

ข้าราชการพลเรือนสามัญกับกฎหมายแรงงาน



นางสาวปานทิพย์ พุกษาสลวิทย์

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2551

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CIVIL SERVANT AND LABOUR LAW



Miss Panthip Pruksacholavit

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
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 2008

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ข้าราชการพลเรือนสามัญกับกฎหมายแรงงาน

โดย

นางสาวปานทิพย์ พุกษาสลวิทย์

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

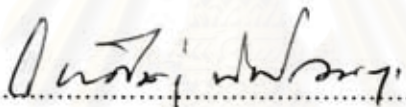
อาจารย์ที่ปรึกษา

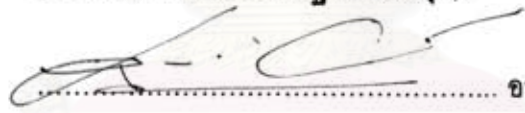
ศาสตราจารย์สุตาศิริ วดวงศ์


คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้แก่นักศึกษานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วน
หนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโท



..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ธิดาทันต์ เชื้อบุญชัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล)


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(ศาสตราจารย์สุตาศิริ วดวงศ์)


..... กรรมการ
(ศาสตราจารย์เกษมสันต์ วิลาวรรณ)


..... กรรมการ
(อาจารย์บุญปลุก ชายเกต)

ปานทิพย์ พุกชาลวิทย์ : ข้าราชการพลเรือนสามัญกับกฎหมายแรงงาน. (CIVIL SERVANT AND LABOUR LAW) อาจารย์ที่ปรึกษา : ศ.สุตาศิริ วดวงค์, 201 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งศึกษาถึงการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของข้าราชการพลเรือนสามัญ เปรียบเทียบกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างในภาคเอกชน ตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายเกี่ยวกับการแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งพบว่า สิทธิประโยชน์ในการทำงาน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการคุ้มครองการทำงาน ค่าตอบแทนการทำงาน สวัสดิการ และการเลิกจ้างที่ข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับการคุ้มครองอยู่ในปัจจุบันนั้น มีไม่น้อยไปกว่าที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 แต่สิทธิในการรวมกลุ่มของข้าราชการยังไม่ได้มีการปฏิบัติอย่างแท้จริง แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้ข้าราชการมีสิทธิในการรวมกลุ่ม แต่ก็ยังไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มไว้ จากการศึกษาเปรียบเทียบลหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 และแนวทางการรวมกลุ่มของข้าราชการในประเทศมาเลเซียและฟิลิปปินส์ จึงได้แนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการรวมกลุ่มที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ว่าควรกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญสามารถรวมกลุ่ม โดยใช้ชื่อว่า "สหภาพข้าราชการ" โดยไม่จำกัดจำนวน ข้าราชการในแต่ละสหภาพ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพของหน่วยงานราชการที่มีจำนวนตำแหน่งข้าราชการที่แตกต่างกัน แต่จะต้องกำหนดไว้ให้หนึ่งหน่วยงานมีเพียงหนึ่งสหภาพเท่านั้น ส่วนวัตถุประสงค์ของการตั้งสหภาพควรกำหนดไว้ให้ชัดเจน ว่าจัดตั้งเพื่อการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของข้าราชการ ทั้งนี้ ควรมีการกำหนดเงื่อนไขจำกัดสิทธิในการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อมิให้การรวมกลุ่มนั้นเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของข้าราชการมากกว่าผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมและประเทศชาติ โดยกำหนดเงื่อนไขจำกัดสิทธิข้าราชการพลเรือนสามัญในการนัดหยุดงานในกรณีที่จะเกิดผลกระทบต่อสาธารณะ และกำหนดเงื่อนไขจำกัดสิทธิในการเจรจาต่อรองในบางเรื่อง เช่น เรื่องเงินเดือน เป็นต้น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และระเบียบข้าราชการพลเรือนที่กำหนดให้การรวมกลุ่มนั้นจะต้องไม่กระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ นอกจากนี้ ควรมีการจัดตั้งองค์กรพิเศษเข้ามาช่วยเหลือข้าราชการพลเรือนสามัญในการปกป้องสิทธิประโยชน์ในเรื่องที่กำหนดไม่ให้ข้าราชการพลเรือนสามัญเจรจาต่อรองได้ดังเช่นประเทศมาเลเซีย เพื่อให้ข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์อย่างแท้จริง

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์..... ลายมือชื่อนิสิต.....ปานทิพย์ พุกชาลวิทย์.....
ปีการศึกษา.....2551..... ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

5086004134 : MAJOR LAWS

KEYWORDS : LABOUR LAW / CIVIL SERVANT / CIVIL SERVANT UNION

PANTHIP PRUKSACHOLAVIT: CIVIL SERVANT AND LABOUR LAW.

THESIS ADVISOR: PROF. SUDASIRI WASASONG, 201 pp.

This thesis mainly focuses on the protection of civil servants' benefits in comparison to the protection of private-sector employees' benefits under International Labour Organisation's Conventions, Labour Protection Act B.E 2541 and Labour Relation Act B.E. 2518. The research demonstrates that the civil servants' current benefits, regardless of their working protection, wages, welfare, facilities and termination, are not less than those prescribed in International Labour Organisation's Conventions, Labour Protection Act B.E 2541 and Labour Relation Act B.E. 2518. Nevertheless, the civil servants are still not able to exercise their rights to organise in practice due to the fact that the rules, procedures and conditions regarding the civil servants' rights to organise have not yet been prescribed under Thailand Constitution B.E. 2550 and Civil Servant Regulation Act B.E.2551. The comparative review of the rules, procedures and conditions under Labour Relation Act B.E. 2518, State Enterprise Labour Relation Act B.E. 2543, and common practices in Malaysia and the Philippines in relation to employees' rights to organise has suggested a course, in compliance with the Constitution B.E. 2550 and the Civil Servant Regulations B.E. 2551, towards which civil servants union law should shift. Specifically, government employees shall have the rights to organise, under the so-called "Civil Servants Union", without any limitations on the number of members in each and every union. However, the number of unions shall be limited to one per each public department. Furthermore, the objectives of the establishment of a union shall be precisely and solely specified as to protect the civil servants' benefits. Some restrictions on civil servants' rights to organise must be applied to limit any excessive benefits to civil servants as well as to ensure that the benefits of civilians and the country shall be of higher priority. Examples include the limitations on strikes, which could have deteriorating effects on public interests and on collective bargaining on certain sensitive issues such as salary raise. In short, civil servants' rights to organise must abide by the constitution and civil servant regulations and the action must not affect the efficiency of government personnel and the public service. In addition, a special organisation, as found in Malaysia, shall be established to complementarily protect civil servants in the areas that they are not allowed to negotiate.

Field of Study : Laws Student's Signature ปัทมทิพย์ นฤกษะชาลวณิช
 Academic Year : 2008 Advisor's Signature [Signature]

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์ได้ด้วยความสามารถอย่างเป็นทางการศาสตราจารย์ สุดาศิริ วศวงค์ ที่ได้สละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ โดยได้ให้แนวทางในการวิจัยและคำแนะนำอันมีค่ายิ่งในการเขียนวิทยานิพนธ์ ตลอดจนตรวจทานแก้ไขวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ โดยละเอียดด้วยความเต็มใจตั้งแต่แรกเริ่มจนกระทั่งเสร็จสมบูรณ์ จนทำให้ผู้เขียนสามารถเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้เสร็จสมบูรณ์ภายในเวลาที่ตั้งใจไว้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณและขอระลึกถึงคุณความดีและความเมตตาของท่านตลอดไป

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ที่ได้กรุณาสละเวลารับเป็นประธานสอบวิทยานิพนธ์ และได้มอบหนังสือต่างประเทศหายากจำนวนมากให้ผู้เขียนใช้ประกอบการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ด้วยความเมตตา ยิ่ง ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์เกษมสันต์ วิลาวรรณ ที่ได้กรุณาสละเวลารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ตลอดจนได้ให้โอกาสผู้เขียนเข้าร่วมฟังข้อคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิอันเป็นความรู้ทางวิชาการที่มีค่าและเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์บุญปลุก ชายเกตุ ที่ได้สละเวลารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และได้ให้คำแนะนำอันเป็นแนวทางที่สำคัญยิ่งในการเขียนวิทยานิพนธ์ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ทั้งนี้หากผลจากการศึกษาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาทางนิติศาสตร์ ผู้เขียนขอยกความดีทั้งหมดแด่ท่านศาสตราจารย์สุดาศิริ วศวงค์ และท่านคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่าน

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดาและมารดาของผู้เขียนที่ได้อบรมเลี้ยงดูเป็นอย่างดี ให้โอกาสทางการศึกษา และให้การสนับสนุนผู้เขียนในทุกๆ เรื่องด้วยความรักและความเข้าใจเสมอมา ตลอดจนคอยเป็นกำลังใจที่สำคัญที่สุด ให้ผู้เขียนสามารถก้าวผ่านทุกอุปสรรคมาได้สำเร็จ

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่ในคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ให้การช่วยเหลือในการดำเนินการ และสุดท้ายนี้ขอขอบคุณเพื่อน พี่ และน้องของผู้เขียน ที่คอยให้การช่วยเหลือและเป็นกำลังใจให้ผู้เขียนเสมอมา

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ	ช
บทที่ 1 : บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	6
1.3 ขอบเขตของการวิจัย.....	6
1.4 สมมติฐานของการวิจัย.....	6
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย.....	7
บทที่ 2 : การคุ้มครองการทำงานในระบบราชการ	9
2.1 แนวคิดของระบบราชการ	9
2.1.1 ระบบราชการตามแนวคิดทั่วไป	9
2.1.1.1 ความหมายและลักษณะเฉพาะของระบบราชการตามหลักทั่วไป	10
2.1.1.2 ระบบราชการในต่างประเทศ	12
2.1.2 แนวคิดของระบบราชการไทย	14
2.1.2.1 แนวคิดและวิวัฒนาการของระบบราชการไทย.....	14
2.1.2.2 ระบบราชการไทย.....	16
2.2 การคุ้มครองการทำงานตามหลักสากล	20
2.2.1 อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการคุ้มครองการ ทำงานทั่วไป.....	20
2.2.1.1 กำหนดเวลาทำงาน	20

2.2.1.2 กำหนดเวลาพัก.....	24
2.2.1.3 วันหยุด.....	24
2.2.1.4 วันลา	30
2.2.2 อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับเกี่ยวกับการคุ้มครอง ค่าตอบแทนในการทำงาน	34
2.2.2.1 ค่าจ้าง.....	34
2.2.2.2 ค่าล่วงเวลา.....	37
2.2.2.3 ค่าทำงานในวันหยุด	38
2.2.3 อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับสวัสดิการและความ ปลอดภัยในการทำงาน.....	38
2.2.4 อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการเลิกจ้าง	42
2.3 การคุ้มครองการทำงานตามกฎหมายไทย	44
2.3.1 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541	44
2.3.1.1 การคุ้มครองการทำงานทั่วไป.....	45
2.3.1.1.1 กำหนดเวลาทำงาน.....	45
2.3.1.1.2 กำหนดเวลาพัก	47
2.3.1.1.3 วันหยุด	49
2.3.1.1.4 วันลา.....	51
2.3.1.2 การคุ้มครองค่าตอบแทนแรงงาน	54
2.3.1.2.1 ค่าจ้าง	54
2.3.1.2.2 ค่าล่วงเวลา.....	57
2.3.1.2.3 ค่าทำงานในวันหยุด.....	58
2.3.1.3 สวัสดิการและความปลอดภัย	59
2.3.1.4 การเลิกจ้าง.....	63
2.3.2 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543	65
2.3.2.1 การคุ้มครองการทำงานทั่วไป.....	66
2.3.2.1.1 กำหนดเวลาทำงาน.....	67
2.3.2.1.2 กำหนดเวลาพัก	67
2.3.2.1.3 วันหยุด	68
2.3.2.1.4 วันลา.....	70

2.3.2.2 การคุ้มครองค่าตอบแทนแรงงาน	72
2.3.2.2.1 ค่าจ้าง	72
2.3.2.2.2 ค่าล่วงเวลา.....	73
2.3.2.2.3 ค่าทำงานในวันหยุด.....	75
2.3.2.3 สวัสดิการและความปลอดภัย	76
2.3.2.4 การเลิกจ้าง.....	78
2.4 การคุ้มครองการทำงานของข้าราชการไทย.....	80
2.4.1 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551	80
2.4.1.1 การคุ้มครองการทำงานของข้าราชการพลเรือน.....	81
2.4.1.1.1 กำหนดเวลาทำงาน.....	82
2.4.1.1.2 กำหนดเวลาพัก	82
2.4.1.1.3 วันหยุด	82
2.3.2.1.4 วันลา	84
2.4.1.2 การคุ้มครองค่าตอบแทนในการทำงานของข้าราชการพลเรือน.....	87
2.4.1.3 สวัสดิการและความปลอดภัยของข้าราชการพลเรือน.....	93
2.4.1.4 การเลิกจ้างข้าราชการพลเรือน.....	94
บทที่ 3 : การแรงงานสัมพันธ์ในระบบราชการ.....	108
3.1 การแรงงานสัมพันธ์ตามหลักสากล.....	108
3.1.1 อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการแรงงานสัมพันธ์.....	109
3.1.1.1 การรวมกลุ่มแรงงาน.....	109
3.1.1.2 การเจรจาต่อรอง	110
3.1.1.3 การรวมกลุ่มของข้าราชการ	112
3.2 การรวมกลุ่มของข้าราชการในต่างประเทศ.....	115
3.2.1 การรวมกลุ่มของข้าราชการในประเทศมาเลเซีย.....	115
3.2.1.1 แนวคิดในการรวมกลุ่มของข้าราชการ	118
3.2.1.2 กฎหมายเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของข้าราชการ.....	119
3.2.1.3 หลักเกณฑ์ในการรวมกลุ่มของข้าราชการ	121
3.2.1.4 วิธีการในการรวมกลุ่มของข้าราชการ.....	123
3.2.1.5 เงื่อนไขในการรวมกลุ่มของข้าราชการ	125

