นตอนที่เป็นอุปสรรคในการจัดตั้งสหภาพ⁶⁶⁵ ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดตั้งสหภาพเป็นไปได้โดยอิสระอย่างแท้จริง

⁶⁶² มาตรา 51 ร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ.

⁶⁶³ มาตรา 52 ร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ.

⁶⁶⁴ The 332nd Report, Case no. 2225, para.380.

⁶⁶⁵ The 334th Report, Case no. 2282, para.638.

การกำหนดให้สหภาพจะต้องขึ้นทะเบียนนั้น ไม่ขัดแย้งกับหลักกฎหมายขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม การกำหนดแบบในการขึ้นทะเบียนสหภาพจะต้องไม่เป็นข้อกำหนดที่เป็นอุปสรรคในการขึ้นทะเบียนสหภาพมากเกินไปจนขัดแย้งกับหลักความอิสระในการก่อตั้งสหภาพ⁶⁶⁶ การกำหนดเรื่องจำนวนสมาชิกขั้นต่ำนั้น แม้ว่าฝ่ายบริหารจะสามารถกำหนดจำนวนสมาชิกขั้นต่ำได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดเกณฑ์สูงเกินความเหมาะสมเนื่องจากการจัดตั้งสหภาพนั้นเป็นไปได้ยากเกินไป⁶⁶⁷ นอกจากนี้ การกำหนดคุณสมบัติการเข้าเป็นสมาชิก ก็จะต้องไม่เป็นการกำหนดที่มีลักษณะจำกัดการรวมกลุ่มมากเกินไป⁶⁶⁸ เช่น การกำหนดให้สมาชิกของสหภาพจะต้องเป็นลูกจ้างของนายจ้างคนเดียวเท่านั้น หรือลูกจ้างที่ทำงานอยู่ในพื้นที่เดียวกันเท่านั้น เหล่านี้เป็นข้อกำหนดที่ขัดต่อหลักเสรีภาพในการรวมกลุ่มขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 กำหนดให้สิทธิอย่างเสรีเต็มที่แก่องค์กรของนายจ้างและลูกจ้างในการจัดการบริหารงานและกิจกรรมของตน และกำหนดโครงการต่าง ๆ ของตน⁶⁶⁹ ทั้งนี้ อนุสัญญาฯ ได้กำหนดบททั่วไปที่ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐแทรกแซงการบริหารและกิจกรรมของสหภาพอันจะเป็นการจำกัดสิทธิดังกล่าวไว้ อย่างไรก็ตาม องค์การแรงงานระหว่างประเทศก็ได้กำหนดข้อยกเว้นให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปตรวจสอบได้ในกรณีที่มีการดำเนินการหรือกิจกรรมของสหภาพแรงงานนั้น มีความจำเป็นและเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ⁶⁷⁰ จึงเห็นได้ว่าการกำหนดให้สิทธินี้เป็นเพียงข้อยกเว้นของหลักทั่วไป การให้อำนาจรัฐในการเข้าไปตรวจสอบควบคุมการดำเนินการภายในของสหภาพแรงงานนั้นจึงต้องเป็นไปอย่างจำกัด กล่าวคือ การเข้าไปตรวจสอบหรือแทรกแซงนั้นจะต้องเป็นเหตุจากความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น นอกจากนี้ คณะกรรมการฯ ยังเคยให้รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ต่อไปว่า สามารถ

⁶⁶⁶ The 338th Report, Case no. 2046, para.106.

⁶⁶⁷ The 2006 Digest, para. 279-293.

⁶⁶⁸ The 2006 Digest, para. 333-337.

⁶⁶⁹ Art. 3, Convention no. 87.

⁶⁷⁰ The 2006 Digest, para. 461.

กำหนดให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งยุบเลิกสหภาพแรงงานเมื่อมีการตรวจสอบแล้ว การดำเนินการของสหภาพแรงงานนั้นไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดได้ หากแต่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการยุบเลิกสหภาพนั้นจะต้องเป็นการยุบเลิกโดยคำสั่งจากศาลเท่านั้น เนื่องจากเชื่อว่าองค์กรศาลเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางและเป็นอิสระอย่างแท้จริง⁶⁷¹ ดังนั้น เพื่อป้องกันปัญหาด้านความเป็นกลาง คณะกรรมการฯ จึงวางหลักการกำหนดให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการใช้ดุลพินิจเพื่อออกคำสั่งยุบเลิกสหภาพแรงงานโดยไม่ผ่านองค์กรศาลเป็นการกำหนดที่ขัดต่อหลักการของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ⁶⁷²

สำหรับเหตุในการยุบเลิกสหภาพแรงงาน องค์กรแรงงานระหว่างประเทศกำหนดให้จะต้องเป็นการยุบเลิกจากเหตุอันกระทบต่อสาธารณะอย่างร้ายแรงเท่านั้น⁶⁷³ ดังนั้น การกำหนดให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการยุบเลิกสหภาพแรงงานได้หากสมาชิกหรือผู้แทนของสหภาพดำเนินการขัดต่อวัตถุประสงค์ของสหภาพแรงงาน⁶⁷⁴ หรือการกำหนดให้ออกคำสั่งยุบเลิกสหภาพได้หากมีการดำเนินการใดที่ไม่ถูกต้องโดยมิได้เป็นการกระทบต่อสาธารณะอย่างร้ายแรง เหล่านี้ล้วนเป็นข้อกำหนดที่ขัดแย้งต่อหลักเสรีภาพในการรวมกลุ่มตามหลักของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

4.2.2 การใช้อำนาจฝ่ายบริหารในการจำกัดเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือน

รายละเอียดการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเพื่อจำกัดเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญนั้น มีได้กล่าวไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 หากแต่พระราชบัญญัติฯ ได้กำหนดไว้เพียงว่าให้ข้าราชการพลเรือนสามัญมีเสรีภาพในการ

⁶⁷¹ The 2006 Digest, para. 464.

⁶⁷² Art. 4, Convention no. 87; The 2006 Digest, para. 683-684.

⁶⁷³ The 2006 Digest, para. 696; The 325th Report, Case no. 2090, para.166.

⁶⁷⁴ The 2006 Digest, para. 692-693; The 323rd Report, Case no. 2006, para.427.

รวมกลุ่มตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น ดังนั้น การศึกษารายละเอียดเรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือน จึงจำเป็นจะต้องศึกษาจากร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ซึ่งกำหนดรายละเอียดในการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญไว้

(ก) การใช้อำนาจในกระบวนการก่อตั้งสหภาพข้าราชการ

ร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. กำหนดให้สหภาพข้าราชการที่ตั้งขึ้นใหม่ จะต้องยื่นขอหนังสือรับรองการจัดตั้งสหภาพต่อนายทะเบียน⁶⁷⁵ ซึ่งในกฎหมายกำหนดให้นายทะเบียน คือ เลขาธิการ ก.พ. และกำหนดให้ในการยื่นขอหนังสือรับรองนั้น จะต้องยื่นพร้อมด้วยข้อบังคับของสหภาพข้าราชการ⁶⁷⁶ และบัญชีรายชื่อของสมาชิกซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของข้าราชการที่มีสิทธิเป็นสมาชิกของสหภาพนั้น⁶⁷⁷ นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ข้าราชการที่จะรวมกลุ่มกันได้จะต้องรวมกลุ่มตามประเภทของข้าราชการที่กำหนดไว้เท่านั้น กล่าวคือ จะต้องเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญด้วยกัน หรือข้าราชการที่ทำงานในกรมกระทรวง หรือภูมิภาคเดียวกันเท่านั้น⁶⁷⁸

แม้ว่าจะมีได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนถึงอำนาจของเลขาธิการ ก.พ. ในกระบวนการก่อตั้งสหภาพข้าราชการ แต่การกำหนดเงื่อนไขการออกหนังสือรับรองให้กับสหภาพข้าราชการที่ตั้งใหม่ ก็เท่ากับเป็นการให้อำนาจฝ่ายบริหารในกระบวนการจัดตั้งสหภาพข้าราชการแล้ว หากนายทะเบียนพบว่าการจัดตั้งสหภาพข้าราชการไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ ไม่ว่าจะ เป็นในเรื่องของคุณสมบัติของสมาชิก จำนวนสมาชิก หรือข้อบังคับที่ยื่นต่อนายทะเบียน นายทะเบียนก็สามารถมีคำสั่งไม่ออกหนังสือรับรองการจัดตั้งสหภาพข้าราชการดังกล่าวได้⁶⁷⁹

⁶⁷⁵ มาตรา 12 ร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ.

⁶⁷⁶ มาตรา 13 ร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ.

⁶⁷⁷ มาตรา 11 ร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ.

⁶⁷⁸ มาตรา 5 ร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ.

⁶⁷⁹ มาตรา 19 ร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ.

(ข) การใช้อำนาจในการจำกัดเสรีภาพในการดำเนินการของสหภาพข้าราชการ

การดำเนินการของสหภาพข้าราชการนั้น จะต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 6 กล่าวคือ สหภาพข้าราชการจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกและผู้บังคับบัญชาและระหว่างสมาชิกด้วยกัน ให้ความช่วยเหลือสมาชิกของสหภาพในการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ แสวงหาและคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของสมาชิกเกี่ยวกับสภาพการทำงาน ยื่นคำร้องเรียน คำร้องขอ หรือคำแนะนำเกี่ยวกับสภาพการรับราชการแทนสมาชิก เสนอความคิดเห็นในการออกกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือปรับเปลี่ยนใด ๆ เกี่ยวกับสภาพการรับราชการ ตลอดจนดำเนินการและให้ความร่วมมือเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและรักษาผลประโยชน์ของทางราชการ และจัดการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาสมรรถนะในการปฏิบัติงานของสมาชิกสหภาพ⁶⁸⁰

นอกจากนี้ ยังมีข้อกำหนดในมาตรา 10 ซึ่งกำหนดให้การดำเนินการบางประการดังต่อไปนี้ ถือเป็น การดำเนินการที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6⁶⁸¹

(1) การรับบริจาคเงินหรือขอรับการสนับสนุนทางการเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้จากพรรคการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(2) ชักจูง สนับสนุน หรือกระทำการใด ๆ ให้สมาชิกสหภาพข้าราชการ หรือข้าราชการ ทำการนัดหยุดงาน เลื่อยงาน ถ่วงงาน หรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการประท้วงต่อทางราชการหรือมีผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ

(3) ดำเนินการใด ๆ อันเป็นการขัดต่อกฎหมาย หรือความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเป็นภัยต่อเศรษฐกิจหรือความมั่นคงของประเทศ

⁶⁸⁰ มาตรา 6 ร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ.

⁶⁸¹ มาตรา 10 ร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ.

ข้อกำหนดดังกล่าว เป็นการกำหนดขอบเขตการดำเนินการของสหภาพข้าราชการไว้ว่าจะต้องดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เท่านั้น นอกจากนี้ยังกำหนดให้การดำเนินการใด ๆ ตามมาตรา 10 เป็นการดำเนินการที่ผิดวัตถุประสงค์และไม่สามารถดำเนินการได้ กฎหมายกำหนดให้อำนาจนายทะเบียนสั่งเลิกสหภาพข้าราชการได้หากพบว่ามีกรดำเนินการ⁶⁸² จึงเห็นได้ว่าร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ได้กำหนดกลไกการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารเข้ามาควบคุมการดำเนินการของสหภาพข้าราชการ

(ค) บทบาทของฝ่ายบริหารในการยุบเลิกสหภาพข้าราชการ

ร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. กำหนดบทบาทของฝ่ายบริหารในการยุบเลิกสหภาพข้าราชการไว้ในหมวด 4 โดยกำหนดให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้เลิกสหภาพข้าราชการได้ หากพบว่าการยื่นและขอหนังสือรับรองไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ การดำเนินการของสหภาพขัดต่อวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ สหภาพไม่ดำเนินการติดต่อกันเกิน 2 ปี หรือกรณีที่สหภาพข้าราชการมีจำนวนสมาชิกเหลือน้อยกว่าร้อยละ 20⁶⁸³

ในขั้นตอนที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. พบว่าเมื่อนายทะเบียนมีคำสั่งไม่ออกหนังสือรับรอง หรือมีคำสั่งให้เลิกสหภาพข้าราชการ ให้ประธานหรือกรรมการ หรือสมาชิกที่เกี่ยวข้องกับคำสั่งนั้น ๆ กำหนดให้สิทธิผู้นั้นอุทธรณ์ต่อประธานหรือเลขาธิการ ก.พ. ได้ภายใน 30 วัน และให้ ก.พ. พิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ดังกล่าวภายใน 90 วัน⁶⁸⁴ อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. มิได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์ไว้ว่าจะต้องพิจารณาโดยใครบ้างและมีขั้นตอนในการพิจารณาอย่างไร อีกทั้ง ยังกำหนดให้ผลการพิจารณาของ ก.พ. ให้ถือเป็นที่สุด

⁶⁸² มาตรา 48 ร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ.

⁶⁸³ มาตรา 48 ร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ.

⁶⁸⁴ มาตรา 51-52 ร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ.

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. จะกำหนดให้กำหนดให้ผลการพิจารณาของ ก.พ. ให้ถือเป็นที่สุด แต่ตามหลักกฎหมายมหาชนนั้น ก็ยังสามารถอุทธรณ์คำสั่งของ ก.พ. ที่เป็นที่สุดแล้วนั้นต่อศาลปกครองได้ ซึ่งแตกต่างจากผลการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมที่ไม่สามารถอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลต่อศาลปกครองได้

4.2.3 การใช้อำนาจฝ่ายบริหารในการจำกัดเสรีภาพในการรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการจำกัดเสรีภาพในการรวมกลุ่มของพนักงานรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 นั้น กำหนดให้ฝ่ายบริหารเข้ามามีบทบาทในหลายระดับ เช่นเดียวกับบทบาทของฝ่ายบริหารในร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. โดยในพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ โดยคณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วย⁶⁸⁵ รัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงแรงงาน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการอื่นซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากฝ่ายนายจ้างห้าคนและฝ่ายลูกจ้างห้าคน และให้อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เป็นกรรมการและเลขานุการ ดังนั้นพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ให้อำนาจฝ่ายบริหารเข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ซึ่งมีอำนาจในการควบคุมการดำเนินการของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้ ยังกำหนดให้นายทะเบียน ซึ่งก็คืออธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย⁶⁸⁶ มีอำนาจในการควบคุมสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจเช่นกัน

⁶⁸⁵ มาตรา 8 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543.

⁶⁸⁶ มาตรา 6 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543.

(ก) การใช้อำนาจในกระบวนการก่อตั้งสหภาพ

พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 กำหนดให้การก่อตั้งสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจนั้น ลูกจ้างที่มีสิทธิจัดตั้งต้องยื่นขอจดทะเบียนต่อนายทะเบียน โดยจะต้องส่งร่างข้อบังคับ และบัญชีรายชื่อของลูกจ้างที่แสดงความจำนงเข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ของลูกจ้างทั้งหมด⁶⁸⁷ นอกจากนี้ ยังกำหนดให้สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการตามที่กำหนดไว้⁶⁸⁸ รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมีสหภาพแรงงานได้เพียงสหภาพแรงงานเดียว⁶⁸⁹ และลูกจ้างคนหนึ่งจะเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานได้เพียงแห่งเดียวเท่านั้น⁶⁹⁰

เมื่อนายทะเบียนได้รับคำขอจดทะเบียนแล้ว ตรวจสอบพบว่า เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ให้นายทะเบียนรับจดทะเบียนและออกใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนให้แก่สหภาพแรงงานนั้น และหากคำขอไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ ก็ให้อำนาจนายทะเบียนในการแจ้งให้ผู้นั้นแก้ไขให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด มิฉะนั้น นายทะเบียนมีอำนาจออกคำสั่งไม่รับจดทะเบียนได้⁶⁹¹ นอกจากนี้ ยังกำหนดว่า หากผู้นั้นขอจดทะเบียนไม่พอใจในคำสั่งของนายทะเบียน ให้สามารถอุทธรณ์คำสั่งไม่รับจดทะเบียนนี้ไปยังรัฐมนตรีได้ และให้คำสั่งดังกล่าวของรัฐมนตรีถือเป็นที่สุด⁶⁹²

(ข) การใช้อำนาจในการจำกัดเสรีภาพในการดำเนินการของสหภาพ

พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 กำหนดให้สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจต้องดำเนินการไปตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น กล่าวคือ สหภาพแรงงานจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อ⁶⁹³

⁶⁸⁷ มาตรา 42 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543.

⁶⁸⁸ มาตรา 40 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543.

⁶⁸⁹ มาตรา 40 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543.

⁶⁹⁰ มาตรา 43 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543.

⁶⁹¹ มาตรา 45 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543.

⁶⁹² มาตรา 47 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543.

⁶⁹³ มาตรา 40 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543.

(1) ส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างลูกจ้างกับนายจ้าง และระหว่างลูกจ้างด้วยกัน

(2) พิจารณาช่วยเหลือสมาชิกตามคำร้องทุกข์

(3) แสวงหาและคุ้มครองผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้างของลูกจ้าง

(4) ดำเนินการและให้ความร่วมมือเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและรักษาผลประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจ

หากสหภาพแรงงานนั้นไม่ดำเนินการไปตามวัตถุประสงค์ นายทะเบียนก็มีอำนาจที่จะส่งให้คณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์วินิจฉัยได้⁶⁹⁴ นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า ไม่ว่าจะกรณีใดห้ามมิให้นายจ้างปิดงานหรือลูกจ้างนัดหยุดงานเด็ดขาด⁶⁹⁵ โดยกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติเรื่องการนัดหยุดงานไว้⁶⁹⁶ ดังนั้น สหภาพแรงงานจึงไม่มีอิสระในการดำเนินการอย่างสมบูรณ์ หากแต่จะต้องดำเนินการภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น และให้อำนาจฝ่ายบริหารเข้ามาตรวจสอบการดำเนินการของสหภาพนั้นได้เสมอ

(ค) บทบาทของฝ่ายบริหารในการยุบเลิกสหภาพข้าราชการ

พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 กำหนดให้อำนาจนายทะเบียนให้ออกคำสั่งเลิกสหภาพแรงงานได้ในกรณี ดังต่อไปนี้⁶⁹⁷

(1) เมื่อนายทะเบียนตรวจสอบและพบภายหลังว่า การรับจดทะเบียนและออกไปสำคัญแสดงการจดทะเบียนสหภาพแรงงานแก่ผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนนั้นไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ ไม่ว่าจะในเรื่องของวัตถุประสงค์ หรือเรื่องของจำนวนสมาชิกสหภาพ

(2) เมื่อปรากฏว่าการดำเนินการของสหภาพแรงงานขัดต่อวัตถุประสงค์ ขัดต่อกฎหมาย หรือเป็นภัยต่อเศรษฐกิจหรือความมั่นคงของประเทศ หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

⁶⁹⁴ มาตรา 39 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543.

⁶⁹⁵ มาตรา 33 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543.

⁶⁹⁶ มาตรา 77 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543.

⁶⁹⁷ มาตรา 66 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543.

(3) เมื่อนายทะเบียนมีคำสั่งให้เลือกตั้งกรรมการขึ้นใหม่ทั้งคณะ และ
ไม่ดำเนินการเลือกตั้งภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนด หรือภายในระยะเวลา
ที่นายทะเบียนขยายระยะเวลาให้จนสิ้นระยะเวลาดังกล่าว

(4) เมื่อสหภาพแรงงานไม่ดำเนินกิจการติดต่อกันเป็นเวลาเกิน 2 ปี หรือ

(5) เมื่อมีจำนวนสมาชิกเหลือน้อยกว่าร้อยละ 25 ของลูกจ้างทั้งหมด
แต่ไม่รวมถึงลูกจ้างซึ่งเป็นฝ่ายบริหารหรือทำงานอันมีลักษณะเป็นครั้งคราว
เป็นการจร เป็นไปตามฤดูกาล หรือเป็นงานตามโครงการ

ดังนั้น จึงเห็นว่า นายทะเบียนตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์
พ.ศ. 2543 มีอำนาจในการไม่รับจดทะเบียน และยุบเลิกสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ
สัมพันธ์ได้หากพบว่าเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่อย่างไรก็ตาม ก็ได้
กำหนดให้ช่องทางในการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวไว้ โดยให้กรรมการจำนวนกึ่งหนึ่ง
ของกรรมการทั้งหมดสามารถอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อรัฐมนตรีได้ และให้คำสั่ง
ของรัฐมนตรีเป็นที่สุด⁶⁹⁸ อย่างไรก็ตาม พบว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงาน
และวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 8(4)
กำหนดให้ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาคดีหรือมีคำสั่งในคดีอุทธรณ์คำวินิจฉัย
ของคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน
ตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์⁶⁹⁹ ทำให้แม้พระราชบัญญัติแรงงาน
รัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 จะกำหนดให้คำสั่งของรัฐมนตรีเป็นที่สุดก็ตาม
แต่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานฯ ก็ยังกำหนดกลไกในการทบทวนคำสั่งนั้นอยู่
โดยผ่านองค์กรศาล

จากร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ.
และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ที่กำหนดอำนาจของ
ฝ่ายบริหารในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงสรุป
ได้ว่า ยังมีประเด็นปัญหาที่ควรต้องพิจารณาทบทวนอยู่ ไม่ว่าจะเป็นประเด็นเรื่อง

⁶⁹⁸ มาตรา 67 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543.

