รูปแบบการต่อรองของพนักงานราชการกับรัฐภายใต้ข้อจำกัดบางประการ

นางสาวศรีสุดา สถิตวัฒนาพร

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา ๒๕๕๕

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย
The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository(CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the Graduate School.

Model of Collective Bargaining Power of Government Employees Against The State, Under Some Restrictions

Miss Srisuda Sathitwatanaporn

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Program in Laws
Faculty of Law
Chulalongkorn University
Academic Year ๒๐๑๒

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	รูปแบบการต่อรองของพนักงานราชการกับรัฐภายใต้ข้อจำกัดบางประการ
โดย	นางสาวศรีสุดา สถิตวัฒนาพร
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	อาจารย์ ดร.ศุภศิษฎ์ ทวีแจ่มทรัพย์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญามหาบัณฑิต

.....คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ศาสตราจารย์ ดร.ศักดา ธนิตกุล)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(อาจารย์ ดร.ศุภศิษฎ์ ทวีแจ่มทรัพย์)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(อาจารย์ ดร.ชัยยุทธ ชวลิตนิธิกุล)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(อาจารย์ทัศนีย์ ธรรมสิทธิ์)

ศรีสุดา สถิตวัฒนาพร : รูปแบบการต่อรองของพนักงานราชการกับรัฐภายใต้ข้อจำกัดบางประการ (MODEL OF COLLECTIVE BARGAINING POWER OF GOVERNMENT EMPLOYYEES AGAINST THE STATE, UNDER SOME RESTRICTIONS) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก : อาจารย์ ดร.ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์, หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งศึกษาถึงการใช้สิทธิในการต่อรองกับรัฐของพนักงานราชการ ซึ่งมีฐานะเป็นลูกจ้างในหน่วยงานราชการ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากบทบัญญัติมาตรา ๖๔ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งยังมีใช้บังคับในปัจจุบัน ที่ให้เสรีภาพในการรวมกลุ่มแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเมื่อศึกษาถึงความสำคัญของการรวมกลุ่มแรงงานและการเจรจาต่อรองตามอนุสัญญาและข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ กฎหมายเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศแล้ว พบว่า การเจรจาต่อรองมีความสำคัญในการคุ้มครองและการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานพนักงานราชการในฐานะแรงงานภาครัฐจึงควรมีสิทธิเสรีภาพในการเจรจาต่อรองด้วย แต่รูปแบบการต่อรองอาจมีลักษณะพิเศษภายใต้ข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญ ที่ต้องไม่กระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นพันธกิจหลักและเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครอง รวมทั้งข้อจำกัดอื่นๆ จากการเป็นลูกจ้างในส่วนราชการของพนักงานราชการ เช่น ระบบการบังคับบัญชาการตกอยู่ภายใต้ระบบสัญญาจ้าง ดังนี้แล้ว การที่พนักงานราชการตกอยู่ในฐานะลูกจ้างสัญญาจ้าง ซึ่งไม่มีบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรอง ตลอดจนบทบาทและท่าทีของรัฐที่ไม่ให้ความสำคัญในการรวมกลุ่มของแรงงานภาครัฐหรือแม้กระทั่งทัศนคติของผู้ทำงานในระบบราชการที่ยังไม่เห็นความสำคัญของการรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรอง

การศึกษางานชิ้นนี้ได้ข้อเสนอแนะให้การต่อรองของพนักงานราชการควรอยู่ภายใต้กฎหมายเกี่ยวกับแรงงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐฉบับเดียวกันเพื่อความเป็นเอกภาพ การเปิดโอกาสให้พนักงานราชการได้ยื่นข้อเรียกร้องอันเกี่ยวกับสภาพการจ้าง หรือการยื่นเรื่องราวร้องทุกข์เกี่ยวกับความคับข้องใจในการทำงานต่อรัฐ โดยกำหนดให้ตัวแทนของทั้งสองฝ่ายได้มีการเจรจาต่อรองกันอย่างมีความเป็นธรรมและเท่าเทียมกันภายใต้เงื่อนไขและเงื่อนเวลาในการหาข้อยุติจากการเจรจาต่อรอง โดยเฉพาะในกรณีที่คณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ไม่สามารถไกล่เกลี่ยสำเร็จ อันจะต้องนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดโดยคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์แห่งรัฐ แต่ไม่ตัดสิทธิในการฟ้องศาลแรงงาน การใช้มาตรการนัดหยุดงานนั้น สามารถกระทำได้แต่เฉพาะการนัดหยุดงานที่สหภาพแรงงานรับรองและต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการที่เหมาะสม เพื่อมิให้รูปแบบของการเจรจาต่อรองของพนักงานราชการมีผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นผลประโยชน์หลักของประเทศ

ภาควิชา นิติศาสตร์ ลายมือชื่อนิสิต .....

ปีการศึกษา ๒๕๕๕ ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก .....

๕๒๘ ๖๐๒๕๕ ๓๔ : MAJOR LAW
KEYWORDS : COLLECTIVE BARGAINING / GOVERNMENT EMPLOYEES / LABOUR LAW

SRISUDA SATHITWATANAPORN : MODEL OF COLLECTIVE BARGAINING POWER OF GOVERNMENT EMPLOYYEES AGAINST THE STATE, UNDER SOME RESTRICTIONS.
THESIS ADVISOR : DR.SUPPASIS TAWEEJAMSUP, pp.

This thesis. The study focused on the use of the right to Collective Bargaining with the state government employees. As an employee in a government agency. As a result of the provisions of Section ๖๔ of the Constitution of the Kingdom of Thailand BE ๒๕๕๐ which has come into force today. The right to freedom of association and government officials on the importance of integration and labor negotiations of the Convention. And Recommendations of the ILO. Labor relations law, both domestic and abroad, then the negotiation is important in protecting and improving the quality of life of government employees. Must not affect the efficiency of public administration and the public service to do a mission and a duty officer. And other restrictions. Of being employed in the service of government employees, such as the command to fall under the contract, then the employee is in the employee contract. There is no provision in the rules, procedures and conditions for integration and negotiation. The role and position of government is not to focus on the integration of government workers or even the attitude of the bureaucracy that is not important. Of association and collective bargaining.

This work studies suggested that the government should negotiate with the employees under the labor laws of the state officials and the same for the union. Filing a complaint or grievance about the running state. By the representatives of the two sides have been negotiating together. A fair and equitable under the terms and conditions of the settlement negotiations. In particular, the Committee is unable to mediate the dispute. This will be brought about. Into consideration by the decision of the State Board of Labor Relations. to the labor court. Incorporating the strike. Possible, but only to strike the union certified to comply with the rules and procedures as appropriate. To avoid any form of diplomatic employees of the government affect the continuity of government and the public services as the main benefit of the country.

ภาควิชา นิติศาสตร์ ลายมือชื่อนิสิต .....
ปีการศึกษา ๒๕๕๕ ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก .....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี เนื่องด้วยได้รับความเมตตากรุณาเป็นอย่างสูงจากอาจารย์ ดร.ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์ ที่ได้สละเวลารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ โดยได้ให้แนวทางในการศึกษาวิจัยและให้คำแนะนำในการเขียนวิทยานิพนธ์ ตลอดจนตรวจทานแก้ไขวิทยานิพนธ์ฉบับนี้โดยละเอียด จนทำให้ผู้เขียนสามารถเขียนวิทยานิพนธ์ได้เสร็จสมบูรณ์ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างยิ่ง

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล ที่ให้เกียรติและกรุณาสละเวลารับเป็นประธานกรรมการวิทยานิพนธ์ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ ดร. ชัยยุทธ ชวลิตนิธิกุล ที่กรุณาสละเวลารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ทัศนีย์ ธรรมสิทธิ์ ที่กรุณาสละเวลารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ทั้งนี้หากผลจากการศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้เกิดประโยชน์ไม่ว่าทางใด ผู้เขียนขอยกความดีทั้งหมดแด่อาจารย์ ดร.ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์ และท่านคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่าน

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา และครอบครัว ซึ่งคอยดูแลห่วงใยให้กำลังใจ กำลังทรัพย์ ตั้งแต่กำเนิดจนถึงวันนี้ ขอขอบคุณเพื่อนๆ พี่ๆ น้องๆ หมวดวิชากฎหมายมหาชน ศ๕๒ สำหรับบรรยากาศการเรียนอันมีค่า และความช่วยเหลือ ห่วงใยตลอดมา ขอขอบคุณเพื่อนๆ พี่ๆ น้องๆ สำนักสืบสวนและคดี กรมสรรพากร สำหรับกำลังใจและความช่วยเหลือทุกประการ ขอขอบคุณคุณปานใจ จารุสาร ที่คอยให้กำลังใจและสอบถามความคืบหน้าและช่วยเหลือในเรื่องการศึกษามาโดยตลอด และสุดท้ายนี้ขอขอบคุณกรมสรรพากรและจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่ให้โอกาสทางการศึกษา

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย..... ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ..... จ
กิตติกรรมประกาศ..... ฉ
สารบัญ..... ช
บทที่ ๑ บทนำ ๑
๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา ๑
๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย..... ๖
๑.๓ สมมติฐานของการศึกษาวิจัย..... ๖
๑.๔ วิธีดำเนินการวิจัย..... ๖
๑.๕ ขอบเขตของการวิจัย..... ๗
๑.๖ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ..... ๗

บทที่ ๒ วิวัฒนาการของระบบพนักงานราชการ ๘
๒.๑ โครงสร้างการบริหารงานบุคคลภาครัฐก่อนการใช้ระบบ “พนักงานราชการ” ๑๐
๒.๑.๑ บุคลากรของราชการส่วนกลาง..... ๑๑
๒.๑.๑.๑ ข้าราชการ..... ๑๓
๒.๑.๑.๒ ลูกจ้างของส่วนราชการ..... ๒๑
(ก) ลูกจ้างประจำ..... ๒๒
(ข) ลูกจ้างชั่วคราว..... ๒๔
๒.๑.๑.๓ พนักงานมหาวิทยาลัย..... ๒๕
๒.๑.๑.๔ พนักงานของรัฐในกระทรวงสาธารณสุข..... ๒๖
๒.๑.๒ บุคลากรของราชการส่วนภูมิภาค..... ๒๗
๒.๑.๒.๑ ข้าราชการ..... ๒๘
๒.๑.๒.๒ ลูกจ้างของส่วนราชการ..... ๒๙
๒.๑.๓ บุคลากรในรัฐวิสาหกิจ..... ๒๙
๒.๑.๓.๑ กรรมการในรัฐวิสาหกิจ..... ๓๐
๒.๑.๓.๒ ผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจ..... ๓๑
๒.๑.๓.๓ พนักงานรัฐวิสาหกิจ..... ๓๒

๒.๒ ที่มาและแนวคิดเกี่ยวกับการนำระบบ “พนักงานราชการ” มาใช้ใน
หน่วยงานของรัฐ..... ๓๔
๒.๒.๑ ประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน..... ๓๙
๒.๒.๑.๑ การลดขนาดองค์กรและอัตราข้าราชการและลูกจ้างประจำ..... ๔๐

๒.๒.๑.๒ การเพิ่มขีดความสามารถของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ. ๔๑
๒.๒.๒ การวางแผนนโยบายการคลังอย่างมีประสิทธิภาพ..... ๔๒
๒.๓ วิธีการบริหารจัดการระบบพนักงานราชการ..... ๔๒
๒.๓.๑ เครื่องมือทางกฎหมายเพื่อการจัดการระบบพนักงานราชการ..... ๔๓
๒.๓.๑.๑ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗..... ๔๓
๒.๓.๑.๒ ประกาศคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ..... ๔๔
๒.๓.๒ ระบบพนักงานราชการ : ศึกษาเปรียบเทียบกับข้าราชการพลเรือน สามัญ ลูกจ้างประจำ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ..... ๔๕
๒.๓.๒.๑ การใช้ระบบสัญญาจ้าง..... ๔๖
๒.๓.๒.๒ การกำหนดค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์..... ๔๖
๒.๓.๒.๓ ประเภทและลักษณะงาน..... ๔๘
๒.๓.๒.๔ การควบคุมความสัมฤทธิ์ผลในการทำงานด้วยระบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน..... ๔๙
๒.๓.๒.๕ การกำหนดกรอบวินัยและการรักษาวินัย..... ๕๐
๒.๓.๒.๖ การลดประบวนการและขั้นตอนในการพิจารณาคำอุทธรณ์ร้องทุกข์..... ๕๑
๒.๔ มูลเหตุที่พนักงานราชการควรมีการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองกับรัฐ..... ๕๒

บทที่ ๓ การรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรองของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อรัฐ..... ๕๔
๓.๑ การรวมกลุ่ม : สิทธิเสรีภาพที่ต้องกำหนดกรอบ..... ๕๔
๓.๑.๑ หลักทั่วไปว่าด้วยความจำเป็นและความสำคัญในการรวมกลุ่มของแรงงาน..... ๕๙
๓.๑.๑.๑ หลักสากลและกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศว่าด้วยการรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรอง..... ๖๒
(ก) หลักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ..... ๖๒
(ข) หลักการสากลตามอนุสัญญาและข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)..... ๖๔
๓.๑.๑.๒ การรับรองสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มโดยกฎหมายภายใน..... ๖๙
(ก) การรับรองโดยรัฐธรรมนูญไทย..... ๗๑
(ข) แนวคิดในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญไทย..... ๗๑
๓.๑.๒ หลักการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มของแรงงานภาครัฐ..... ๗๓
๓.๑.๒.๑ การยกเว้นตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ..... ๗๓
๓.๑.๒.๒ การจำกัดสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่ม : ศึกษาเปรียบเทียบประเทศไทย สหรัฐอเมริกา และสหพันธรัฐออสเตรเลีย..... ๗๔
(ก) เหตุแห่งการจำกัด..... ๗๔

(ข) วิธีการจำกัด..... ๗๕
๓.๑.๓ แนวคิดว่าด้วยความจำเป็นในการกำหนดกรอบการใช้สิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐ..... ๗๘
๓.๑.๓.๑ การจำกัดกรอบโดยรัฐธรรมนูญ..... ๗๘
(ก) ประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน..... ๗๘
(ข) ความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ..... ๗๘
๓.๑.๓.๒ ความจำเป็นอื่นๆ ตามแนวคิดต่างประเทศ..... ๘๐
๓.๒ การเจรจาต่อรอง : เครื่องมือในการเพิ่มประสิทธิภาพในการรวมกลุ่ม..... ๘๑
๓.๒.๑ รูปแบบการเจรจาต่อรอง..... ๘๑
๓.๒.๑.๑ การเจรจาต่อรองร่วม..... ๘๒
๓.๒.๑.๒ การปรึกษาหารือร่วม..... ๘๓
๓.๒.๑.๓ การนัดหยุดงาน และการปิดงาน งดจ้าง..... ๘๔
๓.๒.๒ รูปแบบการเจรจาต่อรองในประเทศไทย..... ๘๖
๓.๒.๒.๑ การตั้งคณะกรรมการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์..... ๘๖
๓.๒.๒.๒ การยื่นข้อเรียกร้อง..... ๘๖
๓.๒.๒.๓ การยื่นข้อเรียกร้องที่มีการเปิดการเจรจาต่อรอง..... ๘๗
๓.๒.๒.๔ การยื่นข้อเรียกร้องที่มีการเปิดการเจรจาต่อรอง และมีการระงับข้อพิพาทแรงงานโดยบังคับ..... ๘๘
๓.๒.๒.๕ การยื่นข้อเรียกร้อง การเจรจา และมีการระงับข้อพิพาทแรงงานโดยสมัครใจและหรือโดยบังคับ และสิทธิในการนัดหยุดงาน..... ๘๙
(ก) การชี้ขาดโดยสมัครใจ..... ๘๙
(ข) การชี้ขาดโดยการบังคับ..... ๘๙
(ค) การนัดหยุดงาน..... ๙๐
๓.๒.๓ รูปแบบในการเจรจาต่อรองของแรงงานภาครัฐ : ศึกษาเปรียบเทียบประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศสหพันธรัฐออสเตรเลีย..... ๙๑
๓.๒.๓.๑ สิทธิในการยื่นข้อเรียกร้องของข้าราชการพลเรือนสามัญไทย..... ๙๑
๓.๒.๓.๒ สิทธิในการยื่นข้อเรียกร้องและเจรจาต่อรองภายใต้หลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยของเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับสหรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา..... ๙๑
๓.๒.๓.๓ สิทธิในการยื่นข้อเรียกร้อง เจรจาต่อรอง การระงับข้อพิพาทและมาตรการทางอุตสาหกรรมของประเทศสหพันธรัฐออสเตรเลีย..... ๙๔
๓.๓ แนวทางในการกำหนดรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการรวมกลุ่มและเจรจาต่อรองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ..... ๙๕

บทที่ ๔ ข้อพิจารณาในการกำหนดรูปแบบในการเจรจาต่อรองของพนักงานราชการ..... ๙๗
๔.๑ กรอบแนวคิดและธรรมเนียมปฏิบัติในสังคมไทยต่อ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ”..... ๙๗
๔.๑.๑ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” กับทัศนคติก่อนการปฏิรูประบบราชการ..... ๙๘

๔.๑.๑.๑ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐเป็น “ข้าฯ” ในพระมหากษัตริย์..... ๙๙
๔.๑.๑.๒ สถานภาพที่แตกต่างระหว่างข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐ กับผู้ใช้แรงงาน..... ๑๐๒
(ก) สถานภาพทางสังคม..... ๑๐๒
(ข) สถานภาพทางกฎหมาย..... ๑๐๕
๔.๑.๒ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” กับทัศนคติหลังปฏิรูประบบราชการ : ผู้ให้บริการแก่ประชาชน..... ๑๐๘
๔.๒ บริบทเกี่ยวกับสภาพการจ้างในการรับรองสิทธิการเจรจาต่อรองของพนักงานราชการ..... ๑๑๐
๔.๒.๑ บทบัญญัติรับรองสิทธิในการเจรจาต่อรองของพนักงานราชการ..... ๑๑๑
๔.๒.๒ การอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชา..... ๑๑๑
๔.๒.๓ การอยู่ภายใต้กรอบสัญญาจ้าง..... ๑๑๒
๔.๒.๔ ไม่มีขั้นตอนการอุทธรณ์ร้องทุกข์ของพนักงานราชการ..... ๑๑๓
๔.๒.๕ ค่าตอบแทนและสวัสดิการ..... ๑๑๖
๔.๓ ฝ่ายบริหารกับการรวมกลุ่มของแรงงานภาครัฐ..... ๑๑๗
๔.๓.๑ ภาพลักษณ์ของการรวมกลุ่มแรงงาน..... ๑๑๗
๔.๓.๒ บทบาทของฝ่ายบริหาร..... ๑๑๙
๔.๓.๒.๑ การแยกพนักานรัฐวิสาหกิจออกจากกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๘..... ๑๑๙
๔.๓.๒.๒ ฝ่ายบริหารกับการให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘ ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ..... ๑๒๑
๔.๔ ปัญหาการบัญญัติกฎหมายรับรองการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มอันส่งผลต่อรูปแบบการเจรจาต่อรองของพนักงานราชการ..... ๑๒๖
๔.๔.๑ การใช้สิทธิเสรีภาพของพนักงานราชการในการรวมกลุ่มตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ..... ๑๒๖
๔.๔.๒ การบัญญัติกฎหมายตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ (“ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”)..... ๑๒๘
๔.๔ วิเคราะห์สภาพโดยรวมที่มีผลต่อการรวมกลุ่มพนักงานราชการไทย..... ๑๓๐

บทที่ ๕ บทสรุปและข้อเสนอแนะ..... ๑๓๓
๕.๑ บทสรุป..... ๑๓๓
๕.๒ ข้อเสนอแนะ..... ๑๓๘

รายการอ้างอิง..... ๑๔๒
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์..... ๑๔๔

บทที่ ๑
บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ระบบราชการมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ เพราะเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ อันเป็นภารกิจแห่งรัฐ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน บุคลากรภาครัฐจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในอันที่จะเป็นกำลังขับเคลื่อนให้นโยบายต่างๆ ของรัฐสัมฤทธิ์ผล อันจะก่อให้เกิดการพัฒนาประเทศ ก่อนปีพ.ศ. ๒๕๔๗ ในระบบราชการจะประกอบไปด้วยบุคลากรภาครัฐ ได้แก่ ข้าราชการและลูกจ้าง ลูกจ้างมี ๒ ประเภทคือ ลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยไม่มีความแตกต่างกัน แต่มีความแตกต่างกันในเรื่องระยะเวลาการจ้างและสิทธิประโยชน์จากการทำงาน แต่จากการปฏิรูประบบราชการเมื่อปีพ.ศ.๒๕๔๕ ได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของหน่วยงานราชการ นำระบบลูกจ้างสัญญาจ้างเดิมมาปรับปรุงรูปแบบ การจ้างงานในหน่วยงานภาครัฐ ให้มีความหลากหลายและยืดหยุ่นมากขึ้น รวมทั้งขยายผลให้มี ความหลากหลายของรูปแบบการจ้างงานในส่วนของการจ้างผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญทั้งชาวไทยและต่างประเทศ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานโดยคำนึงถึงภารกิจของรัฐ ในช่วงเวลานี้เองได้มีการนำระบบพนักงานราชการมาใช้ โดยเกิดจากภารกิจที่สำนักงบประมาณได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและขนาดกำลังคนภาครัฐ (คปร.) ให้วางระบบลูกจ้างสัญญาจ้างโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ทดแทนลูกจ้างประจำที่สำนักงบประมาณรับผิดชอบดูแลอยู่ และในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๖ ได้อนุมัติหลักการที่จะให้มีการใช้ระบบสัญญาจ้างในการบริหารลูกจ้างในส่วนราชการ ตลอดจนเห็นชอบหลักการร่างระเบียบว่าด้วยสัญญาจ้างของส่วนราชการที่จะให้มีการใช้ระบบสัญญาจ้างของส่วนราชการ[๑] ตามการปฏิรูประบบราชการเมื่อปีพ.ศ.๒๕๔๕ และได้นำระบบสัญญาจ้างมาใช้ในการจ้างงานในระบบราชการ และได้เปลี่ยนชื่อจาก “ลูกจ้างสัญญาจ้าง” เป็น “พนักงานราชการ” โดยมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๔๖ ให้ยุบเลิกอัตราลูกจ้างประจำที่ว่างระหว่างปีทุกตำแหน่ง เพื่อรอการปรับเข้าสู่ระบบสัญญาจ้าง[๒] โดยได้กำหนดลักษณะงาน ตำแหน่ง และกรอบอัตรากำลัง การกำหนดค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ การสรรหาและเลือกสรร การประเมินผลการปฏิบัติงาน ที่แตกต่างจากระบบข้าราชการ ภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ มีคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ (คพร.) เป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับพนักงานราชการ รวมทั้งแบบสัญญาจ้างด้วย[๓] ซึ่งแบ่งพนักงานราชการเป็น ๒ ประเภท ๖ กลุ่มงานดังนี้

1. พนักงานราชการทั่วไป มี ๕ กลุ่มงาน คือ กลุ่มงานบริการ กลุ่มงานเทคนิค กลุ่มงานบริหารทั่วไป กลุ่มงานวิชาชีพเฉพาะ และกลุ่มงานเชี่ยวชาญเฉพาะ
2. พนักงานราชการพิเศษ มี ๑ กลุ่มงาน คือ กลุ่มงานเชี่ยวชาญพิเศษ

---

[๑] คณะทำงานโครงการนำระบบลูกจ้างสัญญาจ้างสู่ทางปฏิบัติ สำนักงานก.พ., คู่มือการบริหารงานพนักงานราชการ, นนทบุรี : สำนักงานก.พ., ๒๕๔๗ หน้า ๑.

[๒] หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุดที่ นร ๐๕๐๔/ว /๒๔๔ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๖

[๓] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๓๗.

เมื่อพิจารณาจำนวนพนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราวที่ปฏิบัติงานในระบบราชการ พบว่า จำนวนลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวมีจำนวนลดลง ในขณะที่พนักงานราชการมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นทุกปี ดังนี้

ปีงบประมาณ	ประเภทกำลังคน	จำนวน (คน)
๒๕๔๙[๔]	ลูกจ้างประจำ	๒๕๘,๔๙๔
	ลูกจ้างชั่วคราว	๒๐๓,๓๔๘
	พนักงานราชการ	๘๕,๗๕๒
๒๕๕๐[๕]	ลูกจ้างประจำ	๒๔๘,๕๔๗
	ลูกจ้างชั่วคราว	๑๙๖,๒๙๙
	พนักงานราชการ	๙๒,๑๓๘
๒๕๕๑[๖]	ลูกจ้างประจำ	๒๓๗,๗๖๘
	ลูกจ้างชั่วคราว	๒๘๑,๘๓๑
	พนักงานราชการ	๑๐๐,๙๙๒
๒๕๕๒[๗]	ลูกจ้างประจำ	๒๒๔,๘๑๖
	ลูกจ้างชั่วคราว	๒๗๖,๔๗๕
	พนักงานราชการ	๑๐๖,๔๙๓

จากสถิติตัวเลขที่มีอัตราการจ้างพนักงานราชการเพิ่มขึ้น อาจสันนิษฐานได้ถึงความสำคัญของพนักงานราชการในระบบราชการที่จะช่วยขับเคลื่อนให้ระบบราชการสามารถดำเนินงานไปได้ด้วยดี และเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาระบบพนักงานราชการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้กำหนดปรัชญาของระบบพนักงานราชการไว้ว่า เพื่อเป็นทางเลือกของการจ้างงานภาครัฐที่มีความยืดหยุ่นและคล่องตัว เน้นการจ้างบุคลากรตามหลักสมรรถนะและหลักผลสัมฤทธิ์ของงาน การเข้าและออกจากงานตามสัญญาจ้างต้องเป็นไปตาม

---

[4] กลุ่มงานเลขานุการคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.) สำนักพัฒนาระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทน สำนักงาน ก.พ., กำลังคนภาครัฐ ๒๕๔๘ : ข้าราชการพลเรือนสามัญ, (กรุงเทพฯ : ธีรานุสรณ์การพิมพ์, ๒๕๕๐), หน้า ๑.

[๕] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, รายงานการพัฒนาระบบราชการไทย ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๐, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๕๑), หน้า ๒๖.

[๖] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, รายงานการพัฒนาระบบราชการไทย ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๑, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๕๒), หน้า ๓๕.

[๗] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, รายงานการพัฒนาระบบราชการไทย ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๒, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๕๓), หน้า ๓๗.

ภารกิจโดยมีการต่อสัญญาได้ แต่ไม่ใช่การจ้างงานตลอดชีพ คือ ต้องมีระยะเวลาสิ้นสุดตามแผนงานหรือโครงการ ให้ความเป็นอิสระ และยืดหยุ่นแก่ส่วนราชการในการดำเนินการ[๘]

สำหรับความหมายของพนักงานราชการ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๓ ได้บัญญัติคำนิยามของพนักงานราชการ หมายถึง บุคคลซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างโดยได้รับค่าตอบแทนจากงบประมาณของส่วนราชการ เพื่อเป็นพนักงานของรัฐในการปฏิบัติงานให้กับส่วนราชการนั้น ด้วยเหตุที่ลักษณะการจ้างพนักงานราชการมิใช่การจ้างงานตลอดชีพ แต่เป็นการจ้างงานที่มุ่งหมายไปยังภารกิจของงานและผลสำเร็จของงานตามสัญญาจ้าง สัญญาจ้างพนักงานราชการจึงมีข้อกำหนดให้ทำสัญญาจ้างได้ไม่เกินคราวละ ๔ ปี หรือตามโครงการที่มีกำหนดเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดไว้ โดยอาจมีการต่อสัญญาจ้างได้[๙] ลักษณะการจ้างงานของพนักงานราชการจึงแตกต่างจากข้าราชการที่เป็นการจ้างตลอดชีพแต่มีกำหนดอายุขั้นสูงไว้ไม่เกิน ๖๐ ปี ทำให้การจ้างงานของพนักงานราชการมีส่วนคล้ายกับการจ้างงาน “ลูกจ้าง” ในระบบเอกชน และถือได้ว่าเป็นหน่วยหนึ่งของแรงงานไม่ต่างจากพนักงานในบริษัทเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจ แต่พนักงานราชการมิได้อยู่ภายใต้การคุ้มครองในฐานะแรงงานตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๘[๑๐] แม้ว่าจะได้รับการคุ้มครองในการรวมตัวกันเป็นสมาคมหรือสหภาพตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ ๑๕๑ ว่าด้วย การคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกันเป็นองค์การของลูกจ้างรัฐ (Convention No ๑๕๑ Protection of the Rights to Organize and Procedures for determinry conditions of Employment in the Public Services) ซึ่งให้ความคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกันและวิธีการกำหนดสภาพการจ้างในหน่วยงานของรัฐ โดยระบุว่า องค์การที่ลูกจ้างของรัฐตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมและปกป้องผลประโยชน์ของลูกจ้างด้วยกัน จะต้องมีอิสระจากหน่วยงานของรัฐ และจะต้องได้รับการปกป้องจากการแทรกแซงหรือเป็นปรปักษ์ต่อการจัดตั้งดำเนินงานบริหาร นอกจากนั้นยังต้องจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกตามที่เห็นสมควรและให้ผู้แทนลูกจ้างของรัฐได้ปฏิบัติงานได้อย่างรวดเร็วเหมาะสมทั้งในเวลาและนอกเวลาทำงาน แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบกระเทือนต่องานหรือการบริหาร และบริการของหน่วยงานนั้น รวมทั้งได้กำหนดกลไกระงับข้อพิพาท โดยให้มีการเจรจาและมีกลไกที่เป็นอิสระและเป้าหมายในการไกล่เกลี่ย ประนีประนอมและชี้ขาด ที่สำคัญลูกจ้างของรัฐมีสิทธิตามหน้าที่ของพลเมืองและสิทธิทางการเมืองเหมือนคนอื่นๆ และกำหนดให้อนุสัญญานี้ใช้กับทุกคนที่ถูกว่าจ้างจากหน่วยงานของรัฐและไม่ได้รับความคุ้มครองที่ดีกว่าจากบทบัญญัติขององค์การแรงงานระหว่างประเทศอื่นๆ[๑๑] พนักงานราชการในฐานะลูกจ้างของรัฐซึ่งถือเป็นอีกหนึ่งหน่วยแรงงานจึงควรได้รับการคุ้มครองตามอนุสัญญาฉบับนี้ด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดหลักการสำคัญในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนถึงการสนับสนุนให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการเมือง การปกครอง ให้ประชาชนได้ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และ

---

[๘] คณะทำงานโครงการนำระบบลูกจ้างสัญญาจ้างสู่ทางปฏิบัติ สำนักงานก.พ., คู่มือการบริหารงานพนักงานราชการ, หน้า ๒-๓.

[๙] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ.๒๕๔๗ ข้อ ๑๑.

[๑๐] พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๘ มาตรา ๑๘.

[๑๑] นิคม จันทรวิทุร, ประเทศไทยกับประมวลกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), ๒๕๓๑ หน้า ๑๙๖-๑๙๗.

ตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งในส่วนของการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนนี้ ก็เพื่อใช้เป็นวิถีทางในการเจรจากับรัฐให้ได้รับความคุ้มครองอย่างเป็นธรรม[๑๒] โดยมาตรา ๓๑ ได้บัญญัติรับรองให้ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ มีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป และได้เพิ่มบทบัญญัติในเรื่องเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในมาตรา ๖๔ และคงหลักการเดิมในมาตรา ๔๕ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรพุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่บัญญัติให้ บุคคลมีเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคม สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น และได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไว้ในมาตรา ๖๔ วรรคสอง ความว่า *“ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”* และความในมาตรานี้ได้บัญญัติไว้เป็นครั้งแรกของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยมีเจตนารมณ์ให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีสิทธิเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหภาพแรงงาน รวมถึงสิทธิในการเจรจาต่อรองในเรื่องของค่าจ้าง เงื่อนไขการทำงาน[๑๓] นอกจากนี้การแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองก็เป็นอีกเหตุผลหนึ่งในการบัญญัติให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถรวมกลุ่มกันได้ เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายฉบับใดกำหนดมาตรการป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาไว้[๑๔] เพื่อให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับบุคคลโดยทั่วไป และใช้เป็นวิถีทางในการเจรจากับรัฐให้ได้รับความเป็นธรรม ให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีการรวมกลุ่มกันง่ายขึ้น แต่การรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น จะต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและการต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ

ในประเทศต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น ประเทศสหรัฐอเมริกา **และ**สหพันธรัฐออสเตรเลีย ต่างให้เสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและลูกจ้างของรัฐ โดยได้รับการรับรองตามกฎหมาย แต่เงื่อนไขกลไกของสหภาพข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในบางประเทศ ถูกจัดไว้ในระดับที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของประเทศนั้นๆ ในบางมลรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกายินยอมให้ข้าราชการในระดับมลรัฐ มีสิทธิในการเจรจาต่อรองและการนัดหยุดงาน ได้แก่ มลรัฐ Alaska Hawii Minnesota Montana Oregon Pennsylvania Vermont และ Wisconsin แต่โดยหลักแล้วกฎหมายไม่ให้สิทธิในการนัดหยุดงาน เพราะเกรงจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะของประชาชน **ในส่วนของประเทศและสหพันธรัฐออสเตรเลีย ได้มีบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐและเอกชนอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกัน และรับรองสิทธิในการเจรจาต่อรองและนัดหยุดงานไว้** สำหรับกรณีประเทศไทยหากพิจารณาจากมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบพล

---

[๑๒] คณะกรรมาธิการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ, เจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐, สำนักกรรมาธิการ ๓ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, หน้า ๕๗.

[๑๓] รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ สสร ๒๖/๒๕๕๐ หน้า ๑๐๗-๑๑๔.

[๑๔] สุรพงษ์ มาลี, สายศานต์ ศิริวัฒนะ, ข้าราชการกับเสรีภาพในการรวมกลุ่ม, (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน). ๒๕๕๒, หน้า ๕.

เรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่บัญญัติให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแรกที่รับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการ โดยบัญญัติให้ ข้าราชการพลเรือนสามัญมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ และต้องไม่มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง ซึ่งหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ปัจจุบันการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญ ผ่านขั้นตอนที่คณะรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้ให้ความเห็นชอบแล้ว แต่ยังมิได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแต่อย่างใด[๑๕] สำหรับการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่นๆ ก็ยังไม่ปรากฏว่า ได้มีกฎหมายรับรองการรวมกลุ่มเช่นกันทั้งๆ ที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีการประกาศใช้มากกว่า ๕ ปีแล้วจึงมีปัญหาที่จะจำเป็นต้องศึกษาว่า เมื่อรัฐธรรมนูญได้รับรองให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มได้อย่างกว้างขวาง คือ ให้เสรีภาพแก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทสามารถรวมกลุ่มโดยมิได้จำกัดประเภทของการรวมกลุ่มไว้เลย เพียงแต่มีเงื่อนไขในการรวมกลุ่มว่า ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ แและยังได้วางหลักเกณฑ์ในการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวว่า อาจกระทำได้ ในกรณีที่เป็นการคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ ซึ่งการรวมกลุ่มมีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับพนักงานราชการเพราะเป็นขั้นตอนที่จะนำไปสู่การเจรจาต่อรองอันมีความจำเป็นในการทำงาน เพราะเป็นช่องทางที่จะช่วยให้พนักงานราชการสามารถปกป้องผลประโยชน์อันเนื่องมาจากการทำงานของตนได้ และเนื่องจากลักษณะงานของพนักงานราชการไม่ต่างจากข้าราชการ ซึ่งมีหน้าที่ด้านภารกิจแห่งรัฐ ในการจัดทำบริการสาธารณะ จึงควรศึกษาต่อไปว่า เมื่อรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้เสรีภาพในการรวมกลุ่มเพื่อให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ ของรัฐสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการเจรจาต่อรองกับรัฐได้แล้วนั้น พนักงานราชการซึ่งเป็นแรงงานในภาครัฐแต่มีฐานะที่ไม่เท่าเทียมกับข้าราชการเพราะยังมีความแตกต่างทั้งในเรื่องสถานภาพ สภาพการจ้าง สิทธิประโยชน์จากการทำงาน ควรมีรูปแบบในการต่อรองกับรัฐเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ค่าจ้าง สวัสดิการ อย่างไร ภายใต้ข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญและข้อจำกัดอื่นๆ เช่น การบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการเจรจาต่อรองของพนักงานราชการ ข้อจำกัดจากสถานภาพของพนักงานราชการในการยื่นข้อเรียกร้อง ความจำเป็นในการอนุญาตให้พนักงานราชการใช้สิทธิในการนัดหยุดงาน โดยรูปแบบในการเจรจาต่อรองกับรัฐนั้นจะนอกจากจะต้องคำนึงถึงข้อจำกัดดังกล่าวแล้ว ยังต้องให้ความสำคัญกับความเหมาะสม สภาพสังคม และเศรษฐกิจของประเทศไทยอีกด้วย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งที่ศึกษาถึงความจำเป็นและความเป็นไปได้ในการรวมกลุ่มของพนักงานราชการ เพื่อหาแนวทางในการกำหนดรูปแบบในการต่อรองกับรัฐของพนักงาน

---

[๑๕] นิวส์สแตนด์, **ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ....**[ออนไลน์], ๒ สิงหาคม ๒๕๕๔. แหล่งที่มา www.ryt๙.com.s.cabt.๒๗๑๘๒๘.htm

ราชการภายใต้ข้อจำกัดบางประการที่มีความเหมาะสม โดยศึกษาเปรียบเทียบกับสหภาพข้าราชการพลเรือนสามัญ สหภาพแรงงานของรัฐวิสาหกิจ และสหภาพแรงงานของภาคเอกชน รวมถึงการรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสหพันธรัฐออสเตรเลีย ซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกามีความคล้ายคลึงกับแนวคิดของรัฐธรรมนูญไทยที่จำกัดการรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรองของเจ้าหน้าที่ของรัฐมิให้กระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะและความต่อเนื่องของการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีการแยกกฎหมายการรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรองของเจ้าหน้าที่ของรัฐแยกต่างหากจากแรงงานภาคเอกชน สำหรับประเทศสหพันธรัฐออสเตรเลียนั้น มีแนวคิดในการให้ความสำคัญของการรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรองของอย่างแรงงานทุกประเภทอย่างเท่าเทียม โดยให้อยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายฉบับเดียวกัน ซึ่งได้ศึกษาทั้งทางด้านข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง เพื่อใช้เป็นแนวทางในการนำรูปแบบการต่อรองกับรัฐของพนักงานราชการที่เหมาะสมให้มีประสิทธิภาพต่อไป

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงเหตุผลและความจำเป็นของการรวมกลุ่มพนักงานราชการตามความในมาตรา ๖๔ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๒. ศึกษาหารูปแบบและแนวทางที่เหมาะสมเพื่อนำไปเสนอแนะในการสร้างหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับรูปแบบในการต่อรองรัฐของพนักงานราชการ

๓. ศึกษาหามาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาให้กับบุคคลทุกฝ่ายที่อาจได้รับผลกระทบจากการรวมกลุ่มของพนักงานราชการตามมาตรา ๖๔ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

๑.๓ สมมุติฐานการวิจัย

พนักงานราชการมีฐานะเป็นลูกจ้างในหน่วยงานภาครัฐ จึงสมควรที่จะได้รับการคุ้มครองในสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ อันจะนำมาซึ่งสิทธิในการต่อรองอย่างเป็นรูปธรรม เกี่ยวกับสภาพการจ้าง ค่าจ้าง สวัสดิการกับรัฐ ให้มีความเท่าเทียมกับเอกชนและรัฐวิสาหกิจ เช่น การบัญญัติกฎหมายที่เป็นมาตรฐานในการเจรจาต่อรองของแรงงานภาครัฐ แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขแห่งภารกิจของรัฐและการจัดทำบริการสาธารณะ โดยต้องคำนึงถึงความเหมาะสมต่อสภาพสังคม เศรษฐกิจของประเทศ

๑.๔ วิธีดำเนินการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ใช้วิธีวิจัยเอกสาร (Document Reserch) โดยค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากคำอธิบายกฎหมาย ได้แก่ คำอธิบายกฎหมายปกครอง กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ ระเบียบข้าราชการพลเรือน อนุสัญญาขององค์การระหว่างประเทศ ได้แก่ อนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมกันเป็นสมาคม ค.ศ. ๑๙๔๘ อนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมกันเป็นสมาคม ค.ศ. ๑๙๔๘ อนุสัญญาฉบับที่ ๑๕๑ ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวและวิธีการกำหนดสภาพการจ้างในหน่วยงานของรัฐ ค.ศ. ๑๙๗๘

กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาต่อรอง ตลอดจนเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้มาโดยการค้นคว้าจากวิทยานิพนธ์ งานวิจัย หนังสือเรียน บทความ วารสาร เอกสารเผยแพร่ คำพิพากษาของศาล ข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้อง

๑.๕ ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาความเป็นมา สภาพปัญหา หลักเกณฑ์ แนวคิด ทฤษฎี วิธีการ เงื่อนไข ตลอดจนกฎหมาย กฎกระทรวง ระเบียบคำสั่ง และหนังสือเวียนที่เกี่ยวกับการรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามหลักสากลทั่วไปและหลักกฎหมายเปรียบเทียบ เพื่อนำมาศึกษาวิเคราะห์และใช้เป็นแนวทางในการกำหนดรูปแบบการต่อรองกับรัฐของพนักงานราชการ

๑.๖ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑.ทำให้ทราบถึงเหตุผลและความจำเป็น ตลอดจนสภาพปัญหาของการรวมกลุ่มของพนักงานราชการตามมาตรา ๖๔ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๒. ทำให้ทราบถึงข้อจำกัดบางประการในการต่อรองกับรัฐของพนักงานราชการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและข้อจำกัดอื่นๆ อันมีผลต่อการเจรจาต่อรอง

๓. เพื่อเป็นแนวทางเสนอให้มีกฎหมาย กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับและคำสั่งในส่วนที่เกี่ยวกับการรวมกลุ่มพนักงานราชการของรัฐ ให้มีความเหมาะสมและเกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

บทที่ ๒

วิวัฒนาการของระบบพนักงานราชการ

ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข มีลักษณะเป็นรัฐเดียวและมีรัฐบาลซึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ซึ่งประกอบไปด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่น โดยนายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรมีมติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบเสนอชื่อให้ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี[๑] มีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อปฏิบัติภารกิจของรัฐในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดยุทธศาสตร์และนโยบายในการพัฒนาประเทศ การส่งเสริมการผลิตเพื่อสร้างรายได้ให้กับประชาชน และการส่งเสริมพัฒนาศักยภาพการแข่งขันของภาคเอกชน การบริหารรายได้รายจ่ายของรัฐ การจัดการทรัพยากร การจัดระเบียบสังคม การพัฒนาคุณภาพชีวิต ฯลฯ ซึ่งเป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภาและชี้แจงการดำเนินการแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ[๒]

หลักการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญคือ หลักการรวมอำนาจ (Centralization) และหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) สำหรับหลักการรวมอำนาจ (Centralization) นั้น ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลางโดยแบ่งออกเป็น กระทรวง ทบวง กรม มีลำดับชั้นในการบังคับบัญชา ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชากำกับดูแล ซึ่งจะช่วยให้การบริหารประเทศมีความเป็นเอกภาพ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเสมอภาคกัน เพราะเป็นการบริหารงานที่มุ่งประโยชน์ส่วนรวมของประเทศมากกว่าเพื่อประโยชน์ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่หลักการรวมอำนาจนี้ก็มีข้อเสียในเรื่องทำให้เกิดความล่าช้าในการบริหารงาน อีกทั้งยังไม่สามารถสนองความต้องการที่มีอยู่หลากหลายในแต่ละพื้นที่ได้อย่างเต็มที่ จึงต้องนำหลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) มาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว สำหรับหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) นั้น ใช้สำหรับการบริหารราชการแผ่นดินส่วนท้องถิ่น เป็นการมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง ยกเว้นกิจการที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศและการรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศให้ส่วนท้องถิ่นดำเนินการ โดยมีการกำกับดูแลจากส่วนกลาง เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินตอบสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ได้อย่างแท้จริงและทั่วถึง

---

[๑] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๑ และมาตรา ๑๗๒

[๒] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๖

“ระบบราชการ” (bureaucracy) คือ เครื่องมือสำคัญในการดำเนินกิจการของรัฐบาล เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะสำเร็จลุล่วง ระบบราชการนี้ อยู่คู่กับการบริหารราชการแผ่นดินมาช้านาน เป็นการจัดการรัฐให้เป็นระบบ เป็นกลไกที่มีความสำคัญเกี่ยวกับบุคลากรที่จะเข้ามาบริหารงานตามนโยบายของรัฐบาลและการจัดทำบริการสาธารณะโดยอยู่ภายใต้กฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ ข้อบังคับ เพื่อให้การดำเนินการเป็นระบบ มีประสิทธิภาพและเป็นไปตามหลักนิติรัฐ

ระบบราชการจึงมีความสำคัญอย่างมาก การพัฒนาระบบราชการให้มีความก้าวหน้าจะช่วยในการบริหารราชการแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในการศึกษาระบบราชการ แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber)[๓] ได้เสนอความคิดเกี่ยวกับลักษณะพื้นฐานในระบบราชการ[๔] ดังนี้

๑. มีการกำหนดหลักการที่แน่นอนภายในขอบเขตกฎหมาย การปฏิบัติงานเป็นไปตามระเบียบและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ

๑.๑ ระเบียบการปฏิบัติราชการเป็นไปตามโครงสร้างการควบคุมของหน่วยงานซึ่งมีการมอบหมายงานตามหน้าที่เฉพาะอย่าง

๑.๒ การคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการเป็นไปตามความสามารถมากกว่าฐานะทางสังคมซึ่งมีมาแต่กำเนิด

๑.๓ การบรรจุแต่งตั้ง โยกย้าย และการเลื่อนขั้นเป็นไปตามหลักเกณฑ์สากลมากกว่าหลักเกณฑ์ที่วางไว้เฉพาะกรณีหรือเฉพาะบุคคล

๑.๔ ผู้ปฏิบัติงานได้รับเงินเดือนประจำ และถือว่างานที่ทำอยู่เป็นอาชีพ

๒. หลักการของสายการควบคุมบังคับบัญชา และวิธีการจัดอันดับอำนาจหน้าที่เป็นระบบผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา การวินิจฉัยอาจมาจากระดับต่ำได้ แต่ต้องเป็นไปตามระเบียบการ แต่ถ้าจะให้สายการควบคุมบังคับบัญชาได้พัฒนาอย่างเต็มที่ต้องจัดให้สายการควบคุมนี้เป็นอิสระจากกัน

๓. การบริหารงานพื้นฐานอยู่ที่เอกสารอันเป็นลายลักษณ์อักษร มีระบบการจัดเก็บอย่างเป็นแบบแผน

๔. บุคคลที่จะเข้ารับการปฏิบัติงานจะต้องได้รับการฝึกฝนมาแล้วเป็นอย่างดี

---

[๓] นักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน ผู้บุกเบิกการศึกษาระบบราชการ

[๔] Max Weber, “Essay in Bureaucracy,” ใน Francis E. Rowhe’s Bureaucratic Power in National Politics, (Boston: Little, Brown, and Company, ๑๙๖๕), หน้า ๓-๑๔.

๕. การวินิจฉัยสั่งการเป็นไปโดยมีเหตุผล และเข้าใจได้ง่ายตามสายงานความรับผิดชอบ การถูกต้องตามระเบียบ กฎเกณฑ์ วินัย

นอกจากนี้ แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ยังได้กล่าวถึงระบบราชการในอุดมคติไว้ ๗ ประการ[๕] คือ ลำดับขั้นการบังคับบัญชา ความรับผิดชอบ ความสมเหตุสมผล การมุ่งสู่ผลสำเร็จ การทำให้เกิดความแตกต่าง หรือการมีความชำนาญเฉพาะด้าน ระเบียบวินัย และความเป็นวิชาชีพ ซึ่งระบบราชการมีองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งคือ “บุคลากรภาครัฐ” ซึ่งแต่เดิมโดยทั่วไปจะรู้จักกันในชื่อของข้าราชการเท่านั้น แต่ปัจจุบันบุคลากรภาครัฐมีได้ในหลายรูปแบบซึ่งแต่ละรูปแบบก็มีสิทธิหน้าที่ที่แตกต่างกันภายใต้กฎหมายที่ต่างกัน

ตั้งแต่ปี ๒๕๔๗ ระบบ “ พนักงานราชการ” ได้ถูกนำมาใช้ในการจ้างบุคลากรภาครัฐ ซึ่งวิทยานิพนธ์เล่มนี้จะได้ศึกษาถึงความแตกต่างของพนักงานราชการและบุคลากรภาครัฐอื่นๆ โดยเฉพาะประเด็นเรื่องการคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ต่าง ๆ ในฐานะที่พนักงานราชการก็ถือเป็นหนึ่งหน่วยแรงงานที่ปฏิบัติงานให้แก่ภาครัฐเช่นเดียวกับการทำงานของข้าราชการ แต่เหตุใดจึงมีการกำหนดสิทธิและผลประโยชน์บางประการแตกต่างออกไปโดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับข้าราชการแล้ว จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างกันมาก แต่ด้วยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ.๒๕๔๗ ไม่ใช้บังคับกับพนักงานราชการในส่วนท้องถิ่น[๖] การศึกษาบุคลากรภาครัฐซึ่งจำเป็นต้องมีการศึกษาเปรียบเทียบกับบุคลากรในการบริหารราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคเท่านั้น ดังนี้แล้ว การศึกษาถึงสิทธิของพนักงานราชการ จึงต้องศึกษาถึงโครงสร้างการบริหารงานบุคคลภาครัฐก่อนใช้ระบบพนักงานราชการ (๒.๑) ที่มาและแนวความคิดเกี่ยวกับการนำระบบ “พนักงานราชการ” มาใช้ในหน่วยงานของรัฐ (๒.๒) ที่มีระบบการบริหารจัดการแตกต่างไปจากระบบข้าราชการ (๒.๓) และเหตุผลความจำเป็นที่พนักงานราชการจะต้องมีการรวมกลุ่มเพื่อให้มีสิทธิในการเจรจาต่อรองกับรัฐ (๒.๔)

๒.๑ โครงสร้างการบริหารงานบุคคลภาครัฐก่อนใช้ระบบ “พนักงานราชการ”

ระบบบริหารราชการแผ่นดินมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้า และเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในด้านต่างๆ เครื่องมือที่สำคัญของรัฐในการบริหารราชการแผ่นดิน คือ บุคลากรภาครัฐ ซึ่งประกอบด้วยบุคลากรในส่วนราชการต่างๆ บุคลากรภาครัฐมีความแตกต่างจากเอกชน และมีลักษณะเฉพาะของตนเอง หากภาคเอกชนมีนายจ้างซึ่งเป็นเจ้าของกิจการ บุคลากรภาครัฐก็มีนายจ้างเช่นกัน แต่มิได้อยู่ใน

---

[๕] เอกวิทย์ มณีธร, ระบบราชการ รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชนของไทย, (กรุงเทพฯ: เอ็ม.ที.เพรส, ๒๕๕๒), หน้า ๒๘.

[๖] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ.๒๕๔๗ ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

“ส่วนราชการ” หมาย ความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐที่มีฐานะเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบ บริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เว้นแต่ราชการส่วนท้องถิ่น

“พนักงานราชการ” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างโดยได้รับค่าตอบแทนจากงบประมาณ ของส่วนราชการเพื่อเป็นพนักงานของรัฐในการปฏิบัติงานให้กับส่วนราชการนั้น

ฐานะเจ้าของกิจการ และมิได้มีการดำเนินงานเพื่อเป้าหมายสูงสุดคือผลกำไรดังเช่นภาคเอกชน นอกจากนี้การปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การบังคับบัญชาตามลำดับขั้นของระบบราชการทำให้บุคลากรภาครัฐตกอยู่ภายใต้เงื่อนไข กฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ต่างๆ มากกว่าภาคเอกชน

นอกจากนี้แล้ว บุคลากรภาครัฐนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่ง มิใช่เป็นเพียงลูกจ้างหรือผู้ปฏิบัติงานตามคำสั่งเท่านั้น หากแต่เป็น “ทรัพยากร” (resource) ที่ทรงคุณค่า สามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้ การปฏิบัติงานในระบบราชการมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ เพราะเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลให้สำเร็จ อีกทั้งได้จัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในด้านต่างๆ ผู้ที่จะขับเคลื่อนก็คือ บุคลากรภาครัฐนั่นเอง บุคลากรภาครัฐ ประกอบไปด้วย ข้าราชการประเภทต่างๆ ลูกจ้างของส่วนราชการ พนักงานราชการ พนักงานมหาวิทยาลัย เจ้าหน้าที่ของรัฐและพนักงานรัฐวิสาหกิจ[๗] ซึ่งทำงานให้กับราชการส่วนกลาง (๒.๑.๑) และราชการส่วนภูมิภาค (๒.๑.๒)

๒.๑.๑ บุคลากรของราชการส่วนกลาง

การบริหารราชการส่วนกลาง เป็นการรวมศูนย์อำนาจการบริหารและการปกครองภายใต้การดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐ ในการกำหนดนโยบาย การวางแผน การจัดทำงบประมาณ การควบคุมตรวจสอบ และการบริหารราชการในกิจการสำคัญไว้ในความรับผิดชอบของหน่วยงานที่สังกัดของราชการบริหารส่วนกลางตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔[๘] ซึ่งได้มีการแบ่งการบริหารราชการส่วนกลางออกเป็น ๔ ส่วน[๙] ตามความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๔๕[๑๐] คือ

(๑) สำนักนายกรัฐมนตรี มีฐานะเป็นกระทรวงอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี กิจการเกี่ยวกับการทำงบประมาณแผ่นดิน และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักนายกรัฐมนตรี หรือส่วนราชการซึ่งสังกัดนายกรัฐมนตรี หรือราชการอื่น ๆ ซึ่งมิได้อยู่ภายในอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งโดยเฉพาะ

(๒) กระทรวงหรือทบวง ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ปัจจุบันพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕[๑๑] ได้กำหนดให้มีกระทรวงต่าง ๆ นอกเหนือจากสำนักนายกรัฐมนตรีรวม ๑๙ กระทรวง ได้แก่ กระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวง

---

[๗] ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๑), หน้า ๒๓๑.

[๘] ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๐๘ ตอนที่ ๑๕๖ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๓๔

[๙] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ มาตรา ๗

[๑๐] ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๑๙ ตอนที่ ลงวันที่ ๙๙ ลงลันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๕

[๑๑] ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ ๑๑๙ ตอน ๙๙ ก วันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๕

การท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงเทคโนโลยี สารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงพลังงาน กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม กระทรวงแรงงาน กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งจะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง มีหน้าที่ ในการกำหนดนโยบายและวางแผนการดำเนินงานของกระทรวง รวมทั้งกำกับ เร่งรัด ติดตาม การดำเนินงานตามแผนและนโยบายที่กำหนดไว้

(๓) ทบวงซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง คือ ส่วนราชการที่มีสภาพและปริมาณงานยังไม่เหมาะสมที่จะจัดตั้งเป็นกระทรวงได้ กฎหมายจึงกำหนดให้วสามารถจัดตั้งเป็นทบวงได้ก่อน โดยให้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวงใดก็ได้หรือจะจัดตั้งให้มีรัฐมนตรีว่าการทบวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและความรับผิดชอบการปฏิบัติงานของทบวงก็ได้ เดิมหน่วยงานราชการที่มีฐานะเป็นทบวง ได้แก่ ทบวงมหาวิทยาลัย แต่ปัจจุบันภายหลังมีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖[๑๒] มีผลให้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบปฏิบัติราชการทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๐ และผนวกทบวงมหาวิทยาลัยเข้าเป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงศึกษาธิการ[๑๓] และได้เปลี่ยนชื่อเป็น สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

(๔) ส่วนราชการระดับกรมที่เป็นอิสระ คือ ส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง และมีฐานะเป็นกรม ปัจจุบันมี ๙ หน่วยงาน ซึ่งสามารถแบ่งตามการบังคับบัญชา ดังนี้[๑๔]

(๔.๑) ส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี ได้แก่ สำนักราชเลขาธิการ สำนักพระราชวัง สำนักพระพุทธศาสนา สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ราชบัณฑิตยสถาน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

---

[๑๒] ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา. เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๖๒ ก. ประกาศวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๖

[๑๓] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.๒๕๔๖ มาตรา ๓ และ มาตรา ๖

[๑๔] รังสรรค์ ประเสริฐศรี, หน่วยที่ ๑ แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการบริหารราชการ เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารราชการไทย หน่วยที่ ๑-๘, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมธิราช, ๒๕๕๓), หน้า ๑๖-๑๗.

(๔.๒) ส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ได้แก่ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน สำนักงานอัยการสูงสุด

การทำงานในการบริหารราชการส่วนกลางจะสมบูรณ์ได้ด้วยบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องในระบบราชการ คือ บุคลากรภาครัฐ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการตามหน้าที่และนโยบายของรัฐ เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย การบริหารจัดการบุคลากรภาครัฐจึงมีความสำคัญต่อการให้ความสำคัญแก่บุคลากรเหล่านี้ ซึ่งแนวคิดด้านการบริหารจัดการได้มาถึงยุคที่ให้ความสำคัญแก่คนในฐานะมนุษย์ (human being) ที่ต้องการการปฏิบัติที่แตกต่างจากปัจจัยการผลิตอื่นๆ เพราะมนุษย์มีทั้งอารมณ์ ความต้องการ และความรู้สึก มนุษย์สามารถเรียนรู้ และพัฒนาตนเองได้ และสามารถให้องค์กรได้เช่นกัน แนวความคิดในการมองมนุษย์จึงเปลี่ยนไปเป็นการมองมนุษย์ในฐานะ “ทรัพยากร” (resouce) ที่สามารถเป็น “ทุน” (capital) หรือ สินทรัพย์ (asset)[๑๕] ให้แก่องค์กรได้ การที่องค์กรจะสามารถทำให้มนุษย์ทรงคุณค่าได้เพียงใดก็ขึ้นอยู่กับความสามารถในการจัดการมนุษย์ในองค์กรนั้นๆ หรือที่เรียกว่า การบริหารงานบุคคล ซึ่งงานบริหารบุคลากรภาครัฐในราชการส่วนกลาง ประกอบด้วยข้าราชการ (๒.๑.๑.๑) ลูกจ้างของส่วนราชการ (๒.๑.๑.๒) พนักงานมหาวิทยาลัย (๒.๑.๑.๓) พนักงานของรัฐในกระทรวงสาธารณสุข (๒.๑.๑.๔) ซึ่งเป็นบุคลากรภาครัฐที่มีมาก่อนระบบพนักงานราชการเกิดขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ดังนี้

๒.๑.๑.๑ ข้าราชการ

ในระบบราชการ “ข้าราชการ” เป็นบุคลากรหลักที่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและดำเนินการต่าง ๆ ตามนโยบายและแผนงานของรัฐบาลในการบริหารประเทศ แต่เดิมข้าราชการและประชาชนทั่วไปมีทัศนคติว่า การรับราชการมีสถานภาพทางสังคมเป็น “นาย” มากกว่าเป็นผู้ให้บริการ เพราะคำว่า ข้าราชการนั้น เป็นการทำงานให้กับพระมหากษัตริย์ โดยเป็นตัวแทนของพระมหากษัตริย์เพื่อไปทำงานต่างพระเนตรพระกรรณ อีกทั้งในสมัยก่อน ประชาชนในประเทศไทยยังมีแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพน้อยกว่าปัจจุบันมาก และต่างยอมตนอยู่ภายใต้การปกครองของผู้ปกครองซึ่งก็คือข้าราชการนั่นเอง จนกระทั่งเมื่อประชาชนมีการศึกษามากขึ้นและได้รับแนวความคิดจากตะวันตกที่ให้ความสำคัญกับปัจเจกบุคคล แนวความคิดเกี่ยวกับข้าราชการเริ่มเปลี่ยนไป เริ่มเกิดแนวคิดว่า ประชาชนเป็นเจ้าของประเทศ เพราะเป็นผู้จ่ายภาษีอากรซึ่งนำมาเป็นเงินเดือนของข้าราชการ ทัศนคติของประชาชนที่มีต่อข้าราชการจึงมองว่า ข้าราชการควรเป็นผู้ให้บริการแก่ประชาชนมากกว่าจะเป็นนายประชาชน เมื่อทัศนคติและแนวคิดเกี่ยวกับข้าราชการมีการเปลี่ยนแปลงไปตามวิวัฒนาการของแนวความคิดในสังคม ข้าราชการจึงต้องมีการปรับแนวความคิดและรูปแบบการทำงานเพื่อให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของสังคมมากขึ้น

---

[๑๕] ศุภชัย ยาวะประภาษ, การบริหารงานบุคคลภาครัฐไทย: กระแสใหม่และสิ่งท้าทาย, (กรุงเทพฯ : จุดทอง, ๒๕๔๘), หน้า ๘-๑๐.

ระบบราชการไทยและระบบการปกครองของประเทศถือกำเนิดมาพร้อมๆ กัน เพราะเป็นหน้าที่ของรัฐในการปกป้องประเทศและรักษาความปลอดภัยให้กับประชาชน ระบบราชการไทยในสมัยโบราณนับแต่สมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานีมีลักษณะการปกครองที่อำนาจศูนย์กลางอยู่ที่พระมหากษัตริย์ทุกคนขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ และเรียกพระมหากษัตริย์ว่า “พ่อเมือง”[๑๖] ในระยะแรกของระบบราชการไม่มีการแยกข้าราชการพลเรือนกับข้าราชการทหาร เพราะต้องมีการต่อสู้เพื่อความมั่นคงและเพื่อขยายอาณาเขตอยู่เสมอจึงดูเหมือนราษฎรทุกคนตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาอย่างเด็ดขาดของผู้นำ มีลักษณะแบบพ่อปกครองลูก (peternal) ในสมัยกรุงศรีอยุธยา ได้รับอิทธิพลการบริหารราชการแผ่นดินจากเขมร แนวคิดการปกครองจึงเปลี่ยนเป็น “นาย-บ่าว” การจัดระบบราชการไทยเริ่มเป็นระบบแบบแผนในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ มีการตั้งตำแหน่ง ชั้น ยศสำหรับข้าราชการและราชวงศ์และมีการจัดอันดับข้าราชการสามัญทั่วไป รวมไปถึงการกำหนดสิทธิพิเศษต่าง ๆ ซึ่งยังมีผลสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน[๑๗]

ระบบราชการมีการปฏิรูปครั้งใหญ่ในสมัยรัชกาลที่ ๕ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงปฏิรูประบบราชการโดยจัดตั้งกระทรวงต่าง ๆ ขึ้นในปี ๒๔๓๕[๑๘] และในปีพ.ศ.๒๔๑๘ ได้มีการใช้ระบบเงินเดือนขึ้นครั้งแรกโดยจ่ายให้กับข้าราชการกระทรวงการคลัง เมื่อมีการตั้งหอรัษฎากรหรือกระทรวงการคลังขึ้นมาแล้วจึงได้จัดระบบราชการให้เป็นอย่างเดียวกัน[๑๙] และมีพระบรมราชโองการจัดปันหน้าที่ระหว่างกระทรวงกลาโหมและกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ร.ศ.๑๑๓ (พ.ศ.๒๔๓๗) ให้กระทรวงมหาดไทยบังคับบัญชาหัวเมืองทั้งหมด เว้นแต่กรุงเทพมหานครกับเมืองที่ติดต่อใกล้เคียงเป็นเขตนครหลวง ให้อยู่ในบังคับบัญชาของกระทรวงนครบาล ส่วนกระทรวงกลาโหมให้เป็นผู้กำกับรักษาการทั้งปวงเกี่ยวกับทหารบก ทหารเรือ ตั้งแต่นั้นมาจึงเป็นการแยกระหว่างข้าราชการฝ่ายพลเรือนและข้าราชการทหารออกจากกัน[๒๐] และได้แบ่งข้าราชการออกเป็น ๒ ฝ่าย คือ ข้าราชการฝ่ายทหารและข้าราชการฝ่ายพลเรือน แต่มิได้มีการแยกประเภทของข้าราชการพลเรือน จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๔๗๑ ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ทำให้พระองค์มีพระบรมราชโองการสั่งปลดข้าราชการออกประมาณ ๑๗ เปอร์เซ็นต์ของจำนวนข้าราชการที่มีอยู่เวลานั้นประมาณ ๔๗,๐๐๐ คน เพื่อช่วยลดรายจ่ายของรัฐบาล และทรงดำริให้มีการวางระเบียบแบบแผนของข้าราชการพลเรือน เพื่อให้ได้คนที่มีความรู้ความสามารถเข้ารับราชการ เพราะข้าราชการเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมาย และบุคคลเหล่านั้นจะต้องปฏิบัติต่อประชาชน จึงจำเป็นต้องมีกฎหมาย หลักเกณฑ์ เพื่อควบคุมการทำงานของข้าราชการให้มีประสิทธิภาพ และกำหนดให้มีการ

---

[๑๖] เกศินี หงสนันทน์, วิวัฒนาการของระบบราชการไทย : การศึกษาเปรียบเทียบพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับต่างๆ (พ.ศ.๒๕๗๑ – ๒๕๑๘), (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๓), หน้า ๗.

[๑๗] เรื่องเดียวกัน. หน้า ๗.

[๑๘] ประกาศพระราชโองการตั้งกระทรวงและตำแหน่งเสนาบดี ลงวันที่ ๑ เมษายน ร.ศ.๑๑๑

[๑๙] เกศินี หงสนันทน์, วิวัฒนาการของระบบราชการไทย : การศึกษาเปรียบเทียบพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ฉบับต่างๆ (พ.ศ.๒๕๗๑ – ๒๕๑๘), หน้า ๑๐.

[๒๐] ประวีณ ณ นคร, บันทึกประวัติข้าราชการพลเรือนและก.พ., (กรุงเทพฯ: ประชาชน, ๒๕๔๗), หน้า ๑.

สอบแข่งขันเข้ารับราชการ[๒๑] จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑[๒๒] ใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๔๗๒ ได้บัญญัติให้มี “ข้าราชการพลเรือน” รับราชการในกระทรวง ทบวงฝ่ายพลเรือนและรวมถึงข้าราชการฝ่ายพลเรือนในกระทรวงกลาโหมด้วย แต่ไม่รวมถึงข้าราชการฝ่ายตุลาการ ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑ ได้แบ่งข้าราชการพลเรือน ป็น ๓ ประเภท คือ[๒๓]

(๑) ข้าราชการพลเรือนสามัญ

(๒) ข้าราชการพลเรือนวิสามัญ

(๓) เสมียนพนักงาน

และได้จำแนกตำแหน่งของข้าราชการพลเรือน ออกเป็น ๒ ชั้น[๒๔] คือ

(๑) ชั้นสัญญาบัตร ได้แก่ ข้าราชการซึ่งมียศตั้งแต่รองอำมาตย์ตรี หรือซึ่งกฎหมายบัญญัติว่า เสมอด้วยรองอำมาตย์ตรีขึ้นไป

(๒) ชั้นราชบุรุษ ได้แก่ ข้าราชการซึ่งมียศชั้นราชบุรุษ หรือซึ่งกฎหมายบัญญัติว่า เสมอด้วยราชบุรุษ

ในปัจจุบันพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑[๒๕] ได้บัญญัติความหมายของข้าราชการพลเรือนว่า หมายถึง บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ให้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณในกระทรวง กรม ฝ่ายพลเรือน[๒๖] ข้าราชการพลเรือนหรืออีกนัยหนึ่งเรียกว่าข้าราชการประจำ ได้แก่ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการทหาร ข้าราชการอัยการ[๒๗] สำหรับข้าราชการพลเรือนที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มี ๒ ประเภทเท่านั้น คือ ข้าราชการพลเรือนสามัญและข้าราชการพลเรือนในพระองค์[๒๘] ซึ่งข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนและข้าราชการพลเรือนในพระองค์ โดยข้าราชการพลเรือนซึ่งรับราชการโดยได้รับบรรจุแต่งตั้งตามที่บัญญัติไว้ในลักษณะ ๔ ข้าราชการพลเรือนสามัญ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

---

[๒๑] เกศินี หงสนันทน์, วิวัฒนาการของระบบราชการไทย : การศึกษาเปรียบเทียบพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับต่างๆ (พ.ศ.๒๕๗๑ – ๒๕๑๘), หน้า ๑๔.

[๒๒] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๔๕ ตอน ๐ ก ประกาศวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๑

[๒๓] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑ มาตรา ๑๒

[๒๔] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑ มาตรา ๑๔

[๒๕] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๕ ตอน ๒๒ก ประกาศวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๑

[๒๖] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔

[๒๗] ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง, หน้า ๒๓๒.

[๒๘] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๕

ส่วนข้าราชการพลเรือนในพระองค์ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนซึ่งรับราชการโดยได้รับบรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในพระองค์พระมหากษัตริย์ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา[๒๙] เช่น เลขาธิการพระราชวัง กรมวังผู้ใหญ่ ราชเลขาธิการ เลขาธิการคณะองคมนตรี

สำหรับระบบพนักราชการที่จะได้ศึกษาในบทต่อไปมีลักษณะการทำงานเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนสามัญ ในบทนี้จึงจะได้กล่าวถึงข้าราชการเฉพาะในส่วนของข้าราชการพลเรือนสามัญเท่านั้น

ก่อนการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญฉบับปัจจุบัน (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑) การจำแนกตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญใช้ระบบจำแนกตำแหน่ง (Position Classification) หรือที่เรียกกันย่อ ๆ ว่า C (ซี) (Common Level) หรือเรียกตามภาษาราชการว่า ระดับมาตรฐานกลาง มาตั้งแต่ปี ๒๕๑๘[๓๐] เพื่อแยกตำแหน่งตามหน้าที่ความรับผิดชอบ และความยากง่ายของงาน โดยแบ่งเป็น ๑๑ ระดับ (ซี ๑-๑๑) มีโครงสร้างบัญชีอัตราเงินเดือนบัญชีเดียวที่ใช้กับทุกตำแหน่งในราชการพลเรือน การปรับปรุงระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนใหม่เกิดขึ้นภายใต้แนวคิดที่ต้องการแข่งขันกับภาคเอกชน เพื่อป้องกันการสูญเสียโอกาสในการคัดเลือกผู้ที่มีความสามารถและคนรุ่นใหม่เข้าทำงานในระบบราชการ โดยนำระบบ Broadbanding มาปรับใช้กับระบบจำแนกตำแหน่งนั้น ทำให้มีการจำแนกตำแหน่งตามระดับที่ชั้นเดิมมีหลายระดับและหลายสายอาชีพมีจำนวนน้อยลง โดยยังสามารถครอบคลุมตำแหน่งทุกตำแหน่งให้อยู่ในโครงสร้างตำแหน่งใหม่ที่มีเพียงไม่กี่ระดับ และช่วยลดความแตกต่างของระดับตำแหน่งงานลงให้มีระดับใกล้เคียงกันมากที่สุดจึงถือว่าเป็นผลดีต่อการบริหารตำแหน่งในองค์การ และยังมีประโยชน์ในด้านอื่นๆ[๓๑] เช่น

(๑) การลดค่าใช้จ่ายขององค์กร (Cost management) ช่วยให้องค์กรจ่ายค่าตอบแทน รวมทั้งเลื่อนระดับตำแหน่งโดยยึดโยงกับทักษะ ความรู้ในงานสมรรถนะ และผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

(๒) การให้อิสระในการบริหารตำแหน่ง (Freedom to manage) ให้อิสระในการตัดสินใจบริหารตำแหน่งและจ่ายค่าตอบแทนแก่ผู้บริหารองค์การได้มากขึ้น โดยจะเปลี่ยนเป็นการบริหารงบประมาณด้านบุคลากรเพื่อจ่ายค่าตอบแทนตามทักษะ ความรู้ในงาน สมรรถนะ และผลการปฏิบัติงานของบุคลากร

---

[๒๙] พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในพระองค์ พ.ศ. ๒๕๕๒

[๓๐] ปรีชา วัชราภัย, “เมื่อ “ซี” เปลี่ยนเป็น “แท่ง” การบริหารทรัพยากรบุคคล แบบ Multi Classification Scheme,” ใน กระแสคน กระแสโลก, (กรุงเทพฯ: กลุ่มสื่อการองค์กร สำนักงาน ก.พ., ๒๕๕๐), หน้า ๘๗.