3.2.2 การรวมกลุ่มของข้าราชการในประเทศฟิลิปปินส์	126
3.2.2.1 แนวคิดในการรวมกลุ่มของข้าราชการ	128
3.2.2.2 กฎหมายเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของข้าราชการ.....	128
3.2.2.3 หลักเกณฑ์ในการรวมกลุ่มของข้าราชการ	131
3.2.2.4 วิธีการในการรวมกลุ่มของข้าราชการ.....	132
3.2.2.5 เงื่อนไขในการรวมกลุ่มของข้าราชการ	134
บทที่ 4 : การรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญในประเทศไทย.....	136
4.1 บทบัญญัติทั่วไปเกี่ยวกับการรวมกลุ่มแรงงานในประเทศไทย.....	136
4.1.1 การรวมกลุ่มตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518	137
4.1.1.1 วัตถุประสงค์ของการรวมกลุ่มตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์	138
4.1.1.2 ลักษณะและอำนาจหน้าที่ขององค์กรทางด้านแรงงานตามกฎหมาย แรงงานสัมพันธ์	140
4.1.2 การรวมกลุ่มตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543	146
4.1.2.1 วัตถุประสงค์ของการรวมกลุ่มตามกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์..	147
4.1.2.2 ลักษณะและอำนาจหน้าที่ขององค์กรทางด้านแรงงานตามกฎหมาย แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์.....	149
4.2 การรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญตามกฎหมาย.....	151
4.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550	152
4.2.2 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551	153
4.2.2.1 ประเภทของข้าราชการพลเรือนสามัญ.....	154
4.2.2.2 อำนาจหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนสามัญ	155
4.3 ปัญหาในการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญ.....	158
4.3.1 อุปสรรคในการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญในประเทศไทย.....	159
4.3.2 ปัญหาเกี่ยวกับภารกิจของรัฐและการบริการสาธารณะ	160
4.3.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับภารกิจของรัฐ	161
4.3.2.2 แนวคิดว่าด้วยการบริการสาธารณะ	163
4.3.2.2.1 เงื่อนไขเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ.....	164
4.3.2.2.2 หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ.....	165
4.4 แนวทางในการจัดให้มีการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ	167

4.4.1 หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญ.....	167
4.4.1.1 หลักเกณฑ์ในการรวมกลุ่ม	167
4.4.1.1.1 รูปแบบและการเรียกชื่อกลุ่ม	167
4.4.1.1.2 จำนวนกลุ่ม/องค์กร.....	170
4.4.1.1.3 วัตถุประสงค์ของการรวมกลุ่ม	173
4.4.1.2 วิธีการในรวมกลุ่มและการดำเนินงาน.....	175
4.4.1.3 เงื่อนไขในการรวมกลุ่ม.....	176
4.4.1.3.1 บทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบของกลุ่มและข้อจำกัด เกี่ยวกับประสิทธิภาพ ในการบริหารราชการแผ่นดิน และความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ	177
4.4.1.3.2 บทบาทของส่วนราชการและผู้บังคับบัญชาในการควบคุม	182
บทที่ 5 : บทสรุป และข้อเสนอแนะ	183
5.1 บทสรุป.....	183
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	187
รายการอ้างอิง.....	193
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	201

สารบัญญัตราจ

ตารางที่		หน้า
1	อัตราค่าจ้างขั้นต่ำในแต่ละพื้นที่	55
1	อัตราค่าจ้างขั้นต่ำในแต่ละพื้นที่ (ต่อ)	56
2	บัญชีเงินเดือนขั้นต่าขั้นสูงของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งประเภท บริหาร.....	88
3	บัญชีเงินเดือนขั้นต่าขั้นสูงของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งประเภท อำนวยการ	88
4	บัญชีเงินเดือนขั้นต่าขั้นสูงของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งประเภท วิชาการ	89
5	บัญชีเงินเดือนขั้นต่าขั้นสูงของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งประเภท ทั่วไป.....	89
6	บัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญ ประเภทบริหาร ...	89
7	บัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญ ประเภท อำนวยการ	89
8	บัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญ ประเภทวิชาการ..	90
9	บัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญ ประเภททั่วไป	90
10	เปรียบเทียบการคุ้มครองการทำงาน เรื่องกำหนดเวลาทำงาน	98
11	เปรียบเทียบการคุ้มครองการทำงาน เรื่องกำหนดเวลาพัก.....	99
12	เปรียบเทียบการคุ้มครองการทำงาน เรื่องวันหยุด	99
12	เปรียบเทียบการคุ้มครองการทำงาน เรื่องวันหยุด (ต่อ).....	100
13	เปรียบเทียบการคุ้มครองการทำงาน เรื่องวันลา	100
13	เปรียบเทียบการคุ้มครองการทำงาน เรื่องวันลา (ต่อ)	101
14	เปรียบเทียบการคุ้มครองค่าตอบแทนแรงงานประเภทค่าจ้าง	102
15	เปรียบเทียบการคุ้มครองค่าตอบแทนแรงงานประเภทค่าล่วงเวลา.....	102
15	เปรียบเทียบการคุ้มครองค่าตอบแทนแรงงานประเภทค่าล่วงเวลา (ต่อ)	103
16	เปรียบเทียบการคุ้มครองค่าตอบแทนแรงงานประเภทค่าทำงานในวันหยุด.....	103
17	เปรียบเทียบสวัสดิการและความปลอดภัยในการทำงาน.....	104
17	เปรียบเทียบสวัสดิการและความปลอดภัยในการทำงาน (ต่อ).....	105

ตารางที่		หน้า
18	เปรียบเทียบการเลิกจ้าง	106
19	จำนวนสมาชิกและสภาพแรงงานในประเทศมาเลเซีย	116
20	จำนวนสภาพแรงงานจำแนกตามประเภทของหน่วยงานในประเทศมาเลเซีย ปีพ.ศ. 2545 - 2551	117
21	จำนวนสภาพแรงงานจำแนกตามลักษณะของงานในประเทศมาเลเซีย ปีพ.ศ. 2545- 2551.....	117
22	องค์การแรงงานและข้อตกลงการเจรจาต่อรองร่วม	127
23	เปรียบเทียบรูปแบบการรวมกลุ่ม.....	170
24	เปรียบเทียบจำนวนกลุ่มขององค์กร.....	173
25	เปรียบเทียบวัตถุประสงค์ของการรวมกลุ่ม	174
26	เปรียบเทียบวิธีการในการรวมกลุ่ม	176
27	เปรียบเทียบบทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบของกลุ่มและข้อจำกัดเกี่ยวกับ ประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำ บริการสาธารณะ.....	181

สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
1	แผนภาพเปรียบเทียบจำนวนข้าราชการพลเรือน ไม่รวมข้าราชการตำรวจ, อัยการ, ตุลาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2545-2550	4
2	แผนภาพเปรียบเทียบจำนวนข้าราชการพลเรือนสามัญ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2546-2550	4
3	ประเภทของสหภาพแรงงานที่มีอยู่ในปัจจุบันของประเทศมาเลเซีย.....	122
4	โครงสร้างของสหภาพแรงงานระดับชาติ	123
5	แผนภาพแสดงกระบวนการจดทะเบียนสหภาพแรงงานข้าราชการ.....	133

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในระยะ 40 ปีที่ผ่านมา พบว่าการขยายตัวอย่างรวดเร็วของระบบราชการไทยมีลักษณะที่ค่อนข้างไร้ทิศทาง ความพยายามในการปฏิรูปอย่างจริงจังของรัฐบาลไม่ประสบความสำเร็จ ทำให้ระบบราชการที่ในอดีตเคยได้รับการยกย่องว่าเป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพ มีคุณภาพและประชาชนได้รับความพึงพอใจในการบริการนั้น บัดนี้ได้เปลี่ยนไป การพัฒนาในระบบราชการมีความล่าช้า ในขณะที่ระบบธุรกิจภาคเอกชนมีการเติบโตและพัฒนาอย่างรวดเร็ว ด้วยการแข่งขันและต้องการทำกำไร จึงทำให้การเจริญเติบโตของธุรกิจภาคเอกชนพัฒนาก้าวหน้าไปมากกว่าระบบราชการ¹ หนึ่งในปัญหาของระบบราชการคือ ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล การจัดอัตรากำลังไม่เหมาะสม ขาดความสมดุลระหว่างงานกับบุคลากร พฤติกรรมทางการบริหารราชการไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหาร เช่น ระบบราชการเป็นระบบการเล่นพรรคเล่นพวก ส่งผลให้ระบบการสรรหาบุคคลไม่มีประสิทธิภาพ ขาดหลักการประเมินผลเพื่อแต่งตั้ง โยกย้าย และพิจารณาความดีความชอบ และที่สำคัญที่สุด ข้าราชการได้ให้ความสำคัญกับผู้บังคับบัญชา มากกว่าตอบสนองความต้องการของประชาชน ผลที่ตามมาคือทำให้การปฏิบัติงานล่าช้าไม่ตอบสนองนโยบายของรัฐและความต้องการของประชาชน และปัญหาข้าราชการมีรายได้ไม่เพียงพอกับค่าครองชีพ ซึ่งทำให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวง หรือการมีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลหลายองค์กร ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคระหว่างข้าราชการด้วยกัน ฉะนั้นสิ่งที่พบก็คือขวัญและกำลังใจในการทำงานของข้าราชการค่อนข้างต่ำ² ซึ่งประเด็นนี้จะนำไปสู่การขาดเหตุจูงใจในการปฏิบัติงานตลอดจนขาดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ในการทำงานและนำไปสู่การขาดประสิทธิภาพในการทำงานของข้าราชการ

อย่างไรก็ตาม ปัญหาเหล่านี้ มิได้เป็นปัญหาทั้งหมดที่เกิดขึ้น ปัญหาที่สำคัญมากอีกปัญหาหนึ่งที่ทำให้ข้าราชการขาดประสิทธิภาพในการทำงานก็คือการที่ข้าราชการมิได้รับสิทธิประโยชน์ในเรื่องการเจรจาต่อรอง การแจ้งข้อเรียกร้อง และการรวมกลุ่มอย่างแท้จริง เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติที่ให้สิทธิเสรีภาพแก่ข้าราชการพลเรือนในการรวมกลุ่มเพื่อเรียกร้องหรือเจรจาได้ ทั้งนี้

¹ รุ่ง แก้วแดง, วิเคราะห์นโยบายระบบราชการไทย: ข้อเขียนจากประสบการณ์การบริหารงาน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2538), หน้า 45.

² ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองกับการบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: บรรณกิจ, 2523).

เป็นผลมาจากรากฐานของความเป็นข้าราชการ ซึ่งมีรากฐานมาจากความเป็น “ข้า” ของพระมหากษัตริย์ จึงมีสถานะไม่เหมือนกับลูกจ้างประเภทอื่นๆ โดยฐานะของข้าราชการพลเรือนก่อนตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ยังสับสนอยู่ระหว่าง “ข้าแผ่นดิน” กับ “ลูกจ้าง” ดังที่กรมพระจันทบุรีนฤนาถ นายกรัฐมนตรีพิจารณาระเบียบข้าราชการพลเรือนรับสั่งไว้ในชั้นพิจารณาของกรรมการคณะนี้ว่า “การร่างระเบียบข้าราชการพลเรือนนี้ อาศัยการตั้งหลักกำหนดฐานะของข้าราชการพลเรือนเป็นหัวใจ ตามระเบียบข้าราชการที่ดำเนินมาแล้วก็ดี พิจารณาให้ดูฐานะของข้าราชการพลเรือนนั้น กว้างขวางอยู่ในระหว่างเป็นข้าแผ่นดินที่ท่านใช้ กับลูกจ้างที่ได้รับเงินเดือนและเบี้ยบำนาญเป็นการตอบแทนงานการ เมื่อได้ตรวจตราระเบียบของชาวต่างประเทศ และได้สนทนากับที่ปรึกษาบางท่าน จึงเห็นว่าควรกำหนดฐานะของข้าราชการพลเรือนไว้อย่างที่ท่านกำหนดในประเทศอังกฤษ คือว่า ข้าราชการพลเรือน (Civil Servants) เป็นผู้ที่รัฐบาลเลือกสรรจากหมู่ผู้ได้รับความศึกษาสามัญไว้ใช้ในราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบตลอดชีวิต”³

เมื่อนำร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับนี้เข้าพิจารณาในที่ประชุมเสนาบดีสภา กรมพระจันทบุรีนฤนาถกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า “ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้เปลี่ยนฐานะข้าราชการเป็นลูกจ้าง”⁴ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงฐานะของข้าราชการพลเรือนจาก “ข้าแผ่นดิน” เป็น “ลูกจ้าง” นี้มีผลในทางหลักวิชาการ คือ เปลี่ยนสภาพการรับราชการจากที่เคยเป็น “หน้าที่” รับใช้บ้านเมืองมาเป็น “สิทธิ” ในการรับจ้างทำงานในราชการ ซึ่งสภาพที่มี “หน้าที่รับใช้” กับสภาพที่มี “สิทธิรับจ้าง” นี้จะมีความแตกต่างกันในการปฏิบัติราชการ กล่าวคือ ถ้าถือว่าข้าราชการเป็น “ข้าแผ่นดิน” ที่มีหน้าที่รับใช้บ้านเมือง ทางราชการก็มีสิทธิที่จะบังคับให้ข้าราชการอยู่ทำงานได้ จะหวังเหนี่ยวไม่ให้ลาออกจากราชการก็ได้ จะให้เงินเดือน บำเหน็จ บำนาญอย่างไรหรือไม่ให้เลยก็ได้ ล้วนเป็นสิทธิของทางราชการทั้งสิ้น ข้าราชการไม่มีสิทธิเรียกร้อง หรือปฏิเสธการบังคับของทางราชการ ข้าราชการมีเพียงแต่หน้าที่ที่จะต้องทำตามทางที่ราชการต้องการ ในทางกลับกัน ถ้าถือว่าข้าราชการเป็น “ลูกจ้าง” ที่สมควรเข้ารับราชการโดยมีค่าตอบแทนการทำงาน และมีบำเหน็จบำนาญให้เมื่อออกจากราชการ ทางราชการก็มีหน้าที่ที่จะต้องจ่ายเงินเดือนและบำเหน็จบำนาญให้แก่ข้าราชการตามที่กำหนดไว้ในระเบียบอันถือได้ว่าเป็นข้อตกลงการจ้าง ส่วนข้าราชการมีสิทธิที่จะลาออกจากราชการเมื่อใด

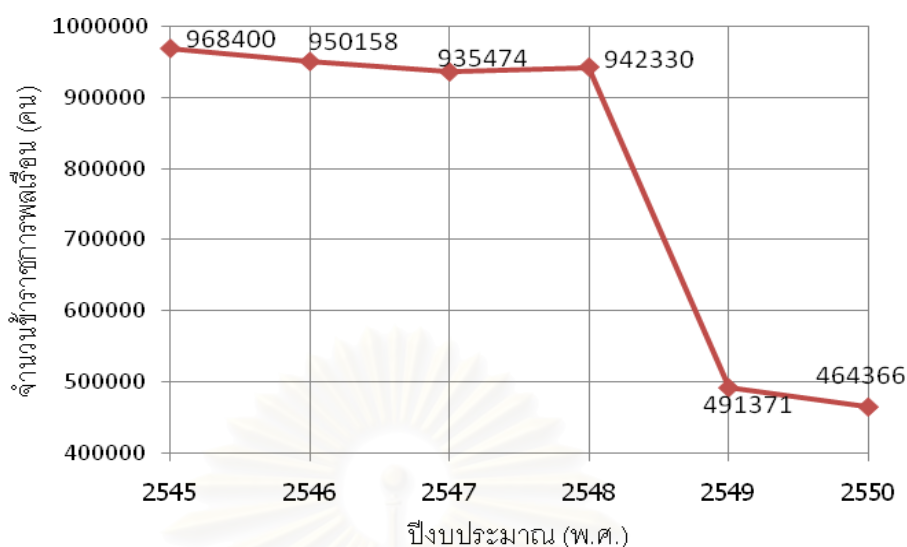
³สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, “บันทึกประวัติการร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2517” ใน พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับข้าราชการพลเรือน: ตอนที่ 1 ทรงวางรากฐานระบบข้าราชการพลเรือน (กรุงเทพฯ: ประชาชน, 2536), หน้า 192-193.