⁶⁹⁹ มาตรา 8(4) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 และที่แก้ไข
เพิ่มเติม

ความชอบด้วยกฎหมายตามหลักการทั่วไปของกฎหมายมหาชนและประเด็นเรื่องความชอบด้วยกฎหมายตามหลักมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

4.3 ผลกระทบจากการใช้อำนาจฝ่ายบริหารในการจำกัดเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การใช้อำนาจฝ่ายบริหารในการจำกัดเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ พบว่าก่อให้เกิดผลกระทบในหลายแง่มุม โดยจะแยกวิเคราะห์เป็นผลกระทบเชิงบวกและผลกระทบเชิงลบ ดังนี้

4.3.1 ผลกระทบเชิงบวก

เมื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมาของการให้สิทธิการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ พบว่าในอดีตหลักการเกี่ยวกับรวมกลุ่มกันในลักษณะสหภาพของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นยังไม่เป็นที่ยอมรับเท่าที่ควร แม้ว่าหลักการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและกฎหมายของต่างประเทศในหลาย ๆ ประเทศจะยอมรับให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐรวมกลุ่มกันได้ก็ตาม แต่ที่ผ่านมากฎหมายในเรื่องดังกล่าวของประเทศไทยก็ยังคงมีความล้าหลังอยู่ จนกระทั่งได้มีการตรากฎหมายรองรับสิทธิดังกล่าวโดยตรงให้กับพนักงานรัฐวิสาหกิจใน พ.ศ. 2543 และข้าราชการพลเรือนใน พ.ศ. 2551 อย่างไรก็ตามกฎหมายดังกล่าวก็มิได้ให้สิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มอย่างเต็มที่ พบว่ามีการกำหนดให้ฝ่ายบริหารเข้ามาจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นอยู่พอสมควร ซึ่งการกำหนดจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวโดยฝ่ายบริหาร ก่อให้เกิดผลกระทบในเชิงบวกดังนี้

(ก) ควบคุมข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐบางประเภทมิให้ใช้สิทธิในการรวมกลุ่ม

การรวมกลุ่มนั้นจะสามารถรวมได้เฉพาะข้าราชการและเจ้าหน้าที่ประเภทที่มีกฎหมายกำหนดให้สิทธิไว้เท่านั้น กล่าวคือ เฉพาะพนักงานรัฐวิสาหกิจ ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการอัยการ ข้าราชการรัฐสภา และข้าราชการของกรุงเทพมหานคร เท่านั้นที่สามารถรวมกลุ่มได้เพราะมีกฎหมายกำหนดไว้ ส่วนข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่นที่มีได้มีกฎหมายกำหนดให้สามารถรวมกลุ่มเป็นสหภาพ

ก็ยังไม่สามารถรวมกลุ่มได้ เช่น ข้าราชการทหาร ตำรวจ ผู้พิพากษา เป็นต้น ทำให้รัฐยังสามารถควบคุมการรวมกลุ่มข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐบางประเภทที่ยังไม่มีกฎหมายรับรองได้อยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทที่ลักษณะงานเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ การบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะโดยตรง

(ข) รูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นอยู่ภายใต้ขอบเขตที่จำกัดไว้

การกำหนดให้ฝ่ายบริหารสามารถเข้ามาควบคุมข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทที่มีกฎหมายกำหนดให้สิทธิไว้ ทำให้การรวมกลุ่มดังกล่าวยังอยู่ภายใต้ของเขตที่รัฐกำหนดไว้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการจัดตั้ง หรือการดำเนินการต่าง ๆ ซึ่งหากเทียบแล้วการมิให้สิทธิในการรวมกลุ่มเลยดังเช่นในอดีตนั้นเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมากจนเกินไปและไม่สอดคล้องกับหลักสากลเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของพลเมือง การให้สิทธิในการรวมกลุ่มดังกล่าวจึงเป็นจุดเริ่มต้นในการแสดงท่าทีความพร้อมในการยกมาตรฐานการรับรองสิทธิเสรีภาพของพลเมืองในประเทศให้มึระดับเทียบเท่ากับนานาประเทศ แต่หากการให้สิทธินั้นมากจนเกินไปโดยไม่มีการควบคุมเลย ก็อาจจะก่อให้เกิดความวุ่นวายขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อลักษณะงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะ การให้อำนาจฝ่ายบริหารเข้ามาควบคุม จำกัดการใช้สิทธิการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในช่วงแรกของการใช้บังคับกฎหมายนี้ อาจลดโอกาสการเกิดปัญหาเหล่านี้ได้

(ค) ฝ่ายบริหารที่มีอำนาจออกคำสั่งมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับข้าราชการพลเรือนสามัญ

ในร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. กำหนดให้นายทะเบียน ซึ่งก็คือเลขาธิการ ก.พ. มีอำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่งต่าง ๆ การกำหนดเช่นนี้แม้จะมีปัญหาเรื่องความชอบด้วยหลักการสากลอยู่ก็ตาม

แต่คงปฏิเสธมิได้ว่า ก.พ. เป็นหน่วยงานที่ดูแลข้าราชการพลเรือนสามัญโดยตรง ดังนั้น การให้อำนาจเลขาธิการ ก.พ. ในการออกคำสั่งต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นคำสั่งไม่ออกหนังสือรับรองการจัดตั้งสหภาพ คำสั่งให้เลิกสหภาพข้าราชการต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเกี่ยวพันโดยตรงกับสำนักงาน ก.พ. ทั้งสิ้น การให้อำนาจดังกล่าวแก่เลขาธิการ ก.พ. ก็จะทำให้สำนักงาน ก.พ. ยังมีอำนาจในการควบคุมการทำงานของข้าราชการพลเรือนสามัญอยู่ในระดับหนึ่งและทำให้มั่นใจได้ว่าการรวมกลุ่มนั้นจะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อการบริหารราชการของประเทศ

4.3.2 ผลกระทบเชิงลบ

การใช้อำนาจฝ่ายบริหารในการจำกัดเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีผลกระทบเชิงลบ

(ก) การให้อำนาจบางประการทำให้การรวมกลุ่มไม่มีเสรีภาพอย่างแท้จริง และขัดกับหลักการสากล

การกำหนดให้ฝ่ายบริหารเข้ามามีอำนาจในการจำกัดเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนและเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ข้อกำหนดบางประการเป็นข้อกำหนดที่ขัดแย้งกับหลักการของอนุสัญญาขององค์การระหว่างประเทศที่ได้วิเคราะห์ไว้แล้วในส่วนที่ผ่านมา เนื่องจากการกำหนดดังกล่าวทำให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีอิสระอย่างแท้จริงในการรวมกลุ่มเพราะข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านี้ถูกจำกัดว่าจะต้องดำเนินการไปตามขอบเขตที่กำหนดไว้ในกฎหมายเท่านั้น ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีสมาชิกเป็นจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดจึงจะก่อตั้งสหภาพได้ และไม่มีสิทธิในการนัดหยุดงานไม่ว่ากรณีใดก็ตาม

หากประเทศไทยวางแผนที่จะเข้าให้สัตยาบันอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 ในอนาคต อาจต้องมีการทบทวนกฎหมายดังกล่าวให้สอดคล้องกับหลักการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศก่อน

(ข) ฝ่ายบริหารไม่มีความเป็นกลางอย่างแท้จริง

ตามหลักการเสรีภาพในการรวมกลุ่มและการดำเนินการทางแรงงานสัมพันธ์ ผู้ที่เป็นผู้ชี้ขาดและวินิจฉัยเมื่อมีประเด็นพิพาท ควรจะเป็นบุคคลภายนอกที่มีใฝ่ฝ่ายนายจ้างหรือฝ่ายลูกจ้าง เพื่อให้เกิดความเป็นกลางที่สุดในการวินิจฉัย อย่างไรก็ตาม สำหรับข้าราชการนั้นมีหน่วยงานรัฐเป็นนายจ้างของข้าราชการ การกำหนดให้ฝ่ายบริหารซึ่งเป็นฝ่ายเดียวกับนายจ้างมีอำนาจในการจำกัดเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนอาจมีประเด็นเรื่องความขัดแย้งกับหลักการแรงงานสัมพันธ์สากลได้

(ค) ศาลแรงงานจะไม่มีช่องทางในการเข้ามาเกี่ยวข้องกับการพิจารณา วินิจฉัยข้อพิพาทของข้าราชการพลเรือนได้เลย

เนื่องจากร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. กำหนดให้การอุทธรณ์คำสั่งของฝ่ายบริหารนั้น อุทธรณ์ต่อประธาน ก.พ. หรือเลขาธิการ ก.พ. โดยตรง และคำสั่งที่ออกมาโดย ก.พ. ให้ถือเป็นที่สุด ประกอบกับ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มิได้กำหนดให้อำนาจของศาลแรงงานรับพิจารณาคดีอุทธรณ์คำสั่งของ ก.พ. ได้ ทำให้เมื่อมีคำวินิจฉัยของ ก.พ. แล้ว หากเป็นคำสั่งที่มีชอบ ก็จะต้องอุทธรณ์ต่อศาลปกครองต่อไปเนื่องจากเป็นการอุทธรณ์เรื่องการปฏิบัติหน้าที่ในการออกคำสั่งโดยมิชอบ ดังนั้น หากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นก็จะไม่มีช่องทางไหนที่เปิดช่องให้ศาลแรงงานเข้ามาวินิจฉัยเลย ซึ่งมีประเด็นสำคัญ 2 ประการคือ การกำหนดให้นายทะเบียนคือเลขาธิการ ก.พ. และกำหนดให้การอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนก็ต้องอุทธรณ์ต่อเลขาธิการ ก.พ. อีกครั้งหนึ่ง ข้อกำหนดดังกล่าวไม่มีกลไกการตรวจสอบภายในเพราะผู้ออกคำสั่งและผู้ทบทวนคำสั่งเป็นคนเดียวกัน อีกประเด็นที่สำคัญคือการให้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยไม่เปิดโอกาสให้องค์กรศาลเข้ามาเกี่ยวข้องในการพิจารณาเนื้อหาของคำสั่งเป็นการกำหนดให้อำนาจที่ขัดต่อหลักการของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศซึ่งกำหนดให้การออกคำสั่งที่ร้ายแรงเช่นคำสั่งให้เลิกสหภาพจะต้องเป็นการออกโดยหน่วยงานศาลเพื่อป้องกันปัญหาเรื่องความเป็นกลาง

นอกจากนี้ การให้อำนาจฝ่ายบริหารนั้นค่อนข้างตรงไปตรงมา มิได้เปิดช่องให้ข้าราชการมีสิทธิในการเจรจาต่อรอง ทำให้ไม่มีช่องทางที่จะเกิดข้อพิพาททางแรงงานได้ อย่างไรก็ตาม หากในอนาคตเปิดช่องขยายสิทธิของข้าราชการให้มากขึ้น โดยให้สิทธิข้าราชการในการเจรจาต่อรองและก่อให้เกิดข้อพิพาทได้แล้ว อาจมีปัญหาเรื่องความเชี่ยวชาญในการวินิจฉัยคดีได้ เนื่องจากคดีแรงงานสัมพันธ์เป็นคดีที่ต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจเฉพาะทาง หากให้คดีนั้นไปสู่ศาลปกครองโดยไม่เปิดช่องให้ศาลแรงงานเข้ามาวินิจฉัยคดี อาจทำให้การตีความของหลักการทางแรงงานสัมพันธ์ผิดพลาดและนำไปสู่การวินิจฉัยคดีที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายได้

(ง) การดำเนินงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐขาดประสิทธิภาพ การให้สิทธิเสรีภาพแก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการรวมกลุ่มให้มีมาตรฐานเทียบเท่ามาตรฐานสากล จะสร้างความภาคภูมิใจในการทำงานให้ภาครัฐ ทำให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐรู้สึกว่ามีรัฐเคารพสิทธิของตน รู้สึกว่าตนมีอิสรภาพเสมือนลูกจ้างภาคเอกชนและไม่ถูกเลือกปฏิบัติ ซึ่งการสร้างความรู้สึกเช่นนี้กับบุคลากรในหน่วยงานรัฐไม่เพียงแต่จะสร้างบรรยากาศความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างนายจ้างและลูกจ้างและความจงรักภักดีต่อองค์กรเท่านั้น แต่จะนำไปสู่การทำงานให้กับองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

ดังนั้น การให้สิทธิข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการรวมกลุ่มแต่มีได้ให้สิทธิอย่างสมบูรณ์เท่ากับมาตรฐานสากล โดยให้อยู่ภายใต้การควบคุมของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร อาจทำให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐเกิดความรู้สึกถึงความไร้อิสรภาพ ความไม่ยุติธรรม อันนำไปสู่ทัศนคติที่ไม่ดีต่อนายจ้างและหน่วยงานที่ทำงานอยู่ และส่งผลต่อการทำงานที่ขาดประสิทธิภาพในท้ายที่สุด

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

หลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มีผลใช้บังคับหลักการเรื่องการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐก็มีความชัดเจนมากขึ้น เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา 64 ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญไทยให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป อีกทั้งยังเห็นได้ว่าได้มีการรับรองสิทธิการรวมกลุ่มนี้ไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติอันเกี่ยวข้องกับระเบียบข้าราชการประเภทต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม รายละเอียดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มของข้าราชการนั้นยังไม่มีการกำหนดไว้ในตัวบทกฎหมาย มีแต่เพียงร่างพระราชกฤษฎีกาที่ยังไม่ประกาศใช้บังคับ ทำให้ในปัจจุบันยังไม่มีการจัดตั้งสหภาพข้าราชการอย่างแท้จริงภายใต้พระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ

เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกันระหว่างสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา ประเทศมาเลเซีย และราชอาณาจักรสเปน ซึ่งทุกประเทศมีการให้สิทธิการรวมกลุ่มแก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ พบว่า แนวคิดในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในแต่ละประเทศ มีเอกลักษณ์และที่มาที่แตกต่างกัน และมีความเข้มงวดในเรื่องการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่แตกต่างกัน แต่ไม่ว่าประเทศนั้นจะมีรากฐานของระบบราชการมาจากการรับใช้พระมหากษัตริย์ หรือไม่ก็ตาม ปัจจุบันข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกประเทศก็มีสิทธิในการรวมกลุ่มกันเป็นสหภาพแล้ว แต่ยังคงยกเว้นสำหรับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐบางประเภทที่ยังถูกจำกัดการใช้สิทธินี้ไว้ ดังนั้นประเด็นในเรื่องว่าควรให้สิทธิเสรีภาพข้าราชการโดยทั่วไปในประเทศไทยรวมกลุ่มเป็นสหภาพหรือไม่นั้น ไม่ควรนำประเด็นเรื่องรากฐานของระบบราชการซึ่งเชื่อมโยงกับระบบพระมหากษัตริย์มาสร้างข้อกั่วงวลมากนัก ผู้วิจัยเห็นว่าข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐของประเทศไทยโดยทั่วไปควรได้รับสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่ม

ดังเช่นประเทศอื่น ๆ ที่นำมาศึกษา แม้ว่ารากฐานระบบราชการของไทยจะเชื่อมโยงจากระบบพระมหากษัตริย์ก็ตาม

ผู้วิจัยเห็นด้วยกับการรับหลักการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จะถูกยกเลิกไปแล้ว แต่การศึกษาวิจัยของโครงการนี้มิได้ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เท่านั้น หากศึกษาถึงร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ซึ่งมีได้มีบทบัญญัติให้สิทธิเสรีภาพข้าราชการในการรวมกลุ่มได้โดยชัดแจ้งดังเช่นที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 แต่เมื่อศึกษาเนื้อหาในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. มาตรา 25 ก็สามารถสรุปได้ว่าสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ แม้จะมีได้บัญญัติไว้ชัดเจนดังเช่นในรัฐธรรมนูญฉบับเดิม แต่ตราบใดที่มีได้บัญญัติห้ามการใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าว ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็จะมีสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มเช่นเดิม นอกจากนี้ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. มาตรา 42 ประกอบกับมาตรา 27 สามารถตีความได้ว่าข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไปอยู่แล้ว เว้นแต่จะมีกฎหมายจำกัดไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับต่อไปในอนาคตจะกำหนดรับรองสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ชัดแจ้งหรือไม่ หลักการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐนี้ ก็จะต้องดำเนินต่อไปจนกว่าจะมีบทบัญญัติใดของรัฐธรรมนูญมาจำกัดสิทธิดังกล่าวอย่างชัดแจ้ง

อย่างไรก็ตาม ขอบเขตของการรวมกลุ่มว่าข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทใดจะรวมกลุ่มได้นั้น ข้อกำหนดของหลักการในอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ และบทบัญญัติของกฎหมายในแต่ละประเทศนั้นมีลักษณะแตกต่างกัน โดยอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศกำหนดให้ข้อกำหนดเรื่องการรวมกลุ่มนี้ใช้บังคับกับบุคคลทุกคนที่ทำงานให้กับหน่วยงานของรัฐ แต่มีข้อยกเว้นให้แต่ละประเทศกำหนดกฎหมายภายในเฉพาะสำหรับบุคคล ซึ่งเป็นข้าราชการในระดับสูงที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายหรืองานบริหาร หรือ

ข้าราชการซึ่งหน้าที่นั้นเกี่ยวข้องกับความลับ ข้าราชการทหารและตำรวจ ซึ่งอาจแตกต่างจากข้อกำหนดของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้

สาธารณรัฐฝรั่งเศสกับราชอาณาจักรสเปนมีการกำหนดขอบเขตที่คล้ายกัน คือ สาธารณรัฐฝรั่งเศสกำหนดจำกัดสิทธิข้าราชการทหารในการรวมกลุ่มในลักษณะสหภาพ แต่ให้ข้าราชการทหารรวมกลุ่มกันในลักษณะสมาคมได้ และในราชอาณาจักรสเปนก็ได้กำหนดห้ามมิให้ข้าราชการทหาร ผู้พิพากษา เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และอัยการรวมกลุ่มกันเป็นสหภาพ แต่ก็สามารถรวมกลุ่มกันเป็นสมาคมเฉพาะวิชาชีพของตนได้

สำหรับประเทศญี่ปุ่นและประเทศมาเลเซียก็จะคล้ายกัน คือ กำหนดห้ามข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐบางกลุ่มมิให้รวมกลุ่ม ซึ่งประเทศญี่ปุ่นกำหนดห้ามไว้สำหรับข้าราชการตำแหน่งทางบริหาร ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการทหาร ข้าราชการในหน่วยงานราชทัณฑ์ และข้าราชการรักษาความปลอดภัยทางทะเล และประเทศมาเลเซียกำหนดห้ามข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทตำรวจ ทหาร เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ เจ้าหน้าที่ดูแลเรื่องความลับความมั่นคงของประเทศ และเจ้าหน้าที่ในสภากองครึกวิชาชีพ ในขณะที่สหรัฐอเมริกากำหนดให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทรวมกลุ่มกันได้ แต่จำกัดมิให้ใช้สิทธิในการเจรจาต่อรองแทน ทำให้แม้ข้าราชการในสหรัฐอเมริกาจะมีสิทธิรวมกลุ่มกันเป็นสหภาพได้ แต่ก็ไม่สามารถใช้กลไกของสหภาพได้อย่างเต็มที่

เมื่อนำหลักการกำหนดขอบเขตของแต่ละประเทศมาพิจารณาร่วมกับหลักการของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ผู้วิจัยเห็นว่าประเทศไทยควรจะขอบเขตการนัดหยุดงานยกเว้นมิให้ข้าราชการประเภทที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงใช้สิทธิในการรวมกลุ่มเป็นสหภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการทหารและข้าราชการตำรวจ และข้าราชการประเภทอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับความมั่นคง เช่น ผู้พิพากษา อัยการ ข้าราชการในหน่วยงานราชทัณฑ์ซึ่งทำหน้าที่ดูแลนักโทษโดยตรง และเจ้าหน้าที่ดูแลเรื่องความลับความมั่นคงของประเทศ

ทั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ยกเว้นพนักงานรัฐวิสาหกิจ ที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้แล้ว) รวมถึงลูกจ้างของรัฐ ควรจะได้รับสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกัน เนื่องจากบุคคลทั้ง 2 กลุ่มนี้ทำงานในลักษณะเดียวกันและ

ทำงานให้กับหน่วยงานของรัฐเหมือนกัน เพียงแต่สถานะนั้นแตกต่างกันเนื่องจากรูปแบบการจ้าง หากไม่กำหนดรับรองสิทธิในการรวมกลุ่มให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือลูกจ้างที่ไม่มีสถานะเป็นข้าราชการแล้ว บุคคลเหล่านี้ก็จะไม่สามารถรวมกลุ่มได้เลยเพราะไม่มีกฎหมายใดรองรับให้สามารถรวมกลุ่มได้ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเสนอให้รับรองสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐควบคู่กันไป และหากมีการกำหนดข้อยกเว้นการรวมกลุ่มสำหรับข้าราชการบางประเภทไว้ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้มีสถานะเป็นข้าราชการแต่หากทำงานในประเภทงานหรือลักษณะงานเดียวกันแล้ว ก็ควรต้องตกอยู่ภายใต้ข้อยกเว้นเดียวกันด้วย

สำหรับรูปแบบและวิธีการในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในปัจจุบัน ซึ่งกำหนดไว้ในร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับหลักการในอนุสัญญาขององค์การระหว่างประเทศและกฎหมายในประเทศต่าง ๆ พบว่า มีประเด็น ดังนี้