[๓๑] มาฆะ ภู่จิ, “จำแนกตำแหน่งแบบ Broadbanding,” ใน กระแสคน กระแสโลก, (กรุงเทพฯ : กลุ่มสื่อการองค์กร สำนักงาน ก.พ., ๒๕๕๐), หน้า ๙๒-๙๔.

(๓) การจ่ายค่าตอบแทนที่อิงสมรรถนะและผลการปฏิบัติงาน (Merit Pay) จากเดิมที่มีการจ่ายค่าตอบแทนขึ้นอยู่กับประเภทของตำแหน่งงาน ดังนั้น หากตำแหน่งงานใดมีค่างานสูงก็จะมีการกำหนดค่าตอบแทนที่สูงตามไปด้วย เปลี่ยนมาเป็นการจ่ายค่าตอบแทนที่เน้นค่าของงาน ทักษะ สมรรถนะ และความรู้ของผู้ปฏิบัติงานควบคู่ไปด้วย ดังนั้น ผู้ปฏิบัติงานจึงต้องพยายามพัฒนาทักษะ สมรรถนะ และความรู้ของตนให้สอดคล้องกับระดับตำแหน่งเพื่อค่าตอบแทนที่สูงขึ้น

(๔) การสร้างการทำงานเป็นทีม (Team) เพราะระบบ Broadbanding ช่วยลดความแตกต่างในด้านสถานะของระดับตำแหน่งงาน สมาชิกในทีมจะลดความกังวลในเรื่องความแตกต่างในด้านสถานะและบทบาท และมีความรู้สึกว่าเป็นการปฏิบัติงานกับผู้ร่วมปฏิบัติงานในระดับเดียวกัน

(๕) การบริหารความก้าวหน้าของสายงาน (Career Management) การลดจำนวนระดับตำแหน่งและการปรับขอบเขตของชั้นงานจะช่วยทำให้ผู้ปฏิบัติงานมองเห็นความก้าวหน้าในสายงานได้ชัดเจนขึ้น นอกจากนั้น การเปลี่ยนลักษณะงานจะไม่เพิ่มขึ้นหรือลดลงเนื่องจากมีไม่กี่กลุ่มประเภทงาน และบุคลากรก็สามารถปรับเปลี่ยนกลุ่มประเภทตำแหน่งได้ตามประเภทงาน

ระบบ Broadbanding มีความเป็นสากลและเป็นระบบตำแหน่งงานและค่าตอบแทนที่ใช้กันแพร่หลายในต่างประเทศ เพราะช่วยจำแนกความแตกต่างระหว่างระดับตำแหน่ง ให้ชัดเจนขึ้นและทำให้องค์กรมีสายบังคับบัญชาที่สั้นลง ง่ายต่อการจัดโครงสร้างองค์กรให้สอดคล้องกับระบบค่าตอบแทน และมีความคล่องตัวในการย้ายกลุ่มงาน ระบบ Broadbanding จึงถูกนำมาบัญญัติไว้ในเรื่องของการออกแบบระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ด้วย

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้มีการจัดทำขึ้นภายหลังการปฏิรูประบบราชการ เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ บัญญัติให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนเพื่อกำหนดภารกิจของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนให้เหมาะสม ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้ใช้บังคับมานาน บทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้องกับพัฒนาการด้านการบริหารราชการที่เปลี่ยนไป ดังนั้น เพื่อกำหนดภารกิจของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนให้เหมาะสม และเพื่อให้การบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐสอดคล้องกับทิศทางการบริหารราชการ สมควรปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว โดยปรับบทบาท

ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน จากเดิมที่เป็นทั้งผู้จัดการงานบุคคลของฝ่ายบริหาร ผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม และผู้จัดโครงสร้างส่วนราชการ ให้เป็นเพียงผู้จัดการงานบุคคลของฝ่ายบริหาร โดยมิให้ซ้ำซ้อนกับบทบาทของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ส่วนบทบาทในการพิทักษ์ระบบคุณธรรมให้เป็นของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ปรับบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจากเดิมที่เป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ให้เป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และมิให้ซ้ำซ้อนกับบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการปรับปรุงระบบตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญให้จำแนกตามกลุ่มลักษณะงาน ตลอดจนกระจายอำนาจการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐให้ส่วนราชการเจ้าสังกัดดำเนินการมากขึ้น[๓๒] โดยมีแนวคิดในการปรับปรุง[๓๓] ดังนี้

(๑) หลักคุณธรรม โดยเน้นที่ความสามารถ ความเสมอภาค ความเป็นธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ และให้โอกาสทุกคนโดยเท่าเทียมกัน

(๒) หลักความรู้ความสามารถที่จำเป็นและเหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการ

(๓) หลักผลงาน มีการให้คุณให้โทษโดยพิจารณาจากผลการปฏิบัติงานเป็นสำคัญ

(๔) หลักการกระจายอำนาจ เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้ส่วนราชการในการปฏิบัติงานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ

(๕) หลักความสมดุลระหว่างคุณภาพชีวิตและการทำงาน

โดยมุ่งที่จะเปลี่ยนมุมมองในการบริหารข้าราชการจากเดิมที่เน้นพัฒนาข้าราชการให้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านโดยยึดกระบวนการทำงานและประสิทธิภาพเฉพาะส่วน เปลี่ยนเป็นเน้นให้ข้าราชการเป็นผู้รอบรู้ รู้ลึก และเป็นแรงผลักดันที่สำคัญต่อความสำเร็จขององค์กร เพื่อผลสัมฤทธิ์ในภารกิจของรัฐ และเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน[๓๔]

สาระสำคัญในการปรับปรุงพระราชบัญญัติฯ มีหลายประการ ได้แก่ ระบบตำแหน่งและประเภทตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญให้เหมาะสมกับลักษณะงานเพื่อการจ่ายค่าตอบแทนที่เป็นธรรม[๓๕] การให้ข้าราชการรับราชการต่อหลังอายุครบ ๖๐ ปี บริบูรณ์

---

[๓๒] จากหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

[๓๓] สำนักงาน ก.พ., สาระสำคัญในการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ฉบับใหม่, (กรุงเทพฯ : กลุ่มสื่อสารองค์กร สำนักงาน ก.พ., ๒๕๕๐), หน้า ๘.

[๓๔] เรื่องเดียวกัน, หน้า ๙.

[35] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ลักษณะ 4 หมวด 2

แต่ไม่เกิน ๕ ปี ในกรณีที่จำเป็นและเป็นประโยชน์ต่อราชการ[๓๖] การกระจายอำนาจการบริหารทรัพยากรบุคคลให้ส่วนราชการเจ้าสังกัดดำเนินการมากขึ้น[๓๗] การปรับปรุงระบบวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ ให้มีความเข้มแข็ง[๓๘] และมีการจัดตั้งกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค)[๓๙]

ข้าราชการพลเรือนสามัญเกิดจากการรับบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามความรู้ ความสามารถของบุคคล โดยการสรรหาบุคคลเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญจะต้องเป็นไปตามระบบคุณธรรม (Merit System)[๔๐] คือ

(๑) การรับสมัครบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต้องคำนึงถึงความรู้ความสารถของบุคคล ความเสมอภาค ความเป็นธรรม และประโยชน์ของทางราชการ

(๒) การบริหารทรัพยากรบุคคล ต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพขององค์กรและลักษณะของงาน โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

(๓) การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง และการให้ประโยชน์อื่นแก่ข้าราชการต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรมโดยพิจารณาจากผลงาน ศักยภาพ และความประพฤติ และจะนำความคิดเห็นทางการเมืองหรือสังกัดพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณามิได้

(๔) การดำเนินการทางวินัย ต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ

(๕) การบริหารงานทรัพยากรบุคคลต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง

และคำนึงถึงพฤติกรรมทางจริยธรรม โดยสำนักงาน ก.พ. เป็นผู้ดำเนินการจัดสอบแข่งขันภาคความรู้ความสามารถทั่วไป (ภาค ก.) ในกรณีที่ ก.พ. ไม่ได้ดำเนินการจัดสอบอาจมอบหมายให้ส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินการสอบก็ได้ และให้ส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินการสอบภาคความรู้ความสามารถเฉพาะตำแหน่ง (ภาค ข.) และภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง (ภาค ค.) เพื่อบรรจุในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง โดยรับสมัครจากผู้สอบผ่านภาคความรู้ความสามารถทั่วไป[๔๑] และให้มี

---

[36] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา 106

[37] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา 46

[38] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ หมวด 6

[39] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๔

[๔๐] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๒

[๔๑] นร ๑๐๐๔.๑/ ว ๑๕ วันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๑

การบรรจุแต่งตั้งตามลำดับในบัญชีผู้สอบแข่งขันได้[๔๒] ในตำแหน่งต่างๆ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่สำนักงาน ก.พ. กำหนด

ข้าราชการพลเรือนสามัญ ปัจจุบันแบ่งออกเป็น ๔ ตำแหน่ง[๔๓] ดังต่อไปนี้

(๑) ตำแหน่งประเภทบริหาร ได้แก่ ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการและรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง กรม และตำแหน่งอื่นที่ ก.พ. กำหนดให้เป็นตำแหน่งประเภทบริหาร แบ่งออกเป็นสองระดับคือ ระดับต้นและระดับสูง

(๒) ตำแหน่งประเภทอำนวยการ ได้แก่ ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่ต่ำกว่าระดับกรมและตำแหน่งอื่นที่ ก.พ. กำหนดให้เป็นตำแหน่งประเภทอำนวยการ แบ่งออกเป็นสองระดับคือ ระดับต้นและระดับสูง

(๓) ตำแหน่งประเภทวิชาการ ได้แก่ ตำแหน่งที่จำเป็นต้องใช้ผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตามที่ ก.พ. กำหนด เพื่อปฏิบัติงานในหน้าที่ของตำแหน่งนั้น แบ่งออกเป็น ๕ ระดับคือ ระดับปฏิบัติการ ระดับชำนาญการ ระดับชำนาญการพิเศษ ระดับเชี่ยวชาญ ระดับทรงคุณวุฒิ

(๔) ตำแหน่งประเภททั่วไป ได้แก่ ตำแหน่งที่ไม่ใช่ตำแหน่งประเภทบริหาร ตำแหน่งประเภทอำนวยการ และตำแหน่งประเภทวิชาการ ทั้งนี้ ตามที่ ก.พ. กำหนด แบ่งออกเป็น ๔ ระดับ คือ ระดับปฏิบัติงาน ระดับชำนาญงาน ระดับอาวุโส ระดับทักษะพิเศษ

การปรับปรุงระบบค่าตอบแทนของข้าราชการเพื่อให้เงินเดือนพื้นฐานสอดคล้องกับค่างานจริงมากขึ้น เนื่องจากระบบเงินเดือนแบบเดิมใช้บัญชีเดียวกันทุกประเภทตำแหน่ง ขาดความยืดหยุ่น และฐานบัญชีเงินเดือนพื้นฐานต่างจากภาคเอกชนมาก โดยกำหนดให้มีบัญชีเงินเดือนที่หลากหลายมากขึ้น แยกตามประเภทตำแหน่ง เพื่อประโยชน์ในการปรับอัตราเงินเดือนให้สอดคล้องกับตลาดและการบริหารผลงาน และความรู้ความสามารถของข้าราชการแต่ละประเภทได้คล่องตัว[๔๔] โดยได้กำหนดบัญชีเงินเดือนเป็น ๔ บัญชีตามประเภทตำแหน่ง ได้แก่ ประเภทบริหาร ประเภทอำนวยการ ประเภทวิชาการ และประเภททั่วไป โดยกำหนดเพียงเงินเดือนขั้นต่ำและขั้นสูงของแต่ละบัญชีไว้

นอกจากนี้ยังมีการบัญญัติรับรองการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญให้สามารถกระทำได้ตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้แล้ว แต่การรวมกลุ่มนั้นจะต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ และต้องไม่มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง สำหรับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มของ

---

[๔๒] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๒ และ ๕๓

[๔๓] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๕ และ ๔๖

[๔๔] สำนักงาน ก.พ., สาระสำคัญในการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ฉบับใหม่, (กรุงเทพฯ : กลุ่มสื่อสารองค์กร สำนักงาน ก.พ., ๒๕๕๐), หน้า ๑๔.

ข้าราชการพลเรือนสามัญนั้นต้องเป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา[๔๕] ปัจจุบันยังมิได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญแต่อย่างใด

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของข้าราชการพลเรือน โดยมุ่งเน้นที่การพัฒนาบุคลากรในภาครัฐควบคู่ไปกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อสร้างขวัญและกำลังใจในการทำงาน ให้ข้าราชการพัฒนางานได้เต็มประสิทธิภาพ มีการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดยสำนักงาน ก.พ. อาจกำหนดให้ กระทรวง กรม หรือจังหวัด ดำเนินการสอบแข่งขันคัดเลือกบุคคลเพื่อเข้ารับราชการภายใต้เงื่อนไขที่ สำนักงาน ก.พ. กำหนด ปรับปรุงการพิจารณาอุทธรณ์ร้องทุกข์ของข้าราชการให้มีความเป็นธรรมและมีอิสระมากขึ้น โดยได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) เป็นหน่วยงานกลางที่มีอิสระจากสำนักงาน ก.พ. ปรับปรุงระบบการกำหนดตำแหน่งจากเดิมที่ใช้การมี Common Level (ซี) มี ๑๑ ระดับ มาใช้ระบบตำแหน่งแบบ Multi Classification Scheme และแบ่งประเภทตำแหน่งออกเป็น ๔ ประเภท แต่ละประเภทมีระดับตำแหน่งเฉพาะ โดยไม่มีระดับร่วมกัน อีกทั้งได้ปรับปรุงบัญชีเงินเดือนข้าราชการ ปรับปรุงระบบเกษียณอายุข้าราชการพลเรือน จากเดิมที่เกษียณอายุเมื่อครบ ๖๐ ปี ให้สามารถรับราชการต่อไปได้อีกไม่เกิน ๑๐ ปี ทั้งนี้ ต้องเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อปฏิบัติหน้าที่ทางวิชาการหรือต้องใช้ความสามารถเฉพาะตัว และต้องเป็นตำแหน่งประเภทวิชาการระดับเชี่ยวชาญหรือระดับทรงคุณวุฒิ หรือตำแหน่งประเภททั่วไประดับอาวุโสหรือระดับทักษะพิเศษตามที่สำนักงาน ก.พ. กำหนด[๔๖] และยังให้สิทธิข้าราชการในการรวมกลุ่มได้ตามรัฐธรรมนูญอีกด้วย

๒.๑.๑.๒ ลูกจ้างของส่วนราชการ

ลูกจ้างส่วนราชการเป็นบุคลากรภาครัฐที่มีความสำคัญแม้มิได้เป็นหลักในการสนับสนุนการทำงานของรัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดินเหมือนดังเช่นข้าราชการ แต่ลูกจ้างส่วนราชการก็เปรียบเสมือนเป็นหน่วยที่ให้ความช่วยเหลือการทำงานของข้าราชการให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามในบางหน่วยงานราชการก็มีการจ้างลูกจ้างของส่วนราชการให้ปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับข้าราชการ โดยไม่มีข้อแตกต่างเท่าใดนัก เช่น ลูกจ้างชั่วคราวที่ปฏิบัติงานในตำแหน่งนิติกร ลูกจ้างของส่วนราชการตามระเบียบว่าด้วยการจ่ายค่าจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ พ.ศ.๒๕๒๖ ที่ออกโดยสำนักนายกรัฐมนตรีได้แบ่งประเภทของ “ลูกจ้าง” ของส่วนราชการไว้ ๒ ประเภท คือ ลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว

---

[๔๕] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๓

[๔๖] สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.), ๘๒ ปี แห่งการใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน, (กรุงเทพฯ: ๒๑ เซ็นจูรี่, ๒๕๕๓). หน้า ๒๘-๓๐.

(ก) ลูกจ้างประจำ

ลูกจ้างประจำ หมายถึง คือ ลูกจ้างรายเดือน รายวัน และรายชั่วโมง ที่จ้างไว้ปฏิบัติงานลักษณะประจำ โดยไม่มีกำหนดเวลาตามอัตราและจำนวนที่กำหนดไว้[๔๗] ลักษณะการทำงานของลูกจ้างประจำจึงไม่มีกำหนดเวลา และได้รับเงินค่าจ้างเป็นรายเดือน ลูกจ้างประจำอยู่ภายใต้ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๓๗

ระบบตำแหน่งของลูกจ้างประจำมีความแตกต่างจากระบบตำแหน่งของข้าราชการ เพราะจะใช้เงื่อนไขเกี่ยวกับการใช้แรงงาน ทักษะและความชำนาญในงาน เป็นเงื่อนไขสำคัญในการกำหนดตำแหน่งต่าง ๆ โดยที่ระดับของคุณวุฒิไม่มีผลต่อการกำหนดตำแหน่งลูกจ้างประจำแต่อย่างใด

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้พัฒนาระบบลูกจ้างประจำใหม่ เนื่องจากมีปัญหาหลายประการ กล่าวคือ

(๑) เดิมลูกจ้างประจำมีจำนวนสายงานมากและชื่อตำแหน่งมาก

(๒) มีลักษณะงานเหมือนกันแต่ใช้ชื่อเรียกแตกต่างกัน มีตำแหน่งหรือสายงานคล้ายกันแต่ถูกจัดอยู่ในหมวดหรือชั้นงานต่างกัน

(๓) มีการกำหนดหมวดลักษณะงานที่เหมือนกับข้าราชการทำให้เกิดความซ้ำซ้อน เมื่อมีการเลื่อนระดับชั้นต้องย้ายหมวด

ซึ่งการจัดระบบตำแหน่งลูกจ้างประจำใหม่อยู่ภายใต้หลักการที่สำคัญ คือ หลักความเป็นธรรมที่อยู่ภายใต้มาตรฐานเดียวกัน หลักการใช้คนให้เหมาะกับตำแหน่งงาน หลักการสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ระบบลูกจ้างมีความทันสมัย สอดคล้องกับแนวโน้มการปรับบทบาทของภาครัฐ สภาพการณ์ที่เปลี่ยนไป และภาระความรับผิดชอบในปัจจุบัน เพื่อให้ส่วนราชการมีแนวทางในการบริหารอัตรากำลังลูกจ้างประจำให้เกิดความคุ้มค่า เพื่อเสริมสร้างขวัญกำลังใจ และแรงจูงใจในการทำงานของลูกจ้างประจำ โดยปัจจุบันได้มีการแบ่งลูกจ้างประจำของส่วนราชการออกเป็น ๓๕๖ สายงาน ๔ กลุ่มงาน[๔๘] คือ

(๑) กลุ่มงานบริการพื้นฐาน หมายถึง กลุ่มตำแหน่งในสายงานที่มีลักษณะให้บริการเป็นหลัก หรือเป็นงานพื้นฐานของส่วนราชการ มีทั้งสิ้น ๕๕ สายงาน แบ่งออกเป็นสายงานหลัก คือ สายงานด้านพื้นฐานทั่วไปและสถานที่ สายงานด้านการเกษตร สายงานด้านการเรือ สายงานด้านการเขียน การพิมพ์ และเอกสารข้อมูล และสายงานอื่น ซึ่งได้แก่

---

[๔๗] ระเบียบว่าด้วยการจ่ายค่าจ้างลูกจ้างส่วนราชการ ข้อ ๕ ออกโดยสำนักนายกรัฐมนตรี

[๔๘] หนังสือด่วนที่สุด ที่ นร ๑๐๐๘/ว ๑๔ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๓ เรื่อง การจัดระบบตำแหน่งลูกจ้างประจำส่วนราชการ

ตำแหน่ง พนักงานทั่วไป คนสวน พนักงานสถานที่ แม่บ้าน พนักงานรักษาความปลอดภัย ผู้ดูแลหมวดสถานที่ ผู้ดูแลหมวดโรงงาน เป็นต้น

(๒) กลุ่มงานสนับสนุน หมายถึง กลุ่มงานตำแหน่งในสายงานที่มีลักษณะงานในการช่วยปฏิบัติ หรือสนับสนุนผู้ปฏิบัติภารกิจหลัก มี ๑๕๐ สายงาน แบ่งออกเป็นสายงานหลัก คือ สายงานด้านการเงิน ธุรการและการพิมพ์ สายงานด้านข้อมูล สถิติ วิจัยและการศึกษา สายงานด้านการสื่อสาร ประชาสัมพันธ์ การสอนและการแสดง สายงานด้านสาธารณสุข สายงานด้านการเกษตร ทรัพยากร วิทยาศาสตร์ และอุตสาหกรรม สายงานด้านงานเรือ สายงานเฉพาะในพระราชฐาน สายงานด้านการป้องกัน ปราบปราม และความปลอดภัย และสายงานอื่น ซึ่งได้แก่ตำแหน่ง พนักงานการเงินและบัญชี พนักงานประเมินผล พนักงานฉายภาพยนตร์ ผู้ช่วยทันตแพทย์ พนักงานทดสอบดิน นายท้ายเรือ พราหมณ์ พนักงานสืบราชการลับ พนักงานขับรถยนต์ เป็นต้น

(๓) กลุ่มงานช่าง หมายถึง กลุ่มตำแหน่งงานในสายงานที่มีลักษณะงานในการปฏิบัติงานช่าง ได้แก่ สร้าง ใช้ ซ่อมแซม ปรับแก้ ติดตั้ง ประกอบเครื่องมือ เครื่องจักร และอุปกรณ์ มี ๑๔๑ สายงาน แบ่งออกเป็นสายงานหลัก คือ สายงานด้านแบบและแผนที่ สายงานด้านไฟฟ้า สื่อสาร และอิเลคทรอนิคส์ สายงานด้านการก่อสร้าง เครื่องยนต์เครื่องกล และโลหะกรรม สายงานด้านการต่อเรือ และเครื่องเรือ สายงานด้านขับเครื่องจักรกลและล้อเลื่อน สายงานด้านอุตสาหกรรม เหมืองแร่ และแหล่งน้ำ สายงานด้านศิลปวัตถุ หัตถกรรม และงานฝีมือ สายงานด้านการสอนงานช่าง และสายงานอื่น ซึ่งได้แก่ตำแหน่ง ช่างเขียนแผนที่ ช่างไฟฟ้า ช่างรังวัด ช่างเครื่องเรือ พนักงานขับเครื่องจักรกลขนาดหนัก ช่างเจาะตรวจลองแร่ ช่างศิลป์ ผู้สอนวิชาการพิมพ์ พนักงานเครื่องกำเนิดไฟฟ้า เป็นต้น

(๔) กลุ่มงานเทคนิคพิเศษ หมายถึง กลุ่มตำแหน่งในสายงานที่มีลักษณะงานในการปฏิบัติงานที่ต้องใช้ความสามารถเฉพาะตัวในการปฏิบัติงาน แบ่งออกเป็น ๑๐ สายงาน เช่น สายงานด้านศิลปหัตถกรรมไทย สายงานด้านเครื่องกล สายงานด้านการบิน ซึ่งได้แก่ตำแหน่ง นายช่างประณีตศิลป ผู้ฝึกการใช้เครื่องมือกล นักบิน เป็นต้น

การพัฒนาระบบลูกจ้างประจำจะช่วยให้ลูกจ้างประจำมีโอกาสเลื่อนสู่ชั้นงานหรือตำแหน่งที่สูงขึ้นโดยไม่ต้องเปลี่ยนหมวดลักษณะงาน ทำให้มีหนทางก้าวหน้าที่ชัดเจนมากขึ้น เพื่อให้เกิดแรงจูงใจในการพัฒนาตนเองเพื่อก้าวสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้น มีโอกาสได้รับค่าตอบแทนมากขึ้นเมื่อมีการเลื่อนตำแหน่ง และเกิดความเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคล[๔๙]

---

[๔๙] สำนักงาน ก.พ., **ลูกจ้างประจำ** [ออนไลน์], ๒ สิงหาคม ๒๕๕๔, แหล่งที่มา http://www.ocsc.go.th/ocsc/th/index.php?option=com _content&view =article&id=๑๗๕&Itemid=๒๖๐

(ข) ลูกจ้างชั่วคราว

ระเบียบว่าด้วยการจ่ายค่าจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ พ.ศ.๒๕๒๖ ได้ให้คำนิยามของ “ลูกจ้างชั่วคราว” ไว้ว่า ลูกจ้างชั่วคราว หมายถึง ลูกจ้างรายเดือน รายวัน และรายชั่วโมงที่จ้างไว้ปฏิบัติงานที่ลักษณะชั่วคราว และหรือมีกำหนดเวลาจ้าง แต่ทั้งนี้ระยะเวลาการจ้างต้องไม่เกินปีงบประมาณ[๕๐] การจ้างลูกจ้างชั่วคราวเข้าปฏิบัติราชการ จึงเป็นการจ้างตามความจำเป็นในระยะเวลาครั้งละไม่เกินหนึ่งปีงบประมาณเท่านั้น แต่อาจมีการจ้างต่อเนื่องได้ และสามารถจ้างได้ทั้งจากเงินงบประมาณรายจ่ายหรือเงินนอกงบประมาณของส่วนราชการ ทั้งนี้เป็นไปตามหนังสือกระทรวงการคลังที่ กค ๐๕๒๗.๖/ว๓๑ ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๒ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเรื่องการบริหารงานบุคคลลูกจ้างชั่วคราว การบริหารงานลูกจ้างชั่วคราวไม่มีระบบการบริหารงานบุคคลที่มีหลักเกณฑ์แน่นอน เช่น ไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงาน ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับวินัยของลูกจ้าง ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์ของลูกจ้าง ทำให้มีความแตกต่างจากลูกจ้างประจำในหลายเรื่องไม่ว่าจะเป็นสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างชั่วคราวที่ได้รับน้อยกว่าลูกจ้างประจำ รวมทั้งโอกาสในความก้าวหน้าในการทำงานหรือการเลื่อนเงินเดือน ลักษณะการจ้างลูกจ้างชั่วคราวสามารถแบ่งได้เป็น ๒ ประเภท คือ ลูกจ้างชั่วคราวจากเงินงบประมาณและลูกจ้างชั่วคราวจากเงินนอกงบประมาณ[๕๑]

(๑) ลูกจ้างชั่วคราวจากเงินงบประมาณ การจ้างลูกจ้างชั่วคราวประเภทนี้การกำหนดคุณสมบัติทั่วไปของลูกจ้างชั่วคราวเป็นดุลพินิจของปลัดกระทรวง อธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้มีอำนาจสั่งจ้าง ซึ่งอาจอนุโลมตามคุณสมบัติทั่วไปของลูกจ้างประจำก็ได้ โดยการจ้างต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมกับสภาพหรือลักษณะงานของลูกจ้างชั่วคราวของแต่ละส่วนราชการ ทั้งนี้ ส่วนราชการอาจจ้างลูกจ้างชั่วคราวให้ทำงานในตำแหน่งหน้าที่เดียวกับข้าราชการ โดยกำหนดคุณสมบัติเฉพาะอย่างเดียวกับข้าราชการและต้องใช้ชื่อตำแหน่งและอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเช่นเดียวกับข้าราชการตำแหน่งนั้น หรืออาจจ้างลูกจ้างชั่วคราวให้ปฏิบัติงานหน้าที่เดียวกับลูกจ้างประจำ โดยกำหนดคุณสมบัติเฉพาะอย่างเดียวกับลูกจ้างประจำ และต้องใช้ชื่อตำแหน่งและอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเช่นเดียวกับลูกจ้างประจำตำแหน่งนั้น หากเป็นกรณีจ้างงานใหม่ซึ่งไม่เคยมีตำแหน่งประเภทนี้ของข้าราชการหรือลูกจ้างประจำมาก่อน กรณีเช่นนี้ต้องทำความตกลงกับสำนักงบประมาณ เพื่อกำหนดตำแหน่งคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง และอัตราค่าจ้าง สำหรับการเลิกจ้าง วินัย การรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย ให้อยู่ในดุลพินิจของส่วนราชการที่จะพิจารณาตามความเหมาะสมและเป็นธรรม[๕๒] การจ้างลูกจ้างชั่วคราวที่ส่วนราชการบางแห่งต้องการจ้างโดยให้อัตราค่าจ้างสูง

---

[๕๐] ระเบียบว่าด้วยการจ่ายค่าจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖ ข้อ ๕ ของสำนักนายกรัฐมนตรี

[๕๑] หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติการจ้างลูกจ้างชั่วคราวจากเงินงบประมาณและหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติการจ้างลูกจ้างชั่วคราวจากเงินงบประมาณของกระทรวงการคลัง

[๕๒] หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติการจ้างลูกจ้างชั่วคราวจากเงินงบประมาณของกระทรวงการคลัง

กว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำนอกเหนือจากหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติฯ ส่วนราชการนั้นสามารถทำความตกลงกับกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังเป็นกรณีต่างหากได้

(๒) ลูกจ้างชั่วคราวจากเงินนอกงบประมาณ การจ้างลูกจ้างชั่วคราวประเภทนี้ ส่วนราชการจะต้องขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลัง เว้นแต่กรณีที่เป็นเงินนอกงบประมาณที่มีระเบียบโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังกำหนดให้ส่วนราชการจ้างลูกจ้างชั่วคราวได้โดยไม่ต้องขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลัง[๕๓] สำหรับการกำหนดตำแหน่งและเงื่อนไขการจ้างมีหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเช่นเดียวกับการจ้างลูกจ้างชั่วคราวจากเงินงบประมาณ สำหรับอัตราค่าจ้าง จะต้องจ้างไม่เกินอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของตำแหน่งนั้น ถ้าเป็นการจ้างผู้มีวุฒิ วุฒินั้นต้องสัมพันธ์กับงานในหน้าที่ และไม่ว่าจะเป็นการจ้างใหม่หรือจ้างต่อเนื่องก็จะไม่สามารถเลื่อนขั้นค่าจ้างได้[๕๔] ทั้งนี้ระยะเวลาการจ้างต้องไม่เกินปีงบประมาณ แต่หากมีความจำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง

นอกจากลูกจ้างส่วนราชการทั้งสองประเภทแล้ว ส่วนราชการยังสามารถจ้างลูกจ้างชาวต่างประเทศเข้าปฏิบัติงานได้ โดยเป็นการจ้างตามแบบสัญญาจ้างและอัตราค่าจ้างเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี โดยการจ้างต้องเป็นประโยชน์ต่อส่วนราชการอย่างแท้จริง และสามารถจ้างบุคคลที่มีอายุเกิน ๖๕ ปีบริบูรณ์ได้ แต่ต้องทำข้อตกลงกับกระทรวงการคลัง[๕๕]

๒.๑.๑.๓ พนักงานมหาวิทยาลัย

เนื่องจากคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.) กำหนดให้ยุบเลิกอัตราข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่เกษียณอายุหรือโอนย้าย จึงมีผลทำให้มหาวิทยาลัยไม่อาจรับโอนข้าราชการต่างประเภทได้ตามแผนการปรับเปลี่ยนและเตรียมการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ[๕๖]

คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๒[๕๗] อนุมัติในหลักการให้มหาวิทยาลัยของรัฐจ้างลูกจ้าง ในลักษณะการจ้างพิเศษที่มีวาระการจ้างที่กำหนดเวลาชัดเจนแทนการบรรจุข้าราชการใหม่ โดยให้จัดจ้างพนักงานทดแทนอัตราข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย โดยให้มีการปรับปรุงวิธีการรับบุคคลเข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการในสถาบันอุดมศึกษาในฐานะพนักงานมหาวิทยาลัย เนื่องจากต้องการเตรียมความพร้อมในการเปลี่ยนสถานภาพของมหาวิทยาลัยของรัฐจากส่วนราชการเป็นองค์การมหาชนหรือที่เรียกว่า “มหาวิทยาลัยออกนอกระบบ” ซึ่งการจ้างงานจะมีลักษณะเป็นการเซ็นสัญญาจ้างแรงงาน การบริหารงานบุคคล

---

[๕๓] หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติการจ้างลูกจ้างชั่วคราวจากเงินนอกงบประมาณของกระทรวงการคลัง ข้อ ๑

[๕๔] หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติการจ้างลูกจ้างชั่วคราวจากเงินนอกงบประมาณของกระทรวงการคลัง ข้อ ๓

[๕๕] หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติการจ้างลูกจ้างชั่วคราวจากเงินนอกงบประมาณของกระทรวงการคลัง ข้อ ๖

[๕๖] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบข้าราชการ (ก.พ.ร.), **มติคณะรัฐมนตรีวันอังคารที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๙** ที่เกี่ยวข้องกับสำนักงาน ก.พ.ร. [ออนไลน์], ๘ มีนาคม ๒๕๕๕ แหล่งที่มา http://www.opdc.go.th/oldweb/thai/E_Newsletter /April๔๙/e_news_cabinet๒.htm

[๕๗] ชาญชัย แสวงศักดิ์, กฎหมายปกครอง, หน้า ๒๓๓.

ของพนักงานมหาวิทยาลัยจะขึ้นอยู่กับหน่วยงานต้นสังกัดคือมหาวิทยาลัยนั้นเป็นผู้บริหาร ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑[๕๘] ได้เพิ่มบทนิยามคำว่าพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ไว้ว่า พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างให้ทำงานในสถาบันอุดมศึกษา โดยได้รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนจากเงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา การกำหนดตำแหน่ง ระบบการจ้าง การบรรจุและการแต่งตั้ง อัตราค่าจ้างและค่าตอบแทน เงินเพิ่มสวัสดิการ การเลื่อนตำแหน่ง การเปลี่ยนและการโอนย้ายตำแหน่ง การลา จรรยาบรรณ วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากงาน การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ และการอื่นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา[๕๙] พนักงานมหาวิทยาลัยยังสามารถได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ได้เหมือนกับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งวิชาการ เช่น ศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ตำแหน่งประเภทผู้บริหาร เช่น อธิการบดี คณบดี หรือตำแหน่งประเภททั่วไป วิชาชีพเฉพาะ หรือเชี่ยวชาญเฉพาะ เช่น ระดับเชี่ยวชาญพิเศษ ระดับเชี่ยวชาญ ระดับชำนาญการ โดยการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งวิชาการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่สำนักงาน ก.พ.กำหนด แต่สำหรับตำแหน่งผู้บริหาร ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษานั้น[๖๐] โดยพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารมีอำนาจหน้าที่ในตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้งและมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่สังกัดหน่วยงานนั้น[๖๑]

๒.๑.๑.๔ พนักงานของรัฐในกระทรวงสาธารณสุข

พนักงานของรัฐในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นบุคลากรภาครัฐในส่วนกลางอีกประเภทหนึ่งที่มีลักษณะเฉพาะตัวและมีเฉพาะในกระทรวงสาธารณสุขเท่านั้น โดยเป็นผลมาจากการที่กระทรวงสาธารณสุขต้องการอัตราบรรจุนักเรียนทุนกระทรวงสาธารณสุขที่จะสำเร็จการศึกษาในปีการศึกษา ๒๕๔๒ จึงได้ทำเรื่องเสนอไปยังสำนักงานคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.) แต่ในขณะนั้น คปร. มีมติไม่จัดสรรอัตราให้ แต่แก้ปัญหาโดยการให้พิจารณาบรรจุลงในตำแหน่งว่างเท่าที่มีอยู่ โดยจัดลำดับความสำคัญตามความจำเป็นของงานหรือตามความขาดแคลนในแต่ละพื้นที่ที่เหลือให้บรรจุเป็นลูกจ้างของส่วนราชการ[๖๒] ต่อมาคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐโดยนายพิชัย รัตตกุล ประธาน คปร. ได้เสนอแผนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการปฏิบัติงานของพนักงานของรัฐในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๓ โดยมีนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน โดยมีหลักการเพื่อให้กระทรวงสาธารณสุขได้มีการ

---

[๕๘] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๕ ตอน ๒๘ ก ประกาศวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑

[๕๙] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๑/๕

[๖๐] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๘

[๖๑] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕/๒

[๖๒] สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข, **การดำเนินการเกี่ยวกับพนักงานของรัฐในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข** [ออนไลน์], ๒ สิงหาคม ๒๕๕๔. แหล่งที่มา www.moph.go.th/other/inform/hcrp/page๖.htm

เตรียมบุคลากรรองรับการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการบริหารงานบริการสาธารณะของกระทรวงเป็นองค์การมหาชน ให้บุคลากรด้านสาธารณสุขไปปฏิบัติงานบริการประชาชนในเขตพื้นที่ชนบทที่มีความต้องการบริการสาธารณสุข และเสนอให้ใช้หลักเกณฑ์เงื่อนไขการปฏิบัติเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนสามัญโดยอนุโลม เว้นแต่การมีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่จะตั้งขึ้นแทน กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) และมอบหมายให้สำนักงบประมาณเป็นผู้ดำเนินการเรื่องการจัดสรรงบประมาณ กระทรวงการคลังพิจารณาเรื่องกองทุนสำรองเลี้ยงชีพและให้ปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง สำหรับกฎระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับพนักงานรัฐในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขให้สำนักนายกรัฐมนตรี และสำนักงาน ก.พ. เป็นผู้ดูแล[๖๓]

การบริหารจัดการพนักงานของรัฐในกระทรวงสาธารณสุขอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการบริหารพนักงานของรัฐในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข[๖๔] ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นประธาน เลขาธิการ สำนักงาน ก.พ.เป็นประธานร่วม และผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนสาธารณสุขเป็นเลขานุการคณะกรรมการ องค์ประกอบของกรรมการมีทั้งหมด ๑๗ คน จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้ทรงคุณวุฒิ รวมทั้งตัวแทนพนักงานของรัฐจำนวน ๓ คน ทำหน้าที่ในการประสานส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรคการดำเนินการของพนักงานของรัฐ ประสานส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อปรับปรุง แก้ไขกฎ ระเบียบต่างๆ วางแผนระยะกลาง ระยะยาว เพื่อพัฒนาให้พนักงานของรัฐในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ยังคงสามารถปฏิบัติหน้าที่ในชนบท โดยเฉพาะหน่วยงานระดับล่าง ๆ ในพื้นที่ห่างไกลได้ดีกว่าระบบราชการแบบเดิมโดยมีขวัญกำลังใจที่เอื้อต่อการกระจายบุคลากรสาธารณสุขในชนบท[๖๕]

๒.๑.๒ บุคลากรของราชการส่วนภูมิภาค

การบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาค (Local State Government หรือ Provincial Government) หมายถึง การบริหารราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด และอำเภอ[๖๖] ทั้งนี้ เนื่องจากการบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลางไม่อาจปฏิบัติราชการได้ครอบคลุมได้ทั้งประเทศ ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ได้และทำให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปด้วยความล่าช้า การบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาคจึงเป็นการบริหารงานในลักษณะของการแบ่งอำนาจจากราชการส่วนกลางไปสู่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคในจังหวัดและอำเภอ โดยมีตัวแทนจากส่วนกลางไปควบคุมกำกับดูแลและติดตามการปฏิบัติงานของราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยการแต่งตั้งข้าราชการประจำไปปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาคและได้มอบอำนาจในการตัดสินใจบังคับบัญชาและการวินิจฉัยสั่งการบางเรื่องให้แก่ข้าราชการเหล่านั้นด้วย การบริหารราชการ

---

[๖๓] นิวส์สแตนด์, **หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการปฏิบัติงานของพนักงานของรัฐในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข** [ออนไลน์], ๒ สิงหาคม ๒๕๕๔. แหล่งที่มา www.ryt๙.com.s.cabt.๒๗๑๘๒๘.htm

[๖๔] มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๓

[๖๕] สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข, **บทความพิเศษ ตอน เกือบ ๒ ปี อะไร..ถึงไหน...กับพนักงานของรัฐฯ (พ.ก.ส.)** [ออนไลน์], ๒ สิงหาคม ๒๕๕๔. แหล่งที่มา www.moph.go.th/ops/doctor/drjan๔๕/special๑๐๐๑.doc

[๖๖] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ มาตรา ๕๑

แผ่นดินส่วนภูมิภาคมีประวัติศาสตร์อันยาวนานไม่ต่างจากการบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลาง การที่พระมหากษัตริย์แต่งตั้งผู้สำเร็จราชการให้เป็นตัวแทนไปปกครองหัวเมืองต่างๆ ถือได้ว่าเป็นการทำงานต่างพระเนตรพระกรรณ และใช้อำนาจต่าง ๆ แทนพระมหากษัตริย์

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ ได้จัดระเบียบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดังนี้

(1) จังหวัด มีฐานะเป็นนิติบุคคล ประกอบด้วยท้องที่หลาย ๆ อำเภอ การตั้งยุบและเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัดให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ[๖๗] มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชน และมีฐานะเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดสังกัดกระทรวงมหาดไทย[๖๘]

(2) อำเภอ เป็นหน่วยราชการบริหารรองจากจังหวัด การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนเขตอำเภอต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา มีนายอำเภอเป็นหัวหน้าผู้ปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอและรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ โดยนายอำเภอสังกัดกระทรวงมหาดไทย[๖๙]

สำหรับตำบลและหมู่บ้าน ไม่ได้เป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแต่เป็นองค์การปกครองตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่[๗๐]

บุคลากรภาครัฐในการการบริหารราชการส่วนภูมิภาค แบ่งได้เป็น ข้าราชการ (๒.๑.๒.๑) และลูกจ้างส่วนราชการ (๒.๑.๒.๒)

๒.๑.๒.๑ ข้าราชการ

มีลักษณะเช่นเดียวกับข้าราชการส่วนกลาง แต่ปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค ได้แก่ ข้าราชการในจังหวัด อำเภอ ซึ่งมีการปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายจากราชการส่วนกลาง และทำงานในด้านการสนับสนุนราชการส่วนกลาง แบ่งออกเป็น ๒ กลุ่ม[๗๑] คือ

---

[๖๗] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ มาตรา ๕๒

[๖๘] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ มาตรา ๕๔.

[๖๙] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ มาตรา ๖๑ และมาตรา ๖๒.

[๗๐] รังสรรค์ ประเสริฐศรี, “แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการบริหารราชการ,” ใน เอกสารการสอนชุดวิชา การบริหารราชการไทย หน่วยที่ ๑-๘, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๕), หน้า ๑๘.

[๗๑] ชาญชัย แสวงศักดิ์, กฎหมายปกครอง, หน้า ๒๓๕.

(๑) ข้าราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือน ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด ข้าราชการในสำนักงานจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ และข้าราชการในสำนักงานอำเภอ

(๒) ข้าราชการในสังกัดกระทรวงอื่นที่มีส่วนราชการประจำจังหวัดและส่วนราชการประจำอำเภอ

๒.๑.๒.๒ ลูกจ้างของส่วนราชการ

มีลักษณะเช่นเดียวลูกจ้างของราชการส่วนกลาง และอยู่ภายใต้กฎหมายบทบัญญัติและหลักเกณฑ์อย่างเดียวกัน ในการจ้างลูกจ้างราชการส่วนภูมิภาคมีอิสระที่จะจ้างลูกจ้างของส่วนราชการได้เอง[๗๒]

๒.๑.๓ บุคลากรในรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจ (Public Enterprise) เป็นองค์กรของรัฐหน่วยงานเฉพาะด้านที่มีส่วนร่วมกับรัฐในการดำเนินการจัดทำภารกิจต่าง ๆ ของรัฐ โดยเฉพาะในการด้านการจัดทำบริการสาธารณะ เพราะข้อจำกัดของระบบราชการที่ทำให้ไม่สามารถบริหารการบริการสาธารณะให้กับประชาชนได้อย่างสะดวกรวดเร็ว อีกทั้งบริการสาธารณะบางประเภทยังมีลักษณะที่มีผลกำไรอย่างการประกอบธุรกิจจึงอาจไม่เหมาะสมที่หน่วยงานราชการจะจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวเอง ดังนี้แล้ว รัฐวิสาหกิจจึงเป็นหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการผลิตสินค้าและบริการแทนเอกชนเพื่อเหตุผลหลายประการ[๗๓] ไม่ว่าจะเป็นการให้บริการแก่ประชาชน เพราะหากเอกชนเข้าดำเนินการอาจมุ่งหวังต่อผลกำไรและตั้งค่าบริการในอัตราสูง ได้แก่ รัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า ประปา หรือรัฐวิสาหกิจบางประเภทมีขึ้นเพื่อควบคุมการบริโภคสินค้าบางชนิดที่เป็นโทษ เช่น สุรา บุหรี่ โดยควบคุมจำนวนการผลิตและใช้มาตรการทางด้านราคาจำกัดการบริโภคสินค้าเหล่านี้ ได้แก่ องค์การสุรา โรงงานยาสูบ หรือกิจการบางอย่างเป็นกิจการขนาดใหญ่ เพราะเป็นพื้นฐานในการพัฒนาประเทศ เช่น การคมนาคม การพลังงาน การสื่อสาร ซึ่งเป็นกิจการที่ต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมากและต้องมีกรรมวิธีในการผลิตที่ทันสมัย เอกชนไม่มีเงินลงทุนพอที่จะดำเนินการได้เอง หรือการดำเนินอุตสาหกรรมบางประเภทที่ต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้เฉพาะด้านและมีความเสี่ยงในการลงทุนสูง เอกชนไม่สามารถดำเนินการได้ในระยะแรก รัฐจึงต้องผลิตสินค้าประเภทนี้เองเพื่อเป็นการริเริ่มและเผยแพร่เทคโนโลยีในการประกอบกิจการนั้น เพราะรัฐมีเงินทุนและมีบุคลากรที่ทรงคุณวุฒิ หากเอกชนมีความพร้อมและสามารถประกอบกิจการนั้น ๆ ได้แล้ว รัฐจะยุบเลิกรัฐวิสาหกิจประเภทนั้น และปล่อยให้เอกชนแข่งขันกันในขอบเขตที่เหมาะสม เช่น อุตสาหกรรมสิ่งทอ อุตสาหกรรมการผลิตยา รัฐวิสาหกิจบางประเภท

---

[๗๒] เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๓๕.

[๗๓] จิระจิตต์ ราคา, “การบริหารรัฐวิสาหกิจไทย,” ใน เอกสารการสอนชุดวิชา การบริหารราชการไทย หน่วยที่ ๙-๑๕, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๕), หน้า ๖๘๑-๖๘๓.

รัฐอาจนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจ โดยใช้เป็นเครื่องมือในการแทรกแซงตลาด ตรึงหรือพยุงราคาสินค้าบางชนิด เพื่อรักษาความสมดุลของอุปสงค์และอุปทาน และใช้ราคาสินค้าของรัฐวิสาหกิจเป็นราคามาตรฐานของตลาด ได้แก่ องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร องค์การคลังสินค้า และยังมีรัฐวิสาหกิจอีกหลายแห่งที่รัฐเข้าดำเนินการด้วยเหตุผลอื่นๆ เช่น เพื่อสงวนทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้บริการทางวิชาการแก่สังคม ได้แก่ องค์การเหมืองแร่ สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รัฐวิสาหกิจมีลักษณะเฉพาะตัว กล่าวคือ มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกออกต่างหากจากรัฐและส่วนราชการ มีความเป็นอิสระทั้งด้านการเงิน การบริหารงานและการบริหารบุคคล ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นๆ เป็นตัวกำหนด

สำหรับบุคลากรในรัฐวิสาหกิจ ในการบริหารบุคลากรของรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป จะขึ้นอยู่กับรัฐวิสาหกิจนั้นๆ จะเป็นผู้บริหารจัดการและกำหนดคุณสมบัติ เงื่อนไขการจ้าง การประเมินผลงาน ค่าตอบแทน สวัสดิการ ต่างๆ ไว้สำหรับรัฐวิสาหกิจนั้นเอง แต่จะมีกฎหมายที่ได้กำหนดคุณสมบัติของบุคลากรในรัฐวิสาหกิจไว้เป็นมาตรฐานกลางคือ พระราชพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.๒๕๑๘[๗๔] ซึ่งแบ่งบุคลากรในรัฐวิสาหกิจ ออกได้เป็น ๓ ประเภท คือ กรรมการในรัฐวิสาหกิจ (๒.๑.๓.๑) ผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจ (๒.๑.๓.๒) และพนักงานรัฐวิสาหกิจ (๒.๑.๓.๓)

๒.๑.๓.๑ กรรมการในรัฐวิสาหกิจ

ได้แก่ ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการในคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจ มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบที่กว้างกว่าการกำหนดนโยบาย เพราะได้ครอบคลุมไปถึงการควบคุมกำกับดูแลด้วย พอสรุปได้ดังนี้[๗๕]

(๑) วางข้อบังคับเกี่ยวกับการต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์กร เช่น การวางแผน การสร้าง การซื้อ ฯลฯ

(๒) วางข้อบังคับการประชุมและการดำเนินกิจการของคณะกรรมการ

(๓) วางข้อบังคับว่าด้วยการบรรจุ แต่งตั้ง และการถอดถอนพนักงาน

(๔) วางข้อบังคับว่าด้วยระเบียบการปฏิบัติงาน และข้อบังคับว่าด้วยระเบียบวินัยและการลงโทษพนักงาน

(๕) กำหนดอัตราราคาขาย ค่าบริการ และความสะดวกต่าง ๆ

---

[๗๔] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๙๒ ตอน ๑๖ ประกาศวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๑๘

[๗๕] เกศินี หงสนันท์, รัฐวิสาหกิจ : คณะกรรมการบริหาร, (กรุงเทพฯ : ธีรานุสรณ์การพิมพ์, ๒๕๒๖), หน้า ๒๒-๒๓.

(๖) มีอำนาจในการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงขององค์กร คือ ผู้อำนวยการ และมีอำนาจให้ออกจากตำแหน่ง ถ้าบกพร่องหรือไม่สุจริตต่อหน้าที่ หรือหย่อนสมรรถภาพโดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

(๗) เสนอผลงานรายปีและคำชี้แจงเกี่ยวกับนโยบาย โครงการในอนาคตต่อรัฐมนตรี

(๘) ในบางกรณีต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจะดำเนินการ เช่น การเพิ่มหรือลดทุน การกู้ยืมเงินเป็นจำนวนเกินกว่าห้าล้านบาท จำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ หรือ จำหน่ายสินทรัพย์เกินกว่าหนึ่งแสนบาทจากบัญชีเป็นศูนย์

สำหรับคุณสมบัติของกรรมการในรัฐวิสาหกิจ ซึ่งนอกจากจะต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้สำหรับรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ แล้วยังต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ เช่น มีสัญชาติไทย อายุไม่เกิน ๖๕ ปีบริบูรณ์ ไม่เป็นบุคคลล้มละลายและไม่เคยเป็นบุคคลล้มละลายโดยทุจริต ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในรัฐวิสาหกิจหรือมีผลประโยชน์เสียเกี่ยวกับกิจการของรัฐวิสาหกิจ ในแต่ละรัฐวิสาหกิจมีกรรมการได้ไม่เกิน ๑๑ คน[๗๖] และผู้ใดจะดำรงตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจเกินกว่าสามแห่งมิได้[๗๗] การเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจมิใช่กรรมการโดยตำแหน่งตามกฎหมายหรือพระราชกฤษฎีกาให้อยู่ในตำแหน่งคราวละสามปี แต่อาจได้รับการแต่งตั้งใหม่ได้[๗๘]

๒.๑.๓.๒ ผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจ

ได้แก่ ผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ กรรมการผู้จัดการ หรือบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดที่มีคล้ายคลึงกันในรัฐวิสาหกิจนั้น และต้องไม่มีฐานะเป็นพนักงานของรัฐวิสาหกิจ มีอำนาจหน้าที่[๗๙] ในการปฏิบัติงานตามนโยบายและข้อบังคับที่คณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจกำหนดไว้ ผู้บริหารต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และอำหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ทั้งยังเป็นบุคคลที่อยู่ในฐานะกรรมการของคณะกรรมการบริหาร และเป็นผู้ปฏิบัติงานต่อเนื่องในองค์การในฐานะผู้บริหารงานระดับสูงสุดขององค์การ และเป็นผู้ควบคุมบังคับบัญชา ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหารหรือวิชาการในองค์การ คือ จะต้องรับผิดชอบที่จะต้องปฏิบัติต่อบุคคล กลุ่มคน โดยรวม ความรับผิดชอบที่จะต้องปฏิบัติ

---

[๗๖] มาตรา ๖ พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.๒๕๑๘

[๗๗] พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.๒๕๑๘ มาตรา ๗

[๗๘] พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.๒๕๑๘ มาตรา ๘

[๗๙] จิระจิตต์ ราคา," การบริหารราชการแผ่นดิน," ใน เอกสารการสอนชุดวิชา หน่วยที่ ๙-๑๕ การบริหารราชการไทย, (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๕), หน้า ๗๐๗-๗๐๘

ต่อบุคคลกลุ่มต่างๆ ที่จำเป็นจะต้องมีการตระเตรียมการ ควบคุม และประสานกิจกรรมและทรัพยากรในรูปลักษณะต่างๆ ที่ฝ่ายบริหารจำเป็นจะต้องมีแนวทางและเครื่องมือเพื่อใช้ประโยชน์ในการบริหารให้บรรลุถึงเป้าหมายที่ต้องการ และเป็นตัวแทนของรัฐวิสาหกิจต่อหน่วยงานภายนอกด้วย

คุณสมบัติของผู้บริหารรัฐวิสาหกิจคล้ายคลึงกับกรรมการในรัฐวิสาหกิจ แต่อาจมีคุณสมบัติที่เพิ่มขึ้น เช่น ต้องสามารถทำงานให้รัฐวิสาหกิจนั้นได้เต็มเวลา[๘๐] ซึ่งการจ้างและการแต่งตั้งผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจ จะมีคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจเป็นผู้สรรหาบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถและประสบการณ์เสนอต่อผู้มีอำนาจพิจารณาแต่งตั้ง การจ้างผู้บริหารต้องทำเป็นสัญญาจ้างและมีระยะเวลาการจ้างคราวละไม่เกินสี่ปี สัญญาจ้างนี้จะไม่อยู่ภายใต้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กฎหมายประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ในสัญญาจ้างจะต้องมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่ง เงื่อนไขการทำงาน การพ้นจากตำแหน่ง เงื่อนไขการเลิกสัญญาจ้าง การประเมินผลการทำงานและค่าจ้างหรือผลประโยชน์อื่นของผู้บริหาร ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามที่คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง[๘๑] อาจกล่าวได้ว่าการดำรงตำแหน่งระดับผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจมิได้เป็นการเลื่อนขั้นตำแหน่งอย่างระบบราชการ แต่หากเป็นการเปิดรับสมัครผู้ที่มีความเหมาะสมให้เข้ามาดำรงตำแหน่งดังกล่าว และอยู่ภายใต้ข้อบังคับตามสัญญาจ้าง

๒.๑.๓.๓ พนักงานรัฐวิสาหกิจ

ได้แก่ พนักงานและลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ และที่ปรึกษาคณะกรรมการที่ปรึกษารัฐวิสาหกิจ เลขานุการ ผู้ช่วยเลขานุการของคณะกรรมการ หรือบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจคล้ายคลึงกัน แต่เรียกชื่ออย่างอื่นในรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ ให้ใช้เฉพาะเพื่อการกำหนดคุณสมบัติมาตรฐานและการพ้นจากตำแหน่งเท่านั้น[๘๒] สำหรับคุณสมบัติทั่วไปของพนักงานรัฐวิสาหกิจ เช่น มีสัญชาติไทย อายุไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์ ทำงานเต็มเวลา ไม่เป็นบุคคลล้มละลายหรือไม่เคยเป็นบุคคลล้มละลายโดยทุจริต ไม่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก[๘๓]

การคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานในรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป กระทำได้ ๒ วิธี[๘๔] คือ

(๑) ในกรณีที่ตำแหน่งเดิมว่างลง รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่จะสรรหาบุคลากรภายในองค์การของตน เพื่อเพิ่มขวัญกำลังใจแก่ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรให้ได้มีโอกาสเลื่อนฐานะของตนเองให้สูงขึ้นไปกว่าเดิม

---

[๘๐] พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.๒๕๑๘ มาตรา ๘ ตรี

[๘๑] พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.๒๕๑๘ มาตรา ๘ จัตวา

[๘๒] พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.๒๕๑๘ มาตรา ๔

[๘๓] พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.๒๕๑๘ มาตรา ๙

[๘๔] ไพโรจน์ สิตปรีชา, “การบริหารงานบุคคลในรัฐวิสาหกิจ,” ใน เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารงานบุคคล เล่ม ๒ หน่วยที่ ๑๔, (กรุงเทพ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ๒๕๒๖), หน้า ๖๑๕.

(๒) ในกรณีที่ตำแหน่งว่างเป็นอัตราใหม่หรือตำแหน่งเดิมว่างแต่ไม่อาจสรรหาบุคลากรภายในองค์กรมาบรรจุไว้ กรณีเช่นนี้รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะดำเนินการสรรหาบุคลากรจากภายนอกด้วยวิธีการต่างๆ กันออกไป ขึ้นอยู่กับขนาดและฐานะของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ กล่าวคือ รัฐวิสาหกิจที่มีขนาดเล็ก การสรรหาบุคลากรจากภายนอกมักจะใช้วิธีที่เสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด โดยพนักงานในองค์การชักจูงพนักงานใหม่มาให้หรือให้เพื่อนฝูงหรือญาติพี่น้องสรรหามาให้ หรืออาจเป็นการสรรหาจากผู้ที่มายื่นใบสมัครไว้ล่วงหน้า ส่วนวิธีการโฆษณาทางสื่อมวลชนไม่เป็นที่นิยม เพราะเสียค่าใช้จ่ายมากสำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีขนาดกลางหรือขนาดใหญ่ การสรรหาได้แก่ การโฆษณาในหนังสือพิมพ์เพราะเป็นแหล่งที่สรรหาคนได้กว้างขวาง และรัฐวิสาหกิจสามารถแบกภาระค่าใช้จ่ายโดยตั้งงบประมาณเพื่อการนี้ไว้ได้ นอกจากนั้นก็ใช้วิธีการสรรหาจากสถาบันการศึกษา สรรหาจากผู้มายื่นใบสมัครไว้ล่วงหน้า เป็นต้น หลังเสร็จสิ้นจากกระบวนการสรรหาเข้าสู่กระบวนการเลือกสรร โดยพิจารณาบุคลากรที่ได้สรรหามาทั้งหมดและทำการคัดเลือกบุคลากรที่เหมาะสมที่สุด โดยรัฐวิสาหกิจมีสิทธิที่จะคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานอย่างมีอิสระ โดยการเปิดสอบแข่งขันทั่วไปหรือโอนข้าราชการ พนักงาน เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานอื่นเข้ามาทำงาน

การเลือกสรรบุคลากรเข้าทำงานในระหว่างรัฐวิสาหกิจด้วยกันอาจมิได้กระทำในรูปแบบเดียวกัน รัฐวิสาหกิจบางแห่งกำหนดนโยบายในการสรรหาและเลือกสรรบุคลากรจากภายในก่อนในทุกระดับ หากไม่มีผู้ใดเหมาะสมจะเลือกจากบุคลากรภายนอก รัฐวิสาหกิจบางแห่งอาจมีนโยบายในการเลือกสรรบุคลากรภายในพร้อมกับบุคลากรภายนอก บางแห่งใช้การสอบสัมภาษณ์ บางแห่งอาจใช้การสอบข้อเขียน[๘๕]

ความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานรัฐวิสาหกิจกับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ จะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง โดยพนักงานรัฐวิสาหกิจในฐานะลูกจ้าง และรัฐวิสาหกิจในฐานะนายจ้าง ซึ่งพนักงานรัฐวิสาหกิจสามารถยื่นข้อเรียกร้องหรือแก้ไขข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง หรือรวมตัวกันเป็นสหภาพได้ตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓

บุคลากรภาครัฐประเภทต่างๆ ตามที่ได้ศึกษามาข้างต้น ต่างมีที่มาและอยู่ภายใต้กฎหมายที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเหตุผลความจำเป็นของการจ้างและการปฏิบัติงานที่มีรูปแบบต่างกัน พนักงานราชการเป็นการจ้างงานในระบบราชการที่มีความยืดหยุ่นสูงและเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีความสามารถเข้ามาทำงานในสถานการณ์ที่มีความจำเป็นและเหมาะสมในบางกรณีได้ และยังส่งผลดีต่องบประมาณรายจ่ายที่มีความผูกพันกับตัวลูกจ้างน้อยกว่าการจ้างลูกจ้างประจำ

---

[๘๕] เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๑๖-๖๑๗.

๒.๒ ที่มาและแนวคิดเกี่ยวกับการนำระบบ “พนักงานราชการ” มาใช้ในหน่วยงานของรัฐ

ระบบราชการเป็นระบบที่มีความผูกพันกับวิถีชีวิตของประชาชนทุกคน การขอรับบริการสาธารณะต่าง ๆ ต้องอาศัยบริการจากหน่วยงานราชการ ระบบราชการจึงมีโอกาสที่จะถูกวิพากษ์วิจารณ์จากประชาชนได้ทั่วไป ปัญหาเรื่องการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้ระบบราชการที่สะสมมาเนิ่นนาน และการเผชิญกับสภาวะใหม่ทั้งในทางการเมือง สังคมและเศรฐกิจ รวมทั้งแรงกดดันจากกระแสความเปลี่ยนแปลงของโลก การปกครองในระบบประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากขึ้น การเคารพสิทธิมนุษยชน และคุณภาพชีวิตอย่างเท่าเทียมกัน การส่งเสริมการค้าเสรี การพิทักษ์สิ่งแวดล้อม และการใช้ข้อมูลข่าวสารแบบเครือข่าย[๘๖] การจัดทำรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกัน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพ ประสิทธิภาพและคุณภาพให้มากขึ้นโดยกำหนดให้มีมาตรฐานทางคุณธรรมจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น การจัดระบบงานของรัฐให้มีประสิทธิภาพตอบสนองความต้องการของประชาชน เป็นต้น ประกอบกับวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศในปี ๒๕๔๐[๘๗] ทำให้รัฐบาลในสมัยนั้นและในยุคต่อ ๆ มา ให้ความสนใจและมีความจริงจังกับการปฏิรูประบบราชการไทยมากขึ้น ทั้งที่ตลอด ๔๐ ปีที่ผ่านมา รัฐบาลทุกชุดต่างพยายามที่จะปฏิรูประบบราชการมาโดยตลอด เห็นได้จากนโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภา หรือการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการในรัฐบาลสมัยต่างๆ จนถึงในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ”[๘๘] โดยมอบหมายให้นักวิชาการและสำนักงาน ก.พ. ศึกษาและเตรียมการเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ และเมื่อพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในปีพ.ศ. ๒๕๔๔ ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ว่า จะเร่งรัดการปฏิรูประบบราชการโดยเร็ว เพราะมีความจำเป็น ๕ ประการ[๘๙] คือ

(๑) บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ[๙๐] มาตรา ๗๕ ได้บัญญัติให้รัฐต้องจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

---

[๘๖] สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, “แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ,” ใน การปฏิรูประบบราชการ : ทางออกของการแก้ปัญหาและฟันฝ่าวิกฤต, (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ., ๒๕๔๒), หน้า ๓๔.

[๘๗] ธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์, “บทนำ,” ใน การปฏิรูประบบราชการ : ทางออกของการแก้ปัญหาและฟันฝ่าวิกฤต, (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ., ๒๕๔๒), หน้า ๑๘.

[๘๘] วิษณุ เครืองาม, “การปฏิรูประบบราชการ,” ใน พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ฉบับใหม่ แก้ไขเพิ่ม พ.ศ.๒๕๔๕, หน้า ๘๑.

[๘๙] เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๓.

[๙๐] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๘.

(๒) ปัญหาการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ ๆ ขึ้นตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ หลายรูปแบบ หลายองค์กร ซึ่งไม่เคยมีและไม่เคยรู้จัก หรือหากเคยมีก็ไม่เคยใช้กันแพร่หลายมาก่อน แต่นับวันจะมีความหลากหลายมากขึ้น ได้แก่ การจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ องค์การมหาชน หน่วยงานที่มิใช่ส่วนราชการและไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ เช่น บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย และหน่วยงานในกำกับของรัฐ เช่น มหาวิทยาลัยของรัฐที่อยู่นอกระบบราชการ เป็นต้น

(๓) ในปัจจุบันมีการจัดตั้งองค์กรใหม่ตามรัฐธรรมนูญที่เข้ามามีอำนาจกำกับดูแลหรือตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ ตลอดจนดุลพินิจต่างๆ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น ศาลปกครอง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ดังนั้น หากรัฐไม่เร่งแก้ไขกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติราชการต่างๆ ให้ชัดเจน เป็นธรรม โปร่งใส ก็อาจเป็นเหตุให้มีการกล่าวหาฟ้องร้อง จนนำไปสู่การยกเลิกวิธีปฏิบัติในบางเรื่อง คำสั่งทางปกครองบางอย่าง และอาจต้องมีความรับผิดทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางการเมืองเกิดขึ้น

(๔) ไม่ว่าจะดำเนินการปฏิรูประบบราชการหรือไม่ก็ตาม ความจำเป็นตามกฎหมายอื่นก็เร่งรัดเข้ามาให้ต้องปฏิรูปบางส่วนอยู่ดี นั่นคือ ผลของการที่จะต้องรวมกระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเข้าด้วยกันตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒[๙๑] และการจัดโครงสร้างกระทรวงยุติธรรมใหม่ โดยผลของการที่ศาลยุติธรรมแยกตัวออกไปเป็นอิสระออกจากกระทรวงยุติธรรม ทำให้ต้องพิจารณาทบทวนว่า จะให้กระทรวงยุติธรรมอยู่ในสภาพอย่างไรต่อไป

(๕) ความจำเป็นทางด้านเศรษฐกิจที่บีบรัดตั้งแต่ปี ๒๕๔๐ เป็นต้นมา รัฐจำเป็นต้องประหยัดงบประมาณและเพิ่มประสิทธิภาพของงานควบคู่กันไป

การปฏิรูประบบราชการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารภาครัฐเป็นการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่เน้นการทำงานโดยยึดประสิทธิผลเป็นหลัก เปลี่ยนภาครัฐไปสู่การมีผลลัพธ์การทำงานเพื่อประชาชน วัดผลอย่างเป็นรูปธรรม มีความโปร่งใสในการตัดสินใจและวิธีการทำงานที่มีความรวดเร็ว คล่องตัว เพื่อสนองตอบความต้องการของสังคม เป็นระบบที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง โดยจะครอบคลุม ๕ ด้าน[๙๒] ดังนี้

---

[๙๑] ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๑๖ ตอน ๗๔ก ประกาศวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๒

[๙๒] ธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์, “บทนำ,” ใน การปฏิรูประบบราชการ : ทางออกของการแก้ปัญหาและฟันฝ่าวิกฤต, หน้า ๔๒.

