

แนวทางกฎหมายเพื่อรองรับสิทธิในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของ
รัฐให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ
ฉบับที่ 87 และ 98

Legal Prospects for the Right to Organize State Officials and Employees
According to International Labour
Organization Convention No. 87 and No. 98

มลวรรณ สร้อยมะลิลา^{*}
Mollawat Soymalila

บทคัดย่อ

ในปัจจุบันโลกเราได้มีการพัฒนาในหลายด้าน โดยเฉพาะด้านมาตรฐานแรงงานที่มีการพัฒนากฎหมายเพื่อให้เกิดการคุ้มครองสิทธิต่างๆ รวมถึงสิทธิในการรวมตัวและการเจรจาต่อรองตามอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 และ 98 ซึ่งประเทศที่ให้สัตยาบันและเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกองค์การแรงงานระหว่างประเทศจะต้องถือปฏิบัติตาม ในส่วนประเทศไทยนั้นได้เข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกแต่ไม่ได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาทั้ง 2 ฉบับ แต่ประเทศไทยก็นำหลักการตามอนุสัญญาดังกล่าว มาพัฒนากฎหมาย ภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจเพื่อให้เกิดความสอดคล้อง ทั้งนี้การพัฒนากฎหมายดังกล่าวไม่ได้ครอบคลุมถึงข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่อย่างใด เนื่องจากแนวคิดที่ว่าข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ใช่ผู้ใช้แรงงานหรือลูกจ้าง

จากการศึกษากฎหมายประเทศต่างๆ จะเห็นว่า ได้มีการรองรับในเรื่องการรวมตัวเพื่อการเจรจาต่อรองตามบริบทต่างๆบนพื้นฐานที่มีความแตกต่างกันออกไป จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกแต่ไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาดังกล่าว เนื่องจากหากให้สัตยาบันแล้วสิทธิดังกล่าวจะต้องครอบคลุมถึงข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย ซึ่งยังไม่มีกฎหมายภายในรองรับแต่อย่างใด ดังนั้นเพื่อให้เกิดความพร้อมในกรณีที่ประเทศไทยจะให้สัตยาบันในอนาคตควรมีแนวทางในการออกกฎหมายมารองรับสิทธิการรวมตัวและเจรจาต่อรองของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อไป

คำสำคัญ: อนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ การรวมตัว เจรจาต่อรอง

^{*} School of Law, Mae FahLuang University, Chiang Rai, Corresponding author
E-mail: mollawat@gmail.com

Abstract

In this present day, there has been a variety of developments, particularly in labor standard, whose law has been improved to protect rights including association right and bargaining right according to International Labor Convention, Volume 87 and 98. Many countries which ratified and joined as a member of International Labor Organization are committed to comply with such convention. For Thailand, it joined as a member but ratified both conventions. On the other hand, Thailand adopted its principles to develop private and state enterprise laws to promote consistency. However, developing such law does not cover the parts of government personnel and officers since it is generally perceived that the government personnel and officers are no labor or employee.

From the study of international law of different countries, it is obvious that there is no recognition on association for bargaining based on different contexts. In Thailand, it found that the country has joined as a member but ratified such conventions since those right must cover the government personnel and officers if ratification is made. However, there is no law on this regard. Therefore, to create preparedness in an event that Thailand would give ratification in the future, there should be a guideline to enact a law focusing on association right and bargaining right of the government personnel and officers.

Key words: International Labor Convention, Association, Bargaining

1. ที่มาและความสำคัญของปัญหา

แนวคิดดั้งเดิมในระบบราชการไทย ข้าราชการมีสถานะเป็นผู้รับใช้แผ่นดิน ต้องมีความซื่อสัตย์และจงรักภักดีต่อแผ่นดิน (กระมล ทองธรรมชาติ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2539: หน้า 42-43) และเป็นกลไกสำคัญของฝ่ายบริหารในการปฏิบัติภารกิจของรัฐเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อให้ประชาชนได้รับความปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สิน และเสรีภาพ แม้ภารกิจของรัฐอาจเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ แต่สำหรับภารกิจที่สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนมีความจำเป็นต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องตลอดมา จากหลักการที่กำหนดให้ข้าราชการเป็นกลไกของรัฐหรือฝ่ายบริหาร มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ นอกจากนั้นแนวคิดและมุมมองเฉพาะเกี่ยวกับสหภาพแรงงาน ซึ่งมักจะถูกมองในแง่ลบ ไม่ว่าจะเป็นการรวมตัวเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ผลกระทบต่อความมั่นคง เศรษฐกิจ และด้านอื่นๆ ของประเทศ อีกทั้งข้าราชการเป็นผู้ประกอบอาชีพที่ลักษณะของการทำงานแตกต่างจากภาคเอกชนและภาครัฐวิสาหกิจ หรือมุมมองว่าข้าราชการเป็นอาชีพที่ถือว่ามีการเสียสละสิทธิและเสรีภาพพื้นฐานบางประการ เช่น สิทธิในการรวมกลุ่ม การเจรจาต่อรอง และการนัดหยุดงาน เป็นต้น

เสรีภาพในการรวมกลุ่มในประเทศนั้น มีการยอมรับในภาคเอกชนและภาครัฐวิสาหกิจที่กฎหมายยินยอมให้มีสิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงานเป็นองค์กรตัวแทนของแรงงาน เพื่อเจรจาต่อรองกับนายจ้างได้ ดังนั้น หลักเสรีภาพในการรวมตัวเป็นสมาคม (Freedom of Association) จึงเป็นหลักสำคัญที่นำไปสู่ความเป็นธรรมทางสถานะที่แตกต่างกันของนายจ้างและลูกจ้าง และมีบทบาทสำคัญอย่างมากในการดำเนินกิจกรรมขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ อันเป็นหลักที่สนับสนุนการใช้โครงสร้างไตรภาคี (Tripartite Structure) ในระบบแรงงานสัมพันธ์ ที่ประกอบไปด้วยตัวแทนจากภาครัฐ ตัวแทนจากฝ่ายนายจ้างและตัวแทนจากฝ่ายลูกจ้าง เข้ามาร่วมเจรจาต่อรองแก้ไขปัญหาดังกล่าวร่วมกัน ซึ่งการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นไม่ได้เลยหากตัวแทนของลูกจ้างไม่ได้เกิดจากการรับรองให้เกิดกลุ่มองค์กรที่มีอิสระในการจัดตั้งให้เป็นตัวแทนในการเจรจาต่อรองในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวไม่เกิด ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้