1. การจำกัดให้ข้าราชการพลเรือนด้วยกันเอง ข้าราชการที่สังกัดกรมเดียวกัน สังกัดกระทรวงเดียวกัน หรือภูมิภาคในจังหวัดเดียวกันเท่านั้น ที่จะรวมกลุ่มกันได้ เป็นข้อกำหนดที่ขัดต่อหลักการของกฎหมายแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ กล่าวคือ หลักการรวมกลุ่มที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศกำหนดไว้ จะต้องเป็นการรวมกลุ่มที่ไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นลูกจ้างของนายจ้างคนเดียวกันเท่านั้น และได้เคยมีแนวคำวินิจฉัยในเรื่องการรวมกลุ่มของข้าราชการไว้โดยตรงว่า การกำหนดการรวมกลุ่มของข้าราชการ จะสามารถกำหนดให้ข้าราชการที่ทำงานประเภทเดียวกันรวมกลุ่มกันได้ แต่การกำหนดดังกล่าว จะต้องไม่สร้างเงื่อนไขให้ข้าราชการที่จะเข้ามารวมกลุ่มกันนั้นจะต้องทำงานอยู่ในกระทรวง กรม หรือภูมิภาคเดียวกันเท่านั้น ดังนั้น การกำหนดให้เฉพาะข้าราชการที่สังกัดกรมเดียวกัน สังกัดกระทรวงเดียวกัน หรือภูมิภาคในจังหวัดเดียวกันเท่านั้นที่จะสามารถจัดตั้งสหภาพได้จึงเป็นข้อกำหนดที่ขัดแย้งต่อหลักเสรีภาพในการรวมกลุ่มขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

2. การกำหนดจำนวนผู้ก่อตั้งองค์กรและจำนวนสมาชิกให้สหภาพข้าราชการต้องมีสมาชิกไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของข้าราชการที่มีสิทธิเป็นสมาชิกสหภาพข้าราชการ โดยให้ข้าราชการที่มีสิทธิเป็นสมาชิกสหภาพข้าราชการประเภทนั้น

ไม่น้อยกว่า 10 คนเป็นผู้เริ่มก่อตั้ง และยื่นคำขอรับหนังสือรับรองการจัดตั้งสหภาพ ข้าราชการต่อนายทะเบียนพร้อมข้อบังคับของสหภาพข้าราชการและบัญชีรายชื่อ และลายมือชื่อของข้าราชการซึ่งแสดงความจำนงเข้าเป็นสมาชิกสหภาพข้าราชการ นั้น การกำหนดวิธีการและเงื่อนไขเช่นนี้ อาจทำให้การจัดตั้งสหภาพของหน่วยงาน ระดับใหญ่ที่มีจำนวนข้าราชการมากเป็นไปได้ยากเนื่องจากจะต้องเป็นร้อยละ 20 ของผู้ที่ทำงานอยู่สังกัดกรมเดียวกัน สังกัดกระทรวงเดียวกัน หรือภูมิภาคในจังหวัด เดียวกันเท่านั้น การกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวจึงอาจขัดต่อหลักเสรีภาพในการรวมกลุ่ม ตามมาตรฐานของกฎหมายแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเนื่องจาก เป็นข้อกำหนดที่เป็นอุปสรรคในการจัดตั้งสหภาพมากจนเกินไป

3. การกำหนดห้ามมิให้ข้าราชการเจรจาต่อรองและห้ามมิให้หยุดงานเช่นนี้ เป็นข้อกำหนดที่ขัดต่อหลักการตามมาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่าง ประเทศ เนื่องจากได้เคยมีแนวคำวินิจฉัยในเรื่องนี้ว่านอกจากข้าราชการทหาร ตำรวจและข้าราชการฝ่ายปกครองแล้ว ลูกจ้างทุกประเภทไม่ว่าจะทำงานในภาครัฐ หรือภาคเอกชนจะต้องได้รับสิทธิในการเจรจาต่อรองทั้งสิ้น นอกจากนี้ยังกำหนด เพิ่มเติมอีกด้วยว่าเจ้าหน้าที่ในราชทัณฑ์ พนักงานดับเพลิง ลูกจ้างชั่วคราว ลูกจ้าง เหมาค่าแรง เกษตรกร ลูกจ้างคนต่างด้าว เหล่านี้ล้วนต้องได้รับสิทธิในการเจรจา ต่อรอง และในส่วนของกรณีนัดหยุดงาน หลักการขององค์การแรงงานระหว่าง ประเทศกำหนดว่าเสรีภาพในการรวมกลุ่มนั้นไม่จำกัดเฉพาะความอิสระในการเลือก ว่าจะรวมกลุ่มหรือไม่เท่านั้น แต่ยังรวมถึงการที่บุคคลเหล่านั้นจะสามารถดำเนินการ ใด ๆ ภายใต้กฎหมายเพื่อปกป้องผลประโยชน์ร่วมกันด้วย ดังนั้น การนัดหยุดงานจึง เป็นสิทธิที่ได้รับการคุ้มครองภายใต้อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากการนัดหยุดงานเป็นกิจกรรมประเภทหนึ่งของการรวมกลุ่ม การ นัดหยุดงานจึงควรได้รับการคุ้มครองเช่นเดียวกัน ดังนั้น ร่างพระราชกฤษฎีกา การรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ที่กำหนดห้ามมิให้ข้าราชการ ทุกประเภทนัดหยุดงานหรือเจรจาต่อรองก็เป็นการกำหนดที่ขัดแย้งกับหลัก มาตรฐานกฎหมายแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศอยู่

4. การให้อำนาจฝ่ายบริหารเข้ามามีอำนาจในกระบวนการก่อตั้งสหภาพ ข้าราชการ การจำกัดเสรีภาพในการดำเนินการของสหภาพข้าราชการ การยุบเลิก

สหภาพข้าราชการนั้น แม้จะมีการกำหนดให้มีการตรวจสอบจากหน่วยงานภายใน และภายนอกก็ตาม แต่การให้อำนาจฝ่ายบริหารเช่นนี้เป็นการให้อำนาจที่ขัดแย้งต่อหลักเสรีภาพในการรวมกลุ่มตามหลักของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

ข้อเสนอแนะ

แนวทางที่เหมาะสมเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรวมกลุ่มข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ สามารถแยกเป็น 4 กลุ่มดังนี้

1. กลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ

แม้ว่าร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. จะสอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญ และสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องผลักดันให้ประกาศใช้บังคับ เพื่อให้ข้าราชการพลเรือนสามารถรวมกลุ่มกันได้ในทางปฏิบัติ แต่เนื้อหาบางส่วนของร่างพระราชกฤษฎีกาฯ ยังมีความขัดแย้งกับหลักการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศอยู่ จึงควรมีการปรับปรุงเนื้อหาในร่างพระราชกฤษฎีกาฯ ดังกล่าวให้สอดคล้องกับหลักการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นรายละเอียดในการจัดตั้งและการดำเนินการต่าง ๆ ของสหภาพ

ในประเด็นเรื่องสมาชิกสหภาพนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าหากภายหลังมีการตีความว่าการกำหนดลักษณะการรวมกลุ่มให้ข้าราชการที่สังกัดกรมเดียวกัน สังกัดกระทรวงเดียวกัน หรือภูมิภาคในจังหวัดเดียวกันรวมกลุ่มกันได้นั้น เป็นเพียงการยกตัวอย่างของการรวมกลุ่มข้าราชการเท่านั้น และตีความอย่างกว้างขยายไปว่าข้าราชการมีสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มกันได้โดยไม่ต้องเป็นไปตามประเภทกลุ่มที่พระราชกฤษฎีกากำหนดก็ได้ เช่นนี้แล้ว ก็จะทำให้ลักษณะการรวมกลุ่มสอดคล้องกับหลักการสากลขึ้นมาได้

ในประเด็นเรื่องการเจรจาต่อรองและการนัดหยุดงานนี้ เมื่อนำแนวทางของประเทศต่าง ๆ มาศึกษา ผู้วิจัยเสนอว่าหากประเทศไทยจะห้ามมิให้ข้าราชการเจรจาต่อรองกับรัฐ ก็ควรตั้งกลไกอื่นขึ้นมาทดแทนเช่นเดียวกับประเทศมาเลเซีย กล่าวคือ ประเทศมาเลเซียก็กำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการเพื่อเป็นตัวแทนข้าราชการในการต่อรองกับรัฐ และหากประเทศไทยจะมีให้ข้าราชการนัดหยุดงาน ก็ควรสร้างกลไกในการระงับข้อพิพาทแรงงานในภาครัฐไว้โดยเฉพาะดังเช่นสหรัฐอเมริกา

ที่กำหนดทางออกให้กับข้าราชการโดยไม่ต้องนัดหยุดงาน นอกจากนี้ อาจจะต้องนำกลไกเรื่องการชดเชยสิทธิการเจรจาต่อรองของข้าราชการในประเทศญี่ปุ่นมาใช้ ซึ่งเป็นกลไกการปรับปรุงสภาพการจ้างให้เหมาะสมผ่านตัวแทน โดยไม่ต้องเจรจาท่อรองกับข้าราชการโดยตรง

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่าไม่ควรยึดติดกับการห้ามมิให้ข้าราชการนัดหยุดงาน หากประเทศไทยต้องการจะกำหนดให้ข้าราชการนั้นมีสิทธิในการเจรจาต่อรองและนัดหยุดงาน ก็อาจจะทำได้โดยไม่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ แต่จะต้องนำหลักการของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ราชอาณาจักรสเปนและประเทศมาเลเซียมาใช้ โดยกำหนดกลไกเรื่องการให้บริการขั้นต่ำไว้เพื่อมิให้ขาดความต่อเนื่องในการให้บริการสาธารณะ

ทั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นผู้กำหนดทิศทางของการตีความขอบเขตการจำกัดสิทธิของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐภายใต้เงื่อนไขเรื่องประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะหากศาลตีความอย่างกว้างก็เท่ากับว่าข้าราชการทุกประเภทจะไม่สามารถดำเนินกิจกรรมทางแรงงานสัมพันธ์ได้เลย เนื่องจากการดำเนินการของข้าราชการล้วนเกี่ยวเนื่องกับการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะทั้งสิ้น ไม่ว่าจะด้วยทางตรงหรือทางอ้อม แต่หากศาลรัฐธรรมนูญตีความบทบัญญัติอย่างแคบ ข้าราชการบางประเภทที่มีลักษณะของงานมิได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะ ก็ควรจะต้องได้สิทธิในการดำเนินกิจกรรมทางแรงงานสัมพันธ์ไม่ว่าจะในรูปแบบของการรวมกลุ่มหรือการนัดหยุดงาน นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังเห็นว่าแม้ศาลจะตีความอย่างกว้าง แต่การนัดหยุดงานอาจกระทำได้หากศาลกำหนดให้มีการประกันการบริการขั้นต่ำไว้ดังเช่นที่กำหนดไว้ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ราชอาณาจักรสเปน หรือประเทศมาเลเซีย

นอกจากนี้ ประเด็นในเรื่องอำนาจของฝ่ายบริหารในการควบคุมดูแลสภาพข้าราชการ อาจจะต้องกำหนดให้มีอำนาจได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น ในการออกสั่งยุบเลิกสหภาพข้าราชการหรือคำสั่งใด ๆ ที่มีผลร้ายแรงต่อสหภาพ ควรเปิดโอกาสให้หน่วยงานศาลเข้ามาเกี่ยวข้องในการออกคำสั่งนั้น เพื่อเป็นหลักประกันในเรื่องของความเป็นกลางและเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล

2. กลุ่มข้าราชการอื่น ๆ นอกเหนือจากข้าราชการที่กฎหมายกำหนดไว้

ปัจจุบันมีเพียงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 เท่านั้นที่มีกฎหมายกำหนดชัดเจนให้สามารถรวมกลุ่มเป็นสหภาพได้ ทำให้ข้าราชการประเภทอื่นยังไม่สามารถรวมกลุ่มกันได้ตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาแล้วจะพบว่าข้าราชการอื่นอีกหลายประเภทที่สมควรได้รับสิทธิในการรวมกลุ่ม ดังนั้น จึงควรมีการทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องและกำหนดให้ข้าราชการ ทุกประเภทมีสิทธิในการรวมกลุ่มอย่างเท่าเทียมกัน โดยอาจกำหนดรายละเอียดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มของข้าราชการประเภทต่างๆ ไปในทางเดียวกันก็ได้

อย่างไรก็ตาม รัฐอาจกำหนดยกเว้นข้าราชการบางประเภทมิให้รวมกลุ่มกันก็ได้ เช่น ข้าราชการทหาร ข้าราชการตำรวจ เป็นต้น เพื่อประโยชน์ต่อความมั่นคงแผ่นดิน ความต่อเนื่องของการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะของประเทศ ทั้งนี้ ควรจะต้องศึกษาหลักการในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศควบคู่ไป เพื่อให้ทราบถึงขอบเขตความสามารถในการยกเว้นว่าจะสามารถยกเว้นข้าราชการประเภทใดบ้าง

3. กลุ่มพนักงานรัฐวิสาหกิจ

จากการศึกษารายละเอียดกฎหมายเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของพนักงานรัฐวิสาหกิจ พบว่าพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ยังมีความขัดแย้งกับหลักการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศอยู่ ประเด็นที่สำคัญที่สุดของกลุ่มพนักงานรัฐวิสาหกิจน่าจะเป็นประเด็นในเรื่องของการห้ามพนักงานรัฐวิสาหกิจหยุดงานโดยเด็ดขาด เมื่อเทียบกับประเทศต่าง ๆ แล้ว พบว่าประเทศส่วนใหญ่ให้สิทธิพนักงานรัฐวิสาหกิจในการรวมกลุ่มและนัดหยุดงานได้ ยกเว้นประเทศญี่ปุ่นที่ห้ามมิให้พนักงานรัฐวิสาหกิจหยุดงานเช่นเดียวกับประเทศไทย อย่างไรก็ตาม เมื่อศึกษาพัฒนาการของรัฐวิสาหกิจในประเทศญี่ปุ่นแล้ว พบได้ชัดเจนว่ากิจการรัฐวิสาหกิจของญี่ปุ่นส่วนมากได้แปรรูปไปเป็นกิจการของเอกชนแล้ว ทำให้ลูกจ้างที่เคยทำงาน

ในรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ ปัจจุบันได้กลายเป็นลูกจ้างภาคเอกชนและไม่ถูกจำกัดสิทธิในการนัดหยุดงานแล้ว

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยกำหนดให้กิจการที่เป็นรัฐวิสาหกิจไม่สามารถแปรรูปเป็นกิจการของเอกชนได้อย่างเช่นประเทศญี่ปุ่น ทำให้แม้กิจการเหล่านี้เป็นกิจการที่มีลักษณะคล้ายกับกิจการภาคเอกชนและมีได้เป็นกิจการที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนหากมีการนัดหยุดงาน กฎหมายก็ยังไม่ห้ามมิให้นัดหยุดงานโดยเด็ดขาดอยู่ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเสนอให้แยกกิจการบางประเภทที่ไม่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการและไม่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะที่จำเป็นออกจากกิจการรัฐวิสาหกิจประเภทอื่น และให้สิทธิพนักงานรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ในการนัดหยุดงาน นอกจากนี้ ผู้วิจัยเห็นว่ารัฐสามารถกำหนดให้กิจการรัฐวิสาหกิจประเภทอื่น ๆ ที่แม้จะเป็นกิจการที่จำเป็นและสำคัญสามารถนัดหยุดงานได้ หากมีการกำหนดให้มีการประกันการบริการขั้นต่ำไว้ ดังเช่นที่กำหนดไว้ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ราชาอาณาจักรสเปน หรือประเทศมาเลเซีย

4. กลุ่มลูกจ้างและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ยังไม่มีกฎหมายกำหนดไว้

สำหรับกลุ่มลูกจ้างและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ยังไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ว่าให้รวมกลุ่มกันได้ ผู้วิจัยเห็นว่าควรเร่งให้มีการตรากฎหมายเพื่อรับรองสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มของคนกลุ่มนี้เช่นเดียวกันกับข้าราชการพลเรือนและพนักงานรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากบุคคลทั้ง 2 กลุ่มนี้ทำงานในลักษณะเดียวกันและทำงานให้กับหน่วยงานของรัฐเหมือนกัน เพียงแต่สถานะนั้นแตกต่างกันเนื่องจากรูปแบบการจ้าง หากไม่กำหนดรับรองสิทธิในการรวมกลุ่มให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือลูกจ้างที่ไม่มีสถานะเป็นข้าราชการแล้ว บุคคลเหล่านี้ก็จะไม่สามารถรวมกลุ่มได้เลยเพราะไม่มีกฎหมายใดรองรับให้สามารถรวมกลุ่มได้ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเสนอให้รับรองสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มของลูกจ้างและเจ้าหน้าที่ของรัฐควบคู่กันไป และหากมีการกำหนดข้อยกเว้นการรวมกลุ่มสำหรับข้าราชการบางประเภทได้ไว้ ลูกจ้างและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้มีสถานะเป็นข้าราชการ หากทำงานในหน่วยงานเดียวกันมีประเภทงานหรือลักษณะงานเดียวกันแล้วก็ควรต้องตกอยู่ภายใต้ข้อยกเว้นเดียวกันด้วย

บทส่งท้าย

การรวมกลุ่มของลูกจ้างทุกประเภทไม่ว่าจะภาครัฐหรือภาคเอกชน อาจดูเหมือนเป็นการให้สิทธิเสรีภาพกับฝ่ายลูกจ้างในการเรียกร้องสิทธิประโยชน์ และเหมือนว่าฝ่ายนายจ้างเป็นฝ่ายเสียประโยชน์เพียงฝ่ายเดียวจากการให้ลูกจ้างรวมกลุ่ม ไม่ว่าจะในเรื่องของการเสียอำนาจควบคุมบังคับบัญชา ความเพิ่มขึ้นของอำนาจในการต่อรองของลูกจ้าง และสุดท้ายอาจนำไปสู่ความเสียหายในการดำเนินการหากมีการนัดหยุดงาน ทำให้นายจ้างมีทัศนคติที่ไม่ดีกับการให้สิทธิการรวมกลุ่มของลูกจ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ลักษณะงานมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของประชาชนทั้งประเทศ แน่แน่นอนว่าคงไม่ง่ายที่ภาครัฐจะเปิดใจยอมรับหลักการรวมกลุ่มสำหรับกลุ่มข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่าการรับรองสิทธิการรวมกลุ่มดังกล่าวในกลุ่มข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ไม่เพียงแต่จะเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและนำไปสู่ภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศไทยในเวทีระหว่างประเทศเท่านั้น ประเด็นที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้นคือ การกำหนดให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มตามมาตรฐานสากล จะเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจให้กับคนกลุ่มนี้เป็นอย่างมาก โดยจะทำให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐภาคภูมิใจในการทำงานให้ภาครัฐ รู้สึกว่ารัฐเคารพสิทธิของตน รู้สึกว่าตนมีอิสรภาพเหมือนลูกจ้างภาคเอกชนและไม่ถูกเลือกปฏิบัติ ซึ่งการสร้างความรู้สึกเช่นนี้กับบุคลากรในหน่วยงานรัฐ ไม่เพียงแต่จะสร้างบรรยากาศความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างนายจ้างและลูกจ้างและความจงรักภักดีต่อองค์กรเท่านั้น แต่จะนำไปสู่การทำงานให้กับองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

หากข้อกังวลหลักในการให้สิทธิการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐคือประเด็นเรื่องความสำคัญและความจำเป็นของการบริหารแผ่นดินของรัฐแล้ว การให้สิทธิการรวมกลุ่มเพื่อสร้างกลไกเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐก็มีความจำเป็นและสำคัญไม่แพ้กัน ยิ่งไปกว่านั้น การให้สิทธิการรวมกลุ่มแก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจส่งผลดีมากกว่าผลเสียในท้ายที่สุด

บรรณานุกรม

หนังสือ

ภาษาไทย

- กุลธนะ ธนาพงศธร. 2532. โครงสร้างระบบราชการในหลักรัฐศาสตร์และ
การบริหาร. นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. 2547. หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ.
กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน.
- เกษมสันต์ วิลาวรรณ. 2549. กฎหมายแรงงานในรัฐวิสาหกิจ. กรุงเทพมหานคร :
วิญญูชน.
- ศีกฤทธิ ปราโมช. 2525. การปกครองสมัยสุโขทัย. สยามรัฐ
ชาวยุชชัย แสงวงศ์ดี และ นันทวัฒน์ บรมานันท์. 2549. คำแปลรัฐธรรมนูญ
แห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ดรุณี แก้วม่วง. 2534. พื้นฐานอารยะธรรม. กรุงเทพมหานคร : หอรัตนชัยการพิมพ์.
นันทวัฒน์ บรมานันท์. 2552. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ.
กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2538. คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 3. พิมพ์ครั้งที่ 1.
กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- พิทยา บวรวัฒนา. 2556. ระบบราชการ. กรุงเทพมหานคร : ศักดิ์โสภากการพิมพ์.
- ไพศิษฐ์ พิพัฒกุล. 2523. การแรงงานในประเทศฟิลิปปินส์และมาเลเซียใน
หนังสืออนุสรณ์คณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ
ชุดที่ 1. กรุงเทพมหานคร : บริษัท บพิตรการพิมพ์ จำกัด.
- ไพศิษฐ์ พิพัฒกุล. 2523. รัฐวิสาหกิจกับการใช้บังคับกฎหมายแรงงาน.
กรุงเทพมหานคร : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.
- มูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย. 2547. รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง
กฎหมายที่มีบทบัญญัติไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร :
คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. 2546. กำเนิดระบบราชการและการปฏิรูปในยุคคลาสสิก.
พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สงวนการพิมพ์.