(๑) แผนการปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจและวิธีการบริหารงานของภาครัฐ ให้มีการจำกัดบทบาทและภารกิจของตนให้เหลือเฉพาะเท่าที่จำเป็น เพื่อเป็นการกระตุ้น ส่งเสริมให้เอกชนและประชาชนได้มีบทบาทมากขึ้นในการพัฒนาและฟื้นฟูประเทศ ส่งผลให้ภาครัฐมีขนาดเล็กลงและจะสร้างความคล่องตัวในการทำงานให้สูงขึ้นและมีความยืดหยุ่นในการปรับเปลี่ยนได้ตามสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป และภาครัฐจะต้องเปลี่ยนแนวทางไปสู่การบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์

(๒) แผนการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานและผลลัพธ์ รัฐจะต้องมุ่งเน้นที่ผลผลิตและผลลัพธ์ของงานแทนแบบเดิมที่มุ่งเน้นการควบคุมการใช้ทรัพยากร เป็นการเสริมระบบการบริหารโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ มีการกำหนดเป้าหมายงานต่าง ๆ ที่เป็นรูปธรรม มีแผนกลยุทธ์ที่ชัดเจน มีดัชนีวัดผลสัมฤทธิ์ของงานและและสามารถวัดและประเมินผลการทำงานได้ และเน้นความรับผิดชอบของผู้บริหารแทนการควบคุมแบบรายละเอียดในการเบิกจ่าย รวมทั้งการปรับเปลี่ยนระบบการเงินและการพัสดุให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลด้วย

(๓) แผนการปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคล กลไกการบริหารงานบุคคลทุกเรื่องตั้งแต่กระบวนการสรรหา รักษาไว้ จนถึงให้ออกจากงานต้องทำเพื่อให้ภาครัฐมีบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ มุ่งมั่นในการปฏิบัติงานให้บรรลุผลและมีอุดมการณ์ มีการปรับปรุงเงื่อนไขการจ้างให้มีความหลากหลายและคล่องตัว เลิกระบบยศชั้นและยึดถือความสามารถและผลงานเป็นหลัก การแต่งตั้งเป็นระบบเปิดตามหลักคุณธรรม จัดระบบผู้บริหารระดับสูงไว้เป็นการเฉพาะโดยมีสัญญาการทำงานเป็นวาระและสร้างผู้นำที่มีความสามารถสูงและมีคุณธรรม สร้างความชัดเจนในบทบาทของข้าราชการการเมืองและฝ่ายประจำ ปรับระบบเงินเดือนค่าตอบแทนให้สอดคล้องกับผลการปฏิบัติงานและเทียบเคียงได้กับภาคเอกชน และปรับระบบวินัยให้มีความเข้มงวด รวดเร็ว โดยรักษาสมดุลในการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ด้วย

(๔) แผนการปรับเปลี่ยนกฎหมาย ปรับปรุงระบบการร่างกฎหมายให้มีประสิทธิภาพรวดเร็ว มีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องกฎระเบียบ ที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ หรือการติดต่อราชการของประชาชน เพื่อการปรับปรุงระบบกฎหมายให้ดีขึ้น และมีลักษณะความเป็นสากลเอื้อต่อการบริหารและพัฒนาประเทศ

(๕) แผนการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยม การกำหนดค่านิยมสร้างสรรค์และจรรยาบรรณของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีทัศนคติในการทำงานเพื่อประโยชน์ของประชาชน ไม่มีทัศนคติความเป็นเจ้าคนนายคน เชื่อและเคารพในสิทธิ

มนุษยชน มีความสุจริต ขยัน อดทน รู้จักการทำงานร่วมกับประชาชนอย่างเป็นมิตร ปฏิรูปกลไกการบริหารบุคคลให้คนดีได้รับรางวัลและการยอมรับจากสังคม

การปรับปรุงกระบวนการจ้างงานภาครัฐในส่วนของลูกจ้างของส่วนราชการมีส่วนสำคัญในการบริหารงานบุคคลภายใต้การปฏิรูประบบราชการ ให้มีความหลากหลายเพื่อให้เกิดความเหมาะสมในการใช้กำลังคนภาครัฐและให้การปฏิบัติงานราชการมีความคล่องตัว เกิดประสิทธิภาพ โดยสอดคล้องกับแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ในการบริหารคน คือ จำนวนคนในภาคราชการจะต้องมีไม่มากและมีเฉพาะเท่าที่จำเป็นจริงๆ และไม่เน้นเรื่องการขยายอัตรากำลังคนอีกต่อไป แต่เน้นการวางแผนเพื่อใช้กำลังคนที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด[๙๓] โดยใช้มาตรการในปรับขนาดกำลังคนภาครัฐให้มีจำนวนลดลง โดยการยุบเลิกตำแหน่งที่ว่างลงจากการเกษียณอายุราชการ เพื่อให้กำลังคนภาครัฐมีขนาดและคุณภาพที่เหมาะสม การพัฒนาระบบข้าราชการและทิศทางการพัฒนาประเทศ รวมทั้งให้มีการใช้กำลังคนภาครัฐเป็นไปอย่างคุ้มค่า ประหยัด เต็มศักยภาพ ได้ประโยชน์สูงสุด อย่างเหมาะสมกับภารกิจและเกิดความสมดุลของกำลังคนภาครัฐในภาพรวม โดยให้ส่วนราชการถือปฏิบัติ เน้นการตรึงอัตราข้าราชการ การยุบเลิก และการจัดสรรอัตรากำลัง โดยไม่ให้เพิ่มอัตราข้าราชการใหม่ในภาพรวมสำหรับข้าราชการทุกประเภท ยกเว้นกรณีจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ และให้ส่วนราชการที่มีตำแหน่งข้าราชการเกษียณอายุแจ้งตำแหน่งมาที่ คณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.) เพื่อ คปร. พิจารณาจัดสรรหรือยุบเลิกตามหลักเกณฑ์ที่ คปร. กำหนด โดยข้าราชการพลเรือนจะไม่ยุบเลิกในภาพรวม การยุบเลิกอัตราลูกจ้างประจำที่ว่างลงทุกตำแหน่งและนำระบบพนักงานราชการมาใช้แทน[๙๔]

การนำระบบพนักงานราชการมาใช้สอดคล้องกับแนวทางในการลดขนาดกำลังคนภาครัฐในการปฏิรูประบบราชการ โดยได้กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบครอบคลุมในทุกลักษณะงานและสามารถปฏิบัติภารกิจได้หลายด้าน ทำให้ส่วนราชการได้บุคลากรที่ตรงตามความต้องการของหน่วยงาน เพื่อไปปฏิบัติงานในภารกิจต่าง ๆ ช่วยในการลดขนาดกำลังคนและภาระค่าใช้จ่าย โดยกำหนดขั้นตอนและวิธีการพัฒนาชื่อตำแหน่งดังนี้ [๙๕]

(๑) จัดกลุ่มตำแหน่งลูกจ้างประจำที่มีชื่อตำแหน่งและลักษณะหน้าที่ความรับผิดชอบใกล้เคียง หรือคล้ายคลึงกัน และเป็นลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติเป็นประจำและต่อเนื่องไว้ด้วยกัน แล้วนำมากำหนดเป็นชื่อตำแหน่งใหม่

---

[๙๓] ทัศนีย์ ธรรมสิทธิ์, “การปฏิรูประบบราชการสู่การบริหารภาครัฐแนวใหม่,” ใน บนเส้นทางปฏิรูปทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดิน, (กรุงเทพฯ: สมาคมนิสิตเก่ารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า ๑๖.

[๙๔] สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.), ๘๒ ปี แห่งการใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน, หน้า ๑๖๖.

[๙๕] คณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.), ระบบสัญญาจ้าง, เอกสารอัดสำเนา, ๒๕๔๕, หน้า ๑๖.

โดยกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้กว้างขวางและครอบคลุมภาระงานของตำแหน่งที่นำมาจัดกลุ่ม

(๒) กำหนดคุณสมบัติเฉพาะของตำแหน่งที่กำหนดใหม่ให้สอดคล้องกับระบบการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ ที่จำแนกระบบการศึกษาออกเป็น ๓ รูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย รวมทั้งคำนึงถึงประสบการณ์ที่จำเป็นของแต่ละตำแหน่ง

(๓) ตำแหน่งลูกจ้างที่กำหนดใหม่คำนึงความก้าวหน้าของบุคลากรที่อยู่ในตำแหน่งในลักษณะผู้ปฏิบัติการ ผู้ชำนาญการ และผู้เชี่ยวชาญ เพื่อให้สอดคล้องกับโครงสร้างอัตราค่าจ้างที่กำหนดใหม่

(๔) จำแนกชื่อตำแหน่งที่กำหนดใหม่เข้ากลุ่มลักษณะงานเพื่อจัดค่าจ้างตอบแทนให้เหมาะสมตามโครงสร้างอัตราจ้าง โดยกลุ่มลักษณะงานดังกล่าว ได้แก่ กลุ่มลักษณะงานพื้นฐาน กลุ่มลักษณะงานเทคนิค และกลุ่มลักษณะงานเฉพาะด้าน

ภายหลังการปฏิรูประบบราชการเมื่อ ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ สำนักงาน ก.พ. ได้รับโอนการอนุมัติจำนวนลูกจ้างประจำของส่วนราชการมาอยู่ในความรับผิดชอบ จึงได้นำระบบลูกจ้างสัญญาจ้างมาปรับใช้ โดยเน้นรูปแบบการจ้างที่มีความหลากหลายและยืดหยุ่น ซึ่งมีผลให้กำลังคนในภาครัฐจะมีเพียง “ข้าราชการ และบุคคลภายนอกที่ปฏิบัติงานตามสัญญาจ้าง”[๙๖] โดยนำสัญญาจ้างมาเป็นกลไกในการจ้างงานทำให้สามารถจ้างผู้มีความรู้ความสามารถทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศได้ และได้เปลี่ยน “ลูกจ้างสัญญาจ้าง” เป็น “พนักงานราชการ”[๙๗] (government employee)[๙๘] เพื่อให้มีสถานะที่ชัดเจนและดึงดูดใจ ตลอดจนได้วางระบบการบริหารงานบุคคลภายใต้หลักสมรรถนะ (Competency) หลักผลงาน (Performance) และหลักคุณธรรม (Merit) เพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารภาครัฐแนวใหม่[๙๙] ได้พัฒนารูปแบบการจ้างงานในภาครัฐให้มีความหลากหลาย เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเงื่อนไขการทำงานและรูปแบบองค์กรลักษณะใหม่ เช่น การจ้างงานโดยสัญญาในบางตำแหน่งที่ต้องการความเชี่ยวชาญพิเศษเฉพาะกิจ [๑๐๐] โดยกำหนดให้พนักงานราชการมีภาพลักษณ์ ที่เป็นบุคลากรของรัฐที่มีเกียรติและศักดิ์ศรี

---

[๙๖] สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.), ๘๒ ปี แห่งการใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ,หน้า ๑๗๕.

[๙๗] คณะทำงานโครงการนำระบบลูกจ้างสัญญาจ้างสู่ทางปฏิบัติ สำนักงาน ก.พ., คู่มือการบริหารงานพนักงานราชการ, (นนทบุรี; สำนักงาน ก.พ., ๒๕๔๗), หน้า ๑.

[๙๘] หนังสือราชบัณฑิตยสถาน ที่ รถ ๐๐๐๔/๑๒๔๙ ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๘

[๙๙] สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.), ๘๒ ปี แห่งการใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน, หน้า ๑๗๕.

[๑๐๐] สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ., การปฏิรูประบบราชการ:ทางออกของการแก้ปัญหาและฟันฝ่าวิกฤต (กรุงเทพฯ, ๒๕๔๒), หน้า ๕๒.

การปฏิบัติงานของพนักงานราชการยึดหลักขีดความสมรรถนะและผลงาน การทำงานของพนักงานราชการเป็นการทำงานในภาครัฐควบคู่กับข้าราชการ มีการทำงานที่หลากหลายระดับตั้งแต่ ระดับปฏิบัติการจนถึงระดับผู้เชี่ยวชาญ และเป็นกำลังคนภาครัฐตามหลักการบริหารจัดการยุคใหม่[๑๐๑] และระบบพนักงานราชการมีจุดเด่นที่ทำให้ส่วนราชการสามารถวางแผนกำลังคนได้ตามความต้องการ และตามสถานการณ์ได้อย่างคล่องตัว ภายใต้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ส่วนราชการมีทางเลือกในการจ้างงานเพิ่มขึ้น ในการจ้างจะมีการกำหนดภารกิจและผลงานไว้ชัดเจน การปฏิบัติงานยึดหลักสมรรถนะและผลงาน ส่วนราชการสามารถให้พนักงานราชการออกจากระบบได้ง่ายหากหย่อนประสิทธิภาพ พนักงานราชการได้รับค่าตอบแทนสอดคล้องกับสภาพการจ้าง[๑๐๒]

จากปรัชญาการบริหารงานของระบบพนักงานราชการ เน้นที่ความยืดหยุ่นในการจ้างงานของภาครัฐให้มีความคล่องตัว เพื่อให้การจ้างบุคลากรเป็นไปตามหลักสมรรถนะและหลักผลสัมฤทธิ์ของงาน และการจ้างเป็นไปตามภารกิจที่ได้รับและไม่ใช่การจ้างตลอดชีพโดยมีระยะเวลาการจ้างสิ้นสุดตามนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ และให้อิสระแก่ส่วนราชการในการดำเนินการอันจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด อันเป็นผลมาจากการแนวคิดการปฏิรูประบบราชการที่ต้องการให้มีการบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพ (๒.๒.๑) และยังเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการกำหนดแผนนโยบายการคลัง (๒.๒.๒)

๒.๒.๑ ประสิทธิภาพในการบริหารราชการ

จากวิกฤตการณ์ภาวะเศรษฐกิจในปี ๒๕๔๐ ทำให้ประเทศไทยประสบปัญหาทางด้านเศรษฐกิจจนรัฐบาลต้องมีนโยบายด้านการบริหารราชการที่กำหนดให้มีการปฏิรูประบบบริหารที่มุ่งปรับปรุงระบบงานภาคราชการและรัฐวิสาหกิจให้เป็นระบบเปิด โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม ลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็น ปราศจากการเลือกปฏิบัติ และเพื่อให้มีความทันสมัย สะดวกรวดเร็ว สามารถให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังต้องมีการพัฒนาระบบราชการให้สามารถตอบสนองความต้องการของเอกชนเพื่อให้ผลักดันให้เอกชนสามารถเข้าแข่งขันในตลาดโลกได้ การปฏิรูประบบราชการนอกจากจะเป็นความพยายามแก้ไขจุดอ่อนของการดำเนินการของส่วนราชการ ไม่ว่าจะเป็นความล่าช้าในการปฏิบัติ การปฏิบัติงานที่มีความซ้ำซ้อนเนื่องจากมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน ปัญหาที่สำคัญอีกอย่างของระบบราชการ คือ การเติบโตของส่วนราชการที่มีการขยายตัวเพิ่มขึ้นทุกปี นับตั้งแต่มีการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อพ.ศ. ๒๔๓๕ ที่ได้มีการจัดรูปแบบของระบบราชการในสมัยนั้นให้เป็นหมวดหมู่มีลักษณะการบังคับบัญชาตามลำดับขั้นตอน มีระเบียบ กฎเกณฑ์การทำงานและใช้กำลังคนจำนวนมากในการปฏิบัติงาน การขยายตัวของภาครัฐเป็นไปอย่างไม่มีขอบเขตเพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณ อำนาจ ตำแหน่ง เครื่องอุปกรณ์ และเพื่อให้การปฏิบัติงานทุกด้านด้วยตนเองได้อย่างเป็นอิสระและคล่องตัว เป็นการสร้าง

---

[๑๐๑] คณะทำงานโครงการนำระบบลูกจ้างสัญญาจ้างสู่ทางปฏิบัติ สำนักงาน ก.พ. , คู่มือการบริหารพนักงานราชการ, (กลุ่มโรงพิมพ์ สำนักบริหารกลางสำนักงาน ก.พ., ๒๕๔๗), หน้า ๓.

[๑๐๒] เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔.

อาณาจักรของแต่ละส่วนราชการเป็นของตนเองทำให้มีปัญหาในด้านการควบคุมนโยบาย อัตรากำลัง และงบประมาณ เนื่องจากความซับซ้อนของงาน การขยายตัวดังกล่าวเกิดจากการที่ต่างฝ่ายต่างมุ่งที่จะแก้ไขจุดด้อยของตนเองแต่กลับเป็นการเพิ่มปัญหาให้กับส่วนรวมมากขึ้น ทำให้ระบบราชการไทยมีการทำงานซ้ำซ้อน มีความเหลื่อมล้ำและแย่งงานกัน การปฏิบัติงานจึงขาดประสิทธิภาพยึดถือตนเองเป็นหลัก ขาดความรับผิดชอบ และมุ่งแสวงหาผลประโยชน์[๑๐๓] หากเปรียบกับเอกชนใช้กำลังคนในการปฏิบัติงานน้อยกว่า แต่กลับใช้เวลาในการปฏิบัติงานสั้นกว่า หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งคือ ความมีประสิทธิภาพมากกว่านั่นเอง การขยายตัวของหน่วยราชการและบุคลากรภาครัฐส่งผลให้ต้องใช้เงินจำนวนมากซึ่งเป็นภาระทางด้านการคลังตลอดมา การปฏิรูประบบราชการภายใต้แผนแม่บทในปี ๒๕๔๐-๒๕๔๔[๑๐๔] จึงมีหลักการที่สำคัญ คือ การปรับบทบาท ภารกิจ ขนาดของหน่วยงานของรัฐให้มีขนาดลดลง (๒.๒.๑.๑) และต้องการปรับปรุงกระบวนการทำงานของหน่วยงานของรัฐให้มีขีดความสามารถมากขึ้น[๑๐๕] (๒.๒.๑.๒)

๒.๒.๑.๑ การลดขนาดองค์กรและอัตราข้าราชการและลูกจ้างประจำ

อันเนื่องมาจากหลักการสำคัญประการหนึ่งในแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการในเรื่องการปรับบทบาทภารกิจและขนาดของหน่วยงานของรัฐ ที่เน้นบทบาทความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการพัฒนาศักยภาพในการแข่งขันระหว่างประเทศ โดยการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการบริหาราชการแผ่นดิน การบริหารงานบุคคล การจัดโครงสร้างใหม่ในหน่วยงานของระดับกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับด้านการค้า การลงทุน การส่งออก ด้านเศรษฐกิจ ด้านการศึกษา เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพ มีความยืดหยุ่นคล่องตัว มีการเพิ่มประสิทธิภาพของหน่วยงานของรัฐเพื่อให้การใช้ทรัพยากรของรัฐเกิดประโยชน์สูงสุด การปรับหน่วยงานของรัฐให้มีขนาดเล็กลงและมีขั้นตอนการทำงานที่กระชับมากขึ้นโดยใช้บุคลากรน้อยลง แต่มีขีดความสามารถเพิ่มขึ้นด้วยวิธีการคัดสรรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐเปลี่ยนระบบการจ้างให้มีความยืดหยุ่น เพื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถเลือกสรรบุคลากรเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ที่จะมีความหลากหลายและมีประสิทธิภาพมากขึ้น การจัดทำแผนลดขนาดกำลังคน ซึ่งภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๘ พ.ศ.๒๕๔๐-๒๕๔๔ มีเป้าหมายในการลดกำลังคนอย่างน้อยร้อยละยี่สิบ และหรือเพิ่มความสามารถของกำลังคนให้ได้ในระดับเดียวกัน[๑๐๖] การกำหนดมาตรการปรับกำลังคนภาครัฐ โดยไม่ให้ส่วนราชการเพิ่มอัตราใหม่ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๑ ประกอบกับให้ส่วนราชการยุบเลิกตำแหน่งไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๘๐ ของจำนวนตำแหน่ง ที่ว่างลงจากการเกษียณอายุ ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ ๒๐ ให้นำมารวมกันแล้วมอบให้คณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.) พิจารณาจัดสรรให้ส่วนราชการที่มีความจำเป็น หากจัดสรรไม่หมดให้ยุบเลิก ทั้งนี้ ส่วนราชการที่ได้รับการจัดสรร

---

[๑๐๓] วรเดช จันทรศร, การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย:ปัญหา อุปสรรค และแนวโน้ม (กรุงเทพฯ : สหายบล็อกการพิมพ์ ๒๕๔๓). หน้า ๒.

[๑๐๔] วรเดช จันทรศรและคณะ, แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. ๒๕๔๐-๒๕๔๔), (กรุงเทพฯ : คณะกรรมการปฏิรูประบบข้าราชการ สำนักงานเลขานุการ คณะกรรมการปฏิรูประบบข้าราชการ ๒๕๔๐), หน้า ๑๖.

[๑๐๕] เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒๑.

[๑๐๖] เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๓๒.

ตำแหน่งดังกล่าวจะต้องไม่มีตำแหน่งว่างที่มีเงินเหลืออยู่[๑๐๗] และยุบเลิกตำแหน่งลูกจ้างประจำในหมวดแรงงานที่ว่างลงโดยให้ส่วนราชการใช้วิธีการจ้างเหมาบริการภาคเอกชนแทน และการนำมาตรการเกษียณอายุก่อนกำหนด (Early Retirement) มาใช้ รวมทั้งการให้มีระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรในหน่วยงานของรัฐ การเพิ่มประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐให้มีขวัญ และกำลังใจในการทำงาน ยกระดับความเท่าเทียมของเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐและภาคเอกชน และให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐรับผิดชอบต่อประชาชนและประโยชน์สาธารณะ โดยการจัดทำแผนการพัฒนาสมรรถนะการทำงานและใช้เป็นเงื่อนไขการแต่งตั้งเพื่อความก้าวหน้า และยังปรับโครงสร้างค่าตอบแทนให้เป็นการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงานและใกล้เคียงกับภาคเอกชนมากขึ้น รวมถึงสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ต่างๆ

๒.๒.๑.๒ การเพิ่มขีดความสามารถของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ

เนื่องจากหลักการที่สำคัญอีกประการหนึ่งของแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการนอกเหนือจากการลดขนาดกำลังคนภาครัฐ คือ การปรับปรุงการทำงานของหน่วยงานของรัฐเพื่อสร้างระบบราชการไทยให้สอดคล้องกับความเจริญของภาคเอกชนและความเจริญของประชาคมโลก ให้มีการบริการที่รวดเร็ว เสมอภาค และเป็นธรรม ให้เป็นที่พึงพอใจแก่ประชาชนมากที่สุด[๑๐๘] ให้ความสำคัญกับการบริการประชาชนอย่างสูง เพราะตระหนักถึงภารกิจที่สำคัญ ของรัฐคือการจัดทำบริการสาธารณะในด้านต่างๆ การกำหนดนโยบาย กิจการหรือโครงการสำคัญและมีผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสียหลายฝ่ายต้องมีการจัดทำประชาพิจารณ์[๑๐๙] เพื่อให้การกำหนดนโยบาย โครงการสำคัญของรัฐได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย มีผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมให้การบริการของรัฐมีความรวดเร็ว โปร่งใส ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ภาคเอกชน ผู้ประกอบการ โดยเฉพาะในเรื่องเศรษฐกิจของประเทศ เช่น เรื่องการนำเข้าการส่งออกและการส่งเสริมการลงทุน ให้มีการจัดทำมาตรฐานการปฏิบัติงานการให้บริการระหว่างหน่วยงานของรัฐและประชาชน เพื่อสร้างการแข่งขันในการให้บริการประชาชนและเสริมสร้างให้การบริการของหน่วยงานของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมไปถึงการสร้างกำลังใจแก่หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ทำงานเพื่อประโยชน์ของประชาชน ด้วยการให้รางวัลแก่หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดีเด่นในการบริการประชาชน การจัดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมการบริการประชาชนของหน่วยงานของรัฐ[๑๑๐] เพื่อให้ภาคราชการ เอกชน และประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปรับปรุงระบบการให้บริการ และบูรณาการการให้บริการประชาชน รวมไปถึงการปรับปรุงโครงสร้างและระบบงานของรัฐวิสาหกิจ ให้มีระบบงานแบบเอกชน โดยมีความโปร่งใส มีส่วนร่วมจากกลุ่มที่หลากหลาย และรับผิดชอบต่อสาธารณะ[๑๑๑] การปรับทัศนคติ

---

[๑๐๗] หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๕/’๔๙๕๔ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๑

[๑๐๘] วรเดช จันทรศร และคณะ, แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ.๒๕๔๐-๒๕๔๔), หน้า ๔.

[๑๐๙] เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๑.

[๑๑๐] เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๓.

[๑๑๑] เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๓.

และส่งเสริมจรรยาบรรณในวิชาชีพของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐให้รับใช้และรับผิดชอบต่อประชาชนและประโยชน์สาธารณะ

๒.๒.๒ การวางแผนนโยบายการคลังอย่างมีประสิทธิภาพ

การปฏิรูประบบราชการยังตระหนักถึงภาระด้านการคลังของประเทศอันเนื่องมาจากอัตราการขยายตัวของหน่วยงานของรัฐโดยเฉพาะในส่วนราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างข้าราชการและลูกจ้างประจำ ซึ่งมีอายุการปฏิบัติงานที่ยาวนานตลอดชีพหรืออายุหกสิบปีบริบูรณ์ซึ่งสร้างภาระให้กับรัฐที่จะต้องดูแลในด้านสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ต่างๆ จำนวนมหาศาล การปรับปรุงกลไกและวิธีการบริหารงบประมาณแผ่นดิน[๑๑๒] เพื่อให้การวางแผนงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ การประเมินผลการใช้งบประมาณ และระบบการใช้ทรัพยากรโดยรวมของรัฐสามารถตอบสนองต่อเป้าหมายในการพัฒนาประเทศอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด การจำกัดอัตราข้าราชการและลูกจ้างประจำให้น้อยลง เพื่อแบ่งเบาภาระด้านการคลังของประเทศ โดยให้มีการจ้างงานในรูปแบบใหม่ที่มีการปฏิบัติงานภายใต้กรอบสัญญาจ้างและมีระยะเวลาการจ้างที่มิใช่ยาวนานตลอดชีพหรือจนกว่าจะเกษียณ โดยมีแรงจูงใจในเรื่องค่าตอบแทนที่มากกว่าข้าราชการและลูกจ้าง แต่รัฐไม่ต้องรับภาระในเรื่องจัดให้มีสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อย่างข้าราชการและลูกจ้างประจำ เพราะลูกจ้างแบบใหม่นี้อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.๒๕๓๓[๑๑๓] เช่นเดียวกับลูกจ้างชั่วคราว และเพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายการปฏิบัติราชการของส่วนราชการและแผนงบประมาณเชิงกลยุทธ์ส่วนราชการต้องจัดทำอัตรากำลังของพนักงานราชการเป็นระยะเวลาสี่ปี นำเสนอต่อคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการเพื่อให้ความเห็นชอบแล้วให้สำนักงบประมาณสนับสนุนงบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรตามความจำเป็น และสอดคล้องกับกรอบอัตรากำลัง[๑๑๔] นอกจากนี้ยังต้องมีการปรับปรุงกลไกและวิธีการเกี่ยวกับการบริหารพัสดุ ให้การจัดซื้อ การใช้ทรัพยากรของรัฐ และระบบการตรวจสอบมีการถ่วงดุล เป็นไปอย่างโปร่งใส ประหยัด และมีประสิทธิภาพ[๑๑๕]

๒.๓ วิธีการบริหารจัดการระบบพนักงานราชการ

เพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ สำนักงาน ก.พ. จึงได้นำระบบพนักงานราชการอันเกิดจากการปรับปรุงการจ้างงานในบุคลากรภาครัฐให้มีความยืดหยุ่นและมีความหลากหลายมากขึ้น และให้มีความเหมาะสมกับการใช้มาตรการลดอัตรากำลังคนในหน่วยงานของรัฐ (๒.๓.๒) เปลี่ยนจากการที่ข้าราชการดำเนินการเองทั้งหมดไปสู่การจำกัดจำนวนข้าราชการเท่าที่จำเป็นแต่ต้องมีประสิทธิภาพสูง โดยให้ข้าราชการทำงานในภารกิจหลัก

---

[๑๑๒] เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๐.

[๑๑๓] พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ มาตรา ๔ พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่

(๑) ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราวรายวัน และลูกจ้างชั่วคราวรายชั่วโมงของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ยกเว้นลูกจ้างชั่วคราวรายเดือน (๑)

[๑๑๔] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ.๒๕๔๗ ข้อ ๙

[๑๑๕] วรเดช จันทรศร และคณะ, แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ.๒๕๔๐-๒๕๔๔), หน้า ๒๑.

ส่วนงานภารกิจรองหรือภารกิจสนับสนุนให้จ้างลูกจ้างหรือเอกชนเข้ามาดำเนินการโดยให้ข้าราชการทำหน้าที่ควบคุมดูแลอีกชั้นหนึ่ง[๑๑๖] และเพื่อให้มีการจัดทำบริการสาธารณะที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องมีการวางกฎเกณฑ์ ระเบียบ แนวทางปฏิบัติต่างๆ (๒.๓.๑) ให้การบริหารจัดการระบบพนักงานราชการเป็นไปเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพของพนักงานราชการและตอบสนองความต้องการของรัฐ

๒.๓.๑ เครื่องมือทางกฎหมายเพื่อจัดการระบบพนักงานราชการ

ด้วยระบบพนักงานราชการเป็นการจัดจ้างผู้ที่เข้ามาปฏิบัติงานราชการที่มีความแตกต่างจากระบบลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวที่มีอยู่เดิม จึงทำให้ต้องมีการบัญญัติหลักเกณฑ์เพื่อนำมาใช้ในการบริหารงานบุคคลของระบบพนักงานราชการโดยเฉพาะ และด้วยเหตุที่ต้องการให้ระบบพนักงานราชการมีความยืดหยุ่นและคล่องตัวสูงการบริหารระบบพนักงานราชการจึงอยู่ภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ.๒๕๔๗ (๒.๓.๑.๑) และประกาศคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ (๒.๓.๑.๒)

๒.๓.๑.๑ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ.๒๕๔๗

การบัญญัติให้พนักงานราชการอยู่ภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองและเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารในการตรากฎหมาย ในฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครอง โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บท คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ เพื่อให้การบริหารงานพนักงานราชการเป็นไปตามแนวทางการบริหารภาครัฐแนวใหม่ โดยเน้นให้มีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการ ให้มีความยืดหยุ่นคล่องตัว แก้ไขกฎ ระเบียบต่างๆ ได้ง่าย และมีผู้รับผิดชอบในการบริหารจัดการที่ชัดเจน ทั้งยังให้สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ประกอบกับกฎหมายในการบริหารราชการแผ่นดิน ในขณะนั้นได้บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ในการวางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ[๑๑๗] คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๖[๑๑๘] และนายกรัฐมนตรีพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ได้ลงนามในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๗ โดยให้มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๗ เพื่อหลักเกณฑ์ในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการให้คำจำกัดความของพนักงานราชการซึ่งมี ๒ ประเภท คือ พนักงานราชการทั่วไป และพนักงานราชการพิเศษ[๑๑๙] กำหนดตำแหน่งและคุณสมบัติของพนักงานราชการ[๑๒๐]

---

[๑๑๖] สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.), ๘๒ ปี แห่งการใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน, หน้า ๑๗๔.

[๑๑๗] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ.๒๕๔๗ ประกอบ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ มาตรา ๑๑ (๘)

[๑๑๘] สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, **ข้อมูลมติคณะรัฐมนตรี** [ออนไลน์], ๙ สิงหาคม ๒๕๕๔, แหล่งที่มา http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program๒-๒.jsp

[๑๑๙] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๖

[๑๒๐] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๗ และ ๘

การกำหนดอายุสัญญาจ้าง[๑๒๑] การกำหนดค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ซึ่งจะเป็นไปตามประกาศกำหนดของคณะกรรมการ[๑๒๒] การประเมินผลการปฏิบัติงานทั้งการประเมินผลงานประจำปี และการประเมินผลงานเพื่อต่อสัญญาจ้าง[๑๒๓] การกำหนดความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง[๑๒๔] เช่น การทุจริตต่อหน้าที่ราชการ การประมาทเลินเล่อจนเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง วางหลักเกณฑ์การสิ้นสุดสัญญาจ้างให้มีความชัดเจนแน่นอน[๑๒๕] รวมทั้งยังกำหนดสิทธิประโยชน์ต่างๆ[๑๒๖] เช่น สิทธิในการลา ค่าเบี้ยประชุม เป็นต้น แก่พนักงานราชการอีกด้วย

๒.๓.๑.๒ ประกาศคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ นอกจากจะกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับพนักงานราชการไว้แล้ว เพื่อให้การบริหารจัดการระบบพนักงานราชการมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น จึงได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ (คพร.) ทำหน้าที่ในด้านการบริหารงานบุคคลของพนักงานราชการ ซึ่งประกอบด้วยรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เป็นรองประธานกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการสำนักงานประกันสังคม อัยการสูงสุด อธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้แทนกระทรวงกลาโหม ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงแรงงาน ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเป็นกรรมการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คนซึ่งประธานกรรมการแต่งตั้งจากผู้เชี่ยวชาญในสาขาการบริหารงานบุคคล กฎหมาย เศรษฐศาสตร์ และแรงงานสัมพันธ์ สาขาละหนึ่งคน ให้ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้แทนสำนักงบประมาณและผู้แทนกรมบัญชีกลางเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ[๑๒๗] โดยให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่[๑๒๘] ดังนี้

(๑) กำหนดแผนงานและแนวทางปฏิบัติ รวมทั้งเสนอแนะส่วนราชการในการปรับปรุงหรือแก้ไขระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารพนักงานราชการ

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการสรรหาและการเลือกสรรบุคคลเพื่อจ้างเป็นพนักงานราชการ รวมทั้งแบบสัญญาจ้าง

---

[๑๒๑] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๑๑
[๑๒๒] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๑๔
[๑๒๓] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๑๙
[๑๒๔] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๒๔
[๑๒๕] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๒๘
[๑๒๖] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๑๕
[๑๒๗] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๓๔
[๑๒๘] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๓๗

(๓) กำหนดกลุ่มงานและลักษณะงานในกลุ่มงาน และคุณสมบัติเฉพาะของกลุ่มงานของพนักงานราชการ

(๔) ให้ความเห็นชอบกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการที่ส่วนราชการเสนอ

(๕) กำหนดอัตราค่าตอบแทนและวางแนวทางการกำหนดสิทธิประโยชน์อื่นของพนักงานราชการ

(๖) กำหนดมาตรฐานการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานราชการ

(๗) ตีความและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้บังคับระเบียบนี้

(๘) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการตามที่เห็นสมควร

(๙) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กำหนดไว้ในระเบียบหรือกฎหมายอื่น

ในส่วนของคณะอนุกรรมการบริหารพนักงานราชการ (อ.คพร.) จะทำหน้าที่ตามที่ คพร. มอบหมายให้ดูแลด้านต่างๆ จำนวน ๓ คณะ คือ

คณะที่ ๑ ด้านการกำหนดลักษณะงานกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการ ค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์

คณะที่ ๒ ด้านการสรรหาและเลือกสรร และการประเมินผลการปฏิบัติงาน

คณะที่ ๓ ด้านกฎหมายและวินัย

การบริหารจัดการพนักงานราชการภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ได้วางหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่นอกจากจะช่วยให้การบริหารจัดการพนักงานราชการมีประสิทธิภาพ มีความยืดหยุ่น คล่องตัว และสามารถแก้ไขกฎ ระเบียบต่างๆ ได้ง่ายแล้ว ยังมีการคุ้มครองพนักงานราชการในด้านต่างๆ ภายใต้ประกาศคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการบริหารพนักราชการที่ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิและเป็นผู้มีประสบการณ์ เพื่อพิจารณารายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับพนักงานราชการ เป็นมาตรฐานขั้นต่ำในการคุ้มครองพนักงานราชการ แต่หากจะพิจารณาเปรียบเทียบกับข้าราชการพลเรือนสามัญ ลูกจ้างประจำ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ ในฐานะลูกจ้างของรัฐ พบว่า ยังมีความแตกต่างอีกหลายประการซึ่งควรจะนำมาศึกษาต่อไป

๒.๓.๒ ระบบพนักงานราชการ : ศึกษาเปรียบเทียบกับข้าราชการพลเรือนสามัญ ลูกจ้างประจำ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ

ระบบพนักงานราชการเป็นระบบการจ้างงานที่เน้นการจ้างบุคลากรตามหลักสมรรถนะและหลักผลสัมฤทธิ์ของงาน การปฏิบัติงานตามสัญญาจ้างซึ่งเป็นไปตามภารกิจของงานและสามารถต่อสัญญาจ้างได้ แต่มิใช่การจ้างงานตลอดชีพ ซึ่งระบบพนักงานราชการนี้เป็นการส่งเสริมการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ให้มีระบบการจัดการที่ยืดหยุ่นขึ้นกว่าระบบการจ้างงาน

บุคลากรในระบบราชการแบบเดิม และยังสามารถคัดสรรผู้ที่มีความรู้ความสามารถหรือความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านให้เข้ามาสู่ระบบราชการมากขึ้นโดยไม่จำต้องปฏิบัติงานในฐานะข้าราชการแต่เพียงอย่างเดียว อีกทั้งยังสร้างแรงจูงใจโดยการกำหนดค่าตอบแทนที่สูงกว่าข้าราชการอีกด้วย ซึ่งมีความจำเป็นที่จะศึกษาเปรียบเทียบระบบพนักงานราชการกับข้าราชการพลเรือนสามัญ ลูกจ้างประจำ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งปฏิบัติงานในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและนโยบายของรัฐเช่นเดียวกันว่า ได้รับการปฏิบัติจากรัฐซึ่งมีฐานะเป็นนายจ้างคล้ายคลึงหรือแตกต่างกันอย่างไร โดยจะศึกษาจากลักษณะการจ้าง (๒.๓.๒.๑) ค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ (๒.๓.๒.๒) ลักษณะและประเภทของงาน (๒.๓.๒.๓) การประเมินผลงาน (๒.๓.๒.๔) การรักษาวินัย (๒.๓.๒.๕) การอุทธรณ์ร้องทุกข์ (๒.๓.๒.๖) ดังนี้

๒.๓.๒.๑ การใช้ระบบสัญญาจ้าง

ระบบพนักงานราชการได้นำสัญญาจ้างเป็นกลไกในการจ้างงาน ซึ่งการจ้างงานสามารถจ้างได้ทุกระดับตั้งแต่ระดับที่ปรึกษาจนไปถึงระดับการให้บริการ และมีแนวทางปฏิบัติในการจ้างงานที่แตกต่างกันตามประเภทและลักษณะของงาน การจ้างพนักงานราชการต้องทำเป็นสัญญาจ้างไม่เกินคราวละสี่ปีหรืออาจจะสามารถทำสัญญาจ้างได้ตามภารกิจของงาน คือ ตามโครงการที่มีกำหนดเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดไว้ และอาจต่อสัญญาจ้างได้ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความจำเป็นและเหมาะสมของแต่ละส่วนราชการ[๑๒๙]

ในส่วนของการสิ้นสุดสัญญาจ้าง โดยการจ้างจะสิ้นสุดเมื่อครบกำหนดสัญญาจ้าง อย่างไรก็ตามสัญญาจ้างอาจสิ้นสุดได้ด้วยเหตุอื่น ได้แก่ ในกรณีที่พนักงานราชการผู้นั้นขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในระเบียบฯ หรือตามที่ส่วนราชการกำหนด หรือถึงแก่ความตาย หรือไม่ผ่าน การประเมิน หรือถูกให้ออกเพราะทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือเหตุอื่นตามที่กำหนดไว้ในระเบียบฯ หรือข้อกำหนดของส่วนราชการ หรือตามสัญญาจ้าง[๑๓๐]

สำหรับการบอกเลิกสัญญานั้น ส่วนราชการอาจบอกเลิกสัญญาจ้างได้ก่อนครบกำหนดตามสัญญาจ้าง โดยไม่ต้องบอกกล่าวล่วงหน้า และพนักงานราชการไม่อาจเรียกร้องค่าตอบแทนการเลิกจ้างได้ เว้นแต่ส่วนราชการจะได้กำหนดให้กรณีใดได้รับค่าตอบแทนการออกจากงานโดยไม่มีความผิด[๑๓๑]

ลักษณะการจ้างพนักงานราชการมีลักษณะสัญญาจ้างและเงื่อนไขระยะเวลาจ้าง มีความแตกต่างจากระบบการจ้างข้าราชการพลเรือนสามัญ ลูกจ้างประจำ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ ที่มีการจ้างตลอดชีพหรือจนกว่าจะอายุหกสิบปีบริบูรณ์โดยไม่มีการทำสัญญาจ้าง แต่มีจรรยาบรรณและวินัยเป็นตัวกำหนดกรอบและควบคุมการปฏิบัติงาน

---

[๑๒๙] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ.๒๕๔๗ ข้อ ๑๑

[๑๓๐] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ.๒๕๔๗ ข้อ ๒๘

[๑๓๑] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ.๒๕๔๗ ข้อ ๓๐

๒.๓.๒.๒ การกำหนดค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์

การกำหนดค่าตอบแทนของพนักงานราชการต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ ความเสมอภาค การไม่เลือกปฏิบัติ และจ่ายตามความรู้ความสามารถขีดสมรรถนะและผลงานตามการประเมินผลงาน โดยการพิจารณาค่าตอบแทน และสิทธิประโยชน์ คณะกรรมการฯ ต้องมีการปรับปรุงให้เหมาะสมและเป็นธรรม มีมาตรฐาน ทั้งนี้โดยคำนึงถึงค่าครองชีพที่เปลี่ยนแปลง ค่าตอบแทนของพนักงานเอกชน อัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือน และฐานะการคลังของประเทศ รวมทั้งปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้อง[๑๓๒] ในการปรับอัตราค่าตอบแทนให้ปรับเพิ่มขึ้นร้อยละ ๕ ต่อทุกประสบการณ์ ๒ ปี แต่ให้ได้รับค่าตอบแทนสูงสุดไม่เกิน ๕ ช่วงในการพิจารณาเลื่อนค่าตอบแทนพนักงานราชการต้องปฏิบัติงานในรอบปีงบประมาณที่แล้วมาไม่น้อยกว่า ๘ เดือน และการพิจารณาเลื่อนค่าตอบแทนของพนักงานราชการที่มีผลการปฏิบัติงานไม่ต่ำกว่าระดับดี ได้ไม่เกินร้อยละ ๖ ของฐานค่าตอบแทน[๑๓๓] โดยอัตราเงินเดือนของพนักงานราชการจะสูงกว่าข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งได้รับค่าตอบแทนตามบัญชีเงินเดือน แต่ข้าราชการพลเรือนสามัญอาจได้รับเงินประจำตำแหน่งสำหรับตำแหน่งประเภทบริหาร อำนวยการ วิชาการ และประเภททั่วไประดับทักษะพิเศษ สำหรับลูกจ้างประจำจะได้รับค่าตอบแทนโดยอิงจากบัญชีเงินเดือนข้าราชการโดยไม่มีเงินประจำตำแหน่ง ส่วนพนักงานรัฐวิสาหกิจจะได้รับเงินค่าตอบแทนทั้งจากเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่ม และเงินโบนัสโดยเฉลี่ยสูงกว่าภาครัฐและเอกชนมาก

พนักงานราชการจะได้รับสิทธิประโยชน์ตามระเบียบฯ ได้แก่ สิทธิเกี่ยวกับการลา สิทธิในการได้รับค่าตอบแทนระหว่างลา สิทธิได้รับค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลา ค่าตอบแทนการออกจากราชการโดยไม่มีความผิด ค่าเบี้ยประชุม ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง การขอรับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ รถประจำตำแหน่ง และสิทธิอื่นๆ ตามประกาศคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการกำหนด[๑๓๔] และมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายประกันสังคม แม้ว่าโดยทั่วไปสิทธิประโยชน์ของพนักงานราชการจะคล้ายคลึงกับของข้าราชการพลเรือนสามัญหรือลูกจ้างประจำ แต่เมื่อพิจารณาถึงรายละเอียดพบว่า สิทธิประโยชน์ของพนักงานราชการจะถูกจำกัดมากกว่าข้าราชการพลเรือนสามัญหรือลูกจ้างประจำ เช่น ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ในด้านที่อยู่อาศัยบางประการ เช่น ค่าเช่าบ้าน หรือการได้รับสิทธิเข้าร่วมโครงการกู้ยืมเงินเพื่อซื้ออสังหาริมทรัพย์ ไม่มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ[๑๓๕] แต่ได้รับความคุ้มครองจากประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทน ไม่สามารถลาฝึกอบรม ดูงาน ปฏิบัติงานวิจัย หรือลาติดตามคู่สมรสได้ สำหรับการกำหนดสิทธิประโยชน์ของพนักงานรัฐวิสาหกิจผู้มีอำนาจกำหนดสิทธิประโยชน์จะเป็นไปตามที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นกำหนดไว้ โดยทั่วไปพนักงาน

---

[๑๓๒] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ.๒๕๔๗ ข้อ ๑๖

[๑๓๓] ประกาศคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ เรื่อง ค่าตอบแทนพนักงานราชการ พ.ศ.๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔

[๑๓๔] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ.๒๕๔๗ ข้อ ๑๕

[๑๓๕] ตามพระพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙

รัฐวิสาหกิจได้รับสิทธิประโยชน์ในด้านต่างๆ ไม่น้อยกว่าข้าราชการพลเรือนสามัญ[๑๓๖] เช่น วันลา การตรวจสุขภาพ เงินตอบแทนความชอบในการทำงานเมื่อเกษียณอายุ นอกจากนี้พนักงานรัฐวิสาหกิจหลายๆ แห่ง ยังรับสิทธิประโยชน์นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด[๑๓๗] เช่น เงินโบนัสประจำปี เงินกู้เพื่อซ่อมแซมหรือต่อเติมบ้าน ลาศึกษาต่อต่างประเทศ เงินช่วยแต่งงาน ค่าครองชีพ

๒.๓.๒.๓ ประเภทและลักษณะงาน

การจ้างพนักงานราชการสามารถจ้างให้ปฏิบัติงานทั่วไป ได้แก่ การปฏิบัติงานในลักษณะเป็นงานประจำทั่วไปของส่วนราชการไม่ว่าในด้านงานบริการ งานบริหารทั่วไป งานวิชาชีพเฉพาะ หรืองานเชี่ยวชาญเฉพาะ มี ๕ กลุ่ม[๑๓๘] ได้แก่

(๑) กลุ่มงานบริการ เป็นงานปฏิบัติซับซ้อน มีขั้นตอนการทำงานที่ชัดเจน และไม่จำเป็นต้องมีทักษะเฉพาะ เช่น ตำแหน่งพี่เลี้ยงเด็กพนักงานช่วยการพยาบาล พนักงานเขียนโฉนด ฯลฯ

(๒) กลุ่มงานเทคนิค เป็นงานที่ต้องใช้ความรู้ความชำนาญทางเทคนิค ซึ่งมีวุฒิการศึกษารับรองหรือเป็นทักษะเฉพาะบุคคล เช่น ช่างกษาปณ์ ช่างปราณีตศิลป์ ฯลฯ

(๓) กลุ่มงานบริหารทั่วไป เป็นการปฏิบัติงานเช่นเดียวกับงานข้าราชการปฏิบัติ แต่มีระยะเวลาการปฏิบัติงานที่แน่นอนหรือมีความจำเป็นต้องมีผู้ปฏิบัติงานและต้องมีวุฒิปริญญา เช่น เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน นิติกร บุคลากร ฯลฯ

(๔) กลุ่มงานวิชาชีพเฉพาะ ต้องเป็นผู้มีคุณวุฒิเฉพาะตามที่กำหนด เนื่องจากเป็นงานที่มีลักษะกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน หรือ เป็นงานที่ต้องมีความรู้ความสามารถทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี หรือเป็นงานที่ขาดแคลน เช่น แพทย์ วิศวกร สถาปนิก เภสัชกร นักเทคนิคการแพทย์ นักฟิสิกส์รังสี นักวิชาการคอมพิวเตอร์

(๕) กลุ่มเชี่ยวชาญเฉพาะ ต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชียวชาญเฉพาะ เช่น ผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ นักวิจัย นักบิน

และพนักงานราชการพิเศษ ได้แก่ ผู้ที่มีความรู้หรือเชี่ยวชาญในระดับสูง มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ และเป็นที่ยอมรับ พนักงานราชการประเภทนี้มี ๑ กลุ่ม คือ กลุ่มงานเชี่ยวชาญพิเศษ ซึ่งอาจต้องมาทำงานในโครงการเฉพาะเนื่องจากไม่อาจหาผู้ที่เหมาะสมมาปฏิบัติงานในระยะเวลาที่แน่นอนได้ เช่น ผู้บริหารโครงการ ที่ปรึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิ ฯลฯ

---

[๑๓๖] ฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์ และคณะ, การศึกษาปรับปรุงโครงสร้างระบบแรงจูงใจและโครงสร้างระบบค่าตอบแทนของรัฐวิสาหกิจ, (กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ๒๕๔๕), หน้า ๒-๖๔.

[๑๓๗] เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓-๖๗.

[๑๓๘] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๗

เมื่อพิจารณาถึงการปฏิบัติงานของพนักงานราชการไม่มีความแตกต่างจากข้าราชการพลเรือนสามัญ ลูกจ้างประจำ หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือ เป็นการปฏิบัติตั้งแต่งานที่ไม่จำเป็นต้องใช้ความรู้ความสามารถหรือทักษะขั้นสูง ไปจนถึงงานที่มีลักษณะเฉพาะตัวหรือมีความเชี่ยวชาญพิเศษ ยิ่งกว่านั้นพนักงานราชการเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงานในระบบราชการโดยไม่จำต้องเป็นการทำงานประจำ เพราะเป็นการจ้างงานตามสัญญาจ้าง

๒.๓.๒.๔ การควบคุมความสัมฤทธิ์ผลในการทำงานด้วยระบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน

ในการปฏิบัติหน้าที่ สิ่งที่สามารถกำหนดผลสำเร็จของงานและวัดค่าความสำเร็จของงานได้ คือ การประเมินผลงาน สำหรับพนักงานราชการต้องได้รับการประเมินผลงานจากส่วนราชการ โดยแบ่งออกเป็น ๒ กรณี คือ

(๑) การประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานราชการทั่วไป สามารถประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี หรือการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อต่อสัญญาจ้าง

(๒) การประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานราชการพิเศษ ให้กระทำในกรณีการประเมินผลสำเร็จของงานตามช่วงเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้าง[๑๓๙]

หากไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงาน ถือว่าสัญญาจ้างพนักงานราชการผู้นั้นสิ้นสุด

สำหรับการควบคุมการทำงานด้วยการประเมินผลงานของพนักงานราชการจะมีลักษณะคล้ายคลึงกับการประเมินผลงานของข้าราชการพลเรือนสามัญและลูกจ้างประจำ คือ มีการประเมินผลงานปีละ ๒ ครั้ง [๑๔๐] เพื่อเลื่อนขั้นอัตราค่าตอบแทนและต่อสัญญาจ้าง ในกรณีพนักงานราชการประเภทพิเศษจะมีการประเมินผลงานจากความสำเร็จของงาน แต่มีความแตกต่างที่หากการประเมินไม่ผ่านพนักงานราชการก็ต้องออกจากการทำงาน[๑๔๑] ในขณะที่ข้าราชการพลเรือนสามัญหากผลการปฏิบัติงานต่ำกว่าเป้าหมายหรือมาตรฐานที่กำหนด ผู้บังคับบัญชาจะแจ้งผลการประเมิน ผลการพิจารณาพร้อมเหตุผลและกำหนดให้ผู้นั้นพัฒนาหรือปรับปรุงตนเองก่อน [๑๔๒] แต่สำหรับการประเมินผลงานของพนักงานรัฐวิสาหกิจได้มีการปรับเปลี่ยนระบบการประเมินผลงานจากเดิมที่ใช้ระบบการเลื่อนขั้นเงินเดือนแบบตายตัว เป็น

---

[๑๓๙] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ.๒๕๔๗ ข้อ ๑๙

[๑๔๐] กลุ่มบริหารพนักงานราชการ สำนักงาน ก.พ., ๑๐๘ คำถาม กับ พนักงานราชการ, (๒๕๕๑), หน้า ๓๗.

[๑๔๑] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ.๒๕๔๗ ข้อ ๒๐

[๑๔๒] บันทึกหลักการและเหตุผล ประกอบกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๒๐ (พ.ศ.๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๓๕ ว่าด้วยการสั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญออกจากราชการ กรณีไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล ข้อ ๔

ระบบการประเมินผลงานจากการพิจารณาจากระดับผลงาน หากการประเมินผลงานอยู่ในระดับดีก็จะได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนสูงตามไปด้วย[๑๔๓]

๒.๓.๒.๕ การกำหนดกรอบวินัยและการรักษาวินัย

ภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ.๒๕๔๗ พนักงานราชการต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขการจ้างและมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมาย และต้องรักษาวินัยอย่างเคร่งครัด หากฝ่าฝืนข้อห้ามหรือไม่ปฏิบัติตามถือว่าเป็นการกระทำผิดวินัย ต้องได้รับโทษทางวินัย[๑๔๔] โดยแบ่งการกระทำผิดวินัยออกเป็น ๒ กรณี คือ กรณีความผิดร้ายแรงและกรณีความผิดไม่ร้ายแรง ในกรณีที่พนักงานราชการถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง เช่น กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อจนเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย ละทิ้งหรือทอดทิ้งการทำงานเป็นเวลาติดต่อกันเกินกว่าเจ็ดวัน หัวหน้าส่วนราชการจะต้องจัดให้มีคณะกรรมการสอบสวนเพื่อดำเนินการสอบสวนโดยเร็ว และต้องเปิดโอกาสพนักงานราชการผู้นั้นชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม หากผลการสอบสวนปรากฏว่า พนักงานราชการนั้นกระทำความผิดอย่างร้ายแรง ให้หัวหน้าส่วนราชการมีคำสั่งไล่ออก แต่ถ้าไม่มีมูลความผิดให้สั่งยุติเรื่อง สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนให้เป็นไปตามที่ส่วนราชการกำหนด

สำหรับกรณีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ให้หัวหน้าส่วนราชการสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินค่าตอบแทน หรือลดขั้นเงินค่าตอบแทน ตามควรแก่กรณี ในการพิจารณาความผิดให้หัวหน้าส่วนราชการพิจารณาสอบสวนให้ได้ความจริงและยุติธรรมตามวิธีการที่เห็นสมควร[๑๔๕]

การกระทำความผิดทางวินัยของพนักงานราชการต่างจากข้าราชการพลเรือนสามัญและลูกจ้างประจำ กล่าวคือ ข้าราชการพลเรือนสามัญและลูกจ้างประจำ มีรูปแบบการพิจารณาความผิดที่มีลำดับขั้นตอนชัดเจน เช่น การรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบถึงกรณีที่มีการกล่าวหาหรือมีความสงสัยว่า มีการกระทำผิดวินัยในการสอบสวนจะต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ[๑๔๖] และมีมาตรการในการคุ้มครองพยาน[๑๔๗] นอกจากนี้หากมีเหตุอันควรลดหย่อนนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษได้[๑๔๘] ในกรณีกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงการพิจารณาลดโทษนั้นห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก และหากเป็นกรณีกระทำความผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษ สามารถงดโทษโดยทำทัณฑ์บน

---

[๑๔๓] ฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์ และคณะ, การศึกษาปรับปรุงโครงสร้างระบบแรงจูงใจและโครงสร้างระบบค่าตอบแทนของรัฐวิสาหกิจ, หน้า ๓-๘๔.

[๑๔๔] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ.๒๕๔๗ ข้อ ๒๒ – ๒๕

[๑๔๕] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ.๒๕๔๗ ข้อ ๒๖

[๑๔๖] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๕๑ มาตรา ๙๒ และ ๙๓

[๑๔๗] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๕๑ มาตรา ๙๘

[๑๔๘] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๕๑ มาตรา ๙๗

เป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนได้ กรณีที่ถูกลงโทษปลดออกก็ยังได้รับสิทธิในบำเหน็จบำนาญเสมือนลาออกจากราชการ[๑๔๙] ดังนั้น จะเห็นได้ว่าในกระบวนการพิจารณาลงโทษทางวินัยของพนักงานราชการมีความเคร่งครัดมากกว่าของข้าราชการพลเรือนสามัญและลูกจ้างประจำมาก เพราะหากพนักงานราชการกระทำความผิดทางวินัยร้ายแรง หัวหน้าส่วนราชการอาจมีคำสั่งไล่ออกจากราชการได้ ต่างกับข้าราชการพลเรือนสามัญที่ยังสามารถมีการพิจารณาลดโทษได้ และพนักงานราชการไม่มีบทบัญญัติให้มีเหตุลดหย่อนโทษได้อย่างข้าราชการพลเรือนสามัญและลูกจ้างประจำ อีกทั้งไม่มีรูปแบบการสอบสวนที่ชัดเจนเพราะให้อำนาจแก่หัวหน้าส่วนราชการในการพิจารณาสอบสวนตามที่เห็นสมควรซึ่งอาจเกิดฉันทาคติในการพิจารณาได้ เป็นสิ่งที่ทำให้พนักงานราชการไม่มีความแน่นอนในการพิจารณาลงโทษทางวินัย สำหรับพนักงานรัฐวิสาหกิจข้อบังคับเรื่องวินัยและการลงโทษเป็นไปตามระเบียบที่รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งบัญญัติออกมาใช้บังคับกับพนักงาน เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย มีการจัดทำประมวลข้อห้ามและข้อปฏิบัติของพนักงาน และนอกจากนี้ยังใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจที่มีหลักประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติฉบับนี้[๑๕๐]

๒.๓.๒.๖ การลดกระบวนการและขั้นตอนในการพิจารณาคำอุทธรณ์ร้องทุกข์

เมื่อมีการสอบสวนทางวินัยและมีคำสั่งยุติเรื่องหรือลงโทษทางวินัยแล้ว โดยทั่วไปจะต้องเปิดโอกาสให้ผู้ได้รับผลกระทำได้มีโอกาสอุทธรณ์ร้องทุกข์เพื่อให้มีการพิจารณาความผิดอีกครั้ง ในกรณีข้าราชการพลเรือนสามัญและลูกจ้างประจำ หากมีการกระทำผิดวินัย หรือได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือ คับข้องใจ ก็สามารถที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ได้ไม่ว่าเหตุแห่งการร้องทุกข์จะเกิดจากผู้บังคับบัญชาหรือเหตุอื่น โดยในส่วนของข้าราชการพลเรือนสามัญที่ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองข้าราชการจากอำนาจทางการเมืองหรือการกลั่นแกล้งจากผู้บังคับบัญชาเพื่อให้การดำเนินงานของส่วนราชการอยู่ภายใต้ระบบคุณธรรม ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๕๑ นอกจากจะมีการอุทธรณ์ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปแล้ว ยังได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ขึ้น เพื่อพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เรื่องร้องทุกข์โดยมีลักษณะกึ่งองค์กรตุลาการ เพื่อให้เกิดความเป็นกลางและความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจ โดยใช้หลักฟังความสองฝ่ายและการมีกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ที่แน่นอน[๑๕๑] แต่สำหรับพนักงานราชการกลับปรากฏว่า ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ.๒๕๔๗ มิได้กำหนดสิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ไว้แต่อย่างใด ทำให้เกิดปัญหาว่า พนักงานราชการจะมีสิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์หรือไม่ แต่อย่างไรก็ตาม หากมีปัญหาเกิดขึ้นก็จะมีพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายกลางบัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์เอาไว้ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ บัญญัติว่า ภายใต้บังคับมาตรา ๔๘ ในกรณีที่คำสั่ง

---

[๑๔๙] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๕๑ มาตรา ๙๖ และ ๙๗

[๑๕๐] พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓

[๑๕๑] สำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรม สำนักงาน ก.พ., ก.พ.ค. ขอตอบ, (๒๕๕๒), หน้า ๓.

ทางปกครองไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นได้ โดยยื่นต่อผู้บังคับบัญชาที่ทำคำสั่งทางปกครองภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว ดังนั้น พนักงานราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยจึงต้องดำเนินการยื่นอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาที่ทำคำสั่งทางปกครองให้เสร็จสิ้นก่อน หากไม่พอใจผลการพิจารณาอุทธรณ์ก็ยังมีสิทธิที่จะไปฟ้องต่อศาลปกครอง การที่พนักงานราชการไม่มีบทบัญญัติคุ้มครองเป็นการเฉพาะในเรื่องการอุทธรณ์ร้องทุกข์ ต้องใช้สิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อผู้บังคับบัญชาผู้ทำคำสั่ง อาจทำให้พนักงานราชการไม่กล้าใช้สิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งเพราะเกรงว่าจะมีผลกระทบต่อการทำงาน เพราะพนักงานราชการอยู่ภายใต้ระบบสัญญาจ้างอาจไม่ได้รับการพิจารณาในการต่อสัญญาจ้างได้

แต่อย่างไรก็ตามพนักงานราชการมิใช่การจ้างเพื่อมาทดแทนงานในตำแหน่งของลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว เนื่องจากมีที่มาที่แตกต่างกัน พนักงานราชการอยู่ภายการควบคุมดูแลของสำนักนายกรัฐมนตรี[๑๕๒] แต่สำหรับลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวนั้นจะอยู่ภายใต้ระเบียบกระทรวงการคลัง[๑๕๓] และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี[๑๕๔] อีกทั้งการจ้างของพนักงานราชการจะต้องจัดทำเป็นกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการเป็นระยะเวลาสี่ปีและคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการให้ความเห็นชอบ เพื่อให้สำนักงบประมาณสนับสนุนงบประมาณ โดยเบิกจ่ายงบประมาณตามประเภทรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด การจ้างลูกจ้างประจำมาจากเงินงบประมาณรายจ่าย[๑๕๕] สำหรับลูกจ้างชั่วคราวสามารถจ้างได้ทั้งจากเงินงบประมาณรายจ่ายหรือเงินนอกงบประมาณของส่วนราชการ[๑๕๖] พนักงานราชการจึงมีความแตกต่างจากระบบลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว

๒.๔ มูลเหตุที่พนักงานราชการควรมีการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองกับรัฐ

พนักงานราชการเป็นบุคลากรภาครัฐที่เพิ่งจะมีขึ้นเมื่อปี พ.ศ.๒๕๔๗ ซึ่งเป็นผลมาจากการปฏิรูประบบราชการเพื่อให้ระบบราชการมีความทันสมัยและมีการจ้างงานที่มีความยืดหยุ่นหลากหลายมากกว่าเดิม รวมทั้งเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญหรือมีความสามารถพิเศษเฉพาะ ได้มีโอกาสทำงานให้กับราชการหรือเท่ากับทำงานให้กับประเทศชาติด้วยโดยไม่ต้องตกอยู่ในระบบราชการตลอดชีวิตหรือจนกว่าจะเกษียณ สอดคล้องกับการบริหารภาครัฐแนวใหม่ที่เน้นการปรับปรุงประสิทธิภาพมีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการบริหารงานแบบมืออาชีพ การปรับปรุงโครงสร้างองค์กรของรัฐให้มีขนาดเล็กลงแต่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเหมาะสม โดยการแบ่งกลุ่มงานออกเป็นภารกิจหลักและภารกิจรอง ให้ความสำคัญต่อการบริการ

---

[๑๐๘] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗

[๑๕๓] ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ.๒๕๓๗

[๑๕๔] ระเบียบว่าด้วยการจ่ายค่าจ้างลูกจ้างส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖ ของสำนักนายกรัฐมนตรี

[๑๑๑] ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ.๒๕๓๗ ข้อ ๔

[๑๕๖] หนังสือกระทรวงการคลังที่ กค ๐๕๒๗.๖/ว๓๑ ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๒ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเรื่องการบริหารงานบุคคลลูกจ้างชั่วคราว

ประชาชนเลียนแบบความทันสมัยและวิธีการทำงานของภาคเอกชน และการสร้างวินัยในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ที่ต้องใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า และการให้ความสำคัญกับบุคลากรของรัฐไม่ว่าจะในเรื่องการฝึกอบรม ค่าตอบแทน ระบบคุณธรรม และการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการทำงาน[๑๕๗] ทำให้ระบบราชการสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และรัฐเองก็ไม่ต้องรับภาระในด้านการคลังเรื่องสวัสดิการในระยะยาว ดังเช่นการจ้างข้าราชการหรือลูกจ้างประจำ โดยพนักงานราชการจะได้รับค่าตอบแทนสูงกว่าข้าราชการและลูกจ้างประจำ แต่หากจะพิจารณาถึงสวัสดิการด้านอื่น ๆ ก็ยังได้รับน้อยกว่าข้าราชการและลูกจ้างประจำ และน้อยกว่าพนักงานรัฐวิสาหกิจทั้งในเรื่องค่าตอบแทนและสวัสดิการ ทำให้ผู้ที่สนใจจะเข้าทำงานกับภาครัฐในรูปแบบพนักงานราชการเกิดความลังเล นอกจากนี้การทำงานตามสัญญาจ้างในระยะเวลา ๔ ปี หรือตามโครงการที่จ้าง แม้จะมีข้อดีที่มีความยืดหยุ่นในการจ้างงานและไม่เป็นภาระด้านการคลังของประเทศ แต่ถ้ามองในฐานะหน่วยแรงงานอาจเรียกได้ว่า ยังไม่มีความมั่นคงในหน้าที่การงานเท่าที่ควร ซ้ำยังขาดรูปแบบการอุทธรณ์ร้องทุกข์อย่างชัดเจนต่างจากข้าราชการหรือลูกจ้างประจำ การพิจารณาโทษที่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจหัวหน้าส่วนราชการแต่เพียงฝ่ายเดียว แม้จะมีสิทธิฟ้องคดีสู่ศาลปกครองได้ ก็ต้องใช้ระยะเวลาดำเนินการที่ยาวนาน ย่อมไม่เป็นธรรมกับผู้ใต้บังคับบัญชา การรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองกับรัฐจึงเป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่นำมาสู่การปรับปรุงระบบพนักงานราชการให้มีการพัฒนาและเป็นการยอมรับฟังความคิดเห็นของลูกจ้างส่วนราชการเพื่อความเข้าใจร่วมกัน และนำไปสู่การทำงานเพื่อประเทศให้ได้ประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะการทำงานที่ให้ความสำคัญกับ “คน” เป็นการลงทุนกับทรัพยากรที่มีความคุ้มค่าที่สุด เพราะคนสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้ตลอดเวลา นอกจากนี้ ในฐานะแรงงานภาครัฐ พนักงานราชการในฐานะลูกจ้างของส่วนราชการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มตามมาตรา ๖๔ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรพ.ศ.๒๕๕๐ ไม่ต่างจากข้าราชการพลเรือนสามัญ หรือลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจและลูกจ้างในภาคเอกชน การรวมกลุ่มของพนักงานราชการจึงเป็นการให้ความสำคัญของรัฐต่อลูกจ้างในส่วนราชการ เป็นการเปิดโอกาสให้คนทำงานได้รับการยอมรับทั้งในเรื่องสิทธิเสรีภาพ การแสดงความคิดเห็น และการเล็งเห็นซึ่งคุณค่าของผู้ที่ทำงานร่วมกัน เป็นการยอมรับฟังความคิดเห็นซึ่งกันและกัน อันจะนำไปสู่การพัฒนาระบบพนักงานราชการให้ดียิ่งๆ ขึ้นไป เพราะในอนาคตพนักงานราชการจะเข้าแทนที่ระบบลูกจ้างในส่วนราชการที่มีมาแต่เดิม (ลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว) และจะเป็นกำลังหนุนให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

---

[๑๕๗] สุพจน์ ทรายแก้ว, การจัดการภาครัฐแนวใหม่, (พระนครศรีอยุธยา: โรงพิมพ์เทียนวัฒนา, ๒๕๔๕), หน้า ๑๑-๑๓.

บทที่ ๓
การรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรองของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อรัฐ

การรวมกลุ่มเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของหลักการสิทธิมนุษยชน เพื่อรับรองถึงความสำคัญของการแสดงออกทางความคิดเห็น และยังมีผลของการเพิ่มอำนาจต่อรองด้วย ไม่ว่าการทำงานในภาคเอกชนหรือภาครัฐวิสาหกิจ ต่างมีบทบัญญัติทางกฎหมายที่ให้ความสำคัญต่อการรวมกลุ่มของแรงงานทั้งสิ้น เพื่อให้มีความสอดคล้องกับแนวคิดการรวมกลุ่มแรงงานสากล แต่สำหรับแรงงานภาครัฐเพิ่งมีรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ให้เสรีภาพในการรวมกลุ่มของแรงงานภาครัฐได้ จึงต้องศึกษาต่อไปว่า การรวมกลุ่มแรงงานภาครัฐตามรัฐธรรมนูญมีแนวคิดและการดำเนินการที่สอดคล้องกับแนวคิดสากลหรือไม่ อันจะต้องศึกษาถึงหลักการและเนื้อหาของสิทธิ (๓.๑) วัตถุประสงค์ของสิทธิ (๓.๒) เพื่อวิเคราะห์ถึงแนวทางการรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรองที่เหมาะสมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (๓.๓)

๓.๑ การรวมกลุ่ม : สิทธิเสรีภาพที่ต้องกำหนดกรอบ

การที่มนุษย์เกิดมาพร้อมกับคุณค่าและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) มีอิสระเสรีในความคิด การกระทำ และการตัดสินใจของตนเองโดยไม่อยู่ในอำนาจบังคับของบุคคลใด ภายใน “ดินแดนแห่งเสรีภาพ” (Sphere of individual liberty)[๑] เพราะสิทธิเสรีภาพเป็นสิ่งที่เกิดมาพร้อมกับมนุษย์ทุกคน เป็นสิ่งที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่เกิด ตามความเชื่อทางคริสตศาสนาเชื่อว่า เป็นสิ่งที่พระเจ้ามอบให้แก่มนุษย์ทุกคน จึงไม่อาจฝ่าฝืนความประสงค์ของพระผู้เป็นเจ้าได้ เช่นเดียวกับแนวความคิดเรื่องกฎหมายธรรมชาติ ที่เชื่อว่าสิทธิเป็นสิ่งที่มีอยู่ตามธรรมชาติ และย่อมได้รับความคุ้มครอง

แต่สิทธิและเสรีภาพนั้นแท้จริงแล้วมีความหมายแตกต่างกัน

ศาตราจารย์อมร รักษาสัตย์ ให้ความหมายของสิทธิและเสรีภาพไว้ว่า[๒]

“สิทธิของประชาชน หมายความว่า ประชาชนมีสิทธิเลือกที่จะเรียกร้องให้ตนได้รับสิทธินั้นมาใช้อย่างจริงจัง โดยรัฐบาลต้องจัดบริการหรือให้ความคุ้มครองพิทักษ์รักษาให้ได้ใช้สิทธินั้นโดยชอบด้วยกฎหมาย

เสรีภาพ หมายถึง อิสระที่จะเลือกทำการใด ๆ ภายในกรอบของกฎหมายหรือเท่าที่ไม่ไปละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น ทั้งนี้ แล้วแต่บุคคลนั้นจะเลือกใช้เสรีภาพนั้นหรือไม่ก็ได้ โดยไม่ผูกมัดว่ารัฐต้องจัดให้บุคคลต้องได้ใช้เสรีภาพนั้น เพราะการใช้เสรีภาพนั้นมักจะต้องใช้ทรัพยากรและมักจะไปกระทบกระเทือนผู้อื่นหรือสิ่งขัดขวางอื่น”

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ให้ความหมายของสิทธิและเสรีภาพไว้ว่า[๓]

---

[๑] Piere Wigny, Print et droit ponty, Tome I,Bruylant, ๑๙๓๒, หน้า ๒๕๗-๒๕๘ อ้างโดย วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .๒๕๔๐, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๓), หน้า ๑๓.

[๒] อมร รักษาสัตย์, รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนพร้อมบทวิจารณ์, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), ๒๕๔๓, หน้า ๖๘.

[๓] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชนเล่ม ๓ ที่มาและนิติวิธี, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๓๘), หน้า ๓๔๘.

“สิทธิ หมายถึง อำนาจที่จะให้ผู้อื่นต้องกระทำตามหรืองดเว้นกระทำการบางอย่างตามที่เรามีสิทธิ อันเป็นการบังคับให้คนอื่นต้องกระทำตามสิทธิของเรา แต่ไม่ว่าสิทธิหรือเสรีภาพต่างก็ได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายสูงสุด

เสรีภาพ หมายถึง อำนาจที่จะกระทำการอะไรก็ได้ คือ มีอำนาจที่จะเลือกประพฤติหรือไม่ประพฤติอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งก่อให้เกิดหน้าที่ในเชิงปฏิเสธแก่ผู้อื่นที่จะไม่เข้ามารบกวนการใช้อำนาจเลือกประพฤติของเรา และในทำนองเดียวกันก็ก่อหน้าที่ให้เราไม่สามารถเข้าไปรบกวนการใช้อำนาจเลือกประพฤติของผู้อื่น”

รองศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ให้ความหมายของสิทธิและเสรีภาพไว้ว่า[๔]

“สิทธิ (Rights) คือ อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์หรือบุคคลอื่น เป็นต้นว่า อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลหนึ่งในอันที่จะเรียกร้องให้แก่ผู้อื่นอีกคนหนึ่งหรือหลายคนกระทำการบางอย่างบางประการให้เกิดประโยชน์แก่ตน

เสรีภาพ (Liberty) คืออำนาจของบุคคลในอันที่จะกำหนดตนเอง โดยอำนาจนี้บุคคลย่อมเลือกวิถีชีวิตของตนได้ด้วยตนเองตามใจปรารถนา เสรีภาพจึงเป็นอำนาจที่บุคคลมีอยู่เหนือตนเอง”

จากความหมายของสิทธิ (Right) และเสรีภาพ (Liberty) ข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า สิทธิ (Right) คือ อำนาจที่กฎหมายรับรองให้บุคคลสามารถเรียกร้องได้จากบุคคลอื่น ส่วนเสรีภาพ (Liberty) นั้น เป็นอำนาจของบุคคลในการที่จะกำหนดตนเองอย่างอิสระ แต่หากจะมองในแง่ความสัมพันธ์ของสิทธิเสรีภาพกับรัฐ คงมีเพียงศาตราจารย์อมร รักษาสัตย์ เท่านั้นที่ได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ดังกล่าวว่า รัฐบาลมีหน้าที่ในการจัดให้มีและรักษาซึ่งสิทธิของบุคคล แต่ไม่มีหน้าที่ในการจัดให้บุคคลได้ใช้เสรีภาพแต่อย่างใด

เมื่อกฎหมายได้มีการรับรองเสรีภาพอย่างใดอย่างหนึ่งให้แก่บุคคล ย่อมก่อให้เกิดหน้าที่แก่ผู้อื่นในการที่จะต้องเคารพเสรีภาพของผู้อื่นอันเนื่องมาจากการที่กฎหมายรับรองเสรีภาพให้แก่บุคคลนี้ ผู้มีเสรีภาพตามกฎหมายมีอำนาจแต่เพียงเรียกร้องให้ผู้อื่นละเว้นจากการรบกวนขัดขวางการใช้เสรีภาพของตนเท่านั้น แต่มิได้มีอำนาจตามกฎหมายที่จะเรียกร้องให้ผู้อื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งที่จะเป็นการส่งเสริมเสรีภาพของตนเอง ปัจจุบันจึงมักจะใช้คำว่า “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” ควบคู่กัน แต่อย่างไรก็ตาม สิทธิและเสรีภาพซึ่งเป็นสิ่งที่ติดตัวมาทากับมนุษย์นั้น ไม่ว่าจะเป็น สิทธิมนุษยชน สิทธิขั้นพื้นฐาน ส่วนใหญ่จะเป็น “สิทธิในเสรีภาพ” (Right of Liberty) คือ เป็นอำนาจตามกฎหมายในอันที่จะกระทำการต่าง ๆ โดยปราศจากการรบกวนขัดขวางของรัฐ[๕]

การรับรองสิทธิเสรีภาพในปัจจุบันเริ่มจากการที่ ขุนนางในประเทศอังกฤษบังคับให้พระเจ้าจอห์นลงพระนามในกฎบัตร Magna Carta ใน ค.ศ. ๑๒๑๕ ซึ่งมีสาระสำคัญ เกี่ยวกับการจำกัดการเรียกเก็บภาษีและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน กล่าวคือ พระเจ้าจอห์นจะเรียกเก็บภาษีได้ตามที่ประเพณีดั้งเดิมกำหนดไว้เท่านั้น หากจะเรียกเก็บภาษีเพิ่มต้องได้รับความเห็นชอบจากสภา (Great Council) และบทบัญญัติในมาตรา ๓๙ ที่ระบุ ห้ามการจับกุม

---

[4] วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2538), หน้า 21-22.