ยกตัวอย่างในประเทศไทย ก็มีการยอมรับในภาคเอกชนและภาครัฐวิสาหกิจที่ได้มีการบังคับใช้กฎหมาย ดังจะเห็นได้จากการมีพระราชบัญญัติฉบับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน เช่น พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518 ขึ้นรับรองสิทธิลูกจ้างในภาคเอกชน และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.2543 เพื่อรับรองสิทธิลูกจ้างในภาครัฐวิสาหกิจ

โดยความสำคัญของการรวมตัวเป็นองค์กรทางแรงงานนั้น เป็นไปเพื่อสร้างอำนาจในการเจรจาต่อรองร่วม มีสภาพการจ้างงานที่ดีขึ้นและเป็นการรักษาสันติภาพประโยชน์ทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง จึงทำให้การเจรจานั้น ไม่เกิดความแตกต่างระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง และจะได้นำไปสู่ความเข้าใจอันดีระหว่างกัน ดังนั้นการสนับสนุนให้เกิดการรวมกลุ่มในด้านแรงงาน ถือได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญอย่างสูงเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกัน

แต่สำหรับแรงงานในภาครัฐ โดยเฉพาะข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ นอกจากอดีตรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 3 สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ส่วนที่ 11 เสรีภาพในการชุมนุมและสมาคม มาตรา 64 วรรคสอง ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเสรีภาพ ในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ.2551 ที่ได้บัญญัติเป็นหลักการกว้างๆ เพื่อรองรับสิทธิดังกล่าว

ดังนั้นการรวมกลุ่มของข้าราชการที่เป็นไปในรูปของการจัดตั้งสมาคมในลักษณะต่างๆ อาทิเช่น สมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย สมาคมข้าราชการอาวุโส เป็นต้น ซึ่งล้วนแต่เป็นการจัดตั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่มีได้มีวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายที่จะเป็นองค์กรตัวแทนเพื่อดูแลผลประโยชน์และสิทธิเกี่ยวกับการทำงาน of ข้าราชการ จึงไม่อาจดำเนินการยื่นข้อเรียกร้องหรือเจรจาต่อรองได้ ในขณะที่ความเป็นจริงทางสังคมการแทรกแซงทางการเมืองในระบบราชการมีมาโดยตลอดไม่ว่าจะเป็นการโยกย้ายข้าราชการตำแหน่งระดับสำคัญ หรือการโยกย้ายข้าราชการที่ไม่สามารถตอบสนองนโยบายของรัฐ ซึ่งไม่มีกฎหมายใดกำหนดมาตรการป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาเอาไว้ ประกอบกับในระยะหลัง มีข้าราชการประจำถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย เนื่องมาจากการปฏิบัติงานตามหน้าที่และนโยบายของฝ่ายการเมืองซึ่งถูกกล่าวหาว่า

เป็นการทุจริตและประพฤติมิชอบ (สำนักงานข้าราชการพลเรือน, 2552) อันเป็นที่มาและแนวคิดเกี่ยวกับการรวมกลุ่มกันของข้าราชการมีการหยิบยกขึ้นมาพิจารณา โดยตั้งอยู่บนเหตุผลคือ ผู้บังคับบัญชาระดับสูง กลั่นแกล้ง ถูกโยกย้ายโดยไม่เป็นธรรม จึงสมควรให้ข้าราชการมีสิทธิรวมกลุ่มกันเพื่อถ่วงดุลให้เกิดความเป็นธรรม และเพื่อสร้างกฎหมายรองรับการกลุ่มให้มีความเข้มแข็งและมีบทบาทที่เหมาะสม (รายงานการประชุมสภาาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 26/2550)

ทั้งนี้เหตุผลที่สำคัญในการรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรองของการรวมตัวของข้าราชการ (และเจ้าหน้าที่ของรัฐ) เป็นสิทธิมนุษยชน พื้นฐานของการเป็นมนุษย์ทุกคนที่ได้รองรับไว้โดยตราสารระหว่างประเทศที่สำคัญ เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง รวมทั้งอนุสัญญาหลักขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO core conventions) เป็นต้น โดยรัฐไม่อาจเลือกปฏิบัติเพียงเพราะสถานะแห่งการเป็นข้าราชการได้ (รายงานการประชุมสภาาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 1 ถึง ครั้งที่ 26 พ.ศ.2550 เล่ม 2 หน้า 1606-1618)

ซึ่งจากหลักการรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว นั้น จึงเป็นที่มาของหลักการมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ซึ่งได้บัญญัติว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ และต้องไม่มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง โดยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการรวมกลุ่มนั้น ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา” ต่อมาเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงมีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยมาตรา 43 บัญญัติให้ข้าราชการพลเรือนสามัญมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มตามรัฐธรรมนูญ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา (บทนำบทสัมภาษณ์ ความเห็นทางวิชาการเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ จุลนิติ. (มกราคม-กุมภาพันธ์), 2553: หน้า 2.) ซึ่งครอบคลุมเฉพาะข้าราชการพลเรือนสามัญที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับนี้ ตามคำนิยามในมาตรา 4 เท่านั้น และปัจจุบันก็ยังอยู่ระหว่างการจัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ยังมีได้ออกมาเป็นกฎหมายบังคับใช้แต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับสิทธิการรวมตัวโดยตรง เช่น พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.2543 พบว่าข้าราชการยังไม่มีสิทธิในการรวมตัวจัดตั้งสหภาพแรงงานและใช้สิทธิเกี่ยวเนื่องได้ และการออกกฎหมายเพื่อรองรับสิทธิในการรวมตัวของข้าราชการในทางรูปธรรม ยังเป็นประเด็นใหม่สำหรับสังคมไทย ทั้งนี้ประเทศไทยยังคงไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 แต่อย่างใด นอกจากการเรียกร้องจากสังคมระหว่างประเทศแล้ว ประเทศไทยยังได้รับการเรียกร้องจากองค์กรทางแรงงานภายในประเทศอีกด้วย โดยเฉพาะในฉบับที่ 87 แรงงานในภาคเอกชนได้เรียกร้องให้ประเทศไทยรับลงนาม ทั้งนี้เห็นว่าการศึกษาในครั้งนี้น่าจะศึกษาตัวกฎหมายภายในประเทศที่เกี่ยวข้องและกฎหมายต่างประเทศที่ได้มีผลบังคับใช้ ตลอดจนอนุสัญญาฉบับที่ 87