- ลิขิต ธีรเวคิน. 2541. **วิวัฒนาการการเมืองการปกครองของไทย**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิเชียร วิทยอดม. 2551. **แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์และทฤษฎีระบอบราชการ**. กรุงเทพมหานคร : ธีระฟิล์มและโซเท็กซ์.
- สมาน รังสิโยภักดิ์. 2546. **การบริหารราชการไทย : อดีต ปัจจุบัน และอนาคต**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพ : สำนักพิมพ์บรรณกิจ.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. 2536. **บันทึกประวัติการร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2517 ในพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับข้าราชการพลเรือน : ตอนที่ 1 ทรงวางรากฐานระบบข้าราชการพลเรือน**. กรุงเทพมหานคร : ประชาชน.
- สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบอบราชการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. 2544. **การปฏิรูประบอบราชการของต่างประเทศ**. กรุงเทพมหานคร : สหมิตรพรินติ้ง.
- สำนักงานศาลปกครอง. 2547. **หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส เรื่อง ทฤษฎีทั่วไปเกี่ยวกับการบริการสาธารณะของฝรั่งเศส**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง.
- สุดาศิริ วศวงศ์. 2548. **คำอธิบายเกี่ยวกับกฎหมายแรงงานสัมพันธ์**. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณาการ.
- อมร รักษาสัตย์. 2545. **การเมืองการปกครองไทย ตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ วี.เจ พรินติ้ง.
- เอกวิทย์ มณีธร. 2554. **ระบอบราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชนของไทย**. กรุงเทพมหานคร : เอ็ม.ที.เพรส.

ภาษาต่างประเทศ

- Alain-Serge Mescheriakoff. 1991. **Droit des services publics**. PUF.
- Anne Davies. **Perspectives on Labour Law**. second edition. New York, Cambridge University Press.

- B.C. Koh. 1991. **Japan's Administrative Elite**. Berkeley : University of California Press.
- Carmen La Macchia. 2011. **The Right to Strike in the EU, The complexity of the norms and safeguarding efficacy**. Rome : Viale di Porta Tiburtina.
- Charles Weathers. 2009. **Business and Labor in a Companion to Japanese History**. William M. Tsutsui, editor.
- David E Hussey. 1974. **Corporate Planning : Theory and Practice**. Pergamon Press.
- Edward Shorter and Charles Tilly. 1974. **Strikes in France 1830-1968**. New York: Cambridge University Press.
- Evan M. Berman. 2010. **Public Administration in Southeast Asia**. CRC Press.
- Ferrel Heady. 1979. **Public Administration : A Comparative Perspective**. New York and Basel : Marcel Dekker, Lnc.
- Fritz Morstein Marx. 1957. **The Administration State : An Introduction to Bureaucracy**. Chicago : Press.
- Hans A.G.M. Bekke and Frits M. van der Meer. 2000. **Civil Service Systems in Western Europe**. Northampton, Massachusetts : Edward Elgar Publishing, Inc.
- Hiroshi Itoh. 2016. **The Supreme Court and Benign Elite Democracy in Japan**. Routledge : New York.
- Howard McCurdy. 1977. **Public Administration : A Synthesis**. Sacramento Park, California : Cummings Publishing Company, Lnc.
- J.A. Chandler. 2011. **Comparative Public Administration**. second edition. London : Routledge.

- Jack M. Sasson. 1995. **Civilizations of the Ancient Near East**. New York : Charles Scribner's Sons.
- James R. Lehning. 2001. **To be a Citizen : The Political Culture of the Early French Third Republic**. Cornell : Cornell University Press.
- Jean Rivero et Jean Waline. 1998. **Driot Administratif**. 17th edition. Dalloz.
- Johannes Schregle. 1982. **Negotiating Development : Labour Relations in Southern Asia**. Switzerland : International Labour Organization.
- John Dower. 1999. **Embracing Defeat : Japan in the Wake of World War II**. W.W. Norton & Company/New Press.
- John M. Pfiffner and Robert Vance Presthus. 1953. **Public Administration**. third edition. New York : Ronald Press Company.
- Joseph R. Grodin, June M. Weisberger and Martin H. Malin. 2004. **Public Sector Employment : Cases and Materials**. St. Paul, MN : THE LABOUR LAW GROUP.
- Klaus Decker. 2007. **A guide to the laws governing the conduct of French Public Servant**. French : World Bank.
- International Labour Organization. 1994. **General Survey of the Reports on the Right to Organize Convention and the Right to Organize and Collective Bargaining Convention, International Labour Conference, 81st Session, Geneva, 1994**. Geneva : International Labour Office.
- International Labour Organization. 2012. **Giving Globalization a Human Face**. Geneva : International Labour Office.
- International Labour Organization. 2006. **The 2006 Digest of decision and principle of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO**. Geneva : International Labour Office.

- Laurie E. Pearce. 1995. **The Scribes and Scholars of Ancient Mesopotamia**. Peabody, Mass : Hendrickson.
- Maimunah Aminuddin. 2007. Sixth ed. **Malaysian Industrial Relations & Employment Law**. Malaysia : McGraw Hill.
- Manuel Alonso Olea and Fermín Rodríguez-Sañudo. 2010. **Labour Law in Spain**. Kluwer Law International.
- Marina Netto. 2009. **Contracts of Employment & Malaysia Industrial Law**. 1st Ed. Ellen Burke.
- Martin Albrow. 1970. **Bureaucracy**. London: Paul Mall Press.
- Michel Despax, Jacques Rojot and Jean-Pierre Laborde. 2011. **Labour Law in France**. Kluwer Law International.
- Noor Hazilah Abd Manaf. 2011. **Civil Service System in Malaysia**. Boca Raton, FL : Taylor & Francis Group
- Paul P. Van Riper. 1958. **History of THE UNITED STATES CIVIL SERVICE**. Illinois, Row, Peterson and Company.
- Pierre-Christian Soccoja. 2007. **Ministry of Justice, France, Prevention of Corruption in State Administration : France**. Argentina : OCDE.
- Ralph C. Chandler and Jack C. Plano. 1982. **The Public Administration Dictionary**. New York : John Wiley & Sons.
- Richard C. Kearney and Patrice M. Mareschal. 2013. 5th Edition. **Labor Relations in the Public Sector**. Boca Raton : CRC Press.
- Ronald E.Dolan and Robert L.Worden. 1994. **Japan : A Country Study**. Washington : GPO for the Library of Congress.
- Tadashi A. Hanami et al. 2015. **Labour Law in Japan**. Second Edition. The Netherlands : Wolters Law International.
- Tonia Novitz. 2003. **International and European Protection of the Right to Strike**. Oxford University Press.

Wiebke Warneck. 2007. **Strike rules in the EU27 and beyond–A comparative overview.** Brussels : European Trade Union Institute for Research, Education and Health and Safety (ETUI-REHS).

วิทยานิพนธ์

ภาษาไทย

- คมกริช มันทาพันธ์. 2542. **เสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงานในระบบราชการ.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- ชัยวัฒน์ วิเศษสวัสดิ์. 2541. **สิทธิในการรวมตัวเป็นสหภาพแรงงานตามกฎหมายไทย : ศึกษาเปรียบเทียบกับมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- ประภาศรี ศุภอักษร. 2552. **เสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทย.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิตนิติศาสตร์, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ปานทิพย์ พุกษาศลวิทย์. 2551. **ข้าราชการพลเรือนสามัญกับกฎหมายแรงงาน.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วศิน แดงประดับ. 2553. **เสรีภาพในการรวมกันเป็นสหภาพแรงงานของข้าราชการ.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศิริพล กุศลศิลป์วุฒิ. 2547. **สิทธิและเสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงานในระบบราชการ.** สารนิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สุรสิทธิ์ ศรีตั้งรัตนกุล. 2545. **ความเป็นอิสระของสหภาพแรงงานตามกฎหมาย
แรงงานของไทยกับอนุสัญญาองค์การระหว่างประเทศฉบับที่ 87 และ
ฉบับที่ 98.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะ
นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

อรวรรณ สุขบงกช. 2552. **การใช้สิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้าน
การขนส่ง.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะ
นิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภาษาต่างประเทศ

Akira Nakamura. **Japan's Civil Service System Needs Reform: Human
Resource Development in Transition.** Ph.D. The Graduate School
Meiji University Tokyo, Japan.

บทความในวารสาร

ภาษาไทย

เข็มทอง ต้นสกุลรุ่งเรือง. การรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐ : เสรีภาพใหม่ใน
รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550. **วารสารกระบวนกรยุติธรรม.** ปีที่ 2 เล่มที่ 4
(2552) : 133-155.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. ความเป็นมาและบทบาทของพนักงานคดีปกครองในระบบ
วิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส ของศาลยุติธรรมของประชาคม
ยุโรป และของประเทศไทย. **วารสารกฎหมายปกครอง.** เล่มที่ 7 (สิงหาคม
2531) ตอน 2 : 295-413.

บทสัมภาษณ์ความเห็นนักวิชาการ. เสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและ
เจ้าหน้าที่ของรัฐ. **จุดนิติ.** เล่มที่ 1 (ม.ค.-ก.พ. 2553) : 1-26.

ปานทิพย์ พฤกษาชลวิทย์. ข้าราชการพลเรือนสามัญกับกฎหมายแรงงาน. **วารสาร
กฎหมายฉบับบัณฑิตศึกษา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.**
ปีที่ 2 (2552) : 185-198.

ภาษาต่างประเทศ

Hiroya Nakakubo. Industrial Action and Liability in Japan : A Legal Overview. **Japan Labor Review** Vol. 12 (2015).

Laura Cabeza Garcia & Silvia Gómez Anson. The Spanish Privatisation Process: implications on the performance of divested firms. **International Review of Financial Analysis** Vol.16, no. 4, (2007) : 390-409.

Martin Malin. Does Public Employee collective bargaining distort democracy? A Perspective from the United States. **Comparative Labor Law and Policy Journal** Vol. 34 (2013).

Ryuichi Yamakawa. Japan's Collective Labor Relations law in the Public Sector : Constitutional Conflict between Union Rights and Democracy. **Comparative Labor Law & Policy Journal** Vol. 34 (2013).

Willy McCourt and Lee Meng Foon. Malaysia as model. **Public Management Review** Vol. 9 no. 2 (2007).

ภาคผนวก

สรุปผลการประชุมรับฟังความคิดเห็น ครั้งที่ 1

เสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

วันพฤหัสบดีที่ 24 ธันวาคม 2558 เวลา 10.00 -15.30 น.

ณ ห้องประชุมวิมานทิพย์ 2 โรงแรม รอยัลปรีนเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ

การประชุมรับฟังความคิดเห็นนี้ เป็นการประชุมครั้งที่ 1 ซึ่งได้จัดขึ้น วันพฤหัสบดีที่ 24 ธันวาคม 2558 เวลา 10.00 – 15.30 น. ณ ห้องประชุมวิมานทิพย์ 2 โรงแรม รอยัลปรีนเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ โดยการจัดประชุม ได้จัดแยกเป็นรอบเช้า และรอบบ่าย เพื่อเพิ่มระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นให้มากที่สุด และเพื่อให้ผู้ทรงคุณวุฒิสามารถเลือกเข้าประชุมได้ในเวลาที่สะดวก โดยการลำดับหัวข้อการประชุมจะเหมือนกันในสองรอบ ทั้งนี้ ประเด็นที่สอบถามความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ แบ่งเป็น 9 ประเด็น โดยมีเนื้อหาโดยสรุป ดังนี้

1) คำโครงการวิจัย ครอบคลุมหรือไม่?

ในส่วน of คำโครงการ เห็นว่ามีการเน้นการอธิบายถึงประวัติศาสตร์ย้อนไปไกลมากและเป็นการนำแนวคิดทางรัฐศาสตร์มาอธิบายค่อนข้างมาก ยังขาดการอธิบายถึงแนวคิดของระบบราชการสมัยใหม่และแนวคิดที่เป็นนิติศาสตร์ที่เพียงพอ เช่น แนวคิดที่อยู่ในตำราของศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ หรือของศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ เป็นต้น ทั้งนี้ ควรนำตำราเหล่านี้มาศึกษาเพื่อให้เห็นภาพแนวคิดที่เป็นกฎหมายมหาชนมากกว่านี้ และขยายความในเรื่องการบริการสาธารณะโดยเฉพาะเรื่องความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ ควรมีการขยายความให้ละเอียดมากกว่านี้เนื่องจากเรื่องความต่อเนื่องเป็นหัวใจหลักของเรื่องนี้ และเสนอให้มีการกล่าวถึงภารกิจของรัฐว่าภารกิจใดคือภารกิจหลัก และภารกิจใดเป็นภารกิจรอง เพื่อให้เห็นความสำคัญและความจำเป็นของความต่อเนื่องในภารกิจนั้น และกำหนดขอบเขตการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐแตกต่างกันไปตามประเภทของตำแหน่งและลักษณะงาน

นอกจากนี้ การกำหนดชื่อหัวข้อของบทที่ 4 ใช้คำว่า “ความชอบของ บทบัญญัติว่าด้วยการรวมกลุ่ม” ควรกำหนดให้ชัดเจนว่าเป็นความชอบด้วย รัฐธรรมนูญของไทย และความชอบด้วยกฎหมายตามรัฐธรรมนูญในประเทศต่าง ๆ หรืออาจใช้ชื่อว่า “ความเหมาะสมสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ”

ส่วนบทนำที่กล่าวถึงรากฐานของข้าราชการว่ามาจากข้าของแผ่นดินนั้น เห็นว่าระบบข้าราชการสมัยการปกครองในอดีตไม่ใช่เหตุผลที่ทำให้มีการจำกัด เสรีภาพของข้าราชการในการรวมกลุ่มเพียงอย่างเดียว แต่สิ่งที่ทำให้ไม่เอื้ออำนวย ต่อการให้สิทธิเสรีภาพของข้าราชการนั้น ประการแรกคือวัฒนธรรมมองคักร ของข้าราชการที่เน้นเรื่องสายบังคับบัญชาที่เข้มงวด และประการที่สองคือเรื่อง การเมือง โดยสิทธิเสรีภาพของข้าราชการจะเปลี่ยนแปลงไปตามระบบการปกครอง ที่แตกต่างกันด้วย ดังนั้น สาเหตุหลักที่ควรกล่าวในบทนำจึงควรพูดถึงระบบ ข้าราชการไทยที่เน้นเรื่องระเบียบวินัยมากกว่าการให้สิทธิเสรีภาพ เพื่อมิให้เข้าใจ ภาพของระบบราชการบิดเบือนไป

นอกจากนี้ ควรมีการให้นิยามของการรวมกลุ่มและกำหนดขอบเขตของการ รวมกลุ่มว่าควรจะมีน้อยเพียงใด จะเป็นเพียงแค่การรวมกลุ่ม หรือเจรจาต่อรอง และนัดหยุดงานได้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบว่าขอบเขตในการพิจารณาให้สิทธินั้น จะมีมากน้อยและเหมาะสมเพียงใด และศึกษาต่อไปว่าการกระทำดังกล่าว จะกระทบต่อภารกิจของรัฐมากน้อยเพียงใด และควรมีการศึกษาว่าการรวมกลุ่ม ในรูปของสหภาพนั้นแท้จริงแล้วควรมีวัตถุประสงค์เพื่ออะไร เหตุผลในการให้ ข้าราชการนัดหยุดงานของต่างประเทศมีว่อย่างไร

2) การกำหนดขอบเขตของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ในงานวิจัยนี้ เหมาะสมหรือไม่?

ในร่างรายงานวิจัย ได้เสนอขอบเขตของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” โดยให้ หมายความว่า พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หน่วยงาน ในกำกับของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และให้รวมถึงพนักงานขององค์การมหาชนด้วย

ในประเด็นนี้ ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับขอบเขต สามารถแบ่งได้ 2 กลุ่ม กลุ่มแรกเสนอให้กำหนดขอบเขตโดยพิจารณาตามเนื้อหา และกลุ่มที่สองเสนอให้กำหนดขอบเขตโดยพิจารณาตามรูปแบบ

กลุ่มที่ 1 เสนอว่าควรกำหนดขอบเขตของคำนี้โดยพิจารณาเกณฑ์เชิงเนื้อหา ไม่ควรนำแนวคิดการตีความคำว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายปกครองมาใช้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายปกครองบางประเภทไม่มีลักษณะงานหรือหน้าที่ที่เป็นงานของรัฐโดยตรง หากแต่เป็นเพียงงานที่มีลักษณะทั่วไปที่มีการใช้อำนาจรัฐ การตีความให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายปกครองอยู่ภายใต้ขอบเขตการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ เป็นการจำกัดสิทธิของเจ้าหน้าที่กลุ่มดังกล่าวมากเกินไป จึงควรพิจารณาถึงประเภทของตำแหน่งและลักษณะงานที่แท้จริงของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น หากมิได้ใช้อำนาจรัฐ เจ้าหน้าที่กลุ่มนี้ก็ไม่ควรอยู่ภายใต้กฎหมายเกี่ยวกับการรวมกลุ่มเดียวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจรัฐ

กลุ่มที่ 2 เสนอว่าควรกำหนดขอบเขตของคำนี้โดยพิจารณาเกณฑ์เชิงรูปแบบ โดยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคน ที่ทำงานในหน่วยงานของรัฐ หากมิใช่การจ้างตามกฎหมายเอกชนแล้ว ก็ให้อยู่ภายใต้ขอบเขตของคำว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหมด เพื่อให้ทุกคนที่มีได้รับการคุ้มครองภายใต้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์และกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ได้รับการคุ้มครองภายใต้กฎหมายนี้ ดังนั้น ผู้ทรงคุณวุฒิกลุ่มที่ 2 นี้จึงมองว่าควรพิจารณาจากภารกิจของหน่วยงานเป็นหลัก โดยไม่ต้องพิจารณาถึงตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น หากทำงานให้กับหน่วยงานของรัฐแล้ว ก็ควรจะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ที่ได้รับสิทธิตามกฎหมายนี้

ทั้งนี้เนื่องจากวัตถุประสงค์หลักของกฎหมายนี้ก็เพื่อรับรองสิทธิให้กับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่มีสิทธิในการรวมกลุ่มภายใต้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์และกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ดังนั้น ขอบเขตของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” จึงไม่ควรมีการกล่าวถึงรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากเมื่อพิจารณาภารกิจของรัฐวิสาหกิจแล้ว จะพบว่าเป็นการประกอบกิจการเชิงพาณิชย์ที่มีลักษณะคล้ายกับเอกชน จึงไม่อยู่ในขอบเขตของคำดังกล่าว อีกทั้งมีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้แล้ว จึงควรตัดเรื่องรัฐวิสาหกิจออกไปจากการศึกษานี้ แต่การกำหนดขอบเขตควร

รวมไปถึงองค์การมหาชนซึ่งเมื่อพิจารณาภารกิจที่ทำ พบว่าเป็นภารกิจของรัฐ โดยแท้ แต่ไม่ใช่หน่วยราชการเนื่องจากปัญหาความไม่สะดวกในการดำเนินการ ดังนั้น จึงควรเข้ามาอยู่ภายใต้กรอบด้วย

การที่กำหนดให้ขอบเขตคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” รวมถึง “ลูกจ้าง” ด้วย จะต้องระวังในเรื่องการตีความว่าลูกจ้างที่รวมอยู่นั้นมีความสัมพันธ์กับรัฐในฐานะ เอกชนหรือไม่ หากเป็นเช่นนั้นก็ไม่ใช่ลูกจ้างที่จะมารวมในขอบเขตการศึกษานี้ แต่หากเป็นลูกจ้างที่ทำงานให้กับหน่วยงานของรัฐในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็จะต้องรวมอยู่ในขอบเขตของคำนี้ด้วย

นอกจากนี้ ควรตัดคำว่า “หน่วยงานท้องถิ่น” ออก เนื่องจากหน่วยงานท้องถิ่นนั้นอยู่ภายใต้หน่วยงานของรัฐอยู่แล้ว และควรเพิ่มขอบเขตให้ขยายไปถึงหน่วยงานในกำกับของรัฐ เช่น มหาวิทยาลัยที่ออกนอกระบบ และองค์กรอิสระที่บางองค์กรไม่มีฐานะเป็นข้าราชการ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินหรือคณะกรรมการเลือกตั้ง เพราะหน่วยงานเหล่านี้อาจไม่อยู่ในคำนิยามหน่วยงานของรัฐ

3) การนำพนักงานรัฐวิสาหกิจมาศึกษาในงานวิจัยชิ้นนี้ โดยถือว่า พนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เหมาะสมหรือไม่?

ผู้ทรงคุณวุฒิส่วนมากเห็นว่าไม่ควรนำพนักงานรัฐวิสาหกิจเข้ามาศึกษาในงานวิจัยนี้ เนื่องจากลักษณะของรัฐวิสาหกิจมีลักษณะคล้ายกับเอกชนมาก อีกทั้ง รัฐวิสาหกิจมีกฎหมายคุ้มครองในเรื่องแรงงานสัมพันธ์ที่ชัดเจนแล้วและคดีข้อพิพาทต่าง ๆ ของพนักงานรัฐวิสาหกิจก็อยู่ในเขตอำนาจศาลแรงงาน ดังนั้น การแรงงานสัมพันธ์ในรัฐวิสาหกิจจึงมีลักษณะที่คล้ายกับการแรงงานสัมพันธ์ในภาคเอกชนมากกว่า จึงไม่ควรนำมาปนกับการศึกษาการรวมกลุ่มข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะมีพื้นฐานแนวคิดและข้อจำกัดที่แตกต่างกันอยู่มากเกินกว่าจะนำมารวมกันได้

- 4) การตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในการให้สิทธิข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการรวมกลุ่ม ควรตีความอย่างกว้างโดยขยายไปถึงการรวมกลุ่มตั้งเป็นสหภาพ หรือควรตีความอย่างแคบเฉพาะการรวมกลุ่มตั้งเป็นสมาคมเท่านั้น?