⁴เรื่องเดียวกัน, หน้า 221.

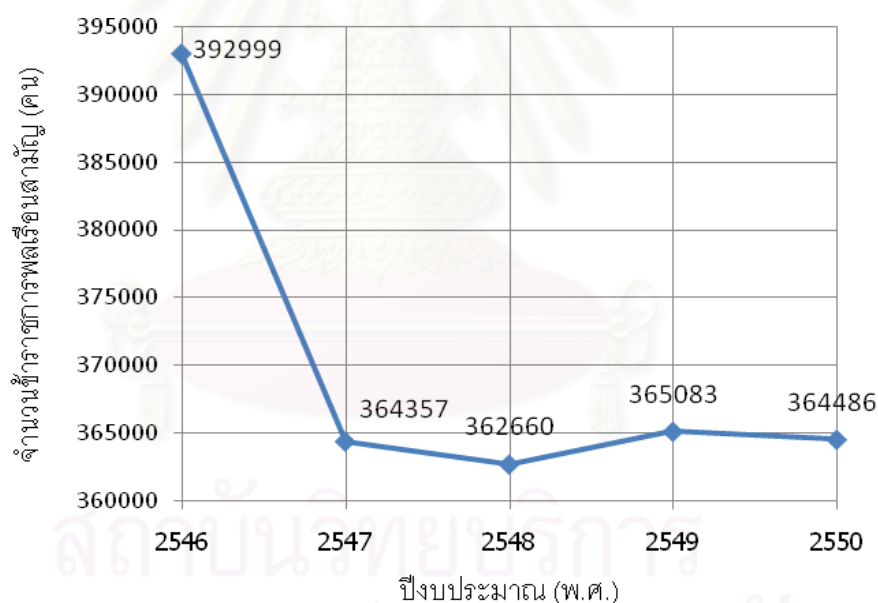
ก็ได้ โดยทางราชการไม่มีสิทธิที่จะไปเหนี่ยวรั้งไว้ การลงโทษข้าราชการก็ชอบที่จะทำได้โดยการลงโทษในลักษณะที่ใช้กับอาชญากรซึ่งกระทำความผิดอาญา เช่น กักขัง อันทำให้เสื่อมเสียอิศรภาพ เป็นต้น

ปัจจุบันข้าราชการมีอำนาจหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนแตกต่างไปจากอดีต โดยรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานราชการของข้าราชการพลเรือนจะเป็นเช่นใดได้กำหนดไว้ในข้อกำหนดของแต่ละส่วนราชการที่ข้าราชการพลเรือนนั้นสังกัดอยู่ แต่อย่างไรก็ตามแม้พระมหากษัตริย์จะไม่ได้ปกครองหรือควบคุมการทำงานของข้าราชการโดยตรงแล้ว แต่ข้าราชการก็ยังคงมีความเคารพยำเกรงผู้มาทำหน้าที่บังคับบัญชาอยู่ จึงไม่กล้าที่จะเรียกร้อง ทำให้บางครั้งข้าราชการไม่ได้รับความเป็นธรรมไม่ว่าจะเป็นเรื่องของสภาพการทำงาน สภาพการจ้าง สภาพแวดล้อมในการทำงาน ตลอดจนสิทธิประโยชน์ด้านอื่นๆ แม้ว่าข้าราชการจะเป็นพลเมืองในรัฐก็ตาม แต่ก็ไม่มีสิทธิที่จะรวมตัวกันได้ดังเช่นลูกจ้างในภาคเอกชน จึงเห็นว่าปัญหาเหล่านี้สร้างความไม่เท่าเทียมกันและก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับกลุ่มข้าราชการพลเรือน ในขณะเดียวกันหากวิเคราะห์เปรียบเทียบกับต่างประเทศ จะพบว่าในหลายประเทศนั้นกลับให้สิทธิเสรีภาพแก่ข้าราชการในการรวมกลุ่มจัดตั้งเป็นสมาคมหรือสหภาพแรงงานได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย เช่นเดียวกับการรวมกลุ่มของลูกจ้างในภาคเอกชน ไม่ว่าจะประเทศที่ปกครองโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขหรือไม่ก็ตาม ทำให้ข้าราชการพลเรือนในประเทศเหล่านั้นมีความพอใจในการทำงานที่สามารถดำเนินงานในระบบราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพและส่งผลต่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศ

ระบบราชการถือเป็นระบบที่สำคัญต่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศ เนื่องจากกิจกรรมส่วนใหญ่ของระบบราชการมีความเกี่ยวข้องกับสาธารณะประโยชน์ซึ่งเป็นรากฐานของกิจการที่สำคัญในประเทศ ระบบราชการที่เข้มแข็งจึงเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาประเทศ ดังนั้น เพื่อให้ข้าราชการพลเรือนมีประสิทธิภาพในการทำงาน ข้าราชการพลเรือนจึงควรได้รับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ไม่น้อยกว่าผู้ใช้แรงงานในภาคเอกชน กล่าวคือการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ทั้งในด้านการคุ้มครองแรงงาน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการคุ้มครองแรงงานเกี่ยวกับเวลาทำงาน เวลาพัก วันหยุด วันลา ค่าตอบแทนการทำงาน สวัสดิการ หรือแม้แต่สิทธิเสรีภาพในด้านแรงงานสัมพันธ์ ข้าราชการก็ควรได้รับการคุ้มครองเท่าเทียมกับผู้ใช้แรงงานในภาคเอกชน เพราะข้าราชการก็ถือเป็นประชาชนคนหนึ่งของรัฐเช่นเดียวกัน



ภาพที่ 1 แผนภาพเปรียบเทียบจำนวนผู้โดยสารรถไฟ ไม่รวมผู้โดยสารตำรวจ, อีयर, ตุลาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2545-2550⁵



ภาพที่ 2 แผนภาพเปรียบเทียบจำนวนผู้โดยสารรถไฟรวมสถานี ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2546-2550⁶

⁵ กรมบัญชีกลาง, กระทรวงการคลัง.

⁶ สำนักงานคณะกรรมการผู้โดยสารรถไฟ, กลุ่มงานเลขานุการคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.), กำลังคนภาครัฐในฝ่ายรถไฟ 2546 (กรุงเทพฯ: ธีรานุสรณ์การพิมพ์, 2546).

สำนักงานคณะกรรมการผู้โดยสารรถไฟ, กลุ่มงานเลขานุการคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.), กำลังคนภาครัฐในฝ่ายรถไฟ 2546 (กรุงเทพฯ: ธีรานุสรณ์การพิมพ์, 2546).

จากแผนภาพดังกล่าว จะพบว่าในช่วงระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมา จำนวนข้าราชการพลเรือนสามัญมีได้มีอัตราเพิ่มขึ้น แม้ว่าจะมีจำนวนประชากรในประเทศและความต้องการในงานของข้าราชการพลเรือนสามัญเพิ่มขึ้นก็ตาม ทั้งนี้เนื่องมาจากหน่วยงานราชการหลายแห่งได้เริ่มมีการออกนอกระบบราชการ เพราะมีความเข้าใจว่าข้าราชการพลเรือนสามัญในระบบราชการนั้นมิได้รับการคุ้มครองและไม่ได้รับสิทธิประโยชน์เท่าเทียมกับเอกชน ถึงแม้ว่าปัจจุบันจะมีการปรับเปลี่ยนการจ่ายเงินเดือนข้าราชการ โดยเปลี่ยนจากระบบจำแนกตำแหน่ง หรือระบบซี (Common Level) มาเป็นการจ่ายเงินเดือนตามระบบกลุ่มตำแหน่ง หรือที่เรียกว่า “ระบบแท่ง” อีกทั้งยังมีบทกฎหมายกำหนดให้สิทธิข้าราชการพลเรือนสามัญในการรวมกลุ่มไว้ก็ตาม แต่ปริมาณหน่วยงานที่ออกนอกระบบก็มีได้ลดน้อยลง อีกทั้งยังไม่มีตัวชี้วัดใดที่สามารถพิสูจน์ให้เห็นถึงการเพิ่มขึ้นของประสิทธิภาพในการทำงานของข้าราชการพลเรือนสามัญ ดังนั้น การศึกษาว่าการคุ้มครองการทำงานของข้าราชการควรจะเป็นอย่างไรเมื่อเทียบกับผู้ใช้แรงงานในภาคเอกชนทั่วไป จะทำให้ทราบและเกิดความชัดเจนว่า การให้ความคุ้มครองแรงงานข้าราชการนั้นเพียงพอหรือไม่ และนอกเหนือจากที่ศึกษาในเรื่องการคุ้มครองแรงงานแล้วยังควรมีการศึกษาเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับรัฐ และศึกษาในเรื่องแรงงานสัมพันธ์ เกี่ยวกับการเจรจาต่อรอง การแจ้งข้อเรียกร้อง และการรวมกลุ่มของข้าราชการอีกด้วย เพื่อให้สามารถเข้าใจระบบราชการและสามารถวิเคราะห์หาแนวทางที่เหมาะสมเพื่อดำเนินการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนให้ได้ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ตลอดจนแนวทางที่เหมาะสมในการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของข้าราชการพลเรือนสามัญ

^{6(ต่อ)} สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, กลุ่มงานเลขานุการคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.), กำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน 2547 (กรุงเทพฯ: ธีรานุสรณ์การพิมพ์, 2547).

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, กลุ่มงานเลขานุการคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.), กำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน 2548 (กรุงเทพฯ: ธีรานุสรณ์การพิมพ์, 2548).

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, กลุ่มงานเลขานุการคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.), กำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน 2549 (กรุงเทพฯ: ธีรานุสรณ์การพิมพ์, 2549).

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, กลุ่มงานเลขานุการคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.), กำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน 2550 (กรุงเทพฯ: ธีรานุสรณ์การพิมพ์, 2550).

ในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามารถรวมกลุ่มได้โดยให้ข้าราชการพลเรือนสามัญมีเสรีภาพในการรวมกลุ่ม แต่การรวมกลุ่มนั้นจะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ และต้องไม่มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง โดยได้บัญญัติให้หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มเป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา แต่ก็ยังมิได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวออกมาใช้บังคับ ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาว่าข้าราชการได้รับการคุ้มครองแรงงานเทียบเท่าประชาชนทั่วไปหรือไม่ และหาหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่เหมาะสมเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือน

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีของระบบราชการทั้งตามแนวคิดสากลและตามแนวคิดของประเทศไทย

1.2.2 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบสิทธิประโยชน์ของข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กับสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างระหว่างสิทธิประโยชน์ที่กำหนดไว้ตามหลักกฎหมายสากลเกี่ยวกับการคุ้มครองการทำงานและกฎหมายคุ้มครองแรงงานของประเทศไทย

1.2.3 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบสิทธิในการรวมกลุ่มของข้าราชการตามหลักกฎหมายสากลและกฎหมายในประเทศไทย

1.2.4 เพื่อศึกษาข้อดีข้อเสีย รูปแบบ ตลอดจนจนปัญหาเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนในต่างประเทศ เช่น ประเทศมาเลเซียและประเทศฟิลิปปินส์

1.2.5 เพื่อหารูปแบบ วิธีการ เงื่อนไขที่เหมาะสมในการนำกฎหมายแรงงานมาใช้กับข้าราชการพลเรือนในประเทศไทย ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานและการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนในประเทศไทย

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยในเรื่องนี้เป็นการศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีของระบบราชการตามแนวคิดสากลและของประเทศไทย หลักกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานตามแนวคิดสากลและของประเทศไทย สิทธิประโยชน์ของข้าราชการพลเรือนสามัญเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน หลักกฎหมายสากลเกี่ยวกับการรวมกลุ่มแรงงาน ลักษณะการรวมกลุ่มของข้าราชการในประเทศ

มาเลเซีย และประเทศฟิลิปปินส์ ตลอดจนกฎหมายในประเทศไทยที่เกี่ยวกับการรวมกลุ่มแรงงาน เพื่อหาหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่เหมาะสมในการนำเอากฎหมายแรงงานทั้งในส่วนของ การคุ้มครองแรงงานและการแรงงานสัมพันธ์มาใช้กับข้าราชการพลเรือนของประเทศไทย

1.4 สมมติฐานของการวิจัย

สิทธิประโยชน์ที่ข้าราชการพลเรือนได้รับการคุ้มครองอยู่ในปัจจุบันมีไม่น้อยไปกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายคุ้มครองแรงงาน แต่การรวมกลุ่มของข้าราชการยังไม่ได้มีการปฏิบัติอย่างแท้จริง แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้ข้าราชการมีสิทธิในการรวมกลุ่ม แต่ก็ยังไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มของข้าราชการไว้ จึงสมควรที่จะนำหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มาเป็นแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มให้สอดคล้องกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

ดำเนินการศึกษาวิจัยทางเอกสาร (documentary research) ศึกษาค้นคว้าและรวบรวม ข้อมูล วิเคราะห์ทฤษฎีทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายเกี่ยวกับการแรงงานสัมพันธ์ แรงงาน รัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ระเบียบข้าราชการพลเรือน อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการรวมกลุ่ม ตลอดจนเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้มาโดยการค้นคว้าจากหนังสือ บทความ วารสาร จุลสาร เอกสารเผยแพร่ของหน่วยงานรัฐบาลและเอกชน ต่าง ๆ รายงานการสัมมนา รายงานการวิจัย และคำพิพากษาของศาล

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทราบถึงแนวคิดและทฤษฎีพื้นฐานของระบบราชการตามแนวคิดสากลและประเทศไทย