และฉบับที่ 98 ภายใต้กรอบความคิดเห็นขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศซึ่งภายใต้กรอบกฎหมายระหว่างประเทศ ประเทศไทยเป็นสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization: ILO)

ซึ่งปัจจุบันอยู่ระหว่างการเตรียมความพร้อมที่จะให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO เพิ่มเติมอีกสองฉบับ กล่าวคือ อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว (ILO Convention No. 87 concerning the Freedom of Association and Protection of the Right to Organize 1948) และอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง (ILO Convention No. 98 concerning the Application of the Principles of the Right to Organize and to Bargain Collectively 1949) ซึ่งหากมีการให้สัตยาบันอนุสัญญาดังกล่าว พันธกรณีที่สำคัญคือจะต้องมีการอนุรักษ์การทั้งในทางเนื้อหาสาระและการปฏิบัติที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของอนุสัญญา การให้สิทธิข้าราชการรวมทั้งบุคลากรภาครัฐมีสิทธิในการรวมกลุ่มรวมตัว การเจรจาต่อรองร่วม รวมทั้งการนัดหยุดงาน ภายใต้หลักเกณฑ์ที่เหมาะสมและเป็นธรรม จึงเป็นอีกหนึ่งบทที่ประเทศไทยจำเป็นต้องเรียนรู้และดำเนินการภายใต้เสรีภาพในการรวมกลุ่มและความเท่าเทียมกันภายใต้การคุ้มครองของกฎหมาย เช่นเดียวกันกับเสรีภาพในการรวมกลุ่มในภาคเอกชนและภาครัฐวิสาหกิจของไทยโดยมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มจัดตั้งสหภาพแรงงานข้าราชการในต่างประเทศ สิทธิในการรวมกลุ่มจัดตั้งสหภาพแรงงานข้าราชการในประเทศไทยย่อมเป็นองค์กรที่จะมีบทบาทอย่างมากที่จะพัฒนาและส่งเสริมการเปลี่ยนแปลง ทั้งในแง่การปกครองตามระบอบประชาธิปไตยที่มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ และการบริหารงานในระบอบราชการที่จะต้องมีการปรับเปลี่ยนให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาถึง หลักเกณฑ์ เสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ (ILO Convention No. 87, No.98) และกฎหมายในกลุ่มประเทศต่างๆ (กลุ่มประเทศทวีปอเมริกา ทวีปยุโรป และทวีปเอเชีย)

2.2 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ ความเหมาะสม ในการออกกฎหมายเพื่อรองรับแนวทางความเป็นไปได้ที่จะออกกฎหมายในเรื่องของเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2.3 เพื่อทราบและเข้าใจแนวทางการออกกฎหมายของไทย ในการรองรับเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่สอดคล้องกับ ILO Convention No.87, No.98

3. วิธีการศึกษา

การศึกษานี้ จะใช้วิธีการวิเคราะห์/วิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive Research) โดยการศึกษาข้อมูลจากการศึกษาค้นคว้าและวิจัยเอกสาร จากตัวบทกฎหมาย กฎระเบียบ เอกสาร ตำรา บทความวิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย และสิ่งพิมพ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศโดยจำกัด

ขอบเขตเฉพาะเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและสิทธิซึ่งอยู่ภายใต้เสรีภาพดังกล่าว ในเรื่องการรวมตัวเป็นองค์กรแรงงาน การเจรจาต่อรอง และการนัดหยุดงาน

4. ผลการศึกษา

การศึกษาถึงหลักเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีศึกษาเกี่ยวกับแนวทางการออกกฎหมายเพื่อรองรับเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น รวมถึงมาตรฐานที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายระหว่างประเทศ ได้แก่ ILO Convention No. 87 และ 98 เพื่อนำมาเป็นตัวอย่างพิจารณาสาระสำคัญอันเป็นแนวทางการแก้ไขกฎหมายภายในประเทศที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับการศึกษาผ่านตัวอย่างกฎหมายและการปฏิบัติของประเทศต่างๆ จากการศึกษาพิจารณาจากอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 และการศึกษา ตัวอย่างจากกฎหมายต่างประเทศ เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศไทยแล้วพบว่า ยังไม่เกิดความสอดคล้องกับอนุสัญญาดังกล่าว อีกทั้งในสังคมปัจจุบันมีการเร่งรัดจากทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นในประเทศ และระหว่างประเทศ ในการให้ประเทศไทยร่วมให้สัตยาบันอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 อีกทั้งกฎหมายในประเทศไทยที่มีความสอดคล้องกับอนุสัญญาดังกล่าวก็ยังไม่ครอบคลุมถึงข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้นหากไม่มีความพร้อมทางด้านกฎหมาย เพื่อรองรับย่อมนำไปสู่ความรับผิดชอบระหว่างประเทศได้ หากภายหลังประเทศไทยได้ให้สัตยาบันทั้งนี้ควรมีแนวทางในการออกกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องถึงอนุสัญญาไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา และเป็นกฎหมายกลางในการกำหนดหลักการพื้นฐานทั่วไปในการรองรับสิทธิการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในภาพรวม ซึ่งน่าจะเป็นทางเลือกที่เหมาะสม และก่อให้เกิดสิทธิประโยชน์แก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยรวม

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิการรวมตัวของข้าราชการตามกฎหมายระหว่างประเทศ

สิทธิในการรวมตัวภายใต้หลักเสรีภาพในการรวมตัวเป็นสมาคม (Freedom of Association) ในระดับระหว่างประเทศได้มีการบัญญัติรองรับไว้ตามกฎหมายระหว่างประเทศในรูปแบบกฎหมายสนธิสัญญา (treaty) (Article 2 (a) ของ Vienna Convention on the Law of Treaties 1969) หลายฉบับ รวมทั้งตามอนุสัญญา (convention) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (the International Labor Organization: ILO) โดยเฉพาะอนุสัญญาขั้นพื้นฐานหรืออนุสัญญาหลัก (fundamental conventions or core conventions) ฉบับที่ 87 และ 98 อันมีหลักการสำคัญที่ยืนยันถึงเสรีภาพของการรวมตัวของผู้ใช้แรงงาน และถือเป็นมาตรฐานขั้นต่ำระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิการรวมตัวเป็นองค์กรแรงงานในรูปแบบต่าง การเจรจาต่อรองร่วม รวมทั้งการนัดหยุดงาน ที่ทุกประเทศไม่ว่าจะเป็นภาคี (ประเทศที่ให้สัตยาบัน) อนุสัญญาหรือไม่ก็ตามต้องพึงปฏิบัติตาม

ความสำคัญของการรวมตัวเป็นสมาคมตามอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98

เมื่อศึกษาอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 จะเห็นได้ว่าเป็นหลักที่นำไปสู่ความเป็นธรรมในทางสถานะที่แตกต่างกัน ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างและผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา อนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 นั้นเป็นสนธิสัญญาพหุภาคี มีสาระสำคัญให้สิทธิแก่ปัจเจกชนเป็นผู้รับประโยชน์ตามอนุสัญญา และได้กำหนดแนวปฏิบัติสำหรับรัฐในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามหลักเสรีภาพในการรวมตัวไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชนหรือภาครัฐ โดยรัฐสมาชิกจะผูกพันตามอนุสัญญาฉบับที่ 87 และ 98 ได้ก็ต่อเมื่อได้ให้สัตยาบัน (Ratification) ซึ่งการให้สัตยาบันในนั้นจะส่งผลให้รัฐสมาชิกมีหน้าที่ปฏิบัติให้เป็นไปตามอนุสัญญา ดังนั้นอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 จะมีผลผูกพันได้ก็ต่อเมื่อรัฐสมาชิกได้ให้สัตยาบันเท่านั้น (รุจิเลข ชุ่มเกษรกุลกิจ, 1948: หน้า 120)

4.1 การจัดทำและหลักเกณฑ์ของอนุสัญญาฉบับที่ 87

อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกันฉบับที่ 87 (The ILO Convention No. 87 concerning Freedom of Association and Protection of the Right to Organize 1948) สิ่งที่น่าสนใจคือองค์การแรงงานระหว่างประเทศเขียนประกาศไว้ในมาตรา 23 วรรค 4 ว่าด้วยปฏิญญาสากลของสิทธิมนุษยชนว่า "ทุกคนมีสิทธิที่จะจัดตั้งและเข้าร่วมกับสหภาพแรงงานในการปกป้องผลประโยชน์ของตน" และมีการรวมตัวกันมากขึ้นโดยใช้สิทธิที่กำหนดไว้ในมาตรา 20 ของปฏิญญาสากลที่ "สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและสมาคม" ซึ่งมีสาระสำคัญ เพื่อมุ่งให้คนงานและนายจ้างมีสิทธิในการรวมตัวโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ และสามารถใช้สิทธินี้ได้อย่างเสรีซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐตามข้อ 11 ของอนุสัญญาที่จะต้องหามาตรการที่จำเป็นและเหมาะสมเพื่อส่งเสริมและปกป้องผลประโยชน์ของตน ภายใต้หลักการรวมตัวที่สำคัญ ดังต่อไปนี้ (Bernard Gernigion, Alberto Otero and Horacio Guidopp. 5-17)

- 4.1.1 สิทธิในการจัดตั้งองค์กรผู้แทน
- 4.1.2 สิทธิในการดำเนินการขององค์กรแรงงาน
- 4.1.3 สิทธิในการนัดหยุดงาน

4.2 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิในการรวมตัวตามอนุสัญญาฉบับที่ 98

อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวกันและการร่วมเจรจาต่อรองร่วม (The ILO Convention No. 98 concerning the Application of the Principles of the Right to Organize and to Bargain Collectively 1949) เป็นอนุสัญญาที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักการเกี่ยวกับการรวมตัวและการเจรจาต่อรองร่วม ซึ่งใช้บังคับกับคนงานทุกประเภทเช่นเดียวกับ

อนุสัญญาฉบับที่ 87 แต่ไม่ใช้บังคับกับทหารตำรวจและข้าราชการในระดับบริหารตามข้อ 5 วรรคหนึ่งและข้อ 6 ของอนุสัญญา

อย่างไรก็ดี มาตรา 6 แห่งอนุสัญญาฉบับที่ 98 ก็ไม่ให้นำอนุสัญญามาใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหาร เจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วนจึงไม่ถูกคุ้มครองจากการกระทำที่เป็นการต่อต้านสหภาพแรงงาน และไม่มีบทบัญญัติเรื่องการเจรจาต่อรองที่บังคับใช้กับพวกตน ทำให้รัฐสามารถใช้บทบัญญัตินี้ดั่งกล่าวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนมากออกจากความคุ้มครองตามอนุสัญญา