ผู้ทรงคุณวุฒิเห็นว่า ต้องศึกษาความแตกต่างระหว่างสมาคมและสหภาพให้ชัดเจน และกำหนดเป้าหมายว่าต้องการให้สิทธิมากน้อยเพียงใด หากให้แก่เป็นสมาคม อาจจะไม่ต้องมาศึกษาในงานวิจัยนี้ แล้วเพราะปกติข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐก็สามารถรวมกลุ่มตั้งสมาคมได้อยู่แล้ว แต่หากจะขยายไปถึงการตั้งสหภาพ ก็ควรดูว่าสหภาพนั้นควรจะมีลักษณะและวัตถุประสงค์อะไร จะสามารถตอบโจทย์การคุ้มครองสิทธิได้หรือไม่

ผู้ทรงคุณวุฒิเห็นพ้องกันว่าการรวมกลุ่มในที่นี้ น่าจะต้องขยายไปถึงการรวมกลุ่มเป็นสหภาพ แต่อำนาจหน้าที่ของสหภาพ จะมากหรือน้อยเพียงใด ก็จะต้องกำหนดต่อไป แต่ไม่ควรจำกัดเฉพาะการรวมกลุ่มเป็นสมาคมเท่านั้น เสนอว่าสหภาพข้าราชการนั้นควรอยู่ก้ำกึ่งระหว่างสหภาพแรงงานและสมาคม เนื่องจากให้สิทธิหน้าที่มากกว่าสมาคม แต่จะไม่ได้ให้สิทธิมากเท่ากับสหภาพแรงงาน ตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์

- 5) การให้สิทธิข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการรวมกลุ่ม ควรกำหนดข้อยกเว้นเฉพาะบางกลุ่ม หรือไม่ และหากยกเว้น ควรยกเว้นในกลุ่มใด?

ผู้ทรงคุณวุฒิส่วนมากเห็นพ้องกันว่าสิทธิในการรวมกลุ่มเป็นสหภาพนั้นควรมีให้แก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภท โดยไม่มีข้อยกเว้น ทั้งนี้เป็นไปตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 หรือ 98 และตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 64 กำหนดให้สิทธิไว้ อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บังคับบัญชา

และผู้ใต้บังคับบัญชาได้ แต่จะได้สิทธิดำเนินกิจกรรมใดได้มากน้อยเพียงไรเห็นว่าต้องเป็นไปตามที่กฎหมายย่อยออกมากำหนด ทั้งนี้ พิจารณาไปตามลักษณะของข้าราชการ เช่น การนัดหยุดงาน หรือการเจรจาต่อรอง ไม่ควรให้ทำได้ในข้าราชการบางประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการประเภททหาร ตำรวจ

อย่างไรก็ตาม ผู้ทรงคุณวุฒิบางท่านเห็นต่าง เนื่องจากมองว่าหากให้สิทธิในการรวมกลุ่มแล้ว ก็จะทำให้เกิดความเข้มแข็งให้กับคนกลุ่มนี้และสร้างปัญหาต่อการบังคับบัญชา และแม้จะกำหนดเงื่อนไขห้ามมิให้นัดหยุดงาน แต่เมื่อคนเหล่านี้มารวมกันเป็นกลุ่มแล้วก็มักจะมีการนัดหยุดงานโดยขัดกับกฎหมายเช่นเดียวกับการเกิดขึ้นในภาครัฐวิสาหกิจ ดังนั้น เพื่อป้องกันปัญหาเหล่านี้มิให้เกิดขึ้นตั้งแต่ต้นและไม่ให้เกิดปัญหาในการบริหารราชการ จึงควรยกเว้นข้าราชการบางประเภทไม่ให้ใช้สิทธิในการรวมกลุ่มได้ และควรจำกัดการใช้สิทธิของข้าราชการบางประเภทให้รวมกลุ่มกันได้เฉพาะภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้เท่านั้น

6) การให้สิทธิข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเจรจาต่อรอง ควรจำกัดขอบเขตไว้ในเรื่องใด หรือไม่?

ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับประเด็นนี้ แบ่งเป็น 2 ความเห็น

ความเห็นที่ 1 ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐควรมีสิทธิในการเจรจาต่อรอง เนื่องจากวัตถุประสงค์หลักในการรวมกลุ่มลักษณะสหภาพ ก็เพื่อเปิดโอกาสให้ลูกจ้างสามารถเจรจาต่อรองกับนายจ้างได้ หากกฎหมายให้สิทธิในการรวมกลุ่ม แต่ไม่ให้สิทธิในการเจรจาต่อรองก็เท่ากับว่าการรวมกลุ่มนั้นไม่มีกลไกใดที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการรวมกลุ่มได้ อีกทั้งมองว่าการเจรจาต่อรองนั้น ไม่จำเป็นที่ภาครัฐจะต้องยอมตามที่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐเรียกร้อง สุดท้ายแล้วรัฐจะปฏิเสธข้อเรียกร้องนั้นก็ได้ ดังนั้น การให้สิทธิในการเจรจาต่อรองจึงไม่เป็นการผูกมัดรัฐแต่อย่างใด นอกจากนี้ ผู้ทรงคุณวุฒิบางท่านเสนอว่าการเจรจาจะต้องแบ่งระดับให้ชัดเจน ถ้าหากเป็นเรื่องที่กระทบต่อมาตรฐานกลางของระบบราชการ เช่น เรื่องค่าตอบแทน ค่ารักษาพยาบาล ก็จะไม่สามารถเจรจาต่อรองกันได้ แต่ถ้าหากเป็นเรื่องที่ผูกพันเฉพาะองค์กรนั้นหรือหน่วยงานนั้นก็สมารถที่จะเจรจาต่อรองกันได้

ความเห็นที่ 2 ไม่ควรให้สิทธิข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเจรจาต่อรอง เนื่องจากรากฐานของความเป็นข้าราชการนั้นไม่เหมือนกับลูกจ้างทั่วไป ในภาคเอกชน การให้เจรจาต่อรองได้จะเป็นการขัดต่อแนวคิดของระบบราชการ อีกทั้งแนะนำให้ไปศึกษาถึงวัตถุประสงค์ของสหภาพแรงงานว่านอกจากการเจรจาต่อรองแล้ว มีวัตถุประสงค์อื่นอย่างไร เพื่อให้เข้าใจเหตุผลของการให้สิทธิการรวมกลุ่มข้าราชการ ทั้งนี้ ควรมีการสอบถามความคิดเห็นของผู้ร่างพระราชกฤษฎีกา นี้ เพื่อให้ทราบที่มาที่ไปของการจำกัดสิทธิการเจรจาต่อรอง

7) การให้สิทธิข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐในการนัดหยุดงาน ควรกำหนดให้มีได้ หรือไม่?

ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับประเด็นนี้ แบ่งเป็น 2 ความเห็นหลัก

ความเห็นที่ 1 ไม่ควรให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐนัดหยุดงาน เนื่องจากปรัชญาการนัดหยุดงานในภาคเอกชนคือการต่อรองระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งการหยุดงานภาคเอกชนมีได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สาธารณะ แต่ถ้ามีรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องแล้วก็จะมีประเด็นเรื่องประโยชน์สาธารณะมาเกี่ยวข้อง โดยหน่วยงานต้องพิจารณาถึงเป้าหมายของการดำเนินงานเป็นสำคัญและไม่ควรให้การหยุดงานเข้ามาทำลายกลไกการทำงานของราชการ ทั้งนี้ การนัดหยุดงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะนำมาสู่ความเดือดร้อนของประชาชนโดยรวม อีกทั้งการหาผู้อื่นมาทำหน้าที่แทนข้าราชการที่นัดหยุดงานนั้นอาจเป็นไปได้ยาก เพราะถ้าเป็นตำแหน่งหน้าที่ที่ต้องใช้ความสามารถเฉพาะบุคคลก็ไม่สามารถหาผู้อื่นมาทำแทนได้ในความเป็นจริง อย่างไรก็ตาม การไม่กำหนดห้ามไม่ให้นักการนัดหยุดงานในร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. โดยชัดเจน มิได้แปลว่าการนัดหยุดงานนั้นสามารถกระทำได้ตามร่างพระราชกฤษฎีกา แต่เนื่องจากการใช้คำว่า “ห้าม” ต้องมีบทลงโทษ ซึ่งพระราชกฤษฎีกาจะมีบทลงโทษไม่ได้ ดังนั้น ถ้าจะเขียนห้ามอย่างชัดเจนต้องทำในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น ส่วนร่างพระราชกฤษฎีกา ทำได้มากที่สุดแค่การเขียนให้สามารถตีความได้ว่าไม่อนุญาตให้มีการนัดหยุดงานเท่านั้น

ความเห็นที่ 2 เห็นว่าควรให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีสิทธินัดหยุดงานกันได้เนื่องจากการนัดหยุดงานเป็นเครื่องมือในการกดดันผู้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติตามข้อเรียกร้อง ดังนั้น หากกำหนดห้ามมิให้ใช้กลไกการนัดหยุดงาน การเรียกร้องก็จะแทบไม่ได้ผลในความเป็นจริง ในหลายประเทศแม้จะมีกฎหมายกำหนดห้ามนัดหยุดงานสำหรับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่สุดท้ายก็ยังมี การนัดหยุดงานเกิดขึ้น จึงมองว่าสามารถที่จะมีการนัดหยุดงานได้ แต่รัฐจะต้องหาวิธีป้องกันหรือหาเวลาไม่ให้เกิดการนัดหยุดงานก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน และส่งผลเสียต่อความมั่นคงของชาติมากนัก เช่น ถ้ามีการนัดหยุดงานก็ต้องหาข้าราชการอื่นหรือลูกจ้างชั่วคราวมาทำหน้าที่แทน หรือ กำหนดให้ข้าราชการที่มีภารกิจสำคัญต่อประเทศชาติจริง ๆ เท่านั้นที่ไม่มีสิทธินัดหยุดงาน เช่น ทหารตะเวนชายแดนเท่านั้นที่นัดหยุดงานไม่ได้ แต่ถ้าเป็นทหารทั่วไปก็ควรให้สิทธินัดหยุดงานได้ หรืออีกวิธีหนึ่งในการเยียวยาความเสียหายในการนัดหยุดงานของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ การกำหนดให้ประชาชนฟ้องเรียกค่าเสียหายทางแพ่งต่อสหภาพข้าราชการได้หากการนัดหยุดงานนั้นก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนผู้นั้น

8) ประเด็นปัญหาที่ควรระวังหากมีกำหนดให้สิทธิข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐในการรวมกลุ่ม เจริญต่อรอง และนัดหยุดงาน

ผู้ทรงคุณวุฒิเห็นว่าหากจะให้สิทธิในการรวมกลุ่ม เจริญต่อรอง และนัดหยุดงาน จะต้องแบ่งประเภทของข้าราชการในการกำหนดสิทธิ เช่น ทหารหรือตำรวจควรมีสสิทธิน้อยกว่าข้าราชการอื่น ๆ เพราะภาระหน้าที่ของข้าราชการทหารและตำรวจนั้นเกี่ยวกับความมั่นคง โดยวิธีการแบ่งอย่างเหมาะสมจำเป็นต้องศึกษาโดยวิธีการทบทวนวรรณกรรมถึงผลของการบังคับใช้ตามบทบัญญัติของแต่ละประเทศโดยพิจารณาถึงวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อมที่เป็นปัจจัยอื่น ๆ ที่ต่างกันด้วย และควรมีบทเสนอแนะในตอนท้าย

9) ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมอื่น ๆ ในการศึกษาวิจัยขั้นต่อไป

ผู้ทรงคุณวุฒิเห็นพ้องกันว่า การกล่าวถึงคำว่า Freedom of Assembly ในตอนต้นของงานวิจัย ซึ่งได้กำหนดไว้ในข้อกำหนดการศึกษาของโครงการนี้ มิได้สื่อความหมายถึงเรื่องการรวมกลุ่มในประเด็นที่ศึกษาในโครงการนี้ หากแต่หมายถึงเสรีภาพในการชุมนุม ซึ่งแตกต่างจากเนื้อหาในการศึกษาวิจัยที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกลุ่มในรูปแบบสหภาพแรงงาน จึงเสนอให้เปลี่ยนมาศึกษาถึงหลัก Freedom of Association แทน เพื่อให้ตรงตามเรื่องที่จะศึกษา เนื่องจากหากใช้คำว่าเสรีภาพในการชุมนุมจะไม่ครอบคลุมถึงสิทธิในการเจรจาต่อรองในเรื่องสภาพการจ้าง แต่อาจหมายถึงการชุมนุมทางการเมืองหรือการชุมนุมในรูปแบบอื่นอันเป็นการสร้างความขัดแย้ง

นอกจากนี้ การรวมกลุ่มแรงงานในงานวิจัยไม่ควรรวมถึงแรงงานในภาคเอกชน แต่ต้องหมายถึงข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ทรงคุณวุฒิเห็นว่าไม่ควรใช้คำว่า “สหภาพแรงงาน” เพราะแรงงานย่อมหมายถึงลูกจ้างในภาคเอกชน กรรมกรหรือผู้ใช้แรงงานอื่น ๆ ควรใช้คำว่า “สหภาพข้าราชการ” ในงานวิจัยนี้ทั้งหมด

ในบทที่ 4 ควรศึกษาถึงผลกระทบในทางปฏิบัติจากปัญหาที่เกิดขึ้นจริง เพื่อให้สามารถตอบคำถามที่ตั้งในการวิจัยได้ ซึ่งการศึกษาผลกระทบนั้นสามารถศึกษาได้จากการทบทวนวรรณกรรมของต่างประเทศนอกเหนือจากการศึกษาตัวบทกฎหมาย โดยศึกษาถึงบริบทที่ปัญหานั้นเกิดและปรับใช้กับกรณีของประเทศไทยด้วยว่าได้ผลเป็นอย่างไร และเห็นว่าโครงการวิจัยควรแบ่งออกเป็นสองภาคตามประเด็นหลักของการศึกษาเลยคือ 1. ขั้วรัฐธรรมนูญหรือไม่ 2. ผลกระทบต่อการบริหารราชการในทางปฏิบัติ โดยเนื้อหาประกอบด้วยกฎหมาย ข้อเท็จจริงและคำพิพากษา และควรศึกษาว่าที่ผ่านมาประเทศไทยเคยมีแนวคำพิพากษาในเรื่องนี้ว่าอย่างไรหรือไม่เพื่อให้เห็นว่ามุมมองเกี่ยวกับนักกฎหมายหรือศาลที่เกี่ยวข้องเรื่องนี้มีความเป็นมาอย่างไร และนำแนวทางคำพิพากษาที่เกี่ยวข้องกับพนักงานรัฐวิสาหกิจเข้ามาเปรียบเทียบ

สรุปผลการประชุมรับฟังความเห็น ครั้งที่ 2

เสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

วันอังคารที่ 19 เมษายน 2559 เวลา 13.00 -17.30 น.

ณ ห้องประชุมจุฬาลักษณ์ ชั้น 6 โรงแรมสุโขทัย กรุงเทพฯ

การประชุมรับฟังความคิดเห็นนี้ เป็นการประชุมครั้งที่ 2 ซึ่งได้จัดขึ้นวันอังคารที่ 19 เมษายน 2559 เวลา 13.00 – 17.30 น. ณ ห้องประชุมจุฬาลักษณ์ โรงแรมสุโขทัย กรุงเทพฯ ทั้งนี้ ประเด็นที่สอบถามความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ แบ่งเป็น 7 ประเด็น โดยมีเนื้อหาโดยสรุป ดังนี้

1) การวิเคราะห์ในเรื่องความชอบด้วยกฎหมายต่าง ๆ ผู้วิจัยวางกรอบการวิเคราะห์ได้เหมาะสมแล้วหรือไม่

ผู้ทรงคุณวุฒิเห็นพ้องกันว่า ผู้วิจัยวางกรอบการศึกษาได้เหมาะสมแล้ว โดยในระดับระหว่างประเทศ แม้ว่าประเทศไทยยังมีได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 แต่การศึกษาตามกฎหมายดังกล่าวก็จะนำไปสู่แนวทางการกำหนดมาตรฐานที่เป็นสากลและความพร้อมในการให้สัตยาบันอนุสัญญาระดับดังกล่าวในที่สุด ดังนั้น ก่อนอื่นจึงสมควรวางแนวทางในเบื้องต้นก่อนว่าประเทศไทยมีความมุ่งหมายในการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับดังกล่าวในอนาคตหรือไม่ ซึ่งหากมีแนวทางในการให้สัตยาบันแล้ว การวางกรอบการศึกษาโดยยึดหลักการตามอนุสัญญาขององค์การระหว่างประเทศและแนวทางการวินิจฉัยของคณะกรรมการเสรีภาพในการรวมกลุ่มก็จะเหมาะสมอย่างยิ่ง

ส่วนการศึกษาเปรียบเทียบกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งได้ถูกยกเลิกไปแล้วนั้น อาจมีประเด็นปัญหาว่ารัฐธรรมนูญที่มีผลบังคับใช้ในอนาคตหลังจากการศึกษาวิจัยนี้เสร็จสิ้น จะมีบทบัญญัติให้สิทธิเสรีภาพข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หรือไม่ ผู้ทรงคุณวุฒิจึงเสนอให้มีการศึกษาถึงบทบัญญัติของ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 และร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับลงประชามติด้วย เพื่อให้เห็นถึงแนวโน้มของบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ข้อกำหนดขอบเขตการศึกษาวิจัยของโครงการนี้ มิได้กำหนดไว้ชัดเจนว่าการศึกษาเรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้นหมายถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญฉบับใด ดังนั้น จึงเปิดช่องให้ผู้วิจัยมีอิสระในการศึกษาได้พอสมควร โดยไม่ต้องขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เท่านั้น อีกทั้ง หากศึกษาถึงร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. มาตรา 25 พบว่าได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นลายลักษณ์อักษร ครอบคลุมที่ไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น นอกจากนี้ ยังกำหนดว่าในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติ กำหนดรายละเอียด หลักเกณฑ์ วิธีการอันเป็นการจำกัดเสรีภาพใด ก็ให้บุคคลใช้สิทธิเสรีภาพได้ตามเจตนารมณ์ ดังนั้น การนำบทบัญญัติมาตรา 25 ของร่างรัฐธรรมนูญมารวมตีความนั้นก็น่าจะทำให้สรุปได้ว่าสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ แม้จะมีได้บัญญัติไว้ชัดเจนดังเช่นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ครอบคลุมที่มีได้บัญญัติห้ามการใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าว ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะมีสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มเช่นเดิม

นอกจากนี้ ผู้วิจัยมีความเห็นเพิ่มเติมในประเด็นนี้ว่าหากศึกษาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. มาตรา 42 ซึ่งกำหนดให้บุคคลมีสิทธิเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพฯลฯ ได้ ประกอบกับมาตรา 27 ซึ่งกำหนดให้บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ พนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐย่อมมีสิทธิเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัยและจริยธรรม จะพบว่าบทบัญญัติมาตรา 27 ก็น่าจะตีความได้ว่าข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไปอยู่แล้ว เว้นแต่จะมีกฎหมายจำกัดไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น ผลการวิจัยในโครงการวิจัยนี้จึงน่าจะเป็นประโยชน์และไม่เสียไปจากการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเดิมและใช้ฉบับใหม่ในอนาคต

การตีความเรื่องการรวมกลุ่ม ควรตีความด้วยการรวมกลุ่มนั้นมีความหมายกว้างเพียงใด จะหมายถึงการรวมกลุ่มที่มีลักษณะสหภาพด้วยหรือไม่ หรือจะหมายถึงการรวมกลุ่มในลักษณะชมรมหรือสมาคมเท่านั้น ซึ่งการวางกรอบดังกล่าว จะทำให้สามารถกำหนดขอบเขตสิทธิเสรีภาพของของสมาชิกได้วามากเพียงใด หากเป็นการรวมกลุ่มในลักษณะชมรมและสมาคม ก็จะไม่มิตสิทธิในการเจรจาต่อรอง หรือใช้สิทธิทางแรงงานสัมพันธ์ได้ และหากจะกำหนดศึกษาสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มลักษณะสหภาพแล้วนั้น ต้องระวางว่าการศึกษานั้นขัดหรือแย้งกับหลักธรรมชาติของระบบข้าราชการซึ่งมีหน้าที่หลักในการให้บริการสาธารณะหรือไม่ ดังนั้น จึงเสนอให้ผู้วิจัยกำหนดกรอบการรวมกลุ่มที่ต้องการศึกษาในโครงการนี้ให้ชัดเจนว่าจะเป็นการศึกษาการรวมกลุ่มในลักษณะใด