1.6.2 ทราบหลักการคุ้มครองการทำงานตามหลักกฎหมายสากล หลักกฎหมายคุ้มครองแรงงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานและสามารถเปรียบเทียบได้กับสิทธิประโยชน์ของข้าราชการพลเรือนที่ได้รับตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

1.6.3 ทราบหลักการรวมกลุ่มแรงงานตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และต่างประเทศสามารถนำหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มของข้าราชการมาเป็นแนวทางในการตราพระราชกฤษฎีกาในการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญในประเทศไทย

1.6.4 ได้แนวทางที่เหมาะสมในการนำกฎหมายแรงงานมาใช้กับข้าราชการพลเรือนสามัญในประเทศไทย



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

การคุ้มครองการทำงานในระบบราชการ

การคุ้มครองการทำงานเป็นการให้การคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างในการทำงานไม่ให้ถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้าง โดยการคุ้มครองนี้ต้องให้ความคุ้มครองด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการคุ้มครองชั่วโมงการทำงาน เวลาพัก วันหยุด วันลา ค่าตอบแทนการทำงานสวัสดิการและความปลอดภัยในการทำงาน ตลอดจนการเลิกจ้าง ซึ่งการให้ความคุ้มครองนี้ไม่เพียงแต่ลูกจ้างที่ทำงานในภาคเอกชนเท่านั้นที่ควรได้รับการคุ้มครอง หากแต่ข้าราชการพลเรือนสามัญก็ควรได้รับการคุ้มครองการทำงานด้วย เนื่องจากข้าราชการพลเรือนก็เป็นประชาชนคนหนึ่งในประเทศ การให้ความคุ้มครองสิทธิประโยชน์ต่างๆในการทำงานก็ต้องได้รับไม่น้อยไปกว่าที่ประชาชนคนอื่นๆในรัฐได้รับการคุ้มครอง

2.1 แนวคิดของระบบราชการ

ระบบราชการเป็นระบบที่สำคัญอย่างยิ่งต่อประเทศ เนื่องจากกิจการส่วนใหญ่ของระบบราชการมีความเกี่ยวข้องกับสาธารณะประโยชน์ซึ่งเป็นรากฐานของกิจการที่สำคัญในประเทศ ระบบราชการที่เข้มแข็งจึงเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาประเทศ อย่างไรก็ตาม ในแต่ละประเทศมีแนวคิดของระบบราชการที่แตกต่างกันไปตามประวัติความเป็นมา ลักษณะสังคมและเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ ดังนั้น การศึกษาแนวคิดของระบบราชการสามารถแบ่งได้เป็น ระบบราชการตามแนวคิดทั่วไปและระบบราชการตามแนวคิดของไทย

2.1.1 ระบบราชการตามแนวคิดทั่วไป

โดยทั่วไปมักจะคิดว่าระบบราชการเป็นระบบที่ล่าช้าและเต็มไปด้วยกฎระเบียบและขั้นตอนมากมาย แต่ก็ไม่มีสังคมใดในโลกที่ปราศจากระบบราชการ การบริหารภาครัฐสมัยใหม่ก็คือการบริหารราชการ เพราะแผนงานเกือบทั้งหมดของรัฐบาล บริหารโดยข้าราชการหรือแม้แต่ศาสตร์ทางการบริหารที่เกิดขึ้นเมื่อร้อยกว่าปีก่อน ก็เกิดมาพร้อมกับความพยายามที่จะปรับปรุงการบริหารราชการ¹

¹McCurdy H.E., Public Administration: A Synthesis (California: Commings Publishing, 1977), p. 70.

ทุกรัฐล้วนแต่ต้องการระบบการบริหารที่มีระเบียบ แต่มีสังคมจำนวนน้อยที่มีระบบราชการเป็นการถาวร หากศึกษาในอดีตจะพบว่า อาณาจักรที่ยิ่งใหญ่ในอดีตล้วนมีระบบการจัดการที่ไม่ใช่ระบบราชการทั้งสิ้น เช่น อาณาจักรเฮเลนิก มองโกล หรือเยอรมนีในสมัยโบราณ เหล่านี้ล้วนใช้ระบบการจัดการรัฐโดยอาศัยบุคคลที่ไว้วางใจทั้งสิ้น โดยการทำงานเช่นนี้เป็นการทำงานที่มีลักษณะที่ไม่เป็นการถาวร ต่อมาเมื่อกษัตริย์มีความต้องการในการพัฒนาชาติ จึงเริ่มมีการพัฒนาระบบราชการสมัยใหม่ขึ้น มีการตั้งคนคอยช่วยเหลือในการทำงานแต่ละด้านให้เป็นการถาวร โดยเฉพาะงานทางด้านคลัง มีการแยกงานคลังออกจากงานรวมศูนย์อำนาจ โดยเฉพาะ ซึ่งเป็นการรวมศูนย์อำนาจสู่กษัตริย์และเป็นการหลอมอาณาจักรทั้งหมดเข้ารวมกัน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าต่อมาจะได้มีการจัดการแบบระบบราชการอย่างแพร่หลายมากขึ้น ก็เชื่อว่าทุกรัฐจะมีระบบราชการทั้งหมด การบริหารภาครัฐจะมีลักษณะเป็นระบบราชการก็ต่อเมื่อมีการจัดโครงสร้างเอาไว้เฉพาะซึ่งเป็นการออกแบบมาเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดสำหรับการบรรลุเป้าหมาย โดยลักษณะสำคัญของระบบราชการก็คือการมีชั้นข้าราชการอย่างถาวร ซึ่งทำหน้าที่เฉพาะและมีอำนาจอย่างเป็นทางการตามกฎหมาย มีการเก็บหลักฐานเพื่อเป็นบรรทัดฐานในการตัดสินใจต่อไปในอนาคต ซึ่งผลลัพธ์ก็คือเกิดการงานประจำและการให้บริการต่อตนเอง²

2.1.1.1 ความหมายและลักษณะเฉพาะของระบบราชการตามหลักทั่วไป

ในการศึกษาถึงความหมายของระบบราชการ จะพบว่าได้มีบุคคลที่ให้นิยามของคำว่าระบบราชการไว้เป็นจำนวนมาก

(1) แนวความคิดของ W.A. Niskanen³

นักเศรษฐศาสตร์คนสำคัญที่ได้ริเริ่มการวิเคราะห์พฤติกรรมของหน่วยงานราชการและข้าราชการ โดยได้ให้คำจำกัดความระบบราชการ (bureaucracy) หน่วยงานราชการ (bureau) และข้าราชการ (bureaucrat) ไว้ โดย “ระบบราชการ” ตามความคิดของ Niskanen หมายถึง กลุ่มของหน่วยงานราชการและความสัมพันธ์ของหน่วยงานเหล่านี้กับสิ่งแวดล้อมภายนอก ซึ่งจะครอบคลุมในเรื่องตัวข้าราชการ โครงสร้างหน่วยงานราชการและวิธีปฏิบัติราชการ

²เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, กำเนิดระบบราชการและการปฏิรูปในยุคคลาสสิก, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สงวนการพิมพ์, 2546), หน้า 2.

³สมชาย สุขศิริเสวีกุล, การปรับตัวของข้าราชการในระบบราชการไทยปัจจุบัน: รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ (กรุงเทพฯ: สถาบันทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545), หน้า 35-36.

(2) แนวความคิดของแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber)

แมกซ์ เวเบอร์เป็นนักปราชญ์ด้านกฎหมาย รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ ชาวเยอรมันที่นำเอาหลักทางสังคมวิทยา มาอธิบายระบบราชการ โดยพยายามสร้าง "รูปแบบในอุดมคติ (ideal-type)" เพื่อต้องการกำหนดคุณลักษณะที่เป็นนามธรรมของระบบราชการที่ครอบคลุมความจริงทั้งหมดและเป็นรูปแบบที่ดีที่สุด

เวเบอร์ได้อธิบายว่า "ระบบราชการ" หมายถึง เจ้าหน้าที่บริหารขององค์กร (administrative staff of an organization) แต่ไม่ได้หมายถึงเจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้ง หมายถึงเฉพาะผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเท่านั้น โดยเวเบอร์อธิบายต่อไปว่าการบริหารราชการเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดจะต้องมาจากกฎหมาย เจ้าหน้าที่บริหารต้องได้รับการแต่งตั้ง และมีหลักในการทำงานที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะ กล่าวคือมีการทำงานแบบมีอาชีพที่ต้องมีความรู้ทั้งทางเทคนิคและทางเหตุผล⁴ เวเบอร์จึงว่าถือวาระบบราชการเป็นองค์กรที่เหนือกว่าองค์กรรูปแบบอื่นในแง่ของความสามารถและความต่อเนื่องของการทำงาน นอกจากนี้ ความเป็นกลางของระบบราชการยังจะทำให้การทำงานเป็นไปอย่างเสมอภาคกัน

เวเบอร์ได้เสนอวาระบบราชการเป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพสูงกว่าวิธีการอื่นโดยสังคมที่ดีต้องมีการจัดการบริหารในระบบราชการ⁵ โดยการบริหารงานของเวเบอร์นี้จะต้องเป็นองค์กรที่มีขนาดใหญ่ และสลับซับซ้อน มีสายการบังคับบัญชาและความรับผิดชอบลดหลั่นกันไปตามลำดับ จึงต้องมีกฎระเบียบต่างๆมากมายเพื่อให้มีระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติงานเป็นไปในทิศทางเดียวกันและสามารถตรวจสอบได้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบริหารราชการมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานในองค์กรจะสามารถปฏิบัติได้อย่างถูกต้องตามระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆที่วางไว้ ฉะนั้น จะเห็นได้ว่าระบบราชการของเวเบอร์จึงไม่ได้หมายความเฉพาะแต่องค์กรในภาครัฐ (public sector) เท่านั้น แต่จะเป็นการรวมองค์กรในภาคเอกชน (private sector) ที่มีลักษณะดังกล่าวให้อยู่ในระบบราชการด้วย⁶

สำหรับเวเบอร์แล้ว ระบบราชการจะมีลักษณะเฉพาะเป็นของตัวเอง โดยที่เวเบอร์ได้สรุปลักษณะเฉพาะของระบบราชการออกเป็นข้อๆดังต่อไปนี้

⁴Worsley P., *Modern Sociology: Introductory Readings* (England: Penguin Education, 1976), pp. 265-268.

⁵Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*, trans. Henderson A. M. and Talcott Parsons (New York: The Free Press, 1974), p. 139.

⁶สร้อยตระกูล (ติวยานนท์) อรรถมานะ, *สาธิตการบริหารศาสตร์*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), หน้า 196-197.

- (ก) มีลำดับชั้นการบังคับบัญชา (hierarchy) ลดหลั่นกันลงมา
 - (ข) มีการแบ่งงานกันทำ (division of labour) ตามความชำนาญเฉพาะด้าน
 - (ค) มีความเป็นกลางทางการเมือง
 - (ง) มีกฎระเบียบข้อบังคับ (rules and regulations) ในการปฏิบัติงานโดยเสมอภาคกัน
 - (จ) มีลักษณะเป็นมืออาชีพ (career service) ที่ต้องอาศัยความรู้ความสามารถ (merit system)
 - (ฉ) มีลักษณะที่คงทนถาวร เนื่องจากมีโครงสร้างขององค์กรแต่ละตำแหน่งแต่ละชั้นอย่างชัดเจน
- ระบบราชการมีแนวโน้มที่จะปิดกั้นกลไกในระบบราชการไม่ให้คนภายนอกได้ทราบเพื่อเป็นการเสริมอำนาจของตัวระบบราชการเอง⁷

จะเห็นได้ว่าหลักราชการดังกล่าวข้างต้นนี้ สามารถนำไปใช้ที่อื่นได้ แม้กระทั่งองค์กรธุรกิจที่แสวงหากำไรและองค์กรการกุศล หรือองค์กรการเมืองและการศาสนา ซึ่งจะมีลักษณะตามอุดมคติดังกล่าว แต่มีระดับไม่เท่ากัน เวเบอร์ได้วิเคราะห์ว่า จากประสบการณ์ที่ผ่านมาชี้ให้เห็นแนวโน้มของลักษณะระบบราชการตามอุดมคติ ซึ่งเป็นระบบราชการที่ดีกว่าระบบในรูปแบบอื่นๆ ในแง่ของเสถียรภาพ ความมีวินัย และความเชื่อถือได้ ทำให้องค์กรสมัยใหม่จะพัฒนาเป็นระบบราชการทั้งหมด นอกจากนี้ระบบราชการยังสามารถบริหารได้ดีกว่าองค์กรอื่นๆ เนื่องจากมีความเป็นทางการ อาศัยความสามารถทางเทคนิคและรูปแบบที่มีเหตุผลมากที่สุด ส่วนองค์กรรูปแบบอื่นนั้นยังมีปัญหาในเรื่องของการทำงานที่ไม่ต่อเนื่อง

2.1.1.2 ระบบราชการในต่างประเทศ

จากการศึกษาของระบบราชการตามแนวคิดของเวเบอร์ จะพบว่า เวเบอร์ได้อธิบายถึงข้อดีของระบบราชการในแง่ต่างๆ ดังต่อไปนี้

- (1) ระบบราชการออกแบบโดยใช้ลำดับชั้นการบังคับบัญชาเป็นเครื่องมือควบคุมสมาชิกและความสัมพันธ์ที่มีต่อกัน ความสัมพันธ์ในองค์กรจึงชัดเจนทั้งแนวตั้งและแนวนอน

⁷ศิริพล กุศลศิลป์วุฒิ, “สิทธิและเสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงานในระบบราชการไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), หน้า 28-31.