เพราะฉะนั้น จึงต้องยึดพิจารณาจากอนุสัญญาฉบับที่ 87 เป็นหลัก ซึ่งบัญญัติรับรองสิทธิของสมาคมที่ตั้งขึ้น ว่ามีอิสระในการร่างข้อบังคับสมาคมของตน มีอิสระในการคัดเลือกกรรมการอิสระในการบริหารกิจการของตนอย่างเสรี โดยปราศจากการแทรกแซงทั้งของนายจ้างและฝ่ายรัฐ เว้นแต่ละเป็นการใช้สิทธิเป็นที่เป็นที่เดือดร้อนแก่ผู้อื่นหรือละเมิดกฎหมาย (ผลงานทางวิชาการด้านกฎหมายกระบวนการยุติธรรมระดับคณาจารย์ คณะนิติศาสตร์ โครงการสัมมนาทางวิชาการ เพื่อพัฒนาวิชาการด้านนิติศาสตร์และกระบวนการยุติธรรม, 2552: หน้า 79) และมุ่งในการคุ้มครองดังนี้

4.2.1 การคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว

4.2.2 การคุ้มครองสิทธิในการเจรจาต่อรองร่วม

จากการศึกษาในอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 และ ฉบับที่ 98 จะเห็นได้ว่ามีความสำคัญระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเป็นอย่างมาก ทั้งนี้มีหลายประเทศที่ได้ร่วมเข้าเป็นภาคีและ ได้ให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาระหว่างประเทศทั้งสองฉบับ โดยได้นำมาเป็นหลักในการปรับกฎหมายภายในประเทศของตนเองเช่น ประเทศอเมริกา ประเทศแคนาดา ประเทศฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น ประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศอินโดนีเซีย

4.3 ตัวอย่างหลักเกณฑ์ตามกฎหมายในกลุ่มประเทศต่างๆ

4.3.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกามีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายหลักที่รองรับสิทธิด้านแรงงานเป็นการทั่วไปในเรื่องต่างๆ รวมทั้งเสรีภาพในการรวมตัวและเจรจาต่อรองโดยปราศจากการแทรกแซงของรัฐ ทั้งแรงงานภาคเอกชนและแรงงานในภาครัฐ ตามที่รับรองไว้ภายใต้หลักการเกี่ยวกับ Right of Association ในรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 1 (first amendment)

แต่รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาไม่ได้กำหนดให้ต้องมีกฎหมายรับรองสิทธิเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ภาครัฐไว้เป็นการเฉพาะเจาะจง ก็มีกฎหมายกลางที่ใช้กับเจ้าหน้าที่ภาครัฐและลูกจ้างเป็นการทั่วไปตาม the Civil Service Reform Act of 1978 (CSRA) ในมาตรา 7101-7135 ของ Title VII หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า the Federal Service Labor-Management Relations Statute ซึ่งเป็นกฎหมายกลางเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐและรองรับสิทธิการรวมตัวไว้ดังนี้

- 1) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรวมตัวและการจัดตั้งองค์กร
- 2) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเจรจาต่อรองร่วมและการนัดหยุดงาน

อย่างไรก็ตาม สิทธิในการเจรจาต่อรองของข้าราชการ นอกจากจะมีบทบัญญัติของกฎหมายรองรับทางเทคนิคแล้ว ยังได้รับการยืนยันจาก the Supreme Court ในหลายๆ คดี เช่น *City of Yakima v. International Association of Firefighters and Yakima Police Patrolmens Association* ในปี 1991 โดยวินิจฉัยวางหลักไว้ว่า ระบบราชการได้พัฒนามาควบคู่กับการเจรจาต่อรองในภาคเอกชน การเจรจาต่อรองถือเป็นวิถีทางที่ดีที่สุด ในการแก้ปัญหาข้อพิพาทด้านแรงงานในสถานที่ทำงาน และในคดี *City of Bellevue v. PERC* ในปี 1992 (ศิริพล กุศลศิลป์บุद्धิ, 2546: หน้า 83 และ 84)

4.3.2 ประเทศแคนาดา

จากลักษณะการปกครองแบบสหพันธ์ของประเทศแคนาดา ประกอบด้วยมณฑลต่างๆ รวม 10 มณฑล (province) ที่ได้รับอำนาจจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญโดยตรง และ 3 เขตการปกครอง (territory) ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายของสหพันธรัฐ ซึ่งแต่ละมณฑลจะมี Premier หรือมุขมนตรี เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารและมีอำนาจโดยตรงในการควบคุมดูแลเขตการปกครอง โดยระบบสหพันธรัฐดังกล่าว ทำให้เกิดการแบ่งอำนาจบริหารระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลมณฑลต่างๆ กฎหมายของแคนาดาจึงขึ้นอยู่กับแต่ละมณฑล สำหรับกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐที่มีการให้เสรีภาพแก่ผู้ที่ทำงานในภาครัฐในการรวมตัวและการจัดตั้งสหภาพแรงงานก็ขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละมณฑลเช่นกัน ตัวอย่างของมณฑลที่มีกฎหมายรับรองสิทธิในเรื่องดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน คือ the Public Service Employee Relations Act ของ Alberta ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

- 1) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรวมตัว และการจัดตั้งองค์กร
- 2) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเจรจาต่อรองร่วมและการนัดหยุดงาน

อย่างไรก็ตาม PSERA มิได้กำหนดหน้าที่เกี่ยวกับการทำหน้าที่ผู้แทนที่เป็นธรรมของหน่วยงานเจรจาต่อรองเอาไว้ หน้าที่ดังกล่าวเป็นหน้าที่ตามกฎหมายทั่วไป (common law) ของสหภาพแรงงาน ซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจบังคับการของศาล ไม่ใช่อำนาจของคณะกรรมการชี้ขาด และคณะกรรมการก็มิได้มีอำนาจเหนือกรณีการนัดหยุดงาน การปิดงานและการผลงาน (picketing) ตลอดจนการนัดหยุดงานและการผลงานที่มีขอบด้วยกฎหมาย ซึ่งล้วนอยู่ภายใต้อำนาจของศาลทั้งสิ้น นอกจากนั้น ภายใต้ the Police Officers Collective Bargaining Act พนักงานตำรวจไม่อาจที่จะใช้สิทธินัดหยุดงาน ปิดงาน หรือการหลีกเลี่ยงกระบวนการชี้ขาด ซึ่งกรณีการนัดหยุดงานและปิดงานเป็นอำนาจของทั้งคณะกรรมการและศาล