นอกจากนี้ การศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรวมกลุ่มของข้าราชการ นั้น พบว่ามีได้มีเฉพาะแค่พระราชบัญญัติระเบียบราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และร่างพระราชกฤษฎีกา เท่านั้น ที่ผ่านมายังพบว่ายังมีกฎหมายบางฉบับที่กำหนดเรื่องเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการไว้ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 ซึ่งบัญญัติมาตรา 50 ว่า “ข้าราชการกรุงเทพมหานครมีเสรีภาพในการรวมกลุ่ม ทั้งนี้ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ” และบัญญัติในมาตรา 73 ว่า “บุคลากรกรุงเทพมหานครมีเสรีภาพในการรวมกลุ่ม แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ...หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการรวมกลุ่ม...ให้ขึ้นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา” เป็นต้น ดังนั้น แม้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 จะมีได้กำหนดรายละเอียดในเรื่องขอบเขตและเงื่อนไขในการรวมกลุ่มไว้ แต่การกำหนดไว้ในรายงานเบื้องต้นว่าปัจจุบันมีเพียงพระราชบัญญัติระเบียบราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และร่างพระราชกฤษฎีกา เท่านั้นที่เกี่ยวข้องกับการรวมกลุ่มของข้าราชการในประเทศไทยจึงยังไม่ถูกต้องนัก อีกทั้ง เมื่อพบว่ามีการกำหนดกฎหมายของข้าราชการแต่ละประเภทแยกกันไว้แล้ว ผู้ทรงคุณวุฒิจึงเสนอให้เพิ่มข้อสังเกตถึงความเป็นไปได้ในการยกระดับบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกำหนด

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการรวมกลุ่มของข้าราชการทุกประเภทเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ และกำหนดให้ข้าราชการทุกประเภทอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนั้น (อาจยกเว้นข้าราชการทหารและตำรวจไว้) เพื่อลดความซ้ำซ้อนในการตรากฎหมาย ความเสมอภาคและเพื่อลดความยุ่งยากในการปรับใช้กฎหมาย

2) หากให้สิทธิในการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญแล้ว ข้าราชการอื่นควรได้สิทธิในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกันหรือไม่ และควร ยกเว้นการให้สิทธิการรวมกลุ่มแก่ข้าราชการประเภทใดเป็นพิเศษหรือไม่

การให้สิทธิในการรวมกลุ่มไม่จำเป็นจะต้องให้สิทธิในการเจรจาต่อรองหรือนัดหยุดงานเสมอไป ดังนั้น หากไม่ให้เกิดโอกาสในการเจรจาต่อรองหรือนัดหยุดงาน การรวมกลุ่มนั้นก็ไม่ได้กระทบต่อความสงบแต่อย่างใดและน่าจะรวมกลุ่มลักษณะนี้ได้ข้าราชการทุกประเภท จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องวางกรอบให้ชัดเจนก่อนว่าการรวมกลุ่มที่ต้องการศึกษานั้น เป็นการรวมกลุ่มในลักษณะใดและมีวัตถุประสงค์อย่างไร ทั้งนี้ จะต้องพิจารณาประกอบกับขอบเขตการวิจัยของโครงการด้วยว่า มีวัตถุประสงค์ให้วิจัยถึงการรวมกลุ่มแบบใด และคำนึงถึงความชอบด้วยหลักกฎหมายระหว่างประเทศและรัฐธรรมนูญด้วย

หากพิจารณาจากเนื้อหาสาระในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ พบว่าข้อกำหนดให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐรวมกลุ่มได้ แต่จำกัดสิทธิเสรีภาพในการเจรจาต่อรองและนัดหยุดงานนั้น เป็นข้อกำหนดที่ขัดแย้งกับหลักการในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศอย่างชัดเจน และหากพิจารณาจากเนื้อหาสาระในรัฐธรรมนูญ พบว่าแม้ว่าบทบัญญัติที่มีอยู่จะไม่มีลักษณะที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ แต่ทั้งนี้ก็จะขึ้นอยู่กับการศึกษาของศาลรัฐธรรมนูญด้วยว่าจะตีความให้ขอบเขตของการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะมากน้อยเพียงใด ซึ่งมาตรฐานการกำหนดขอบเขตของแต่ละประเทศนั้นกำหนดไว้แตกต่างกันออกไป ดังนั้น จึงเสนอให้ผู้วิจัยยึดหลักการของกฎหมายแรงงานตามมาตรฐานองค์การแรงงานระหว่างประเทศให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ซึ่งกำหนดให้สิทธิในการเจรจา

ต่อรองและสิทธิในการนัดหยุดงานนั้นเป็นสิทธิที่ต้องได้รับความคุ้มครอง เพื่อให้ประเทศไทยมีมาตรฐานสากลและพร้อมที่จะให้สัตยาบันอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องทั้งสองฉบับ

นอกจากนี้ หากพิจารณาถึงกฎหมายเรื่องการรวมกลุ่มของข้าราชการ พบว่ามีได้มีเพียงแค่พระราชบัญญัติระเบียบราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และร่างพระราชกฤษฎีกา เท่านั้น ที่ผ่านมายังพบว่าไม่มีกฎหมายบางฉบับที่กำหนดเรื่องเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการไว้ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้น หากข้อกำหนดขอบเขตการวิจัยกำหนดให้ศึกษากฎหมายทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง ก็จะต้องย้อนกลับไปศึกษากฎหมายเหล่านั้นเพิ่มเติมให้ครบถ้วน รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่มีสถานะเป็นข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจด้วย แต่สำหรับข้อยกเว้น เห็นว่าควรกำหนดการยกเว้นสำหรับข้าราชการกลุ่มทหารและตำรวจ เนื่องจากเป็นข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศและหลักการตามกฎหมายระหว่างประเทศกำหนดให้ยกเว้นได้ แต่ผู้ทรงคุณวุฒิเห็นว่าอาจจะต้องพิจารณาว่าควรยกเว้นข้าราชการแพทย์ พยาบาล อันเป็นข้าราชการที่ให้บริการสาธารณะที่สำคัญเกี่ยวกับชีวิตของประชาชนด้วยหรือไม่

ปัจจุบันพบว่าการศึกษาการให้สิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มข้าราชการนั้น ตีความในลักษณะที่ให้การรวมกลุ่มมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างข้าราชการและผู้บังคับบัญชาเท่านั้น ซึ่งโดยภาพรวมจะเป็นการช่วยเหลือข้าราชการในเบื้องต้น มิได้มุ่งให้การรวมกลุ่มเป็นไปเพื่อเจรจาต่อรองเพื่อรักษาสิทธิประโยชน์เช่นเดียวกับสหภาพแรงงานภาคเอกชน

3) พบว่าบทบัญญัติของร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ยังขัดกับมาตรฐานกฎหมายแรงงานตามหลักสากลอยู่ ท่านคิดว่าหากปรับบทบัญญัติในร่างกฎหมายดังกล่าวให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลแล้ว จะก่อให้เกิดประเด็นปัญหาทางปฏิบัติหรือไม่ อย่างไร

ในประเด็นการกำหนดให้เฉพาะข้าราชการพลเรือนด้วยตนเอง ข้าราชการที่สังกัดกรมเดียวกัน สังกัดกระทรวงเดียวกัน หรือภูมิภาคในจังหวัดเดียวกันเท่านั้นที่จะสามารถจัดตั้งสหภาพได้ และกำหนดให้ต้องมีสมาชิก 20% ของข้าราชการที่มีสิทธิเป็นสมาชิกสหภาพนั้น ผู้ทรงคุณวุฒิเห็นว่าการกำหนดในมาตรา 5 ดังกล่าวเป็นเพียงแนวทางในการรวมกลุ่ม มิได้บังคับให้จำกัดเฉพาะกรอบตามการรวมกลุ่มที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ดังนั้น บทบัญญัติตามร่างพระราชกฤษฎีกาฯ มาตรา 5 ก็ไม่น่าขัดแย้งกับหลักเสรีภาพในการรวมกลุ่ม นอกจากนี้ หากพิจารณาประกอบกับมาตรา 7 ซึ่งกำหนดให้ข้าราชการมีสิทธิเข้าเป็นสมาชิกสหภาพข้าราชการได้มากกว่าหนึ่งประเภท ซึ่งก็น่าจะขยายสิทธิให้ข้าราชการมีสิทธิในการรวมกลุ่มมากขึ้น ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วไม่น่าจะมีข้าราชการเป็นสมาชิกมากกว่าหนึ่งสหภาพนัก เนื่องจากจะต้องเสียค่าธรรมเนียมรายปีในการเป็นสมาชิก อีกทั้ง มาตรา 5(6) ก็เปิดช่องให้ ก.พ. กำหนดประเภทสหภาพข้าราชการประเภทอื่นได้ จึงเห็นว่าบทบัญญัติที่มีอยู่น่าจะเพียงพอแล้ว

การกำหนดให้ข้าราชการที่รวมกลุ่มกันได้จะต้องเป็นข้าราชการในหน่วยงาน กรม กระทรวงเดียวกันนั้น เห็นว่าสมควรแล้ว เนื่องจากปกติแล้ว ข้าราชการจะมีฐานเงินเดือนที่เท่ากันสำหรับทุกหน่วยงาน ความแตกต่างของค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์จึงขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่ตนสังกัดอยู่ ดังนั้น การกำหนดให้ข้าราชการที่อยู่หน่วยงานเดียวกันเท่านั้นรวมกลุ่มกัน จึงเป็นข้อกำหนดที่เหมาะสมเพื่อให้ข้าราชการต่อรองในสิทธิประโยชน์พิเศษเฉพาะองค์กรที่ตนได้รับร่วมกัน และการต่อรองในเรื่องสิทธิประโยชน์พิเศษนี้จะไม่กระทบถึงฐานเงินเดือนของข้าราชการโดยรวม จึงต่อรองได้ภายในหน่วยงานของตนและไม่ต้องรับความเห็นชอบจากหน่วยงานที่สูงขึ้นไป

นอกจากนี้ มีข้อสังเกตเรื่องการใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ผู้ทรงคุณวุฒิตั้งข้อสังเกตว่าในกรณีที่รัฐธรรมนูญรับรองสิทธิเสรีภาพไว้ภายใต้เงื่อนไขให้รายละเอียดเป็นไปตามที่กฎหมาย ในกรณีที่ยังไม่มีกฎหมายจำกัดสิทธินั้นก็ควรต้องตีความให้การใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นมีอยู่อย่างเต็มที่ มิควรตีความตัดสิทธิห้ามมิให้ประชาชนใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนั้นได้ จนกว่าจะมีบทบัญญัติในรายละเอียด โดยการตีความอาจนำแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในคำสั่งที่ 592/2552 (คดีมาบตาพุด) มาเทียบเคียงได้ ดังนั้นปัจจุบันแม้จะยังไม่มีการใช้บังคับกฎหมายกำหนดรายละเอียดเรื่องขอบเขตหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขการรวมกลุ่มไว้ แต่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐก็น่าจะมีสิทธิเสรีภาพอย่างเต็มที่แล้ว อย่างไรก็ตาม สิ่งที่น่าจะเป็นประเด็นปัญหาของการรวมกลุ่มของข้าราชการในปัจจุบันหากไม่มีกฎหมายกำหนดรายละเอียดจะเป็นกรณีของการกำหนดให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับโทษทางวินัย หากดำเนินการบางอย่างที่เป็นการต่อรองกับรัฐ ซึ่งตราบไต่ที่ไม่มีกฎหมายกำหนดรายละเอียดไว้ บทบัญญัติในเรื่องระเบียบวินัยของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐก็อาจจะยังไม่สอดคล้องกับการใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวแม้ว่าจะสามารถรวมกลุ่มกันได้ตามรัฐธรรมนูญก็ตาม

ส่วนการกำหนดห้ามนัดหยุดงานเด็ดขาดของข้าราชการทุกประเภท ผู้ทรงคุณวุฒิเห็นว่าไม่ควรบัญญัติไว้ชัดเจนว่าอนุญาตให้นัดหยุดงานได้หรือห้ามมิให้นัดหยุดงาน เนื่องจากการบัญญัติไว้ชัดเจนว่าอนุญาตให้นัดหยุดงานได้ก็อาจจะเป็นการชี้แนวทางกระตุ้นให้ข้าราชการนัดหยุดงานกัน แต่ในขณะเดียวกัน การห้ามเด็ดขาดก็จะขัดต่อหลักการของอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เนื่องจากงานบางประเภทของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ แม้ว่าจะมีการนัดหยุดงานก็มิได้มีผลกระทบต่อบริการสาธารณะของประเทศ ตัวอย่างเช่น โรงงานยาสูบ แม้จะเป็นรัฐวิสาหกิจ แต่หากมีการนัดหยุดงานก็มิได้กระทบต่อบริการสาธารณะของประเทศแต่อย่างใด จึงไม่แนะนำให้การบัญญัติกฎหมายจำกัดห้ามข้าราชการทุกประเภทนัดหยุดงาน แต่ควรกำหนดห้ามเฉพาะการกระทำที่ส่งผลกระทบต่อบริการสาธารณะเท่านั้น

ทั้งนี้ การกำหนดบทบัญญัติในเรื่องนี้ควรคำนึงถึงภาพลักษณ์ของข้าราชการ ด้วย หากการกำหนดบทบัญญัติให้สิทธิเสรีภาพข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมาก เทียบเท่ากับเอกชน ภาพลักษณ์ของข้าราชการก็อาจเปลี่ยนไปจากเดิม ซึ่งไม่เป็นไปตามบทบาทหน้าที่ที่แท้จริงของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

- 4) พบว่าบทบัญญัติของพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ 2543 ยังขัดกับมาตรฐานกฎหมายแรงงานตามหลักสากลอยู่ ท่านคิดว่าหากปรับบทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าวให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลแล้ว จะก่อให้เกิดประเด็นปัญหาทางปฏิบัติหรือไม่อย่างไร

ในประเด็นนี้ ผู้ทรงคุณวุฒิเห็นว่าคำถามแรกที่ต้องตอบให้ได้คือแนวทางในการให้สัตยาบันของอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ หากต้องการให้สัตยาบันแล้วก็น่าจะมีแนวทางเดียวคือยอมรับการให้สิทธิเสรีภาพการนัดหยุดงานแก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งสรุปประเด็นที่ผู้ทรงคุณวุฒิอภิปรายได้ทั้งสิ้น 2 แนวทาง คือ

แนวทางที่ 1 ข้อกำหนดห้ามปิดงานหรือนัดหยุดงานเด็ดขาดของรัฐวิสาหกิจ เป็นการปิดช่องทางการเรียกร้องอย่างแท้จริงของพนักงานรัฐวิสาหกิจ ทำให้กลไกการต่อรองไม่สมบูรณ์และขัดต่อหลักการของอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ดังนั้น ผู้ทรงคุณวุฒิจึงเห็นด้วยกับข้อเสนอที่ให้เปลี่ยนเป็นข้อกำหนดกว้าง ๆ ซึ่งห้ามกระทำการใดอันส่งผลกระทบต่อสาธารณะอย่างร้ายแรง ซึ่งนอกจากจะเป็นการควบคุมเฉพาะกลุ่มงานที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะโดยตรงเท่านั้นแล้ว ยังเป็นการป้องกันการดำเนินการอื่นที่มีรูปแบบของการนัดหยุดงาน แต่ส่งผลกระทบต่อบริการสาธารณะได้เช่นเดียวกับการนัดหยุดงาน เช่น การนัดลาป่วยพร้อมกัน ฯลฯ

อย่างไรก็ตาม มีผู้ทรงคุณวุฒิเสนอว่าควรทำความเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของรัฐวิสาหกิจก่อน เนื่องจากรัฐวิสาหกิจนั้นแบ่งออกเป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นตามกฎหมาย และรัฐวิสาหกิจที่จดทะเบียนเป็นบริษัทตามกฎหมายแพ่ง

ซึ่งรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายนั้นก็ยังเป็นกิจการที่เป็นของรัฐโดยแท้ และมิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อหากำไร ดังนั้น ค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ของพนักงานรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ก็ยังคงจะต้องดูแลโดยรัฐ และพนักงานรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ก็มีความคล้ายคลึงกับข้าราชการ แม้จะมีได้เป็นข้าราชการแต่ก็ทำงานโดยได้รับเงินเดือนจากรัฐ พนักงานรัฐวิสาหกิจเหล่านี้จึงแตกต่างจากพนักงานรัฐวิสาหกิจที่จดทะเบียนเป็นบริษัทตามกฎหมายแพ่งและควรได้รับสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มแตกต่างกัน

นอกจากนี้ หากมีการกำหนดให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในภาครัฐวิสาหกิจสามารถใช้กลไกในการนัดหยุดงานได้แล้ว ก็สมควรที่จะกำหนดการให้บริการสาธารณะขั้นต่ำไว้เหมือนกับที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และราชอาณาจักรสเปน เพื่อเป็นหลักประกันการบริการสาธารณะขั้นต่ำให้กับประชาชน

แนวทางที่ 2 ผู้ทรงคุณวุฒิเห็นว่าประเด็นเรื่องความไม่เป็นธรรมในหน่วยงานภาครัฐนั้น ควรมองข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทพนักงานรัฐวิสาหกิจให้เป็นเนื้อเดียวกันทั้งหมด เนื่องจากใช้งบประมาณของรัฐบาลในการจ่ายค่าตอบแทนทั้งหมด พบว่าปัญหาส่วนใหญ่ของหน่วยงานภาครัฐส่วนมากมาจากการใช้อำนาจผู้บังคับบัญชา ประเด็นปัญหาจึงเป็นประเด็นเรื่องบังคับบัญชา มิใช่ประเด็นเรื่องเงินเดือนหรือผลประโยชน์ หากจะต่อรองในประเด็นเรื่องเงินเดือนหรือผลประโยชน์ ก็จะเป็นการต่อรองกับรัฐสภาอันได้อำนาจมาจากประชาชน ซึ่งมีผู้บังคับบัญชาของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น การจะตีความว่าต้องให้อำนาจข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเจรจาต่อรองตามหลักการของอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศนั้น อาจจะไม่ใช่แนวทางที่ถูกต่อนัก เนื่องจากท้ายที่สุดแล้วข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้เจรจาต่อรองกับนายจ้าง แต่เป็นการเจรจากับรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนนั่นเอง ดังนั้น จึงเป็นประเด็นที่น่าคิดว่า ในเรื่องการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ควรจะกำหนดให้อำนาจในการเจรจาต่อรองและใช้กลไกนัดหยุดงานเหมือนกับภาคเอกชนหรือไม่ และสิ่งสำคัญที่ต้องคำนึงถึงคือผลที่เกิดขึ้นหากรัฐไม่ยอมตกลงตามที่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐเรียกร้อง พบว่าหากรัฐไม่ยอมตกลง การใช้

กลไกการนัดหยุดงานที่ยืดเยื้อยาวนานอาจสร้างความเสียหายให้แก่ภาครัฐได้ ซึ่งหากเป็นภาคเอกชนแล้วก็อาจทำให้กิจการนั้นประสบปัญหาและปิดลง แต่สำหรับภาครัฐ กิจการต่าง ๆ ของภาครัฐไม่สามารถปิดลงได้เมื่อประสบภาวะขาดทุน เนื่องจากเป็นบริการสาธารณะที่รัฐมีหน้าที่ต้องจัดให้มี จึงผู้ทรงคุณวุฒิบางท่านสรุปว่าไม่สมควรอย่างยิ่งที่จะกำหนดให้ข้าราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจสามารถใช้กลไกในการนัดหยุดงานเพื่อเป็นเครื่องมือต่อรองกับรัฐ

นอกจากนี้ ผู้ทรงคุณวุฒิจากรัฐวิสาหกิจยังเห็นว่า บทบัญญัติในปัจจุบันที่กำหนดให้พนักงานรัฐวิสาหกิจยื่นข้อเรียกร้องและเจรจาต่อรอง ก็วุ่นวายมากอยู่แล้ว หากกำหนดให้พนักงานสามารถใช้กลไกในการนัดหยุดงานได้อีก ก็อาจจะทำให้พนักงานมีสิทธิมากเกินไปและก่อให้เกิดความวุ่นวายมากขึ้นกว่าเดิม

5) แนวทางในการให้สิทธิการเจรจาและการนัดหยุดงานของข้าราชการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ และความเป็นไปได้ในการกำหนดให้สิทธิดังกล่าวพร้อมกับกำหนดกฎเกณฑ์เรื่องการประกันการให้บริการสาธารณะขั้นต่ำ

ในประเด็นนี้ ผู้วิจัยตั้งประเด็นหาหรือผู้ทรงคุณวุฒิถึงความเป็นไปได้ในการกำหนดการประกันบริการสาธารณะขั้นต่ำในประเทศไทยให้มีลักษณะคล้ายกับข้อกำหนดของสาธารณรัฐฝรั่งเศส หรือราชอาณาจักรสเปน โดยให้รัฐเป็นผู้กำหนดเกณฑ์ อีกทั้ง กำหนดให้มีกลไกในการระงับข้อพิพาทของลูกจ้างภาครัฐที่มีประสิทธิภาพมากกว่ากลไกที่มีอยู่ในปัจจุบัน

ผู้ทรงคุณวุฒิบางท่านเห็นด้วยกับการกำหนดให้นัดหยุดงานได้และกำหนดการประกันบริการสาธารณะขั้นต่ำ นอกจากนี้ ยังได้ยกตัวอย่างว่าแม้ปัจจุบันจะมีได้กำหนดกลไกในการเจรจาต่อรองของข้าราชการไว้ แต่ข้าราชการก็ได้มีการรวมกลุ่มกันทาง social media โดยตั้งชื่อว่า คณะกรรมการบริหารเครือข่ายข้าราชการไทย ซึ่งเข้ามามีส่วนร่วมในการเจรจา และยื่นข้อเรียกร้องเรื่องค่าตอบแทนรูปแบบสัญญาจ้าง และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ โดยไปยื่นกับ ก.พ. ซึ่ง ก.พ. ก็รับเรื่องไว้และเสนอต่อผู้บังคับบัญชาระดับสูงขึ้นไปที่เป็นฝ่ายการเมืองหรือคณะรัฐมนตรีต่อไป