[5] เรื่องเดียวกัน, หน้า 25.

คุมขัง จำคุกหรือเนรเทศบุคคลอื่นโดยไม่มีการพิพากษาตัดสิน เป็นป้องกันการใช้อำนาจทางศาล โดยมิชอบของพระมหากษัตริย์ และนับตั้งแต่ศตวรรษที่ ๑๖ ต่อเนื่องศตวรรษที่ ๑๗ ซึ่งทฤษฎีรัฐสมัยใหม่ได้เริ่มก่อตัวขึ้นทำให้เกิดความเข้าใจในสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามความหมายใหม่ มีการจำกัดอำนาจของรัฐในเรื่องที่เกี่ยวกับเสรีภาพในด้านต่าง ๆ เช่น เสรีภาพในด้านศาสนาและความเชื่อ เสรีภาพจากการถูกบังคับให้เข้าร่วมในสงคราม บุคคลที่มีบทบาทสำคัญเกี่ยวกับเรื่องสิทธิเสรีภาพคือ จอห์น ลอค (John Locke) ได้เขียนหนังสือไว้ตอนหนึ่งว่า ชีวิต เสรีภาพ และกรรมสิทธิ์ เป็นสิทธิที่ติดตัวบุคคลมาตั้งแต่เกิดโดยสิทธิดังกล่าว เป็นสิทธิที่มีอยู่อย่างเท่าเทียมกันอย่างอิสระ ไม่อาจถูกยกเลิกได้โดยสัญญาประชาคม และแนวความคิดนี้เองที่นำไปสู่การประกาศสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในประเทศสหรัฐอเมริกาและในฝรั่งเศส[๖]

พัฒนาการของสิทธิเสรีภาพนั้น เริ่มปรากฏขึ้นภายหลังสงครามกลางเมืองที่เกิดจากการแตกแยกในทางศาสนา ต้องวางตนเป็นกลาง ทำให้มีการยอมรับความเห็นที่แตกต่างทางศาสนามาก นำมาสู่การปฏิรูปทางศาสนา และการยอมรับว่า การนับถือศาสนาเป็นเรื่องของปัจเจกบุคคล มิได้มีเพียงความเชื่อหรือศาสนาใดศาสนาหนึ่งเท่านั้นที่เป็นผู้ผูกขาดความจริงตามหลักศาสนา แนวความคิดดังกล่าวทำให้เกิดความมั่นคงต่อความเคารพในความเชื่อที่แตกต่างออกไปของบุคคลในสังคม[๗] ในยุคต่อมาเป็นช่วงศตวรรษที่ ๑๘ เป็นพัฒนาการของสิทธิเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ โดยให้ความสำคัญในเรื่องหลักกรรมสิทธิ์ เสรีภาพในการทำสัญญา และเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ซึ่งเกี่ยวพันมาถึงการกำหนดอัตราภาษีด้วยว่า ต้องได้รับความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนการแทรกแซงกรรมสิทธิ์หรือเสรีภาพของบุคคลจะต้องกระทำโดยกฎหมายที่บัญญัติจากตัวแทนประชาชน เสรีภาพในทางเศรษฐกิจยังรวมไปถึงความเสมอภาคในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นในด้านการถือครองที่ดินของระบบศักดินา การยกเลิกวิถีชีวิตของแรงงานทาสซึ่งผูกติดกับที่ดิน เพื่อให้คนเหล่านี้ได้มีโอกาสประกอบอาชีพทางเกษตรกรรม หรือไปเป็นคนงานในโรงงานอุตสาหกรรม ในยุคนี้อาจกล่าวได้ว่า เริ่มมีแนวความคิดด้านมนุษย์นิยมมากขึ้น กล่าวคือ มีการยกเลิกการดำเนินชีวิตของชนชั้นแรงงานที่ต้องมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ผูกติดกับผู้ครองที่ดินซึ่งเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยให้ความสำคัญกับมนุษยธรรม ขณะเดียวกับที่มนุษย์เริ่มมองว่า มนุษย์ทุกคนมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกัน พัฒนาการที่สำคัญอีกด้านคือ แนวความคิดในการมีเสรีภาพในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ เสรีภาพในการชุมนุม และเสรีภาพในการรวมกลุ่มกันเป็นสมาคมมีบทบาทมากยิ่งขึ้น เรียกได้ว่าเป็น “เสรีภาพในทางประชาธิปไตย”[๘] ประกอบกับการเติบโตทางด้านเศรษฐกิจและการศึกษาแนวใหม่ ทำให้ชนชั้นกลางเข้ามามีบทบาททางการเมืองการปกครองมากขึ้น และมีส่วนร่วมในการจัดการอำนาจรัฐ พัฒนาการลำดับต่อมาของสิทธิและเสรีภาพ คือในศตวรรษที่ ๑๙ เกิดชนชั้นกรรมาชีพขึ้นในสังคมมีผลพวงมาจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมในศตวรรษที่ ๑๘ ซึ่งชนชั้นแรงงานเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญ เนื่องจากถูกรัดเอาเปรียบ

---

[๖] เอกสารการสอนชุดวิชา การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หน่วยที่ ๑-๗,โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช นนทบุรี ๒๕๕๒, หน้า ๒-๑๓.

[๗] บรรเจิด สิงคเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, (กรุงเทพฯ:วิญญูชน, ๒๕๕๒), หน้า ๓๘.

[๘] เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๐.

จากชนชั้นนายทุน สิทธิและเสรีภาพ ในยุคก่อนไม่ว่าจะเป็นเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย สิทธิในกรรมสิทธิ์ เสรีภาพในทางศาสนานั้นไม่เพียงพอที่จะคุ้มครองชนชั้นกรรมาชีพให้ได้รับความเป็นธรรม ทำให้มีผู้ให้ความสำคัญกับสิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีพ[๙] ที่ประชาชนทุกคนจะได้รับอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็น อาหาร เสื้อผ้า ที่อยู่อาศัย การศึกษา การประกอบอาชีพ การสุขอนามัย โดยการใช้กฎหมายในการแก้ไขปัญหา ได้แก่ การจัดตั้งสหกรณ์ผู้บริโภคและสหกรณ์การผลิต การก่อตั้งสหภาพแรงงาน

การรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรจึงมีความสำคัญ เพื่อแสดงให้เห็นว่า ผู้ปกครองได้ตระหนักในสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ว่าจะเป็นสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล หรือสิทธิเสรีภาพทางสังคม เป็นการแสดงว่าสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะถูกรับรองและคุ้มครองจากรัฐ เพื่อไม่ให้รัฐลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน สิทธิและเสรีภาพที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญจึงถือได้ว่าเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (Fundamental) หรือเป็นสิทธิมนุษยชน (Human Rights) ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญของประเทศเสรีประชาธิปไตยที่มีหลักในการปกครองที่สำคัญ ๒ ประการ คือหลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐ

หลักประชาธิปไตย เป็นหลักการปกครองโดยประชาชนเป็นทั้งผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองตั้งอยู่บนรากฐานความคิดของเสรีภาพ (Liberty) และความเสมอภาค (Equality) โดยยอมรับว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย และใช้อำนาจรัฐในการปกครองประเทศผ่านการเลือกตั้ง ความชอบธรรมของการใช้อำนาจรัฐตามหลักประชาธิปไตย เกิดจากการที่ผู้มีหน้าที่ปกครองเป็นผู้ที่ทำให้เจตจำนงของประชาชนปรากฏเป็นจริง ยอมรับความหลากหลายของสังคม คือ ยอมรับในความคิดเห็นที่ขัดแย้งกัน จึงต้องรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการแสดงความคิดเห็น รับรองเสรีภาพในการชุมนุม รับรองเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคมหรือกลุ่มบุคคล การปกครองตามหลักประชาธิปไตยต้องเป็นการปกครองตามหลักเสียงข้างมาก เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจให้เป็นไปตามเจตจำนงของประชาชน โดยผ่านทางผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน

หลักนิติรัฐ หมายถึง รัฐแห่งความมีเหตุผล อันเป็นการปกครองตามเจตจำนงโดยรวมที่มีเหตุผล และมีวัตถุประสงค์เพื่อสิ่งที่ดีที่สุดสำหรับสังคมเป็นการทั่วไป[๑๐] โดยอาศัยหลักการแบ่งแยกอำนาจเพื่อสามารถควบคุม ตรวจสอบ และมีการถ่วงดุลอำนาจกัน (check and balance) เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง

ในรัฐเสรีประชาธิปไตย ต่างยอมรับว่าปัจเจกบุคคลมีอิสระของตนเองและรัฐจะต้องให้ความเคารพต่อขอบเขตของสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลด้วย เพราะการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นหลักพื้นฐานที่สำคัญ เพื่อคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

สิทธิและเสรีภาพนั้น มีได้ในหลายรูปแบบ และอาจแบ่งเป็นประเภทต่าง ๆ คือ

<u>สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล</u> อันได้แก่ ชีวิต ร่างกาย ที่จะมีความมั่นคงปลอดภัยและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย และได้รับการบัญญัติรับรองในมาตรา ๒ ของคำประกาศ

---

[๙] เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๑.

[๑๐] เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๑.

สิทธิมนุษยชนและพลเมือง ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ค.ศ.๑๗๘๙ ว่า “วัตถุประสงค์ของสังคมการเมืองทุกสังคมย่อมเป็นไปเพื่อการคุ้มครองและรักษาสิทธิตามธรรมชาติ ซึ่งไม่มีอายุความของมนุษย์ สิทธิเหล่านี้ ได้แก่ เสรีภาพ กรรมสิทธิ์ความมั่นคงปลอดภัย และการต่อต้านการกดขี่ข่มเหง”[๑๑] เป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของเสรีภาพทั้งหมด จะเห็นได้จากการการบัญญัติไว้ในกฎหมายอาญาที่ห้ามออกกฎหมายย้อนหลังอันเป็นโทษแก่บุคคล การกระทำอันเป็นการละเมิดชีวิต ร่างกายของผู้อื่นเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายอาญา บุคคลไม่ต้องรับโทษทางอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และยังมีบทบัญญัติให้บุคคลสามารถกระทำการป้องกันเหตุที่จะเกิดขึ้นแก่ตนอันมิชอบด้วยกฎหมายได้ และยังหมายความรวมถึง เสรีภาพในเคหสถาน เสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลเป็นสิ่งที่รัฐจะต้องให้ความคุ้มครอง

<u>สิทธิและเสรีภาพในทางความคิด</u> เช่น เสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพทางวิชาการ เสรีภาพในการพูด การพิมพ์ การเขียน การโฆษณา

<u>สิทธิและเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ</u> เช่น สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ สิทธิที่จะได้รับการบริการทางสาธารณสุข

<u>สิทธิและเสรีภาพในการรวมกลุ่ม</u> เช่น เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ หรือหมู่คณะอื่น

<u>สิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน</u> เช่น บทบัญญัติที่รับรองว่าบุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย บทบัญญัติที่คุ้มครองบุคคลมิให้รัฐกระทำการใด ๆ อันเป็นการรอนสิทธิหรือทำให้เสียประโยชน์อันควรมีควรได้

แม้รัฐเสรีประชาธิปไตยจะให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยได้บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นหลักประกันว่ารัฐจะไม่กระทำการอันเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่การใช้สิทธิเสรีภาพนั้นก็ต้องมีขอบเขตและถูกจำกัดได้ ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้การใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลหนึ่งไปกระทบสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น แต่การจำกัดสิทธิเสรีภาพต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ ดังจะเห็นได้จาก คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ค.ศ. ๑๗๘๙ (La Déclaration des droits de l' homme et du citoyen de ๑๗๘๙) ข้อ ๔ และข้อ ๕ ที่บัญญัติให้ การจำกัดเสรีภาพอันเป็นสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์จะกระทำได้ก็ต่อเมื่อกำหนดขึ้นเป็นกฎหมาย และจะห้ามได้ฉพาะการกระทำที่เป็นการรบกวนสังคมเท่านั้น[๑๒]

---

[๑๑] เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, <u>หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ</u>, (กรุงเทพฯ:วิญญูชน, ๒๕๔๗), หน้า ๒๗.

[๑๒] คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ข้อ ๔ “เสรีภาพ คือ ความสามารถที่กระทำการใดก็ได้ที่ไม่เป็นการรบกวนผู้อื่น ดังนั้น การใช้สิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์แต่ละคนจะมีข้อจำกัดเฉพาะที่ต้องยอมให้สมาชิกอื่นของสังคมสามารถใช้สิทธิเหล่านี้ได้เช่นเดียวกัน ข้อจำกัดที่ว่านี้ จะกำหนดขึ้นได้ก็แต่โดยบทกฎหมายเท่านั้น”

คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ข้อ๕ “มีสิทธิที่จะห้ามเฉพาะการกระทำที่รบกวนสังคมเท่านั้น สิ่งใดที่ไม่มีกฎหมายห้าม ใครจะมาห้ามไม่ให้ทำย่อมไม่ได้ และในทำนองกลับกัน บุคคลย่อมไม่ถูกบังคับให้กระทำในสิ่งที่กฎหมายไม่ได้สั่งให้กระทำ”

และในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๔๘ มาตรา ๒๙.๒ ได้บัญญัติถึงการจำกัดสิทธิเสรีภาพไว้ว่า “ในการใช้สิทธิและเสรีภาพของคนแต่ละคนจะถูกจำกัดก็แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นด้วยความมุ่งหมายเฉพาะเพื่อประกันให้มีการยอมรับและเคารพสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น เพื่อตอบสนองความเรียกร้องต้องการอันชอบธรรมของศีลธรรมอันดี ความสงบเรียบร้อย และความผาสุกของทุกคนในสังคมประชาธิปไตย” ซึ่งเงื่อนไขทางกฎหมายที่จะจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้น จะต้องมีความชัดเจนประชาชนสามารถเข้าใจได้ กฎหมายต้องมีความชัดเจนเพียงพอ มีขอบเขตที่จะสามารถตรวจสอบได้หากมีการละเมิดสิทธิเสรีภาพ และเมื่อการรวมกลุ่มเป็นสิทธิเสรีภาพที่มีความสำคัญและเป็นพื้นฐานของสิทธิมนุษยชนซึ่งได้รับการยอมรับ แต่สำหรับการรวมกลุ่มของแรงงานซึ่งอาจมีข้อจำกัดหลายประการไม่ว่าจะทางด้านเศรษฐกิจหรือสังคม ทำให้ไม่อาจใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มได้อย่างเต็มที่และต้องมีการจำกัดเสรีภาพในการรวมกลุ่มแรงงานในบางประการ รวมถึงเสรีภาพการนัดหยุดงานด้วย จึงต้องศึกษาต่อไปถึง ความจำเป็นและความสำคัญของการรวมกลุ่มของแรงงาน (๓.๑.๑) หลักการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐ (๓.๑.๒) และแนวคิดว่าด้วยความจำเป็นในการกำหนดกรอบการรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (๓.๑.๓)

๓.๑.๑ หลักทั่วไปว่าด้วยความจำเป็นและความสำคัญในการรวมกลุ่มของแรงงาน

แรงงานมีความสำคัญในการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก เพราะเป็นกำลังผลิตที่สำคัญนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงของสังคม นับแต่สมัยโบราณที่มนุษย์ดำรงชีพด้วยการล่าสัตว์เพาะปลูก โดยให้เครื่องมือที่ประกอบขึ้นเองอย่างง่าย ๆ จนมีการรวมตัวกันเป็นสังคม มีผู้นำชุมชนออกกฎเกณฑ์ระเบียบแบบแผนในการอยู่ร่วมกันของมนุษย์ การผลิตของมนุษย์ในยุคแรกจึงเป็นเพียงการผลิตเพื่อการบริโภคภายในกลุ่มของตนเท่านั้น จนกระทั่งเกิดการนำทาสมาใช้งาน ทาสไม่ได้รับค่าตอบแทนเป็นเงิน แต่จะได้รับอาหาร เสื้อผ้า ที่อยู่อาศัยจากนายจ้าง และอยู่ภายใต้อำนาจปกครองและบังคับบัญชาอย่างเด็ดขาดของนายจ้าง ทาสไม่สามารถแสดงความคิดเห็นหรือโต้แย้งนายจ้าง มีหน้าที่ทำตามคำสั่งของนายจ้างเท่านั้น ผลผลิตที่ได้จากการทำงานของทาสก็ตกเป็นของนายจ้างโดยที่ทาสจะไม่ได้รับค่าตอบแทนจากการทำงานแต่อย่างใด ทาสจึงมีลักษณะแตกต่างจากมนุษย์ในปัจจุบันที่มีสิทธิเสรีภาพมากกว่า การปกครองของนายจ้างที่มีต่อทาสสามารถกระทำได้ตามความพอใจ เนื่องจากทาสในสมัยนั้นเป็นเพียงสินค้าประเภทหนึ่งที่สามารถซื้อขายหรือยกให้แก่กันได้ ทำให้เกิดการแบ่งชนชั้นระหว่างเจ้าของที่ดินกับทาส โดยเจ้าของที่ดินเป็นนายและทาสเป็นผู้รับใช้ เป็นสมบัติของนายจ้าง[๑๓]

ต่อมาเมื่อเกิดสังคมศักดินาขึ้นในยุโรปสมัยกลาง ผลผลิตทางการเกษตรมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก โดยมีเจ้าของที่ดินเป็นผู้มีตำแหน่งทางราชการและได้รับพระราชทานที่ดินจากพระมหากษัตริย์หรือได้รับมรดกที่ดินสืบทอดกันมา คนงานในการทำการเกษตรในสมัยนี้ต่างจากระบบทาส แต่ก็มีสภาพความเป็นอยู่ที่คล้ายคลึงกัน คือต้องทำตามคำสั่งของเจ้าของที่ดินและต้องมอบผลผลิตจากการเกษตรทั้งหมดให้กับเจ้าของที่ดิน ไม่มีโอกาส

---

[๑๓] ธีระ ศรีธรรมรักษ์, กฎหมายแรงงาน, แสงจันทร์การพิมพ์ ๒๕๓๐, หน้า ๒.

ได้เป็นเจ้าของที่ดิน นอกจากนี้ยังต้องทำงานสืบทอดกันตลอดไปในที่ดินผืนเดียวกันนั้น และอยู่ภายใต้ข้อกำหนดอย่างเดียวกัน เมื่อระบบศักดินาเสื่อมอำนาจลง จึงเกิดการจ้างงานขึ้นเป็นแรงงานแบบใหม่ เรียกว่า แรงงานช่างฝีมือ (Craft-man)ซึ่งชาวตะวันตกในปัจจุบันจะมีนามสกุลที่แสดงถึงความเป็นช่างฝีมือตั้งแต่สมัยบรรพบุรุษ เช่น ตระกูลช่างทำทอง (Gold smith) ตระกูลช่างทำเหล็ก (Iron smith) ช่างไม้ (Carpenter) ช่างทำรองเท้า (Shoesmaker) ซึ่งจะมีความชำนาญในวิชาชีพแขนงต่าง ๆ เช่น ช่างทอผ้า ช่างแกะสลัก มีเครื่องมือประกอบอาชีพและสามารถทำงานในบ้านเรือนของตนเองโดยไม่ต้องมีนายจ้างหรือคนกลาง สามารถขายสินค้าให้กับลูกค้าได้โดยตรง และมีช่างฝึกหัด (Apprentice) เป็นลูกมือในการช่วยผลิตสินค้า แม้ไม่ได้รับค่าจ้างแต่จะได้รับอาหาร ที่พัก เสื้อผ้าและวิชาชีพติดตัว เมื่อจบการฝึกหัดจะได้รับเอกสารรับรองการฝึกหัดงานเพื่อจะสามารถประกอบอาชีพที่ได้รับการฝึกหัดมาได้ เรียกว่า (Journey man) ซึ่งถือได้ว่า เป็นช่างฝีมือแล้ว มีสิทธิทำงานและรับค่าจ้างจากนายจ้าง สามารถเก็บเงินจากค่าจ้างมาเปิดกิจการของตนเองได้ ช่างฝีมือมีความสำคัญอย่างยิ่งในการกำหนดสภาพเศรษฐกิจและสภาพการจ้าง กำหนดคุณภาพสินค้า ราคา มีการริเริ่มวางกฎเกณฑ์ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นคุณสมบัติของผู้ทำงานหรืออัตราค่าจ้าง ซึ่งต่อมาได้พัฒนาจนกลายเป็นสมาคมลูกจ้าง

เมื่อระบบเศรษฐกิจและสังคมมีการขยายตัวมากขึ้น การทำงานของแรงงานช่างฝีมือก็เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงจากการที่มีเครื่องมือประกอบอาชีพของตนเอง ลงทุนซื้อวัถุดิบด้วยตนเอง และผลิตสินค้าในบ้านของตนเอง มาเป็นการทำงานให้กับผู้ว่าจ้าง โดยผู้ว่าจ้างจะทำหน้าที่ในการจัดหาวัตถุดิบ เครื่องมืออุปกรณ์การผลิต และสถานที่ในการผลิตสินค้า ความต้องการบริโภคสินค้าที่มีมากขึ้น ทำให้ต้องการผลิตสินค้าต้องมีการขยายตัวมากยิ่งขึ้น การผลิตในครัวเรือนเริ่มไม่เพียงพอต่อความต้องการ ในช่วงปี ค.ศ. ๑๗๖๐ – ๑๘๐๐ เป็นยุคการปฏิวัติอุตสาหกรรม ผลจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมในยุโรปและสหรัฐอเมริกาก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพเศรษฐกิจและสังคม การกำเนิดโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อผลิตสินค้าตอบสนองความต้องการของการตลาด ทำให้ประเทศอุตสาหกรรมเหล่านั้นต้องการวัตถุดิบในการผลิต การนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการผลิตรูปแบบการจ้างงานจึงมีการเปลี่ยนแปลงเข้าสู่ระบบของโรงงานอุตสาหกรรม มีการนำเครื่องจักรกลมาใช้แทนแรงงานมนุษย์เพื่อเพิ่มกำลังการผลิต เปลี่ยนรูปแบบจากการทำการเกษตรแบบครอบครัวเป็นการใช้เครื่องจักรกลมากขึ้น นายจ้างมีอำนาจบังคับบัญชาควบคุมการทำงานของลูกจ้าง ก่อให้เกิดการใช้แรงงานที่ไม่เหมาะสม การใช้แรงงานเด็ก แรงงานสตรี หรือสตรีมีครรภ์ การจ่ายค่าจ้างที่ไม่เป็นธรรม สภาพการทำงานที่เป็นอันตรายต่อสุขอนามัยของลูกจ้าง สภาพการจ้างดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหากับผู้ใช้แรงงานอย่างมาก เพราะอำนาจบังคับบัญชาทุกอย่างอยู่ที่นายจ้างทั้งสิ้น

จนกระทั่งนายโรเบิร์ต โอเว่น (Robert Owen) เจ้าของโรงงานทอผ้าชาวสก็อตแลนด์ นายจ้างคนแรกที่ให้ความสำคัญกับสภาพความเป็นอยู่ของผู้ใช้แรงงาน โดยเข้าปรับปรุงสภาพการทำงานของผู้ใช้แรงงานแทนที่การที่จะมุ่งแต่พัฒนาเรื่องเครื่องจักรกลหรือเทคโนโลยีในการผลิต จากแนวความคิดนี้เองที่นำไปสู่การบริหารบุคคล มีการจัดตั้งองค์กรที่เด่นชัดขึ้น มีการวางมาตรฐานในการทำงาน การกำหนดชั่วโมงการทำงานให้มีความชัดเจนแน่นอน ซึ่งเป็นการเริ่มต้น

การให้ความสำคัญกับผู้ใช้แรงงาน[๑๔] ซึ่งได้มีการออกกฎหมายควบคุมการใช้แรงงานเป็นครั้งแรก โดยประเทศอังกฤษได้ออกกฎหมายศีลธรรมและอนามัย ปี ค.ศ.๑๘๐๒[๑๕] เนื่องจากสภาพในโรงงานไม่ถูกสุขลักษณะ เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษมีผลต่อสุขภาพของคนงาน ก่อให้เกิดโรคระบาดขึ้นในโรงงานหลายแห่ง เพื่อห้ามมิให้คนงานฝึกหัดทำงานตอนกลางคืนและกำหนดระยะเวลาการทำงานไม่เกินวันละ ๑๒ ชั่วโมง ต่อมาประเทศอังกฤษได้ออกกฎหมายอีกหลายฉบับเพื่อคุ้มครองการใช้แรงงานเด็กและแรงงานหญิง เช่น กฎหมายจำกัดการใช้แรงงานเด็ก กฎหมายกำหนดการใช้แรงงานหญิงและเด็กทำงานสูงสุดไม่เกินวันละ ๑๐ ชั่วโมง นอกจากนี้ยังออกกฎหมายปรับปรุงพระราชบัญญัติโรงงานและสถานประกอบกิจการ เพื่อคุ้มครองการทำงานของหญิงและเด็ก รวมถึงการคุ้มครองสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน

ในประเทศเยอรมัน มีการออกกฎหมายเพื่อจำกัดการใช้แรงงานเด็กและกำหนดระยะเวลาในการทำงาน โดยห้ามมิให้เด็กอายุต่ำกว่า ๑๒ ปีทำงาน กฎหมายคุ้มครองแรงงานห้ามทำงานวันอาทิตย์และกำหนดการใช้แรงงานหญิงไม่เกินวันละ ๑๑ ชั่วโมง

ประเทศอื่น ๆ ในทวีปยุโรปและสหรัฐอเมริกา ได้มีการออกกฎหมายคุ้มครองการทำงาน การจำกัดการใช้แรงงานหญิงและเด็กตลอดจนกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองความปลอดภัยในการทำงานของลูกจ้างเช่นกัน

การใช้อำนาจต่อรองระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเริ่มมีมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามอำนาจต่อรองของลูกจ้างแต่ละคน (bargaining power) ที่มีต่อนายจ้างย่อมแตกต่างกัน ลูกจ้างที่มีฝีมือแรงงานย่อมมีอำนาจในการต่อรองมากกว่าลูกจ้างแรงงานทั่วไป และการที่ลูกจ้างเพียงคนเดียวจะเข้าไปต่อรองกับนายจ้างไม่ว่าจะเรื่องผลประโยชน์หรือสวัสดิการก็มักจะไม่ประสบความสำเร็จ การรวมกลุ่มของลูกจ้างจึงย่อมมีความสำคัญที่จะทำให้มีอำนาจต่อรองต่อนายจ้างมากขึ้น การเจรจาต่อรองโดยตัวแทนของลูกจ้างทั้งหมดหรือส่วนใหญ่จะได้รับการยอมรับจากนายจ้างและมักประสบความสำเร็จ ทำให้เกิดการรวมตัวกันของลูกจ้างเพื่อก่อตั้งสหภาพแรงงาน (Trade Union, Labour Union, Union, Labour Oganisation) อันเป็นองค์การที่ลูกจ้างสมัครใจร่วมกันก่อตั้งขึ้นและดำเนินการในรูปแบบประชาธิปไตย เพื่อให้เป็นตัวแทนของลูกจ้างในการเจรจาต่อรองกับนายจ้างได้รับประโยชน์ในเรื่องเกี่ยวกับสภาพการจ้าง เป็นศูนย์รวมความคิดเห็นของลูกจ้างที่จะแสดงต่อสถาบันทางสังคมอื่น ๆ และต่อรัฐ[๑๖] การรวมตัวเป็นสหภาพแรงงานนอกจากจะทำให้ลูกจ้างมีอำนาจในการต่อรองหรือปกป้องผลประโยชน์ของตนมากขึ้นเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ไม่ว่าจะเป็นชั่วโมงการทำงาน สวัสดิการ ค่าจ้าง สิ่งแวดล้อมในการทำงาน เป็นต้น สหภาพแรงงานยังสามารถเป็นผู้เรียกร้องเพื่อให้รัฐกำหนดนโยบายต่าง ๆ เกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานด้วย

ในปี ค.ศ. ๑๙๑๙ ได้มีการก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือ ILO (International Labour Organization) ที่กรุงเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ เพื่อวางมาตรการคุ้มครองแรงงานและการใช้แรงงานของประเทศสมาชิกต่าง ๆ ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

---

[๑๔] เสถียรภาพ พันธุ์ไพโรจน์, การพนักงานแรงงานสัมพันธ์, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๒), หน้า ๒๒.

[๑๕] เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๓.

[๑๖] เกษมสันต์ วิลาวรรณ, หลักการ กฎหมาย และการบริหารแรงงานสัมพันธ์, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๑), หน้า ๑๔๕-๑๔๗.

ประเทศที่ให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาใด ๆ ต้องปรับปรุงกฎหมายของตนให้สอดคล้องกับอนุสัญญานั้นหรือตราพระราชบัญญัติให้ใช้อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเป็นกฎหมายภายในของตน

ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๕๐ เป็นต้นมา เริ่มมีการให้ความสำคัญกับทรัพยากรบุคคลมากขึ้น มีการยอมรับว่ามนุษย์มีความสำคัญมากกว่าเครื่องจักร การเปิดโอกาสให้ผู้ใช้แรงงานมีส่วนร่วมในการทำงานมากขึ้น การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

สำหรับประเทศในภูมิภาคเอเชีย วิวัฒนาการด้านแรงงานจะล่าช้ากว่าประเทศในยุโรปและสหรัฐอเมริกา เพราะการขยายตัวทางอุตสาหกรรมเกิดขึ้นในภายหลัง แต่ก็ได้มีการออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองแรงงาน กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน การเจรจาต่อรอง และการระงับข้อพิพาท[๑๗]

การรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรองของแรงงานจึงมีความจำเป็นและสำคัญในการต่อรองระหว่างแรงงานกับนายจ้าง ช่วยสร้างความเข้มแข็งให้กับลูกจ้างและมีการบัญญัติรับรองความจำเป็นและสำคัญนี้ไว้ใน หลักสากลและกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ (๓.๑.๑.๑) และกฎหมายภายใน (๓.๑.๑.๒)

๓.๑.๑.๑ หลักสากลและกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศว่าด้วยการรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรอง

การรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรองมีความสำคัญต่อผู้ใช้แรงงาน เพราะเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพของลูกจ้างที่นำมาใช้เพื่อเรียกร้องสิทธิประโยชน์ต่างๆ เพื่อยกระดับสวัสดิการ สภาพการจ้าง สภาพสถานประกอบการ และค่าจ้างที่มีความเป็นธรรม ไม่อยู่ภายใต้การกดขี่ของนายจ้างโดยปราศจากการใช้อำนาจต่อรอง การรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรองได้รับการยอมรับทั้งในระดับสากลและระดับประเทศ ทั้งในหลักสิทธิมนุษยชน (ก) หลักการสากลตามอนุสัญญาและข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) (ข) เพราะเป็นหลักพื้นฐานที่สำคัญในการอยู่ร่วมกันของมนุษย์ในการถ้อยทีถ้อยอาศัยและการพึ่งพากัน รวมถึงการเคารพในกันและกัน

(ก) หลักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

หลักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศยอมรับความสำคัญของการรวมกลุ่มแรงงานและการเจรจาต่อรอง โดยได้บัญญัติรับรองไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยหลักสิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights หรือ UDHR)

ในคำปรารภของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้รับรองการมีศักดิ์ศรีประจำตัวมนุษย์และสิทธิซึ่งเสมอกัน การได้รับความคุ้มครองโดยหลักนิติธรรม ถ้าไม่พึง

---

[๑๗] ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล, กฎหมายแรงงาน, (กรุงเทพฯ: รามคำแหง, ๒๕๒๔), หน้า ๕-๖.

ประสงค์ให้มนุษย์ต้องถูกบีบบังคับให้หาทางออกเชื่อมั่นในสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ในศักดิ์ศรีและคุณค่าในตัวบุคคล[๑๘] โดยได้ประกาศให้มนุษย์ทั้งหลายเกิดมามีอิสระและเสมอภาคกันในเกียรติศักดิ์และสิทธิ ต่างมีเหตุผลและมโนธรรม และควรปฏิบัติต่อกันด้วยเจตนารมณ์แห่งภราดรภาพ[๑๙] ให้ทุกคนมีสิทธิในอิสรภาพแห่งความเห็นและการแสดงออกสิทธินี้รวมถึงอิสรภาพในการที่จะถือเอาความเห็นโดยปราศจากการสอดแทรก และที่จะแสวงหา รับ และแจกจ่ายข่าวสารและความคิดเห็นไม่ว่าโดยวิธีใด ๆ และโดยไม่คำนึงถึงเขตแดน[๒๐] และในส่วนของการรวมกลุ่มแรงงานได้บัญญัติให้ทุกคนมีสิทธิที่จะจัดตั้ง และที่จะเข้าร่วมสหพันธ์กรรมกร เพื่อความคุ้มครองแห่งผลประโยชน์ของตน[๒๑]

<u>กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง</u>

(International Covenant on Civil and Political Rights หรือ ICCPR**)**

รับรองสิทธิต่าง ๆ ให้เป็นสิทธิจากศักดิ์ศรีประจำตัวบุคคล[๒๒] เช่น เสรีภาพทางความคิด เสรีภาพในการแสดงออก สิทธิในการชุมนุมอย่างสงบ ซึ่งการจะจำกัดสิทธินี้นอกเหนือจากที่เป็นไปตามกฎหมายและจำเป็นแก่สังคมประชาธิปไตยเพื่อผลประโยชน์ทางความมั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรม หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นไม่ได้[๒๓] และยังได้รับรองเสรีภาพในการสมาคม การก่อตั้งหรือการเข้าร่วมสหภาพแรงงานเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตน การจะจำกัดเสรีภาพนี้กระทำได้เพื่อผลประโยชน์ทางความมั่นคงของชาติหรือความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อย การคุ้มครองสาธารณสุขหรือการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น แต่ยกเว้นในกรณีของเจ้าหน้าที่ในกองทัพและตำรวจ[๒๔] ซึ่งประเทศไทยเข้าเป็นภาคีโดยการภาคยานุวัติ[๒๕] และมีผลบังคับกับประเทศไทยตั้งแต่เดือนมกราคม พ.ศ.๒๕๔๔

<u>กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม</u>

บัญญัติรับรองสิทธิที่จะก่อตั้งสหภาพแรงงานและเข้าร่วมสหภาพแรงงานตามที่ตนเลือก เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของตน ทั้งนี้โดยขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ขององค์การที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ห้ามจำกัดการใช้สิทธินี้ นอกจากที่ได้กำหนดโดยกฎหมายและที่จำเป็นในสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์ของความมั่นคงแห่งชาติ

---

[๑๘] บางส่วนจากคำปรารภของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน แปลและเรียบเรียงโดยคณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนและสันติภาพ องค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO), ศราวุฒิ ปทุมราช, <u>สิทธิมนุษยชน รวบรวมสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่สำคัญ</u>, มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท(กรุงเทพ: ๒๕๔๔) หน้า ๓-๑๗.

[๑๙] ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ ๑

[๒๐] ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ ๑๙

[๒๑] ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ ๒๓

[๒๒] บางส่วนจากคำปรารภของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน แปลและเรียบเรียงโดยคณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนและสันติภาพ องค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO), ศราวุฒิ ปทุมราช, สิทธิมนุษยชน รวบรวมสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่สำคัญ, หน้า ๒๑-๕๙

[๒๓] กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๒๑

[๒๔] กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๒๒

[๒๕] เป็นวิธีการเข้าเป็นภาคีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาที่จะลงนามหรือให้สัตยาบันได้ เพราะสนธิสัญญาหรือกฎหมายนั้นมีผลบังคับใช้แล้ว โดยการทำหนังสือแสดงความจำนงต่อองค์การสหประชาชาติว่า ต้องการผูกพันตามสนธิสัญญาฉบับนั้น

หรือความสงบเรียบร้อยของส่วนรวม หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น และรวมไปถึงสามารถจัดตั้งสหพันธ์หรือสมาพันธ์แห่งชาติ และสิทธิของสมาพันธ์แห่งชาติที่จะก่อตั้งหรือเข้าร่วมกับองค์การสหภาพแรงงานระหว่างประเทศ การดำเนินการของสหภาพแรงงานไม่ขึ้นอยู่กับการจำกัดใด นอกจากที่ได้กำหนดโดยกฎหมายและซึ่งจำเป็นในสังคมประชาธิปไตยเพื่อประโยชน์ของความมั่นคงแห่งชาติ หรือความสงบเรียบร้อยของส่วนรวม หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น และสามารถใช้สิทธิในการนัดหยุดงานได้ หากไม่ขัดต่อกฎหมายภายในประเทศ รัฐภาคีต้องมีบทบาทในการให้หลักประกันสิทธิในการก่อตั้ง การเข้าร่วมในสหภาพแรงงาน รวมไปถึงสิทธินัดหยุดงานด้วย แต่อย่างไรก็ตามอาจมีข้อยกเว้นการใช้สิทธิได้ ในกรณีของทหารหรือตำรวจหรือฝ่ายบริหารของรัฐ[๒๖]

อนุสัญญาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women หรือ CEDAW)

การเลือกปฏิบัติต่อสตรีเป็นการขัดต่อหลักการความเสมอภาคแห่งสิทธิและการเคารพต่อเกียรติศักดิ์ของมนุษย์ และคำนึงถึง การที่สตรีมีส่วนช่วยอย่างสาคัญต่อสวัสดิการของครอบครัวและต่อพัฒนาการของสังคม โดยได้รับรองสิทธิแก่สตรีให้เสมอภาคกับบุรุษเพื่อขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในด้านที่เกี่ยวกับการเมืองและทั่วๆ ไปของประเทศ ให้มีสิทธิในการเลือกตั้งและการลงประชามติ และการมีสิทธิที่จะได้รับเลือกตั้งเข้าไปในองค์กรที่มีการเลือกตั้งอย่างเปิดเผย มีสิทธิเข้าร่วมในการวางแผนนโยบายรัฐบาลและการดำเนินการตามนโยบายนั้น และที่สำคัญคือ มีสิทธิในการเข้าร่วมในองค์การและสมาคมที่ไม่ได้เป็นของรัฐบาลที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับความเป็นอยู่ทั่วๆ ไป และที่เกี่ยวกับการเมืองของประเทศ[๒๗]

(ข) หลักการสากลตามอนุสัญญาและข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO)

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization:ILO) ให้ความสำคัญกับการรวมกลุ่มของแรงงานประเภทต่าง ๆ ทั้งนี้เพราะการรวมกลุ่มแรงงานเป็นเสรีภาพในการสมาคมซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งของสิทธิมนุษยชน (human right) เพื่อให้แรงงานสามารถปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์ของตนโดยการเจรจาต่อรองกับนายจ้าง และเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างไตรภาคี (tripartite structure) อันประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายรัฐบาล ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง และผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ดังจะเห็นได้จากการที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศมีความพยายามที่จะออกอนุสัญญาเกี่ยวกับเสรีภาพในการสมาคมมาตั้งแต่มีการก่อตั้งในปี ค.ศ.๑๙๑๙ โดยได้กำหนดไว้ในข้อบังคับขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและยังกำหนดให้มีเป้าหมายส่วนหนึ่งตามอารัมภกถาของส่วนที่ ๑๓ ของสนธิสัญญาแวร์ซายที่ได้กล่าวถึงการรับรองหลักการในเรื่องเสรีภาพในการสมาคมด้วย[๒๘] จนกระทั่งในการประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour

---

[๒๖] กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ข้อ ๘

[๒๗] อนุสัญญาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ ข้อ ๗

[๒๘] นิคม จันทรวิทูร, ประเทศไทยกับประมวลกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ, หน้า ๔๔.

Conference) ครั้งที่ ๓ เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ค.ศ.๑๙๒๑[๒๙] ณ กรุงเจนีวา ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ จึงได้มีมติรับข้อเสนอบางประการเกี่ยวกับสิทธิในการรวมตัวกันของคนงานในภาคเกษตรกรรม คือ อนุสัญญาฉบับที่ ๑๑ ว่าด้วยสิทธิการรวมตัวกันเป็นสมาคมในกิจการภาคเกษตรกรรม โดยอนุสัญญาฉบับนี้ให้หลักประกันสิทธิคนงานในการรวมตัวกันเป็นสมาคม โดยระบุให้มีสิทธิเช่นเดียวกับคนงานในภาคอุตสาหกรรม แต่อย่างไรก็ตามในขณะนั้นยังไม่มีมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การรวมกลุ่มของคนงานแต่อย่างใด จนกระทั่งในปี ค.ศ.๑๙๔๔ ที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ณ เมืองฟิลาเดลเฟีย ประเทศสหรัฐอเมริกา[๓๐] ได้ออกปฏิญญาแห่งฟิลาเดลเฟีย (the Declaration of Philadelphia) ยืนยันหลักการสำคัญของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และการสมาคมเป็นปัจจัยที่จำเป็นที่สุดของความเจริญก้าวหน้าที่ยั่งยืน (freedom of expression and of association are essential to sustained progress) และในเวลาต่อมาจึงได้มีอนุสัญญาและข้อแนะเกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคมขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ดังนี้

<u>อนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมกันเป็นสมาคม ค.ศ. ๑๙๔๘ (Convention No.๘๗ concerning Freedom of Association and Protection of the Right to Organise)</u>

อนุสัญญาฉบับนี้เกิดจากการยอมรับถึงความสำคัญของเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมกันเป็นสมาคม โดยให้จัดทำในรูปแบบของอนุสัญญาเพื่อเป็นวิธีการที่จะนำไปสู่การปรับปรุงสภาวะการณ์แรงงานและการสถาปนาสันติภาพ[๓๑]

โดยได้วางหลักการสำคัญเรื่องการรวมตัวกันเป็นสมาคมของผู้ใช้แรงงาน โดยกำหนดให้การรวมตัวกันเป็นสมาคมเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ผู้ใช้แรงงานสามารถกระทำได้ทั้งนายจ้างและลูกจ้างมีสิทธิก่อตั้งและเข้าร่วมในองค์การใด ๆ ได้ตามความสมัครใจ และไม่ต้องขออนุมัติจากบุคคลใด[๓๒] ทั้งยังมีอิสระในการเลือกที่จะเข้าร่วมกับสมาคมโดยไม่มีเงื่อนไขหรืออุปสรรคในทางกฎหมาย ให้นายจ้างและลูกจ้างสามารถกำหนดกฎเกณฑ์และข้อบังคับของสมาคมได้เอง สามารถเลือกตัวแทนได้อย่างอิสระ สามารถบริหารจัดการและให้มีการจัดทำกิจกรรมของสมาคมได้ ทั้งจะต้องได้รับการปกป้องจากการแทรกแซงของรัฐบาลในการจำกัดสิทธิหรือกีดขวางการดำเนินการตามกฎหมายของสมาคม[๓๓] และสมาคมได้รับความคุ้มครองที่จะไม่ถูกยุบ

---

[๒๙] กิตติพงษ์ หังสพฤกษ์, <u>กฎหมายแรงงานและอุตสาหกรรมขั้นสูง หน่วยที่ ๙-๑๕</u>, (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๓), หน้า ๙-.๗.

[๓๐] เรื่องเดียวกัน, หน้า ๙-๗.

[๓๑] จิตตรา หิรัญอัศว์, <u>การเจรจาต่อรอง แปลจาก Collective Bargaining : A Workers's Education Manual International Labour Office Geneva</u> , หน้า ๒๕๑.

[๓๒] อนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมกันเป็นสมาคม พ.ศ. ๑๙๘๔ มาตรา ๒

[๓๓] อนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมกันเป็นสมาคม พ.ศ. ๑๙๘๔ มาตรา ๓

หรือสั่งพักการดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ[๓๔] และยังให้สิทธิแก่นายจ้างและลูกจ้างในการก่อตั้งและเข้าร่วมกับสมาคมขององค์กรระหว่างประเทศ[๓๕] แต่อย่างไรก็ตามการใช้สิทธิตามอนุสัญญาฉบับนี้ ก็ยังต้องอยู่ภายใต้กฎหมายภายในของแต่ละประเทศด้วย จะเห็นได้ว่าอนุสัญญาฉบับนี้ให้หลักประกันที่เป็นการคุ้มครองการจัดตั้งสหภาพแรงงานของลูกจ้าง โดยกำหนดมิให้รัฐเข้าไปก่อให้เกิดอุปสรรคแก่สหภาพในการใช้สิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้เสรีภาพของบุคคลในอันที่จะใช้สิทธิทางด้านสหภาพแรงงาน ซึ่งขึ้นอยู่กับเสรีภาพของพลเมือง โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้มุ่งเน้นในเรื่องเสรีภาพของพลเมืองในการรวมตัวกันเป็นอย่างมาก จนกระทั่งมีมติรับรองเรื่องนี้ในปี ค.ศ.๑๙๗๐ ซึ่งสิทธิของประชาชนในการรวมตัวกันนี้รวมไปถึงการที่บุคคลจะไม่ต้องถูกจับกุมหรือควบคุมตัว บุคคลจะต้องมีเสรีภาพในการรวมตัวกัน มีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นโดยไม่มีการแทรกแซง และได้รับการพิจารณาคดีในชั้นศาลอย่างยุติธรรม รวมไปถึงการคุ้มครองทรัพย์สินของสหภาพด้วย[๓๖]

อนุสัญญาฉบับนี้ได้กำหนดสิทธิของนายจ้างและลูกจ้างในการจัดตั้งองค์กรของนายจ้างและลูกจ้างได้อย่างอิสระและไม่ถูกขัดขวาง ซึ่งไม่เฉพาะในภาคเอกชนเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงในภาครัฐด้วย ยกเว้นทหารและตำรวจ โดยถือเป็นดุลยพินิจของแต่ละประเทศที่ให้สัตยาบันว่าจะพิจารณาว่าควรให้สิทธิหรือไม่หรือภายใต้ขอบเขตเพียงใด[๓๗]

ในส่วนของการคุ้มครองสิทธิในการก่อตั้งสมาคม อนุสัญญาฉบับนี้ได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกซึ่งอนุสัญญาฉบับนี้มีผลใช้บังคับต้องมีมาตรการตามความจำเป็นและเหมาะสมที่จะอำนวยให้ลูกจ้างและนายจ้างใช้สิทธิก่อตั้งสมาคมได้อย่างเสรีด้วย[๓๘]

สำหรับสิทธิในการนัดหยุดงานนั้น มิได้มีข้อกำหนดในอนุสัญญาฉบับนี้ แต่คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเสรีภาพในการจัดตั้ง ได้ให้ข้อพิจารณาประการหนึ่งว่า “สิทธิการนัดหยุดงานโดยลูกจ้างและองค์กรของเขาได้รับการยอมรับโดยทั่วไปว่าเป็นวิธีการปกป้องผลประโยชน์ในอาชีพของเขาเอง” และยังเห็นว่า ข้อจำกัดในการนัดหยุดงานสามารถกระทำได้ในกรณีลูกจ้างภาครัฐบาลและสำหรับกิจการที่จำเป็น หรือกรณีมีเหตุฉุกเฉินหรือจนกว่าจะผ่านขั้นตอนต่าง ๆ ที่กำหนดวางไว้แล้ว[๓๙]

นอกจากนี้ในเรื่องของการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ซึ่งมีหลายประเทศได้กำหนดข้อห้ามมิให้สหภาพแรงงานยุ่งเกี่ยวกับการเมือง ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นข้อห้ามที่มีความหมายกว้างมากจนไม่สามารถกำหนดขอบเขตได้อย่างชัดเจน ในเรื่องนี้องค์คณะที่ปรึกษาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ให้ข้อคิดไว้ว่า “การกำหนดข้อห้ามโดยทั่วไปน่าจะไม่สอดคล้องกับหลักของอนุสัญญาและดูจะใช้ไม่ได้ในทางปฏิบัติ การจะพิจารณาว่า สหภาพ

---

[๓๔] อนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมกันเป็นสมาคม พ.ศ. ๑๙๘๔ มาตรา ๔

[๓๕] อนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมกันเป็นสมาคม พ.ศ. ๑๙๘๔ มาตรา ๕

[๓๖] นิคม จันทรวิทูร, ประเทศไทยกับประมวลกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ, หน้า ๔๖.

[๓๗] Nicolas Vaitic, Internationaln Labour Law, หน้า ๘๒.

[๓๘] อนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมกันเป็นสมาคม พ.ศ. ๑๙๘๔ มาตรา ๑๑

[๓๙] นิคม จันทรวิทูร, ประเทศไทยกับประมวลกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ, หน้า ๔๙.

แรงงานยุ่งเกี่ยวกับการเมืองจนเป็นผลเสียต่อการดำเนินงานของสหภาพแรงงานหรือไม่นั้น ควรให้ศาลเป็นผู้พิจารณา”[๔๐]

อนุสัญญาฉบับที่ ๙๘ ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวกันและการร่วมเจรจาต่อรอง ค.ศ.๑๙๔๙ (Convention No.๙๘ concerning the Application of the Principle of the Right to Organise and to Bargain Collectively)

อนุสัญญาฉบับนี้ มีหลักการที่สำคัญในเรื่องการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกันตามอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ อย่างเป็นอิสระ ไม่ถูกเลือกปฏิบัติหรือมีความลำเอียงจากการที่ลูกจ้างเข้าร่วมกับสหภาพแรงงาน โดยลูกจ้างจะต้องได้รับความคุ้มครองที่เท่าเทียมกันในการกระทำที่เป็นปฏิปักษ์ต่อสหภาพแรงงาน หรือโดยบุคคลอื่นๆ และลูกจ้างจะต้องได้รับความคุ้มครองจากการจ้างตามเงื่อนไขของการเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมสหภาพ[๔๑] และประเทศสมาชิกต้องส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาการใช้ประโยชน์จากการเจรจาต่อรองโดยสมัครใจของนายจ้างลูกจ้างและการเข้าร่วมการเจรจาต่อรองเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อตกลงระหว่างนายจ้างและลูกจ้างหรือองค์การนายจ้างและองค์การลูกจ้าง[๔๒] อนุสัญญาฉบับนี้ครอบคลุมไปถึงลูกจ้างทั้งในภาคเอกชนและภาครัฐ แต่ยกเว้นทหารและตำรวจซึ่งเป็นดุลพินิจของประเทศผู้ให้สัตยาบันว่าจะรวมไปด้วยหรือไม่[๔๓] และไม่ใช้บังคับกับข้าราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารประเทศ และต้องไม่ใช้ในทางที่เป็นอคติต่อสิทธิหรือสถานะของข้าราชการ[๔๔]

แม้ว่าอนุสัญญาทั้งสองฉบับจะให้ความสำคัญกับการรวมตัวกันอันเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของแรงงาน แต่ประเทศไทยกลับมิได้ให้สัตยาบันกับอนุสัญญาทั้งสองแต่อย่างใด โดยให้เหตุผลว่ากฎหมายแรงงานของประเทศไทย ได้บัญญัติรับรองสิทธิของการรวมตัวกันของลูกจ้างไว้แล้ว

อนุสัญญาฉบับที่ ๑๕๑ ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวและวิธีการกำหนดสภาพการจ้างในหน่วยงานของรัฐ ค.ศ. ๑๙๗๘ (Convention No. ๑๕๑ concerning Protection of the Right to Organise and Procedures for Determining Conditions of Employment in the Public Service)

อนุสัญญาฉบับนี้ใช้กับลูกจ้างทุกประเภทของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง พนักงานรัฐวิสาหกิจ[๔๕] ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกันของลูกจ้างของรัฐ โดยระบุให้ลูกจ้างของรัฐสามารถจัดตั้งองค์กรของตนเองขึ้นเพื่อส่งเสริมและปกป้องผลประโยชน์ของลูกจ้างด้วยกัน และไม่ตกอยู่ภายใต้การครอบงำของหน่วยงานของรัฐและจะต้องได้รับการปกป้องจากการแทรกแซงหรือการกระทำที่เป็นที่เป็น

---

[๔๐] เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๗.

[๔๑] อนุสัญญาฉบับที่ ๙๘ ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวกันและการร่วมเจรจาต่อรอง ค.ศ.๑๙๔๙ มาตรา ๑

[๔๒] อนุสัญญาฉบับที่ ๙๘ ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวกันและการร่วมเจรจาต่อรอง ค.ศ.๑๙๔๙ มาตรา ๔

[๔๓] อนุสัญญาฉบับที่ ๙๘ ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวกันและการร่วมเจรจาต่อรอง ค.ศ.๑๙๔๙ มาตรา ๕

[๔๔] อนุสัญญาฉบับที่ ๙๘ ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวกันและการร่วมเจรจาต่อรอง ค.ศ.๑๙๔๙ มาตรา ๖

[๔๕] อนุสัญญาฉบับที่ ๑๕๑ ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวและวิธีการกำหนดสภาพการจ้างในหน่วยงานของรัฐ มาตรา ๑

ปฏิปักษ์ต่อการจัดตั้งการบริหารและการดำเนินงาน[๔๖] และต้องจัดสิ่งอำนวยความสะดวกตามที่เห็นสมควรเพื่อให้ตัวแทนลูกจ้างของรัฐได้ปฏิบัติงานอย่างรวดเร็วเหมาะสมทั้งในและนอกเวลาทำงาน ทั้งนี้ต้องไม่กระทบกระเทือนต่องานหรือการบริหารและบริการของหน่วยงานนั้น[๔๗] สนับสนุนให้แต่ละประเทศใช้ประโยชน์ในการเจรจาต่อรองเพื่อกำหนดเงื่อนไขการจ้างงาน หรือเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้มีสิทธิในการร่วมตัดสินใจ แต่มิได้กำหนดรูปแบบการระงับข้อพิพาทแต่อย่างใด แต่เสนอให้ใช้วิธีการเจรจาระหว่างคู่กรณีหรือผ่านกลไกช่วยเหลือจากบุคคลที่สามที่เป็นอิสระและป็นกลาง เช่น การไกล่เกลี่ย หรืออนุญาโตตุลาการ[๔๘] ให้กำหนดกลไกการระงับข้อพิพาทโดยการเจรจา มีกลไกที่เป็นอิสระ มีเป้าหมายในการไกล่เกลี่ย ประนีประนอมและชี้ขาดที่สำคัญให้ลูกจ้างของรัฐมีสิทธิตามหน้าที่ของพลเมืองและสิทธิทางการเมืองเช่นเดียวกับลูกจ้างอื่น[๔๙] โดยการรวมกลุ่มเป็นสมาคมนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อขยายและคุ้มครองผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยไม่คำนึงว่าจะจัดตั้งในรูปแบบใด[๕๐]

อนุสัญญาฉบับนี้ใช้กับผู้ที่ได้รับการว่าจ้างจากหน่วยงานของรัฐทุกคนที่ยังไม่ได้รับการคุ้มครองที่ดีกว่า อย่างไรก็ตามการบังคับใช้กับข้าราชการทหารตำรวจหรือผู้บริหารนั้นให้ตราเป็นกฎหมายของประเทศนั้น ๆ

<u>อนุสัญญาฉบับที่ ๑๕๔ ว่าด้วยการส่งเสริมการเจรจาต่อรองร่วม ค.ศ. ๑๙๘๑ (Convention No. ๑๕๔ concerning the Promotion of Collective Bargaining)</u>

อนุสัญญาฉบับนี้ส่งเสริมให้มีการเจรจาต่อรองร่วม เพื่อกำหนดสภาพการทำงานและเงื่อนไขการจ้าง วางระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ทั้งระหว่างองค์กรนายจ้างและองค์กรลูกจ้าง รวมถึงการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่เป็นการส่งเสริมการเจรจาต่อรองร่วม เช่น การเจรจาต่อรองควรกระทำขึ้นระหว่างนายจ้างทุกคนกับลูกจ้างทุกกลุ่มในสาขาต่าง ๆ กำหนดกฎระเบียบที่เป็นที่ยอมรับของทั้งสองฝ่าย และควรมีระเบียบเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทแรงงานอันจะช่วยส่งเสริมการเจรจาต่อรองด้วย และควรมีการการรือกัน ๓ ฝ่าย

อนุสัญญาฉบับนี้จะนำมาใช้กับทหารหรือตำรวจได้ก็จะต้องมีการตราเป็นกฎหมายหรือมีแนวทางปฏิบัติของประเทศ เช่นเดียวกับอนุสัญญาฉบับที่ ๑๕๑

นอกจากอนุสัญญาที่ได้กล่าวมาแล้ว องค์การแรงงานระหว่างประเทศยังสนับสนุนการรวมตัวกันของแรงงานในภาคอื่นๆ อีก ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในการรวมตัวของแรงงานภาคการเกษตร[๕๑] สิทธิในการก่อตั้งและการเข้าร่วมองค์กรของแรงงานชนบท[๕๒] โดยยึดหลักเสรีภาพ

---

[๔๖] อนุสัญญาฉบับที่ ๑๕๑ ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวและวิธีการกำหนดสภาพการจ้างในหน่วยงานของรัฐ มาตรา ๔-๕

[๔๗] อนุสัญญาฉบับที่ ๑๕๑ ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวและวิธีการกำหนดสภาพการจ้างในหน่วยงานของรัฐ มาตรา ๖

[๔๘] อนุสัญญาฉบับที่ ๑๕๑ ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวและวิธีการกำหนดสภาพการจ้างในหน่วยงานของรัฐ มาตรา ๗ และ ๘

[๔๙] อนุสัญญาฉบับที่ ๑๕๑ ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวและวิธีการกำหนดสภาพการจ้างในหน่วยงานของรัฐ มาตรา ๙

[๕๐] อนุสัญญาฉบับที่ ๑๕๑ ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวและวิธีการกำหนดสภาพการจ้างในหน่วยงานของรัฐ มาตรา ๓

[๕๑] Convention No. ๑๑ concerning the Rights of Association and Combination of Agricultural Workers

ในการรวมตัวกันเป็นสมาคม มีอิสระในการเลือกเข้าร่วมกับองค์กรด้วยตนเอง และดำเนินกิจการในลักษณะสมัครใจและปลอดจากการแทรกแซงหรือการขู่เข็ญบังคับ

นอกจากนี้ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ยังได้ออกข้อแนะ (Recoomendation) เกี่ยวกับการเจรจาต่อรองร่วมเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติเพื่อให้ประเทศสมาชิกได้พิจารณานำไปปรับใช้ภายในประเทศ ดังนี้

ข้อแนะฉบับที่ ๙๑ ว่าด้วยข้อสัญญาการตกลงร่วม (Recommendation No.๙๑ concerning Collective Agreements)

ที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ตกลงยอมรับข้อเสนอเกี่ยวกับข้อสัญญาการตกลงร่วม โดยทำเป็นข้อแนะเพื่อมุ่งหมายให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้บังคับตามความเหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศ[๕๓]

ข้อแนะฉบับนี้ ได้กล่าวถึงการกำหนดถึงกลไกที่เหมาะสมโดยการใช้วิธีการของข้อตกลง ข้อกฎหมาย หรือข้อกำหนดตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศ เพื่อเจรจา ทำสัญญา แก้ไขหรือต่ออายุข้อสัญญาที่ได้ตกลงร่วมกัน โดยต้องมีการตกลงกันระหว่างคู่กรณี หรือโดยกฎหมาย หรือกฎข้อบังคับของประเทศ โดยการทำ “ข้อสัญญาการตกลงร่วม” (collective agreement) นี้ ต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับเงื่อนไขการทำงานและสภาพการจ้างซึ่งได้ตกลงร่วมกัน และมีผลผูกพันผู้ลงนามในข้อสัญญานั้น หากข้อกำหนดในสัญญาจ้างขัดต่อข้อสัญญาการตกลงร่วมจะถือเป็นโมฆะและโมฆียะ แต่ถ้าสัญญาจ้างเป็นคุณต่อลูกจ้างมากกว่า ก็ไม่ถือว่าขัดต่อข้อสัญญาการตกลงร่วม

ข้อแนะฉบับที่ ๙๒ ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและการชี้ขาดโดยสมัครใจ (Recommendation No.๙๒ concerning Voluntary Conciliation and Arbitration)

ข้อแนะฉบับนี้มุ่งเน้นที่การให้มีกลไกในการไกล่เกลี่ยโดยสมัครใจตามความเหมาะสมกับสถานการณ์ของแต่ละประเทศ เพื่อช่วยเหลือป้องกันและระงับข้อพิพาทแรงงานระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างโดยจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาคระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง การเสนอข้อพิพาทไปสู่การไกล่เกลี่ยด้วยความยินยอมของคู่กรณีที่เกี่ยวข้องควรจะต้องมีการงดเว้นการนัดหยุดงานหรือการปิดงานในขณะดำเนินการไกล่เกลี่ย หรือขณะที่มีการดำเนินการชี้ขาดและให้ยอมรับคำวินิจฉัยชี้ขาด แต่อย่างไรข้อแนะฉบับนี้ไม่เป็นการจำกัดการใช้สิทธินัดหยุดงาน

ข้อแนะฉบับที่ ๙๔ ว่าด้วยการปรึกษาหารือและความร่วมมือระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างในระดับสถานประกอบการ (Recommendation No.๙๔ concerning Consultation and Co-operation between Employers and Workers at the Level of the Undertaking)

ข้อแนะฉบับนี้แนะนำถึงขั้นตอนที่เหมาะสมเพื่อส่งเสริมการปรึกษาหารือและความร่วมมือระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างในสถานประกอบการ โดยมีข้อสัญญาการ

---

[๕๒] Convention No. ๑๔๑ concerning Organisations of Rural Workers and Their Role in Economic and Social Development

[๕๓] จิตตรา หิรัญอัศว์, การเจรจาต่อรอง แปลจาก Collective Bargaining : A Workers’s Education Manual International Labour Office Geneva, หน้า ๒๘๕.

ตกลงโดยสมัครใจระหว่างคู่กรณี มีบทบัญญัติกฎหมายในการส่งเสริมให้มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อการปรึกษาหารือและความร่วมมือ การกำหนดขอบเขตหน้าที่โครงสร้างและวิธีการดำเนินการตามความเหมาะสมกับสถานการณ์ในสถานประกอบการ

หลักการสากลและองค์การแรงงานระหว่างประเทศต่างให้การบัญญัติรับรองของการรวมกลุ่มของแรงงานในทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นแรงงานในภาคเอกชนหรือภาครัฐ เพราะการรวมกลุ่มของแรงงานจะเป็นการช่วยให้บทบาทของแรงงานชัดเจนมากขึ้น ช่วยให้แรงงานสามารถปกป้องผลประโยชน์ของตนเองและไม่อยู่ภายใต้อำนาจการต่อรองของนายจ้างมากนัก และเป็นการเพิ่มอำนาจการต่อรองในการเจรจาต่อรองอีกด้วย

๓.๑.๑.๒ การรับรองสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มโดยกฎหมายภายใน

การรวมกลุ่มซึ่งเป็นหลักสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล ส่งผลให้ประเทศไทยได้มีการรับรองสิทธิเสรีภาพนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ

การรับรองสิทธิเสรีภาพในรัฐธรรมนูญโดยทั่วไปมี ๒ ประการ[๕๔] คือ การรับรองอย่างไม่มีเงื่อนไขหรือข้อจำกัดใดๆ เรียกว่า การรับรองอย่างสัมบูรณ์ (absolute) กับการรับรองที่รัฐสามารถจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นได้ เรียกว่า การรับรองอย่างสัมพัทธ์ (relative) การรับรองทั้งสองประการนี้มีความแตกต่างกันตามลักษณะของสิทธิเสรีภาพในแต่ละประเภทที่มีความแตกต่างกัน เช่น การรับรองการรับรองอย่างสัมบูรณ์ (absolute) จะใช้กับสิทธิเสรีภาพที่ในทางความคิด ได้แก่ เสรีภาพในการนับถือศาสนา

การรับรองสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดย่อมเป็นหลักประกันให้กับประชาชนได้ว่า การที่รัฐจะใช้อำนาจลิดรอนสิทธิเสรีภาพใดก็ตามจะต้องกระทำได้ภายใต้ข้อจำกัดของรัฐธรรมนูญเท่านั้น

สำหรับการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับการยอมรับจากนานาประเทศเป็นเวลานาน เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาที่รับรองสิทธิให้แรงงานภาครัฐรวมกลุ่มกันได้ตั้งแต่ปี ค.ศ.๑๙๖๒ สมัยประธานาธิบดีจอห์น เอฟ เคนเนดี เพื่อให้แรงงานภาครัฐสามารถรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองเกี่ยวกับความคับข้องใจจากการทำงานได้โดยเริ่มจากลูกจ้างในระดับสหรัฐก่อนแล้วจึงค่อยพัฒนาไปยังเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่น ๆ ต่อมาจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติ “กฎหมายว่าด้วยการแรงงานสัมพันธ์เจ้าหน้าที่รัฐในระดับสหรัฐ” ในปี ค.ศ.๑๙๗๘[๕๕] หรือในประเทศญี่ปุ่นที่มีการรับรองสิทธิการรวมกลุ่มของข้าราชการไว้ในกฎหมายข้าราชการส่วนกลางตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๔๗ โดยกลุ่มต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาหรือปรับปรุงสภาพการจ้างตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น และการดำเนินการของกลุ่มต้องมุ่งเน้นการรักษาความสัมพันธ์อันดีระหว่างหน่วยงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบนโยบายกับกลุ่มของข้าราชการ และต้องให้ความสำคัญกับการสร้างความมั่นคงในการบริหารงานภาครัฐด้วย[๕๖] และอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่าง

---

[๕๔] เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ, หน้า ๑๓๓.

[๕๕] “การรวมกลุ่มของข้าราชการ บทบาทที่คาดหวังจากการศึกษาประสบการณ์ต่างประเทศ,” ใน กระแสคน กระแสโลก, (กรุงเทพฯ; งานการสื่อสารองค์กร สำนักงาน ก.พ., ๒๕๕๓), หน้า ๑๒๗.

[๕๖] เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒๗.

ประเทศฉบับที่ ๑๕๑ ที่บัญญัติมาตั้งปี ค.ศ. ๑๙๗๘ ให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐจัดตั้งองค์กรของตนเองเพื่อส่งเสริมและปกป้องผลประโยชน์ของตนได้ แต่ละประเทศจะมีการให้สิทธิแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับที่แตกต่างกันออกไป ตั้งแต่ให้สิทธิเจ้าหน้าที่ของรัฐในการรวมตัวกันเช่นเดียวกับเอกชนทุกประการ หรือให้สิทธิในการรวมตัวแต่ไม่ห้ามการนัดหยุดงาน สำหรับในประเทศไทยซึ่งเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศหลายฉบับ ซึ่งโดยพันธะแล้วจะไม่แบ่งแยกระหว่างลูกจ้างเอกชนกับลูกจ้างข้าราชการ แต่ไม่มีกฎหมายที่บัญญัติรับรองการที่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐรวมกลุ่มกันเป็นสหภาพได้ ข้าราชการและลูกจ้าง หรือพนักงานราชการทั้งหลาย จึงไม่มีสิทธิในการยื่นข้อเรียกร้อง ยื่นขอเจรจาต่อรองหรือนัดหยุดงานเพราะเกรงว่าจะกระทบต่อส่วนรวมและประเทศชาติ ประกอบกับมีกฎหมายที่กำหนดสวัสดิการ ความมั่นคง ค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์อื่น ๆ เป็นการเฉพาะแล้ว[๕๗] ก่อนปี ๒๕๕๐ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงยังไม่มีสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่ม ต่างจากแรงงานในภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจ จนกระทั่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ได้มีการรับรองเสรีภาพการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(ก) การรับรองโดยรัฐธรรมนูญไทย

รัฐธรรมนูญนอกจากจะเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนแล้ว ยังเป็นการจำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครองและป้องกันมิให้ผู้ปกครองใช้อำนาจของตนโดยปราศจากขอบเขตอันจะเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ และรัฐธรรมนูญเป็นการสะท้อนสภาวะความเป็นจริงทางการเมืองศาสตราจารย์ Harold Laski แห่งประเทศอังกฤษ ได้กล่าวไว้ว่า “รัฐธรรมนูญจะสะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของสมัยที่รัฐธรรมนูญนั้นถูกสร้างขึ้นเสมอ” เพราะรัฐธรรมนูญจะถูกบัญญัติให้สอดคล้องกับสภาพทางการเมืองในขณะนั้น[๕๘]

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีมาแล้วทั้งสิ้น ๑๘ ฉบับ และแบ่งออกเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว และรัฐธรรมนูญฉบับถาวร รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว จะถูกบัญญัติขึ้นเพื่อใช้แทนรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ภายหลังการเกิดปฏิวัติรัฐประหารและจะให้อำนาจแก่รัฐบาลของคณะปฏิวัติรัฐประหารและจำกัดสิทธิทางการเมืองของประชาชน ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับถาวรจะมีบทบัญญัติที่ให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนและจำกัดการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันพุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้รับรองให้บุคคลมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณาและการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น[๕๙] เสรีภาพในการในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ[๖๐] และเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน โดยให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มได้เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป[๖๑] และรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ยังได้คุ้มครองให้ประชาชนทุกคนต้องได้รับหลักประกันความปลอดภัยและ

---

[๕๗] สุดาศิริ วศวงศ์, คำอธิบายเกี่ยวกับกฎหมายแรงงานสัมพันธ์, (กรุงเทพฯ : นิติบรรณาการ, ๒๕๔๘) หน้า ๙-๑๑.

[๕๘] Harold Laski, A Grammar of Politic, (London : George Allen&Unwin, ๑๙๓๘), หน้า ๓๐๗.