4.3.3 ประเทศฝรั่งเศส

ภายใต้คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 (Declaration des droits de l'homme et du cityoyen) มาตรา 1 เป็นบทบัญญัติรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานในความเสมอภาคทางกฎหมาย และสวัสดิการที่ประชาชนต้องได้รับอย่างเท่าเทียมกัน อย่างไรก็ตามแนวคิดในเรื่องนี้สำหรับข้าราชการช่วง

ก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง จะยึดถือหลักความต่อเนื่องของการบริการสาธารณะเป็นสำคัญ ต่อมาเมื่อมีการออกรัฐบัญญัติฉบับลงวันที่ 1 กรกฎาคม 1901 อนุญาตให้ข้าราชการและลูกจ้างภาครัฐจัดตั้งสมาคมวิชาชีพ (Associations Professionelles) แต่ก็ยังไม่มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงานได้ ซึ่งในทางปฏิบัติปรากฏว่ามีข้าราชการได้รวมตัวกันจัดตั้งสหภาพแรงงานขึ้น แม้จะเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย (ศิริพล กุศลศิลป์บุฒิ, พันตำรวจตรี 2546: หน้า 79)

4.3.4 ประเทศญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นเป็นหนึ่งในหลายๆ ประเทศในเอเชียที่ยอมรับให้ข้าราชการมีสิทธิในการรวมตัวและเจรจาต่อรองได้ แต่ก็ไม่ได้ให้สิทธิในการนัดหยุดงาน เสรีภาพในการรวมตัวเพื่อจัดตั้งสหภาพแรงงานเริ่มขึ้นตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 หมวดที่ 3 ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่พลเมือง มาตรา 28 ซึ่งรองรับสิทธิในการรวมตัวจัดตั้งสหภาพแรงงานสิทธิในการเจรจาต่อรองร่วม แต่น่าสังเกตว่าตามกฎหมายเฉพาะไม่ว่าเป็น the Labor Relations Act 1946 หรือกฎหมายอื่นๆ นับแต่นั้นมา มิได้มีการบัญญัติรองรับเอาไว้เลย สิทธิในการรวมตัวของข้าราชการในทางปฏิบัติ ปรากฏตามคำพิพากษานอกจากรัฐธรรมนูญแล้ว สิทธิของข้าราชการในการรวมตัวกันจัดตั้งสหภาพแรงงาน ยังเป็นไปตามหลักการสากลขององค์การระหว่างประเทศ กล่าวคือญี่ปุ่นเป็นประเทศที่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 และ 98 ทำให้ข้าราชการญี่ปุ่นมีสิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงานได้

4.3.5 ประเทศฟิลิปปินส์

สิทธิในการรวมตัวของข้าราชการในประเทศฟิลิปปินส์โดยเนื้อหาแล้วมีการรับรองไว้ใน Bill of Right ของ Constitution of the Republic of the Philippines หมวด 3 มาตรา 8 รองรับสิทธิของประชาชนที่จะรวมตัวกันเป็นสหภาพ องค์กร หรือสมาคม โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย ทั้งนี้ไม่ว่าผู้ที่รัฐหรือเอกชนว่าจ้างก็ตาม และในหมวด 9-B มาตรา 2 กำหนดรับรองสิทธิในการรวมตัวกันของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ว่าเป็นสิทธิที่จะไม่ถูกปฏิเสธ ประกอบกับสิทธิตามหมวด 3 มาตรา 13 รับรองสิทธิของแรงงานเป็นการทั่วไปในการจัดการองค์กร การเจรจาต่อรอง รวมทั้งสิทธิในการนัดหยุดงาน การรวมตัวเป็นสหภาพหรือสมาคม ตลอดจนสิทธิในการออกหรือเลิกการเป็นสมาชิก แต่แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดเกี่ยวกับการนัดหยุดงานไว้ว่าเป็นสิทธิทั่วไปก็ตาม การรวมตัวดังกล่าวเจ้าหน้าที่ของรัฐกฎหมายไม่ได้ให้สิทธิในการรวมตัวอย่างกว้างขวางเทียบเท่าเอกชน โดยเฉพาะการจำกัดสิทธิเกี่ยวกับการนัดหยุดงาน ภายใต้ the Executive Order No.180 (EO 180) ลงวันที่ 1 มิถุนายน 1987

4.3.6 ประเทศอินโดนีเซีย

ประเทศอินโดนีเซียเป็นประเทศแรกในแถบเอเชียแปซิฟิกและประเทศแรกในกลุ่ม ASEAN ที่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาขั้นพื้นฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO core conventions) ครบถ้วนทั้ง 8 ฉบับ ซึ่ง ILO นับว่ามีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือรัฐบาลอินโดนีเซียในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในเรื่องสิทธิในการรวมตัวและ

การเจรจาต่อรองร่วม (Indah Budiarti, Freedom of Association for the Public Sector Employees in Indonesia: Challenges and Development ใน www.unionbook.org) อันเป็นจุดเริ่มต้นพัฒนาการของสิทธิในการรวมตัวและเข้าร่วมองค์กรแรงงานของข้าราชการและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ

จากการศึกษาพิจารณาอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 และ ฉบับที่ 98 ตลอดจนการศึกษากฎหมายจากต่างประเทศ เช่น ประเทศอเมริกา ประเทศแคนาดา ประเทศฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น ประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศอินโดนีเซียที่นำหลักการตามอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ ทั้งสองฉบับข้างต้นมาเป็นหลักในการปรับกฎหมายภายใน พบว่า ต่างมีกฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิการรวมกลุ่มของข้าราชการในบริบทต่างๆ บนพื้นฐานที่แตกต่างกันไว้อย่างชัดเจน ซึ่งเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศไทยแล้วพบว่า กฎหมายของประเทศไทย ยกตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2551 ที่ได้บัญญัติเป็นหลักการกว้างๆ เพื่อรองรับสิทธิดังกล่าว ในเรื่องของการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ก็ยังไม่มีความสอดคล้องกับอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 และ ฉบับที่ 98