(2) ข้าราชการไม่สับสนในบทบาทหน้าที่ของตนเนื่องจากแต่ละคนรู้ว่า จะต้องปฏิบัติหน้าที่ในส่วนไหนและมีการตรวจสอบการปฏิบัติงานได้ ทำให้ไม่ต้องเสียเวลาไป ต่อรองและกำหนดงานที่จะทำใหม่

(3) การมีกฎระเบียบทำให้รู้บทบาท วิธีปฏิบัติและปทัสฐานที่แน่นอน ทำให้ ช่วยลดต้นทุนในการกำกับดูแลและช่วยให้เกิดการบูรณาการงานแต่ละส่วนเข้าด้วยกัน และการมี กฎเกณฑ์ที่แน่นอนในการให้คุณให้โทษแก่เจ้าหน้าที่ จะเป็นการลดต้นทุนในการบังคับการ ปฏิบัติงานของข้าราชการและการประเมินผลงาน

(4) โครงสร้างของระบบราชการแยกออกจากตัวบุคคล จึงมีความยุติธรรม และเป็นธรรมในการคัดเลือก มีการประเมินผล ให้รางวัลเพื่อเป็นการกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่กระทำ ตามที่สาธารณะต้องการ

(5) มีการให้ความมั่นคงแก่ข้าราชการในระยะยาว⁸

(6) ระบบราชการช่วยแก้ปัญหาการประสานงานและการควบคุมเนื่องจาก มีประสิทธิภาพที่สูงกว่าเพราะการตัดสินใจจะต้องเป็นไปตามเหตุผลและไม่มีการนำเรื่องส่วนตัว เข้ามาเกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ตาม เวเบอร์ก็ได้ชี้ให้เห็นถึงข้อเสียของระบบราชการเอาไว้ให้เห็น เช่นกัน โดยเวเบอร์มองว่าระบบราชการยังมีข้อเสียดังต่อไปนี้⁹

(1) ระบบราชการมักผูกขาดข้อมูลข่าวสาร ทำให้คนภายนอกไม่สามารถ ล่วงรู้วาระบบราชการใช้หลักอะไรในการตัดสินใจ โดยที่ระบบราชการจะพยายามสร้าง ความเหนือกว่าด้านข้อมูลโดยเก็บจำความรู้และปิดบังเจตนาเอาไว้

(2) ระบบราชการยากที่จะทำลายได้ ความคิดในการล้มเลิกระบบราชการ นั้นเป็นความคิดในเชิงอุดมคติ เพราะองค์กรขนาดใหญ่ต้องบริหารโดยอาศัยความชำนาญเฉพาะ ด้านและความเชี่ยวชาญ กรณีที่มีคนออกไป ต้องแน่ใจว่ามีคนสามารถทดแทนกันได้ แบบแผน ทั้งหมดของระบบราชการจึงยากที่ใครจะมาเปลี่ยนแปลงได้ง่ายๆ การไม่กล้าเปลี่ยนแปลงนี้ สืบเนื่องมาจากคนไม่กล้าทำลายกฎระเบียบที่มีอยู่ เพราะอาจทำให้องค์กรแตกสลาย หรือนำไปสู่ การเล่นพรรคเล่นพวก ซึ่งเต็มไปด้วยความนิยมชมชอบส่วนตัวและการคอร์รัปชัน

⁸Jones G.R., Organizational Theory: Text and Cases (Massachusetts: Addison-Wesley Publishing, 1995), pp. 119-120.

⁹Blau P.M. and Meyer M.W., "Why Study Bureaucracy?," in Current Issues in Public Administration, 4th ed., eds. Lane F.S. (New York: St. Martin's Press, 1990), pp. 13-15.

(3) ระบบราชการมักคัดค้านกับประชาธิปไตย แม้ด้านหนึ่งระบบราชการจะเกิดมาพร้อมกับการเป็นประชาธิปไตยและมีหลักบางอย่างที่สอดคล้องกัน เช่น ความเสมอภาคกัน ต่อกฎหมาย หรือการไม่ตอบสนองต่อใครเป็นการส่วนตัว แต่อีกด้านหนึ่ง ระบบราชการก็มักจะไม่สนองตอบต่อประชาธิปไตย เพราะประชาธิปไตยมักต่อสู้เพื่อคัดค้านกฎระเบียบที่แน่นอนของระบบราชการ

ระบบราชการของเวเบอร์จึงนำไปสู่ข้อสรุปที่ขัดกันในตัวเองเพราะถึงแม้ว่าระบบราชการจะมีด้านดีที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กรขนาดใหญ่ แต่ก็มีแนวโน้มที่จะผูกขาดข้อมูลข่าวสาร ต่อต้านการเปลี่ยนแปลงและมีลักษณะเป็นเผด็จการ

หากวิเคราะห์ถึงปัญหาของระบบราชการ พบว่าระบบราชการในรัฐประชาธิปไตยนั้น ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเต็มที่¹⁰ เนื่องจากระบบราชการยังขาดความยืดหยุ่นและเต็มไปด้วยระเบียบ ผู้ปฏิบัติมักยึดถือกฎระเบียบเป็นเครื่องป้องกันตนและจุดหมายในการปฏิบัติงานโดยไม่ได้คำนึงถึงประสิทธิภาพ อีกทั้งการดำเนินการบริหารงานบุคคลที่ยึดระบบอุปถัมภ์จนทำให้ข้าราชการที่ปฏิบัติงานอยู่ไม่มีขวัญและกำลังใจ อีกทั้งสิทธิประโยชน์และค่าตอบแทนยังไม่จูงใจให้ผู้มีความรู้เข้าสู่ระบบราชการ ทำให้ระบบราชการมีความล่าช้าและมีการดำเนินงานที่ล่าช้า (red tape) แต่อย่างไรก็ตาม ระบบราชการก็ยังเป็นระบบที่ได้รับความนิยมอยู่ทั่วโลก

2.1.2 แนวคิดของระบบราชการไทย

ระบบราชการไทยมีแนวคิดและวิวัฒนาการที่แตกต่างจากระบบราชการสากล เนื่องจากประวัติความเป็นมา ตลอดจนรูปแบบการปกครองที่พัฒนามาจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มีความแตกต่างจากประเทศอื่น ดังนั้นจนถึงปัจจุบัน แนวคิดของระบบราชการไทยแม้จะมีการพัฒนาไปมากและประเทศไทยได้เปลี่ยนการปกครองแล้ว แต่แนวคิดของระบบราชการไทยก็ยังมีเอกลักษณ์ที่แตกต่างจากประเทศอื่นอยู่

2.1.2.1 แนวคิดและวิวัฒนาการของระบบราชการไทย

ระบบราชการไทยมีประวัติความเป็นมาที่ยาวนาน กล่าวคือ ระบบราชการไทยมีมาพร้อมกับการตั้งรัฐไทย เพราะการที่มีคนมารวมกันเข้าเป็นรัฐและตั้งอำนาจการปกครองขึ้นนั้น ในขั้นแรกจำเป็นต้องมีประมุขแห่งรัฐซึ่งมักจะเป็นพระมหากษัตริย์ เมื่อประมุขแห่งรัฐไม่

¹⁰Crozier M., The Bureaucratic Phenomenon (Chicago: The University of Chicago, 1964), pp. 175-208.

สามารถบริหารงานด้วยตนเองได้ จึงจำเป็นต้องแบ่งภารกิจหน้าที่ต่างๆ ให้ผู้อื่นช่วยทำ ได้แก่ “ข้าราชการในตำแหน่งต่างๆ ซึ่งเรียกได้ว่าเป็นแขนงแห่งรัฐ”¹¹ ในอดีต ตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา กรมการเมืองจะมีเจ้าเมืองเป็นประธานรับผิดชอบมีอำนาจตั้งข้าราชการอื่นๆ ในคณะกรรมการเมือง อันได้แก่ เจ้าเมือง เจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมาย และสัสดี ชีวิตของราษฎรขึ้นอยู่กับข้าราชการเหล่านี้ ราษฎรจะมีสุขหรือมีทุกข์ ทำมาหากินได้โดยสะดวกหรือไม่ก็สุดแล้วแต่ความสามารถ ความยุติธรรมของเจ้าเมืองและคณะกรรมการ ด้วยลักษณะเช่นนั้น ทุกข์สุขตลอดจนผลประโยชน์ต่างๆ ของสังคมจึงขึ้นอยู่กับข้าราชการเพียงอย่างเดียว ข้าราชการไทยสมัยโบราณจึงเป็นกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจยิ่งใหญ่และมีอิทธิพลครอบคลุมสังคมทั้งหมดและก่อให้เกิดผลสำคัญ คือ ทำให้จิตใจในสังคมนั้นจะผูกพันอยู่กับข้าราชการแสดงให้เห็นความสำคัญอันมากมายที่ข้าราชการมีอยู่โดย ข้าราชการได้เป็นปัจจัยสำคัญมากต่อการพัฒนาประเทศและสังคม¹²

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 คณะราษฎรได้ใช้กำลังเข้า กระทำการเพื่อยุติการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และสถาปนาระบอบการปกครองใหม่ภายใต้กติกาสถาธรรมนูญ ดังนั้น จากในอดีตที่ความเป็นทุกสิ่งทุกอย่างในรัฐเกิดขึ้น เปลี่ยนแปลงและจบลงด้วยคนเพียงคนเดียวคือพระมหากษัตริย์ เมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง รูปธรรมของรัฐที่เคยปรากฏบนองค์พระมหากษัตริย์ได้เปลี่ยนไปเป็นการแสดงรูปธรรมของรัฐในรูปของรัฐธรรมนูญ รัฐบาล สภาผู้แทนราษฎรและศาล จะเห็นได้ว่า ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จากการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ สู่อำนาจการปกครองระบบรัฐสภาภายใต้กติกาสถาธรรมนูญ ความเป็นรัฐได้ค่อยๆ เจือจางลงทุกๆ ขณะ เนื่องจากระบอบการปกครองที่ได้รับการสถาปนาขึ้นมาใหม่ไม่มีรูปแบบที่ชัดเจนที่จะรองรับความเป็นรัฐเอาไว้ได้อย่างต่อเนื่อง ทั้งในแง่ของบุคคล วิธีปฏิบัติ หลักการ และเป้าหมายจากข้อมูลเชิงประจักษ์ในสังคมไทย พบว่าองค์การหนึ่งที่มีความต่อเนื่องที่สุดในกระบวนการทางการเมืองการปกครอง ทั้งในแง่ตัวบุคคล วิธีปฏิบัติ หลักการและเป้าหมายดังกล่าว คือ “ระบบราชการ”

¹¹ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช, การปกครองสมัยสุโขทัย (กรุงเทพฯ: สยามรัฐ, 2525), หน้า 36-37.

¹² กระมล ทองธรรมชาติ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ข้าราชการไทย: ความสำนึกและอุดมการณ์, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 40.

2.1.2.2 ระบบราชการไทย

ปัจจุบัน มีข้าราชการพลเรือนทั้งหมด 364,486 คน¹³ ซึ่งจำนวนที่กล่าวมานี้ ไม่รวมถึงข้าราชการการเมือง ข้าราชการทหาร และพนักงานรัฐวิสาหกิจ โดยมีองค์กรกลางในการบริหารงานของข้าราชการพลเรือนประเภทต่างๆรวม 11 องค์กร และมีคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีเลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง เป็นคนที่ดูแลงานฝ่ายกฎหมาย ระบบราชการและงานประชาสัมพันธ์ โดยงานของระบบราชการนั้นจะครอบคลุมงานบริหารงานบุคคลด้วย

ข้าราชการถือเป็นแขนงของราชรัฐ ซึ่งในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น “ราชรัฐ” ที่ปรากฏออกมาเป็นรูปธรรมก็คือ องค์พระมหากษัตริย์นั่นเอง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า พระมหากษัตริย์ก็คือราชรัฐในตัวพระองค์เอง พระมหากษัตริย์จึงทรงพระราชอำนาจทั้งปวงในรัฐ ทรงมีพระราชวินิจฉัยสั่งการและตัดสินภายในกฎหมายที่ตราขึ้น ซึ่งก็คือกฎเกณฑ์ที่พระมหากษัตริย์องค์ก่อนๆได้บัญญัติขึ้น ด้วยเหตุที่รูปธรรมของราชรัฐคือพระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์จึงทรงเป็นศูนย์กลางในการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน ฉะนั้น กิจกรรมที่ข้าราชการปฏิบัติทั้งปวงจึงต้องเป็นไปตามพระบรมราชโองการ และต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการตามพระราชจริยานุวัตรแห่งพระมหากษัตริย์ดังกล่าวด้วย ผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ผิดแผกไปจากพระราชจริยานุวัตรของพระองค์จนเป็นที่เดือดร้อนแก่ประชาราษฎร์ หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการย่อมถูกลงโทษตามผลแห่งการกระทำนั้น จะเห็นได้ว่า พระมหากษัตริย์ทรงเป็น “นาย” ของข้าราชการ และยังเป็น “ศูนย์รวม” ตลอดจนเป็นผู้กำหนดหลักการในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการทั้งปวง จนอาจกล่าวได้ว่าอุดมการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้นมีที่มาสำคัญเป็นเบื้องต้นจากองค์พระมหากษัตริย์นั่นเอง นอกจากนี้แล้ว ข้าราชการ ซึ่งก็คือผู้ที่ทำงานให้กับพระราชชาหรือพระเจ้าแผ่นดิน ยังต้องมีคุณสมบัติที่เพียบพร้อมไปด้วยคุณธรรมแห่งการเป็นข้าราชการในองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และคุณสมบัติของข้าราชการที่จะกล่าวถึงนี้มี ความผูกพันและสำคัญเป็นคุณสมบัติเพื่อประโยชน์แห่งพระมหากษัตริย์และการปฏิบัติหน้าที่ราชการทั้งสิ้น

ระบบราชการไทยในปัจจุบันเป็นระบบศูนย์รวมอำนาจ โดยอำนาจในการตัดสินใจส่วนใหญ่จะอยู่ที่ศูนย์กลาง ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ การบริหารงานที่ล่าช้า และไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ และจากแรงกดดันทางด้านกาเปลี่ยนแปลง

¹³ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, กลุ่มงานเลขานุการคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.), กำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน 2550 (กรุงเทพฯ: ธีรานุสรณ์การพิมพ์, 2550), หน้า 2.