[๕๙] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๕

[๖๐] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๔

[๖๑] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๔

สวัสดิภาพในการทำงาน รวมทั้งหลักประกันในการดำรงชีพทั้งในระหว่างการทำงานและเมื่อพ้นภาวะการทำงานโดยเท่าเทียมกัน[๖๒] ซึ่งเท่ากับเป็นหลักประกันให้แรงงานทุกคนต้องได้รับความคุ้มครองในด้านความปลอดภัยในการทำงาน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้ความสำคัญกับการรวมกลุ่มของประชาชนมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ ที่บัญญัติให้บุคคลมีเสรีภาพในการตั้งสมาคมได้[๖๓] และได้บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับ ไม่เพียงแต่การรวมกลุ่มกันเป็นสมาคมเท่านั้น แต่ยังรับรองไปถึงการมีเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะด้วย และในส่วนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองให้ ทหาร ตำรวจ ข้าราชการประจำ พนักงานเทศบาล มีเสรีภาพเช่นเดียวกับประชาชนพลเมืองทั่วไป แต่ต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดของกฎหมาย กฎ วินัยหรือจรรยาบรรณ[๖๔]

(ข) แนวคิดในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญไทย

การทำงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีลักษณะการจ้างงานที่แตกต่างจากภาคเอกชน ทั้งยังมีความแตกต่างในเรื่องเป้าหมายขององค์กรที่มิใช่เป็นการแสวงหาผลกำไรดังเช่นภาคเอกชน แต่เป็นการมุ่งเน้นประโยชน์สาธารณะ นอกจากนี้หลักการในเรื่องอำนาจอธิปไตยของรัฐ ซึ่งหมายถึง อำนาจสูงสุดของรัฐ ที่มีความเด็ดขาดไม่อาจถูกควบคุมได้ ในการบริหารจัดการต่างๆ รวมไปถึงการควบคุมการจ้างงานภาครัฐเป็นข้อกำหนดที่ผ่านกระบวนการออกกฎหมายของรัฐสภา ส่งผลให้การพิจารณาถึงสิทธิและเสรีภาพของการรวมกลุ่มข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้เวลาในการยอมรับมากกว่าการรวมกลุ่มแรงงานในภาคอื่นๆ และด้วยการทำงาน ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี นโยบายของรัฐบาลโดยไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ หากไม่ปฏิบัติตามจนเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง จะเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง[๖๕] และการถูกจำกัดด้วยความผิดทางอาญาที่ห้ามมิให้หยุดงาน หรือปิดงานงดจ้าง หรือการร่วมกันไม่ยอมค้าขายหรือติดต่อธุรกิจกับบุคคลใด ๆ เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกฎหมายแผ่นดินเพื่อบังคับรัฐบาลหรือเพื่อข่มขู่ประชาชน[๖๖] ทำให้ข้าราชการรวมไปถึงเจ้าหน้าที่รัฐไม่อาจมีการรวมกลุ่มเพื่อก่อตั้งเป็นสหภาพได้ เพราะเกรงว่าจะเป็นการขัดต่อวินัยข้าราชการ จนกระทั่งเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ (สสร.๒๕๕๐)[๖๗] เห็นว่า เสรีภาพในการรวมตัวของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นสิทธิสากลพื้นฐานของการเป็น

---

[๖๒] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๔

[๖๓] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ มาตรา ๑๔

[๖๔] โปรดศึกษาเพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๔๙๒, ๒๕๑๑, ๒๕๑๗, ๒๕๒๑,๒๕๓๔ และ ๒๕๔๐

[๖๕] พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๓๕ มาตรา ๘๕

[๖๖] ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๗ “ผู้ใดยุยงหรือจัดให้เกิดการร่วมกันหยุดงาน การร่วมกันปิดงานงดจ้าง หรือการร่วมกันไม่ยอมค้าขาย หรือติดต่อทางธุรกิจกับบุคคลใดๆ เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกฎหมายแผ่นดิน เพื่อบังคับรัฐบาลหรือเพื่อข่มขู่ประชาชน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นสี่พันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ”

[๖๗] ประกาศแต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๒๔ ตอน ๑ ก ลงวันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๐

มนุษย์ โดยรัฐไม่อาจเลือกปฏิบัติเพียงเพราะสถานะแห่งการเป็นข้าราชการได้ นอกจากนี้สิทธิดังกล่าว ได้รับการยอมรับในเอกสารสิทธิระหว่างประเทศหลายฉบับ เช่น คำปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ตลอดจนอนุสัญญาหลักขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และอีกหลายประเทศได้ให้การรับรองเสรีภาพในส่วนนี้ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ทั้งสิ้น ต่างจากประเทศไทยที่ไม่เคยได้บัญญัติถึงสิทธิในการรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้เลย ทำให้ขาดการถ่วงดุลอำนาจการบังคับบัญชาที่ไม่เป็นธรรมของผู้บังคับบัญชา โดยเฉพาะอำนาจทางการเมือง รวมไปถึงสิทธิในการเจรจาต่อรองเรื่องค่าจ้าง เงื่อนไขการจ้าง และเพื่อเป็นการปกป้องข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐจากการถูกกลั่นแกล้งทางการเมือง การบัญญัติรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้มีกฎหมายที่รองรับการรวมกลุ่มกัน ให้เกิดความเข้มแข็ง แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย และไม่กระทบต่อการบริการสาธารณะ[๖๘] จึงได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๔ วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๕๐ ให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถรวมกลุ่มกันได้เหมือนบุคคลทั่วไป[๖๙]

๓.๑.๒ หลักการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มของแรงงานภาครัฐ

แม้สิทธิเสรีภาพจะเป็นสิ่งที่อยู่คู่มากับมนุษย์ทุกคน แต่สิทธิเสรีภาพบางประการจำเป็นต้องมีการจำกัด เพื่อมิให้ประชาชนใช้สิทธิเสรีภาพนั้นไปในทางที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น หรือใช้สิทธิเสรีภาพจนเกิดการกระทบกระทั่งกันจนเกิดความขัดแย้ง ทั้งนี้เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน เสรีภาพที่ไม่มีการจำกัดขอบเขตเลย จะทำให้ตกอยู่ใน สภาวะอนาธิปไตย (anarchie) คือ การที่ทุกคนใช้เสรีภาพอย่างเต็มที่จนกระทบชีวิตหรือทรัพย์สิน ร่างกายผู้อื่น และผู้ที่แข็งแรงกว่าเท่านั้นที่จะอยู่รอดในสังคมได้ ผู้อ่อนแอจะตกเป็นทาสและถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพ การมีเสรีภาพที่ไม่มีขอบเขตจึงเป็นเหตุที่จะก่อให้เกิดการขาดเสรีภาพได้[๗๐] การรวมกลุ่มของแรงงานภาครัฐก็ต้องมีข้อยกเว้นในการใช้สิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มเช่นกัน การจำกัดดังกล่าว อาจเป็นข้อยกเว้นตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (๓.๑.๒.๑) ซึ่งปรากฏตัวอย่างในกฎหมายภายในของรัฐสมาชิกไม่ว่าจะเป็นประเทศไทย ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสหพันธรัฐออสเตรเลีย (๓.๑.๒.๒)

๓.๑.๒.๑ การยกเว้นตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ให้ความสำคัญต่อการรวมตัวกันเป็นสมาคมของแรงงาน แต่ก็ยังมีข้อยกเว้นบางประการที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)

---

[๖๘] สภาร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐, **รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ สสร ๒๖/๒๕๕๐** [ออนไลน์], ๕ เมษายน ๒๕๕๔, แหล่งที่มา http://library๒.parliament.go.th/giventake/content_meeting/o๖๑๕๕๐.html

[๖๙] มาตรา ๖๔ *"บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น*

ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน และความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ"

[๗๐] George Burdeau, Liberter publiques, (Faris:LGDJ,๑๙๗๒), หน้า ๑๙-๒๐ อ้างถึงใน เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, "การจำกัดสิทธิและเสรีภาพ", วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ ๓ เล่มที่ ๙ (กันยายนถึงธันวาคม ๒๕๔๔): หน้า ๒๗.

ได้กำหนดให้การรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรองนั้นอาจถูกจำกัดได้ ในกรณีของข้าราชการในการบริหารงานของรัฐ[๗๑] หรือข้าราชการบางประเภทหรือผู้ดำรงตำแหน่งบางอย่างจะต้องเป็นไปตามกฎหมายภายในประเทศนั้น ๆ เช่น การรวมตัวกันของลูกจ้างระดับสูงที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการวางนโยบาย การบริหาร หรือลูกจ้างที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับความลับของประเทศ รวมไปถึงกองกำลังติดอาวุธ และตำรวจ[๗๒] และเป็นที่น่าสังเกตว่าไม่ได้มีการจำกัดสิทธิของพนักงานดับเพลิงหรือเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์

๓.๑.๒.๒ การจำกัดสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่ม : ศึกษาเปรียบเทียบประเทศไทย สหรัฐอเมริกา และสหพันธรัฐออสเตรเลีย

การที่รัฐจะจำกัดสิทธิเสรีภาพได้นั้นต้องเป็นไปตามที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ ดังจะเห็นได้จากคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง เมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม ค.ศ. ๑๗๘๙ ข้อ ๔ ได้บัญญัติไว้ว่า เสรีภาพ คือ ความสามารถที่กระทำการใดก็ได้ที่ไม่เป็นการรบกวนผู้อื่น ดังนั้น การใช้สิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์แต่ละคนจะมีก็แต่เพียงข้อจำกัดเฉพาะที่ต้องยอมให้สมาชิกอื่นของสังคมสามารถใช้สิทธิเหล่านี้ได้เช่นเดียวกัน ข้อจำกัดเช่นว่านี้ จะกำหนดขึ้นได้ก็แต่โดยบทกฎหมายเท่านั้น ข้อ ๕ มีสิทธิที่จะห้ามเฉพาะการกระทำที่รบกวนสังคมเท่านั้น สิ่งใดที่ไม่มีกฎหมายห้าม ใครจะมาห้ามไม่ให้ทำย่อมไม่ได้ และในทำนองกลับกัน บุคคลย่อมไม่ถูกบังคับให้กระทำในสิ่งที่กฎหมายไม่ได้สั่งให้กระทำ และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๔๘ มาตรา ๒๙.๒ ยังบัญญัติให้ การใช้สิทธิและเสรีภาพของตนแต่ละคนจะถูกจำกัดก็แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นด้วยความมุ่งหมายเฉพาะเพื่อประกันให้มีการยอมรับและเคารพสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นเพื่อตอบสนองความเรียกร้องต้องการอันชอบธรรมของศีลธรรมอันดี ความสงบเรียบร้อยและความผาสุกของทุกคนในสังคมประชาธิปไตย ดังนั้น สิทธิเสรีภาพจึงเป็นสิ่งที่ต้องมีขอบเขตและอาจถูกจำกัดได้โดยอำนาจของรัฐที่ได้รับตามกฎหมาย และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ก็ได้วางหลักการของการจำกัดสิทธิเสรีภาพจะต้องจำกัดโดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายและต้องเป็นตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น[๗๓]

(ก) เหตุแห่งการจำกัด

การจำกัดเสรีภาพของประชาชนอาจกระทำได้ภายใต้เงื่อนไขต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้อื่นมิให้การใช้สิทธิเสรีภาพในทางที่เป็นการล่วงละเมิดผู้อื่นอันเป็นการทำลายการใช้สิทธิเสรีภาพของผู้อื่นด้วย และนอกจากนี้รัฐยังมีหน้าที่สำคัญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมิให้ผู้อื่นล่วงละเมิดด้วย ซึ่งเป็นการคุ้มครองผลประโยชน์ของปัจเจกชนนั่นเอง

การจำกัดเพื่อให้รัฐสามารถทำหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยอันเป็นพื้นฐานสำหรับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ตามพื้นฐานทฤษฎีสัญญาประชาคม ความมั่งคงของรัฐเป็นผลมาจากการที่รัฐทำหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคล

---

[๗๑] อนุสัญญาฉบับที่ ๙๘ ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวกันและการร่วมเจรจาต่อรอง ค.ศ.๑๙๔๙ มาตรา ๖

[๗๒] อนุสัญญาฉบับที่ ๑๕๑ ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวและวิธีการกำหนดสภาพการจ้างในหน่วยงานของรัฐ มาตรา ๑ วรรคสอง

[๗๓] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๙

ตามแนวคิดของนักกฎหมายธรรมชาติ ความมั่นคงในการดำรงอยู่ของรัฐและความสามารถในการทำหน้าที่ของรัฐจึงเป็นเหตุผลอันชอบธรรมในการจำกัดเสรีภาพตามธรรมชาติของบุคคลได้[๗๔] และนอกจากนี้ในการทำหน้าที่ของรัฐยังต้องมีการจำกัดสิทธิเสรีภาพในรูปแบบของการกำหนดหน้าที่ให้กับประชาชน เช่น การบัญญัติให้ประชาชนมีหน้าที่ต้องเสียภาษี

การจำกัดเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนเป็นการที่รัฐต้องดำเนินกิจกรรมเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่อันเป็นหัวใจของกฎหมายมหาชนที่มีความแตกต่างจากกฎหมายเอกชนที่มุ่งตอบสนองความต้องการส่วนตัว สำหรับความสงบเรียบร้อยของประชาชนนั้น ตามทฤษฎีสัญญาประชาคมการที่ปัจเจกบุคคลได้ตกลงกันมอบอำนาจให้รัฐมีหน้าที่ในการอำนวยความสงบสุขให้กับคนในสังคม ซึ่งการที่สังคมจะดำรงอยู่ในความสงบเรียบร้อยได้นั้น รัฐอาจต้องใช้อำนาจในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้อยู่ภายในขอบเขตที่เหมาะสม

สำหรับในประเทศไทยได้มีการจำกัดเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ และการจะรวมกลุ่มได้นั้นต้องไม่กระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินหรือความต่อเนื่องของการจัดทำบริการสาธารณะ[๗๕] อันเป็นสิ่งที่ประเทศไทยมองว่าการจะมีเสรีภาพอย่างใดๆ ในการรวมกลุ่มของแรงงานภาครัฐนั้น จะต้องไม่กระทบต่อ “หน้าที่” ที่ต้องปฏิบัติ โดยมิได้จำกัดประเภทของอาชีพแต่อย่างใด ต่างจากประเทศสหรัฐอเมริกาที่ให้ความสำคัญกับความมั่นคงของชาติและความลับของทางราชการจึงต้องมีการจำกัดบุคคลบางกลุ่มมิให้สามารถรวมกลุ่มลูกจ้างได้[๗๖] ได้แก่ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหารหน่วนงานรัฐ ลูกจ้างที่ทำงานเป็นการลับ ลูกจ้างที่เกี่ยวข้องกับงานด้านบุคคล ลูกจ้างที่ต้องผูกพันต้องทำงานตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์เจ้าหน้าที่รัฐในระดับสหรัฐ ลูกจ้างที่เป็นผู้เชี่ยวชาญในวิชาชีพ และประธานาธิบดีมีอำนาจในการออกคำสั่งเพื่อกำหนดให้หน่วยงานรัฐหรือหน่วยย่อยของหน่วยงานรัฐใดๆ ไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์เจ้าหน้าที่รัฐในระดับสหรัฐได้ หากพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่สำคัญในการสืบราชการลับการสืบสวนสอบสวน หรือความมั่นคง หรือเหตุผลเรื่องความมั่นคงของชาติ นอกจากนี้สหรัฐอเมริกาไม่ให้สิทธิแก่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหารหน่วยงานรัฐที่จะเข้าร่วมองค์การแรงงาน ตลอดจนไม่มีกฎหมายใดรับรองสิทธิในการก่อตั้งองค์การแรงงานของผู้บังคับบัญชาหรือบริหารหน่วยงานรัฐ[๗๗]

ในประเทศสหพันธรัฐออสเตรเลียแม้จะให้สิทธิแก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการรวมกลุ่มได้เช่นเดียวกับเอกชนเพราะอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ค.ศ.๑๙๙๖ (Workplace Relation Act, ๑๙๙๖) ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงสามารถรวมกลุ่มได้ไม่มีความแตกต่างจากลูกจ้างเอกชน สามารถก่อตั้งและเข้าร่วมสหภาพ

---

[๗๔] บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, หน้า ๒๐๗.

[๗๕] แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๔

[๗๖] รัฐบัญญัติว่าด้วยการปฏิรูปเจ้าหน้าที่พลเรือน ค.ศ.๑๙๗๘ มาตรา ๗๑๑๒

[๗๗] Caren Sencer, “ When a Boss isn’t an Employer, Limitation of Title VII Coverage”, Berkeley Journal of Employment and Labor Law, Volume ๒๕, ๒๐๐๔, หน้า ๔๔๒-๔๔๓ จาก ข้าราชการกับเสรีภาพในการรวมกลุ่ม หน้า ๓๐.

แรงงานได้ รวมไปถึงข้าราชการตำรวจ พนักงานราชทัณฑ์ และพนักงานดับเพลิงด้วย แต่ก็ยังจำกัดสิทธิในการรวมกลุ่มของข้าราชการทหาร ทุกเหล่า[๗๘]

(ข) วิธีการจำกัด

การจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นกระทำได้แต่เฉพาะสิทธิเสรีภาพบางประการเท่านั้น เพราะสิทธิเสรีภาพบางอย่างไม่อาจจำกัดได้ เช่น เสรีภาพทางความคิด หรือเสรีภาพในการนับถือศาสนา หลักการในการจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นต้องเป็นไปภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๙ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย[๗๙] มีหลักการที่สำคัญ ๔ ประการ[๘๐] คือ

(๑) การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งคำว่า “กฎหมาย” ดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ว่า จะต้องตราขึ้นโดยองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ[๘๑]

(๒) การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนด คำว่า “การ” ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญคือ สิ่งใดสิ่งหนึ่งที่รัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมายจะส่งเสริมหรือคุ้มครองปกป้อง

(๓) การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องกระทำเท่าที่จำเป็น ซึ่งมีความหมายนัยถึงหลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) อันมีหลักการย่อยอีก ๓ ประการ คือ หลักแห่งความสัมฤทธิ์ผล (geeignet) หลักแห่งความจำเป็น (Principle of Necessity) และหลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of proportionality in the narrow sense) ซึ่งอาจกล่าวโดยรวมได้ว่า การที่รัฐจะกำหนดมาตรการไปจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลนั้น จะต้องเลือกออกมาตรการที่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่ให้อำนาจ ทั้งจะมีผลให้สิทธิเสรีภาพของบุคคลได้รับความกระทบกระเทือนน้อยที่สุด และมาตรการนั้นจะต้องมีความสมดุลกันระหว่างสิทธิและเสรีภาพของบุคคลกับประโยชน์ของมหาชนพึงได้รับจากการปฏิบัติการให้เป็นไปตามมาตรการนั้น

(๔) การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้น การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในเรื่องใด องค์กรของรัฐจะเข้าไปตัดหรือเพิกถอนสิทธิและเสรีภาพนั้นไม่ได้ ทำได้เพียงการ “จำกัด” เท่านั้น ทั้งนี้รวมถึงกรณีที่มีการกำหนดเงื่อนไขที่บุคคลต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดจนถึงขนาดว่าไม่มีบุคคลใดจะเป็นผู้ทรงสิทธิในสิทธินั้นได้ กรณีเช่นนี้ แม้จะเป็นกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพแต่ก็ย่อมมีผลกระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ

---

[๗๘] สุรพงษ์ มาลี และสายศานติ์ ศิริวัฒนะ, ข้าราชการกับเสรีภาพในการรวมกลุ่ม, (กรุงเทพฯ : สำนักงานข้าราชการพลเรือน, ๒๕๕๒), หน้า ๑๑๕.

[๗๙] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙

[๘๐] ธีระ สุธีวรางกูร, “การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรอง,” วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ ๒๙ ฉบับที่ ๔ (ธันวาคม ๒๕๔๒): หน้า ๕๗๙-๕๙๑

[๘๑] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๔๒

สำหรับวิธีการจำกัดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญอาจกระทำได้ ๒ วิธี[๘๒] คือ

(๑) การจำกัดโดยการที่รัฐออกกฎหมายมาจำกัดได้โดยไม่มีเงื่อนไขพิเศษสำหรับการออกกฎหมายฉบับนั้น หมายความว่า โดยหลักการแล้วแม้รัฐธรรมนูญจะได้รับรองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานไว้ แต่องค์กรนิติบัญญัติอาจออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ตามที่เห็นสมควร เช่น มาตรา ๔๑ วรรคแรกแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”ในกรณีเช่นนี้หากองค์กรนิติบัญญัติเห็นควรจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลเช่นไร ก็สามารถออกกฎหมายจำกัดสิทธิในทรัพย์สินนั้นได้ตามที่เห็นสมควร

(๒) การจำกัดโดยปฏิบัติตามเงื่อนไขพิเศษที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดอาจเป็นสถานการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น มาตรา ๖๔ วรรคสาม บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งและวรรคสองจะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้ผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ” ในกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดเงื่อนไขไว้เป็นพิเศษเช่นนี้ องค์กรนิติบัญญัติย่อมตรากฎหมายล่วงล้ำแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้เฉพาะกรณีที่รัฐธรรมนูญอนุญาต ซึ่งตรงกับเงื่อนไขในมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ว่า “เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนด”

การรวมกลุ่มของแรงงานภาครัฐทั้งในประเทศไทย สหรัฐอเมริกา และสหพันธรัฐออสเตรเลีย แม้จะมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มได้ แต่ก็มีเงื่อนไขในการรวมกลุ่มด้วย ประเทศไทยมีการจำกัดการรวมกลุ่มของแรงงานภาครัฐไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คือ การรวมกลุ่มต้องไม่กระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยจะต้องมีกฎหมายออกมากำหนดหลักเกณฑ์การรวมกลุ่มด้วย โดยมิได้มีการจำกัดถึงลักษณะอาชีพของการรวมกลุ่ม ซึ่งการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญได้มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๓ แต่สำหรับการรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่รัฐอย่างอื่นๆ ยังไม่มีบทบัญญัติรับรองแต่อย่างใด

สำหรับการรวมกลุ่มของแรงงานภาครัฐในประเทศสหรัฐอเมริกา มีการจำกัดการรวมกลุ่มไว้ในกฎหมายรัฐบัญญัติว่าด้วยการปฏิรูปเจ้าหน้าที่พลเรือน ค.ศ.๑๙๗๘ โดยระบุมิให้ลูกจ้างในหน่วยงานของรัฐบางประเภทสามารถรวมกลุ่มได้[๘๓] เช่น ผู้บริหารหน่วยงานรัฐ (management official) ที่ถูกว่าจ้างโดยหน่วยงานของรัฐให้เข้ามาในตำแหน่งโดยหน้าที่และความรับผิดชอบแล้วต้องการและให้อำนาจบุคคลดังกล่าวในการวางหลักเกณฑ์ ตัดสินใจ หรือมีอำนาจในการกำหนดนโยบายของหน่วยงาน หรือของลูกจ้างในหน่วยงานรัฐบางแห่งก็ไม่สามารถ

---

[82] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “เงื่อนไขในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน: “มาตร” ในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย,” วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ ๓๐ ฉบับที่ ๒ (มิถุนายน ๒๕๔๓): หน้า 185-187.

[83] รัฐบัญญัติว่าด้วยการปฏิรูปเจ้าหน้าที่พลเรือน ค.ศ.๑๙๗๘ มาตรา ๗๑๐๓

รวมกลุ่มได้ เพราะไม่อยู่ในความหมายของคำว่า “หน่วยงานรัฐ”[๘๔] เช่น สำนักงานข่าวกรองกลาง (the Central Intelligence Agency) คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการเจรจาต่อรองที่หาทางออกไม่ได้ในระดับรัฐบาลกลาง (The Federal Service Impasses Panel) การรวมกลุ่มของแรงงานภาครัฐในสหรัฐอเมริกาจึงเป็นการจำกัดทั้งประเภทของลูกจ้างและประเภทหน่วยงานรัฐบางแห่งมิให้สามารถรวมกลุ่มได้อย่างแรงงานภาครัฐทั่วไป

กฎหมายแรงงานในประเทศสหพันธรัฐออสเตรเลียไม่มีการจำกัดเสรีภาพในการรวมกลุ่มของแรงงานภาครัฐ มีการให้สิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงานแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเกือบทุกประเภท รวมทั้งตำรวจ พนักงานดับเพลิง หรือพนักงานราชทัณฑ์ แต่มีการยกเว้นห้ามมิให้ผู้ประกอบอาชีพทหารเท่านั้น

๓.๑.๓ แนวคิดว่าด้วยความจำเป็นในการกำหนดกรอบการใช้สิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

๓.๑.๓.๑ การจำกัดกรอบโดยรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๕๐ ได้ให้เสรีภาพแก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่การรวมกลุ่มนั้นจะต้องไม่กระทบต่อเหตุ ๒ ประการ คือ

(ก) ประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน

การบริหารราชการแผ่นดินมีความสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารประเทศของรัฐบาลเพราะเป็นการนำเอานโยบาย (policy) มาปฏิบัติโดยผ่านบรรดาข้าราชการและลูกจ้างในหน่วยงานของรัฐ ซึ่งการบริหารราชการแผ่นดินนั้นมีทั้งความหมายอย่างกว้าง คือ การดำเนินกิจกรรมของรัฐทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการในด้านนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ หรือองค์การของรัฐในรูปแบบต่างๆ เช่น รัฐวิสาหกิจและองค์การอิสระของรัฐ และความหมายอย่างแคบ คือ การบริการงานสาธารณะ และอีกความหมายหนึ่งหมายถึงเฉพาะการดำเนินงานของฝ่ายบริหารเท่านั้น[๘๕]

การบริหารราชการแผ่นดิน เป็นการให้บริการของรัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติด้วยการจัดหาและบริหารทรัพยากรเพื่อให้เกิดประโยชน์และกระจายสู่ประชาชน โดยมีหน่วยงานราชการช่วยในการกำหนดนโยบาย ภารกิจของรัฐในการบริหารราชการแผ่นดินนั้นมีหลายประเภท ไม่ว่าจะเป็นงานด้านสังคม เช่น การศึกษา การสาธารณสุข การรักษาความสงบเรียบร้อย ภารกิจในด้านการดูแลจัดระเบียบสังคม เช่น การออกใบอนุญาต การออกกฎหมายเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ภารกิจด้านงานสนับสนุนหรือให้บริการแก่หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ เช่น การจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน รวมไปถึงภารกิจในด้านการสงเคราะห์และช่วยเหลือ เช่น สวัสดิการ การพัฒนาชุมชน ดังนั้น การบริการราชการแผ่นดิน

---

[84] รัฐบัญญัติว่าด้วยการปฏิรูปเจ้าหน้าที่พลเรือน ค.ศ.๑๙๗๘ มาตรา ๗๑๐๓ (a) (๓) หน่วยงานรัฐ (Agency) หมายถึง หน่วยงานรัฐในฝ่ายบริหาร ห้องสมุดแห่งรัฐสภา สำนักพิมพ์ของรัฐบาล และ The Smithsonian Institution

[๘๕] รังสรรค์ ประเสริฐศรี, เอกสารการสอนชุดวิชา การบริหารราชการไทย หน่วยที่ ๑-๘, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชม, ๒๕๕๓) , หน้า ๗.

จึงต้องตอบสนองความต้องการของประชาชนและพัฒนาประเทศไปพร้อมๆ กัน รัฐไม่อาจจะปฏิเสธภาระหน้าที่ได้ และการตอบสนองความต้องการหรือการบริการประชาชนจะต้องมีความรวดเร็ว ถูกต้อง โปร่งใส อันเป็นสิ่งยืนยันว่าเป็นการบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพ การรวมกลุ่มของแรงงานภาครัฐจึงไม่อาจกระทำการใดๆ ที่จะมีผลต่อการตอบสนองความต้องการและการบริการประชาชน อันเป็นเหตุให้ประสิทธิภาพในการทำงานลดน้อยลงได้

(ข) ความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ

ภารกิจของรัฐนอกเหนือจากการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ยังมีภารกิจในฐานะที่รัฐเป็นฝ่ายปกครองในด้านอื่นๆ เพื่อสนองความต้องการของประชาชน และเป็นการให้บริการแก่ประชาชน หรือที่เรียกว่า การจัดทำบริการสาธารณะ[๘๖] (public service) ซึ่งมีผู้ให้ความหมายคำว่า บริการสาธารณะ ดังนี้

หลวงนรกิจบรรหาร ได้ให้ความหมายว่า *“การสาธารณะ หรือสาธารณะกิจ หมายถึง กิจการทุกประเภทที่จัดทำเพื่อตอบสนองความต้องการหรือประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนพลเมือง กิจการที่กระทรวง ทบวง กรม ปฏิบัติก็ดี กิจการที่เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นรับมอบไปจัดทำก็ดี หรือกิจการที่เอกชนได้รับสัมปทานไปจัดทำภายในความควบคุมของรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลก็ถือว่าเป็นการสาธารณะหรือสาธารณกิจ”*[๘๗]

ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล ได้ให้ความหมายว่า *“บริการสาธารณะหมายความถึงกิจการที่อยู่ในความอำนวยการหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน”*[๘๘]

บริการสาธารณะจึงเป็นภารกิจสาธารณะที่รัฐต้องจัดทำเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมและตอบสนองความต้องการของประชาชน ไม่ว่ารัฐจะเป็นผู้จัดทำเองหรือมอบหมายให้เอกชนดำเนินการก็ตาม การบริการสาธารณะนั้นสามารถแบ่งออกเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ ๒ ประเภท[๘๙] คือ บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง และบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม ซึ่งบริการสาธารณะทั้งสองประเภทมีความแตกต่างกัน ในด้านของสภาพ ลักษณะงาน

บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง มักเป็นการบริการของรัฐแก่ประชาชนโดยไม่คิดค่าตอบแทน โดยจะเป็นงานของฝ่ายปกครองที่ต้องดูแลรักษาความปลอดภัยและความสงบสุขของประชาชน มีลักษณะการดำเนินงานเป็นระบบบังคับบัญชาการ ได้รับเงินสนับสนุนการดำเนินงานจากรัฐจัดให้มีบริการสาธารณะประเภทนี้ฝ่ายปกครองจึงต้องทำด้วยตนเอง ไม่อาจมอบอำนาจให้เอกชนดำเนินการได้

บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม เป็นการให้บริการทางด้านเศรษฐกิจแก่เอกชน และมีการแบ่งปันผลกำไรเช่นเดียวกับเอกชน จึงมีการแข่งขันกับเอกชนที่ประกอบกิจการเดียวกันได้ ความสัมพันธ์ระหว่างกันเป็นลักษณะผู้ให้บริการ

---

[๘๖] ศึกษาเพิ่มเติม นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๒)

[๘๗] หลวงนรกิจบรรหาร, การจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินตามหลักทั่วไปและประเทศไทย, (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพาณิชจำกัด, ๒๕๑๗), หน้า ๘๔.

[๘๘] ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๓), หน้า ๗๙.

[๘๙] นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, หน้า ๓๕.

และผู้ใช้บริการ มีกฎหมายของตนเองเพื่อความคล่องตัวในการบริหารจัดการ ได้รับค่าตอบแทนจากผู้ใช้บริการและถือเป็นแหล่งรายได้ของการจัดทำบริการสาธารณะประเภทนี้ด้วย

นอกจากนี้ยังมีการบริการสาธารณะทางสุขภาพ เช่น รัฐจัดให้มีกิจกรรมด้านการส่งเสริมสุขภาพ บริการสาธารณะด้านกีฬา เช่น การจัดทำสระว่ายน้ำของชุมชน บริการสาธารณะทางสังคม เช่น สถานธนานุบาล สถานเลี้ยงเด็กแรกเกิด บริการสาธารณะทางวัฒนธรรม เช่น โรงละคร พิพิธภัณฑ์

การจัดทำบริการสาธารณะจึงมีความสำคัญต่อประชาชนและแทบจะเป็นส่วนหนึ่งของการดำรงชีวิตของประชาชน ดังนั้น การจัดทำบริการสาธารณะจึงต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนไม่ว่าจะเป็นความต้องในด้านความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สิน หรือความต้องการในด้านความสะดวกสบาย นั้น ต้องเป็นการให้บริการโดยทั่วไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน มิใช่ให้บริการเฉพาะประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ กล่าวคือประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงและได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการ ทั้งยังต้องมีการให้บริการที่สม่ำเสมอมีความต่อเนื่อง ไม่ขาดตอน เพราะการบริการสาธารณะส่วนใหญ่เป็นบริการด้านสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ การขนส่ง การจัดทำบริการสาธารณะที่มีการหยุดชะงักหรือขาดความต่อเนื่องจะทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน และศาลปกครองฝรั่งเศสถือว่า ความต่อเนื่องเป็นหัวใจสำคัญของบริการสาธารณะ และมีคุณค่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไป และยังได้รับการยอมรับจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ให้ความต่อเนื่องของการจัดทำบริการสาธารณะมีลักษณะเป็นหลักตามรัฐธรรมนูญด้วย[๙๐] ผู้มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะจึงต้องการวางกฎระเบียบให้การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะมีความต่อเนื่องสม่ำเสมอ เช่น บริการสาธารณะที่จัดทำโดยส่วนราชการ เพื่อป้องกันมิให้การปฏิบัติราชการต้องหยุดลง จึงมีกฎหมายห้ามข้าราชการนัดหยุดงาน ผู้ใดฝ่าฝืนมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๖๖[๙๑]

๓.๑.๓.๒ ความจำเป็นอื่น ๆ ตามแนวคิดต่างประเทศ

การรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศให้ความสำคัญและเสรีภาพในการรวมกลุ่มที่แตกต่างกันออกไปตามความจำเป็นของแต่ละประเทศ หากเป็นประเทศที่กำหนดให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ฉบับเดียวกับแรงงานภาคเอกชน มักจะให้เสรีภาพในการรวมกลุ่มมากกว่าประเทศที่บัญญัติกฎหมายให้เสรีภาพการรวมกลุ่มแก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้โดยเฉพาะ ซึ่งจะมีข้อจำกัดในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมากกว่า และมักจะไม่ให้สิทธิในการนัดหยุดงาน เช่น

ในประเทศอังกฤษให้สิทธิในการรวมตัวกันของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เช่นเดียวกับลูกจ้างบริษัทเอกชน ตามพระราชบัญญัติสหภาพแรงงานและแรงงานสัมพันธ์ (Trade Union and Labour Relation (Consolidation) Act, ๑๙๙๒) และแม้จะมิได้คำนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ของ

---

[๙๐] เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๕๔.

[๙๑] ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๖๖ “มาตรา ๑๖๖ ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน ละทิ้งงานหรือกระทำการอย่างใดๆ เพื่อให้งานหยุดชะงักหรือเสียหาย โดยร่วมกระทำการเช่นนั้นด้วยกันตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

รัฐ” ไว้ แต่ตามจารีตประเพณีจะหมายถึงบุคคลผู้รับใช้ราชบัลลังก์และทำงานในหน่วยงานภาครัฐที่มิใช่หน่วยงานทางการเมือง (Political office) หรือหน่วยงานที่ใช้อำนาจตุลาการ (Judicial office) และเป็นบุคคลที่ได้รับเงินเดือนจากภาครัฐบาล (Civil list) และต้องมิใช่รัฐมนตรีผู้ทำงานทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของกองทัพ เจ้าหน้าที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานสุขภาพ หรือเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานสำนักพระราชวัง[๙๒] และข้าราชการทหารเป็นข้าราชการประเภทเดียวที่ถูกจำกัดสิทธิตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชน[๙๓]

ประเทศญี่ปุ่นให้สิทธิการรวมกลุ่มแก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคน แต่ได้จำกัดข้าราชการบางประเภทในการรวมกลุ่ม ได้แก่ ข้าราชการตำรวจ (Police officials) ข้าราชการหน่วยงานรักษาความปลอดภัยทางทะเล (Coast Guard)[๙๔] และยังรวมถึงข้าราชการทหาร ข้าราชการในหน่วยงานราชทัณฑ์ด้วย เหตุผลของการจำกัดเนื่องจากข้าราชการกลุ่มนี้ มีหน้าที่ต้องปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและสังคมโดยรวม จึงต้องปฏิบัติหน้าที่ภายใต้ระเบียบวินัยอย่างเคร่งครัด ไม่อาจตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขความขัดแย้งระหว่างนายจ้างและลูกจ้างตามลักษณะของสหภาพได้ และนอกจากนี้ยังกำหนดแยกประเภทการรวมกลุ่มของข้าราชการในระดับบริหารและอำนวยการ (managerial personnel) ซึ่งเป็นข้าราชการที่อยู่ในตำแหน่งที่มีอำนาจในการตัดสินใจที่สำคัญที่เกี่ยวกับการกำหนดค่าตอบแทนการบรรจุ การให้ออกหรือการกำหนดเงื่อนไขในการทำงานอื่น ๆ ออกจากข้าราชการประเภทอื่นให้สามารถร่วมกลุ่มกันได้เฉพาะข้าราชการในระดับเดียวกันเท่านั้น การรวมกลุ่มของข้าราชการในประเทศญี่ปุ่นนั้นยังถูกห้ามมิให้หยุดงาน (strike) หรือจงใจทำให้เสียหาย (sabotage) หรือก่อเหตุพิพาทใด ๆ (dispute) ทั้งด้วยตัวเอง รวมทั้งส่งเสริมหรือสนับสนุนให้บุคคลอื่นกระทำการดังกล่าว โดยไม่สามารถอ้างสิทธิตามกฎหมายแรงงานเพื่อต่อสู้กับรัฐบาลซึ่งมีฐานะเป็นนายจ้างได้ เนื่องจากงานราชการเป็นงานสาธารณะ (public nature of public affairs) และข้าราชการมีหน้าที่ในการรับใช้สังคมโดยรวม (Servants of the Whole Community)[๙๕]

๓.๒ การเจรจาต่อรอง : เครื่องมือในการเพิ่มประสิทธิภาพในการรวมกลุ่ม

การรวมกลุ่มของแรงงานเป็นสภาพแรงงานทำให้เกิดอำนาจการต่อรองที่มากขึ้นของลูกจ้าง และเป็นกลไกในการเจรจาต่อรอง เพื่อหาทางคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของตน มิใช่เพื่อวัตถุประสงค์ทางด้านสังคมหรือการเมือง แต่เป็นการรวมตัวกันเพื่อให้มีอำนาจต่อรองด้านเศรษฐกิจ เพราะลำพังอำนาจของลูกจ้างแต่ละคนย่อมไม่มีอำนาจในการต่อรองเงื่อนไขการทำงาน ไม่ว่าจะเป็นชั่วโมงทำงาน วันหยุด ค่าจ้าง และสวัสดิการต่างๆ

๓.๒.๑ รูปแบบการเจรจาต่อรอง

---

[๙๒] สุรพงษ์ มาลี และสายศานต์ ศิริวัฒนะ, ข้าราชการกับเสรีภาพในการรวมกลุ่ม, หน้า ๕๓.

[๙๓] เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๒.

[๙๔] พระราชบัญญัติการบริการสาธารณะแห่งชาติปี ๑๙๔๗ (The National Public Service Act ๑๙๔๗) มาตรา ๑๐๘-๒

[๙๕] เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๓๐.

การเจรจาต่อรองเป็นการเปิดโอกาสให้นายจ้างและลูกจ้างร่วมกันหาข้อยุติในข้อเรียกร้อง ซึ่งการเจรจาต่อรองมีหลายรูปแบบด้วยกัน การเจรจาต่อรองมีความสำคัญเพราะเป็นกระบวนการที่ให้นายจ้างและลูกจ้างหันหน้าเข้าหากันเพื่อให้ได้ข้อตกลงร่วมกัน อันเป็นมาตรการที่พยายามให้เกิดความเสียหายน้อยที่สุด ซึ่งจะได้ศึกษารูปแบบของการเจรจาต่อรอง ไม่ว่าจะเป็นการเจรจาต่อรองร่วม (๓.๒.๑.๑) การปรึกษาหารือร่วม (๓.๒.๑.๒) การนัดหยุดงาน และการปิดงานงดจ้าง (๓.๒.๑.๓)

๓.๒.๑.๑ **การเจรจาต่อรองร่วม**

การที่นายจ้างและลูกจ้างไม่ว่าในภาคเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจหรือรัฐจะได้มีการกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ เกี่ยวกับการจ้าง สวัสดิการ ค่าจ้าง ผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายขึ้นมาได้นั้น จะต้องมีการยื่นข้อเรียกร้องแก่อีกฝ่ายหนึ่งเพื่อนำไปสู่การหาข้อตกลงร่วมกันโดยการใช้กลไกที่เรียกว่า “การเจรจาต่อรองร่วม (Collective Bargaining)” ซึ่งเป็นการเจรจาเกี่ยวกับสภาพการทำงานและเงื่อนไขการว่าจ้างระหว่างนายจ้างคนเดียว นายจ้างกลุ่มหนึ่ง หรือองค์การนายจ้างองค์การหนึ่งหรือหลายองค์การฝ่ายหนึ่ง กับองค์การซึ่งเป็นตัวแทนของคนงานองค์การหนึ่งหรือหลายองค์การฝ่ายหนึ่งหรือหลายองค์การอีกฝ่ายหนึ่ง โดยมุ่งหมายที่จะให้ตกลงกันได้ ในกรณีที่ไม่มีตัวแทนของของคนงาน ตัวแทนคนงานที่ได้รับเลือกตั้งและได้รับมอบอำนาจจากคนงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และข้อบังคับของประเทศก็อาจจะเข้าทำหน้าที่เจรจาร่วมได้ สมาคมคนงานใด ๆ ก็ตามจะจัดตั้งขึ้นหรืออยู่ภายใต้อำนาจ หรือได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากนายจ้างหรือตัวแทนของนายจ้าง ไม่ถือว่าเป็นองค์การตัวแทนของคนงานเพื่อวัตถุประสงค์ของการเจรจาต่อรองร่วม[๙๖]

การเจรจาต่อรองร่วม (Collective Bargaining) มีผู้ให้ความหมาย ดังนี้

ศาสตราจารย์เกษมสันต์ วิลาวรรณ ได้ให้ความหมายว่า *“คือ การเจรจาเกี่ยวกับเงื่อนไขการจ้างและการทำงานซึ่งกระทำโดยฝ่ายนายจ้างหรือกลุ่มของนายจ้างหรือองค์การของนายจ้างฝ่ายหนึ่ง กับผู้แทนของลูกจ้างหรือผู้แทนขององค์การของลูกจ้างอีกฝ่ายหนึ่ง ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้ข้อตกลงในการจ้างและการทำงานอันเป็นที่พอใจร่วมกันทั้งสองฝ่าย”*[๙๗]

จำนงค์ สมประสงค์ ได้ให้ความหมายว่า *“หมายถึงการเจรจาเกี่ยวกับสภาพการทำงานและเงื่อนไขการว่าจ้างของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลทั้งสองฝ่าย คือ ฝ่ายนายจ้างหรือฝ่ายจัดการ อันได้แก่ นายจ้างคนเดียว นายจ้างกลุ่มหนึ่ง หรือองค์การนายจ้างฝ่ายหนึ่ง กับฝ่ายลูกจ้างหรือฝ่ายแรงงาน อันได้แก่ ตัวแทนของฝ่ายลูกจ้างองค์การหนึ่งหรือหลายองค์การอีกฝ่ายหนึ่ง โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้มีการตกลงร่วมกันในประเด็นดังกล่าว โดยมีกระบวนการตัดสินใจแล้วตกลงออกมาเป็นลายลักษณ์อักษร เป็นกระบวนการสร้างกฎเกณฑ์เพื่อใช้ในการบริหารงานที่เกี่ยวกับการสร้างความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานของลูกจ้างและนายจ้างหรือฝ่ายจัดการที่มีต่อกันในสถานประกอบการนั่นเอง”*[๙๘]

---

[๙๖] จิตตรา หิรัญอัศว์, การเจรจาต่อรอง แปลจาก Collective Bargaining : A Workers’s Education Manual International Labour Office Geneva, หน้า ๕.

[๙๗] เกษมสันต์ วิลาวรรณ, หลักการ กฎหมาย และการบริหารแรงงานสัมพันธ์, หน้า ๑๘๕.

[๙๘] จำนงค์ สมประสงค์, การแรงงานสัมพันธ์:หลักและวิธีปฏิบัติ, (กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์, ๒๕๒๑) หน้า ๓๒๔.

การเจรจาต่อรองร่วม (Collective Bargaining) จึงเป็นการเจรจาระหว่างบุคคลสองฝ่าย คือนายจ้างและลูกจ้างหรือตัวแทนนายจ้างหรือตัวแทนลูกจ้างเกี่ยวกับเงื่อนไข สภาพการจ้าง เพื่อให้ได้ซึ่งข้อตกลงระหว่างกัน การเจรจาต่อรองระหว่างนายจ้างและลูกจ้างนั้นเป็นความสัมพันธ์แบบทวิภาคี (bi-parties) ซึ่งเกิดจากปรัชญาการมีส่วนร่วมของลูกจ้าง มีความเป็นประชาธิปไตยในทางเศรษฐกิจ (economic democracy) เพื่อให้ลูกจ้างมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ และมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของธุรกิจอาจได้รับส่วนแบ่งเป็นผลกำไรหรือเงินปันผลจากการถือหุ้น

การเจรจาต่อรองร่วมนั้นมีวิวัฒนาการมาพร้อมๆ กับวิวัฒนาการของสหภาพแรงงาน ในระยะแรกฝ่ายลูกจ้างจะมีการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานหรือองค์กรลูกจ้าง มักจะใช้วิธีการยื่นคำขาดแก่นายจ้างในสิ่งที่ตนต้องการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเงื่อนไขการทำงาน อัตราค่าจ้าง สภาพการทำงาน ถ้าหากไม่ได้รับการตอบสนองจากนายจ้างก็จะมีผลให้เกิดการนัดหยุดงาน ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียหายในทางเศรษฐกิจแก่ทั้งนายจ้างและลูกจ้างเอง กล่าวคือ นายจ้างไม่รับการทำงานจากลูกจ้าง และลูกจ้างก็ไม่ได้รับค่าแรงจากนายจ้าง จึงต้องหันมาใช้วิธีการเจรจาต่อรองร่วม

หลักการสำคัญของการเจรจาต่อรองร่วม คือ การที่ทั้งสองฝ่ายต้องมีความจริงใจต่อกันเพื่อหาข้อยุติของข้อเรียกร้อง บนพื้นฐานของการรักษาผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่าย เว้นการจากเอาชนะคะคานและการบีบบังคับอีกฝ่ายให้ยอมตามข้อเรียกร้องของตน ฝ่ายจัดการต้องพิจารณาข้อเรียกร้องด้วยเหตุผลมิใช่มองเพียงผลกำไรทางธุรกิจเพียงอย่างเดียว ทั้งต้องคำนึงถึงหลักมนุษยธรรม ความจำเป็นในการดำรงชีพและความเป็นธรรมต่อลูกจ้างด้วย

เรื่องที่จะทำการเจรจาต่อรองร่วม มักจะเป็นเงื่อนไขต่างๆ เกี่ยวกับสภาพการจ้าง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสิทธิ (Right) หรือผลประโยชน์ (Interests) เรื่องเกี่ยวกับสิทธิ เช่น วันหยุด วันลา สิทธิในการฝึกอบรม การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง อัตราเงินเดือน สิทธิในการร้องทุกข์ สิทธิในการปฏิเสธการทำงานล่วงเวลา เรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์ เช่น อัตราค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด สวัสดิการต่างๆ

การเจรจาต่อรองจึงเป็นกลไกที่สำคัญในกระบวนการการแรงงานและอุตสาหกรรมสัมพันธ์เพื่อช่วยลดปัญหาและแก้ไขความขัดแย้งในองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพช่วยให้ปัญหาการนัดหยุดงานลดน้อยลง เปิดโอกาสให้ฝ่ายลูกจ้างและนายจ้างจะได้พบปะเพื่อไขข้อขัดข้องกันแก่กัน ได้มีการประนีประนอมกันเพื่อหลีกเลี่ยงการใช้มาตรการที่รุนแรง การเจรจาต่อรองที่มีความยุติธรรมจะช่วยให้แต่ละฝ่ายสามารถปกป้องผลประโยชน์ของตนโดยไม่ต้องตกอยู่ภายใต้แรงกดดันหรืออำนาจของอีกฝ่าย แต่ในความเป็นจริงแล้วลูกจ้างย่อมมีอำนาจการต่อรองที่ต่ำกว่านายจ้าง เพราะหากไม่รับเงื่อนไขที่นายจ้างเสนออาจถูกเลิกจ้างได้ การรวมตัวกันเพื่อเจรจาต่อรองกับนายจ้างจึงเป็นการเพิ่มอำนาจการต่อรองแก่ลูกจ้าง เพื่อให้การเจรจาต่อรองเป็นไปอย่างเท่าเทียมกัน

๓.๒.๑.๒ การปรึกษาหารือร่วม

เป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยประสานความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง เพื่อเปิดรับฟังความคิดเห็นและพิจารณาข้อขัดข้อง รวมทั้งจัดทำข้อเสนอต่อฝ่ายบริหารระดับสูงว่าควรมีการปรับปรุงหรือริเริ่มสิ่งที่เกิดประโยชน์ต่อพนักงานและองค์กรอย่างใดบ้าง โดยจัดให้มีการคณะกรรมการปรึกษาหารือร่วม (Joint Consultation Committee หรือ J.C.C) มีลักษณะ

เป็นการจัดตั้งภายใน ไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายที่กำหนดไว้แน่นอน ขึ้นอยู่กับนายจ้างและลูกจ้างในสถานประกอบการแต่ละแห่งจะตกลงกัน แต่โดยทั่วไปคณะกรรมการปรึกษาหารือร่วมจะประกอบด้วยผู้แทนจากฝ่ายจัดการและฝ่ายลูกจ้าง มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาปัญหาต่างๆ ทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง และนำเสนอผลการพิจารณาต่อผู้บริหารระดับสูงโดยที่ฝ่ายบริหารยังคงมีอำนาจตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาตามที่เห็นสมควร ในทางปฏิบัติหากมีกลไกในการเจรจาต่อรองร่วมอยู่แล้ว คณะกรรมการฯ ก็มักจะไม่พิจารณาเรื่องข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างอีก เพราะเป็นประเด็นในการเจรจาต่อรองอยู่แล้ว โดยทั่วไปเรื่องที่คณะกรรมการจะนำมาพิจารณาจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสะดวกในการปฏิบัติงานประสิทธิภาพของผลงาน[๙๙] ได้แก่

(๑) กำหนดการผลิต ต้นทุนการผลิต ข้อติชมของลูกจ้าง การปรับปรุงการผลิต การลดความสูญเสีย สิ้นเปลืองของวัตถุดิบ การใช้เครื่องจักรให้เกิดประโยชน์เต็มที่ เป็นต้น

(๒) การฝึกอบรมและการให้การศึกษาแก่ลูกจ้าง ระบบการประเมินผลงาน รวมถึงการจัดหลักสูตรอบรมแนะนำงาน การปฐมนิเทศหลักสูตรพิเศษอื่น ๆ ในการเพิ่มพูนความรู้แก่พนักงาน

(๓) การคัดเลือกบรรจุคนงาน เช่น วิธีการเลือก หลักการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง

(๔) การรักษาความปลอดภัย การป้องกันอุบัติเหตุ การใช้เครื่องป้องกันอันตราย การหาวิธีการป้องกัน การชักจูงต่าง ๆ

(๕) การติดต่อสื่อสารเรื่องราวเกี่ยวข้องกับการทำงาน การส่งข่าวสารแจ้งเรื่องราวให้ทราบโดยผ่านคณะกรรมการปรึกษาหารือร่วม ระบบการเสนอแนะของลูกจ้าง

(๖) สวัสดิการและวิธีการจัดสวัสดิการ แผนงานเพื่อสุขภาพอนามัยของลูกจ้าง โรงอาหาร การจัดรถรับส่ง หอพัก บ้านพัก เป็นต้น

การจัดให้มีการปรึกษาหารือร่วมอย่างสม่ำเสมอช่วยในการป้องกันมิให้เกิดปัญหาแรงงานสัมพันธ์ และยังสร้างความปรองดองระหว่างนายจ้างลูกจ้างในการร่วมกันแก้ไขปัญหาของสถานประกอบการ เป็นการถ่ายทอดประสบการณ์ของแต่ละฝ่าย และเปิดโอกาสให้ทั้งสองฝ่ายได้เข้าใจถึงสภาพปัญหาของอีกฝ่ายหนึ่ง ทำให้ลูกจ้างรู้สึกว่าได้รับเกียรติจากนายจ้างในการรับทราบปัญหาและร่วมหาทางแก้ไข เกิดความรู้สึกผูกพัน ขณะเดียวกันก็เป็นการเปิดโอกาสให้ลูกจ้างได้ร้องเรียนความไม่ถูกต้องเหมาะสมต่อที่ประชุมฝ่ายจัดการได้

การปรึกษาหารือร่วมเป็นกลไกในการส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์แบบทวิภาคี ให้ผู้แทนแต่ละฝ่ายได้นำปัญหาความขัดแย้งของตนเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการฯ เพื่อหาข้อยุติในข้อเรียกร้องระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง

๓.๒.๑.๓ การนัดหยุดงานและการปิดงาน งดจ้าง

---

[๙๙] สุภชัย มนัสไพบูลย์และจิระจิตต์ บุนนาค, “หลักการและกลไกของการพนักงานสัมพันธ์,” ใน เอกสารการสอนชุดวิชาการพนักงานสัมพันธ์, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๒), หน้า ๕๓.

การนัดหยุดงานและการปิดงานงดจ้าง เป็นมาตรการทางแรงงานสัมพันธ์ขั้นสุดท้ายที่นำมาใช้เพื่อกดดันอีกฝ่ายให้ทำตามข้อเสนอของฝ่ายตนหลังจากที่การเจรจาต่อรองล้มเหลวไม่สามารถหาข้อยุติในปัญหาความขัดแย้งระหว่างนายจ้างและลูกจ้างได้ สิทธิของลูกจ้างในการนัดหยุดงานและสิทธิของนายจ้างในการปิดงานถือเป็นการคุ้มครองเสรีภาพของการเจรจาต่อรองร่วมที่ขาดมิได้ซึ่งขึ้นอยู่กับข้อจำกัดบางประการ ในกรณีที่นายจ้างและคนงานตกลงกันไม่ได้ในเรื่องที่เกี่ยวกับหลักการหรือมาตรฐานของเงื่อนไขการทำงาน ลูกจ้างก็อาจปฏิเสธไม่ทำงานและนายจ้างก็อาจปฏิเสธไม่ว่าจ้างได้

การนัดหยุดงาน (strike) หมายความว่า การที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปนัดแนะกันไม่ทำงานชั่วคราว เนื่องจากข้อพิพาทแรงงาน[๑๐๐]

การนัดหยุดงานมีหลายประเภท สหภาพแรงงานบางแห่งจะกำหนดความแตกต่างระหว่างการนัดหยุดงานแบบ บุกรุก (offensive) ซึ่งพยายามบังคับให้เป็นไปตามข้อเรียกร้องของสหภาพแรงงาน กับการนัดหยุดงานแบบ ป้องกัน (defensive) ซึ่งใช้กับการคัดค้านข้อเรียกร้องของนายจ้างที่เกี่ยวกับการลดค่าจ้างให้ต่ำลง หรือเงื่อนไขการจ้างที่ให้ประโยชน์น้อยกว่าแต่ก่อน บางครั้งการนัดหยุดงานก็ใช้วิธีการแบบต่างๆ เช่น การกวนโทสะ (irritation) หรือการทำงานอย่างช้า ๆ (go-slow) คือการนั่งเฉยๆ ในที่ทำงานแสร้งว่าทำงานหรือว่าทำแต่น้อยมาก หรือการทำงานอย่างละเอียดทุกขั้นตอนจนทำให้การผลิตมีปัญหาและลดจำนวนลง วิธีนี้จะใช้มากในข้อพิพาทของการรถไฟและการขนส่ง นอกจากนี้ยังมีการนัดหยุดงานอย่างไม่เป็นทางการคือการนัดหยุดงานที่สมาชิกสหภาพนัดหยุดงานโดยที่สหภาพไม่ได้สั่ง

สำหรับการปิดงาน (Lockout) คือ การที่นายจ้างปฏิเสธไม่ยอมให้ลูกจ้างทำงานชั่วคราว เนื่องจากข้อพิพาทแรงงาน[๑๐๑] นายจ้างอาจสั่งปิดงานทั้งหมด (Total lockout) หรือสั่งปิดงานเฉพาะบางแผนก (Partial lockout) โดยอ้างว่า เมื่อไม่สามารถบรรลุข้อตกลงกับสหภาพแรงงาน ก็ไม่สามารถเปิดดำเนินการได้ตามปกติ เพราะอาจเกิดความเสียหายได้ การปิดงานทำให้ลูกจ้างไม่ได้รับค่าจ้างตามปกติ กระทบต่อเศรษฐกิจของลูกจ้างทำให้ลูกจ้างอาจต้องถอนตัวจากการนัดหยุดงานหรือถอนตัวจากข้อเรียกร้องของฝ่ายสหภาพได้เพราะเกรงว่าจะต้องตกงาน

ในประเทศส่วนใหญ่ที่มีระบบเศรษฐกิจการค้าเสรีมักไม่จำกัดสิทธิในการนัดหยุดงาน แต่ในบางประเทศ เช่น ประเทศสหพันธรัฐออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ สิทธิในการนัดหยุดงานถูกจำกัดลงมาโดยเน้นที่ระบบการไกล่เกลี่ยและการชี้ขาดเชิงบังคับ จนกลายเป็นส่วนหนึ่งของวิธีกำหนดค่าจ้างและระงับข้อพิพาท ในยามสงครามการนัดหยุดงานและการปิดงานอันเนื่องมาจากข้อพิพาทแรงงานอาจถือว่าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย[๑๐๒]

---

[๑๐๐] เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๗.

[101] เรื่องเดียวกัน, หน้า 57.

[102] จิตตรา หิรัญอัศว์, การเจรจาต่อรอง แปลจาก Collective Bargaining : A Workers's Education Manual International Labour Office Geneva, หน้า 172.

การจำกัดสิทธิในการนัดหยุดงานจะแตกต่างกันในแต่ละประเทศ บางประเทศห้ามนัดหยุดงานในสถานประกอบการสาธารณูปโภคบางประเภท เช่น น้ำ ก๊าซ ไฟฟ้า เพราะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสุขภาพและสวัสดิภาพของชุมชน บางประเทศไม่ให้สิทธิในการนัดหยุดงานแก่คนงานของการรถไฟหรืออุตสาหกรรมขนส่งอื่น ๆ รวมทั้งบริการโทรศัพท์ รวมถึงข้าราชการพลเรือนในบางประเทศที่ไม่มีสิทธินัดหยุดงาน เนื่องจากมีการทำงานและเงื่อนไขการทำงานระยะยาว การนัดหยุดงานจะเป็นการละเมิดต่อสัญญา และเสี่ยงต่อการสูญเสียสิทธิอาวุโสอาจจะถูกออกจากงานได้[๑๐๓]

๓.๒.๒ รูปแบบการเจรจาต่อรองในประเทศไทย

รูปแบบของการเจรจาต่อรองสามารถทำได้หลายวิธี ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความเหมาะสม และสถานการณ์ของแต่ละประเทศ รวมไปถึงแนวคิดของฝ่ายปกครองด้วยว่าจะยินยอมให้มีรูปแบบของการเจรจาต่อรองระหว่างนายจ้างและลูกจ้างอย่างไร ซึ่งจะอยู่ภายใต้กรอบที่กฎหมายบัญญัติรับรองไว้ สำหรับในประเทศไทยมีรูปแบบการเจรจาต่อรองหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการตั้งคณะกรรมการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ (๓.๒.๒.๑) การยื่นข้อเรียกร้อง (๓.๒.๒.๒) การเปิดการเจรจาต่อรองภายหลังยื่นข้อเรียกร้อง (๓.๒.๒.๓) การระงับข้อพิพาทแรงงานโดยบังคับ (๓.๒.๒.๔) และสิทธิในการนัดหยุดงาน (๓.๒.๒.๕)

๓.๒.๒.๑ การตั้งคณะกรรมการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์

การตั้งคณะกรรมการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์สามารถกระทำได้ในองค์กรรัฐวิสาหกิจ โดยพนักงานของรัฐวิสาหกิจสามารถยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ได้ เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์ในการให้คำปรึกษาหารือเพื่อแก้ปัญหาตามคำร้องทุกข์ของลูกจ้างหรือสหภาพแรงงาน และรวมไปถึงการร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยด้วย[๑๐๔] ซึ่งคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์จะมีอยู่ในรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งประกอบไปด้วยตัวแทนจากทั้งนายจ้างและลูกจ้าง[๑๐๕]

๓.๒.๒.๒ การยื่นข้อเรียกร้อง

การยื่นข้อเรียกร้องของลูกจ้าง ในกรณีที่ทั้งสองฝ่ายไม่เคยมีหรือทำข้อตกลงหรือสัญญาร่วมเจรจาต่อรองไว้ก่อน ฝ่ายลูกจ้างหรือสหภาพแรงงานอาจยื่นเมื่อใดก็ได้ แต่ถ้าทั้งสองฝ่ายเคยมีหรือทำข้อตกลงไว้แล้ว ก็จะยื่นข้อเรียกร้องเมื่อใกล้จะครบกำหนดอายุของข้อตกลงหรือสัญญาร่วมเจรจาต่อรองนั้นเพื่อต่ออายุข้อตกลงหรือสัญญานั้นออกไปอีก ซึ่งเรื่องที่จะเรียกร้องนั้น ได้แก่ ค่าจ้าง ข้อกำหนดเกี่ยวกับวันและเวลาทำงาน การลา การเลิกจ้าง

---

[103] เรื่องเดียวกัน, หน้า 173 – 175.

[๑๐๔] พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๓

[๑๐๕] พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๑๙

ผลประโยชน์หรือสวัสดิการ (fringe benefits) วิธีการระงับข้อร้องทุกข์ (grievance procedure) บทกำหนดเรื่องการห้ามการปิดงานหรือห้ามนัดหยุดงานระหว่างอายุข้อตกลง (no-lockout, no-strike clause) การต่ออายุข้อตกลงหรือการขอเจรจาเพื่อทำข้อตกลงใหม่ในระหว่างอายุข้อตกลง (reopening clause)[๑๐๖]

พนักงานของรัฐวิสาหกิจสามารถเรียกร้องให้มีการกำหนดข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง[๑๐๗] หรือเรียกร้องให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างได้ โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่ออีกฝ่ายทราบและทำสำเนาข้อเรียกร้องยื่นต่อนายทะเบียนทราบด้วย[๑๐๘]

การยื่นข้อเรียกร้องของลูกจ้างภาคเอกชนสามารถกระทำได้ทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง โดยจะต้องทำเป็นหนังสือแจ้งให้อีกฝ่ายทราบซึ่งเป็นสิทธิตามที่พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๘ รับรองไว้ กรณีที่นายจ้างเป็นฝ่ายแจ้ง นายจ้างอาจแต่งตั้งตัวแทนเพื่อเข้าร่วมเจรจาก็ได้ โดยตัวแทนของนายจ้างต้องเป็นกรรมการ ผู้ถือหุ้น ผู้เป็นหุ้นส่วน หรือลูกจ้างประจำของนายจ้าง กรรมการของสมาคมนายจ้าง หรือกรรมการของสหพันธ์นายจ้างจำนวนไม่เกินเจ็ดคน[๑๐๙] การยื่นข้อเรียกร้องของลูกจ้างสามารถกระทำได้ ๒ ประการ คือ

(ก) กรณีที่ไม่มีการจัดตั้งสหภาพแรงงานหรือลูกจ้างไม่ได้เป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน ในการยื่นข้อเรียกร้องต้องจัดทำเป็นหนังสือมีลูกจ้างจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๑๕ ของลูกจ้างที่เกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้องลงชื่อสนับสนุนข้อเรียกร้องนั้น และระบุชื่อตัวแทนลูกจ้างจำนวนไม่เกินเจ็ดคนเพื่อเข้าร่วมเจรจาต่อรองกับนายจ้าง มีผลให้ข้อเรียกร้องนั้นสามารถบังคับใช้ได้ และต้องมีจำนวนลูกจ้างไม่น้อยกว่าร้อยละ ๑๕ ที่สนับสนุนข้อเรียกร้องนี้ตลอดการเจรจาต่อรอง[๑๑๐]

(ข) กรณีมีการจัดตั้งสหภาพแรงงานและสหภาพแรงงานเป็นผู้ยื่นข้อเรียกร้อง ไม่ต้องมีลูกจ้างลงลายมือชื่อสนับสนุนข้อเรียกร้อง[๑๑๑]

การยื่นข้อเรียกร้องจึงสามารถกระทำได้ทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างเพื่อเสนอข้อเรียกร้องแก่อีกฝ่ายให้มีบรรลุข้อตกลงร่วมกันเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

๓.๒.๒.๓ การยื่นข้อเรียกร้องที่มีการเปิดการเจรจาต่อรอง

กรณีลูกจ้างเอกชนเมื่อมีการยื่นข้อเรียกร้องต่อกันแล้ว ฝ่ายที่รับข้อเรียกร้องต้องแจ้งชื่อให้ฝ่ายผู้ยื่นข้อเรียกร้องทราบ และต้องจัดให้มีการเจรจากันภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับข้อเรียกร้อง[๑๑๒] สำหรับพนักงานรัฐวิสาหกิจ จะต้องจัดให้มีการเจรจากันภายใน

---

[๑๐๖] เกษมสันต์ วิลาวรรณ, หลักการ กฎหมาย และการบริหารแรงงานสัมพันธ์, หน้า ๑๘๘-๑๙๐.

[๑๐๗] พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๘ มาตรา ๕ *"ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง หมายความว่า ข้อตกลงระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง หรือระหว่างนายจ้างกับสมาคมนายจ้างกับสหภาพแรงงานเกี่ยวกับสภาพการจ้าง"*

[๑๐๘] พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๕

[๑๐๙] พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๑๓

[๑๑๐] พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๑๓

[๑๑๑] พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๑๕ วรรคสอง

[๑๑๒] พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๑๖

ห้าวันนับแต่วันที่ได้รับข้อเรียกร้อง[๑๑๓] แต่ไม่มีกำหนดเวลาในการเจรจาว่าต้องใช้ระยะเวลาในการเจรจาต่อรองนานเท่าใด ทั้งสองฝ่ายจึงสามารถเจรจากันจนกว่าจะมีข้อยุติ หลักในการเจรจาที่สำคัญคือการที่ทั้งสองฝ่ายจะต้องชี้แจงเหตุผลที่เหมาะสมเพื่อให้อีกฝ่ายเห็นด้วยและยอมรับข้อเรียกร้องที่มีลักษณะการยื่นคำขาดหรือต้องการคำตอบเพียงว่า ให้หรือไม่ให้เท่านั้นโดยไม่ให้อีกฝ่ายต่อรองเลยย่อมมิใช่ข้อเรียกร้องที่นำไปสู่การเจรจาต่อรอง กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของบางประเทศจึงกำหนดให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายเจรจาต่อรองกันด้วยความสุจริตใจ (bargain in good faith)[๑๑๔]

๓.๒.๒.๔ การยื่นข้อเรียกร้องที่มีการเปิดการเจรจาต่อรอง และมีการระงับข้อพิพาทแรงงานโดยบังคับ

ข้อเรียกร้องที่ได้แจ้งแก่อีกฝ่ายแล้วและมีการเปิดการเจรจากันแต่ไม่สามารถตกลงกันได้ หรือไม่มีการเปิดการเจรจาภายในกำหนดเวลา ถือว่ามีข้อพิพาทแรงงานเกิดขึ้นแล้ว ขั้นตอนการดำเนินการต่อไป คือ การไกล่เกลี่ย (conciliation, mediation) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานจะต้องกระทำโดยคนกลางเสมอ ตามกฎหมายคือ พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงาน เพื่อทำหน้าที่ในการช่วยให้คู่กรณีสามารถตกลงกันได้โดยสมัครใจ ข้อตกลงการจ้างหรือสัญญาร่วมเจรจาต่อรองที่เกิดจากการไกล่เกลี่ยจึงเป็นข้อตกลงหรือสัญญาที่ศักดิ์สิทธิ์ซึ่งคู่กรณีพอใจและยอมรับปฏิบัติมากที่สุดรองจากข้อตกลงหรือสัญญาที่เกิดจากการเจรจาต่อรองกันเอง การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานจึงถือหลักความยินยอมพร้อมใจ (acceptability) เป็นใหญ่[๑๑๕]

กรณีของลูกจ้างเอกชนต้องแจ้งให้พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานทราบภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่พ้นกำหนดระยะเวลาสามวันนับแต่วันที่ได้รับข้อเรียกร้องแล้วไม่มีการเปิดเจรจา หรือนับแต่วันที่ตกลงกันไม่ได้พนักงานประนอมข้อพิพาทจะเข้ามาทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยให้ทั้งสองฝ่ายตกลงกันภายในห้าวันนับแต่ได้รับแจ้ง[๑๑๖] สำหรับพนักงานของรัฐวิสาหกิจจะต้องแจ้งเป็นหนังสือให้พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานทราบภายในเจ็ดสิบสองชั่วโมงนับแต่พ้นกำหนดหรือนับแต่เวลาที่ตกลงกันไม่ได้ พนักงานประนอมข้อพิพาทจะเข้ามาทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยให้ทั้งสองฝ่ายตกลงกันภายในสิบวันนับแต่ได้รับแจ้ง[๑๑๗]

ในกรณีที่ไม่สามารถตกลงกันได้ หากเป็นลูกจ้างเอกชน นายจ้างและลูกจ้างอาจต้องตกลงกันตั้งผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน หรือนายจ้างอาจนำมาตรการปิดงาน หรือลูกจ้างอาจใช้มาตรการนัดหยุดงานเพื่อเป็นเครื่องมือในการเจรจาต่อรองต่อไป[๑๑๘] สำหรับพนักงานของรัฐวิสาหกิจนั้นจะมีความแตกต่างจากลูกจ้างเอกชน กล่าวคือ จะต้องส่งข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้นั้น ให้คณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่เป็น

---

[๑๑๓] พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๖

[๑๑๔] เกษมสันต์ วิลาวรรณ, หลักการ กฎหมาย และการบริหารแรงงานสัมพันธ์, หน้า ๑๙๕-๑๙๖.

[๑๑๕] เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๐๑-๒๐๒.