ทั้งนี้ จะสังเกตได้ว่าแม้กฎหมายจะมีได้กำหนดขั้นตอนการยื่นข้อเรียกร้องไว้ แต่ในทางปฏิบัติก็ได้มีการยื่นข้อเรียกร้องเกิดขึ้นในภาคราชการแล้ว

- 6) ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ ควรได้รับสิทธิในการรวมกลุ่มหรือไม่ และหากสมควร ท่านคิดว่าหลักเกณฑ์ เงื่อนไขในการรวมกลุ่มของลูกจ้างและพนักงานของรัฐควรจะเป็นในลักษณะที่คล้ายกับพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ 2543 หรือร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. หรือควรมีลักษณะใด

เมื่อพิจารณาแล้ว ความเห็นมาของการเปลี่ยนจากข้าราชการเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยนั้น เริ่มตั้งแต่ปีพ.ศ. 2541 ซึ่ง International Monetary Fund ได้กำหนดเงื่อนไขให้ Publicize ในส่วนของสถาบันการศึกษาและสาธารณสุข เพื่อแยกสองส่วนราชการนี้ออกจากราชการ โดยให้คงภารกิจเหมือนเดิมทุกประการ แต่วิธีการเข้าสู่ตำแหน่ง ผลประโยชน์ตอบแทนต่าง ๆ แตกต่างกับข้าราชการ ทั้งนี้ มิได้กำหนดรายละเอียดในเรื่องการแรงงานสัมพันธ์ของกลุ่มนี้ไว้ ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า ลูกจ้างและพนักงานของรัฐล้วนมีบทบาทหน้าที่เหมือนข้าราชการทั้งสิ้น หากแต่มีรูปแบบการจ้างที่แตกต่างไปจากข้าราชการเท่านั้นจึงทำให้สถานะแตกต่างกัน แนวทางการกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อควบคุมลูกจ้างและพนักงานของรัฐ จึงควรกำหนดให้มีลักษณะคล้ายกับข้าราชการมากกว่าพนักงานรัฐวิสาหกิจ

นอกจากนี้ การวินิจฉัยเมื่อมีข้อพิพาทของกลุ่มข้าราชการและกลุ่มพนักงานรัฐวิสาหกิจก็แตกต่างกัน พบว่าในพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ กำหนดให้ยื่นสู่ศาลแรงงาน ส่วนข้าราชการนั้น ตามร่างพระราชกฤษฎีกาฯ กำหนดให้ร้องเรียนต่อ ก.พ. ซึ่งท้ายที่สุดแล้วหากต้องการอุทธรณ์ก็จะต้องอุทธรณ์ต่อศาลปกครอง ผู้ทรงคุณวุฒิจึงเห็นว่า ลูกจ้างและพนักงานของรัฐจึงควรยึดหลักการดำเนินการวินิจฉัยข้อพิพาทตามแนวทางของข้าราชการเพื่อให้คดีอยู่ภายใต้อำนาจการวินิจฉัยของศาลปกครอง

7) รัฐควรเข้ามามีบทบาทกำกับการรวมกลุ่ม การดำเนินการของสหภาพ และกิจกรรมต่าง ๆ ของสหภาพข้าราชการและสหภาพรัฐวิสาหกิจ มากน้อยเพียงใด

ปัจจุบันพบว่ามีการกำหนดให้บทบาทหน้าที่รัฐเข้ามามีบทบาทในการกำกับการดำเนินการและกิจกรรมของสหภาพ ในประเด็นของการจดทะเบียนจัดตั้งสหภาพ ผู้ทรงคุณวุฒิวิเคราะห์ว่าต้องแบ่งแยกว่าเป็นการใช้สิทธิเสรีภาพ หรือเป็นการอนุญาตตามแนวนโยบายของรัฐ หากเป็นการใช้สิทธิเสรีภาพ รัฐก็จะเข้ามาแทรกแซงมิได้ แต่หากเป็นการพิจารณาอนุญาตหรือไม่ตามแนวนโยบายของรัฐ อันนี้ฝ่ายบริหารก็สมควรเข้ามามีบทบาท

สำหรับประเด็นเรื่องการระงับข้อพิพาท เห็นว่าสุดท้ายแล้วก็ควรจะต้องให้หน่วยงานรัฐเข้ามาชี้ขาดอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานรูปแบบศาล เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นกลางเชื่อถือได้ แต่จะเป็นศาลแรงงานหรือศาลปกครอง อาจจะต้องไปพิจารณาต่อไป โดยผู้ทรงคุณวุฒิให้เหตุผลว่าแม้ว่ารัฐจะมีฐานะเป็นนายจ้างและเป็นผู้ชี้ขาดในเวลาเดียวกันก็ตาม แต่การให้รัฐมีหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทก็ยิ่งเหมาะสมอยู่เนื่องจากสุดท้ายแล้วผู้ที่จะตัดสินใจว่าผลของการเจรจาจะเป็นไปในทิศทางใด จะเป็นไปได้หรือไม่ก็เป็นฝ่ายรัฐอยู่ดี ดังนั้น หากให้ฝ่ายอื่นเข้ามาชี้ขาด คำวินิจฉัยนั้นก็อาจจะเป็นไปไม่ได้ในอนาคตหากรัฐไม่อนุมัติหรือหากคำวินิจฉัยนั้นขัดแย้งกับแนวนโยบายของรัฐ

ผู้ทรงคุณวุฒิฝ่ายรัฐวิสาหกิจเพิ่มเติมว่าโดยทั่วไป ฝ่ายรัฐวิสาหกิจจะมีการประชุมลูกจ้างและมีการเจรจาต่อรองเกือบทุกเดือนอยู่แล้ว ดังนั้นจะมีการพูดคุยสื่อสารกันระหว่างพนักงานและหน่วยงานตลอด ประเด็นข้อพิพาทจึงไม่ค่อยเกิดขึ้น อีกทั้งยังคิดว่าตราบไคที่ผู้ชี้ขาดมีความเป็นกลาง และให้ความยุติธรรมได้ แม้จะเป็นหน่วยงานของรัฐชี้ขาดก็น่าจะเป็นที่ยอมรับได้ของฝ่ายข้าราชการ

อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้ฝ่ายบริหารเข้ามามีบทบาทในการกำกับการดำเนินการและกิจกรรมของสหภาพ ควรจะต้องคำนึงถึงหลักการของอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศด้วย เพื่อให้มาตรฐานการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประเทศไทยเป็นไปตามมาตรฐานสากล และในขณะเดียวกันก็ควรจะต้องถ่วงดุลกับบทบาทหน้าที่ของข้าราชการ เพื่อมิให้ระบบราชการนั้นเสียไป

ร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่ม
ข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ.

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ
พ.ศ. ...

หลักการ

กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มข้าราชการ
พลเรือนสามัญ

เหตุผล

โดยที่มาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน
พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติให้ข้าราชการพลเรือนสามัญมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มตามที่
บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน
และความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ และต้องไม่มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง
โดยการรวมกลุ่มดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้
ในพระราชกฤษฎีกา จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้

ร่างพระราชกฤษฎีกา
การรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ
พ.ศ. ...

.....
ให้ไว้ ณ วันที่ พ.ศ. ...
เป็นปีที่... ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๘๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ อันเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบมาตรา ๓๑ มาตรา ๓๓ มาตรา ๔๓ และมาตรา ๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชกฤษฎีกานี้เรียกว่า "พระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ..."

มาตรา ๒ พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชกฤษฎีกานี้

"ข้าราชการ" หมายความว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญ

"สภาพการรับราชการ" หมายความว่า หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการรับราชการ เกี่ยวกับการกำหนดวัน เวลาทำงาน วันหยุดราชการ การลาหยุดราชการ เงินเดือน เงินหรือประโยชน์ตอบแทนอื่น สวัสดิการ การพัฒนาคุณภาพชีวิตของข้าราชการ และการจัดระเบียบข้าราชการตามระบบคุณธรรม

"นายทะเบียน" หมายความว่า เลขาธิการ ก.พ.

มาตรา ๔ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้

หมวด ๑

บททั่วไป

มาตรา ๕ ข้าราชการอาจรวมกลุ่มกันจัดตั้งเป็นสหภาพข้าราชการ ตามประเภทสหภาพข้าราชการ ดังต่อไปนี้

- (๑) สหภาพข้าราชการพลเรือนสามัญ
- (๒) สหภาพข้าราชการสังกัดกรมเดียวกัน
- (๓) สหภาพข้าราชการสังกัดกระทรวงเดียวกัน
- (๔) สหภาพข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดเดียวกัน
- (๕) สหภาพข้าราชการตำแหน่งประเภทบริหาร
- (๖) สหภาพข้าราชการประเภทอื่นที่ ก.พ. กำหนด

มาตรา ๖ ในการจัดตั้งสหภาพข้าราชการตามมาตรา ๕ ต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อ

(๑) ส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างสมาชิกสหภาพข้าราชการกับผู้บังคับบัญชาและสมาชิกสหภาพข้าราชการด้วยกัน ซึ่งรวมถึงการให้คำปรึกษาแนะนำแก่สมาชิกสหภาพข้าราชการ กรณีเกิดปัญหาในการปฏิบัติงานร่วมกับผู้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงาน การสร้างช่องทางสื่อสารระหว่างผู้บังคับบัญชากับสมาชิกสหภาพข้าราชการ หรือการจัดกิจกรรมสร้างความสัมพันธ์

(๒) ช่วยเหลือสมาชิกสหภาพข้าราชการในการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ซึ่งรวมถึงการให้การปรึกษาแนะนำแก่สมาชิกสหภาพข้าราชการเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ และการช่วยเหลือสมาชิกสหภาพข้าราชการในการจัดทำทนายความหรือที่ปรึกษาเมื่อสมาชิกสหภาพข้าราชการถูกดำเนินการทางวินัย ให้ออกจากราชการ หรือเมื่อต้องรับผิดทางแพ่งอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งการอุทธรณ์และการร้องทุกข์

(๓) แสวงหาและคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของสมาชิกสหภาพข้าราชการเกี่ยวกับสภาพการรับราชการ ซึ่งรวมถึงการให้คำปรึกษาแนะนำหรือการรับเรื่องราวร้องทุกข์จากสมาชิกสหภาพข้าราชการเกี่ยวกับสภาพการรับราชการ การยื่นคำร้องเรียน คำร้องขอหรือคำแนะนำเกี่ยวกับสภาพการรับราชการแทนสมาชิกสหภาพข้าราชการ หรือการเสนอความคิดเห็นในการออกกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือการปรับเปลี่ยนใด ๆ เกี่ยวกับสภาพการรับราชการ

(๔) ดำเนินการและให้ความร่วมมือเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและรักษาผลประโยชน์ของทางราชการ ซึ่งรวมถึงการให้ความรู้ ข้อมูล ข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติราชการ การจัดการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาสมรรถนะในการปฏิบัติงานแก่สมาชิกสหภาพข้าราชการ หรือการแจ้งหรือให้ข้อมูลต่อผู้เกี่ยวข้องเมื่อได้ทราบหรือพบเห็นเหตุที่อาจทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ

มาตรา ๗ ข้าราชการมีสิทธิเข้าเป็นสมาชิกสหภาพข้าราชการตามประเภทหรือสังกัดของตนได้ และอาจเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพข้าราชการได้มากกว่าหนึ่งประเภทสหภาพ เว้นแต่ข้าราชการผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหาร จะเข้าเป็นสมาชิกสหภาพข้าราชการได้เฉพาะสหภาพข้าราชการตำแหน่งประเภทบริหาร

มาตรา ๘ สมาชิกสหภาพข้าราชการมีสิทธิเข้าร่วมในกิจกรรมของสหภาพข้าราชการ แต่ถ้าจะเข้าร่วมในกิจกรรมของสหภาพข้าราชการในเวลาปฏิบัติราชการปกติ ต้องได้รับอนุญาตจากผู้บังคับบัญชา

มาตรา ๙ กรรมการสหภาพข้าราชการมีสิทธิลาตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการลาของข้าราชการ เพื่อไปดำเนินกิจการสหภาพข้าราชการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสหภาพข้าราชการได้

มาตรา ๑๐ สหภาพข้าราชการต้องดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖ และให้ถือว่าการดำเนินการดังต่อไปนี้ เป็นการดำเนินการที่ขัดกับวัตถุประสงค์ดังกล่าว

(๑) รับบริจาคเงิน หรือขอรับการสนับสนุนทางการเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ จากพรรคการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(๒) ชักจูง สนับสนุน หรือกระทำการใด ๆ ให้สมาชิกสหภาพข้าราชการ หรือข้าราชการ ทำการนัดหยุดงาน เฉื่อยงาน ถ่วงงาน หรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการประท้วงต่อทางราชการ หรือมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ

(๓) ดำเนินการใด ๆ อันเป็นการขัดต่อกฎหมาย หรือความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเป็นภัยต่อเศรษฐกิจหรือความมั่นคงของประเทศ

หมวด ๒

สหภาพข้าราชการ

มาตรา ๑๑ สหภาพข้าราชการต้องมีสมาชิกไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของข้าราชการที่มีสิทธิเป็นสมาชิกสหภาพข้าราชการนั้น

มาตรา ๑๒ การขอหนังสือรับรองการจัดตั้งสหภาพข้าราชการประเภทใดให้ข้าราชการที่มีสิทธิเป็นสมาชิกสหภาพข้าราชการประเภทนั้น จำนวนไม่น้อยกว่าสิบคนเป็นผู้เริ่มก่อตั้งยื่นคำขอรับหนังสือรับรองการจัดตั้งสหภาพข้าราชการต่อนายทะเบียน พร้อมด้วยข้อบังคับสหภาพข้าราชการ บัญชีรายชื่อและลายมือชื่อของข้าราชการซึ่งแสดงความจำนงเข้าเป็นสมาชิกสหภาพข้าราชการนั้น จำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของข้าราชการ ซึ่งมีสิทธิเป็นสมาชิกสหภาพข้าราชการ

คำขอและบัญชีรายชื่อตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามแบบที่นายทะเบียนกำหนด

มาตรา ๑๓ ข้อบังคับสหภาพข้าราชการอย่างน้อยต้องมีรายการสำคัญดังต่อไปนี้

- (๑) ชื่อ ซึ่งต้องมีคำว่า "สหภาพข้าราชการ" กำกับไว้กับชื่อนั้นด้วย
- (๒) วัตถุประสงค์
- (๓) ที่ตั้งสำนักงาน
- (๔) วิธีรับสมาชิกและการขาดจากสมาชิก
- (๕) อัตราค่าสมัคร ค่าบำรุง และวิธีการชำระเงินนั้น
- (๖) ข้อกำหนดเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของสมาชิก
- (๗) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้จ่าย การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินอื่น

ตลอดจนการชำระบัญชีและการตรวจบัญชี

(๘) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการประชุมใหญ่

(๙) ข้อกำหนดเกี่ยวกับคณะกรรมการสหภาพข้าราชการ ได้แก่ จำนวน กรรมการการเลือกตั้ง และการประชุมของคณะกรรมการ

(๑๐) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการบริหารสหภาพข้าราชการ

มาตรา ๑๔ ให้นายทะเบียนซึ่งได้รับคำขอหนังสือรับรองการจัดตั้ง สหภาพข้าราชการจากผู้เริ่มก่อตั้งพร้อมเอกสารตามมาตรา ๑๒ ออกหลักฐาน การรับคำขอให้ผู้เริ่มก่อตั้งนั้น

มาตรา ๑๕ เมื่อนายทะเบียนออกหลักฐานการรับคำขอแก่ผู้เริ่มก่อตั้ง ตามมาตรา ๑๔ และไม่ปรากฏกรณีตามมาตรา ๑๙ ให้นายทะเบียนมีหนังสือแจ้ง ส่วนราชการตามประเภทสหภาพข้าราชการเพื่อให้ส่วนราชการดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ปิดประกาศนายทะเบียนเกี่ยวกับการขอจัดตั้งสหภาพข้าราชการของ ผู้เริ่มก่อตั้งและบัญชีรายชื่อข้าราชการซึ่งแสดงความจำนงเข้าเป็นสมาชิกสหภาพ ข้าราชการโดยเปิดเผยเป็นระยะเวลาสามสิบวัน เพื่อให้ส่วนราชการได้ทราบว่า จะมีการจัดตั้งสหภาพข้าราชการขึ้น และเพื่อให้ข้าราชการซึ่งมิได้แสดงความจำนง เข้าเป็นสมาชิกแต่มีชื่อในบัญชีรายชื่อสามารถคัดค้านต่อนายทะเบียน โดยยื่นหนังสือ คัดค้านต่อส่วนราชการนั้น

(๒) จัดส่งข้อมูลที่มีการรับรองความถูกต้องดังต่อไปนี้ให้แก่นายทะเบียน ภายในระยะเวลาสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งจากนายทะเบียน

(ก) จำนวนข้าราชการที่มีสิทธิเป็นสมาชิกสหภาพข้าราชการ

(ข) รายชื่อและตำแหน่งของผู้เริ่มก่อตั้งและข้าราชการซึ่งแสดง ความจำนงเข้าเป็นสมาชิกสหภาพข้าราชการ

(ค) หนังสือคัดค้านตาม (๑) ในกรณีที่มีการคัดค้าน

ในกรณีที่มีเหตุขัดข้องที่ไม่สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลาตาม (๒) ให้ขยายเวลาได้อีกไม่เกินสามสิบวัน โดยมีการบันทึกแสดงผลความจำเป็นที่ต้องขยายเวลาไว้ด้วย

ในกรณีที่เป็นการขอจัดตั้งสหภาพข้าราชการตามมาตรา ๕ (๑) หรือ (๕) ให้สำนักงาน ก.พ. เป็นส่วนราชการที่ต้องดำเนินการตามที่กำหนดไว้ใน (๑) และ (๒) การปิดประกาศนายทะเบียนตาม (๑) ให้เป็นไปตามวิธีที่นายทะเบียนกำหนด

มาตรา ๑๖ เมื่อนายทะเบียนได้รับข้อมูลและผลการตรวจสอบจากส่วนราชการ ตามมาตรา ๑๕ (๒) แล้ว ถ้ามีข้าราชการผู้ใดคัดค้าน ซึ่งปรากฏหลักฐานและข้อมูลแก่นายทะเบียน อันเป็นที่เชื่อถือได้ว่าข้าราชการผู้นั้นมิได้แสดงความจำนงเข้าเป็นสมาชิกสหภาพข้าราชการ ให้นายทะเบียนตัดรายชื่อข้าราชการผู้นั้นออกจากบัญชีรายชื่อได้ และเมื่อได้ตรวจสอบความถูกต้องตามมาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒ และไม่ต้องห้ามตามมาตรา ๑๙ ให้นายทะเบียนออกหนังสือรับรองการจัดตั้งสหภาพข้าราชการ

มาตรา ๑๗ เมื่อมีการประกาศตามมาตรา ๑๕ (๑) หากผู้เริ่มก่อตั้งรายอื่นมีความประสงค์จะจัดตั้งสหภาพข้าราชการประเภทเดียวกัน ให้ยื่นคำขอหนังสือรับรองการจัดตั้งสหภาพข้าราชการต่อนายทะเบียนภายในระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันปิดประกาศดังกล่าว

เมื่อมีผู้เริ่มก่อตั้งยื่นคำขอหนังสือรับรองการจัดตั้งสหภาพข้าราชการเกินหนึ่งราย ให้นายทะเบียนดำเนินการให้ผู้เริ่มก่อตั้งแต่ละรายร่วมกันพิจารณาทำความเข้าใจเพื่อรวมเป็นคำขอเดียวกัน ถ้าทำความเข้าใจกันได้ ให้นายทะเบียนมีหนังสือแจ้งส่วนราชการตามประเภทสหภาพข้าราชการ เพื่อให้ส่วนราชการดำเนินการตามมาตรา ๑๕ โดยอนุโลม

ในการดำเนินการตามวรรคสอง หากมีข้าราชการผู้ใดซึ่งได้แสดงความจำนงเข้าเป็นสมาชิกสหภาพข้าราชการในครั้งแรกก่อนที่ผู้เริ่มก่อตั้งได้ทำความตกลงกัน มีความประสงค์จะไม่เข้าเป็นสมาชิกสหภาพข้าราชการที่ผู้เริ่มก่อตั้งทำความตกลงกันได้ ให้ข้าราชการผู้นั้นขอลอนชื่อการเข้าเป็นสมาชิกต่อนายทะเบียนได้ โดยยื่นหนังสือขอลอนชื่อต่อส่วนราชการนั้นและให้นายทะเบียนตัดรายชื่อข้าราชการดังกล่าวออกจากบัญชีรายชื่อ และเมื่อได้ตรวจสอบความถูกต้องตามมาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒ และไม่ต้องห้ามตามมาตรา ๑๙ ให้นายทะเบียนออกหนังสือรับรองการจัดตั้งสหภาพข้าราชการนั้น