ทางเทคโนโลยีสารสนเทศ การสิ้นสุดของการแบ่งโลกเป็นค่ายตะวันตกและค่ายตะวันออก โดยเฉพาะอย่างยิ่งอิทธิพลทางการศึกษาได้เข้ามามีบทบาทอย่างมาก ทำให้ระบบราชการไทยในปัจจุบันอาจกล่าวได้ว่า เป็นระบบที่ค่อนข้างล่าช้า และขาดการพัฒนาเท่าที่ควร

นอกจากนี้ ตามโครงสร้างขององค์กรกลาง ในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนประเภทต่างๆยังพบว่า ในระยะที่ผ่านมาองค์กรต่างๆพยายามแข่งขันที่จะหาทางเพิ่มประสิทธิภาพและประโยชน์เกื้อกูลด้านต่างๆ ให้กับข้าราชการในสังกัดให้เพิ่มสูงขึ้น จนเกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่ได้มาตรฐานเกี่ยวกับตำแหน่งและอัตราเงินเดือน การบรรจุและการแต่งตั้งการเลื่อนตำแหน่งและฐานะ และการดำเนินงานด้านวินัยเป็นต้น โดยในระยะที่ผ่านมา ข้าราชการประเภทต่างๆได้คอยเปรียบเทียบ เรียกร้องและมีความพยายามผลักดันให้องค์กรกลางที่รับผิดชอบการบริหารงานของตน ให้สิทธิและประโยชน์เกื้อกูลรวมทั้งความก้าวหน้าของตำแหน่งและการได้รับค่าตอบแทนเพิ่มมากยิ่งขึ้นเรื่อยๆ หรือมีความพยายามที่จะสร้างองค์กรกลางสำหรับสร้างกลุ่มวิชาชีพต่างๆเพิ่มขึ้น โดยคาดหวังว่าจะช่วยให้กลุ่มวิชาชีพของตนได้รับความก้าวหน้าในตำแหน่ง ค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์เกื้อกูลสูงมากขึ้น ตลอดจนมีความเคลื่อนไหวในการขอโอนหรือย้ายไปเป็นข้าราชการในสังกัดองค์กรอื่น ซึ่งเชื่อว่ามีโอกาสก้าวหน้าในตำแหน่ง หรือได้รับค่าตอบแทนสิทธิประโยชน์เกื้อกูลอื่นๆมากกว่า¹⁴

จากปัญหาของระบบราชการ ทำให้มีการเรียกร้องอย่างมากจากทุกฝ่ายให้ปฏิรูประบบราชการไทย และหลายหน่วยงานก็เริ่มคิดที่จะปฏิรูประบบราชการไปบ้างแล้ว แต่ในความเป็นจริงนั้นการปฏิรูประบบราชการก็ไม่ใช่จะทำได้ง่ายหรือสะดวก อาจกล่าวได้ว่าการปฏิรูประบบราชการเป็นเรื่องที่ใหญ่และมีปัญหามาก ดังนั้น หากหน่วยงานใดก็ตามวางแผนที่จะปฏิรูประบบราชการ จะต้องหาเหตุผลและสร้างกระแสให้ได้ก่อนถึงเหตุที่จะต้องปฏิรูประบบราชการ เพื่อที่จะนำเหตุผลเหล่านี้ไปอธิบายกับคนในกรมและกองทุกระดับ ทุกคน ให้เข้าใจ เห็นพ้องต้องกัน สร้างจิตสำนึกและความรู้สึกร่วมถึงความจำเป็นของการปฏิรูประบบราชการ เพราะถึงแม้ว่าผู้บริหารจะมีความเป็นผู้นำสูงมากเพียงใด หากทุกคนในหน่วยงานยังไม่เห็นเหตุผลจำเป็นในการปฏิรูป โอกาสที่ผู้บริหารที่คิดและทำจะถูกต่อต้านย่อมมีมาก

ในที่นี้ จะสามารถสรุปเหตุผลในการปฏิรูประบบราชการได้ 9 ประการดังต่อไปนี้

(1) ปัญหาของระบบราชการไทย

¹⁴ กระทบ ทงธรรมชาติ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ข้าราชการไทย: ความสำนึกและอุดมการณ์, หน้า 110-128.

- (2) ความพึงพอใจของผู้รับบริการ
- (3) การปฏิรูปของระบบราชการของประเทศเพื่อนบ้าน
- (4) การปฏิรูประบบราชการของประเทศที่พัฒนาแล้ว
- (5) ความสามารถในการแข่งขันกับสังคมโลก
- (6) รายได้และสวัสดิการของข้าราชการ
- (7) การรื้อระบบเอกชน
- (8) ความก้าวหน้าของเทคโนโลยี
- (9) ระดับการศึกษาของข้าราชการและลูกจ้าง

ปัญหาของระบบราชการไทยเกิดขึ้นเนื่องจากระบบราชการนั้นเมื่อจัดตั้งก็ใช้วิธีขยายตัวไปเรื่อยๆจนกลายเป็นวัฒนธรรมไปแล้วว่าระบบราชการจะต้องได้รับงบประมาณมาก ก็ต้องมีคนมากและให้ปฏิบัติหน้าที่ทุกสิ่งทุกอย่าง แนวความคิดเดิมนั้น ทุกคนมีความเข้าใจว่า ถ้าจะให้กรมที่มีบทบาท มีความสำคัญมากก็จำเป็นจะต้องให้ทำทุกอย่าง แม้ว่าไม่มีความรู้ ความชำนาญก็ให้ขยายไป ดังที่เราพูดกันว่าเป็นการขยายอาณาจักร ข้ำซ้อนกันซึ่งมีอยู่มาก และในการขยายอาณาจักรนั้นไม่ได้มีแบบแผน เหมือนกับการสร้างบ้าน ที่ต่อออกไปเรื่อยๆ ทำให้เป็นปัญหาของระบบราชการเอง ก่อให้เกิดปัญหาว่าเป็นหน่วยงานที่ล่าช้ามากเมื่อเทียบกับภาคเอกชน

จากการศึกษาในร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะพบว่า คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาของระบบราชการไทยที่ต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วน 2 ประการ พร้อมกับระบุสาเหตุของปัญหาดังนี้

- (1) ระบบราชการอ่อนแอและด้อยประสิทธิภาพ ซึ่งมีสาเหตุมาจาก
 - (ก) มีการทำงานแบบแยกส่วนและขาดการประสานงาน จนทำให้มีความซ้ำซ้อนในการใช้ทรัพยากร
 - (ข) โครงการบริหารงานยังเป็นแนวทางที่ไม่สามารถปรับตัวให้ตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมของสังคมที่สลับซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงรวดเร็ว
 - (ค) ข้าราชการยังยึดติดกับการควบคุมดูแลอยู่มากกว่าการให้บริการและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน
- (2) ระบบราชการทุจริตและประพฤติมิชอบมานาน โดยมีสาเหตุมาจาก
 - (ก) การใช้อิทธิพลเพื่อประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้อง

- (ข) สังคมไทยเป็นระบบอุปถัมภ์ที่เอื้อต่อการทุจริต
- (ค) การมีค่านิยมที่ยกย่องอำนาจและความร่ำรวย
- (ง) ข้าราชการบางส่วนขาดอุดมการณ์และจิตสำนึกเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

นอกจากนี้ ปัญหาที่สำคัญมากอีกปัญหาหนึ่งที่ทำให้ระบบราชการเกิดความล่าช้าก็คือการที่ข้าราชการมิได้รับสิทธิประโยชน์ในเรื่องการเจรจาต่อรอง การแจ้งข้อเรียกร้อง และการรวมกลุ่มอย่างแท้จริง โดยในอดีตจะพบว่าไม่มีบทบัญญัติที่ให้สิทธิเสรีภาพแก่ข้าราชการพลเรือนในการรวมกลุ่มเพื่อเรียกร้องหรือเจรจาได้ ทั้งนี้ เป็นผลมาจากรากฐานของความเป็นข้าราชการ ซึ่งมีรากฐานมาจากความเป็น ของพระมหากษัตริย์ จึงมีสถานะไม่เหมือนกับ “ข้า” ลูกจ้างประเภทอื่นๆ ต่อมาเมื่อเปลี่ยนระบอบการปกครองไปแล้ว แม้พระมหากษัตริย์จะไม่ได้ปกครองหรือควบคุมการทำงานของข้าราชการโดยตรงแล้ว แต่ก็ยังคงมีความเคารพยำเกรงผู้มาทำหน้าที่บังคับบัญชาอยู่ จึงไม่กล้าที่จะต่อสู้ ทำให้บางครั้งข้าราชการไม่ได้รับความเป็นธรรม ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของสภาพการทำงาน สภาพการจ้าง สภาพแวดล้อมในการทำงาน ตลอดจนสิทธิประโยชน์ด้านอื่นๆ แม้ว่าข้าราชการจะเป็นพลเมืองในรัฐก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถมีสิทธิที่จะรวมตัวกันได้ดังเช่นลูกจ้างในภาคเอกชน จึงเห็นว่าปัญหาเหล่านี้สร้างความไม่เท่าเทียมกันและก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับกลุ่มข้าราชการพลเรือน ในขณะที่เดียวกันหากวิเคราะห์เปรียบเทียบกับต่างประเทศ จะพบว่าในหลายประเทศนั้นกลับให้สิทธิเสรีภาพแก่ข้าราชการในการรวมกลุ่มจัดตั้งเป็นสมาคมหรือสหภาพแรงงานได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายเช่นเดียวกับการรวมกลุ่มของลูกจ้างในภาคเอกชน ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่ปกครองโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขหรือไม่ก็ตาม ทำให้ข้าราชการพลเรือนในประเทศต่างๆ เหล่านี้มีความพอใจในภาระงานที่ทำและสามารถดำเนินงานในระบบราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพและส่งผลกระทบต่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศต่อไป

ปัญหาที่กล่าวมานี้ เป็นปัญหาที่มีผลต่อระบบราชการไทยเป็นอย่างมาก และแม้ว่าปัจจุบันจะได้มีการแก้ไขกฎหมายเปิดโอกาสให้ข้าราชการพลเรือนสามารถรวมกลุ่มได้ โดยกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และได้บัญญัติให้หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา แต่ก็ยังไม่มี การตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวออกมา ดังนั้นปัจจุบันปัญหาดังกล่าวจึงยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างแท้จริง เนื่องจากมีแต่พระราชบัญญัติออกมารับรองสิทธิแต่กลับมิได้กำหนดรายละเอียดไว้ให้สามารถนำมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติได้อย่างแท้จริง

2.2 การคุ้มครองการทำงานตามหลักสากล

นานาประเทศได้ตระหนักถึงความสำคัญของการคุ้มครองการทำงานเพื่อป้องกันไม่ให้มนุษย์ถูกเอารัดเอาเปรียบจากการจ้างแรงงาน จนกระทั่งเมื่อวันที่ 11 เมษายน พ.ศ. 2462 ได้มีการจัดตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศขึ้น หรือที่เรียกว่า International Labour Organization เพื่อปรับปรุงแก้ไขภาวะแรงงานอันจะเป็นผลสะท้อนไปสู่การบรรเทาความขัดแย้งกันทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่างนานาชาติ ซึ่งอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศนี้เอง ได้กลายมาเป็นกรอบกำหนดมาตรฐานการคุ้มครองแรงงานของประเทศต่างๆ เพื่อให้มนุษย์ทุกคนไม่ว่าจะอยู่ภายใต้กฎหมายของรัฐใดก็ตามได้รับการคุ้มครองภายใต้มาตรฐานเดียวกัน โดยอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศนั้นได้มีการกำหนดมาตรฐานทางด้านแรงงานไว้หลายเรื่องด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการคุ้มครองการทำงาน ค่าตอบแทนในการทำงาน สวัสดิการ ความปลอดภัย สุขภาพอนามัยและการเลิกจ้าง ทั้งนี้ อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเป็นเพียงการกำหนดกรอบกว้างๆไว้เพื่อให้ประเทศต่างๆตรากฎหมายมาบังคับใช้ โดยมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาดังกล่าว

2.2.1 อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการคุ้มครองการทำงานทั่วไป

อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการคุ้มครองการทำงานทั่วไปนั้นกำหนดไว้ทั้งในเรื่องของกำหนดเวลาทำงานปกติ กำหนดเวลาพัก วันหยุด และวันลา โดยกำหนดแยกไว้ตามประเภทของงาน เนื่องจากลักษณะสภาพการทำงานของแต่ละประเภทงานมีความแตกต่างกัน ดังนั้นมาตรฐานการคุ้มครองการทำงานทั่วไปจึงมีการกำหนดไว้ให้มีความแตกต่างกันเพื่อความเหมาะสมและเป็นธรรม

เนื่องจากอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการคุ้มครองการทำงานทั่วไปได้แยกประเภทของงานไว้ในแต่ละอนุสัญญา เช่น งานประเภทอุตสาหกรรม เกษตรกรรม พาณิชยกรรม และงานสำนักงาน เป็นต้น ดังนั้นในการศึกษานี้ หากอนุสัญญาเรื่องใดที่มีการคุ้มครองแรงงานหลายประเภทงาน จะนำมากล่าวไว้เพียงอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานประเภทที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกับลักษณะงานของข้าราชการพลเรือนเท่านั้น

2.2.1.1 กำหนดเวลาทำงาน

หลักการของอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับวันหยุดที่จะศึกษา คือ อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 30 ว่าด้วยชั่วโมง

การทำงานในงานพาณิชย์-ยกรรมและงานสำนักงาน ค.ศ. 1930 (Convention concerning the Regulation of Hours of work in Commerce and Offices)¹⁵

อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 30 ว่าด้วยชั่วโมงการทำงานในงานพาณิชย์กรรมและงานสำนักงาน ค.ศ. 1930 (Convention concerning the Regulation of Hours of work in Commerce and Offices) เกิดจากการประชุมใหญ่สมัยที่ 14 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2473 ซึ่งได้จัดขึ้น ณ นครเจนีวา โดยคณะประศาสน์การของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ (Governing Body of the International Labour Office) โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับเวลาทำงานของลูกจ้างในงานพาณิชย์กรรมและงานสำนักงานดังต่อไปนี้

(1) ขอบเขตการบังคับใช้

อนุสัญญานี้จะใช้กับลูกจ้างทั้งในส่วนของการภาคเอกชนและภาครัฐ
ดังต่อไปนี้¹⁶

- (ก) หน่วยงานทางการค้าหรืองานพาณิชย์กรรม รวมถึงงานบริการทางไปรษณีย์ โทรเลข และโทรศัพท์ และสาขาทางการค้าหรืองานพาณิชย์กรรมของหน่วยงานอื่นๆ
- (ข) หน่วยงานหรือการจัดการบริการที่ลูกจ้างทำงานเกี่ยวกับงานสำนักงาน
- (ค) หน่วยงานที่มีลักษณะร่วมกันระหว่างงานพาณิชย์กรรมและงานอุตสาหกรรม เว้นแต่งานที่ถือว่าเป็นงานอุตสาหกรรม
ต้องมีผู้ชำนาญการที่มีอำนาจในการแบ่งแยกหน่วยงานในงานพาณิชย์กรรมและการค้าและหน่วยงานที่ลูกจ้างทำงานเกี่ยวกับสำนักงาน ออกจากหน่วยงานเกี่ยวกับงานอุตสาหกรรมและงานเกษตรกรรม

อนุสัญญานี้จะไม่ใช้กับลูกจ้างที่ทำงานดังต่อไปนี้

- (ก) งานที่เกี่ยวกับการดูแลหรือรักษาผู้ป่วย คนยากจน หรือผู้ที่มีสภาพจิตไม่ปกติ

¹⁵International Labour Organization, "C30: Convention concerning the Regulation of Hours of Work in Commerce and Offices, 1930," Available (online) from: <http://www.ilo.org/ilolex/english/subjlst.htm> (1 December 2008).

¹⁶Article 1, C30: Convention concerning the Regulation of Hours of Work in Commerce and Offices, 1930.