[๑๑๖] พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๒๑

[๑๑๗] พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๓๑

[๑๑๘] พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๒๒

ข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ โดยคณะกรรมการฯ มีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานฯ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับข้อพิพาทแรงงานดังกล่าว และคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการฯ เป็นที่สุด ทั้งสองฝ่ายต้องปฏิบัติตาม เว้นแต่เป็นคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการเงินที่อยู่นอกเหนือกำหนด[๑๑๙] จะมีผลใช้บังคับได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี[๑๒๐]

การระงับข้อพิพาทของลูกจ้างรัฐวิสาหกิจไม่สามารถนำมาตรการนัดหยุดงานมาใช้ในการต่อรองได้[๑๒๑] ต้องตกอยู่ภายใต้การบังคับของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ซึ่งทั้งฝ่ายที่ยื่นข้อเรียกร้องและฝ่ายรับข้อเรียกร้องต้องปฏิบัติตาม[๑๒๒]

๓.๒.๒.๕ การยื่นข้อเรียกร้อง การเจรจา และมีการระงับข้อพิพาทแรงงานโดยสมัครใจและหรือโดยบังคับ และสิทธิในการนัดหยุดงาน

เมื่อได้มีการยื่นข้อเรียกร้องแก่อีกฝ่าย และมีการนัดเจรจาเพื่อหาข้อยุติแล้วหากไม่สามารถตกลงกันได้หรือไม่มีการนัดเจรจาภายในกำหนดเวลา เกิดข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ นำมาสู่การระงับข้อพิพาทแรงงานอาจกระทำโดยการมอบให้คนกลางเข้ามาทำหน้าที่ในการชี้ขาด โดยคู่กรณีทั้งสองฝ่ายต้องปฏิบัติตามคำชี้ขาดนั้น ตามกฎหมายไทยผู้มีหน้าที่ในการไกล่เกลี่ย คือ พนักงานประนอมข้อพิพาทเพื่อให้มีการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานฯ นั้น ซึ่งเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทแรงงานที่มีผลอย่างแน่นอน เพราะเมื่อได้มีการชี้ขาดข้อพิพาทแล้วถือได้ว่าข้อพิพาทแรงงานนั้นได้ยุติลง การชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานอาจทำได้ทั้งการสมัครใจและการบังคับดังนี้

(ก) การชี้ขาดโดยสมัครใจ (voluntary arbitration) คือ การที่คู่กรณีตกลงใจจะเข้าสู่การชี้ขาดเพื่อยุติข้อพิพาทแรงงานนั้น และนำคำชี้ขาดไปปฏิบัติต่อไป โดยคู่กรณีมีอิสระในการเลือกผู้ชี้ขาดได้เองและอาจแต่งตั้งให้เป็นผู้ชี้ขาดประจำ (permanent) หรือเฉพาะกรณี (ad hoc) ก็ได้ ซึ่งคำชี้ขาดนี้จะถือเป็นที่สุดและมีผลผูกพันให้คู่กรณีต้องปฏิบัติตาม ข้อพิพาทแรงงานที่มักจะใช้การชี้ขาดโดยสมัครใจเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิเท่านั้น เพราะหากเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่ายมักจะใช้การเจรจาตกลงกันเอง

(ข) การชี้ขาดโดยการบังคับ (compulsory arbitration) คือ การที่คู่กรณีถูกบังคับให้เข้าสู่การชี้ขาดเพื่อยุติข้อพิพาทแรงงานฯ กรณีที่เกิดข้อพิพาทแรงงานฯ ในกิจการบางประเภท เช่น การรถไฟ การท่าเรือ การโทรศัพท์หรือการโทรคมนาคม การผลิตหรือจำหน่ายพลังงานหรือกระแสไฟฟ้า การประปา โดยไม่ใช้วิธีการปิดงานหรือนัดหยุดงาน มีบุคคลหรือคณะบุคคลที่รัฐกำหนดไว้ให้เป็นผู้ทำหน้าที่ชี้ขาด ถ้าเป็นการชี้ขาด โดยพนักงานประนอม

---

[๑๑๙] พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๑๓ *“ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังนี้ (๒) เสนอคณะรัฐมนตรีกำหนดขอบเขตสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินสำหรับรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งที่รัฐวิสาหกิจนั้นอาจดำเนินการเองได้”*

[๑๒๐] พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๓๒

[๑๒๑] พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๓๓

[๑๒๒] พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๓๒

ข้อพิพาทแรงงานจะต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์วินิจฉัย ถ้าคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่พอใจคำวินิจฉัยก็สามารถอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีกระทรวงแรงงานได้[๑๒๓]

สำหรับการใช้สิทธินัดหยุดงานนั้น เป็นมาตรการทางแรงงานสัมพันธ์ (industrial action) ในกรณีที่เกิดข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้และไม่เป็นกิจการที่กฎหมายบังคับให้ต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์วินิจฉัย เพราะการชี้ขาดโดยการบังคับเป็นการจำกัดสิทธินัดหยุดงานอันเป็นอำนาจต่อรองของฝ่ายลูกจ้างและเป็นการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานของลูกจ้างด้วย ซึ่งตามหลักการของการตรากฎหมายแล้ว การจะบัญญัติให้กิจการใดต้องเข้าสู่การชี้ขาดนั้น จะต้องเป็นกิจการเฉพาะที่มีความสำคัญเพื่อคุ้มครองสาธารณะ (protection of the public)[๑๒๔]

(ค) การนัดหยุดงาน มิได้มีความหมายแค่การไม่เข้าทำงานเท่านั้น แต่คือ การที่ลูกจ้างร่วมกันไม่ทำงานชั่วคราวโดยมีสาเหตุมาจากข้อพิพาทแรงงาน เพื่อให้นายจ้างยอมตกลงหรือยอมรับตามข้อเรียกร้อง ตามปกติการนัดหยุดงานมักเกิดจากการมีข้อพิพาทแรงงานฯ เกี่ยวกับการทำสัญญาร่วมเจรจาหรือข้อตกลงในการจ้าง การนัดหยุดงานมีหลายรูปแบบ เช่น การเข้าไปในสถานที่ทำงานแต่นั่งเฉยไม่ทำงาน (sit-down strike) การถ่วงงานหรือทำงานช้าๆ (slowdown, go-slow) การลาป่วยพร้อมกัน (sickouts)

การนัดหยุดงานของแรงงานภาคเอกชนจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนตามกฎหมาย คือ การแจ้งข้อเรียกร้อง การเจรจา การไกล่เกลี่ย และการชี้ขาดโดยพนักงานประนอมข้อพิพาท กรณีที่ได้มีการยื่นข้อเรียกร้องแก่อีกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนายจ้างหรือฝ่ายลูกจ้าง และได้มีการเปิดการเจรจรภายในสามวันแล้วหรือไม่มีการเปิดการเจรจาภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งข้อเรียกร้อง หากไม่สามารถตกลงกันได้ภายใต้การไกล่เกลี่ยของพนักงานประนอมข้อพิพาท พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้กำหนดให้นายจ้างและลูกจ้างสามารถใช้มาตรการในการต่อรองอีกฝ่ายโดยการปิดงานหรือนัดหยุดงานได้

การนัดหยุดงานของลูกจ้างจะสามารถกระทำได้เมื่อได้แจ้งเป็นหนังสือแก่พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงาน และแจ้งให้อีกฝ่ายทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง[๑๒๕]

แม้ว่าการนัดหยุดงานเป็นสิทธิที่ลูกจ้างสามารถกระทำได้ตามกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตามหากการนัดหยุดงานนั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศหรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน หรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศหรืออาจขัดต่อความสงบเรียบร้อย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานมีอำนาจสั่งให้ลูกจ้างซึ่งนัดหยุดงานกลับเข้าทำงานตามปกติ หรือจัดให้มีบุคคลเข้าทำงานแทนลูกจ้างซึ่งไม่ได้ทำงานเพราะการนัดหยุดงาน นายจ้างต้องยอมให้บุคคลเหล่านั้นเข้าทำงาน ห้ามลูกจ้างขัดขวางมิให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างแก่บุคคลเหล่านั้นตามอัตราที่เคยจ่ายให้แก่ลูกจ้าง[๑๒๖]

---

[๑๒๓] พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๒๓

[๑๒๔] เกษมสันต์ วิลาวรรณ, หลักการ กฎหมาย และการบริหารแรงงานสัมพันธ์, หน้า ๒๐๖-๒๐๗.

[๑๒๕] พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๓๔ วรรคท้าย

[๑๒๖] พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๓๕

๓.๒.๓ รูปแบบในการเจรจาต่อรองของแรงงานภาครัฐ : ศึกษาเปรียบเทียบประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศสหพันธรัฐออสเตรเลีย

การเจรจาต่อรองมีความสำคัญในการเพิ่มอำนาจการต่อรองของแรงงานโดยสันติวิธีมิให้เกิดความรุนแรงหรือการปะทะกันระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง รูปแบบการเจรจาต่อรองโดยทั่วไปจะประกอบด้วยการยื่นข้อเรียกร้อง การเจรจาต่อรองร่วม การไกล่เกลี่ย การระงับข้อพิพาท ซึ่งในแต่ละประเทศมีหลักเกณฑ์ในการเจรจาต่อรองที่แตกต่างกันและให้สิทธิแก่แรงงานภาครัฐในการใช้มาตรการต่างๆ เพื่อกดดันรัฐต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความจำเป็นและเหมาะสมในแต่ละประเทศ จึงต้องศึกษาถึงสิทธิในการยื่นข้อเรียกร้องของข้าราชการพลเรือนสามัญไทย (๓.๒.๓.๑) สิทธิในการยื่นข้อเรียกร้องและเจรจาต่อรองภายใต้หลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยของเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับสหรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา (๓.๒.๓.๒) สิทธิในการยื่นข้อเรียกร้อง เจรจาต่อรอง การระงับข้อพิพาทและมาตรการทางอุตสาหกรรมของประเทศสหพันธรัฐออสเตรเลีย (๓.๒.๓.๓) เพื่อนำมาพิจารณาถึงรูปแบบการเจรจาต่อรองที่เหมาะสมกับพนักงานราชการต่อไป

๓.๒.๓.๑ ๒ สิทธิในการยื่นข้อเรียกร้องของแรงงานภาครัฐไทยก่อนมีการแก้ไขพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘

พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘[๑๒๗] **เป็นกฎหมายแรงงานที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองแรงงาน** เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการยื่นข้อเรียกร้องและการระงับข้อพิพาทแรงงานให้เหมาะสมและสมบูรณ์ ให้นายจ้างจัดตั้งสมาคมนายจ้างและลูกจ้างจัดตั้งสหภาพแรงงานเพื่อแสวงหาและคุ้มครองประโยชน์เกี่ยวกับการจ้าง การจัดสวัสดิการ และส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ตลอดจนให้ลูกจ้างจัดตั้งคณะกรรมการลูกจ้างเป็นองค์กรในการหารือในกิจการต่างๆ กับนายจ้าง เพื่อให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกันและหาทางปรองดองให้การทำงานร่วมกันระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างให้มีผลดียิ่งขึ้น[๑๒๘] ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ให้ความคุ้มครองทั้งลูกจ้างในภาคเอกชนและลูกจ้างในภาครัฐวิสาหกิจ แต่มิได้ใช้บังคับกับส่วนราชการ[๑๒๙] เห็นได้ว่า แนวคิดแต่เดิมของการคุ้มครองแรงงานของไทยได้มองถึงความเท่าเทียมกันของแรงงานในภาคเอกชนและภาครัฐวิสาหกิจภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกัน มิได้มีการแบ่งแยกแต่อย่างใด จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔[๑๓๐] เพื่อแยกแรงงานรัฐวิสาหกิจออกจากแรงงานภาคเอกชน[๑๓๑] โดยให้เหตุผลว่า กฎฆมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ได้มีการจัดวางระบบความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานกับฝ่ายบริหารรัฐวิสาหกิจไว้เป็นการเฉพาะ แตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘[๑๓๒]

---

[๑๒๗] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๙๒ ตอนที่ ๔๗ ฉบับพิเศษ วันที่ประกาศ ๒๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๘

[๑๒๘] หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘

[๑๒๙] พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔

[๑๓๐] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๘ ตอนที่ ๖๙ ก ฉบับพิเศษ วันที่ประกาศ ๑๘ เมษายน พ.ศ.๒๕๓๔

[๑๓๑] พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๔
มาตรา ๔ *"พระราชบัญญัติฉบับนี้ มิให้ใช้บังคับแก่*
(๔) กิจการรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์"

[๑๓๒] หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๔

๓.๒.๓.๒ สิทธิในการยื่นข้อเรียกร้องของข้าราชการพลเรือนสามัญไทย

สิทธิในการรวมกลุ่มของแรงงานภาครัฐถูกบัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๔ ซึ่งต่อมาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๕๑ ได้บัญญัติให้ข้าราชการพลเรือนสามัญมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มโดยต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะและต้องไม่มีวัตถุประสงค์ทางการเมืองโดยให้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มในพระราชกฤษฎีกา[๑๓๓] และได้มีร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้กำหนดให้สิทธิในการเจรจาต่อรองกับรัฐโดยการยื่นคำร้องเรียน คำร้องขอ หรือคำแนะนำต่อทางราชการเกี่ยวกับสภาพการรับราชการแทนสมาชิกเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย

๓.๒.๓.๓ สิทธิในการยื่นข้อเรียกร้องและเจรจาต่อรองภายใต้หลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยของเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับสหรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา

การรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับสหรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกาเกิดขึ้นภายหลังการให้เสรีภาพในการรวมกลุ่มแก่เอกชนนานหลายปี ทั้งนี้เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญกับหลักการของอำนาจอธิปไตย (doctrine of sovereignty) ที่มีความครอบคลุมถึงการใช้อำนาจอันมีลักษณะสูงสุด (supreme) เด็ดขาด (absolute) และ ไม่อาจควบคุมได้ (uncontrollable) รัฐจึงปฏิเสธที่จะต่อรองเรื่องแรงงานกับเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐมาโดยตลอด เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐและลูกจ้างของรัฐนั้นมีความแตกต่างจากลูกจ้างเอกชน[๑๓๔] กฎหมายการรวมกลุ่มของแรงงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับสหรัฐที่ใช้บังคับในปัจจุบันจึงเป็นกฎหมายที่ใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐและลูกจ้างเป็นการทั่วไป หลักการเกี่ยวกับการให้มีกฎหมายนี้ไม่มีกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐโดยเฉพาะเจาะจง หากแต่มีการตราเป็นรัฐบัญญัติ (Act) ในรัฐบัญญัติปฏิรูปเจ้าหน้าที่พลเรือน ค.ศ.๑๙๗๘ (เรียกชื่อย่อว่า CSRA) ในส่วนที่ ๗ ตั้งแต่มาตรา ๗๑๐๑-๗๑๓๕[๑๓๕] โดยเรียกว่า “กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์เจ้าหน้าที่รัฐ ในระดับรัฐบาลกลาง” (The Federal Service Labor-Management Relations Statue) ซึ่งได้บัญญัติถึงสิทธิและบทบาทของแรงงานภาครัฐกับหน่วยงานของรัฐในการยื่นข้อเรียกร้อง โดยมีวัตถุประสงค์ในการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของลูกจ้างของรัฐให้สอดคล้องกับความต้องการในเรื่องประสิทธิผลและประสิทธิภาพของรัฐบาลด้วย[๑๓๖]

ในการเจรจาต่อรองกับรัฐนั้น เป็นหน้าที่ขององค์การแรงงานซึ่งจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับสหรัฐมีอำนาจในการเจรจาต่อรองร่วมกับ

---

[๑๓๓] มาตรา ๔๓

[๑๓๔] สุรพงษ์ มาลี และสายศานต์ ศิริวัฒนะ, ข้าราชการกับเสรีภาพในการรวมกลุ่ม, หน้า ๒๑.

[๑๓๕] Belly W.Justice, Union, Workers, and the Law, (Washington, D.C., The Bureau of National Affairs, Ins, ๑๙๘๔ หน้า ๒๕๓, และ Patrick J.Cihon and JamesOttavio Castagnera, Employment&Labor Law, ๖th ed, (Ohio:Thomson/South-Western, ๒๐๐๓) หน้า ๕๙๕-๕๙๖ อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๓.

[๑๓๖] รัฐบัญญัติว่าด้วยการปฏิรูปเจ้าหน้าที่พลเรือน ค.ศ.๑๙๗๘ มาตรา ๗๑๐๑(๒)

หน่วยงานของรัฐซึ่งจะต้องอยู่บนพื้นฐานของความซื่อสัตย์[๑๓๗] เพื่อให้มีผลผูกพันระหว่างตัวแทนกับหน่วยงานของรัฐในการที่จะมีข้อตกลงร่วมกันโดยคำนึงถึงสภาพการจ้าง (condition of employment) ที่มีผลกระทบต่อลูกจ้างและการดำเนินงาน

การเจรจาต่อรอง ต้องนำเสนอการเจรจาอย่างตรงไปตรงมาเพื่อนำไปสู่การทำข้อตกลงการร่วมเจรจาต่อรอง (collective bargaining agreement) การทำหน้าที่เป็นผู้แทนในการเจรจาอย่างเหมาะสมในการพิจารณาและต่อรองเรื่องที่เกี่ยวกับสภาพการจ้าง[๑๓๘] ในการเจรจาต่อรองนี้องค์การแรงงานและหน่วยงานรัฐต้องเข้าสู่กระบวนการในการระงับข้อคับข้องใจ (settlement of grievance) และรวมไปถึงการพิจารณาว่า มีปัญหาใดที่ควรนำไปสู่ระบบอนุญาโตตุลาการ[๑๓๙] โดยข้อคับข้องใจนั้นจะหมายถึงความไม่พอใจของลูกจ้างเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ความไม่พอใจขององค์การแรงงานเกี่ยวกับสภาพการจ้างงานลูกจ้างและยังรวมถึงความไม่พอใจเกี่ยวกับความหมาย การตีความ การกล่าวอ้างว่ามีการผิดสัญญาในข้อตกลงเกี่ยวกับการจ้างงาน หรือการกล่าวอ้างว่ามีการละเมิด การตีความผิดพลาดการปฏิบัติที่ผิดพลาดในเรื่องเกี่ยวกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับอื่นใดที่กระทบต่อสภาพการจ้าง[๑๔๐]

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ให้ความสำคัญในการควบคุมกำกับดูแลแรงงานสัมพันธ์โดยให้มีองค์กรอิสระในฝ่ายบริหารขึ้นมาดูแล ได้แก่ คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์แห่งสหรัฐ (The Federal Labor Relations Authority หรือที่เรียกว่า Authority) ที่ปรึกษาทั่วไป (General Counsel) และคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการเจรจาต่อรองที่หาทางออกไม่ได้ระดับสหรัฐ (The Federal Service Impasses Panel)[๑๔๑]

คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์แห่งสหรัฐ (The Federal Labor Relations Authority หรือที่เรียกว่า Authority) มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเจรจาต่อรอง เช่น กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้มีสิทธิในการปรึกษาหารือ โดยคำนึงถึงสภาพการจ้าง การรับฟังความคิดเห็นและมีมติในเรื่องการร้องทุกข์เกี่ยวกับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมในการจ้างงาน การพิจารณาคำร้องคัดค้านคำวินิจฉัยชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ[๑๔๒]

ที่ปรึกษาทั่วไป (General Counsel) มีหน้าที่รับผิดชอบในการสอบสวนกรณีที่มีการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมในการจ้างงานและการร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมในการจ้างงานก่อนเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์แห่งสหรัฐ

คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการเจรจาต่อรองที่หาทางออกไม่ได้ระดับสหรัฐ (The Federal Service Impasses Panel) มีหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือในการแก้ไขปัญหาการเจรจาต่อรองที่หาทางออกไม่ได้ระหว่างหน่วยงานรัฐกับองค์การแรงงาน[๑๔๓] กรณีที่การเจรจาต่อรองไม่สามารถหาทางออกได้หากเป็นกรณีที่ให้เสนอข้อขัดแย้ง

---

[๑๓๗] รัฐบัญญัติว่าด้วยการปฏิรูปเจ้าหน้าที่พลเรือน ค.ศ.๑๙๗๘ มาตรา ๗๑๑๔ และ ๗๑๑๗

[๑๓๘] รัฐบัญญัติว่าด้วยการปฏิรูปเจ้าหน้าที่พลเรือน ค.ศ.๑๙๗๘ มาตรา ๗๑๑๔ (b)

[๑๓๙] รัฐบัญญัติว่าด้วยการปฏิรูปเจ้าหน้าที่พลเรือน ค.ศ.๑๙๗๘ มาตรา ๗๑๒๑

[๑๔๐] รัฐบัญญัติว่าด้วยการปฏิรูปเจ้าหน้าที่พลเรือน ค.ศ.๑๙๗๘ มาตรา ๗๑๐๓ (a) (๙)

[๑๔๑] รัฐบัญญัติว่าด้วยการปฏิรูปเจ้าหน้าที่พลเรือน) ค.ศ.๑๙๗๘ มาตรา ๗๑๐๕, ๗๑๑๙ และ ๗๑๔๐

[๑๔๒] รัฐบัญญัติว่าด้วยการปฏิรูปเจ้าหน้าที่พลเรือน ค.ศ.๑๙๗๘ มาตรา ๗๑๐๕

[๑๔๓] รัฐบัญญัติว่าด้วยการปฏิรูปเจ้าหน้าที่พลเรือน ค.ศ.๑๙๗๘ มาตรา ๗๑๑๙

เพื่อให้อนุญาโตตุลาการเป็นผู้ชี้ขาดจะต้องเสนอเรื่องเพื่อให้ได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการเจรจาต่อรองที่หาทางออกไม่ได้ในระดับสหรัฐ (The Federal Service Impasses Panel) ที่กำหนดให้มีสำนักงานไกล่เกลี่ยและประนีประนอมข้อพิพาทแห่งสหรัฐ (Federal Mediation and Conciliation Service หรือ FMCS) เพื่อให้บริการและให้ความช่วยเหลือแก่หน่วยงานรัฐและองค์การแรงงานในการแก้ไขปัญหาที่หาทางออกไม่ได้ โดยสำนักงานไกล่เกลี่ยฯ มีรูปแบบเป็นคณะกรรมการ มีบทบาทในการกำหนดสาระสำคัญของเรื่องราวที่ขัดแย้งกันและวิธีการเพื่อจัดการความขัดแย้งดังกล่าว เมื่อคณะกรรมการฯ ได้รับการร้องขอให้พิจารณาเรื่องราว จะต้องรีบตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแล้วพิจารณาเพื่อให้คำแนะนำในการดำเนินการเพื่อขจัดความขัดแย้งหรือให้ความช่วยเหลือเพื่อแก้ไขความขัดแย้ง โดยคณะกรรมการฯ สามารถดำเนินการให้มีการสาบาน ตรวจสอบพยานหลักฐาน หรือตรวจคำให้การพยานบุคคลใดๆ ที่จำเป็นและไม่ขัดหรือแย้งกับกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อแก้ไขข้อขัดแย้งได้ และผลการดำเนินการจะผูกพันคู่กรณีทั้งสองฝ่ายในระยะเวลาที่ได้ตกลงกันกันให้มีผลบังคับใช้ เว้นแต่จะตกลงกันเป็นอย่างอื่น แต่อย่างไรก็ตามแม้จะมีข้อยุติจากคณะกรรมการแล้ว แต่หากคู่กรณีจะมีการตกลงกันในภายหลังให้แตกต่างจากคณะกรรมการฯ ก็สามารถกระทำได้[๑๔๔]

แต่หากเรื่องที่ยื่นเพื่อเจรจาต่อรองนั้นไม่อยู่ในขอบเขตที่จะเจรจาต่อรองได้ เนื่องจากขัดต่อกฎหมาย กฎระเบียบของรัฐบาล หรือกฎระเบียบของหน่วยงานรัฐ องค์การแรงงานต้องยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ฯ

นอกจากนี้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายไม่ว่าจะเป็นองค์การแรงงานหรือหน่วยงานของรัฐอาจเลือกใช้วิธีการนำข้อพิพาทให้อนุญาโตตุลาการเป็นผู้ชี้ขาดก็ได้ เมื่ออนุญาโตตุลาการชี้ขาดแล้ว ปกติคู่กรณีต้องผูกพันและปฏิบัติตามคำชี้ขาดนั้น แต่กฎหมายก็เปิดช่องให้สามารถยื่นคำร้องเพื่อคัดค้านคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการต่อคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ฯ ได้ คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ฯ จะตรวจสอบคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการหากคำชี้ขาดนั้นขัดหรือแย้งกับกฎหมาย กฎ หรือระเบียบ หรือเหตุผลอื่นใดที่ศาลแห่งสหรัฐอเมริกาได้ตัดสินและวางบรรทัดฐานไว้ในคดีที่เกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ภาคเอกชน ในกรณีเช่นนี้มีผลให้คำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการยังไม่ถือเป็นที่สุดและยังไม่มีผลผูกพัน[๑๔๕]

สำหรับสิทธิในการนัดหยุดงาน รัฐสภาแห่งสหรัฐอเมริกามิได้ตรากฎหมายใดออกมาให้อำนาจในการนัดหยุดงานแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้างหน่วยงานรัฐ และยังได้ตรากฎหมายกำหนดความผิดของการนัดหยุดงานโดยกำหนดว่า บุคคลใดที่เข้าร่วมการหยุดงานเพื่อเรียกร้องต่อหน่วยงานรัฐในระดับสหรัฐจะถูกห้ามมิให้เข้าทำงานในหน่วยงานรัฐ และการนัดหยุดงานนั้นยังเป็นความผิดอาญาร้ายแรงอีกด้วย และเจ้าหน้าที่และลูกจ้างหน่วยงานรัฐยังถูกกำหนดโดยกฎหมายให้ต้องกล่าวคำปฏิญาณตนว่าจะไม่นัดหยุดงาน ที่สำคัญศาลแห่งสหรัฐอเมริกาเองก็รับรองว่า กฎหมายที่ห้ามมิให้มีการนัดหยุดงานของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างหน่วยงานรัฐเป็นกฎหมายที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ[๑๔๖]

---

[๑๔๔] สุรพงษ์ มาลีและสายศานดิ์ ศิริวัฒนะ, ข้าราชการกับเสรีภาพในการรวมกลุ่ม, หน้า ๔๖.

[๑๔๕] เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๘.

[๑๔๖] Havard Law Review, “Development in the Law-Public Employment”, Havard Law Review, Volume ๙๗, May ๑๙๘๔, หน้า ๑๗๐๒.

กฎหมายมลรัฐส่วนใหญ่ไม่ให้ใช้สิทธิในการนัดหยุดงานแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้างของหน่วยงานรัฐในมลรัฐ ยกเว้น ๙ มลรัฐ คือ Alaska Hawaii Minnessota Montana Oregon Pensylvania Vermont และ Wisconsin ที่ให้สิทธิในการนัดหยุดงาน โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขไว้ เช่น กำหนดประเภทของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างหน่วยงานรัฐที่สามารถใช้สิทธิในการนัดหยุดงานได้ ซึ่งไม่ครอบคลุมเจ้าหน้าที่และลูกจ้างหน่วยงานรัฐทุกประเภท[๑๔๗]

๓.๒.๓.๔ สิทธิในการยื่นข้อเรียกร้อง เจรจาต่อรอง การระงับข้อพิพาทและมาตรการทางอุตสาหกรรมของประเทศสหพันธรัฐออสเตรเลีย

การรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐและลูกจ้างในประเทศสหพันธรัฐออสเตรเลียอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกับลูกจ้างในภาคเอกชน คือพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ค.ศ. ๑๙๙๖ (Workplace Relation Act, ๑๙๙๖) ในการเจรจาต่อรองนั้นลูกจ้างสามารถยื่นเจรจาได้เองหรืออาจแต่งตั้งให้บุคคลขึ้นมาทำการเจรจาแทนก็ได้[๑๔๘] ซึ่งข้อมูลของลูกจ้างนั้นจะต้องไม่ถูกเปิดเผย[๑๔๙] การเจรจาจะต้องกระทำภายใน ๗ วันนับแต่วันที่ฝ่ายนายจ้างหรือลูกจ้างมีหนังสือแจ้งไปยังอีกฝ่าย[๑๕๐] การเจรจาจะสิ้นสุดเมื่อได้ข้อตกลงร่วมกัน หรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแจ้งแก่อีกฝ่ายหนึ่งว่าไม่ประสงค์จะเจรจากันต่อหรือต้องห้ามตามกฎหมาย[๑๕๑]

ในกรณีที่เกิดข้อพิพาทขึ้นจะต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการความสัมพันธ์แรงงานแห่งออสเตรเลีย (Australian Industrial Relations Commission หรือ AIRC) เป็นผู้ระงับและชี้ขาดข้อพิพาทในความสัมพันธ์แรงงาน โดยมีลักษณะใกล้เคียงกับศาล แต่ในทางปฏิบัติจะเน้นที่การเจรจาเพื่อให้เกิดข้อตกลงระหว่างสองฝ่าย และคณะกรรมการความสัมพันธ์แรงงานแห่งออสเตรเลียยังมีหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการหมดสัญญาจ้างอีกด้วย

นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐและลูกจ้างของหน่วยงานรัฐยังสามารถใช้มาตรการทางอุตสาหกรรมซึ่งได้แก่ การประท้วง การนัดหยุดงาน การปิดสถานที่ทำงานไม่ให้นายจ้างเข้าได้โดยไม่ได้รับความยินยอมจากนายจ้าง สามารถกระทำได้เมื่อสมาชิกของสหภาพแรงงานนั้นลงคะแนนเห็นด้วยเกินกึ่งหนึ่ง ซึ่งการลงคะแนนต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการความสัมพันธ์แรงงานแห่งออสเตรเลีย (Australian Industrial Relations Commission หรือ AIRC)[๑๕๒] แต่หากได้มีการใช้มาตรการทางอุตสาหกรรมโดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกสหภาพแรงงานแล้ว หากมีความเสียหายอย่างใดๆ เกิดขึ้น สหภาพต้องเป็นผู้รับผิดชอบ

---

[๑๔๗] สุรพงษ์ มาลี และสายศานดิ์ ศิริวัฒนะ, ข้าราชการกับเสรีภาพในการรวมกลุ่ม, หน้า ๒๔.

[๑๔๘] พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ค.ศ. ๑๙๙๖ มาตรา ๔๒๔

[๑๔๙] พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ค.ศ. ๑๙๙๖ มาตรา ๔๒๕

[๑๕๐] พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ค.ศ. ๑๙๙๖ มาตรา ๔๒๗

[๑๕๑] พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ค.ศ. ๑๙๙๖ มาตรา ๔๒๘

[๑๕๒] พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ค.ศ. ๑๙๙๖ มาตรา ๔๒๐

๓.๓ แนวทางในการกำหนดรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการรวมกลุ่มและเจรจาต่อรองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การรวมกลุ่มของแรงงานภาครัฐได้รับการยอมรับทั้งในระดับสากลและนานาประเทศทั่วโลก ต่างยอมรับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถรวมกลุ่มได้เช่นเดียวกับแรงงานภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจ ตามแนวความคิดเดิมของประเทศไทยภายใต้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ก็ให้ความสำคัญกับแรงงานภาครัฐวิสาหกิจและเอกชนต่อการเจรจาต่อรองอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่มีการแบ่งแยกการใช้วิธีการเจรจาต่อรองของภาครัฐวิสาหกิจกับภาคเอกชน ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ให้ความคุ้มครองต่อหน่วยแรงงานไม่ว่าภาครัฐหรือเอกชน ในด้านความปลอดภัย ดังที่พระราชบัญญัติความปลอดภัย ชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานพ.ศ.๒๕๕๔ ได้บัญญัติให้ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนท้องถิ่น และกิจการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ต้องจัดให้มีมาตรฐานในการบริหารและการจัดการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานในหน่วยงานของตนต้องมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าที่ได้บัญญัติในพระราชบัญญัติฉบับนี้[๑๕๓] สำหรับข้อจำกัดในการรวมกลุ่มอยู่บ้าง ก็เป็นไปเพื่อการบริหารราชการแผ่นดิน ความมั่นคงของประเทศ และการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้เนื่องจากหลักการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความแตกต่างจากภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจที่มุ่งหวังผลกำไร เพราะการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้มุ่งหวังผลกำไร แต่มุ่งหวังให้สามารถตอบสนองการบริหารประเทศของรัฐบาลและตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นหลัก ดังนั้น แม้จะสามารถรวมกลุ่มได้ แต่มีความจำเป็นต้องมีการจำกัดสิทธิบางประการเพื่อความเหมาะสม และไม่กระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะ นอกจากนี้การเจรจาต่อรองอันเป็นเครื่องมือสำคัญในการต่อรองระหว่างนายจ้างและลูกจ้างก็ต้องมีความเหมาะสมด้วยเช่นกัน สำหรับบทบาทเจ้าหน้าที่ของรัฐของพนักงานราชการ ในการกำหนดรูปแบบการเจรจาต่อรองจึงต้องศึกษาการเจรจาต่อรองทั้งจากภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย และการเจรจาต่อรองของเจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศ ซึ่งพบว่า รูปแบบการเจรจาต่อรองนั้นขึ้นอยู่กับความต้องการของรัฐด้วยว่า จะต้องการควบคุมและให้สิทธิเสรีภาพในการเจรจาต่อรองมากน้อยเพียงใด ในประเทศสหพันธรัฐออสเตรเลียให้สิทธิการเจรจาต่อรองอย่างเต็มที่ซึ่งรวมไปถึงการใช้สิทธิในการนัดหยุดงานเป็นไปตามอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมกันเป็นสมาคม ค.ศ.๑๙๔๘ และอนุสัญญาฉบับที่ ๙๗ ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง ค.ศ.๑๙๔๙ แต่ในขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นดินแดนแห่งเสรีภาพกลับห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐนัดหยุดงาน แต่ให้ความสำคัญกับการไกล่เกลี่ย สอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับที่ ๑๕๑ ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวและวิธีการกำหนดสภาพการจ้างในหน่วยงานของรัฐ ที่ยังมีข้อยกเว้นในการบังคับใช้กับข้าราชการทหารตำรวจ หรือผู้บริหารโดยต้องตราเป็นกฎหมายภายในประเทศ สำหรับในประเทศไทยเนื่องจากมีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้การรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถกระทำได้ แต่ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ เพราะเจรจาต่อรองของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีผลกระทบทำให้การบริหารราชการแผ่นดินไม่สามารถดำเนินการได้

---

[๑๕๓] พระราชบัญญัติความปลอดภัย ชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.๒๕๕๔ มาตรา ๓ วรรคสอง

อย่างเต็มที่ หรือทำให้การจัดทำบริการสาธารณะมีความล่าช้า ติดขัด ไม่ต่อเนื่อง นอกจากจะเป็นผลเสียต่อประชาชนแล้ว ยังมีผลทำให้ภาพลักษณ์ของการรวมกลุ่มของแรงงานภาครัฐเป็นภาพติดลบในสายตาประชาชนและอาจเกิดความต่อต้านหรือความขัดแย้ง ก่อให้เกิดความวุ่นวายตามมาได้

ดังนั้น รูปแบบในการเจรจาต่อรองก็ต้องคำนึงถึงผลกระทบทั้งสองประการด้วย การหาแนวทางในการกำหนดรูปแบบการเจรจาต่อรองของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เหมาะสมจะช่วยให้มีการบัญญัติหลักการในการเจรจาต่อรองที่มีความแน่นอนและเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมไปถึงการให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้เข้าร่วมในการยื่นข้อเรียกร้องหรือเข้าร่วมในการเจรจาต่อรอง ความสำคัญของการเจรจาต่อรองของเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมิได้อยู่ที่ว่า จะให้สิทธิในการนัดหยุดงานหรือไม่เท่านั้น แต่อยู่ที่ว่ารัฐให้ความสำคัญกับข้อเรียกร้องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐและดำเนินการพิจารณาข้อเรียกร้องนั้นอย่างไร

บทที่ ๔

ข้อพิจารณาในการกำหนดรูปแบบในการเจรจาต่อรองของพนักงานราชการ

การเจรจาต่อรองมีความสำคัญในฐานะเป็นเครื่องมือที่สำคัญของพนักงานราชการในการเรียกร้องข้อเสนอจากการรวมกลุ่มของพนักงานราชการ การเจรจาต่อรองสามารถทำได้ในหลายรูปแบบซึ่งจะมีขั้นตอนการดำเนินการที่ชัดเจน นับตั้งแต่การรวมกลุ่ม การยื่นข้อเรียกร้อง การเจรจาและรวมไปถึงการใช้มาตรการทางอุตสาหกรรม พนักงานราชการในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐแม้จะมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่ก็มีข้อที่ต้องพิจารณาอันเป็นอุปสรรคของการเจรจาต่อรอง รวมไปถึงการพิจารณาถึงรูปแบบอันเหมาะสมในการเจรจาต่อรองของพนักงานราชการ ซึ่งมีผลมาจากแนวคิดและธรรมเนียมปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (๔.๑) ลักษณะของพนักงานราชการอันมีผลต่อการเจรจาต่อรองของพนักงานราชการ (๔.๒) แนวคิดของฝ่ายบริหารต่อการรวมกลุ่มของแรงงานภาครัฐ (๔.๓) และสภาพโดยรวมที่มีผลต่อการรวมกลุ่มพนักงานราชการไทย (๔.๔)

๔.๑ กรอบแนวคิดและธรรมเนียมปฏิบัติในสังคมไทยต่อ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ”

คำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” มีปรากฏคำนิยามในพระราชบัญญัติศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ (๑) ว่าหมายถึง ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง และได้ให้ความหมายของ “หน่วยงานปกครองปกครอง” ว่าหมายถึง กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง คำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามนัยแห่งพระราชบัญญัตินี้จึงมีความหมายครอบคลุมถึงทั้งข้าราชการ ลูกจ้าง ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานราชการ ทั้งกระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ ดังนั้น พนักงานราชการในฐานะผู้ปฏิบัติงานตามสัญญาจ้าง[๑] ในส่วนราชการจึงถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามนัยแห่งพระราชบัญญัตินี้ด้วย

ในการปฏิบัติงานของพนักงานราชการในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจกล่าวได้ว่ามีลักษณะไม่แตกต่างจากข้าราชการพลเรือนสามัญ และบุคคลทั่วไปก็ไม่อาจแยกได้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้ปฏิบัติงานนั้นเป็นข้าราชการหรือพนักงานราชการ เพราะโดยตำแหน่งและหน้าที่ในการปฏิบัติงาน ทั้งทางด้านวิชาการและด้านปฏิบัติการ ไม่มีความแตกต่างกัน พนักงานราชการปฏิบัติงาน

---

[๑] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย พนักงานราชการ พ.ศ.๒๕๔๗ ข้อ ๓ *“ในระเบียบนี้*

พนักงานราชการ” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับจ้างตามสัญญาจ้างโดยได้รับค่าตอบแทนจากงบประมาณของส่วนราชการเพื่อเป็นพนักงานของรัฐในการปฏิบัติงานให้กับส่วนราชการนั้น”

ในตำแหน่งเดียวกับข้าราชการและลูกจ้างประจำ[๒] เช่น ตำแหน่งนิติกร ตำแหน่งนักวิจัย พนักงานราชการจึงสามารถทำงานในหน้าที่เดียวกับข้าราชการได้ แต่พนักงานราชการในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกิดขึ้นภายหลังการปฏิรูประบบราชการ เนื่องจากเพื่อช่วยในการบริหารจัดการกำลังคนภาครัฐ[๓] และเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลผู้มีศักยภาพเข้ามาในทำงานในหน่วยงานราชการมากยิ่งขึ้น โดยไม่ต้องยึดติดกับการจ้างงานตลอดชีพดังเช่นข้าราชการ หรืออาจจะเป็นเพียงการเข้ามาทำงานที่ได้รับมอบหมายในช่วงระยะเวลาใดระยะเวลาหนึ่ง[๔] ดังนั้น การปฏิบัติต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐของประชาชนโดยทั่วไปต่อข้าราชการหรือพนักงานราชการจึงไม่มีความแตกต่างกัน คือ ทั้งข้าราชการและพนักงานราชการ ต่างเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นบุคลากรภาครัฐทั้งสิ้น การปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบต่อราชการของพนักงานราชการและข้าราชการไม่มีความแตกต่างกัน อีกทั้งยังต้องมีหน้าที่สำคัญในการตอบสนองความต้องการของประชาชนและของรัฐบาล และการให้บริการในการจัดทำบริการสาธารณะเช่นเดียวกัน การจะพิจารณาถึงรูปแบบที่เหมาะสมของการเจรจาต่อรองของพนักงานราชการจึงต้องศึกษาถึงทัศนคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนการปฏิรูประบบราชการ (๔.๑.๑) และทัศนคติหลังการปฏิรูประบบราชการ (๔.๑.๒)

๔.๑.๑ "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" กับทัศนคติก่อนการปฏิรูประบบราชการ

ทัศนคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงเป็นแนวความคิดในด้านต่างๆ เกี่ยวกับการทำงานในระบบระบบราชการไม่ว่าจะเป็น ค่านิยม ความเชื่อ อุดมการณ์และพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งการเข้าทำงานในระบบราชการนั้นมีมายาวนานตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยที่มีการปกครองลักษณะพ่อปกครองลูก เรียกว่า ปิตาธิปไตย (paternalism) โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นผู้นำในการปกครองและเป็นรัฐบาลด้วย พระมหากษัตริย์ทำหน้าที่เป็นพ่อขุน และมีประชาชนเป็น ท่วย หรือ ไพร่ฟ้า การบริหารราชการแผ่นดินโดยพระมหากษัตริย์จึงต้องมีการแบ่งเบาภาระหน้าที่ให้แก่ข้าราชการในตำแหน่งต่างๆ หรือในสมัยอยุธยา ที่มีการปกครองแบบราชาธิปไตย (monachy) โดยการบริหารราชการแผ่นดินเข้ามามีบทบาทกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนมากขึ้น การเกณฑ์กำลังคนเข้ารับราชการ เพื่อระดมกำลังคนเป็นกลุ่มก้อน ในสมัยอยุธยานี้ ไม่มีการเรียก ไพร่ว่าเป็นข้าราชการ แต่กล่าวว่า "เข้ารับราชการ" และเป็น "กำลังของทางราชการ" ไพร่ในสมัยอยุธยาจึงมิใช่ข้าราชการและไม่มีสิทธิเปลี่ยนฐานันดรเป็นข้าราชการ[๕] สำหรับในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งได้รับอิทธิพลของชาติตะวันออกมากขึ้น เริ่มมีการจัดตั้งโรงเรียนสำหรับฝึกหัดผู้ที่ เข้ารับราชการในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ เรียกว่า "โรงเรียนมหาดเล็ก"[๖] ซึ่งเป็นการฝึกวิชาข้าราชการพลเรือน เพราะต้องการผู้ที่มีความรู้ สติปัญญาและฝีมือในการเข้ารับราชการเพื่อเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศ ยังได้ปรับปรุงระเบียบราชการแผ่นดินพร้อมทั้งให้การศึกษาแก่ประชาชนโดยทรงจ้างกุลบุตร

---

[๒] คณะทำงานโครงการนำระบบลูกจ้างสัญญาจ้างสู่ทางปฏิบัติ, ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย พนักงานราชการ พ.ศ.๒๕๔๗, (กรุงเทพฯ : สวัสดิการสำนักงาน ก.พ., ๒๕๔๙), ๘๙.

[๓] สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.), ๘๒ ปี แห่งการใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน, (กรุงเทพฯ : ๒๑ เซ็นจูรี่, ๒๕๕๓), หน้า ๑๗๖.

[๔] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย พนักงานราชการ พ.ศ.๒๕๔๗ ข้อ ๑๑ *"การจ้างพนักงานราชการให้กระทำเป็นสัญญาจ้างไม่เกินคราวละสี่ปีหรือตามโครงการที่มีกำหนดเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดไว้ โดยอาจมีการต่อสัญญาจ้างได้..."*

[๕] วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, ค่านิยมข้าราชการไทยในยุคปฏิรูประบบราชการไทย, (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, ๒๕๔๗), หน้า ๓๙.

[๖] เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๓.

กุลธิดาเข้าเล่าเรียนเพื่อให้มาเป็นกำลังและเข้ารับราชการ รวมทั้งมีการพระราชทานยศศักดิ์ เหรียญตรา ความดีความชอบเป็นบำเหน็จรางวัลและให้กำลังใจ ลักษณะของการกระทำเช่นนี้มีลักษณะของ “พญาเลี้ยง”[7] คำกล่าวที่ว่า “สิบพ่อค้าไม่เท่าหนึ่งพญาเลี้ยง” จึงได้เกิดขึ้น โดย “พญาเลี้ยง” หมายถึงพระเจ้าแผ่นดินเป็นผู้ชุบเลี้ยงอุปถัมภ์ค้ำชูข้าราชการเพื่อมุ่งหวังให้เป็นคนดี เพื่อเป็นกำลังในการพัฒนาประเทศชาติมิใช่เลี้ยงเพื่อประโยชน์ส่วนตน แต่เพื่อสาธารณประโยชน์ มิใช่เลี้ยงเพื่อให้กินอาหาร กินเงิน กินทอง แต่หากได้เสพคุณธรรม ความดี มีความรู้เพื่อเป็นพลเมืองดี คือเป็นกำลังอันดีสำหรับปกป้องประเทศชาติ เป็นการเลี้ยงในลักษณะบุพการี ส่วนผู้รับเลี้ยงหรือผู้ถูกเลี้ยงก็เป็นกำลังงานของผู้บังคับบัญชาและมีหน้าที่บำรุงรักษาป้องกันประเทศชาติ ส่วน “พ่อค้าเลี้ยง” นั้นมิใช่เพื่อสาธารณประโยชน์หรือประโยชน์ของประเทศชาติโดยรวม แต่เป็นประโยชน์ส่วนตนส่วนพวกจำเพาะเท่านั้น[8] การเข้ารับราชการจึงเป็นอาชีพที่ได้รับความนิยมอย่างกว้างขวาง เพราะเป็นงานที่มีเกียรติ มีศักดิ์ศรี และถือได้ว่าเป็นการทำงานใต้เบื้องพระยุคลบาท เป็นการทำงานในฐานะตัวแทนของพระมหากษัตริย์ การทำงานในส่วนราชการทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีทัศนคติและค่านิยมที่แตกต่างจากผู้ใช้แรงงานหรือลูกจ้างอื่นๆ จึงได้ศึกษาทัศนคติอันสะท้อนถึงค่านิยมผู้ที่ทำงานราชการว่าเป็น “ข้า” ในพระมหากษัตริย์ (๔.๑.๑.๑) และการศึกษาถึงสถานภาพที่แตกต่างของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ กับผู้ใช้แรงงาน (๔.๑.๑.๒) อันมีผลต่อข้อจำกัดในการเจรจาต่อรอง

๔.๑.๑.๑ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐเป็น “ข้าฯ” ในพระมหากษัตริย์

การเข้ารับราชการถือเป็นการทำงานที่มีเกียรติ และยศถาบรรดาศักดิ์ผู้ที่จะสามารถเข้ารับราชการได้ในระยะแรกจะต้องเป็นผู้มีการศึกษา อีกทั้งการทำงานราชการถือเป็นการทำงานต่างพระเนตรพระกรรณ การรับราชการจึงได้รับการยกย่อง และให้ความสำคัญกับการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีเกียรติมีศักดิ์ศรีมากกว่าการคำนึงถึงทรัพย์สินเงินทอง คือ การให้ความสำคัญกับเกียรติยศมากกว่าเงิน และขณะเดียวกันก็มีลักษณะการเป็น “เจ้าคนนายคน” การเป็นข้าราชการนั้น พระยาสุนทรพิพิธ ได้อธิบายความเป็นมาของการเป็นข้าราชการตั้งแต่สมัยโบราณไว้ว่า[9] “การเป็นข้าราชการนั้น เป็น “หน้าที่” โดยมีระเบียบประเพณีไว้ว่า บุคคลที่เป็นชายเมื่ออายุครบ ๑๘ ปีบริบูรณ์แล้วต้องเข้ารับราชการทุกคนด้วยการขึ้นทะเบียนเป็น “ไพร่สม” มีมูลนายเป็นเจ้าสังกัดสำหรับรับใช้ เมื่ออายุถึง ๒๐ ปี จึงย้ายสังกัดไปขึ้นทะเบียนเป็น “ไพร่หลวง” เข้ารับราชการต่อองค์พระมหากษัตริย์โดยตรง คือ มารับราชการในราชธานี มีหน้าที่เข้าเวรทำงานปีละ ๖ เดือน ไม่มีเงินเดือน กินอยู่ด้วยตัวเอง หน้าที่ที่ปฏิบัติในราชธานี คือ เข้าปฏิบัติงานในกรมช้างต้น กรมเรือต้น เป็นต้น”การรับราชการในสมัยนี้ไม่มีขั้นเงินเดือน จนกระทั่งปี ๒๔๑๘ จึงเริ่มมีการใช้ระบบขั้นเงินเดือน โดยข้าราชการกระทรวงการคลังได้รับก่อน และเมื่อมีการตั้งหอรัษฎากรหรือ

---

[7] “พญา” หมายถึง พระเจ้าแผ่นดิน ผู้เป็นใหญ่ ผู้เป็นหัวหน้า โปรดดู ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542, (กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์, 2546), หน้า 753.

[8] พระยาสุนทรพิพิธ, วิญญาณแห่งนักปกครอง, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์บรรณกิจ, ม.ป.ป.), หน้า 18-21.

[9] พระยาสุนทรพิพิธ, การเป็นข้าราชการ, ใน อมร รักษาสัตย์ และโสรัจ สุจริตกุล (บรรณาธิการ), การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. 2514), หน้า 136-140.

กระทรวงการคลังขึ้นมาแล้ว จึงได้มีการจัดระบบราชการให้เป็นอย่างเดียวกัน [๑๐] ในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๗) ได้ดำริให้มีการวางระเบียบข้าราชการพลเรือนให้เป็นระเบียบแบบแผน เพื่อให้ได้คนที่มีความรู้ความสามารถเข้ารับราชการ เพราะอาชีพข้าราชการแตกต่างจากอาชีพอื่น เนื่องจากเป็นเครื่องมือที่รัฐบาลใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน และยังเป็นผู้สนองตอบนโยบายของรัฐบาลด้วย ทำให้ผู้ที่รับราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับประชาชน จึงจำเป็นต้องมีกฎหมาย หลักเกณฑ์ขึ้นควบคุมการทำงาน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและได้รับผลสำเร็จในการทำงาน จึงโปรดเกล้าฯ ให้มีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชพลเรือนฉบับแรก ในปี พ.ศ. ๒๔๗๑ โดยกำหนดให้มีการสอบแข่งขันเข้ารับราชการ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบคุณธรรม (merit system) เพื่อเป็นการนำมาใช้แทนที่ระบบอุปถัมภ์ (spoils system) อย่างเป็นทางการ [๑๑] ซึ่งระบบคุณธรรมพื้นฐานที่สำคัญมี ๔ ประการ คือ

๑. ความสามารถ (competence) คือการสรรหาและคัดเลือกบุคคลที่มีความสามารถเข้าดำรงตำแหน่งที่มีอยู่ด้วยการสอบเข้าแข่งขันเพื่อเข้ามาปฏิบัติงาน มีการสนับสนุนเลื่อนขั้นเลื่อนเงินเดือนเพื่อความก้าวหน้า และจัดให้มีการอบรมระหว่างการปฏิบัติงานเพื่อพัฒนาบุคลากรให้มีความชำนาญ

๒. ความเสมอภาคในโอกาส (equality of opportunity) การใช้ระบบการสอบแข่งขันเพื่อเข้ารับราชการทำให้ผู้มีคุณสมบัติตามที่กำหนดมีโอกาสเท่าเทียมกันได้เข้ารับราชการโดยไม่มีการการแบ่งแยกเพศ อายุ ศาสนาโดยให้ความสำคัญกับการศึกษาและประสบการณ์

๓. หลักประกันความมั่นคงในราชการ (career base on security tenure) การทำงานราชการเป็นงานที่ต้องปฏิบัติอย่างต่อเนื่องไม่มีสิ้นสุด ความมั่นคงในวิชาชีพจึงเป็นเครื่องช่วยให้ผู้ที่ทำงานราชการมีขวัญกำลังใจในการทำงาน โดยทั่วไปงานราชการจึงเป็นงานประจำ การออกจากราชการจึงต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ คือ การผิดวินัยอย่างร้ายแรง ไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับอย่างอื่นใด

๔. ความเป็นกลางทางการเมือง (political neutralily) เพื่อมิให้อำนาจทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงการปฏิบัติราชการ และต้องทำงานเพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐบาลไม่ว่าฝ่ายการเมืองใดจะเป็นรัฐบาลก็ตาม

ข้าราชการนั้นอาจเรียกได้ว่า เป็นแขนขาแห่งรัฐ [๑๒] เพราะเป็นผู้แบ่งเบาภารกิจหน้าที่ของพระมหากษัตริย์ ราษฎรจะมีสุขหรือทุกข์ได้นั้น ก็เนื่องมาจากข้าราชการฝ่ายต่างๆ ข้าราชการไทยในสมัยโบราณจึงเป็นผู้มีอิทธิพลและมีอำนาจบารมี โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น “นาย” ของข้าราชการและเป็นศูนย์รวมในการกำหนดหลักการในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ

---

[๑๐] เกศินี หงสนันทน์, วิวัฒนาการของระบบราชการไทย : ศึกษาเปรียบเทียบพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับต่าง ๆ (พ.ศ.๒๔๗๑ – ๒๕๑๘), (กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า ๖.

[๑๑] เรื่องเดียวกัน, หน้า ๙.

[๑๒] คึกฤทธิ์ ปราโมช, ปาฐกถากลางแจ้ง การปกครองสมัยสุโขทัย แสดงที่วัดศรีชุมจังหวัดสุโขทัย วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๐๓ , สามนคร (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สยามรัฐ, ๒๕๐๖), หน้า ๙-๒๖.

การปฏิบัติงานของข้าราชการในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์จึงมีที่มาที่สำคัญจากองค์พระมหากษัตริย์ ข้าราชการจึงเป็นผู้ที่ทำงานให้กับพระมหากษัตริย์

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ ทำให้การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์สิ้นสุดลง แนวความคิดที่ว่า รัฐคือพระมหากษัตริย์[๑๓] สิ้นไป คณะราษฎรได้เปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศไปสู่ระบอบใหม่เป็นระบอบรัฐสภา ซึ่งมีหลักการ ๔ ประการ[๑๔] ได้แก่ กติการัฐธรรมนูญ คณะรัฐบาล สภาผู้แทนราษฎร และศาล หรือผู้ใช้อำนาจตุลาการ พระมหากษัตริย์ถูกจำกัดอำนาจให้อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ไม่ให้ยุ่งเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินหรือมีอำนาจในการบังคับบัญชาข้าราชการอีก สถาบันซึ่งทำหน้าที่เป็นสัญลักษณ์แห่งรัฐ ไม่อาจทำหน้าที่ในการปลูกฝังความคิด ค่านิยม อุดมการณ์เหมือนอดีตได้ จากเดิมที่ผู้เข้ารับราชการหรือทำงานในหน่วยงานของรัฐ จะถือว่า ตนเองทำงานรับใช้พระมหากษัตริย์ โดยพระมหากษัตริย์ทรงเป็นทุกสิ่งทุกอย่าง ทรงเป็นรัฐด้วยพระองค์เอง และเป็นศูนย์รวมแห่งอำนาจ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองข้าราชการถูกมองว่ามีหน้าที่รับใช้ประชาชน ซึ่งมีความขัดแย้งกับลักษณะเดิมของข้าราชการที่มีความเป็นชั้นชนปกครองและมีลักษณะเป็นเจ้าขุนมูลนาย แต่อย่างไรก็ตามแนวความคิดที่ว่า ผู้ทำงานในระบบราชการเป็นผู้ที่ทำงานแทนพระมหากษัตริย์ก็ยังคงเป็นทัศนคติที่ยังอยู่ในความคิดของคนในสังคมจนถึงทุกวันนี้

๔.๑.๑.๒ สถานภาพที่แตกต่างระหว่างข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐ กับผู้ใช้แรงงาน

ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความแตกต่างกับผู้ใช้แรงงานหลายประการ ทำให้การต่อสู้เกี่ยวกับการใช้สิทธิทางด้านแรงงานมีความแตกต่างกัน ดังจะเห็นได้จากการยอมรับของคนในสังคมเกี่ยวกับการทำงาน (ก) หรือการบัญญัติกฎหมายรองรับในเรื่องสิทธิต่างๆ (ข)

(ก) สถานภาพทางสังคม

ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับการยอมรับทางสังคม เนื่องจากการจะเข้ารับราชการได้นั้นจะต้องมีคุณสมบัติ ความรู้ ความสามารถตามที่กฎหมายกำหนด ในสมัยก่อนที่การศึกษายังไม่ทั่วถึง การจะเข้ารับราชการจะต้องเป็นผู้ที่มีการศึกษา อ่านออก เขียนได้ หรือจบการศึกษาในระดับสูง มีวุฒิการศึกษา จะเห็นได้ว่าในระยะแรก ผู้ที่จะเข้ารับราชการล้วนแต่เป็นผู้มีชาติตระกูล เช่น เชื้อพระวงศ์ ตระกูลผู้ดีเก่าที่มีอำนาจ มียศศักดิ์ มีความมั่งคั่งร่ำรวยหรือบุคคลในตระกูลที่มีหัวหน้าครอบครัวหรือผู้นำเป็นผู้มีชื่อเสียงเป็นที่ยอมรับ[๑๕] ในสังคมไทยแต่เดิมมองว่า “คนไทยที่แท้จริงคือชาวนา”[๑๖] เพราะสังคมไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม และมีชีวิตพื้นฐานมาจากอาชีพทำนา ทั้งๆ ที่ในความเป็นจริงค่าตอบแทนในระบบราชการน้อยกว่าระบบธุรกิจมาก ภายใต้การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นสิ่งที่เคารพสักการะเป็นทั้ง

---

[๑๓] กระมล ทองธรรมชาติ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ข้าราชการไทย ความสำนึกและอุดมการณ์,อุดมการณ์, พิมพ์ครั้งที่ ๓. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๗), หน้า๕๘.

[๑๔] เรื่องเดียวกัน, หน้า๕๙.

[๑๕] อรุณ รักธรรม, พฤติกรรมในระบบราชการ, (กรุงเทพฯ : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๓๒), หน้า ๑๐๒-๑๐๓.

[๑๖] เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๑.

ผู้ปกครองและให้ความคุ้มครองราษฎร แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ทำให้ระบบยศฐาบรรดาศักดิ์ที่ได้รับจากพระมหากษัตริย์มีน้อยลงแต่สถานภาพและตำแหน่งของผู้รับราชการยังสูงอยู่โดยอาศัยปัจจัยอื่นทดแทน เช่น อิทธิพลส่วนบุคคล การมีสายสัมพันธ์กับข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ สถานภาพทางการศึกษา ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ การเข้ารับราชการการเป็นเส้นทางที่นำไปสู่เกียรติภูมิอันน่ายกย่องนับถือ อีกทั้งตามความเชื่อทางศาสนา ที่เชื่อว่าผู้ที่มีบุญจะเป็นบุคคลที่มีตำแหน่งสูงในสังคม สถานภาพทางสังคมของผู้ที่ประกอบอาชีพราชการ ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงได้รับการยกย่องและให้เกียรติจากคนในสังคมต่างกับผู้ประกอบอาชีพอื่น

สำหรับผู้ใช้แรงงาน ซึ่งในสมัยก่อน ถือว่าเป็นชนชั้นล่าง ประกอบอาชีพเป็นเพียงลูกจ้างกรรมกร ไม่มีที่ดินทำกินของตนเอง ไม่มีการศึกษา สถานภาพทางสังคมค่อนข้างต่ำ เห็นได้จากการประวัติศาสตร์การต่อสู้ของผู้ใช้แรงงานที่ต้องมีการเรียกร้องสิ่งต่างๆ ทั้งจากรัฐบาลและนายทุนเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมในสังคม การถูกกดขี่จากนายจ้างของผู้ใช้แรงงาน แต่เดิมมีคำเรียกขานผู้ใช้แรงงานว่า “กรรมกร” ซึ่งหมายถึงคนที่ทำงานในตำแหน่งธรรมดาตามโรงงาน แต่ไม่รวมฝ่ายจัดการ นักวิชาการและนักวิชาชีพ ตลอดจนหมายรวมถึงคนที่ทำงานด้านสาธารณูปโภค การขนส่งอาชีพขับรถรับจ้างประเภทต่างๆ ด้วย[๑๗] ซึ่งเป็นกำลังสำคัญทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม เพราะเป็นปัจจัยการผลิตที่ก่อให้เกิดความเจริญก้าวหน้าของประเทศ สถานภาพของผู้ใช้แรงงานในประเทศไทยนับตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นเป็นแรงงานที่ถูกเกณฑ์มาจากไพร่และทาสเข้ามาทำงานให้กับราชการโดยไม่มีค่าตอบแทน งานที่ทำ เช่น งานด้านโยธา การก่อสร้าง การซ่อมแซม พระราชวัง วัดสาธารณสถาน และยังคงต้องการทำงานให้กับมูลนายด้วย โดยที่ไพร่ไม่สามารถรับจ้างแรงงานและโยกย้ายถิ่นฐานได้อย่างเสรี เพื่อเป็นการสะดวกแก่การควบคุมและการเกณฑ์แรงงาน อย่างไรก็ตามสำหรับให้แรงงานที่ไม่สามารถเข้าเวรได้สามารถเสียเงินหรือสิ่งของตามที่ราชการกำหนดแทนการเข้าเวรเป็นค่าราชการ เรียกว่า “รัชชูปการ” และเมื่อประเทศต้องการใช้เงินในการทำนุบำรุงบ้านเมืองมากขึ้น จึงได้มีการส่งเสริมให้มีการเสียเงินค่าราชการแทนการเกณฑ์แรงงาน และประกอบกับมีการอพยพของชาวจีนเข้ามาในประเทศไทย ทำให้กลายเป็นกำลังสำคัญทางด้านแรงงานทดแทนแรงงานไพร่[๑๘] และภายหลังการทำสนธิสัญญาเบาวริ่ง ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ เกิดโรงงานอุตสาหกรรมขึ้น เกิดความต้องการด้านแรงงานเพื่อเป็นกำลังสำคัญในโรงงานอุตสาหกรรม และผลจากการเลิกทาสในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๕ ทำให้ไพร่และทาสกลายเป็นแรงงานอิสระ แต่แรงงานส่วนใหญ่ก็ยังคงอยู่ในภาคการเกษตรซึ่งเป็นอาชีพที่คุ้นเคยกับคนไทยมากกว่าการทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมและเป็นอาชีพอิสระไม่ตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ใด ส่วนอาชีพรับจ้างเป็นกรรมกรนั้น ถือเป็นอาชีพที่ต่ำกว่า เพราะมีค่าแรงที่ถูก ต้องทำงานหนักวันละ ๑๒ ชั่วโมง

---

[17] จงใจรัก ปกพัฒนกุล, “นโยบายของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับกรรมกรระหว่างพ.ศ.2475-2499” ใน ประวัติศาสตร์แรงงานไทย (ฉบับกู้ศักดิ์ศรีกรรมกร), ฉลอง สุทราวาณิชย์, สุวิมล รุ่งเจริญ, ศักดินา ฉัตรกุล ณ อยุธยา และสมาน แจ่มบุรี บรรณาธิการ, (กรุงเทพฯ: เอดิสันเพรสโปรดักส์, 2541), หน้า 131.

[18] เรื่องเดียวกัน, หน้า 133.

ส่วนใหญ่จึงเป็นชาวจีนอพยพที่ประกอบอาชีพนี้ เมื่อชาวจีนอพยพได้เข้ามาอาศัยในประเทศไทยมากขึ้นและส่วนใหญ่เข้ามาประกอบอาชีพค้าขายหรือเป็นกรรมกรรับจ้าง ทำให้เริ่มมีการรวมตัวกันก่อเหตุความวุ่นวายต่าง ๆ เช่น การแย่งชิงสายน้ำล้างแร่ดีบุก การวิวาทกับนายเหมืองที่จ่ายค่าแรงไม่ครบ การก่อการวิวาทเพื่อแย่งชิงผลประโยชน์ในการเข้าทำงานเป็นกรรมการในโรงงานสีข้าวหรือตามท่าเรือ การนัดหยุดงานของกรรมกรรถรางเพราะเพื่อนกรรมกรถูกไล่ออกอย่างไม่เป็นธรรม กรรมกรเหมืองแร่นัดหยุดงาน ทำให้ทางราชการจะต้องส่งกำลังไปปราปปรามหรือส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปเจรจามิให้มีการนัดหยุดงาน แต่เหตุการณ์การกระทบกระทั่งระหว่างคนงานกับนายจ้างก็ยังเกิดขึ้นบ่อยครั้ง จนกระทั่งในปีพ.ศ. ๒๔๔๐ มีการเคลื่อนไหวเพื่อจัดตั้งกลุ่มกรรมกรขึ้น โดยมีสมาชิกของกรรมกรรถรางประมาณ ๓๐๐ คน ได้จัดตั้งสมาคมลูกจ้างโดยมีวัตถุประสงค์ คือ ให้บริการด้านสวัสดิการ ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และสอนให้รู้จักมัธยัสถ์ ซึ่งรัฐบาลได้มีการรับรองเป็นสมาคมที่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่ยังไม่มีลักษณะเป็นสหภาพแรงงาน เพราะขณะนั้นยังไม่มีกฎหมายแรงงาน สถานภาพทางสังคมของผู้ใช้แรงงานในยุคก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองจึงมีสถานะเป็นคนต่างด้าวที่อพยพเข้ามาทำงานในประเทศไทย และประกอบอาชีพเป็นผู้ใช้แรงงานซึ่งถือว่าเป็นอาชีพที่คนไทยในยุคนั้นไม่นิยมทำเพราะได้ค่าตอบแทนน้อยและต้องทำงานหนัก อีกทั้งยังต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจของนายจ้างโดยปราศจากการต่อรอง และยังถูกกดขี่เอาเปรียบเรื่องค่าแรงจากนายจ้าง ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองผู้ใช้แรงงานมีบทบาทในทางการเมืองมากขึ้น การเปลี่ยนการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ทำให้ผู้ใช้แรงงานคิดว่ามีสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกมากขึ้นและเมื่อมีการประกาศพระราชบัญญัติพรรคการเมือง[๑๙] ได้มีการก่อตั้งพรรคกรรมกรขึ้น มีนโยบายเรียกร้องกฎหมายแรงงาน จัดตั้งสหพันธ์และขยายกิจการสหพันธ์แรงงานได้โดยเสรี เรียกร้องให้มีวันกรรมกร และมีการเรียกร้องให้มีการปกป้องผู้ใช้แรงงานจากการถูกเอารัดเอาเปรียบมากขึ้น นับตั้งแต่ปีพ.ศ.๒๔๘๙ ได้มีการจัดฉลองวันกรรมกรที่สนามหลวง แต่ภายหลังการรัฐประหารในปีพ.ศ.๒๔๙๐ รัฐบาลห้ามมิให้ฉลองวันกรรมกร จนกระทั่งรัฐบาลของจอมพลป. พิบูลสงคราม ได้อนุญาตให้ฉลองวันกรรมกรได้ในวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๔๙๔ แต่ยังมิได้กำหนดให้เป็นวันกรรมกร และมีการยื่นข้อเสนอต่อรัฐบาลให้มีวันกรรมกรและขอให้ถือเป็นวันหยุด ในที่สุดรัฐบาลได้มีการประกาศให้วันที่ ๑ พฤษภาคมของทุกปี เป็นวันกรรมกร พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ.๒๔๙๙ มีอายุได้ ๑๘ เดือน ก็ถูกยกเลิกไป จึงมีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๙ เข้ามาแทนที่ โดยให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยออกประกาศกระทรวงมหาดไทยกำหนดเรื่องการคุ้มครอง แรงงาน และกำหนดให้วันกรรมกรเป็นวันหยุด ตามประเพณี เช่นเดียวกัน แต่เนื่องจากสถานการณ์ในขณะนั้นผันแปรเป็นช่วงๆ ไป จึงมีคำชี้แจงจากกระทรวงออกมาแต่ละปีเตือนให้นายจ้างให้ลูกจ้างหยุดงานในวัน ที่ ๑ พฤษภาคม แต่ขอร้องมิให้มีการเฉลิมฉลองทั้งนี้เพื่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง จนกระทั่ง พ.ศ.๒๕๑๗ ทางการเห็นว่าถึงเวลาแล้วที่จะเปิดให้มีการเฉลิมฉลองตามสมควร จึงมอบให้กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย เริ่มจัดการฉลอง วันแรงงานแห่งชาติขึ้นที่สวนลุมพินี ซึ่งมีการทำบุญตักบาตรตามประเพณีไทย มีนิทรรศการแสดงความรู้และกิจกรรมของแรงงาน มีการอภิปราย มีการละเล่นต่างๆ และนายกรัฐมนตรีกล่าวคำปราศรัยแก่พี่น้องชาวแรงงาน

---

[19] พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2498 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 72 ตอน 77ก ฉบับพิเศษ วันที่ประกาศ 28 กันยายน 2498

ทั่วราชอาณาจักร การบริหารแรงงานแต่เดิมอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยแต่ต่อมารัฐบาลเล็งเห็นว่า ควรจะได้มีการยกระดับหน่วยงานบริหารด้านแรงงานให้มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ อย่างเพียงพอ เพื่อการคุ้มครองดูแลผู้ใช้แรงงานที่มีอยู่ประมาณ ๓๐ ล้านคน ซึ่งส่วนใหญ่ มีรายได้ต่ำและด้อยโอกาสในสังคม ดังนั้นในวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๓๖ จึงได้มีประกาศในพระราชกิจจานุเบกษา ให้จัดตั้งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมขึ้น เพื่อให้การบริหารแรงงานได้มีความก้าวหน้าทัดเทียมนานาอารยประเทศ

ผู้ศึกษาเห็นว่า สถานภาพทางสังคมระหว่างข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ กับผู้ใช้แรงงานมีความแตกต่างกันมาก ในขณะที่ผู้ทำงานราชการได้รับการยกย่องและให้เกียรติจากคนทั่วไป ผู้ใช้แรงงานกลับเป็นผู้ที่ถูกเอารัดเอาเปรียบโดยปราศจากการคุ้มครอง จนต้องมีการรวมตัวกันเป็นสมาคมเพื่อใช้เป็นอำนาจต่อรองกับนายจ้างและเพื่อเรียกร้องให้รัฐเข้ามามีบทบาทในการคุ้มครองแรงงานตลอดมา

(ข) สถานภาพทางกฎหมาย

ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีบทบัญญัติทางกฎหมายที่รับรองสถานภาพทางกฎหมายของตนไว้ชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสิทธิประโยชน์ต่างๆ เช่น สิทธิการได้รับค่าตอบแทนระหว่างลา ค่าเบี้ยประชุม การได้รับเงินประจำตำแหน่ง[๒๐] วิธีการในการคัดเลือกบุคคลเพื่อจ้างเป็นพนักงานราชการ[๒๑] วันและเวลาทำงาน[๒๒] แต่ส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปแบบภายใต้กฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ระเบียบกระทรวงการคลัง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งจะกำหนดหลักเกณฑ์การทำงาน การจ่ายค่าจ้าง การประเมินผลงาน และสิทธิประโยชน์ต่างๆ ซึ่งบทบัญญัติเหล่านี้มีขึ้นพร้อมๆ กับการจ้างเจ้าหน้าที่ของรัฐในลักษณะดังกล่าว สำหรับข้าราชการได้มีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งมีมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๑[๒๓] ในการร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ในที่ประชุมเสนาบดี กรมพระจันทบุรีนฤนาทกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า “ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้เปลี่ยนฐานะข้าราชการเป็นลูกจ้าง”[๒๔] พระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดวิธีการเข้ารับราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ คือ การเลือกสรรของรัฐบาล[๒๕] และได้รับพระราชทานเงินเดือนตามอัตราที่ได้พระราชทานพระบรมราชานุญาตไว้ และตามระเบียบของกรมและกระทรวงที่รับราชการ และได้รับพระราชทานบำเหน็จบำนาญเมื่อออกจากราชการด้วย[๒๖] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

---

[๒๐] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย พนักงานราชการ พ.ศ.๒๕๔๗ ข้อ ๑๕.