มาตรา ๑๘ ในกรณีที่ผู้เริ่มก่อตั้งตามมาตรา ๑๗ วรรคสอง ไม่สามารถทำความตกลงเพื่อรวมเป็นคำขอเดียวกันได้ ให้มีการดำเนินการเพื่อให้ได้จำนวนผู้แสดงความจำนงเข้าเป็นสมาชิกสหภาพข้าราชการมากที่สุด โดยให้ผู้เริ่มก่อตั้งแต่ละรายสามารถหาสมาชิกเพิ่มเติมภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ในการนี้เมื่อครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้ว ให้นำความในมาตรา ๑๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม และเมื่อนายทะเบียนได้รับข้อมูลและผลการตรวจสอบจากส่วนราชการ ถ้ามีข้าราชการผู้ใดคัดค้านซึ่งปรากฏหลักฐานและข้อมูลแก่นายทะเบียนอันเป็นที่เชื่อถือได้ว่าข้าราชการผู้นั้นมิได้แสดงความจำนงเข้าเป็นสมาชิกสหภาพข้าราชการ ให้นายทะเบียนตัดรายชื่อข้าราชการผู้นั้นออกจากบัญชีรายชื่อได้ และเมื่อได้ตรวจสอบความถูกต้องตามมาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒ และไม่ต้องห้ามตามมาตรา ๑๙ ให้นายทะเบียนออกหนังสือรับรองการจัดตั้งสหภาพข้าราชการที่มีจำนวนผู้แสดงความจำนงเข้าเป็นสมาชิกมากที่สุด ถ้ามีคำขอหนังสือรับรองการจัดตั้งสหภาพข้าราชการที่มีจำนวนรายชื่อผู้แสดงความจำนงเข้าเป็นสมาชิกมากที่สุดเท่ากันเกินหนึ่งราย ให้นายทะเบียนดำเนินการจับฉลากโดยเปิดเผยระหว่างผู้เริ่มก่อตั้งดังกล่าว และออกหนังสือรับรองการจัดตั้งสหภาพข้าราชการที่จับฉลากได้

มาตรา ๑๙ ให้นายทะเบียนมีคำสั่งไม่ออกหนังสือรับรองการจัดตั้งสหภาพข้าราชการ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) การยื่นคำขอรับหนังสือรับรองการจัดตั้งสหภาพข้าราชการมีจำนวนผู้เริ่มก่อตั้ง จำนวนข้าราชการซึ่งแสดงความจำนงเข้าเป็นสมาชิกสหภาพข้าราชการ และเอกสารประกอบคำขอไม่ถูกต้องตามมาตรา ๑๒

(๒) วัตถุประสงค์ของสหภาพข้าราชการเป็นไปในทางการเมือง หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือขัดต่อหน้าที่อันพึงปฏิบัติของข้าราชการ

(๓) มีการจัดตั้งสหภาพข้าราชการประเภทเดียวกันตามมาตรา ๕ อยู่แล้ว

(๔) มีการจัดตั้งสหภาพข้าราชการไม่เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกานี้ หรือต้องห้ามตามกฎหมาย

มาตรา ๒๐ ในกรณีที่นายทะเบียนมีคำสั่งไม่ออกหนังสือรับรองการจัดตั้งสหภาพข้าราชการ ให้นายทะเบียนแจ้งคำสั่งเป็นหนังสือพร้อมทั้งเหตุผลที่ไม่ออกหนังสือรับรองการจัดตั้งสหภาพข้าราชการ ให้ผู้ยื่นคำขอทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่มิคำสั่ง

มาตรา ๒๑ ให้ผู้เริ่มก่อตั้งสหภาพข้าราชการจัดให้มีการประชุมใหญ่สามัญครั้งแรกภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ออกหนังสือรับรองการจัดตั้ง เพื่อเลือกตั้งคณะกรรมการสหภาพข้าราชการ ตั้งผู้สอบบัญชี และมอบหมายการตั้งปวงให้แก่คณะกรรมการสหภาพข้าราชการ

เมื่อที่ประชุมใหญ่ได้เลือกคณะกรรมการสหภาพข้าราชการแล้ว ให้มีหนังสือแจ้งรายชื่อ ที่อยู่ และสังกัดส่วนราชการของประธานสหภาพข้าราชการ และกรรมการสหภาพข้าราชการ ต่อนายทะเบียนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ประชุมใหญ่ลงมติ

มาตรา ๒๒ คณะกรรมการสหภาพประกอบด้วยประธานสหภาพ ข้าราชการเป็นประธานกรรมการ และมีกรรมการอื่นตามที่กำหนดในข้อบังคับ

ประธานสหภาพข้าราชการ กรรมการสหภาพข้าราชการและอนุกรรมการ สหภาพข้าราชการใด ต้องเป็นสมาชิกของสหภาพข้าราชการนั้น

ประธานสหภาพข้าราชการหรือกรรมการสหภาพข้าราชการซึ่ง นายทะเบียนสั่งให้ออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๔๙ จะดำรงตำแหน่งประธาน สหภาพข้าราชการหรือกรรมการสหภาพข้าราชการใหม่ได้ ต่อเมื่อพ้นกำหนด หนึ่งปีนับแต่วันที่นายทะเบียนสั่งให้ออกจากตำแหน่ง

มาตรา ๒๓ คณะกรรมการสหภาพข้าราชการเป็นผู้ดำเนินกิจการของ สหภาพข้าราชการและเป็นผู้แทนของสหภาพข้าราชการในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคล ภายนอก เพื่อการนี้คณะกรรมการสหภาพข้าราชการจะมอบหมายให้ประธาน สหภาพข้าราชการหรือกรรมการสหภาพข้าราชการจำนวนหนึ่งคนหรือหลายคน ดำเนินกิจการแทนได้

คณะกรรมการสหภาพข้าราชการอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการสหภาพ ข้าราชการเพื่อปฏิบัติงานตามที่มอบหมายได้

มาตรา ๒๔ การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของสหภาพข้าราชการ และการ เปลี่ยนแปลงกรรมการสหภาพข้าราชการก่อนครบวาระ จะกระทำได้ก็แต่โดย มติของที่ประชุมใหญ่ และต้องมีหนังสือแจ้งต่อนายทะเบียนภายในสิบห้าวันนับแต่ วันที่ที่ประชุมใหญ่ลงมติ

การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของสหภาพข้าราชการและการเปลี่ยนแปลง ประธานสหภาพข้าราชการหรือกรรมการสหภาพข้าราชการจะมีผลบังคับก็ต่อเมื่อ นายทะเบียนได้รับรองแล้ว

มาตรา ๒๕ คณะกรรมการสหภาพข้าราชการต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่ สามัญอย่างน้อยปีละครั้ง

มาตรา ๒๖ คณะกรรมการสหภาพข้าราชการจะเรียกประชุมใหญ่วิสามัญ เมื่อใดก็ได้ สุดแต่จะเห็นสมควร

สมาชิกของสหภาพข้าราชการจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวน สมาชิกของสหภาพข้าราชการนั้น จะทำหนังสือร้องขอต่อคณะกรรมการสหภาพ ข้าราชการให้เรียกประชุมใหญ่วิสามัญก็ได้ ในหนังสือร้องขอต้องระบุวัตถุประสงค์ ให้เรียกประชุมเพื่อการใด

ในกรณีที่สมาชิกของสหภาพข้าราชการเป็นผู้ร้องให้เรียกประชุมใหญ่ วิสามัญตามวรรคสอง ให้คณะกรรมการสหภาพข้าราชการเรียกประชุมใหญ่วิสามัญ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับหนังสือร้องขอ

มาตรา ๒๗ การประชุมใหญ่ของสหภาพข้าราชการ ต้องมีสมาชิกประชุม ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุมใหญ่ครั้งใด ถ้าไม่ได้องค์ประชุมตามที่กำหนดไว้และ การประชุมใหญ่นั้นได้เรียกตามคำร้องขอของสมาชิก ก็ให้งดการประชุม แต่ถ้า เป็นการประชุมใหญ่ที่สมาชิกมิได้เป็นผู้ร้องขอ ให้คณะกรรมการสหภาพข้าราชการ เรียกประชุมใหญ่อีกครั้งหนึ่งโดยจัดให้มีการประชุมขึ้นภายในสิบสี่วันนับแต่วันที่ นัดประชุมครั้งแรก การประชุมครั้งหลังนี้ ไม่ว่าจะจะมีสมาชิกมาประชุมจำนวนเท่าใด ก็ให้ถือเป็นองค์ประชุม

มาตรา ๒๘ มติของที่ประชุมใหญ่ให้ถือเสียงข้างมาก สมาชิกสหภาพ ข้าราชการคนหนึ่งมีหนึ่งเสียงในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธาน ในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

สมาชิกสหภาพข้าราชการจะมอบอำนาจให้สมาชิกด้วยกันคนใดคนหนึ่ง มาเข้าประชุมแทนตนก็ได้ เว้นแต่ข้อบังคับของสหภาพข้าราชการจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

สมาชิกสหภาพข้าราชการคนหนึ่งรับมอบอำนาจสมาชิกได้เพียงคนเดียว

มาตรา ๒๙ สมาชิกสหภาพข้าราชการตามมาตรา ๕ (๒) (๓) และ (๔) จะต้องเป็นข้าราชการในสังกัดส่วนราชการนั้นตลอดเวลาที่ยังเป็นสมาชิก

มาตรา ๓๐ สมาชิกสหภาพข้าราชการมีสิทธิขอตรวจทะเบียนสมาชิก เอกสารหรือบัญชีในเวลาเปิดทำการของสหภาพข้าราชการ เพื่อทราบการดำเนินการของสหภาพข้าราชการได้

มาตรา ๓๑ สมาชิกภาพของสมาชิกสหภาพข้าราชการสิ้นสุดลงเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) ที่ประชุมใหญ่ให้ออกเพราะมีเหตุตามที่กำหนดในข้อบังคับของสหภาพข้าราชการ

(๔) พ้นจากการเป็นข้าราชการตามประเภทของสหภาพข้าราชการตามมาตรา ๒๙

(๕) พ้นจากการเป็นข้าราชการ

มาตรา ๓๒ เพื่อประโยชน์ของสมาชิกสหภาพข้าราชการให้สหภาพข้าราชการมีสิทธิและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ยื่นคำร้องเรียน คำร้องขอ หรือคำแนะนำต่อทางราชการเกี่ยวกับสภาพการรับราชการแทนสมาชิก

(๒) ช่วยเหลือในการจัดหาทุนนายความหรือที่ปรึกษาเมื่อสมาชิกถูกดำเนินการทางวินัยให้ออกจากราชการ หรือต้องรับผิดชอบแพ่งอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่รวมทั้งการอุทธรณ์และการร้องทุกข์

(๓) จัดให้มีการให้บริการหรือสวัสดิการแก่สมาชิก หรือจัดสรรเงินหรือทรัพย์สินเพื่อสาธารณประโยชน์ ทั้งนี้ ตามที่ที่ประชุมใหญ่เห็นควร

(๔) ดำเนินการอื่นให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสหภาพข้าราชการ
มาตรา ๓๓ สหภาพข้าราชการต้องจัดให้มีทะเบียนสมาชิกตามแบบที่นายทะเบียนกำหนด และเก็บรักษาไว้ ณ ที่ทำการของสหภาพข้าราชการพร้อมที่จะให้ตรวจดู

มาตรา ๓๔ รายได้ของสหภาพข้าราชการได้มาจาก

(๑) ค่าสมัครสมาชิก และค่าบำรุง

(๒) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการดำเนินกิจกรรมของสหภาพ
ข้าราชการ

(๓) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้จากการบริจาค

มาตรา ๓๕ ให้สหภาพข้าราชการจัดทำบัญชีเงินและทรัพย์สินของสหภาพ
ข้าราชการไว้เป็นการเฉพาะ และการฝากเงิน ให้ฝากไว้กับธนาคารในนามของสหภาพ
ข้าราชการ

การจ่ายเงินและการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตาม
ข้อบังคับและระเบียบของสหภาพข้าราชการ

มาตรา ๓๖ สหภาพข้าราชการต้องจัดให้มีการตรวจสอบบัญชีทุกปีและ
ต้องเสนองบดุลพร้อมด้วยรายงานการสอบบัญชีของผู้สอบบัญชีต่อที่ประชุมใหญ่

เมื่อที่ประชุมใหญ่รับรองงบดุลและรายงานการสอบบัญชีแล้ว ให้ส่งสำเนา
แก่นายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ที่ประชุมใหญ่รับรอง

มาตรา ๓๗ สหภาพข้าราชการจะกระทำการดังต่อไปนี้ได้ก็แต่โดยมติของ
ที่ประชุมใหญ่

(๑) แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับ

(๒) เปลี่ยนแปลงกรรมการสหภาพข้าราชการก่อนครบวาระ

(๓) เลือกตั้งคณะกรรมการสหภาพข้าราชการ ตั้งผู้สอบบัญชีและรับรองงบดุล

(๔) จัดให้มีการให้บริการหรือสวัสดิการแก่สมาชิก หรือจัดสรรเงินหรือทรัพย์สินเพื่อสาธารณประโยชน์ตามมาตรา ๓๒ (๓)

(๕) ร่วมจัดตั้งหรือเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหพันธ์ข้าราชการ

(๖) เลิกสหภาพข้าราชการ นอกจากมีเหตุต้องเลิกตามมาตรา ๓๘ (๑) (๓) หรือ (๔)

มาตรา ๓๘ สหภาพข้าราชการย่อมเลิกด้วยเหตุดังต่อไปนี้

(๑) เมื่อมีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับของสหภาพข้าราชการ

(๒) ที่ประชุมใหญ่มีมติให้เลิก

(๓) นายทะเบียนมีคำสั่งให้เลิกตามมาตรา ๔๘

(๔) เมื่อยุบส่วนราชการหรือจังหวัด

มาตรา ๓๙ เมื่อสหภาพข้าราชการต้องเลิกตามมาตรา ๓๘ ให้แต่งตั้งผู้ชำระบัญชี และให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการชำระบัญชีห้างหุ้นส่วนสามัญมาใช้บังคับแก่การชำระบัญชีสหภาพข้าราชการโดยอนุโลม

มาตรา ๔๐ เมื่อชำระบัญชีแล้ว ถ้ามีทรัพย์สินเหลืออยู่ ห้ามมิให้นำไปแบ่งแก่สมาชิกของสหภาพข้าราชการ แต่ให้ออนทรัพย์สินนั้นไปให้แก่สหภาพข้าราชการอื่นตามที่ระบุไว้ในข้อบังคับหรือตามมติของที่ประชุมใหญ่

ในกรณีที่ข้อบังคับหรือที่ประชุมใหญ่มิได้ระบุให้มีสหภาพข้าราชการใดเป็นผู้รับทรัพย์สินที่เหลือนั้น ให้ผู้ชำระบัญชีมอบทรัพย์สินนั้นให้กับมูลนิธิหรือสมาคมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสงเคราะห์ช่วยเหลือหรือส่งเสริมสวัสดิการข้าราชการ

หมวด ๓

สหพันธ์ข้าราชการ

มาตรา ๔๑ สหภาพข้าราชการตามประเภทที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕ ตั้งแต่ ๒ สหภาพข้าราชการขึ้นไป ไม่ว่าจะเป็นสหภาพข้าราชการประเภทเดียวกันหรือไม่ สามารถรวมกันเป็นสหพันธ์ข้าราชการได้

สหภาพข้าราชการตามประเภทที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕ จะเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหพันธ์ข้าราชการที่จัดตั้งไว้แล้วในภายหลังก็ได้

มาตรา ๔๒ สหพันธ์ข้าราชการมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) ส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างสหภาพข้าราชการและการดำเนินงานของสหภาพข้าราชการ

(๒) ศึกษา เสนอแนะ และจัดทำรายงานเกี่ยวกับสหภาพข้าราชการและสภาพการรับราชการต่อสำนักงาน ก.พ. หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

มาตรา ๔๓ การขอหนังสือรับรองการจัดตั้งสหพันธ์ข้าราชการ ให้คณะกรรมการสหภาพข้าราชการที่ประสงค์จะรวมกันเป็นสหพันธ์ข้าราชการยื่นคำขอรับหนังสือรับรองการจัดตั้งสหพันธ์ข้าราชการต่อนายทะเบียน พร้อมด้วยข้อบังคับของสหพันธ์ข้าราชการและบัญชีรายชื่อของสหภาพข้าราชการที่จะรวมกันเป็นสหพันธ์ข้าราชการ

คำขอและบัญชีรายชื่อตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามแบบที่นายทะเบียนกำหนด

มาตรา ๔๔ ในกรณีที่มีสหภาพข้าราชการประสงค์จะเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหพันธ์ข้าราชการที่จัดตั้งไว้แล้ว จะต้องได้รับความยินยอมจากสหพันธ์ข้าราชการนั้น และให้สหพันธ์ข้าราชการแจ้งการเข้าร่วมดังกล่าวต่อนายทะเบียน

มาตรา ๔๕ การออกหนังสือรับรองการจัดตั้งสหพันธ์ข้าราชการ และการแจ้งเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหพันธ์ข้าราชการ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และแบบที่นายทะเบียนกำหนด

มาตรา ๔๖ ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับข้อบังคับสหภาพข้าราชการ การประชุมใหญ่สามัญ การประชุมใหญ่วิสามัญ คณะกรรมการสหภาพข้าราชการ รายได้ของสหภาพข้าราชการ การจัดทำบัญชี การจัดการทรัพย์สิน การสอบบัญชี และการชำระบัญชี ในหมวด ๒ มาใช้บังคับแก่สหพันธ์ข้าราชการโดยอนุโลม

หมวดที่ ๔

การกำกับดูแลสหภาพข้าราชการและสหพันธ์ข้าราชการ

มาตรา ๔๗ ให้ ก.พ. มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแล แนะนำ ติดตามและ ประเมินผลการจัดตั้งและการดำเนินกิจการของสหภาพข้าราชการและสหพันธ์ ข้าราชการ รวมทั้งวินิจฉัยปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติ เพื่อรักษาความถูกต้องและ เหมาะสมตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกานี้

มาตรา ๔๘ นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้เลิกสหภาพข้าราชการได้ดังกรณี ดังต่อไปนี้

(๑) เมื่อนายทะเบียนตรวจสอบและพบภายหลังว่าการขอหนังสือ รับรองการจัดตั้งและการออกไปสำคัญแสดงการรับรองจัดตั้งสหภาพข้าราชการแก่ ผู้ยื่นคำขอหนังสือรับรองการจัดตั้งนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๑ หรือมาตรา ๑๒

(๒) เมื่อปรากฏว่าการดำเนินกิจการของสหภาพข้าราชการขัดต่อ มาตรา ๑๐

(๓) เมื่อสหภาพข้าราชการไม่ดำเนินกิจการติดต่อกันเป็นเวลาเกินสองปี

(๔) เมื่อมีจำนวนสมาชิกสหภาพข้าราชการเหลือน้อยกว่าจำนวนสมาชิก ตามมาตรา ๑๑ เป็นเวลาต่อเนื่องกันเกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

เมื่อนายทะเบียนมีคำสั่งให้เลิกสหภาพข้าราชการใด ให้แจ้งคำสั่งเป็นหนังสือให้สหภาพข้าราชการนั้นทราบโดยมิชักช้า

มาตรา ๔๙ นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้ประธานสหภาพข้าราชการ หรือกรรมการสหภาพข้าราชการผู้ใดคนหนึ่ง หรือคณะกรรมการสหภาพข้าราชการ ออกจากตำแหน่งได้เมื่อปรากฏว่า

(๑) ดำเนินการฝ่าฝืนมาตรา ๑๐

(๒) ดำเนินการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายทะเบียน

(๓) ให้หรือยินยอมให้ผู้หนึ่งผู้ใดซึ่งมิใช่ประธานสหภาพข้าราชการ หรือ กรรมการสหภาพข้าราชการเป็นผู้ดำเนินกิจการของสหภาพข้าราชการ

คำสั่งตามวรรคหนึ่งให้ทำเป็นหนังสือและแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องและสหภาพ ข้าราชการทราบ

มาตรา ๕๐ การเลิกสหพันธ์ข้าราชการ หรือการให้ประธานสหพันธ์ ข้าราชการ กรรมการสหพันธ์ข้าราชการ หรือคณะกรรมการสหพันธ์ข้าราชการ ออกจากตำแหน่ง ให้นำมาตรา ๔๘ หรือมาตรา ๔๙ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๕๑ ในกรณีที่นายทะเบียนมีคำสั่งตามมาตรา ๒๐ มาตรา ๔๘ มาตรา ๔๙ หรือมาตรา ๕๐ ให้ผู้ยื่นคำขอหนังสือรับรองการจัดตั้งสหภาพข้าราชการ หรือสหพันธ์ข้าราชการ ประธานสหภาพข้าราชการ กรรมการสหภาพข้าราชการ ประธานสหพันธ์ข้าราชการ กรรมการสหพันธ์ข้าราชการ สมาชิกสหภาพข้าราชการ หรือสมาชิกสหพันธ์ข้าราชการ แล้วแต่กรณีมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ. ได้

การอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้ทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธาน ก.พ. หรือ เลขาธิการ ก.พ. ณ สำนักงาน ก.พ. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง ดังกล่าว

มาตรา ๕๒ เมื่อ ก.พ. ได้รับคำอุทธรณ์ตามมาตรา ๕๑ ให้ ก.พ. พิจารณา วินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันได้รับคำอุทธรณ์ แต่ถ้ามีความจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเวลาดังกล่าว ให้ขยายเวลาได้อีกไม่เกินหกสิบวัน และให้บันทึกแสดงเหตุผลความจำเป็นที่ต้องขยายเวลาไว้ด้วย และเมื่อ ก.พ. ได้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และมีมติเป็นประการใดแล้ว ให้สำนักงาน ก.พ. แจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ผู้อุทธรณ์ทราบเป็นหนังสือโดยเร็ว

คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ. ให้เป็นที่สุด

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....
นายกรัฐมนตรี



สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550

อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ

แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

โทรศัพท์ 02 141 7777 โทรสาร 02 143 9500

www.constitutionalcourt.or.th