4.4 ประโยชน์และความสำคัญในด้านต่างๆหากมีกฎหมายในการรองรับสิทธิในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กรณีดังกล่าวพบว่า สิทธิในการรวมกลุ่มจัดตั้งสหภาพแรงงานข้าราชการในประเทศไทยย่อมเป็นองค์กรที่จะมีบทบาทอย่างมากที่จะพัฒนาและส่งเสริมการเปลี่ยนแปลง ทั้งในแง่การปกครองตามระบอบประชาธิปไตยที่มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ และการบริหารงานในระบบราชการที่จะต้องมีการปรับเปลี่ยนให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงต่อไป และย่อมก่อให้เกิดประโยชน์ที่สำคัญในด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้ (ศิริพล กุศลศิลป์วุฒิ, พันตำรวจตรี, 2546: หน้า 96 และ 97)

ประการแรก สหภาพแรงงานข้าราชการเป็นการส่งเสริมการปกครองในระบบเสรีประชาธิปไตยในระดับล่างให้มีการพัฒนา เนื่องจากการเปิดโอกาสให้ข้าราชการเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการบริหารราชการและการปกครองในรูปของการรวมกลุ่มที่เป็นระเบียบและมีพลัง อันจะนำไปซึ่งการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐเพื่อให้มีการบริหารราชการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เกิดความเป็นธรรมและประโยชน์แก่ทุกฝ่ายในสังคม

ประการที่สอง สหภาพแรงงานข้าราชการเป็นการส่งเสริมความเข้มแข็งให้กับรัฐธรรมนูญในบริบทที่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะสิทธิและเสรีภาพในการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของรัฐโดยไม่จำกัดอยู่เฉพาะแต่กลุ่มผู้บริหารระดับสูง

ประการที่สาม สหภาพแรงงานข้าราชการ ภายใต้อิทธิพลในการรวมกลุ่มและความเท่าเทียมกัน ภายใต้อำนาจการคุ้มครองของกฎหมาย จะสามารถคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของข้าราชการได้อย่างแท้จริงและเพียงพอ เนื่องจากเป็นองค์กรที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองป้องกันผลประโยชน์ในการประกอบอาชีพของตนเป็น

สำคัญ และก่อผลดีต่อประชาชนโดยรวมโดยการมีส่วนร่วมตรวจสอบการบริหารราชการเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น ซึ่งจะทำให้เกิดการยอมรับและความร่วมมือจากสังคมต่อไป

ประการที่สี่ สหภาพแรงงานข้าราชการจะเป็นกลไกที่สำคัญในการส่งเสริมระบบการบริหารงานบุคคลของระบบราชการมีประสิทธิภาพและความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น ทำให้บุคลากรมีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้สามารถรักษาบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ และมีคุณธรรมเข้ามาในระบบได้มากขึ้น อันส่งผลให้การบริหารงานภาครัฐบรรลุเป้าหมายตามนโยบายที่รัฐบาลกำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.5 หลักการสำคัญในการออกกฎหมายในการรองรับสิทธิในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ปัจจุบัน หากมีกฎหมายในการรองรับสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐและหากจะรวมไปถึงการให้มีสิทธิในการนัดหยุดงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยนั้น คงยังไม่สามารถทำได้ เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนเป็นสำคัญ ซึ่งจะเห็นได้จากแรงงานรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีสิทธิในการนัดหยุดงาน โดยกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจไม่กำหนดไว้ ดังนั้นจะเห็นว่าแนวคิดในเรื่องเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐก็เช่นเดียวกันกล่าวคือ ไม่ควรกำหนดให้สหภาพข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีสิทธิในการนัดหยุดงานได้อย่างไรก็ตาม หากมีผู้ที่พัฒนาแนวคิดในด้านนี้ เช่น การกำหนดขอบเขตเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ข้าราชการหรือเปิดกว้างให้ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐมีสิทธิในการนัดหยุดงานได้โดยมีขอบเขตโดยให้ถือเป็นแนวทางพัฒนาแนวคิดต่อไป ทั้งนี้หลักสำคัญข้อหนึ่งของการจัดทำบริการสาธารณะ คือ “หลักความต่อเนื่อง” เพราะการบริการสาธารณะหากทำ ๆ หยุด ๆ ประชาชนย่อมเกิดความไม่สะดวกเดือดร้อนและอาจเสียหายได้และหากมีกฎหมายรองรับในสิทธิในการนัดหยุดงานเกิดขึ้นผู้เขียนก็ยังไม่เห็นด้วยในส่วนในเรื่องของการนัดหยุดงานดังกล่าว เพราะต้องพิจารณาถึงความรับผิดชอบต่อหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่จำเป็นแก่ประชาชนและจิตสำนึกของการเป็นข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นหลัก

5. สรุป

การรวมกลุ่มสำหรับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความเป็นไปได้ ที่จะกระทำให้เกิดขึ้น แต่อาจจะต้องมีข้อจำกัดมากกว่าบุคลากรของทางภาคเอกชน โดยเฉพาะต้องไม่กระทบกระเทือนกับการให้บริการสาธารณะต่อประชาชน โดยต้องให้การคุ้มครองการบริการของประชาชนเป็นหลักเมื่อเปรียบเทียบกับลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจที่มีภารกิจในการให้บริการประชาชนเช่นกันดังนั้น ในส่วนของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมทำได้ หากพิจารณาในข้อจำกัดที่มี เช่น การนัดหยุดงานนั้นหากมีการรวมกลุ่มกันแล้วในส่วนในเรื่องการนัดหยุดงานนั้นอาจยังไม่สามารถทำได้เนื่องจากมีความกระทบกระเทือนถึงบริการสาธารณะแก่ประชาชน

จากการศึกษาอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 และ 98 และตัวอย่างกฎหมายในต่างประเทศ ในเบื้องต้นจำเป็นต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของรัฐ การบริการสาธารณะและผลประโยชน์ส่วนรวม

ของประชาชนเป็นหลัก เพราะการให้สิทธิเสรีภาพในการรวมตัวของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นจะกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์สำคัญในการศึกษาและหากมีการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวแล้ว อาจจะต้องมีการจดทะเบียนซึ่งรัฐจะต้องเข้ามากำกับดูแลอยู่ดี ซึ่งต่างจากอนุสัญญาขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 และ 98 ที่ได้ศึกษา เนื่องจากมีวัตถุประสงค์ชัดเจนในการปราศจากการแทรกแซงจากภาครัฐ โดยอนุสัญญาดังกล่าวประเทศไทยยังไม่ได้ให้สัตยาบัน อนุสัญญาทั้งสองฉบับ โดยมีเหตุผลที่ว่ารัฐยังคงต้องไปกำกับดูแล ทั้งนี้การศึกษากฎหมายในประเทศไทย ไม่ว่าจะป็นอดีตรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และกฎหมายเอกชนที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการรวมกลุ่มแบบกว้างๆ ซึ่งนำไปสู่ความเป็นไปได้ในการออกกฎหมายเฉพาะเพื่อมารองรับสิทธิดังกล่าว ดังนั้นความเป็นไปได้ในการออกกฎหมายควรเป็นการพัฒนาร่างพระราชกฤษฎีกาเดิมที่มีอยู่แล้วให้อยู่ในกรอบของอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือออกกฎหมายในเรื่องของสิทธิเสรีภาพในการรวมตัวของข้าราชการให้ชัดเจนและที่สอดคล้องกับ ILO Convention No.87, No.98 เพื่อข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะรวมกลุ่มเพื่อเรียกร้องสิทธิประโยชน์ใดๆ แล้ว จะได้กระทำโดยชอบตามกฎหมายโดยมีกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องออกมารองรับ เนื่องจากอนาคตต้องมีหลายแนวคิดมากยิ่งขึ้นในการที่จะพัฒนาและผลักดันให้ประเทศไทยลงนามให้สัตยาบันกับอนุสัญญาองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 และ 98 แน่นนอน และนอกเหนือจากการให้บริการสาธารณะและผลประโยชน์ของประชาชนและต้องคำนึงถึงประโยชน์โดยรวมของประเทศชาติโดยให้เกิดผลดีต่อประเทศชาติต่อไป

บรรณานุกรม

- เกษมสันต์ วิลาวรรณ. (2538). *กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ (พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518: หลักการ วิธีปฏิบัติ และแนวคำพิพากษาฎีกา*. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ.
- คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ. (2540). *สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พร้อมตารางเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ฉบับปรับปรุงความเห็น*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการฯ.
- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2550). *รัฐธรรมนูญฉบับเจตนารมณ์ประชาชน*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการ.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2547). *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ประยูร กาญจนดุล. (2533). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย.
- รุจิเรข ชุ่มเกสรกุลกิจ. (2545). *อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 ว่าด้วยเรื่องเสรีภาพ ในการรวมตัวเป็นสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้ง ค.ศ. 1948*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ มหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม. (2551). *เสรีภาพในการรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐ.วารสารวิชาการศาลปกครอง*. 8 (มกราคม-เมษายน), 125-146.
- วิจิตรา วิเชียรชม, จาดูร อภิชาติบุตร และเข็มทอง ต้นสกุลรุ่งเรือง. (2553). *เสรีภาพในการรวมกลุ่มของ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ*. *จุลนิติ*. 7(1). (มกราคม-กุมภาพันธ์), 1-2.
- ศิริพล กุศลศิลป์ภูฒิ. (2546). *สิทธิและเสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงานในระบบราชการไทย*. สารนิพนธ์นิติ ศาสตร์มหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- สรุปประเด็นและความเห็นในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ. (2550). *จุลนิติ*. 4(2). (มีนาคม-เมษายน), 8-9.
- Budiarti, I. (2011). Freedom of association for the public sector employees in Indonesia: Challenges and development. Retrieved April 24, 2009, from <https://unionism.wordpress.com/2011/02/23/freedom-of-association-for-the-public-sector-employees-in-indonesia-challenges-and-development/>
- Dawson, R. T. & Underwood, W. K. (1991). Overview of labor-management relations in air force. *Air Force Law Review Law*, 35, 2-3.

- Gernigon, B., Odero, A. & Guido, H. (2003). *Freedom of association in fundamental rights at work and international labor standards*. Geneva: International Labor Office.
- Gernigon, B. (2001). ILO convention No. 98: An instrument still topical 50 years after it's a doption. Retrieved April 24, 2009, From http://training.itsilo.org/ils/ils_freedom/training_materials/English/ILO_conventinon98.pdf
- Hodges-Aeberhard, J. & de Dios, A. O. (1987, September-October). Principles of the committee on freedom of association concerning strikes. *International Labour Review* (Geneva), 126(5), 543-563.
- International Labour Organization (ILO). (1947). *Freedom of association and industrial relations: Report VII*, International Labour Conference, 30th Session. Geneva: ILO.
- International Labour Organization (ILO).(1948). *Freedom of association and protection of the right to organise, Report VII*, International Labour Conference 31st Session. Geneva: ILO.
- International Labour Organization (ILO). (1950). *Record of proceedings: International Labour Conference, 33rd Session*. Geneva: ILO.
- International Labour Organization (ILO).(1970). *Record of proceedings, International Labour Conference, 54th Session*. Geneva: ILO.
- International Labour Organization (ILO). (1992). *Democratisation and the ILO: Report of the director-general (Part 1)*, International Labour Conference, 79th Session. Geneva: ILO.
- International Labour Organization (ILO). (1994). *Freedom of association and–collective bargaining*, ILC 81st, Report III (Part 4B). Geneva: ILO.
- International Labour Organization (ILO). (1996). *Freedom of association: Digest of decisions and principles of the freedom of association committee of the governing body of the ILO*, 4th ed. Geneva: ILO.