[๒๑] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย พนักงานราชการ พ.ศ.๒๕๔๗ ข้อ ๑๐.

[๒๒] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย พนักงานราชการ พ.ศ.๒๕๔๗ ข้อ ๑๔.

[๒๓] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๔๗๑ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๔๕ ตอน ๐ก วันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๗๑

[๒๔] สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, “บันทึกประวัติการร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๗ “ ใน พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับข้าราชการพลเรือน: ตอนที่ ๑ ทรงวางรากฐานระบบข้าราชการพลเรือน, (กรุงเทพฯ : ประชาชน ๒๕๓๖), หน้า ๑๙๒-๑๙๓.

[๒๕] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑ มาตรา ๑๓ “ข้าราชการพลเรือนสามัญ คือข้าราชการที่รัฐบาลได้เลือกสรร และตั้งแต่งขึ้นตามระเบียบที่กำหนดไว้ในหมวด ๑ แห่ง ภาค ๒ นี้”

[๒๖] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑ มาตรา ๑๕.

ฉบับแรกแม้จะยังไม่มีบทบัญญัติถึงสิทธิการอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือน แต่ก็ได้กำหนดว่าข้าราชการพลเรือนสามัญที่ต้องโทษวินัยสถานไล่ออก[๒๗] อาจถูกสั่งพักราชการระหว่างการไต่สวนและพิจารณาได้[๒๘] แต่ถ้าการพิจารณาเห็นว่าไม่มีความผิด ก็สามารถกลับเข้ารับราชการได้ต่อไป สิทธิในการอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือนสามัญมีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๔๘๕[๒๙] ได้ให้ความคุ้มครองแก่ข้าราชการพลเรือนในการอุทธรณ์ได้ ในกรณีถูกผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษสถานผิดวินัยและถ้าข้าราชการผู้นั้นเห็นว่า ไม่ได้รับความเป็นธรรม[๓๐]

สำหรับผู้ใช้แรงงานการรับรองสถานภาพทางกฎหมาย มีการเรียกร้องให้มีกฎหมายแรงงานตลอดมา ประเทศไทยเป็นสมาชิกองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) มาตั้งแต่พ.ศ. ๒๔๖๒ จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงทางปกครองก็ยังไม่มีกฎหมายแรงงาน รัฐบาลจะให้ความสนใจกับปัญหาแรงงานก็ต่อเมื่อมีการรวมตัวของผู้ใช้แรงงานในการประท้วงนายจ้าง หรือมีการนัดหยุดงาน ในอดีตที่ผ่านมามีการเสนอกฎหมายแรงงานหลายครั้ง ดังนี้

- ในปีพ.ศ. ๒๔๗๗ ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติควบคุมกรรมกร แต่กลับมีการคัดค้าน โดยอ้างว่า จะทำให้ผู้ใช้แรงงานมีรายได้น้อยลง เพราะถูกนายจ้างเลิกจ้าง
- ในปีพ.ศ. ๒๔๘๐ ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมสวัสดิภาพของกรรมกร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความเป็นอยู่และป้องกันการกดขี่ของนายจ้าง
- ในปีพ.ศ. ๒๔๘๓ ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติกรรมกร เพื่อประสานความเป็นธรรมให้กับนายจ้างและลูกจ้าง

รัฐบาลในขณะนั้นก็มิได้มีการประกาศใช้กฎหมายแรงงานแต่อย่างใด โดยให้เหตุผลว่า[๓๑] “ประเทศไทยไม่มีปัญหาเกี่ยวกับกรรมกร กรรมกรโดยทั่วไปได้รับการปฏิบัติเช่นเดียวกับสมาชิกในครอบครัว มีความเป็นธรรม ประเทศไทยเป็นประเทศกสิกรรมมีกรรมกรน้อย ถ้าออกกฎหมายแรงงานจะมีผลกระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งกำลังอยู่ในช่วงส่งเสริมอุตสาหกรรม” แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ยังมีการเรียกร้องให้มีกฎหมายแรงงาน

- ในปีพ.ศ. ๒๔๙๐ ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองกรรมกร เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายคุ้มครองผู้ใช้แรงงานในขณะที่ประเทศอื่นที่ยังไม่ได้รับเอกราชต่างก็มีกฎหมายคุ้มครองแรงงานแล้ว
- ในปีพ.ศ. ๒๔๙๓ ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองกรรมกร เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้แรงงานและป้องกันการเอาเปรียบของนายจ้างต่อผู้ใช้แรงงาน

---

[๒๗] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑ มาตรา ๓๘.

[๒๘] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑ มาตรา ๔๔-๔๕.

[๒๙] ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๕๙ ตอน ๖๘ ก วันที่ประกาศ ๒๓ ตุลาคม พ.ศ.๒๔๘๕

[๓๐] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๔๘๕ มาตรา ๗๑.

[๓๑] จงใจรัก ปกพัฒนกุล, “นโยบายของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับกรรมกรระหว่างพ.ศ.๒๔๗๕-๒๔๙๙” ใน ประวัติศาสตร์แรงงานไทย (ฉบับกู้ศักดิ์ศรีกรรมกร), ฉลอง สุทราวาณิชย์, สุวิมล รุ่งเจริญ, ศักดินา ฉัตรกุล ณ อยุธยา และสมาน แจ่มบุรี บรรณาธิการ, หน้า ๑๕๒.

- ในปีพ.ศ. ๒๔๙๕ ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองกรรมกร อีกครั้ง

แม้จะมีการเสนอกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองผู้ใช้แรงงานอีกหลายครั้ง แต่รัฐบาลก็ยังคงไม่มีการประกาศใช้กฎหมายแรงงาน โดยให้เหตุผลว่า[๓๒] “รัฐบาลกำลังดำเนินการพิจารณาเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติกรรมกรอยู่แล้ว นายจ้างก็ปฏิบัติกับกรรมกรในฐานะพี่น้องกัน กรรมกรที่มีอยู่ส่วนใหญ่เป็นกรรมกรของรัฐบาลที่มีสิทธิต่างๆ มากมาย ส่วนของเอกชนก็มีสมาคมเป็นผู้เจรจากับนายจ้าง ไม่ให้เอารัดเอาเปรียบกับกรรมกรอยู่แล้ว”

ปัญหาของผู้ใช้แรงงานที่ถูกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม เช่น การถูกลดค่าจ้าง การไม่ได้รับความเป็นธรรมจากฝ่ายบริหาร การถูกไล่ออก การถูกย้ายหรือถูกปลดโดยไม่ได้รับค่าแรง ปัญหาระหว่างผู้ใช้แรงงานกับฝ่ายปกครอง หรือข้อเรียกร้องจากผู้ใช้แรงงาน เช่น การเรียกร้องค่าจ้างเพิ่ม การเรียกร้องให้มีการจัดสวัสดิการ การเรียกร้องค่าล่วงเวลา เงินโบนัส เงินปันผลกำไร ก่อให้เกิดปัญหาการนัดหยุดงานของผู้ใช้แรงงานตามมา จนต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อพิจารณาข้อพิพาทต่างๆ เช่น ข้อพิพาทแรงงาน การงดจ้างงาน การหยุดงาน เรียกว่า “คณะกรรมการพิจารณาปัญหากรรมกร” และมีพระราชบัญญัติสอบสวนภาวะกรรมกร[๓๓] เพื่อดูแลด้านค่าจ้าง สุขอนามัย ที่อยู่อาศัย ชั่วโมงทำงาน สภาพแวดล้อม โดยนายจ้างต้องเป็นผู้ตอบคำถามหรือชี้แจงคณะกรรมการ แต่ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทำให้การเรียกร้องให้มีกฎหมายแรงงานยังคงดำเนินต่อไป แม้รัฐบาลจะได้ตราพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๔๘๒[๓๔] เพื่อดูแลความปลอดภัยของผู้ใช้แรงงานในโรงงาน แต่ยังประสบปัญหาหลายด้านไม่ว่าจะเป็นจำนวนเจ้าหน้าที่ที่ไม่เพียงพอ การไม่ได้รับความร่วมมือจากเจ้าของโรงงาน ปัญหาการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ และเพื่อแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลมีความเอาใจใส่ต่อผู้ใช้แรงงานจึงได้มีการตรา “พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๔๙๗”[๓๕] มุ่งหวังให้ผู้ใช้แรงงานมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น แต่ประสบปัญหาหลายประการจนกฎหมายฉบับนี้ถูกยกเลิกไป

ในปี พ.ศ. ๒๔๙๘ ประเทศไทยได้รับความช่วยเหลือจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศทั้งในเรื่องวิชาการและข้อเสนอแนะ ทำให้มีทัศนคติที่ดีขึ้นเกี่ยวกับผู้ใช้แรงงาน จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ.๒๔๙๙[๓๖] โดยผู้ใช้แรงงานได้มีส่วนร่วมในการเข้าร่วมพิจารณาแก้ไขร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ รัฐบาลได้ให้เหตุผลถึงการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ว่า[๓๗] “ประเทศมีการพัฒนาด้านพาณิชยกรรม อุตสาหกรรมและธุรกิจ จึงมีความจำเป็นต้องคุ้มครองแรงงานเพื่อความเข้าใจอันดีระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง และจากการที่มีข้อพิพาทบ่อยครั้งส่งผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวม ทั้งประเทศไทยเป็นสมาชิกองค์การแรงงานระหว่างประเทศตั้งแต่แรกตั้ง และเป็นการแสดง

---

32 เรื่องเดียวกัน, หน้า 153.

33 พระราชบัญญัติสอบสวนภาวะกรรมกร พ.ศ.2479 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 54 ตอน 0ก วันที่ประกาศ 12 เมษายน 2480

34 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๔๘๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 56 ตอน 0ก วันที่ประกาศ 30 ตุลาคม 2482

35 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๔๙๗ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 71 ตอน 11ก วันที่ประกาศ 9 กุมภาพันธ์ายน 2499

36 พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ.๒๔๙๙ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 73 ตอน 92ก ฉบับพิเศษ วันที่ประกาศ 7 พฤศจิกายน 2499

37 จงใจรัก ปกพัฒนกุล, “นโยบายของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับกรรมกรระหว่างพ.ศ.2475-2499” ใน ประวัติศาสตร์แรงงานไทย (ฉบับกู้ศักดิ์ศรีกรรมกร), ฉลอง สุทราวาณิชย์, สุวิมล รุ่งเจริญ, ศักดินา ฉัตรกุล ณ อยุธยา และสมาน แจ่มบุรี บรรณาธิการ, หน้า 173.

ความสนใจต่อการใช้แรงงานอันเป็นปัจจัยสำคัญในทางเศรษฐกิจด้านการผลิตและการบริโภค” กฎหมายฉบับนี้ช่วยกำหนดสถานภาพของผู้ใช้แรงงานให้มีความชัดเจน มีการให้สิทธิผู้ใช้แรงงานในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน การคุ้มครองแรงงาน การแรงงานสัมพันธ์ และเกิดหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบปัญหาแรงงาน คือ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ.๒๔๙๙ มีสาระสำคัญในการกำหนดหลักเกณฑ์เวลาทำงานและวันหยุดพักผ่อน การจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา การจ่ายเงินชดเชย และที่สำคัญคือ การต่อตั้งสหภาพแรงงาน เช่น เวลาทำงานสัปดาห์ละไม่เกินสี่สิบแปดชั่วโมง[๓๘] ลูกจ้างมีสิทธิหยุดงานประจำสัปดาห์ได้ไม่น้อยกว่าสัปดาห์ละยี่สิบสี่ชั่วโมงติดต่อกัน[๓๙] ห้ามนายจ้างจ้างแรงงานเด็กอายุต่ำกว่าสิบสองปี[๔๐] การได้รับค่าจ้างในวันหยุด[๔๑] การกำหนดให้นายจ้างต้องจ่ายค่าล่วงเวลาในอัตราไม่น้อยกว่าหนึ่งเท่าครึ่งของค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับ[๔๒] การจ่ายเงินทดแทนกรณีลูกจ้างประสบอันตราย บาดเจ็บ ทุพพลภาพ หรือตาย เนื่องจากการทำงานให้นายจ้าง[๔๓] ในการจัดตั้งสหภาพแรงงานนั้น ลูกจ้างที่มิใช่ข้าราชการประจำ ข้าราชการส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานสุขาภิบาล ทหารกองประจำการสามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานได้[๔๔] แต่ต้องจดทะเบียนต่อนายทะเบียน[๔๕] โดยกำหนดให้สหภาพแรงงานมีสิทธิเข้าร่วมเจรจาต่อรองและทำสัญญาการร่วมเจรจาต่อรองกับนายจ้าง[๔๖] มีสิทธิหยุดงานหรือนัดหยุดงานได้[๔๗] และการคุ้มครองแรงงานจากการกระทำอันไม่เป็นธรรมของนายจ้าง[๔๘] พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงเป็นกฎหมายฉบับแรกที่มีการกำหนดมาตรฐานกลางให้กับผู้ใช้แรงงาน ที่ต้องอยู่ภายใต้ข้อบังคับกกฎเกณฑ์ของนายจ้างแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยที่แรงงานไม่อาจมีทางโต้แย้งกับนายจ้างได้ ด้วยตกเป็นฝ่ายที่ต้องการทำงานเพื่อให้ได้รับค่าจ้างในการยังชีพ และช่วยส่งเสริมสถานภาพของผู้ใช้แรงงานให้มีบทบาทและมีความเข้มแข็งมากขึ้นในอันที่จะคุ้มครองตนเอง และช่วยให้นายจ้างได้ตระหนักถึงความสำคัญของผู้ใช้แรงงาน

๔.๑.๒ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” กับทัศนคติหลังปฏิรูประบบราชการ : ผู้ให้บริการแก่ประชาชน

การปฏิรูประบบราชการในปี ๒๕๔๕ เป็นการเปลี่ยนรูปแบบของระบบราชการตั้งแต่บทบาทหน้าที่ของรัฐโครงสร้างอำนาจในระดับต่าง ๆ โครงสร้างรูปแบบองค์กร ระบบบริหารและวิธีการทำงาน ระบบบริหารงานบุคคล กฎหมาย กฎ ระเบียบ วัฒนธรรมและค่านิยม เพื่อทำให้

---

[๓๘] พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. ๒๔๙๙ มาตรา ๗.
[๓๙] พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. ๒๔๙๙ มาตรา ๑๐.
[๔๐] พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. ๒๔๙๙ มาตรา ๑๙.
[๔๑] พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. ๒๔๙๙ มาตรา ๒๕.
[๔๒] พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. ๒๔๙๙ มาตรา ๓๑.
[๔๓] พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. ๒๔๙๙ มาตรา ๓๖.
[๔๔] พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. ๒๔๙๙ มาตรา ๕๖.
[๔๕] พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. ๒๔๙๙ มาตรา ๖๐.
[๔๖] พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. ๒๔๙๙ มาตรา ๖๙.
[๔๗] พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. ๒๔๙๙ มาตรา ๗๕.
[๔๘] พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. ๒๔๙๙ มาตรา ๑๒๑.

ระบบราชการมีสมรรถนะสูงในการเป็นกลไกการบริหารจัดการประเทศให้สามารถแข่งขันในระดับโลกได้ เป็นระบบที่มีคุณภาพและคุณธรรม โดยถือประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติเป็นเป้าหมายสำคัญ ซึ่งจะเปลี่ยนภาครัฐไปสู่การมีผลลัพธ์การทำงานเพื่อประชาชน มีวิธีการทำงานที่รวดเร็วและคล่องตัวเพื่อสนองตอบความต้องการของสังคม เป็นระบบที่ให้ประชาชนเป็นศูนย์กลาง[๔๙] เพื่อให้ประเทศไทยมีเสถียรภาพและความมั่นคงทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม รวมทั้งการทำให้ประชาชนมีความศรัทธาเชื่อถือในระบบราชการ ให้เป็นระบบที่สร้างประโยชน์ให้กับประชาชนและประเทศชาติ หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีเป้าหมายในการอุทิศตนเพื่อประโยชน์ส่วนรวม เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นกุญแจดอกสำคัญต่อผลสำเร็จของงานภาครัฐ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องทำงานเพื่อประโยชน์ของประชาชนและสังคม การคำนึงถึงประชาชนในฐานะที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเป็นผู้ให้บริการแก่ประชาชน และทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญของรัฐบาลในการนำบริการของรัฐไปสู่ประชาชน ได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องบริการประชาชนผู้มาติดต่อราชการโดยไม่ชักช้า ซึ่งต้องเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.๒๕๓๒ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐกำหนดขั้นตอนและเวลาในการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนไว้อย่างชัดเจนว่า เรื่องที่ประชาชนต้องขอรับบริการจากหน่วนงานของรัฐ มีขั้นตอนต้องทำอย่างไรบ้าง และจะแล้วเสร็จภายในเวลาเท่าไรนับแต่วันที่ผู้ยื่นเอกสารขอส่วเอกสารและหลักฐานประกอบคำขอตามที่กฎหมาระเบียบ หรือข้อบังคับกำหนดไว้

การสร้างให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีนิสัยการทำงานอย่างเป็นผู้รู้จริง ทำจริง มีผลงาน ขยัน มีความสามารถ ซื่อสัตย์ สุจริต กล้าคิด กล้าทำ มีจรรยาบรรณในวิชาชีพของตน มีระเบียบวินัย รวมถึงการมีความคิดสร้างสรรค์ที่ดีและเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ และมีจิตบริการ เพราะการที่นโยบายของรัฐบาลจะประสบความสำเร็จหรือไม่นั้นขึ้นอยู่กับว่า ราชการได้นำนโยบายอันเป็นนามธรรมของรัฐบาลมาผลักดันให้เกิดผลงานเป็นรูปธรรมได้หรือไม่ ต้องอาศัยความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการปรับทัศนคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็มีความสำคัญ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องทำหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบสูง เป็นแหล่งที่พึ่งของประชาชน มีความกระตือรือร้นที่จะช่วยเหลืออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ต้องทำงานอย่างมืออาชีพ มีความเป็นกลางทางการเมือง ไม่เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มบุคคลใดเป็นการเฉพาะ กล้ายืนหยัดและปกป้องผลประโยชน์ของชาติและประชาชน

นอกจากทัศนคติในการทำงานที่ต้องเป็นผู้มีประสิทธิภาพในการทำงานและต้องตอบสนองความต้องการของประชาชน มีความโปร่งใส ซื่อสัตย์ ตรงไปตรงมาในการปฏิบัติราชการ มีความ

---

[๔๙] สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ., “แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ” ใน การปฏิรูประบบราชการ : ทางออกของการแก้ปัญหาและฟันฝ่าวิกฤต, หน้า ๔๒.

รับผิดชอบ เจ้าหน้าที่มีความรู้ความสามารถมองการณ์ไกล ทันสมัย เพื่อสามารถแข่งขันในระดับโลกได้ มีความมั่นคง กล้าหาญพร้อมจะยืนหยัดเคียงข้างประชาชน เพื่อให้ได้รับความไว้วางใจ เชื่อถือศรัทธาจากประชาชน และที่สำคัญคือ ต้องมีการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยมของระบบราชการ โดยเฉพาะการให้บริการแก่ประชาชน เพราะประชาชนทุกวันนี้มีความคาดหวังในการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ว่าจะต้องเป็นผู้ให้บริการที่ดี มีคุณภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องได้รับความสะดวกรวดเร็วจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ และคาดหวังการได้รับบริการที่มีความเสมอภาคจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ สิ่งสำคัญที่ประชาชนต้องการจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ มี ๒ ประการ[๕๐] คือ ต้องการความมั่นใจว่าบริการที่ตนต้องการจากราชการนั้นจะต้องได้แน่ และต้องการความเป็นธรรมและสะดวกรวดเร็วในการให้บริการ

ความคาดหวังของประชาชนต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นสิ่งหนึ่งที่เกิดขึ้นหลังการปฏิรูประบบราชการ ไม่ว่าจะเป็นการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องรับใช้ประชาชนผู้เสียภาษีอันเป็นนายของตนเอง เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องอุทิศเวลาให้กับงานราชการไม่นำเวลาในราชการไปใช้ทำงานพิเศษต่างๆ ทั้งที่ในความเป็นจริงเงินเดือนของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับนั้นไม่เพียงพอที่จะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำรงฐานะอย่างมีศักดิ์ศรีโดยไม่ต้องกู้หนี้ยืมสิน[๕๑]

๔.๒ บริบทเกี่ยวกับสภาพการจ้างในการรับรองสิทธิการเจรจาต่อรองของพนักงานราชการ

การนำระบบพนักงานราชการมาใช้กับระบบราชการเป็นการแก้ปัญหาการขาดแคลนกำลังคนภาครัฐและเป็นทางออกในการบริหารจัดการกำลังคนภาครัฐ อีกทั้งการที่พนักงานราชการมีตำแหน่งงานที่หลากหลายเพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงานราชการมากขึ้น โดยการให้เงินเดือนที่สูงกว่าข้าราชการ เพราะแรงจูงใจที่สำคัญของการทำงานภาครัฐ นอกจากจะเป็นเรื่องค่าตอบแทนและสวัสดิการแล้ว ยังมีเรื่องของประเภทของหน้าที่การงาน ลักษณะของเนื้องาน ความสำคัญของงาน ความยากของงาน และยังรวมไปถึงบรรยากาศการทำงาน การได้รับอำนาจในการตัดสินใจ การปรับปรุงกฎระเบียบที่มีความล้าหลังและเข้มงวด[๕๒] เพื่อเป็นการจูงใจให้ผู้มีศักยภาพสูงเข้ามาทำงานในระบบราชการ พนักงานราชการในฐานะที่เป็นแรงงานภาครัฐ แม้จะมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ยังมีความแตกต่างจากข้าราชการพลเรือนสามัญหลายประการ ซึ่งบางอย่างทำให้การใช้สิทธิในการเจรจาต่อรองกับรัฐอาจทำได้ไม่เต็มที่หากไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายรับรอง หรือในบางเรื่องที่ยังไม่มีช่องทางในการ

---

[๕๐] สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ. “แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ” ใน การปฏิรูประบบราชการ : ทางออกของการแก้ปัญหาและฟันฝ่าวิกฤต,

[๕๑] กระมล ทองธรรมชาติ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ข้าราชการไทย ความสำนึกและอุดมการณ์, หน้า ๑๕๓.

[๕๒] พิกาวิน ลี้สัมพันธ์, “แรงจูงใจกับการทำงานในภาครัฐ” ใน กระแสคนกระแสโลก มติชนสุดสัปดาห์, ฉบับประจำวันที่ ๑๗-๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๔ ปีที่ ๓๑ ฉบับที่ ๑๖๐๙, หน้า ๑๑.

ที่พนักงานราชการจะได้ใช้สิทธิในการเรียกร้องต่อรัฐในฐานะที่เป็นแรงงานภาครัฐซึ่งต้องได้รับการคุ้มครองไม่ต่างจากข้าราชการ ซึ่งจะเห็นได้จากการอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชา (๔.๒.๑) การอยู่ภายใต้กรอบสัญญาจ้างไม่เกิน ๔ ปี (๔.๒.๒) เรื่องค่าตอบแทนและสวัสดิการ (๔.๒.๓) การที่พนักงานราชการยังไม่มีบทบัญญัติที่รับรองสิทธิในการเจรจาต่อรอง (๔.๒.๔) และการไม่มีขั้นตอนการอุทธรณ์ร้องทุกข์ (๔.๒.๕)

๔.๒.๑ การอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชา

แม้พนักงานราชการจะมิได้อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ดังเช่น ข้าราชการพลเรือนสามัญ แต่ก็ยังเป็นการทำงานและอยู่ในระเบียบวินัยของราชการ ทำให้ไม่อาจปฏิเสธการตกอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาได้ ดังจะเห็นได้จากการว่าจ้างพนักงานราชการที่กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการเป็นผู้ว่าจ้างพนักงานราชการ[๕๓] ซึ่งถือเป็นผู้มีอำนาจบังคับบัญชาและการบัญญัติให้พนักงานราชการจะต้องมีหน้าที่ในการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีที่ใช้บังคับกับข้าราชการและลูกจ้างด้วย[๕๔] พนักงานราชการมีหน้าที่ต้องปฏิบัติงานตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบราชการ[๕๕] และหากขัดคำสั่งหรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งผู้บังคับบัญชา จนเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง[๕๖]

ดังนั้น หากการรวมกลุ่มและการใช้วิธีการเจรจาต่อรองของพนักงานราชการมีความขัดแย้งหรือขัดคำสั่งผู้บังคับบัญชา ก็อาจมีความผิดทางวินัยได้เช่นกัน ซึ่งอำนาจบังคับบัญชามีความสำคัญมากในระบบราชการ เพราะเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่ทำให้ผู้ที่ทำงานในระบบราชการอยู่ในระเบียบวินัย การขัดคำสั่งผู้บังคับบัญชาอาจถือได้ว่ามีความผิดทางวินัย

๔.๒.๒ การอยู่ภายใต้กรอบสัญญาจ้าง

พนักงานราชการไม่มีการจ้างงานตลอดชีพดังเช่นข้าราชการพลเรือนสามัญ ลูกจ้างประจำ หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ อีกทั้งยังมีสถานะการจ้างคล้ายคลึงกับลูกจ้างชั่วคราวที่ต้องมีการต่อสัญญาจ้าง เพราะมีระยะเวลาการทำงานในสัญญาจ้างเพียง ๔ ปีหรือตามโครงการที่มีกำหนดเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดไว้ โดยอาจมีการต่อสัญญาจ้างได้ ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละส่วนราชการ[๕๗] พนักงานราชการจะได้รับการต่อสัญญาจ้างทำงานหรือไม่จึงอาจมิได้ขึ้นอยู่กับความสามารถหรือผลการปฏิบัติงาน แต่อาจขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาหรืองบประมาณที่หน่วยงานราชการนั้นได้รับการจัดสรร การตกอยู่ในเงื่อนไขของ

---

[๕๓] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ.๒๕๔๗ ข้อ ๓.

[๕๔] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ.๒๕๔๗ ข้อ ๔.

[๕๕] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ.๒๕๔๗ ข้อ ๒๒.

[๕๖] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ.๒๕๔๗ ข้อ ๒๔ (๔).

[๕๗] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย พนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๑๑.

เวลา ผู้ศึกษาเห็นว่า กรอบระยะสัญญาจ้างดังกล่าว มีผลทำให้พนักงานราชการต้องมีความระมัดระวังทั้งในการปฏิบัติงานและการแสดงความคิดเห็น ไม่สามารถแสดงความคิดเห็นหรือสิทธิของตนได้อย่างเต็มที่เพราะเกรงว่าอาจไม่ได้รับการต่อสัญญาได้ อีกทั้งมาตรฐานในการสรรหาและเลือกสรรบุคลากรเข้าปฏิบัติงานของพนักงานราชการซึ่งเน้นความยืดหยุ่นและความคล่องตัวเพื่อให้ส่วนราชการแต่ละแห่งสามารถคัดเลือกพนักงานราชการได้ตามความต้องการของตน ทำให้แต่ละส่วนราชการมีมาตรฐานในการคัดเลือกพนักงานราชการหรือการต่อสัญญาจ้างแตกต่างกัน[๕๘] และจะต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานราชการ[๕๙] ซึ่งผลการประเมินดังกล่าวจะได้นำมาใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณาในเรื่องต่างๆ เช่น การเลื่อนค่าตอบแทน การเลิกจ้าง การต่อสัญญาจ้าง[๖๐] ซึ่งผลการประเมินดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาเลิกจ้างและการไม่ต่อสัญญาจ้าง[๖๑] สำหรับการต่อสัญญาจ้างพนักงานราชการนั้น ส่วนราชการจะต้องมีแผนงานหรือโครงการที่จำเป็นต้องปฏิบัติโดยจะต้องมีการจัดทำกรอบอัตรากำลังของพนักงานราชการและรวมถึงแผนงานหรือโครงการนั้นจึงจะสามารถต่อสัญญาจ้างได้ และพนักงานราชการจะต้องมีผลการประเมินผลการปฏิบัติงานโดยคะแนนเฉลี่ยระดับไม่ต่ำกว่า ดี จำนวน ๒ ครั้งติดต่อกันในปีที่จะต่อสัญญา แต่ถึงแม้ว่าจะมีคะแนนเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าระดับดีจำนวน ๒ ครั้งติดต่อกัน ส่วนราชการจะพิจารณาไม่ต่อสัญญาก็ได้และไม่ถือว่าเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการจ้าง[๖๒] ส่วนราชการอาจไม่ต่อสัญญาและปล่อยให้สัญญาสิ้นสุดได้ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า เป็นช่องว่างทำให้ระบบอุปถัมภ์เข้ามามีบทบาทมีผลให้ขาดความเป็นธรรม ซึ่งเป็นการขัดแย้งกับการนำระบบคุณธรรม (merit system) มาใช้ในระบบราชการ การที่พนักงานราชการจะใช้สิทธิในการเรียกร้องโดยผ่านการรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรองเกี่ยวกับการต่อสัญญาการทำงาน จึง

---

[๕๘] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย พนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๑๐ “การสรรหาและการเลือกสรรบุคคลเพื่อจ้างเป็นพนักงานราชการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

ในกรณีที่ส่วนราชการใดจะขอยกเว้นหรือเพิ่มเติมเกี่ยวกับการสรรหาหรือการเลือกสรรตามที่คณะกรรมการกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้สามารถกระทำได้โดยทำความตกลงกับคณะกรรมการ”.

[๕๙] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ.๒๕๔๗ ข้อ ๑๙.

[๖๐] ประกาศคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ เรื่อง แนวทางการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานราชการ พ.ศ.๒๕๕๔ ข้อ ๓

[๖๑] หนังสือด่วนที่สุดที่ นร ๑๐๐๘.๕/๒๓๖ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๕ เรื่อง ซักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติของระบบพนักงานราชการ.

[๖๒] คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๙๕/๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากกรณีที่ไม่ได้รับการต่อสัญญาจ้างพนักงานราชการ กรมชลประทาน ภายหลังจากสิ้นสุดสัญญา ขอให้ ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเข้ารับราชการเป็นพนักงานราชการเหมือนเดิม และรับผิดชอบเงินเดือนของผู้ฟ้องคดีประจำเดือนตุลาคม ๒๕๕๐ จนถึงปัจจุบัน โดยที่ การไม่ต่อสัญญาจ้างให้กับผู้ฟ้องคดีนั้นมิใช่กรณีพิพาทเกี่ยวกับการจ้าง แต่เนื่องด้วยระยะเวลาการจ้างครบกำหนดหนึ่งปีตามที่ได้ทำสัญญาต่อกันไว้ จึงเป็นการเลิกจ้างตามสัญญา ดังนั้น เมื่อสัญญาสิ้นสุดแล้วผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีต่อไปอีกหรือไม่ เป็นอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะต้องดำเนินการตามความเหมาะสมแก่การบริหารงาน ภายในหน่วยงาน ศาลปกครองไม่อาจก้าวล่วงไปในการดำเนินงานของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองโดยมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการในเรื่องดังกล่าว และการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีไม่อาจมีคำบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน.

ช่วยให้พนักงานราชการได้มีโอกาสและมีช่องทางในการเรียกร้องและร่วมกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้มีความเป็นธรรม มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน และยังช่วยให้พนักงานราชการมีความมั่นคงในการทำงานระดับหนึ่ง

๔.๒.๓ ค่าตอบแทนและสวัสดิการ

ค่าตอบแทนและสวัสดิการของพนักงานราชการมีความแตกต่างจากข้าราชการพลเรือนสามัญสามัญ ทำให้มีการขอให้ปรับปรุงค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ต่างๆ อย่างต่อเนื่อง เช่น การขอให้มีวันลาพักผ่อนสะสม การมีสิทธิได้รับรางวัลประจำปี การมีเครื่องแบบเฉพาะของพนักงานราชการ การเปิดโอกาสให้ได้รับการศึกษาอบรม เพราะการทำงานของพนักงานราชการกับข้าราชการมีลักษณะเดียวกันแต่มีสภาพการจ้างที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ ส่วนราชการยังมีปัญหาเรื่องความสับสนและความยุ่งยากเกี่ยวกับการบริหารค่าตอบแทนของพนักงานราชการ เนื่องจากโครงสร้างค่าตอบแทนของพนักงานราชการในแต่ละกลุ่มมีความแตกต่างกัน[๖๓]

๔.๒.๔ **บทบัญญัติรับรองสิทธิในการเจรจาต่อรองของพนักงานราชการ**

พนักงานราชการถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งทำงานในระบบราชการ จึงมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มได้ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๖๔ แต่เนื่องจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติว่าการรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และแม้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะได้มีการประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ มีเพียงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ.๒๕๕๑ ที่บัญญัติรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญ[๖๔] ตามรัฐธรรมนูญแต่ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขในพระราชกฤษฎีกา ในปัจจุบันพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวก็ยังมิได้มีการประกาศใช้แต่อย่างใด แม้จะมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๔ เรื่อง ร่างพระราชกฤษฎีกา (พ.ร.ฎ.) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ.... ที่มีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน โดยที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติหลักการร่างพระราชกฤษฎีกาฯ ตามที่ สำนักงานข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เสนอ และส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยได้รับความเห็นของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับวันใช้บังคับไปประกอบการพิจารณาด้วย แล้วให้ดำเนินการต่อไปได้[๖๕]

---

[๖๓] สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.), ๘๒ ปี แห่งการใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน, (กรุงเทพฯ : ๒๑ เซ็นจูรี่, ๒๕๕๓), หน้า ๑๗๗.

[๖๔] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๕๑ มาตรา ๔๓.

[๖๕] รัฐบาลไทย, มติคณะรัฐมนตรี [ออนไลน์], ๑๐ กันยายน ๒๕๕๔, แหล่งที่มา http:www.thaigov.go.th.

สำหรับพนักงานราชการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติงานในหน่วยราชการเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนสามัญนั้น ยังไม่มีบทบัญญัติตามกฎหมายในการกำหนดหลักเกณฑ์ของการรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรอง

๔.๒.๕ การไม่มีขั้นตอนการอุทธรณ์ร้องทุกข์ของพนักงานราชการ

ในกรณีที่พนักงานราชการไม่ได้รับความเป็นธรรมจากผู้บังคับบัญชา ไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายที่จะช่วยบรรเทาความเสียหายที่พนักงานราชการได้รับ ด้วยบทบัญญัติของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการฯ มิได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษไว้ คงมีแต่เพียงบทบัญญัติกรณีที่พนักงานราชการถูกกล่าวหาว่า กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งกำหนดให้มีกระบวนการในการสอบสวนและเปิดโอกาสให้พนักงานราชการได้ชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานเท่านั้น[๖๖] แต่มิได้กำหนดสิทธิในการอุทธรณ์ดังเช่นข้าราชการพลเรือนสามัญ[๖๗] จึงต้องบังคับตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ว่าภายใต้บังคับมาตรา ๔๘ ในกรณีที่คำสั่งศาลปกครองไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำ หนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองนั้นโดยยืนยันต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งศาลปกครองภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว ดังนั้น ผู้ถูกลงโทษจึงต้องดำเนินการยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองก่อนที่จะไปฟ้องศาลปกครอง ดังนั้น หากพนักงานราชการจะอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง จะต้องอุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อผู้ทำคำสั่งนั้นก่อน แต่หากจะพิจารณาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๕๑ นอกจากจะมีบทบัญญัติถึงการอุทธรณ์ในกรณีที่มีการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนสามัญแล้ว ข้าราชการพลเรือนสามัญยังสามารถร้องทุกข์เพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมให้กับตนเองได้ โดยระบบที่ช่วยในการให้ความเป็นธรรมกับข้าราชการมากยิ่งขึ้น คือ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ซึ่งเป็นองค์กรกึ่งตุลาการ เป็นองค์กรกลางทำหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ร้องทุกข์ โดยใช้ระบบไต่สวน[๖๘] และแสวงหาข้อเท็จจริงเช่นเดียวกับศาลปกครอง โดยมุ่งคุ้มครองระบบคุณธรรมของข้าราชการพลเรือน เพื่อให้ผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยได้ร้องขอความยุติธรรมจากการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชา และเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้อยู่ใต้อำนาจบังคับบัญชาสามารถขอให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนแก้ไขหรือชี้แจงทำความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติตนที่เป็นสาเหตุให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชารู้สึกว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือเกิดความคับข้องใจ เพื่อช่วยลดปัญหาความขัดแย้งในองค์กร และทำให้เกิดความโปร่งใสและเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลของผู้บังคับบัญชา และช่วยสร้างขวัญกำลังใจและช่วยส่งเสริมประสิทธิภาพในการทำงาน

---

[๖๖] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ.๒๕๔๗ ข้อ ๒๕.

[๖๗] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๕๑ มาตรา ๑๑๔.

[๖๘] สำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรม, ก.พ.ค. ขอตอบ, (นนทบุรี : สำนักงาน ก.พ. ๒๕๕๒), หน้า ๒.

สำหรับการร้องทุกข์[๖๙] ซึ่งเป็นเรื่องของความคับข้องใจในการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาต่อผู้ใต้บังคับบัญชา และเป็นเรื่องพนักงานสัมพันธ์ในการที่จะดูแลและให้ความเป็นธรรมกับข้าราชการ ซึ่งมูลเหตุแห่งการร้องทุกข์จะต้องเกิดได้จาก[๗๐]

(๑) ความไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการนั้น หรือโดยไม่สุจริต

(๒) การเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดขึ้นเกินสมควร

(๓) การใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(๔) ประวิงเวลา หรือหน่วงเหนี่ยวการดำเนินการบางอย่างอันเป็นเหตุให้เสียสิทธิหรือไม่ได้รับสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ในเวลาอันสมควร

(๕) ปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติอื่นใดอันไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรมตามมาตรา ๔๒[๗๑] แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๕๑

---

[๖๙] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๕๑ มาตรา ๑๒๒ “ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนของผู้บังคับบัญชา และเป็นกรณีที่ไม่อาจอุทธรณ์ตามหมวด ๙ การอุทธรณ์ได้ ผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในหมวดนี้

มาตรา ๑๑๔ ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา ๑๑๐ (๑) (๓) (๕) (๖) (๗) และ (๘) ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง

มาตรา ๑๑๐ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดเจ็บป่วยไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการของตนได้โดยสม่ำเสมอ

(๓) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดขาดคุณสมบัติทั่วไปตามมาตรา ๓๖ ก. (๑) หรือ (๓) หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๓๖ ข. (๑) (๓) (๖) หรือ (๗)

(๕) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในระดับอันเป็นที่พอใจของทางราชการ

(๖) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดหย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการบกพร่องในหน้าที่ราชการหรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ ถ้าให้ผู้นั้นรับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ

(๗) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีถูกสอบสวนว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๙๓ และผลการสอบสวนไม่ได้ความแน่ชัดพอที่จะฟังลงโทษตามมาตรา ๙๗ วรรคหนึ่งแต่มีมลทินหรือมัวหมองในกรณีที่ถูกสอบสวน ถ้าให้รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ

(๘) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษหรือต้องรับโทษจำคุกโดยคำสั่งของศาลซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออก

[๗๐] กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ.๒๕๕๑ ข้อ ๗.

[๗๑] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๕๑ มาตรา ๔๒ การจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คำนึงถึงระบบคุณธรรมดังต่อไปนี้

(๑) การรับบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถของบุคคล ความเสมอภาค ความเป็นธรรม และประโยชน์ของทางราชการ

สำหรับวิธีการร้องทุกข์จะกระทำได้โดยการร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาที่อยู่เหนือขึ้นไป[๗๒] การส่งคำร้องทุกข์จะยื่นผ่านผู้บังคับบัญชาหรือผู้บังคับบัญชาที่เป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์ หรือส่งคำร้องทุกข์ทางไปรษณีย์ไปยังผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปก็ได้[๗๓] และหากผู้ร้องทุกข์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. ก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นได้ โดยยื่นคำฟ้องคดีต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาหรือที่มูลคดีเกิดขึ้นภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยร้องทุกข์ของ ก.พ.ค.

ผู้ศึกษาเห็นว่า แนวทางของ ก.พ.ค. มีเจตนาช่วยบรรเทาความทุกข์ร้อนของข้าราชการพลเรือนสามัญ และเป็นการช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานมีขวัญกำลังใจในการทำงานมากขึ้น ในขณะที่พนักงานราชการ นั้น ตามระเบียบพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ไม่มีบทบัญญัติเรื่องการอุทธรณ์ร้องทุกข์ หากพนักงานราชการถูกดำเนินการทางวินัยหรือมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาต่อผู้ใต้บังคับบัญชา จะต้องใช้กฎหมายที่เป็นมาตรฐานกลางคือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ คือ พนักงานราชการผู้นั้นต้องอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ทำคำสั่งก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งต้องใช้เวลานานและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี อีกทั้ง การที่พนักงานราชการตกเป็นคู่กรณีกับส่วนราชการซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างย่อมไม่ก่อให้เกิดผลดีต่อตัวพนักงานราชการนั้นเอง

๔.๓ ฝ่ายบริหารกับการรวมกลุ่มของแรงงานภาครัฐ

แรงงานภาครัฐทำงานในหน่วยงานราชการหรือองค์กรอิสระต่างๆ ล้วนมีความเกี่ยวพันกับฝ่ายบริหารทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นการออกระเบียบกฎเกณฑ์ การให้การอุดหนุนในเรื่องงบประมาณ

---

(๒) การบริหารทรัพยากรบุคคล ต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพขององค์กรและลักษณะของงาน โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

(๓) การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง และการให้ประโยชน์อื่นแก่ข้าราชการต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรม โดยพิจารณาจากผลงาน ศักยภาพ และความประพฤติ และจะนำความคิดเห็นทางการเมืองหรือสังกัดพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณามิได้

(๔) การดำเนินการทางวินัย ต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ

(๕) การบริหารทรัพยากรบุคคลต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง

[๗๒] กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ.๒๕๕๑ ข้อ ๒๐

(๑) ในกรณีที่เหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ต่ำกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ร้องทุกข์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์

(๒) ในกรณีที่เหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนกลาง ที่ต่ำกว่าอธิบดี ให้ร้องทุกข์ต่ออธิบดีและให้อธิบดีเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์

(๓) ในกรณีที่เหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรืออธิบดี ให้ร้องทุกข์ต่อปลัดกระทรวงซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ร้องทุกข์ และให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัย”

[๗๓] กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ.๒๕๕๑ ข้อ ๒๑.

หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ แรงงานภาครัฐต้องพึ่งพาฝ่ายบริหารซึ่งก็คือรัฐบาล การรวมกลุ่มของแรงงานก็เช่นเดียว หากรัฐไม่ให้การสนับสนุนการรวมกลุ่มแรงงานและการเจรจาต่อรองของแรงงานภาครัฐก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้ ดังจะเห็นได้จากนโยบายของรัฐในช่วงที่ผ่านมาเกี่ยวกับการรวมกลุ่มแรงงาน ไม่ว่าจะเป็นมุมมองต่อการรวมกลุ่มแรงงาน (๔.๓.๑) หรือบทบาทของฝ่ายบริหารในการรวมกลุ่มแรงงาน (๔.๓.๒) อันเป็นสิ่งที่ควรนำมาวิเคราะห์ต่อไปว่า การเจรจาต่อรองของพนักงานราชการควรจะมีรูปแบบอย่างไร

๔.๓.๑ ภาพลักษณ์ของการรวมกลุ่มแรงงาน

การรวมกลุ่มแรงงานนำมาซึ่งอำนาจในการต่อรองนายจ้าง การเปิดโอกาสให้แรงงานได้ใช้มาตรการทางอุตสาหกรรมเพื่อเป็นเครื่องมือในการเรียกร้องผลประโยชน์จากนายจ้าง ไม่ว่าจะเป็นการประท้วง หรือนัดหยุดงาน ย่อมปฏิเสธไม่ได้ว่า ได้สร้างความรู้สึกให้กับผู้ได้รับผลกระทบในทางลบ เพราะการประท้วงดังกล่าวอาจลุกลามไปถึงการปิดถนน เพื่อเรียกร้องให้นายจ้างให้ความใส่ใจกับข้อเรียกร้อง หรือเพื่อเรียกร้องให้รัฐเข้ามาแก้ปัญหาข้อพิพาทแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากการกระทำนั้นเกิดจากแรงงานภาครัฐ เช่น แรงงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะอันเกี่ยวเนื่องกับการใช้ชีวิตประจำวันของประชาชน ไม่ว่าจะเป็น ไฟฟ้า ประปา การขนส่งมวลชน การรถไฟ ซึ่งแม้จะไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายให้พนักงานรัฐวิสาหกิจสามารถนัดหยุดงานในกรณีมีข้อพิพาทแรงงานได้เหมือนพนักงานเอกชน แต่พนักงานรัฐวิสาหกิจอาจใช้สิทธิในการลาพร้อมกัน ทำให้การให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนเกิดความไม่สะดวก หรืออาจถึงขั้นหยุดการให้บริการ ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนตามมา ทั้งที่ เป็นเรื่องของการพิพาทระหว่างพนักงานรัฐวิสาหกิจกับหน่วยงานต้นสังกัดหรือรัฐบาล ทำให้รัฐต้องรีบบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนโดยการให้พนักงานรัฐวิสาหกิจสามารถกลับเข้าทำงานได้โดยไม่มีความผิด[๗๔] ดังจะเห็นได้จากข่าวการหยุดให้บริการของการรถไฟแห่งประเทศไทยเนื่องจากกลุ่มพนักงานไม่พอใจที่คณะรัฐมนตรี (ในขณะนั้น) มีมติเมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๒ อนุมัติในหลักการให้การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) ดำเนินการเกี่ยวกับแนวทางการบริหารจัดการเพื่อฟื้นฟูฐานะทางการเงิน โดยให้ปรับโครงสร้างการบริหารจัดการ มีการจัดตั้งบริษัทเดินรถและบริษัทบริหารทรัพย์สินแยกจากการรถไฟแห่งประเทศไทย และการรถไฟแห่งประเทศไทยต้องเสนอแผนการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในกิจการของรฟท.และบริษัทลูกภายใน ๑๘๐ วันนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติในหลักการ ทำให้กลุ่มสหภาพแรงงานไม่พอใจและคิดว่ามติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวคือแนวทางนำไปสู่การแปรรูป จึงได้รวมตัวหยุดงานทั่วประเทศ

---

[๗๔] ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล, รัฐวิสาหกิจกับการใช้บังคับกฎหมายแรงงาน, (กรุงทพฯ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๓๒), หน้า ๑๑.

และประกาศหยุดเดินรถไฟทั่วประเทศในวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๒ โดยไม่มีการแจ้งล่วงหน้าให้ประชาชนผู้ใช้บริการทราบ ทำให้มีประชาชนได้รับความเดือดร้อนจำนวนมาก

ก่อนหน้าที่จะมีพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ พนักงานรัฐวิสาหกิจอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๘ ทำให้มีการจัดตั้งสหภาพแรงงานเพื่อคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของตน แต่กระบวนการเจรจาต่อรองในรัฐวิสาหกิจมีความแตกต่างจากภาคเอกชน เพราะผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจไม่มีอำนาจในการตกลงกับสหภาพแรงงานในเรื่องที่เกี่ยวกับตัวเงินได้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อน ซึ่งเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี มีผลทำให้สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องรัฐบาลในเรื่องค่าจ้างเงินเดือน ทำให้รัฐบาลรู้สึกว่าถูกบีบคั้นจากสหภาพแรงงาน อีกทั้งการดำเนินการของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจมักจะเป็นไปในทางที่ไม่เห็นชอบกับนโยบายของรัฐบาล ทำให้มีการชุมนุมประท้วงหรือคัดค้านบ่อยๆ เช่น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และมักจะนำมาตรการตัดน้ำตัดไฟมาใช้เป็นข้อต่อรองกับรัฐบาล ทำให้ภาพลักษณ์ของการรวมกลุ่มแรงงานภาครัฐที่ผ่านมาในสายตาประชาชนเห็นว่า เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่าเพื่อประเทศชาติ และใช้ประชาชนเป็นตัวประกันในการต่อรองกับรัฐ นอกจากนี้หลายครั้งที่การเรียกร้องของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจถูกกล่าวอ้างว่ามีผลประโยชน์ทางการเมืองแอบแฝง โดยเฉพาะเมื่อคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (ร.ส.ช.) เข้าทำการรัฐประหารรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้ประกาศกฎอัยการศึกและมีการเรียกประชุมผู้นำสหภาพแรงงานทั่วประเทศเพื่อรับฟังปัญหาและนำไปแก้ไข แต่หลังจากนั้นไม่นานในวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๓๔ ได้มีแถลงการณ์ว่า การยกเลิกกฎอัยการศึกจะกระทำได้เมื่อมีการออกกฎหมายแยกรัฐวิสาหกิจออกจากกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ และถือว่าเรื่องดังกล่าวเป็นนโยบายสำคัญนโยบายหนึ่งของการรัฐประหารในครั้งนั้น[๗๕]

๑.๓.๒ บทบาทของฝ่ายบริหาร

ฝ่ายบริหารมีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้เกิดการรวมกลุ่มของแรงงาน เพราะเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนไม่ต่างจากการดำเนินนโยบายอื่น ๆ ของรัฐบาล แต่ขณะเดียวกันบทบาทของฝ่ายบริหารในบางครั้ง กลับมีท่าทีอันแสดงออกถึงการไม่สนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรองของแรงงาน จากอดีตที่ผ่านมามีความต้องการของฝ่ายบริหารที่จะมิให้แรงงานสามารถรวมกลุ่มกันได้อย่างมีเอกภาพ หรือการพยายามแบ่งแยกการรวมกลุ่มแรงงานเพื่อมิให้มีอำนาจต่อรองกับรัฐมากนัก ซึ่งจะศึกษาได้จาก การแยกพนักงานรัฐวิสาหกิจออกจากกฎหมาย

---

[๗๕] วิชัย โถสุวรรณจินดา, แยกรัฐวิสาหกิจออกจากกฎหมายแรงงานสัมพันธ์จุดสิ้นสุดหรือจุดเริ่มต้นของขบวนการแรงงานไทย, (กรุงเทพฯ : หงสา, ๒๕๓๔), หน้า ๒๖.

แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๘ (๔.๓.๒.๑) และการไม่ให้สัตยาบันในอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘ (๔.๓.๒.๒) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงทัศนคติของฝ่ายบริหารที่มีต่อการรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรอง อันมีผลต่อการเจรจาต่อรองของพนักงานราชการด้วย

๔.๓.๒.๑ การแยกพนักงานรัฐวิสาหกิจออกจากกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๘

การรวมกลุ่มของแรงงานภาครัฐ ในปัจจุบันที่มีกฎหมายรับรองชัดเจนถึงสถานะภาพของการรวมกลุ่ม คือ การรวมกลุ่มของพนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งแต่เดิมพนักงานรัฐวิสาหกิจสามารถรวมกลุ่มและมีรูปแบบการเจรจาต่อรองได้เช่นเดียวกับพนักงานเอกชนภายใต้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่ใช้บังคับทั้งแรงงานในรัฐวิสาหกิจและแรงงานภาคเอกชน แต่เนื่องจากการดำเนินงานของสหภาพแรงงานในรัฐวิสาหกิจมักจะมีความขัดแย้งกับนโยบายของรัฐบาล จึงได้มีความพยายามที่จะแยกรัฐวิสาหกิจออกจากกฎหมายแรงงานสัมพันธ์มาโดยตลอด เห็นได้ว่าเมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๓๑ คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง และคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ (กรช.) รับข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานรัฐวิสาหกิจโดยแยกรัฐวิสาหกิจออกจากกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้สรุปข้อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีว่า ปัญหาแรงงานรัฐวิสาหกิจไม่ได้อยู่ที่กฎหมายแรงงานสัมพันธ์แต่เพียงอย่างเดียว แต่การถือปฏิบัติตามข้อกำหนดกฎหมายต่างๆ โดยไม่เคร่งครัด ทั้งฝ่ายบริหารและรัฐบาล ก็เป็นส่วนสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาแรงงานรัฐวิสาหกิจ[๗๖] แต่อย่างไรก็ตามฝ่ายบริหารก็ยังมีแนวคิดในการแยกรัฐวิสาหกิจออกจากกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ตลอดมา ดังจะเห็นได้จากการออกพระราชบัญญัติการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๒[๗๗] บัญญัติไม่ให้กิจการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยอยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์[๗๘] และได้ออกพระราชกฤษฎีกาไม่ให้ธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นกิจการภายใต้บังคับของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๘ โดยอ้างว่าจะเกิดความเสียหายแก่งานราชการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้รับผิดชอบ[๗๙] ในที่สุดภายหลังคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ได้เข้ายึดอำนาจจากรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ พล.อ.เกษตร โรจนนิล รองประธานสภา รสช.

---

[๗๖] เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑.

[๗๗] พระราชบัญญัติการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๙๖ ตอน ๒๙ ก ฉบับพิเศษ วันที่ประกาศ ๒ มีนาคม พ.ศ.๒๕๒๒

[๗๘] พระราชบัญญัติการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๒ มาตรา ๖.

[๗๙] วิชัย โถสุวรรณจินดา, แยกรัฐวิสาหกิจออกจากกฎหมายแรงงานสัมพันธ์จุดสิ้นสุดหรือจุดเริ่มต้นของขบวนการแรงงานไทย, หน้า ๑๓.

ได้ประกาศต่อสื่อมวลชนว่า[๘๐] “มีความจำเป็นต้องยุบสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจเพราะเป็นตัวทำให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย เป็นอุปสรรคในการพัฒนาเศรษฐกิจ” โดยออกประกาศ รสช. ฉบับที่ ๕๔ แบ่งแยกมิให้สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจร่วมเคลื่อนไหวกับสหภาพแรงงานเอกชน เพราะเห็นว่าขบวนการแรงงานในรัฐวิสาหกิจมีความเข้มแข็ง ผู้นำแรงงานสามารถรวมตัวกันอย่างเหนียวแน่น และเป็นแกนนำสามารถชี้นำขบวนการแรงงานในภาคเอกชนได้ และได้ตราพระราชกฤษฎีกาแยกพนักงานรัฐวิสาหกิจออกจากกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๘ และกฎหมายแรงงานอื่นๆ ทั้งหมด และประกาศยุบสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ และรัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์เข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๓๔ ซึ่งสภานิติบัญญัติได้ผ่านร่างกฎหมายดังกล่าว ๓ วาระรวดและให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๓๔ มีผลให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งอยู่นอกบังคับของพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๘ โดยเด็ดขาดจนถึงปัจจุบันนี้ โดยพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔[๘๑] มีผลให้พนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจพ้นจากการคุ้มครองของกฎหมายแรงงานและพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ทำให้สหภาพรัฐวิสาหกิจเดิมถูกยกเลิกและให้สิทธิแก่พนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจในการจัดตั้งสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจขึ้นใหม่เท่านั้น ทำให้สามารถจัดตั้งได้รัฐวิสาหกิจละหนึ่งสมาคม[๘๒] ไม่มีอำนาจในการเจรจาต่อรองโดยการนัดหยุดงาน[๘๓] และที่สำคัญไม่มีบทคุ้มครองการกระทำอันไม่เป็นธรรม อำนาจหน้าที่ของสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจในการยื่นข้อเรียกร้อง มีเพียงการยื่นข้อเสนอและคำร้องทุกข์เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของสมาชิกเท่านั้น[๘๔] และแม้ต่อมาจะมีการตรากฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓[๘๕] ทำให้พนักงานรัฐวิสาหกิจกลับมามีสหภาพแรงงานอีกครั้งหนึ่งแต่การได้คืนมาในลักษณะที่ไม่เหมือนเดิม มีข้อห้าม มีข้อจำกัดบางประการ ที่เป็นการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของสหภาพแรงงาน เช่น สิทธิการนัดหยุดงาน[๘๖] สิทธิการทำงานร่วมกับแรงงานภาคเอกชนในระดับสหภาพแรงงาน

---

[๘๐] สมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ (สรส.), **การต่อสู้ของกรรมกรไทยประวัติความเป็นมาและภารกิจ บทบาทของสมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ (สรส.)**[ออนไลน์], ๑๐ กันยายน ๒๕๕๕. แหล่งที่มา http://www.thaiserc.com/index.php?mo=๑๐&art=๕๗๙๓๒๐

[๘๑] พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.๒๕๓๔ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๘ ตอน ๖๙ ก ฉบับพิเศษ วันที่ประกาศ ๑๘ เมษายน ๒๕๓๔

[๘๒] พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.๒๕๓๔ มาตรา ๒๖.

[๘๓] พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.๒๕๓๔ มาตรา ๑๙.

[๘๔] พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.๒๕๓๔ มาตรา ๓๓.

[๘๕] พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๗ ตอน ๓๑ ก วันที่ประกาศ ๗ เมษายน พ.ศ.๒๕๔๓

[๘๖] พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.๒๕๔๓ มาตรา ๓๓.

ด้วยกัน แต่สามารถยื่นข้อเรียกร้องได้[๘๗] จัดตั้งสหภาพแรงงานในรัฐวิสาหกิจได้ แต่รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมีสหภาพแรงงานได้เพียงสหภาพแรงงานเดียวเท่านั้น[๘๘]

การแยกพนักงานรัฐวิสาหกิจออกจากกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๘ มีผลกระทบที่สำคัญต่อความเป็นเอกภาพในการเจรจาต่อรอง และยังเป็นการลดทอนพลังในการต่อสู้เพื่อข้อเสนอต่าง ๆ ของปัญหาแรงงานให้ลดน้อยลงอีกด้วย

๑.๓.๒.๒ ฝ่ายบริหารกับการให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘ ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกในองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ตั้งแต่พ.ศ ๒๔๖๒ แต่มีอนุสัญญาที่ประเทศไทยให้สัตยาบันเพียง ๑๕ ฉบับ และได้บอกเลิกไป ๑ ฉบับ มีผลบังคับใช้เพียง ๑๔ ฉบับเท่านั้น ได้แก่

๑. อนุสัญญาฉบับที่ ๑๔ ว่าด้วยการหยุดพักผ่อนประจำสัปดาห์ (ภาคอุตสาหกรรม) ค.ศ. ๑๙๒๑

๒. อนุสัญญาฉบับที่๑๙ ว่าด้วยการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน (เงินทดแทนกรณีประสบอุบัติเหตุ) ค.ศ. ๑๙๒๕

๓. อนุสัญญาฉบับที่ ๒๙ ว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ. ๑๙๓๐

๔. อนุสัญญาฉบับที่ ๘๐ ว่าด้วยการแก้ไขบทบัญญัติท้ายบท ค.ศ. ๑๙๔๖

๕. อนุสัญญาฉบับที่ ๘๘ ว่าด้วยการจัดหางาน ค.ศ. ๑๙๔๘

๖. อนุสัญญาฉบับที่๑๐๐ ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่ากัน ค.ศ. ๑๙๕๑

๗. อนุสัญญาฉบับที่๑๐๔ ว่าด้วยการยกเลิกการลงโทษอาญา (คนงานพื้นเมือง) ค.ศ. ๑๙๕๕

๘. อนุสัญญาฉบับที่๑๐๕ ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ ค.ศ. ๑๙๕๗

๙. อนุสัญญาฉบับที่ ๑๑๖ ว่าด้วยการแก้ไขบทบัญญัติท้ายบท ค.ศ. ๑๙๖๑

๑๐. อนุสัญญาฉบับที่๑๒๒ ว่าด้วยนโยบายการมีงานทำ ค.ศ. ๑๙๖๔

๑๑. อนุสัญญาฉบับที่๑๒๗ ว่าด้วยน้ำหนักสูงสุด ค.ศ. ๑๙๖๗

๑๒, อนุสัญญาฉบับที่ ๑๓๘ ว่าด้วยอายุขั้นต่ำ ค.ศ. ๑๙๗๓

๑๓. อนุสัญญาฉบับที่๑๕๙ ว่าด้วยการฟื้นฟูด้านการฝึกอาชีพและการจ้างงาน (คนพิการ) ค.ศ. ๑๙๘๓

๑๔. อนุสัญญาฉบับที่ ๑๘๒ ว่าด้วยการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ค.ศ. ๑๙๙๙

ในส่วนของอนุสัญญาที่ได้บอกยกเลิกไป คือ อนุสัญญาฉบับที่ ๑๒๓ ว่าด้วยอายุขั้นต่ำ (งานใต้ดิน) ค.ศ. ๑๙๖๕ ซึ่งได้ยกเลิกไปเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๗ แต่สำหรับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว (Freedom of Association and Protection of the Right to Organise) ค.ศ. ๑๙๔๘ และ

---

[๘๗] พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.๒๕๔๓ มาตรา ๕๔.

[๘๘] พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.๒๕๔๓ มาตรา ๔๐.

อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ ๙๘ ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง (Right to Organise and Collective Bargaining) ค.ศ. ๑๙๔๙ ซึ่งเป็นอนุสัญญาที่ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมตัวและการเจรจาต่อรอง เป็นหลักการพื้นฐานด้านสิทธิมนุษยชนสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการรับรองทั้งในปฏิญญาสากลขององค์การสหประชาชาติ และองค์การแรงงานระหว่างประเทศให้ความสำคัญเป็นลำดับแรกๆ ของสิทธิแรงงานโดยถือเป็น ๒ ใน ๘ ของอนุสัญญาหลักขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ[๘๙] ที่ได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกทุกประเทศจะต้องยอมรับและปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด เพราะเป็นหลักประกันที่สำคัญของแรงงานในการที่จะเรียกร้องความเป็นธรรมให้กับตนเองจากนายจ้างและสามารถเข้าถึงสิทธิต่างๆ ในการทำงาน อีกทั้งยังเป็นการเพิ่มช่องทางในการพูดคุยระหว่างแรงงานกับนายจ้าง เพื่อให้ผู้ใช้แรงงานในประเทศไทยสามารถเข้าถึงสิทธิในการรวมตัวและเจรจาต่อรองร่วม อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่จะทำให้คนทำงานทุกภาคส่วนสามารถรักษาสิทธิและผลประโยชน์อันควรได้ และเพื่อส่งเสริมให้เกิดความเป็นธรรมทางสังคมและการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ซึ่งเป็นผลดีกับแรงงานในทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจลูกจ้างรัฐ ลูกจ้างเอกชน แรงงานนอกระบบและแรงงานข้ามชาติรวมทั้งประชาชนทั่วไป

การให้สัตยาบันจะมีผลดีเพราะจะทำให้ประเทศไทยมีพันธะผูกพันในการดำเนินการตามอนุสัญญา ส่งผลให้นายจ้างและลูกจ้างสามารถเจรจากันได้อย่างสันติ และยังมีผลในการคุ้มครองการถูกเลิกจ้าง การปิดงาน และการแทรกแซงจากนายจ้างในการจัดตั้งสหภาพแรงงานและการเจรจาต่อรอง เพื่อเป็นการส่งเสริมเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้สามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานได้ สหภาพแรงงานภาคเอกชนและสหภาพแรงงานภาครัฐวิสาหกิจสามารถเข้าร่วมเป็นองค์กรเดียวกันได้ การจัดตั้งสหภาพได้รับการคุ้มครองจากการถูกแทรกแซงจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น การต้องจดทะเบียนจัดตั้งองค์กรกับเจ้าหน้าที่รัฐ การบังคับให้ที่ปรึกษาของนายจ้างและลูกจ้างต้องจดทะเบียน และหากจะมองในแง่เศรษฐกิจการให้สัตยาบันจะแสดงว่าประเทศไทยยอมรับมาตรฐานแรงงานสากล ช่วยให้รอดพ้นจากการกีดกันทางการค้าได้ ทำให้ประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศส่วนใหญ่ให้การยอมรับและให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาทั้งสองฉบับ ต่างจาก

---

[๘๙] อนุสัญญาหลักทั้ง ๘ ฉบับ หรือปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน พ.ศ.๒๕๔๑ ได้แก่

(๑) อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ ๒๙ ว่าด้วยแรงงานบังคับ (Forced Labour) ค.ศ. ๑๙๓๐

(๒) อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วย เสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว (Freedom of Association and Protection of the Right to Organise) ค.ศ. ๑๙๔๘

(๓) อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ ๙๘ ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง (Right to Organise and Collective Bargaining) ค.ศ. ๑๙๔๙

(๔) อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ ๑๐๐ ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน (Equal Remuneration) ค.ศ. ๑๙๕๑

(๕) อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ ๑๐๕ ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ (Abolition of Forced Labour) ค.ศ. ๑๙๕๗

(๖) อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ ๑๑๑ ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ (การจ้างงานและอาชีพ) (Discrimination (Employment and Occupation)) ค.ศ.๑๙๕๘

(๗) อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ ๑๓๘ ว่าด้วยอายุขั้นต่ำ (Minimum Age) ค.ศ. ๑๙๗๓

(๘) อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ ๑๘๒ ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก (Worst Forms of Child Labour) ค.ศ. ๑๙๙๙

ประเทศไทยที่ปัจจุบันยังไม่มีการให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาทั้งสองฉบับดังกล่าว ทั้งๆ ที่ได้มีการเรียกร้องให้รัฐบาลไทยลงนามให้สัตยาบันอย่างต่อเนื่อง เพื่อเป็นการส่งเสริมภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศไทยต่อสายตานานาประเทศทั่วโลก เพราะมีประเทศสมาชิกส่วนน้อยขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ยังไม่ให้สัตยาบันในอนุสัญญาทั้งสองฉบับ เนื่องจากจากจำนวนสมาชิกองค์การแรงงานระหว่างประเทศทั้งหมด ๑๘๓ ประเทศ มีประเทศที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ แล้วจำนวน ๑๕๐ ประเทศ และมีประเทศที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ ๙๘ แล้วจำนวน ๑๖๐ ประเทศ [๙๐]

สำหรับเหตุผลในการคัดค้านมิให้มีการให้สัตยาบันในอนุสัญญาทั้งสองฉบับ ได้แก่ เรื่องของความมั่นคงของชาติ การทำลายบรรยากาศการลงทุน เนื่องจากหากมีการให้สัตยาบันให้มีเสรีภาพในการรวมตัวและสิทธิในการเจรจาต่อรองแล้ว ข้าราชการโดยเฉพาะฝ่ายปกครองอย่างตำรวจและทหารจะสามารถรวมตัวกันและนัดหยุดงานได้ ทั้งๆ ที่แม้อนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘ จะให้ความสำคัญกับการรวมตัวและการเจรจาต่อรอง แต่ก็มีข้อยกเว้นในการบังคับใช้ทหารและตำรวจ โดยจะต้องกำหนดไว้ในกฎหมายหรือกฎข้อบังคับของประเทศ [๙๑] และหากจะพิจารณาถึงประเทศที่ได้ให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาทั้งสองฉบับก็ไม่ปรากฏว่า มีปัญหาเรื่องความมั่นคงแห่งรัฐแต่อย่างใด เหตุผลอีกประการของการคัดค้านการให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาทั้งสองฉบับคือการที่อนุสัญญาทั้งสองฉบับถูกบัญญัติมานานกว่า ๖๐ ปี จึงเป็นกฎหมายที่ล้าสมัย ไม่สอดคล้องกับเหตุการณ์ในปัจจุบัน และประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญและกฎหมายแรงงานที่ครอบคลุมหลักการของอนุสัญญาทั้งสองอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องให้สัตยาบันอีกอีกทั้งยังเป็นการสร้างภาระให้กับรัฐบาลที่จะต้องเขียนรายงานและถูกตรวจสอบความถูกต้องจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ทั้งๆ ที่ในความเป็นจริงแม้ประเทศไทยจะมีรัฐธรรมนูญและกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ที่ให้สิทธิในการรวมกลุ่มเป็นสหภาพแรงงานและให้สิทธิในการเจรจาต่อรอง แต่ก็ยังมีแรงงานอีกหลายประเภทที่กฎหมายยังไม่สามารถครอบคลุมไปถึง เช่น แรงงานที่รับงานไปทำที่บ้าน ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และที่สำคัญยังมีแรงงานที่ถูกกลั่นแกล้งและถูกเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรมเมื่อต้องการจะใช้สิทธิในการรวมตัวกัน และแม้รัฐบาลจะไม่ให้สัตยาบัน แต่เนื่องจากอนุสัญญาทั้งสองฉบับเป็นอนุสัญญาที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศต้องการให้มีการตรวจสอบอย่างเคร่งครัด รัฐบาลยังคงมีหน้าที่ในการรายงานความคืบหน้าอย่างสม่ำเสมอ เหตุผลอีกประการหนึ่งคือ การให้สัตยาบันจะทำให้มีการจัดตั้งสหภาพแรงงานง่ายเกินไปทำให้มีการจัดตั้งสหภาพแรงงานเล็ก ๆ และการนัดหยุดงานจะขยายวงกว้างมากขึ้น แต่ในสภาพความเป็นจริงจากประเทศที่ให้สัตยาบัน กลับพบว่า มีการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานที่มีขนาดใหญ่ขึ้น และพบว่า การนัดหยุดงานก็ลดน้อยลงด้วย เพราะมีช่องทางในการเจรจาระหว่างแรงงานกับนายจ้างอย่างสันติ

---

[๙๐] ศักดินา ฉัตรกุล ณ อยุธยา, อนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘ : ทำไมต้องให้สัตยาบัน?, (กรุงเทพฯ : มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท, ๒๕๕๓), หน้า ๗.

[๙๑] อนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๙๘ มาตรา ๕.