(ข) งานเกี่ยวกับการโรงแรม ร้านอาหาร บ้านเช่า คลับ คาเฟ่ หรือสถานที่พักผ่อนอื่นๆ
 (ค) งานเกี่ยวกับโรงภาพยนตร์และสถานบันเทิงอื่นๆ
 ประเทศบางประเทศอาจยกเว้นที่จะลงนามในอนุสัญญานี้ได้หากปรากฏว่า

(ก) เป็นหน่วยงานที่ถูกจ้างเป็นสมาชิกในครอบครัวทั้งหมด
 (ข) เป็นสำนักงานที่ถูกจ้างมีความเกี่ยวข้องกับเจ้าพนักงานของรัฐ
 (ค) เป็นบุคคลที่ดำรงตำแหน่งเกี่ยวกับการบริหารจัดการหรือทำงานเกี่ยวกับการรักษาความลับ
 (ง) เป็นตัวแทนที่ทำงานอยู่นอกหน่วยงาน

(2) จำนวนชั่วโมงทำงาน

บุคคลที่ทำงานอยู่ภายใต้อนุสัญญานี้ ห้ามทำงานเกิน 48 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ และไม่เกิน 8 ชั่วโมงต่อวัน นอกจากนี้จะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นในภายหลัง¹⁷ แต่ชั่วโมงการทำงานดังกล่าวในแต่ละวันอาจมีการเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่นได้ แต่จะต้องไม่เกินวันละ 10 ชั่วโมง¹⁸

(3) การทำงานชดเชย

(ก) การหยุดงาน ไม่ว่าจะกรณีของ¹⁹

- วันหยุดของท้องถิ่น
- อุบัติเหตุหรือเหตุสุดวิสัย ซึ่งอาจจะเป็นอุบัติเหตุของโรงไฟฟ้า ไฟดับ นำไม่ไหล หรือเหตุการณ์ที่ทำให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงต่อครุภัณฑ์ในหน่วยงาน

เหล่านี้ เวลาการทำงานในแต่ละวันอาจเพิ่มขึ้นได้เพื่อทดแทนเวลาการทำงานที่สูญเสียไปในระหว่างการหยุดทำงานตามเงื่อนไขสภาพดังต่อไปนี้

¹⁷Article 3, C30: Convention concerning the Regulation of Hours of Work in Commerce and Offices, 1930.

¹⁸Article 4, C30: Convention concerning the Regulation of Hours of Work in Commerce and Offices, 1930.

¹⁹Article 5, C30: Convention concerning the Regulation of Hours of Work in Commerce and Offices, 1930.

- การทำงานเพื่อทดแทนเวลาที่สูญเสียไประหว่างการหยุดทำงาน จะต้องไม่เกินกว่า 30 วันต่อปี และจะต้องทำภายในช่วงเวลาที่เหมาะสม
 - การเพิ่มเวลาการทำงานจะต้องไม่เกินหนึ่งชั่วโมงต่อวัน
 - เวลาการทำงานจะต้องไม่เกิน 10 ชั่วโมงต่อวัน
- (ข) จะต้องแจ้งถึงสาเหตุและวันหยุดทำงาน ตลอดจนจำนวนชั่วโมงการทำงานที่สูญเสียไป และตารางการทำงานชั่วคราวให้แก่ผู้เชี่ยวชาญทราบ²⁰

ในกรณีพิเศษที่หากทำงานภายในหนึ่งสัปดาห์จะทำให้ลูกจ้างต้องทำงานเกิน 48 ชั่วโมงต่อสัปดาห์หรือทำงานเกิน 10 ชั่วโมงต่อวัน เจ้าพนักงานของรัฐสามารถอนุญาตให้จัดขยายเวลาทำงานออกไปให้เกินกว่าหนึ่งสัปดาห์ได้ แต่จะต้องมีเวลาทำงานปกติไม่เกิน 48 ชั่วโมงต่อสัปดาห์หรือไม่เกิน 10 ชั่วโมงต่อวัน²¹

ระเบียบที่ออกจากเจ้าพนักงานของรัฐจะต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้²²

- (ก) อนุญาตให้ยกเว้นเฉพาะลูกจ้างตามกรณีดังต่อไปนี้เท่านั้นที่จะไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบ
- ลูกจ้างที่มีลักษณะการทำงานชั่วคราว เช่น ผู้รับจ้างดูแล ผู้ที่รับจ้างดูแลคลังสินค้า
 - บุคคลที่ทำงานที่มีลักษณะงานที่ไม่สามารถกำหนดเวลาทำงานและเวลาพักที่แน่นอนได้
 - ร้านค้าหรือหน่วยงานที่ลักษณะหรือสภาพของงานและจำนวนลูกจ้างไม่อาจกำหนดเวลาทำงานที่แน่นอนได้

²⁰Article 5, C30: Convention concerning the Regulation of Hours of Work in Commerce and Offices, 1930.

²¹Article 6, C30: Convention concerning the Regulation of Hours of Work in Commerce and Offices, 1930.

²²Article 7, C30: Convention concerning the Regulation of Hours of Work in Commerce and Offices, 1930.

(ข) อนุญาตให้ยกเว้นเฉพาะลูกจ้างตามกรณีดังต่อไปนี้เป็นการชั่วคราว ในการปฏิบัติตามระเบียบ

- ในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุ ภัยคุกคาม เหตุสุดวิสัย งานเครื่องจักรกล หรืองานเพาะปลูกที่เร่งด่วน และจำเป็นในการป้องกันอุปสรรคในการทำงานของหน่วยงานนั้นๆ
- เพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดกับสินค้าและป้องกันอันตรายจากความผิดพลาดทางเทคนิค
- เพื่อให้เกิดงานพิเศษขึ้น เช่น การตรวจสอบปริมาณสินค้าและงบดุล การชำระหนี้ และการปิดบัญชี
- เพื่อให้หน่วยงานสามารถจัดการกับกรณีที่ไม่ปกติเนื่องจากพฤติการณ์พิเศษ ซึ่งลูกจ้างปกติไม่สามารถใช้มาตรการอื่นได้

2.2.1.2 กำหนดเวลาพัก

ในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 1 ว่าด้วยชั่วโมงการทำงานในงานอุตสาหกรรม ค.ศ. 1919 และอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 30 ว่าด้วยชั่วโมงการทำงานในงานพาณิชยกรรมและงานสำนักงาน ค.ศ. 1930 มิได้กล่าวถึงมาตรฐานในการกำหนดระยะเวลาพักระหว่างการทำงานไว้โดยตรง เพียงแต่กำหนดให้ลูกจ้างมีเวลาพักในระหว่างการทำงานเท่านั้น ดังนั้น เงื่อนไขในการกำหนดเวลาพักจึงต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายของแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตาม ในเรื่องของเวลาพักนั้น ได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะสำหรับงานเกี่ยวกับการคมนาคมทางบก กล่าวคือ อนุสัญญาฉบับที่ 153 ว่าด้วยกำหนดเวลาการทำงานและเวลาพักในงานเกี่ยวกับการคมนาคมทางบก (Convention concerning Hours of Work and Rest Period in Road Transport, 1979) ซึ่งในการศึกษานี้จะไม่นำมาอธิบายเนื่องจากอนุสัญญาดังกล่าวนั้นใช้บังคับเฉพาะกับลูกจ้างในงานประเภทเกี่ยวกับการขับขี่ยานพาหนะต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นรถยนต์ที่ใช้ขนส่งในเมือง ขนส่งพืชผลทางการเกษตร ขนส่งรับจ้างหรือขนส่งบุคคลเจ็บป่วย เท่านั้นซึ่งจะเห็นได้ว่า สภาพงานนั้นมีความแตกต่างจากสภาพงานของข้าราชการพลเรือนอย่างชัดเจน จึงไม่สามารถที่จะนำมาเปรียบเทียบได้ ดังนั้น อนุสัญญาที่เกี่ยวกับเวลาพักจึงจะไม่กล่าวไว้ในการศึกษา

2.2.1.3 วันหยุด

หลักการของอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับวันหยุดที่จะศึกษา คือ อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 106 ว่าด้วยการหยุด

พักประจำสัปดาห์ในงานพาณิชย์กรรมและงานสำนักงาน ค.ศ. 1957 (Convention concerning Weekly Rest in Commerce and Offices)²³ และอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 132 ว่าด้วยการหยุดพักผ่อนประจำปีโดยได้รับค่าจ้าง ค.ศ. 1970 (Convention concerning Annual Holidays with Pay, 1970)²⁴

อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 106 ว่าด้วยการหยุดพักประจำสัปดาห์ในงานพาณิชย์กรรมและงานสำนักงาน ค.ศ. 1957 (Convention concerning Weekly Rest in Commerce and Offices) เกิดจากการประชุมใหญ่สมัยที่ 40 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน พ.ศ. 2500 ซึ่งได้จัดขึ้น ณ นครเจนีวา โดยคณะกรรมการของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ

อนุสัญญาฉบับนี้ ได้มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับวันหยุด ซึ่งมีเนื้อหาโดยสรุปดังต่อไปนี้

(1) ขอบเขตในการใช้บังคับ

อนุสัญญานี้จะใช้บังคับกับลูกจ้างทุกคน รวมทั้งลูกจ้างทดลองงานที่ถูกว่าจ้างให้ทำงานในสถานประกอบการ สถาบัน หรือบริการด้านงานบริหาร ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐและเอกชนดังต่อไปนี้²⁵

(ก) สถานประกอบการทางการค้า

(ข) สถานประกอบการ สถาบัน งานบริการด้านการบริหาร ซึ่งลูกจ้างส่วนใหญ่ทำงานในสำนักงาน รวมไปถึงผู้ประกอบการอาชีพอิสระ

(ค) สถานประกอบการ สถาบัน และบริการด้านการบริหารจัดการซึ่งให้บริการส่วนบุคคล

(ง) บริการด้านการไปรษณีย์และโทรคมนาคม

(จ) งานหนังสือพิมพ์ และ

(ฉ) โรงภาพยนตร์และสถานบันเทิง

²³International Labour Organization, "C106: Convention concerning Weekly Rest in Commerce and Offices, 1957," Available (online) from: <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm> (1 December 2008).

²⁴International Labour Organization, "C132: Convention concerning Annual Holidays with Pay, 1970," Available (online) from: <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm> (1 December 2008).

²⁵Article 2-3, C106: Convention concerning Weekly Rest in Commerce and Offices, 1957.

(ข) บุคคลที่ไม่ได้ทำงานตามข้อ (ค)-(ด) และไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองวันหยุดประจำสัปดาห์ในงานอุตสาหกรรมเหมืองแร่ งานขนส่งและเกษตรกรรม

(2) กำหนดวันหยุดพักผ่อนประจำสัปดาห์

อนุสัญญานี้ได้กำหนดให้ลูกจ้างมีสิทธิหยุดพักผ่อนประจำสัปดาห์

ดังต่อไปนี้²⁶

(ก) บุคคลทั้งหมดที่อนุสัญญานี้ใช้บังคับต้องมีสิทธิหยุดพักผ่อนประจำสัปดาห์อย่างต่อเนื่อง เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมงในช่วงระยะเวลาทุกเจ็ดวัน ยกเว้นตามที่ระบุไว้เป็นอย่างอื่น

(ข) หากเป็นไปได้ ต้องให้มีการหยุดพักผ่อนประจำสัปดาห์แก่บุคคลที่เกี่ยวข้องทุกๆคนในสถานประกอบการนั้นโดยพร้อมเพรียงกัน

(ค) หากเป็นไปได้ ช่วงระยะเวลาหยุดพักผ่อนประจำสัปดาห์ต้องตรงกับวันซึ่งเป็นวันหยุดที่ชุมชนนั้นนิยมหยุดกันหรือเพื่อเป็นไปตามประเพณีหรือธรรมเนียมปฏิบัติของชุมชนนั้นๆ

(ง) ต้องเคารพต่อประเพณีและธรรมเนียมปฏิบัติของชนกลุ่มน้อยทางศาสนาเท่าที่จะทำได้

(3) ช้อยกเว้น

ถ้าลักษณะของงาน หรือลักษณะการบริการของสถานประกอบการนั้น จำนวนของประชาชนที่ต้องใช้บริการ หรือจำนวนของบุคคลที่ได้รับการจ้างงานมิได้เป็นไปดังกล่าวมาแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจสามารถกำหนดมาตรการหรือดำเนินการโดยผ่านกลไกที่เหมาะสมในแต่ละประเทศที่จะใช้มาตรการหยุดพักประจำสัปดาห์เป็นกรณีพิเศษ ตามความเหมาะสมต่อประเภทของบุคคลหรือประเภทของสถานประกอบการที่อนุสัญญานี้ใช้บังคับอยู่ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจที่เหมาะสมด้วย โดยบุคคลทั้งหมดซึ่งอยู่ในข่ายของมาตรการพิเศษนี้ต้องมีสิทธิได้หยุดพักผ่อนภายในระยะเวลา 7 วัน มีกำหนดเวลาไม่น้อยไปกว่ากำหนดเวลาที่อนุสัญญานี้กำหนดให้เป็นวันหยุดพักผ่อนประจำสัปดาห์ และถ้าเป็นไปได้ บุคคลที่ทำงานอยู่ในสาขาของสถานประกอบการเหล่านี้ ต้องได้มีวันหยุดพักผ่อนประจำสัปดาห์เช่นเดียวกับที่สถานประกอบการนั้นๆหยุด²⁷

²⁶ Article 6, C106: Convention concerning Weekly Rest in Commerce and Offices, 1957.

²⁷ Article 7, C106: Convention concerning Weekly Rest in Commerce and Offices, 1957.