การให้สัตยาบันในอนุสัญญานั้นมีกระบวนการที่รัฐบาลจะต้องนำเรื่องเสนอต่อรัฐสภา เพื่อขอความเห็นชอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐[๙๒] แล้วจึงแจ้งต่อผู้อำนวยการใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเพื่อประกาศให้สมาชิกทราบโดยทั่วกัน หลังจากให้สัตยาบันแล้วประเทศผู้ให้สัตยาบันมีหน้าที่ต้องปรับปรุงกฎหมายและแนวทางปฏิบัติต่างๆ ให้สอดคล้องกับหลักการและบทบัญญัติของอนุสัญญาอย่างเคร่งครัด โดยมีเวลาเตรียมการ ๑ ปี ในการให้สัตยาบันนั้นจะมีผลต่อเนื่อง ๑๐ ปี หากจะยกเลิกต้องรอให้ครบ ๑๐ ปี และต้องแจ้งล่วงหน้าก่อนครบ ๑๐ ปี หากแจ้งไม่ทันจะทำให้สัตยาบันนั้นยังมีผลต่อเนื่องไปอีก ๑๐ ปี เมื่อให้สัตยาบันแล้วองค์การแรงงานระหว่างประเทศจะตรวจสอบติดตามว่าประเทศนั้นได้ดำเนินการต่าง ๆ ทั้งทางด้านกฎหมายและการปฏิบัติตามหลักการและบทบัญญัติของอนุสัญญาหรือไม่ อย่างไร โดยประเทศสมาชิกที่ได้ให้สัตยาบันมีหน้าที่ต้องรายงานต่อองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่า ได้ดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามอนุสัญญาอย่างใดบ้าง[๙๓] ซึ่งทางฝ่ายนายจ้างและสหภาพแรงงานสามารถส่งความคิดเห็นของตนต่อรายงานของรัฐบาลไปยังองค์การแรงงานระหว่างประเทศด้วย จากนั้นองค์การแรงงานระหว่างประเทศจะส่งรายงานและความคิดเห็นทั้งหมดไปยังคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญการปฏิบัติตามอนุสัญญาและข้อแนะเพื่อตรวจสอบและรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติมจากแหล่งอื่น ๆ ซึ่งรัฐบาลจะต้องเตรียมตอบคำถามของคณะผู้เชี่ยวชาญด้วย หากคณะผู้เชี่ยวชาญเห็นว่า รัฐบาลไม่ได้ปฏิบัติตามอนุสัญญาก็จะทำความคิดเห็นและข้อบกพร่องต่าง ๆ ส่งกลับไปให้รัฐบาลเพื่อให้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุง ในที่ประชุมใหญ่ประจำปีขององค์การแรงงานระหว่างประเทศจะจัดให้มีการตั้งคณะกรรมการไตรภาคีขึ้นเพื่อตรวจสอบและอภิปรายรายงานของคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งในการนี้ต้องมีตัวแทนจากรัฐบาลของประเทศสมาชิกมาให้ข้อมูลและตอบข้อซักถาม และจะนำเข้าสู่ที่ประชุมใหญ่เพื่อให้สมาชิกอภิปรายและลงมติรับรอง

อนุสัญญาทั้งสองฉบับเป็นการเปลี่ยนแนวคิดของแรงงานสัมพันธ์ ตั้งแต่การให้คำนิยามความสัมพันธ์ของนายจ้างและลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานที่ค่อนข้างแคบ และระบบการเจรจาต่อรองที่จะต้องขยายมากขึ้นเพื่อให้ครอบคลุมทั้งด้านสวัสดิการความปลอดภัย และความมั่นคงของชีวิต และสร้างกระบวนการแรงงานสัมพันธ์เพื่อความเป็นธรรม รวมถึงการส่งเสริมและพัฒนาองค์กรแรงงานให้มีความเข้มแข็งมากขึ้นด้วย การเรียกร้องให้รัฐบาลไทยให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาทั้งสองเกิดขึ้นมาตลอด สถานการณ์ล่าสุดรัฐบาลได้เริ่มตอบรับข้อเรียกร้องนี้ โดยในการประชุมใหญ่ประจำปีขององค์การแรงงานรเหว่างประเทศ สมัยที่ ๙๘ เมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๒ และสมัยที่ ๙๙ เมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ ประเทศไทยโดยกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้แสดงวิสัยทัศน์

---

[๙๒] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ วรรคสาม *"ก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศตามวรรคสอง คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้น ในการนี้ ให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย"*

[๙๓] ธรรมนูญก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ มาตรา ๒๒.

เกี่ยวกับอนุสัญญาทั้งสองสรุปได้ว่า[๙๔] ประเทศไทยได้ตระหนักในคุณค่าแห่งความเป็นมนุษย์ ประเทศไทยกำลังจัดทำแผนงานระดับชาติว่าด้วยงานที่มีคุณค่า ด้วยความเคารพต่อสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานด้านแรงงาน ที่มิใช่เพียงแต่แรงงานไทยเท่านั้น แต่ยังรวมถึงแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยให้มีโอกาสทำงานที่มีคุณค่าและก่อให้เกิดผลผลิตในสภาพการทำงานที่เป็นอิสระ เท่าเทียม มั่นคง และส่งเสริมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วย นอกจากนี้ ประเทศไทย โดยกระทรวงการต่างประเทศได้ให้คำมั่นไว้ในฐานะที่ประเทศไทยได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Human Rights Council : HRC) ได้ระบุถึงการเตรียมความพร้อมที่จะพิจารณาการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาทั้งสองฉบับนี้ ซึ่งเป็นการย้ำความพยายามของประเทศไทยในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน อันรวมถึงสิทธิแรงงานด้วย ซึ่งกระทรวงแรงงานต้องจัดทำประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียทั่วประเทศ ก่อนที่จะนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อรับทราบผลการทำประชาพิจารณ์ และนำเสนอรัฐสภาเพื่อให้พิจารณาให้ความเห็นชอบในอนุสัญญาทั้งสองฉบับ เพื่อดำเนินการให้สัตยาบันต่อไป โดยได้มี “โครงการประชาพิจารณ์เพื่อเตรียมความพร้อมในการให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘” จัดตั้งคณะทำงานประสานการดำเนินงานเพื่อให้สัตยาบันอนุสัญญาสองฉบับนี้ ประกอบผู้แทนจากองค์กรนายจ้าง องค์กรแรงงาน หน่วยงานราชการและนักวิชาการ เพื่อส่งเสริมความรู้ ความเข้าในเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของแรงงาน เพื่อให้ทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น และข้อเสนอแนะต่อการให้สัตยาบัน และรวมถึงการรวบรวมปัญหาและกำหนดแนวทางในการแก้ไข เพื่อกำหนดนโยบายและกลยุทธ์ในการปฏิบัติตามอนุสัญญาทั้งสองฉบับ หากประเทศไทยให้สัตยาบัน ซึ่งคณะทำงานชุดนี้ได้เสร็จสิ้นภารกิจแล้วและมีความเห็นว่ารัฐบาลไทยควรจะดำเนินการเพื่อให้สัตยาบันสองฉบับนี้[๙๕]

๔.๔ ปัญหาการบัญญัติกฎหมายรับรองการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มอันส่งผลต่อรูปแบบการเจรจาต่อรองของพนักงานราชการ

การรวมกลุ่มของพนักงานราชการแม้จะได้การรับรองเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการรวมกลุ่ม และการเจรจาต่อรองอันเป็นเครื่องมือต่อรองที่สำคัญจากการรวมกลุ่มของพนักงานราชการ จึงมีปัญหาที่ต้องศึกษาว่าพนักงานราชการจะใช้เสรภาพดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ เพียงใด (๔.๔.๑) และการบัญญัติกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญควรมีลักษณะอย่างไร (๔.๔.๒) อันมีผลต่อรูปแบบการเจรจาต่อรองของพนักงานราชการ

---

[๙๔] สำนักงานแรงงานสัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน, **โครงการประชาพิจารณ์เพื่อเตรียมความพร้อมในการให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘** [ออนไลน์], ๑๐ กันยายน ๒๕๕๕. แหล่งที่มา http://relation.labour.go.th/index.php?option=com_content&view=article&id=๓๐๕:-ilo-&catid=๙๒:-๒๕๕๕&Itemid=๑๗๘

[๙๕] คณะทำงานผลักดันอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘, **ข้อดีในการให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘** [ออนไลน์], ๕ มีนาคม ๒๕๕๓. แหล่งที่มา http://ilo๘๗๙๘.blogspot.com/๒๐๑๐/๐๓/ilo-๘๗-๙๘.html

๔.๔.๑ การใช้สิทธิเสรีภาพของพนักงานราชการในการรวมกลุ่มตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

พนักงานราชการในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับเสรีภาพในการรวมกลุ่มตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ แต่ยังมีปัญหาว่า พนักงานราชการจะให้เสรีภาพดังกล่าวได้อย่างไร ซึ่งในเรื่องนี้หากจะพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาไทยมาตรา ๒๗ ได้บัญญัติว่า *"สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง"*

ซึ่งการบัญญัติดังกล่าว ได้มีผู้ให้ความเห็นเกี่ยวกับมาตรา ๒๗ ดังนี้

รองศาสตราจารย์ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้ให้ความเห็นไว้ว่า[๙๖] *"...ในกรณีที่รัฐธรรมนูญได้รับรองและให้ความคุ้มครองเสรีภาพด้านใดด้านหนึ่งแก่ราษฎร ราษฎรก็ย่อมใช้เสรีภาพนั้นได้อย่างทันที องค์กรต่าง ๆ ของรัฐจะห้ามมิให้ราษฎรใช้สิทธิและเสรีภาพนั้น โดยอ้างว่า ยังไม่มีการตราพระราชบัญญัติรับรองและกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการใช้สิทธิเสรีภาพนั้นขึ้นใช้บังคับไม่ได้..."*

ดร.บรรเจิด สิงคเนติ ได้ให้ความเห็นไว้ว่า[๙๗] *"ผลการบัญญัติรับรองเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ตามมาตรา ๒๗ ได้บัญญัติผลไว้ว่า สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวนั้นผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง...ในกรณีมาตรา ๕๔[๙๘] ย่อมผูกพันรัฐสภาในการตรากฎหมาย เพื่อกำหนดกฎเกณฑ์ในรายละเอียด เพื่อให้สิทธิดังกล่าวมีผลบังคับใช้ แต่อย่างไรก็ตามการบัญญัติรับรองคุ้มครองเรื่องเกี่ยวกับสิทธิในทางสังคมในแง่หนึ่งนั้นย่อมมีขอบเขตจำกัดอยู่ภายใต้ขอบเขตความสามารถของรัฐในการที่จะดำเนินการดังกล่าว กล่าวคือ จะต้องพิจารณาความสามารถของรัฐสภาตามความเป็นจริงด้วย ซึ่งในเรื่องนี้รัฐควรจะกำหนดแผนในการออกกฎหมายต่างๆ เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพจากรัฐธรรมนูญมีผลอย่างแท้จริงในทางปฏิบัติอันเป็นการแสดงเจตนาว่า รัฐประสงค์จะดำเนินการให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดโดยการจัดลำดับตามแผนที่ได้เสนอไว้...การจำกัดสิทธิของประชาชนนั้น หากรัฐธรรมนูญกำหนดให้การจำกัดสิทธิประชาชนเป็นไปตามกฎหมายลูก กรณีนี้การจำกัดสิทธิจะไม่มีผลอย่างใด จนกว่าจะมีกฎหมายลูก

---

[๙๖] วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๓), หน้า ๒๘.

[๙๗] บรรเจิด สิงคเนติ, สารานุกรมแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๔๐) หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์, (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๔), หน้า ๖๑.

[๙๘] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ มาตรา ๕๔ *"บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชี มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ"*

ออกมาก่อน...กรณีที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง และในมาตรานั้นได้บัญญัติต่อไปว่า "ทั้งนี้ เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ"...ในกรณีเช่นนี้มีปัญหาว่า หากองค์กรนิติบัญญัติมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ทำให้บุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองสิทธิไม่อาจได้สิทธิตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ กรณีจึงทำให้เกิดปัญหาว่า อะไรคือความผูกพันที่องค์กรนิติบัญญัติมีต่อรัฐธรรมนูญในกรณีดังกล่าว หากถือว่าการที่องค์กรนิติบัญญัติจะตรากฎหมายเพื่อให้การเป็นไปตามสิทธิที่รัฐธรรมนูญบัญญัติหรือไม่ก็ตาม ย่อมไม่มีผลบังคับอย่างใดต่อองค์กรนิติบัญญัติ กรณีย่อมทำให้หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติในทำนองกำหนดภาระหน้าที่แก่องค์กรต่างๆ ก็ไม่ก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติแต่อย่างใด แต่การที่จะให้เสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญและให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้องค์กรนิติบัญญัติที่ออกกฎหมายก็อาจกระทบต่อความมีอิสระขององค์กรนิติบัญญัติในการจะริเริ่มเสนอกฎหมายได้ ทางออกที่จะไม่ให้กระทบหลักการสำคัญทั้งสองประการข้างต้น...กล่าวคือ หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญและหลักความเป็นอิสระขององค์กรนิติบัญญัติ จึงจำเป็นที่จะต้องบังคับต่อองค์กรที่จะต้องบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งในที่นี้คือองค์กรฝ่ายบริหาร"

ผู้ศึกษาเห็นว่า บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญในมาตรา ๒๗ เป็นการรับรองให้สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ได้รับความคุ้มครอง กล่าวคือ เป็นหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ในการที่จะรับรองและคุ้มครองให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเสรีภาพได้ตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ และการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนั้นสามารถใช้ได้ทันทีตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ การจำกัดมิให้เสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้นั้น ไม่อาจกระทำได้ เพราะการจะจำกัดเสรีภาพโดยมีเงื่อนไขอย่างใดก็ตามจะต้องเป็นการจำกัดตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๙ เท่านั้น เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ บัญญัติให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มได้ พนักงานราชการในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงสามารถรวมกลุ่มกันได้ทันทีตามรัฐธรรมนูญ

๔.๔.๒ การบัญญัติกฎหมายตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ("ทั้งนี้ เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ")

จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันได้บัญญัติให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มได้เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป [๙๙] แต่ในท้ายบทบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดให้การใช้เสรีภาพการรวมกลุ่มของข้าราชการและ

---

[๙๙] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ มาตรา ๖๔ วรรคสอง *"ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่ทั้งนี้ ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ"*

เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยจะต้องมีหลักเกณฑ์ตามที่มีกฎหมายบัญญัติ ซึ่งเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญนั้น เพื่อให้มีการบัญญัติกฎหมายลูกอันเป็นการกำหนดรายละเอียดหลักเกณฑ์ข้อกำหนดต่าง ๆ ในการรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรอง ทั้งนี้ เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่กำหนดหลักการในการบริหารประเทศ รัฐธรรมนูญจึงเพียงแต่กำหนดหลักการไว้อย่างกว้างๆ เท่านั้น แต่การจะกำหนดเงื่อนไขการบังคับใช้หรือรายละเอียดปลีกย่อยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจะต้องมีการขยายความหลักการทั่วไปในกฎหมายประเภทต่างๆ ดังนั้น บทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่า “ทั้งนี้ เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” จึงหมายความถึง กฎหมายที่ขยายความหรือกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติภายใต้เหตุผลที่ว่า สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรอง และคุ้มครองแก่ประชาชนนี้ได้รับการกำหนดเป็นหลักการทั่วไปในรัฐธรรมนูญ สำหรับส่วนของการกำหนดหลักการเฉพาะอันเป็นการขยายความเนื้อหาสาระ หรือการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพแต่ละประเภทจะกระทำได้ก็แต่โดยการที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นในรูปแบบของกฎหมายตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตรากฎหมาย การจะจำกัดสิทธิเสรีภาพอันรัฐธรรมนูญได้ให้ไว้ จะกระทำได้ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสม แต่ก็ต้องเป็นการตรากฎหมายไม่สามารถออกกฎหมายในลักษณะอันเป็นการล้มล้างสิทธิได้ คงทำได้เพียงการจำกัดสิทธิภายใต้รูปแบบของกฎหมายซึ่งจะกระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ

ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวจะก่อให้เกิดอุปสรรคของการเจรจาต่อรองของพนักงานราชการ เนื่องจากการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ต้องมีการตรากฎหมายเพื่อบัญญัติหลักเกณฑ์รายละเอียดในการรวมกลุ่ม ก็เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถออกกฎหมายที่สอดคล้องกับบทบัญญัติ ซึ่งรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดเงื่อนไขของการบัญญัติไว้เป็นพิเศษ ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถจำกัดสิทธิเสรีภาพได้ตามแต่จะเห็นสมควร การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันได้วางหลักเกณฑ์การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้โดยกฎหมายตามมาตรา ๒๙[๑๐๐] ซึ่งกฎหมายในความหมายของรัฐธรรมนูญมิได้หมายรวมถึงเกณฑ์ทุกประเภท พระราชกฤษฎีกาจึงไม่ใช่กฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นเพียงกฎเกณฑ์ของฝ่าย

---

[๑๐๐] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ *“การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้*

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม”

บริหาร จึงมีข้อน่าสังเกตว่า หากการบัญญัติกฎหมายภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ ที่ว่า “ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” เป็นการออกกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร เช่น พระราชกฤษฎีกาหากบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งกับธรรมนูญการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันได้วางหลักเกณฑ์การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้โดยกฎหมายตามมาตรา ๒๙ ซึ่งกฎหมายในความหมายของรัฐธรรมนูญมิได้หมายรวมถึงเกณฑ์ทุกประเภท พระราชกฤษฎีกาจึงไม่ใช่กฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ[๑๐๑] เพราะเป็นเพียงกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร จึงมีข้อน่าสังเกตว่า หากการบัญญัติกฎหมายภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญที่ว่า “ทั้งนี้ เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” เป็นเพียงการออกกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร เช่น พระราชกฤษฎีกาหากกฎเกณฑ์ดังกล่าวขัดหรือแย้งกับธรรมนูญย่อมไม่อาจฟ้องให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๑[๑๐๒]

ข้อควรพิจารณาอีกประการหนึ่งคือ ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารใด บัญญัติวางหลักเกณฑ์การรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรองของพนักงานราชการ และในทางปฏิบัติยังไม่พบว่า พนักงานราชการได้เริ่มมีการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มเพื่อให้มีการเจรจาต่อรองกับรัฐ การที่ยังไม่มีการรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรอง ผู้ศึกษาเห็นว่า อาจจะเกิดจากความไม่แน่ใจในการใช้เสรีภาพของพนักงานราชการ เพราะยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในอันที่จะคุ้มครองพนักงานราชการจากการใช้เสรีภาพดังกล่าว

๔.๔ วิเคราะห์สภาพโดยรวมที่มีผลต่อการรวมกลุ่มพนักงานราชการไทย

ผู้ศึกษาเห็นว่า แม้แต่เดิมแนวคิดเรื่องการทำงานในระบบราชการ ถือว่า เป็นเจ้าคนนายคนและเป็นการทำงานใต้เบื้องพระยุคลบาท อันหมายถึง การทำงานแทนพระมหากษัตริย์ แต่ด้วยบริบททางสังคมที่มีความเปลี่ยนแปลงไป ทำให้แนวคิดเดิมเริ่มลดน้อยถอยลง จากแต่เดิมที่เป็นเจ้าคนนายคน เจ้าหน้าที่ของรัฐในปัจจุบัน กลับต้องปรับตัวเองเข้าสู่ยุคของการให้บริการแก่ประชาชน ซึ่งมีผลให้บทบาทและสถานภาพของแรงงานภาครัฐเปลี่ยนไป คือ ต้องคำนึงถึงประชาชนมากขึ้นและให้ประชาชนเป็นจุดศูนย์กลาง พร้อมกันนี้ก็มีการขับเน้นหน้าที่ของแรงงานภาครัฐในการ

---

[๑๐๑] มานิตย์ จุมปา, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) หมวดรัฐธรรมนูญและกฎหมายเรื่องประเภทและศักดิ์กฎหมายในรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ: องค์การค้าของคุรุสภา ๒๕๔๔), หน้า ๖.

[๑๐๒] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ *“ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย ในระหว่างนั้นให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้ แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ*

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

ตอบสนองทั้งนโยบายของรัฐบาลในการบริหารประเทศ การตอบสนองความต้องการของประชาชนและจัดทำบริการสาธารณะมากขึ้น การปฏิรูประบบราชการที่ทำให้แนวความคิดและความคาดหวังของคนในสังคมต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องการการให้บริการและการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนมากขึ้น เพราะประชาชนเป็นเจ้าของเงินภาษีซึ่งก็คือเงินเดือนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ความคาดหวังในการเห็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในการทุ่มเทกำลังกายกำลังใจในการทำงาน รักษาผลประโยชน์ส่วนรวมมากว่าผลประโยชน์ส่วนตน ในขณะที่ลูกจ้างเอกชนสามารถเรียกร้องให้มีการขึ้นค่าแรงขั้นต่ำได้ แต่ไม่เคยปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐมีการเรียกร้องให้มีการขึ้นค่าแรงอย่างเป็นกิจจะลักษณะ ทั้งๆ ที่ในมุมหนึ่งคนในสังคมต่างมองว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐคือแรงงานภาครัฐอย่างหนึ่ง มีหน้าที่ให้บริการประชาชนเจ้าของเงินภาษี แต่เมื่อคิดถึงค่าตอบแทนกลับมองว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐควรเป็นผู้เสียสละ ซึ่งแนวความคิดนี้เป็นกรอบที่สำคัญอย่างหนึ่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐและพนักงานราชการที่คงไม่อาจจะออกมาเรียกร้องค่าแรงหรือสวัสดิการต่างๆ ได้เหมือนพนักงานเอกชน

ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐถือได้ว่า เป็นผู้ใช้แรงงานเช่นกัน แต่เป็นแรงงานในภาครัฐ ซึ่งถือได้ว่า แรงงานภาครัฐมีสถานภาพทางสังคมและทางกฎหมายที่ดีกว่าผู้ใช้แรงงานภาคเอกชน แรงงานภาครัฐได้รับการยอมรับและคุ้มครองทางกฎหมายโดยมิต้องร้องขอจากรัฐบาล ในขณะที่แรงงานภาคเอกชนกว่าจะได้รับการคุ้มครองจากรัฐก็ต้องใช้ระยะเวลายาวนาน ดังนั้นแรงงานภาครัฐจึงอาจไม่มีความกระตือรือร้นต่อการรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรองมากนัก เพราะสิทธิประโยชน์ต่างๆ ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอยู่แล้ว แต่แรงงานภาครัฐนั้นมีหลายประเภท โดยเฉพาะพนักงานราชการซึ่งแม้จะเป็นแรงงานภาครัฐ แต่ก็มีฐานะเป็นเพียงลูกจ้างของหน่วยงานราชการไม่ต่างจากแรงงานภาคเอกชน สิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่ได้รับนั้นมิได้เท่าเทียมกับข้าราชการพลเรือนสามัญ ทั้งสภาพการทำงานก็มิได้มีความมั่นคงในวิชาชีพ เพราะมีเงื่อนไขของสัญญาจ้าง การทำงานที่ต้องอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนสามัญ แต่มีอำนาจในการต่อรองน้อยกว่าข้าราชการพลเรือนสามัญ ปราศจากขั้นตอนการอุทธรณ์ร้องทุกข์ที่จะช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของพนักงานราชการในขั้นต้น และยังไม่มีบทบัญญัติในการรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรองจะช่วยเป็นเครื่องมือที่สำคัญของพนักงานราชการ ในการยื่นข้อเรียกร้องของตน เพื่อให้มีการปรับปรุงและสร้างขวัญกำลังใจให้มากขึ้น

หากจะพิจารณา “ต้นแบบ” ในการเจรจาต่อรองจากข้าราชการพลเรือน ปรากฏว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๕๑ มาตรา ...ได้บัญญัติให้เฉพาะข้าราชการพลเรือนสามัญในการรวมกลุ่มเท่านั้น อีกทั้งการรวมกลุ่มดังกล่าว ต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกามาใช้บังคับ ซึ่งยังไม่ปรากฏว่า มีการบัญญัติกฎหมายให้ลูกจ้างหรือพนักงานราชการสามารถรวมกลุ่มหรือมีสิทธิในการเจรจาต่อรองได้ อีกทั้งการที่มีการแยกออกกฎหมายการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการเฉพาะตัว ดังเช่นของข้าราชการพลเรือนสามารถ ทำให้การรวมกลุ่มขาดความเป็นเอกภาพ อำนาจในการต่อรองลดน้อยลง ซึ่งมีความแตกต่างจากแรงงานภาคเอกชน หรือแรงงานภาครัฐวิสาหกิจ ที่อยู่ภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกัน คือ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ สำหรับแรงงานภาคเอกชน และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓

สำหรับพนักงานรัฐวิสาหกิจ แต่มีข้อน่าสังเกตว่า รัฐบาลเองมิได้ให้ความสำคัญกับการรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรองของแรงงานภาครัฐมากนัก เห็นได้จากเดิมแรงงานในรัฐวิสาหกิจและแรงงานในภาคเอกชนอยู่ภายใต้กฎหมายแรงงานฉบับเดียวกัน คือ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๘ แต่ต่อมาก็แยกแรงงานภาครัฐวิสาหกิจออกไปใช้กฎหมายแรงงานต่างหาก คือ พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.๒๕๓๔ และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.๒๕๔๓ ตามลำดับ ซึ่งมีผลให้การรวมกลุ่มและการเจรจาของผู้ใช้แรงงานภาคเอกชนและภาครัฐแยกออกจากกัน สิทธิในการยื่นข้อเรียกร้องและการเจรจาต่อรองของแรงงานรัฐวิสาหกิจถูกจำกัดมากกว่าแรงงานภาคเอกชน การแยกการรวมกลุ่มทำให้ขาดเอกภาพ ประสิทธิภาพในการต่อรองลดน้อยลง อีกทั้งการที่รัฐบาลไทยมิได้ให้สัตยาบันในองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว (Freedom of Association and Protection of the Right to Organise) ค.ศ. ๑๙๔๘ และอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ ๙๘ ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง (Right to Organise and Collective Bargaining) ค.ศ. ๑๙๔๙ ทำให้แรงงานไทยยังไม่ได้รับการคุ้มครองจากรัฐในเรื่องการรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรองเท่าที่ควร และทำให้เป็นข้อบกพร่องอย่างหนึ่งที่ทำให้การรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรองของพนักงานราชการยังไม่ได้รับการตอบสนองจากหน่วยงานภาครัฐ

การไม่มีบทบัญญัติการรวมกลุ่มและกฎเกณฑ์ของการเจรจาต่อรองของพนักงานราชการ ทำให้พนักงานราชการอยู่ในระบบราชการซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชา การทำสิ่งใดที่ขัดต่อคำสั่งของผู้บังคับบัญชาอาจมีความผิดทางวินัยได้ แม้จะมีนักวิชาการให้ความเห็นว่าสามารถใช้เสรีภาพการรวมกลุ่มได้ทันทีตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญจนกว่าจะมีกฎหมายออกมาจำกัดสิทธิก็ตาม ก็คงไม่มีพนักงานราชการคนใดกล้าทำหากไม่มีกฎเกณฑ์รองรับอย่างแน่นอน เพราะพนักงานราชการนั้นมีสถานภาพที่ไม่มั่นคงนัก เพราะการทำงานเป็นไปตามสัญญาจ้าง ในปัจจุบันการพิจารณาต่อสัญญาจ้างหรือไม่ขึ้นอยู่กับหน่วยงานราชการนั้นๆ และงบประมาณที่จัดสรร การทำตัวเป็นปัญหา เรียกร้องสิทธิต่างๆ โดยไม่มีกฎหมายคุ้มครองย่อมไม่ก่อให้เกิดผลดีต่อตัวพนักงานราชการนั้นเอง

บทที่ ๕

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

๕.๑ บทสรุป

ระบบพนักงานราชการเป็นการจ้างงานแบบใหม่ของระบบราชการ ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังการปฏิรูประบบราชการเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๕ เพื่อให้รัฐมีการบริหารงานบุคคลที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น อีกทั้งยังช่วยแก้ปัญหาในเรื่องงบประมาณ โดยการจ้างงานรูปแบบใหม่นี้ ทำให้พนักงานราชการมีความแตกต่างจากแรงงานภาครัฐที่มีอยู่เดิม อันประกอบไปด้วย ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว พนักงานมหาวิทยาลัย พนักงานของรัฐในกระทรวงสาธารณสุข พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานราชการเกิดขึ้นภายใต้ระบบการจ้างงานแบบใหม่โดยมีแนวความคิดการจ้างงานที่มีความหลากหลายและยืดหยุ่นมากกว่าเดิม เพื่อให้เกิดความหลากหลายและความเหมาะสมในการใช้กำลังคนภาครัฐและให้การปฏิบัติงานราชการมีความคล่องตัวเกิดประสิทธิภาพ สอดคล้องกับแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ในการบริหารคน คือ มีการจำกัดจำนวนคนในภาคราชการและให้มีเฉพาะเท่าที่จำเป็น และไม่เน้นการขยายอัตรากำลังคน แต่เน้นการวางแผนเพื่อใช้คนที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด การนำระบบพนักงานราชการมาใช้โดยการกำหนดให้มีหน้าที่ความรับผิดชอบครอบคลุมในทุกลักษณะงานและสามารถปฏิบัติภารกิจได้หลากหลาย ทำให้ส่วนราชการได้บุคลากรตรงตามความต้องการของแต่ละหน่วยงาน และได้กำหนดภาพลักษณ์ของพนักงานราชการให้เป็นบุคลากรภาครัฐที่มีเกียรติและศักดิ์ศรี การปฏิบัติงานของพนักงานราชการยึดหลักขีดความสามารถ สมรรถนะ และผลงาน การนำสัญญาจ้างมาเป็นกลไกในการจ้างงานของพนักงานราชการทำให้สามารถวางแผนกำลังคนได้ตามความต้องการและตามสถานการณ์ได้ และทำให้สามารถจ้างผู้มีความสามารถทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศเข้ามาทำงานในระบบพนักงานราชการได้ โดยเพิ่มแรงจูงใจในการทำงาน เช่น การให้เงินเดือนที่สูงกว่าข้าราชการร้อยละ ๒๐ การจ้างงานในระบบพนักงานราชการมีหลายประเภทตั้งแต่งานด้านบริการซึ่งมีลักษณะงานปฏิบัติไม่จำเป็นต้องใช้ทักษะเฉพาะ เช่น ตำแหน่งพี่เลี้ยงเด็ก พนักงานเขียนโฉนด จนถึงงานที่ต้องเป็นกลุ่มวิชาชีพเฉพาะ ต้องมีคุณวุฒิเฉพาะเนื่องจากเป็นงานที่มีลักษณะกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน หรือเป็นงานที่ต้องมีความรู้ความสามารถทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เช่น แพทย์ เภสัชกร นักวิชาการคอมพิวเตอร์ หรือแม้กระทั่งกลุ่มเชี่ยวชาญเฉพาะ ที่ต้องเป็นผู้มีความรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่น ลักษณะการทำงานของพนักงานราชการจึงไม่มีความแตกต่างจากการทำงานของข้าราชการพลเรือนสามัญ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ แต่หากจะพิจารณาถึงสวัสดิการด้านอื่นๆ ก็ยังได้รับน้อยกว่าข้าราชการพลเรือนสามัญ ลูกจ้างประจำ และน้อยกว่าพนักงานรัฐวิสาหกิจทั้งในเรื่องค่าตอบแทนและสวัสดิการ ทำให้ผู้ที่สนใจจะเข้าทำงานกับภาครัฐในรูปแบบพนักงานราชการเกิดความไม่แน่ใจถึงสถานภาพความมั่นคงในอาชีพ นอกจากนี้การทำงานตามสัญญาจ้างในระยะเวลา ๔ ปี หรือตามโครงการที่จ้าง แม้จะมีข้อดีที่มีความยืดหยุ่นในการจ้างงานที่หลากหลายและไม่เป็นภาระด้านการคลังของประเทศ แต่ถ้ามองในฐานะหน่วยหนึ่งของแรงงานอาจเรียกได้ว่า ยังไม่มีความมั่นคงในหน้าที่การงานเท่าที่ควร ซ้ำยังขาดรูปแบบการอุทธรณ์ร้องทุกข์ต่างจากข้าราชการหรือ

ลูกจ้างประจำ การพิจารณาโทษที่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจหัวหน้าส่วนราชการแต่เพียงฝ่ายเดียว แม้จะมีสิทธิฟ้องคดีสู่ศาลปกครองได้ ก็ต้องใช้ระยะเวลาดำเนินการที่ยาวนานและมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี การรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองกับรัฐจึงเป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่สำคัญทำให้พนักงานราชการมีอำนาจในการต่อรองกับรัฐมากขึ้นในฐานะแรงงานลูกจ้าง เพื่อนำมาสู่การปรับปรุงระบบพนักงานราชการให้มีการพัฒนาและเป็นการยอมรับฟังความคิดเห็นของพนักงานราชการเพื่อความเข้าใจร่วมกัน และนำไปสู่การทำงานที่มีประสิทธิภาพ ในการพัฒนาประเทศต่อไป เพราะการทำงานที่ให้ความสำคัญกับ “คน” เป็นการลงทุนกับทรัพยากรที่มีความคุ้มค่าที่สุด เพราะคนสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้ตลอดเวลา นอกจากนี้ ในฐานะแรงงานภาครัฐพนักงานราชการในฐานะลูกจ้างของส่วนราชการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มตามมาตรา ๖๔ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรพ.ศ.๒๕๕๐ ไม่ต่างจากข้าราชการพลเรือนสามัญ หรือลูกจ้าง ในรัฐวิสาหกิจและลูกจ้างในภาคเอกชน การรวมกลุ่มของพนักงานราชการจึงเป็นการให้ความสำคัญของรัฐต่อลูกจ้างในส่วนราชการ เป็นการเปิดโอกาสให้คนทำงานได้รับการยอมรับทั้งในเรื่องสิทธิเสรีภาพ การแสดงความคิดเห็น และการเล็งเห็นซึ่งคุณค่าของผู้ที่ทำงานร่วมกันเป็นการยอมรับฟังความคิดเห็นซึ่งกันและกัน อันจะนำไปสู่การพัฒนาระบบพนักงานราชการให้ดียิ่งๆ ขึ้นไป เพราะในอนาคตพนักงานราชการจะเข้าแทนที่ระบบลูกจ้างในส่วนราชการที่มีมาแต่เดิม (ลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว) และจะเป็นกำลังหนุนให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

การรวมกลุ่มเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่สำคัญอย่างหนึ่งของหลักสิทธิมนุษยชน เพราะเป็นการแสดงออกถึงความคิดและการปกป้องสิทธิของตน ในส่วนของการรวมกลุ่มของแรงงานก็ได้รับการยอมรับว่า มีความสำคัญในการที่แรงงานจะได้มีโอกาสในการได้รับความคุ้มครองด้านแรงงานและเรียกร้องสิทธิอันพึงมีพึงได้ของตน ดังจะเห็นได้จากการรับรองถึงสิทธิและเสรีภาพในการรวมกลุ่มแรงงานตามที่ปรากฏในหลักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็นในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม อนุสัญญาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ ต่างยอมรับการก่อตั้งสหภาพแรงงานและการเข้าร่วมสหภาพแรงงานเพื่อคุ้มครองและปกป้องผลประโยชน์ของแรงงานได้ แม้จะมีข้อจำกัดในการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มของแรงงานอยู่บ้าง ก็เฉพาะที่เป็นไปเพื่อความมั่นคงของชาติ ความสงบเรียบร้อยของส่วนรวม หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น และที่สำคัญองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) ซึ่งประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกตั้งแต่ได้มีการก่อตั้งในปี ค.ศ.๑๙๑๙ ได้บัญญัติให้อนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมกันเห็นสมาคม ค.ศ. ๑๙๔๘ และอนุสัญญาฉบับที่ ๙๘ ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวกันและการร่วมเจรจาต่อรอง ค.ศ.๑๙๔๙ รับรองให้คนงานหรือลูกจ้างและนายจ้างมีสิทธิในการรวมตัวกันหรือรวมกลุ่มกันได้อย่างเสรี เพื่อเป็นการส่งเสริมและปกป้องผลประโยชน์ของแรงงาน โดยมีการรับรองให้สิทธิในการรวมกลุ่มโดยปราศจากการแทรกแซงหรือไม่ต้องให้รัฐรับรองอีก รวมถึงการให้ความคุ้มครองแรงงานให้มีการรวมกลุ่มในทุกระดับไม่ว่าจะเป็นแรงงานที่ได้รับเงินเดือน แรงงานที่ประกอบอาชีพอิสระ แรงงานในภาคการเกษตร หรือข้าราชการ แต่มีการยกเว้นได้ในกรณีของทหารและตำรวจ

และการรวมกลุ่มนั้นจะต้องไม่เป็นเหตุของการถูกเลือกปฏิบัติหรือถูกกระทำอย่างไม่เป็นธรรม จากการที่เข้าร่วมสหภาพแรงงาน การเปิดโอกาสให้มีการร่วมเจรจาต่อรองระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเกี่ยวกับสภาพการจ้างโดยสมัครใจ

ในส่วนของแรงงานภาครัฐทั้งในระดับสากลและนานาประเทศทั่วโลก ต่างยอมรับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถรวมกลุ่มได้เช่นเดียวกับแรงงานภาคเอกชน ดังจะเห็นได้จากอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ ๑๕๑ ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวและวิธีการกำหนดสภาพการจ้างในหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้ลูกจ้างของรัฐทุกประเภทได้รับการคุ้มครองสิทธิในการรวมกลุ่ม สามารถจัดตั้งองค์กรของตนเองได้โดยไม่ตกอยู่ภายใต้การครอบงำของหน่วยงานของรัฐและได้รับการปกป้องจากการถูกแทรกแซง เพื่อสามารถใช้สิทธิในการเจรจาต่อรองเกี่ยวกับเงื่อนไขการจ้างงานได้ โดยเสนอให้ใช้วิธีการเจรจาต่อรองระหว่างคู่กรณีหรือการให้บุคคลที่สามมาช่วยในการไกล่เกลี่ย ในเรื่องของการรวมกลุ่มของลูกจ้างของรัฐแม้จะมีข้อจำกัดเรื่องประเภทของลูกจ้างของรัฐในการรวมกลุ่มอยู่บ้าง ก็เป็นไปเพื่อความมั่นคงของรัฐ ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับล่าสุดได้บัญญัติให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐรวมกลุ่มได้ แต่ต้องไม่กระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินความมั่นคงของประเทศ และการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้เนื่องจาก หลักการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความแตกต่างจากภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจที่มุ่งหวังผลกำไร เพราะการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้มุ่งหวังผลกำไร แต่มุ่งหวังให้สามารถตอบสนองการบริหารประเทศของรัฐบาลและตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นหลัก ดังนั้น แม้จะสามารถรวมกลุ่มได้ แต่มีความจำเป็นต้องมีการจำกัดสิทธิบางประการเพื่อความเหมาะสม และไม่กระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะ นอกจากนี้การเจรจาต่อรองอันเป็นเครื่องมือสำคัญในการต่อรองระหว่างรัฐและลูกจ้างของรัฐก็ต้องมีความเหมาะสมด้วยเช่นกัน สำหรับบทบาทเจ้าหน้าที่ของรัฐของพนักงานราชการ ในการกำหนดรูปแบบการเจรจาต่อรอง เมื่อได้ศึกษาการเจรจาต่อรองทั้งจากภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยและการเจรจาต่อรองของเจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศ พบว่า รูปแบบการเจรจาต่อรองนั้นขึ้นอยู่กับความต้องการของรัฐด้วยว่า จะต้องการควบคุมและให้สิทธิเสรีภาพในการเจรจาต่อรองมากน้อยเพียงใด ในประเทศสหพันธรัฐออสเตรเลียให้สิทธิการเจรจาต่อรองอย่างเต็มที่ซึ่งรวมไปถึงการใช้สิทธิในการนัดหยุดงาน แต่ในขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นดินแดนแห่งเสรีภาพกลับห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐนัดหยุดงาน แต่ให้ความสำคัญกับการเจรจาไกล่เกลี่ยระหว่างคู่กรณี ในประเทศไทยการเจรจาต่อรองของแรงงานภาคเอกชนและภาครัฐวิสาหกิจมีความคล้ายคลึงกันต่างกันที่แรงงานภาคเอกชนสามารถนัดหยุดงานได้ตามกฎหมาย ในขณะที่แรงงานภาครัฐวิสาหกิจถูกกฎหมายบัญญัติห้ามในเรื่องการนัดหยุดงาน และแม้รัฐธรรมนูญจะให้เสรีภาพในการรวมกลุ่มแก่ลูกจ้างของรัฐ แต่จนปัจจุบันนี้ยังไม่ปรากฏว่า ได้มีกฎหมายที่ได้ กำหนด หลักเกณฑ์ เงื่อนไขการรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรองของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่อย่างใด อันจะมีผลทำให้พนักงานราชการยังไม่อาจใช้เสรีภาพนั้นได้อย่างเต็มที่ และเป็นการจำกัดสิทธิในการรวมกลุ่มและเจรจาต่อรองในฐานะที่เป็นแรงงานด้วย และเนื่องจากมีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้การรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถกระทำได้ แต่ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ เพราะเจรจาต่อรองของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีผลกระทบทำให้การบริหารราชการแผ่นดินไม่สามารถดำเนินการได้

อย่างเต็มที่ หรือทำให้การจัดทำบริการสาธารณะมีความล่าช้า ติดขัด ไม่ต่อเนื่อง นอกจากจะเป็นผลเสียต่อประชาชนแล้ว ยังมีผลทำให้เกิดผลเสียต่อภาพลักษณ์ของการรวมกลุ่มของแรงงานภาครัฐในสายตาประชาชนและอาจเกิดความต่อต้านหรือความขัดแย้ง ก่อให้เกิดความวุ่นวายตามมาได้ การหาแนวทางในการกำหนดรูปแบบการเจรจาต่อรองของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เหมาะสมจะทำให้มีการบัญญัติ หลักการในการเจรจาต่อรองที่มีความแน่นอนและเป็นธรรมแก่พนักงานราชการรวมไปถึงการให้ความคุ้มครองพนักงานราชการผู้เข้าร่วมในการยื่นข้อเรียกร้องหรือเข้าร่วมในการเจรจาต่อรอง ความสำคัญของการเจรจาต่อรองของพนักงานราชการอาจมิได้อยู่ที่ว่า จะให้สิทธิในการนัดหยุดงานหรือไม่เท่านั้น แต่อยู่ที่ว่ารัฐให้ความสำคัญกับข้อเรียกร้องจากพนักงานราชการและดำเนินการพิจารณาข้อเรียกร้องนั้นอย่างไร ซึ่งการทำงานของพนักงานราชการภายใต้ระบบราชการ ทำให้ยังมีทัศนคติของพนักงานราชการเองและบุคคลภายนอกที่มองพนักงานราชการในแบบเดิม คือถือว่า การทำงานในระบบราชการ ถือว่า เป็นเจ้าคนนายคนและเป็นการทำงานใต้เบื้องพระยุคลบาท อันหมายถึง การทำงานแทนพระมหากษัตริย์ แต่ด้วยบริบททางสังคมที่มีความเปลี่ยนแปลงไป ทำให้แนวคิดเดิมเริ่มลดน้อยถอยลง จากแต่เดิมที่เป็นเจ้าคนนายคน เจ้าหน้าที่ของรัฐในปัจจุบัน กลับต้องปรับตัวเองเข้าสู่ยุคของการให้บริการแก่ประชาชน ซึ่งมีผลให้บทบาทและสถานภาพของแรงงานภาครัฐเปลี่ยนไป คือ ต้องคำนึงถึงประชาชนมากขึ้น และให้ประชาชนเป็นจุดศูนย์กลาง พร้อมกันนี้ก็มีการขับเน้นหน้าที่ของแรงงานภาครัฐในการตอบสนองทั้งนโยบายของรัฐบาลในการบริหารประเทศ การตอบสนองความต้องการของประชาชน และจัดทำบริการสาธารณะมากขึ้น การปฏิรูประบบราชการที่ทำให้แนวความคิดและความคาดหวังของคนในสังคมต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องการการให้บริการและการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนมากขึ้น เพราะประชาชนเป็นเจ้าของเงินภาษีซึ่งก็คือเงินเดือนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ความคาดหวังในการเห็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในการทุ่มเทกำลังกายกำลังใจในการทำงาน รักษาผลประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตน ในขณะที่ลูกจ้างเอกชนสามารถเรียกร้องให้มีการขึ้นค่าแรงขั้นต่ำได้ แต่ไม่เคยปรากฏว่า ข้าราชการพลเรือน ลูกจ้างประจำ หรือลูกจ้างชั่วคราวมีการเรียกร้องให้มีการขึ้นค่าแรงอย่างเป็นกิจจะลักษณะ หากจะมองในแง่ของแรงงานแล้ว พนักงานราชการ ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นๆต่างก็ต้องทำงานเพื่อแลกกับค่าตอบแทนเพื่อใช้ในการดำรงชีพไม่ต่างจากแรงงานภาคเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจ ในขณะที่คนในสังคมมองว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐคือ ผู้ที่เป็นตัวแทนของรัฐในการทำงาน มีหน้าที่ให้บริการประชาชนเจ้าของเงินภาษี แต่เมื่อคิดถึงค่าตอบแทนกลับมองว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐควรเป็นผู้เสียสละ ซึ่งแนวความคิดนี้เป็นกรอบที่สำคัญอย่างหนึ่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐและพนักงานราชการที่คงไม่อาจจะออกมาเรียกร้องค่าตอบแทนหรือสวัสดิการต่างๆ ได้เหมือนพนักงานเอกชน นอกจากข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญจะมีผลต่อรูปแบบในการเจรจาต่อรองของพนักงานราชการกับรัฐแล้ว ทัศนคติหรือแนวความคิดของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐก็มีผลต่อรูปแบบการเจรจาต่อรองเช่นกัน แม้จะถือได้ว่าพนักงานราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นๆ เป็นผู้ใช้แรงงานเช่นกับพนักงานรัฐวิสาหกิจและพนักงานเอกชนแต่เป็นแรงงานในภาครัฐ ซึ่งถือว่าได้ แรงงานภาครัฐมีสถานภาพทางสังคมและทางกฎหมายที่ดีกว่าผู้ใช้แรงงานภาคเอกชน เพราะแรงงานภาครัฐจะได้รับการยอมรับว่า ได้ทำงานที่มีความมั่นคงเพราะรัฐเป็นผู้จ่ายค่าตอบแทน อันเป็นหลักประกันที่สำคัญ และยังได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายในทันทีที่มีการกำหนดรูปแบบของเจ้าหน้าที่ของรัฐขึ้นใหม่โดยมิต้องร้อง

ขอจากรัฐบาล ในขณะที่แรงงานภาคเอกชนต้องใช้ทั้งกำลังกาย กำลังใจ และเวลาอันยาวนานกว่าจะได้รับการคุ้มครองจากรัฐ ด้วยเหตุนี้ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่ค่อยมีความกระตือรือร้นที่จะรวมกลุ่มกันเป็นสหภาพแรงงานดังเช่นพนักงานเอกชนหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือยังไม่เห็นความสำคัญที่ต้องมีการเจรจาต่อรองกับรัฐ ดังนั้น แรงงานภาครัฐจึงอาจไม่มีความกระตือรือร้นต่อการรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรองมากนัก เพราะได้รับสิทธิประโยชน์ต่างๆ และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอยู่แล้ว แต่แรงงานภาครัฐนั้นมีหลายประเภท โดยเฉพาะพนักงานราชการซึ่งแม้จะมีฐานะเป็นบุคลากรภาครัฐ และปฏิบัติงานในความรับผิดชอบไม่ต่างจากข้าราชการ แต่ก็มีฐานะเป็นเพียงลูกจ้างของหน่วยงานราชการเท่านั้น สิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่พนักงานราชการได้รับนั้นมิได้เท่าเทียมกับข้าราชการพลเรือนสามัญ หากจะพิจารณาถึงสถานภาพของพนักงานราชการก็ไม่แตกต่างจากแรงงานภาคเอกชนเลย ทั้งสภาพการทำงานก็มิได้มีความมั่นคงในวิชาชีพ เพราะมีเงื่อนไขของสัญญาจ้าง การทำงานที่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนสามัญ แต่มีอำนาจในการต่อรองน้อยกว่าข้าราชการพลเรือนสามัญ ปราศจากขั้นตอนการอุทธรณ์ร้องทุกข์ที่จะช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของพนักงานราชการในขั้นต้น และยังไม่มีบทบัญญัติในการรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรองจะช่วยเป็นเครื่องมือที่สำคัญของพนักงานราชการในการที่จะแสดงความคิดเห็นในการทำงานและปกป้องตนเองจากการการถูกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม เพื่อให้มีการปรับปรุงและแก้ไขปัญหาและที่สำคัญ คือ การสร้างขวัญกำลังใจให้มากขึ้น และหากจะพิจารณาแนวความคิดในเรื่องการรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรองจากข้าราชการพลเรือน ปรากฏว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๕๑ มาตรา ๔๓ ได้บัญญัติให้เฉพาะข้าราชการพลเรือนสามัญในการรวมกลุ่มเท่านั้น อีกทั้งการรวมกลุ่มดังกล่าวต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกามาใช้บังคับ ซึ่งยังไม่ปรากฏว่า มีการบัญญัติกฎหมายให้ลูกจ้างของส่วนราชการหรือพนักงานราชการสามารถรวมกลุ่มหรือมีสิทธิในการเจรจาต่อรองได้ อีกทั้งการแยกออกกฎหมายการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการเฉพาะตัว เช่น การรวมกลุ่มเฉพาะข้าราชการพลเรือนสามัญ ทำให้การรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐขาดความเป็นเอกภาพ มีผลกระทบต่ออำนาจในการต่อรองที่อาจมีไม่เพียงพอ เพราะมีแนวความคิดที่จะกระจายแรงงานภาครัฐออกจากกัน ซึ่งมีความแตกต่างจากแรงงานภาคเอกชน หรือแรงงานภาครัฐวิสาหกิจ ที่อยู่ภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกัน คือ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ สำหรับแรงงานภาคเอกชน และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ สำหรับพนักงานรัฐวิสาหกิจ และมีข้อน่าสังเกตว่า รัฐบาลเองก็มีแนวความคิดที่จะพยายามแยกแรงงานประเภทต่างๆ ออกจากกัน และมิได้ให้ความสำคัญกับการรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรองของแรงงานภาครัฐมากนัก เห็นได้จากเดิมแรงงานในรัฐวิสาหกิจและแรงงานในภาคเอกชนอยู่ภายใต้กฎหมายแรงงานฉบับเดียวกัน คือ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๘ แต่ต่อมาก็แยกแรงงานภาครัฐวิสาหกิจออกไปใช้กฎหมายแรงงานต่างหาก คือ พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.๒๕๓๔ และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.๒๕๔๓ ตามลำดับ ซึ่งมีผลให้การรวมกลุ่มและการเจรจาของผู้ใช้แรงงานภาคเอกชนและภาครัฐแยกออกจากกัน สิทธิในการยื่นข้อเรียกร้องและการเจรจาต่อรองของแรงงานภาครัฐวิสาหกิจถูกจำกัดมากกว่าแรงงานภาคเอกชน การแยกแรงงานภาคเอกชนและภาครัฐวิสาหกิจออกจากกัน มีผลกระทบให้การรวมกลุ่มขาดความเป็นเอกภาพ ขาดผู้นำที่มีประสิทธิภาพ และขาดกำลังคนที่จะช่วยหนุนให้มีอำนาจในการเจรจาต่อรองอย่างเท่าเทียม

กับนายจ้าง อีกทั้งการที่รัฐบาลไทยมิได้ให้สัตยาบันในองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว (Freedom of Association and Protection of the Right to Organise) ค.ศ. ๑๙๔๘ และอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ ๙๘ ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง (Right to Organise and Collective Bargaining) ค.ศ. ๑๙๔๙ ทำให้แรงงานไทยยังไม่ได้รับการคุ้มครองจากรัฐในเรื่องการรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรองเท่าที่ควร ยังขาดอิสระในการรวมกลุ่มอย่างแท้จริงและที่สำคัญคือ ยังอาจถูกแทรกแซงได้ง่าย ทำให้เป็นข้อบกพร่องที่สำคัญและมีผลให้การรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรองของพนักงานราชการยังไม่ได้รับการตอบสนองจากหน่วยงานภาครัฐ การไม่มีบทบัญญัติการรวมกลุ่มและกฎเกณฑ์ของการเจรจาต่อรองของพนักงานราชการ ทำให้พนักงานราชการอยู่ในระบบราชการซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชา การทำสิ่งใดที่ขัดต่อคำสั่งของผู้บังคับบัญชาอาจมีความผิดทางวินัยได้ แม้จะมีนักวิชาการให้ความเห็นว่า สามารถใช้เสรีภาพการรวมกลุ่มได้ทันทีตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญจนกว่าจะมีกฎหมายออกมาจำกัดสิทธิก็ตาม ก็คงไม่มีพนักงานราชการคนใดกล้าทำหากไม่มีกฎเกณฑ์รองรับอย่างแน่นอน เพราะพนักงานราชการนั้นมีสถานภาพที่ไม่มั่นคงนัก เพราะการทำงานเป็นไปตามสัญญาจ้าง ในปัจจุบันการพิจารณาต่อสัญญาจ้างหรือไม่ขึ้นอยู่กับหน่วยงานราชการนั้นๆ และงบประมาณที่จัดสรร การทำตัวมีปัญหา เรียกร้องสิทธิต่างๆ โดยไม่มีกฎหมายคุ้มครองย่อม ไม่ก่อให้เกิดผลดีต่อตัวพนักงานราชการนั้นเอง

๕.๒ ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษา ผู้ศึกษามีความเห็นว่า พนักงานราชการควรมีรูปแบบการเจรจาต่อรองกับรัฐที่เหมาะสมภายใต้ข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญและข้อจำกัดทางด้านการรับรองเสรีภาพตามกฎหมาย ทัศนคติของพนักงานราชการ ข้อจำกัดที่เกี่ยวข้องกับสภาพการจ้างของพนักงานราชการ ดังต่อไปนี้

(๑) การเจรจาต่อรองภายใต้กฎหมายแรงงานที่เป็นเอกภาพ

ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรมีการตรากฎหมายการรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรองของพนักงานราชการอย่างเป็นเอกภาพ กล่าวคือ ควรมีการบัญญัติให้การรวมกลุ่มกละการเจรจาต่อรองของพนักงานราชการอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกันกับข้าราชการพลเรือนสามัญ ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราว รวมถึงลูกจ้างอื่นๆ ตามแต่จะเรียกของราชการ ให้มีการก่อตั้งสหภาพแรงงานข้าราชการและลูกจ้างส่วนราชการภายในหน่วยงานราชการเดียวกันได้ เนื่องจากการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านี้เป็นบุคลากรภาครัฐที่ล้วนเป็นแรงงานภาครัฐที่ต้องปฏิบัติงานภายใต้ระบบราชการอย่างเดียวกัน มีนายจ้างคนเดียวกันคือ รัฐ จึงควรอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับเดียวกัน เพื่อให้มีความเป็นระเบียบในการรวมกลุ่ม และทำให้การเจรจาต่อรองมีความเป็นเอกภาพอันจะหมายถึงอำนาจในการต่อรองและความจริงใจของรัฐในการที่จะสนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรองของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามสนธิสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) เพื่อให้สหภาพมีความเป็นเอกภาพและมีอำนาจในการต่อรอง

เพราะการรวมกลุ่มของพนักงานราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเกิดประสิทธิภาพได้ก็ด้วยการเจรจาต่อรองที่มีความเข้มแข็งมีการรวมกลุ่มกันภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกัน ดังเช่น แรงงานภาครัฐที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ นอกจากนี้ การคุ้มครองพนักงานราชการผู้เป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานก็มีความสำคัญไม่แพ้กัน เพราะนอกจากเปิดโอกาสให้พนักงานราชการรวมกลุ่มและเจรจาต่อรองกับรัฐได้แล้ว ยังต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายที่คุ้มครองมิให้ฝ่ายนายจ้างหรือกระทำการอันไม่เป็นธรรมต่อพนักงานราชการ

ควรมีสหภาพเดียวที่รวมทั้งข้าราชการและลูกจ้างภาครัฐ โดยพนักงานราชการจะต้องมีสิทธิในการเจรจาต่อรองกับรัฐ ไม่น้อยไปกว่าที่ที่ข้าราชการหรือพนักเอกชนและพนักรัฐวิสาหกิจได้รับ โดยนำแบบจำลองของพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.๒๕๕๔ ที่แม้มิได้ใช้บังคับกับราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น แต่ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นก็ต้องจัดให้มีมาตรฐานในการบริหารและจัดการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในหน่วยงานไม่ต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนดในพระราชบัญญัติดังกล่าว

(๒) **การยื่นข้อเรียกร้อง**

เนื่องจากหน้าที่อันสำคัญของพนักงานราชการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือการบริการสาธารณะแก่ประชาชน การใช้สิทธิในการเจรจาต่อรองของพนักงานราชการจึงต้องมีความระมัดระวังมิให้เกิดผลกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะได้ โดยทั่วไปการใช้สิทธิในการเจรจาจึงควรมีรูปแบบที่เหมาะสม ควรกำหนดให้พนักงานราชการสามารถยื่นข้อเรียกร้องและเรื่องราวร้องทุกข์ได้โดยผ่านสหภาพแรงงานข้าราชการและลูกจ้างส่วนราชการ เพื่อเป็นช่องทางในการรับฟังความคิดเห็นของพนักงานราชการ และนำข้อเรียกร้องนั้นมาพิจารณาเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมต่อไป โดยการยื่นข้อเรียกร้องจะต้องทำเป็นหนังสือ มีการกำหนดหลักเกณฑ์การเสนอข้อเรียกร้องที่มีความชัดเจนว่า ข้อเรียกร้องใดที่สามารถเสนอได้ และข้อเรียกร้องใดที่ไม่สามารถเสนอได้ ข้อเรียกร้องที่พนักงานราชการสามารถกระทำได้ ควรเป็นข้อเรียกร้องที่เกี่ยวกับสภาพการจ้าง เช่น สัญญาว่าจ้าง สวัสดิการในการทำงาน เช่น การตรวจสุขภาพประจำปี หรือเป็นข้อเรียกร้องที่เกี่ยวกับอนามัยในการปฏิบัติงาน เช่น การป้องกันอุบัติเหตุ การใช้เครื่องป้องกันอันตราย หรือการเพิ่มพูนความรู้ เช่น การศึกษาดูงาน การฝึกอบรม

(๓) การยื่นเรื่องราวทุกข์

สำหรับเรื่องราวร้องทุกข์นั้น ควรมีการแก้ไขกฎหมายในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ให้พนักงานราชการสามารถยื่นเรื่องราวร้องทุกข์อันเกิดจากความคับข้องใจในการทำงานได้ สภาพการจ้าง ความไม่พอใจต่อหน่วยงานราชการอันเป็นนายจ้างเกี่ยวกับการจ้าง

และการตีความที่ผิดพลาดเกี่ยวกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่กระทบต่อสภาพการจ้าง ได้เช่นเดียวกับข้าราชการ เพื่อให้พนักงานราชการมีช่องทางในการบรรเทาทุกข์ในเบื้องต้นเช่นเดียวกับข้าราชการ

(๔) ตัวแทนในการเจรจาต่อรอง

ในการเจรจาต่อรองเพื่อหาข้อยุติเกี่ยวกับข้อเรียกร้องหรือเรื่องราวร้องทุกข์จะต้องประกอบไปด้วยตัวแทนทั้งจากฝ่ายรัฐและฝ่ายแรงงาน ดังนั้น ในการเจรจาต่อรองตัวแทนของฝ่ายรัฐจึงควรเป็นผู้บริหารระดับสูง เพื่อเป็นการให้ความสำคัญกับปัญหาแรงงาน และตัวแทนฝ่ายสหภาพต้องประกอบด้วยข้าราชการและลูกจ้างส่วนราชการ

(๕) การเจรจาต่อรอง

เมื่อได้ยื่นข้อเรียกร้องหรือเรื่องราวร้องทุกข์เป็นหนังสือต่อตัวแทนฝ่ายบริหารซึ่งมีหน้าที่ตัวแทนฝ่ายบริหารต้องเรียกให้ตัวแทนสหภาพเข้ามาร่วมปรึกษาหารือ โดยการเจรจาต่อรองจะต้องประกอบไปด้วยตัวแทนของฝ่ายรัฐซึ่งอาจจะเป็นข้าราชการระดับผู้บริหาร และตัวแทนฝ่ายฝ่ายสหภาพแรงงานในจำนวนเท่าๆ กัน เพื่อรับฟังปัญหาและพิจารณาหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา การพิจารณาข้อเรียกร้องและเรื่องราวร้องทุกข์ควรมีกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนในการพิจารณา เช่น ต้องเรียกให้ตัวแทนทั้งสองฝ่ายเข้าร่วมประชุมเพื่อปรึกษาหารือภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันได้รับหนังสือข้อเรียกร้องหรือเรื่องราวร้องทุกข์ โดยจะต้องพิจารณาเพื่อหาข้อยุติให้ได้ภายใน ๗ วันนับแต่ได้มีการปรึกษาหารือร่วม หากตกลงกันได้ ต้องทำเป็นหนังสือเพื่อแจ้งให้ทราบและออกเป็นกฎ ระเบียบ ต่อไป

(๖) คณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

กรณีที่ไม่สามารถตกลงกันได้ ฝ่ายรัฐจะต้องทำข้อพิพาทเป็นหนังสือส่งเรื่องให้คณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทพิจารณา โดยผู้ที่จะมาทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องเป็นคนกลางที่ได้รับการยอมรับทั้งจากฝ่ายรัฐและพนักงานราชการ โดยผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจได้รับแต่งตั้งจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงแรงงาน เพื่อทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแก่ข้อพิพาทระหว่างสหภาพแรงงานกับรัฐ ควรมีกำหนดเวลาในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เหมาะสม เช่น ต้องจัดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งข้อพิพาทเป็นหนังสือ หากการไกล่เกลี่ยเป็นผลสำเร็จจะต้องจัดทำข้อตกลงเป็นหนังสือเพื่อออกเป็นกฎ ระเบียบต่อไป

(๗) คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์แห่งรัฐ

หากการไกล่เกลี่ยไม่ประสบความสำเร็จจะต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์แห่งรัฐเป็นผู้ระงับและวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท โดยคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์แห่งรัฐจะเป็นหน่วยงานที่รัฐจัดตั้งขึ้น โดยมีลักษณะใกล้เคียงกับศาลแต่จะเน้นที่การเจรจาต่อรองกันเพื่อให้เกิด

ข้อตกลงจากความเห็นชอบของทั้งสองฝ่าย คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์แห่งรัฐจะต้องมีหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริง เพื่อให้คำแนะนำในการดำเนินการเพื่อขจัดความขัดแย้งหรือให้ความช่วยเหลือเพื่อแก้ไขความขัดแย้ง โดยคณะกรรมการฯ อาจดำเนินการให้มีการสาบาน การตรวจสอบพยานหลักฐาน การตรวจคำให้การ ผลของคำวินิฉัยชี้ขาดจะผูกพันให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายต้องปฏิบัติตาม แต่ไม่ตัดสิทธิในการฟ้องต่อศาลแรงงานหากเป็นกรณีที่เกี่ยวกับสัญญาจ้าง สวัสดิการ ความปลอดภัยในการทำงาน การเลิกจ้างไม่เป็นธรรม

(๘) การนัดหยุดงาน

การนัดหยุดงานเป็นการใช้มาตรการทางอุตสาหกรรมอย่างหนึ่งที่อาจมีผลกระทบต่อความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นหน้าที่ของรัฐที่มีความจำเป็นและสำคัญ การนัดหยุดงานดังเช่นพนักงานในภาคเอกชนตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์จึงอาจไม่เหมาะสม แต่การหยุดงานก็เป็นเครื่องมือการในเจรจาต่อรองที่ทรงประสิทธิภาพสูงเสมอมา และช่วยให้มีอำนาจต่อรองมากขึ้นด้วย การกำหนดกรอบและหลักเกณฑ์ของการนัดหยุดงานของพนักงานราชการจึงมีความจำเป็น ควรกำหนดหลักเกณฑ์ให้มีการนัดหยุดงานได้ ในกรณีที่มีข้อพิพาทที่ตกลงกันไม่ได้เกี่ยวกับสุขภาพอนามัย ความปลอดภัยในการทำงาน หรือสัญญาจ้างที่ไม่เป็นธรรม โดยการจะนัดหยุดงานได้นั้นสหภาพแรงงานต้องได้รับรองให้มีการนัดหยุดงานด้วยเสียงเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิก และผู้นำสหภาพต้องมีหนังสือแจ้งไปยังหน่วยงานที่จะมีการนัดหยุดงานล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๓ วันด้วย หากการนัดหยุดงานมิได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกเกินกึ่งหนึ่ง ถือว่าเป็นการนัดหยุดงานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และหากมีความเสียหายอย่างใดๆ เกิดขึ้น สหภาพต้องเป็นผู้รับผิดชอบ และผู้ที่จะใช้สิทธิในการหยุดงานจะต้องเป็นผู้ที่ไม่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในช่วงเวลาที่หยุดงาน หรือการหยุดงานนั้นจะต้องไม่กระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน

การศึกษาวิจัยนี้มีข้อจำกัดหลายประการทำให้ผู้ศึกษาไม่สามารถศึกษาวิจัยได้อย่างลึกซึ้งในรายละเอียดบางประเด็น เพียงแต่หยิบยกประเด็นต่างๆ ขึ้นมาเพื่อให้เห็นภาพรวมเท่านั้น ดังนั้นหากมีผู้สนใจศึกษาต่อไป ก็ควรจะมีการศึกษาถึงรายละเอียด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของรูปแบบการเจรจาต่อรองและแนวโน้มการใช้รูปแบบการเจรจาต่อรองในแบบอื่นๆ อีกทั้งควรมีการศึกษาวิจัยเชิงปริมาณ โดยการจัดทำแบบสอบถามและสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิและบุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีแนวทางที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นและมีประสิทธิภาพเพียงพอเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในทางนิติศาสตร์ได้อย่างแท้จริง

การศึกษาวิจัยนี้ เพื่อให้ทราบถึงแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่เหมาะสมในการกำหนดรูปแบบของการเจรจาต่อรองของพนักงานราชการ ซึ่งผู้ศึกษาคาดว่าจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการนำไปเป็นแนวทางในการออกกฎหมายเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของพนักงานราชการ และอาจจะมีประโยชน์ในการปรับใช้เป็นแนวทางในการเจรจาต่อรองของเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่นด้วย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กมลชัย รัตนสกาววงศ์. กฎหมายลำดับรองของประเทศไทย. วารสารกฎหมายปกครอง ๑๔,๓ (๒๕๓๘) : ๑๖-๒๐.

กระมล ทองธรรมชาติ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว.ข้าราชการไทย:ความสำนึกและอุดมการณ์.พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๗.

กุลพล พลวัน. การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย. รวมบทความ ๘๐ ปี ศาตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๒๕๓๕.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. การจำกัดสิทธิและเสรีภาพ. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ๓, ๙ (๒๕๔๔) : ๑๑-๑๘.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๗.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๗.

เกษมสันต์ วิลาวรรณ. กฎหมายแรงงานในรัฐวิสาหกิจ. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๙.

เกษมสันต์ วิลาวรรณ . คำอธิบายกฎหมายแรงงาน.พิมพ์ครั้งที่ ๑๓. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๑.

เกษมสันต์ วิลาวรรณ . หลักการ กฎหมาย และการบริหาร แรงงานสัมพันธ์. พิมพ์ครั้งที่ ๑๒. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๓.

จรัญ โฆษณานันท์. รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ “จากศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” สู่ “ธัมมิกสิทธิมนุษยชน”. กรุงเทพฯ : นิติธรรม, ๒๕๔๔.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพ : วิญญูชน, ๒๕๕๑.

ณัฐกร วิทิตานนท์.หลักรัฐธรรมนูญเบื้องต้น. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๓.

ถาวร เกียรติทับทิว. สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญในความเป็นจริงและในทางปฏิบัติ. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ. ๒,๔ (๒๕๔๓) : ๑๘-๒๕

ธีระ สุธีวรางกูร.การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรอง. วารสารนิติศาสตร์ ๒๙,๔ (๒๕๔๒) : ๕๗๙-๕๙๑

นันทวัฒน์ บรมมานันท์.หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ.กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๒.

นิคม จันทรวิทุร. ประเทศไทยกับประมวลกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๑.

บรรเจิด สิงคเนติ.สิทธิขั้นพื้นฐานทางสังคม. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ๓,๙ (๒๕๔๔) : ๕๑-๖๐

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๒

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชนเล่ม ๑ วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ . กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๘.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชนเล่ม ๒ การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๘.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชนเล่ม ๓ ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๓๘.

ไพโรจน์ ภัทรนรากุล. ใน รายงานการวิจัย เรื่อง ความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม : ศึกษากลุ่มวิชาชีพข้าราชการและเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ. สำนักงานข้าราชการพลเรือน, ๒๕๔๗.

มานิตย์ จุมปา. คำอธิบายกฎหมายปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ.๒๕๔๕). กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๕.

รุ่ง แก้วแดง. รีเอ็นจิเนียริ่งระบบราชการไทย: ข้อคิดจากประสบการณ์การบริหาร.พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, ๒๕๓๘.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๓๘.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. เงื่อนไขในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน: "มาตร" ในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย. วารสารนิติศาสตร์ ๓๐,๒ (๒๕๔๓) : ๑๘๕-๑๘๗

วิษณุ เครืองาม.กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : นิติบรรณาการ, ๒๕๓๐.

ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล.หลักและวิธีปฏิบัติในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในกรณีที่มีบทบัญญัติว่า "ทั้งนี้ เป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ".กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๘.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายรัฐธรรมนูญ หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๘.

สมคิด เลิศไพฑูรย์.หลักความเสมอภาค. วารสารนิติศาสตร์ ๓๐,๒ (๒๕๔๓) : ๓๓-๔๐.

สมชาย สุขสิริเสรีกุล.การปรับตัวของข้าราชการในระบบราชการไทยปัจจุบัน:รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์. กรุงเทพฯ : สถาบันทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๙.

สมยศ เชื้อไทย.หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๑.

สุดาศิริ วศวงศ์. คำอธิบายแรงงานสัมพันธ์. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, ๒๕๕๓.

สุรพงษ์ มาลี, สายศานดิ์ ศิริวัฒนะ. ข้าราชการกับเสรีภาพในการรวมกลุ่ม. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, ๒๕๕๒.

สุรพันธ์ อรัญนารถ. ก.พ. กฎหมาย กฎก.พ. ข้อบังคับ ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรี และมติก.พ. ที่เกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือน. กรุงเทพฯ : นิติธรรม, ๒๕๔๒.

อุดม รัฐอมฤต นพนิธิ สุริยะ และ บรรเจิด สิงคะเนติ. การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือการใช้สิทธิและเสรีภาพบุคคลตามมาตรา ๒๘. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๔๔.

อมร รักษาสัตย์. รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน พร้อมบทวิจารณ์. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๐.

อุสาห์ โกมลปาณิก และวีระ โลจายะ. เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน หน่วยที่ ๘-๑๕. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๓.

ภาษาอังกฤษ

Bemard Germigon. ILO Convention No.๙๘ : An Instrument still topical ๕๐ years after its adoption...p ๒๙ retreived on ๒๔ April ๒๐๐๙.

Betty W.Justice. Unions. Workers and the law. Washington.D.C:The Bureau of National Affairs,Ins. ๑๙๘๔

Jo Keen.Senior. Organizer of Australralian Council of Trade Union. ๒๑st April ๒๐๐๙.

Osborne M.Reynolds.Jr. Handbook of Local Government Law. ๒ ed.Minnessota:West Group ๒๐๐๑.

Richard Keamey. Labor Relations in the public Sector.CRC Press. ๔th edition. New York. ๒๐๐๙

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

เกิดที่จังหวัดภูเก็ต สำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษาจากโรงเรียนอนุบาลภูเก็ต ระดับมัธยมศึกษาจากโรงเรียนสตรีภูเก็ต ระดับปริญญาตรีนิติศาสตรบัณฑิตจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ผ่านการฝึกอบรมวิชาว่าความแห่งสภาทนายความ และเนติบัณฑิตไทยจากสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ปัจจุบันรับราชการตำแหน่งนิติกรชำนาญการที่สำนักสืบสวนและกรมสรรพากร