มาตรการใดๆเกี่ยวกับการปฏิบัติตามบทบัญญัติที่กล่าวมา จะต้องนำไปหารือกับองค์การผู้แทนของนายจ้างและลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง หากมีองค์การนั้นอยู่นอกจากที่กล่าวมานี้ ยังมีข้อยกเว้นเรื่องการหยุดพักผ่อนประจำปีสัปดาห์ไว้ ดังต่อไปนี้²⁸

(ก) ผู้ทรงอำนาจอาจมีข้อยกเว้นชั่วคราวทั้งหมดหรือแต่บางส่วน (รวมทั้งการระงับหรือการลดระยะเวลาหยุดพัก) จากที่กำหนดไว้ข้างต้น ได้ในแต่ละประเทศหรือโดยวิธีการอื่นใดซึ่งได้รับความเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจและโดยสอดคล้องกับกฎหมายและแนวปฏิบัติของประเทศนั้นๆ ในกรณีดังต่อไปนี้

- ในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุ ถูกคุกคาม เกิดเหตุสุดวิสัยหรือมีงานเร่งด่วนเกิดขึ้นในสถานประกอบการหรือเกิดเหตุกับเครื่องจักรอุปกรณ์ ซึ่งก่อให้เกิดความรุนแรงต่อการทำงานโดยปกติของสถานประกอบการนั้นๆ เฉพาะเท่าที่จำเป็นเท่านั้น
- ในเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดความรุนแรงหรือเกิดความเสียหายขึ้นในงานอันเนื่องมาจากสถานการณ์พิเศษต่างๆ ที่นายจ้างไม่อาจจะพึงพามาตรการปกติอื่นๆ ได้
- เพื่อป้องกันการสูญเสียของสินค้าที่เน่าเสียได้

(ข) ในการพิจารณากำหนดสถานการณ์ต่างๆ ซึ่งอาจอนุญาตให้มีการยกเว้นชั่วคราวในเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดความรุนแรงหรือความเสียหายต่องาน หรือกรณีเพื่อป้องกันการสูญเสียของสินค้าที่เน่าเสียได้ จะต้องหารือกับองค์การผู้แทนนายจ้างและลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง หากมีองค์การนั้นอยู่

(ค) เมื่อได้มีการยกเว้นชั่วคราวตามบทบัญญัติของมาตรานี้ บุคคลที่เกี่ยวข้องจะได้รับอนุญาตให้หยุดพักผ่อนชดเชยในระยะเวลาทั้งหมดอย่างน้อยที่สุดเท่ากับระยะเวลาที่กำหนดไว้

โดยจะต้องไม่มีการลดค่าตอบแทนการทำงานที่กำหนดโดยกฎหมายและข้อบังคับต่างๆ หรือที่กำหนดโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารจากการใช้มาตรการต่างๆ ตามอนุสัญญา²⁹

²⁸ Article 8, C106: Convention concerning Weekly Rest in Commerce and Offices, 1957.

²⁹ Article 9, C106: Convention concerning Weekly Rest in Commerce and Offices, 1957.

สำหรับมาตรการเพื่อให้การบังคับใช้อนุสัญญานี้ได้ผลอย่างแท้จริง จะต้องมีการกำหนดบทลงโทษที่เหมาะสมสำหรับการไม่ปฏิบัติตาม³⁰

อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 132 ว่าด้วยการหยุดพักผ่อนประจำปีโดยได้รับค่าจ้าง ค.ศ. 1970 (Convention concerning Annual Holidays with Pay, 1970) เกิดจากการประชุมใหญ่สมัยที่ 54 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2513 ซึ่งได้จัดขึ้น ณ นครเจนีวา โดยคณะประศาสน์การของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งมีเนื้อหาที่สำคัญเกี่ยวกับวันหยุดพักผ่อนประจำปี ดังต่อไปนี้

(1) ขอบเขตในการใช้บังคับ

อนุสัญญานี้ใช้บังคับกับลูกจ้างทุกคน ยกเว้นลูกเรือ³¹

(2) กำหนดวันหยุดพักผ่อนประจำปี

อนุสัญญาฉบับนี้ได้กำหนดให้นายจ้างต้องให้ลูกจ้างมีวันหยุดพักผ่อนประจำปีอย่างน้อยตามที่กำหนด โดยได้รับค่าจ้าง ซึ่งรัฐสมาชิกแต่ละรัฐซึ่งให้สัตยาบันอนุสัญญานี้ ต้องระบุระยะเวลาการหยุดพักผ่อนประจำปีไว้ในประกาศต่อท้ายของประเทศตน ทั้งนี้ การหยุดพักผ่อนประจำปีไม่ว่ากรณีใด ต้องไม่น้อยกว่าสามสัปดาห์ทำงาน สำหรับผู้ที่ทำงานมาแล้วหนึ่งปี และรัฐสมาชิกแต่ละรัฐซึ่งให้สัตยาบันอนุสัญญานี้ จะต้องแจ้งต่อผู้อำนวยการใหญ่สำนักงานองค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยประกาศเพิ่มเติมว่าประเทศตนได้กำหนดวันหยุดพักผ่อนประจำปีนานกว่าที่ได้ระบุไว้ในขณะที่ให้สัตยาบันได้³²

บุคคลผู้ซึ่งมีระยะเวลาการทำงานในปีใดไม่ครบตามที่กำหนดไว้ มีสิทธิที่จะได้รับวันหยุดในปีนั้นตามสัดส่วนของระยะเวลาการทำงานในปีนั้นๆ³³

อนึ่ง คำว่า “ปี” นั้น หมายถึงปีปฏิทิน หรือระยะเวลาอย่างอื่นที่มีคาบเวลาเท่ากันซึ่งกำหนดโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจหรือกำหนดโดยผ่านกลไกที่เหมาะสมในแต่ละประเทศ³⁴

ในระยะเวลาการทำงานขั้นต่ำ อาจกำหนดให้พักผ่อนประจำปีโดยได้รับค่าจ้างได้ แต่ต้องกำหนดโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจ หรือโดยกลไกอันเหมาะสมในประเทศดังกล่าว แต่ต้องไม่เกินหกเดือน ซึ่งวิธีการในการคำนวณช่วงเวลาการทำงานเพื่อวัตถุประสงค์ในการหยุด

³⁰ Article 10, C106: Convention concerning Weekly Rest in Commerce and Offices, 1957.

³¹ Article 2, C132: Convention concerning Annual Holidays with Pay, 1970.

³² Article 3, C132: Convention concerning Annual Holidays with Pay, 1970.

³³ Article 4, C132: Convention concerning Annual Holidays with Pay, 1970.

³⁴ Article 4, C132: Convention concerning Annual Holidays with Pay, 1970.

พักผ่อน ต้องกำหนดโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจหรือโดยกลไกอันเหมาะสมในแต่ละประเทศ ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจ หรือโดยผ่านกลไกที่เหมาะสมในแต่ละประเทศ การขาดงานอันเนื่องมาจากเหตุผลบางอย่างซึ่งอยู่นอกเหนือการควบคุมของบุคคลที่ได้รับการว่าจ้าง นั้น เช่น การเจ็บป่วย บาดเจ็บ หรือคลอดบุตร ให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของระยะเวลาการทำงาน³⁵

การนับวันหยุดพักผ่อนประจำปีนั้น กรณีที่วันหยุดราชการและวันหยุดตามประเพณี ไม่ว่าจะอยู่ในช่วงเวลาการพักผ่อนประจำปีหรือไม่ก็ตาม ไม่ให้นับเป็นส่วนหนึ่งของวันหยุดพักผ่อนประจำปีขั้นต่ำที่ได้รับค่าจ้างตามที่ระบุในอนุสัญญาฉบับนี้ และการเจ็บป่วยหรือบาดเจ็บ อาจไม่นับเป็นส่วนหนึ่งของวันหยุดพักผ่อนประจำปีขั้นต่ำที่ได้รับค่าจ้าง³⁶ นอกจากนี้ บุคคลที่ลาหยุดพักผ่อนตามนัยแห่งอนุสัญญานี้ ต้องได้รับค่าจ้างปกติ หรือค่าจ้างโดยเฉลี่ยสำหรับช่วงระยะเวลาวันหยุดเต็มวันนั้นเป็นอย่างต่ำ (รวมถึงเงินที่มีค่าเท่ากับค่าจ้างส่วนที่จ่ายเป็นสิ่งของและไม่เป็นผลประโยชน์ถาวรที่ให้ติดต่อกันไม่ว่าบุคคลดังกล่าวจะลาพักผ่อนหรือไม่ก็ตาม) โดยคำนวณตามวิธีการหรือโดยกลไกอันเหมาะสมในแต่ละประเทศโดยต้องจ่ายเงินดังกล่าวให้แก่ลูกจ้างล่วงหน้าก่อนวันหยุด เว้นแต่มีข้อตกลงที่บังคับใช้ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น³⁷

ในการแบ่งวันหยุดพักผ่อนประจำปีโดยได้รับค่าจ้างออกเป็นช่วงๆ อาจได้รับอนุมัติโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจหรือโดยผ่านกลไกอันเหมาะสมในแต่ละประเทศ เว้นแต่มีข้อตกลงที่บังคับใช้ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น และโดยเงื่อนไขว่าช่วงระยะเวลาการทำงานของลูกจ้างนั้นให้สิทธิที่จะได้รับวันหยุดพักผ่อนประจำปี ช่วงหนึ่งของวันหยุดพักผ่อนดังกล่าวโดยมีความยาวอย่างน้อยสองสัปดาห์ทำงานติดต่อกัน³⁸ ซึ่งช่วงวันหยุดพักผ่อนประจำปีติดต่อกันโดยได้รับค่าจ้างนี้ อนุญาตให้ใช้ภายใน 1 ปี และจำนวนของวันหยุดพักผ่อนประจำปีโดยได้รับค่าจ้างที่ยังใช้ไม่หมด ต้องใช้ภายใน 18 เดือน นับจากวันสิ้นสุดของปีที่มีสิทธิลาหยุดพักผ่อนประจำปีนั้น โดยลูกจ้างอาจยินยอมให้เลื่อนช่วงวันหยุดพักผ่อนประจำปีใดที่ไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กล่าวมา แต่เกณฑ์ขั้นต่ำและระยะเวลานี้ให้กำหนดโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจภายหลังจากการปรึกษาหารือกับองค์การนายจ้างและลูกจ้างที่เกี่ยวข้องหรือโดยการเจรจาต่อรองร่วมหรือโดยวิธีการอื่นตามแนวปฏิบัติของประเทศอันเหมาะสมกับสภาพการณ์ของประเทศ³⁹

³⁵ Article 5, C132: Convention concerning Annual Holidays with Pay, 1970.

³⁶ Article 6, C132: Convention concerning Annual Holidays with Pay, 1970.

³⁷ Article 7, C132: Convention concerning Annual Holidays with Pay, 1970.

³⁸ Article 8, C132: Convention concerning Annual Holidays with Pay, 1970.

³⁹ Article 9, C132: Convention concerning Annual Holidays with Pay, 1970.

ช่วงเวลาที่จะลาหยุดพักผ่อนให้กำหนดโดยนายจ้าง ภายหลังจากการปรึกษาหารือกับลูกจ้างหรือผู้แทนของลูกจ้าง เว้นแต่จะได้กำหนดโดยกฎข้อบังคับ ข้อตกลงร่วม คำชี้ขาด หรือวิธีการอื่นตามระเบียบปฏิบัติของประเทศ และในการกำหนดเวลาที่จะลาหยุดพักผ่อนนั้น ให้คำนึงถึงความต้องการของงาน และโอกาสสำหรับการพักผ่อนของลูกจ้าง⁴⁰

ลูกจ้างผู้ซึ่งทำงานครบตามช่วงเวลาทำงานขั้นต่ำ เมื่อมีการเลิกจ้าง ย่อมมีสิทธิหยุดพักผ่อนโดยได้รับค่าจ้างตามสัดส่วนระยะเวลาการทำงานซึ่งลูกจ้างไม่ได้ลาหยุด หรือมีสิทธิได้รับค่าชดเชยแทนการหยุดดังกล่าว หรือมีสิทธิได้รับค่าชดเชยแทนวันหยุดพักผ่อนประจำปีที่ยังเหลืออยู่⁴¹

2.2.1.4 วันลา

หลักการของอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับวันลา คือ อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 140 ว่าด้วยการลาเพื่อการศึกษา โดยได้รับค่าตอบแทนแรงงาน ค.ศ. 1974 (Convention concerning Paid Educational Leave, 1974)⁴² อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 142 ว่าด้วยการลาเพื่อการฝึกอบรมและการแนะแนวอาชีพในทางการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ค.ศ. 1975 (Convention concerning Vocational Guidance and Vocational Training in the Development of Human Resources)⁴³ และอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 183 ว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานหญิงมีครรภ์ ค.ศ. 2000 (Convention concerning the revision of the Maternity Protection Convention, 2000)⁴⁴

อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 140 ว่าด้วยการลาเพื่อการศึกษา โดยได้รับค่าตอบแทนแรงงาน ค.ศ. 1974 (Convention concerning Paid

⁴⁰ Article 10, C132: Convention concerning Annual Holidays with Pay, 1970.

⁴¹ Article 11, C132: Convention concerning Annual Holidays with Pay, 1970.

⁴² International Labour Organization, "C140: Convention concerning paid educational leave, 1974," Available (online) from: <http://www.ilo.org/ilolex/english/subjlst.htm> (1 December 2008).

⁴³ International Labour Organization, "C142: Convention concerning Vocational Guidance and Vocational Training in the Development of Human Resources, 1975," Available (online) from: <http://www.ilo.org/ilolex/english/subjlst.htm> (1 December 2008).

⁴⁴ International Labour Organization, "C183: Convention concerning the Revision of the Maternity Protection Convention, 2000," Available (online) from: <http://www.ilo.org/ilolex/english/subjlst.htm> (1 December 2008).

Educational Leave, 1974) เกิดจากการประชุมใหญ่สมัยที่ 59 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2517 ซึ่งได้จัดขึ้น ณ นครเจนีวา โดยคณะประศาสน์การของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ

อนุสัญญาฉบับนี้ ได้มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการลาเพื่อการศึกษา โดยให้ความหมายของการลาเพื่อการศึกษาไว้ว่า การลาเพื่อการศึกษาโดยได้รับค่าตอบแทนแรงงาน หมายถึง การลาของลูกจ้างเพื่อวัตถุประสงค์ทางการศึกษาในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งระหว่างเวลาทำงาน โดยได้รับค่าตอบแทนที่เพียงพอ ซึ่งหลักเกณฑ์ต่างๆได้กำหนดไว้โดยมีเนื้อหาโดยสรุปดังต่อไปนี้

(1) วัตถุประสงค์ของการลา

สมาชิกทุกประเทศต้องกำหนดและบังคับใช้กฎหมายที่มีนโยบายในลักษณะการส่งเสริมการลาเพื่อการศึกษาโดยได้รับค่าตอบแทน ที่มีวัตถุประสงค์ของการศึกษาดังต่อไปนี้⁴⁵

(ก) การฝึกอบรมในทุกระดับ

(ข) การศึกษาทั่วไป

(ค) การอบรมความรู้เรื่องแรงงานสัมพันธ์

โดยนโยบายของการกำหนดให้ลูกจ้างมีสิทธิลาเพื่อศึกษานี้สร้างขึ้นเพื่อประโยชน์ในการพัฒนา ปรับปรุงและให้ได้มาซึ่งทักษะทางอาชีพของลูกจ้าง เพื่อให้ลูกจ้างได้รับการพัฒนาวิชาการและเทคโนโลยี ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างและเศรษฐกิจ เพื่อให้ลูกจ้างนั้นมีความสามารถและกระตือรือร้นการมีส่วนร่วมของลูกจ้างในฐานะของพนักงานในสถานประกอบการผู้อาศัยในสังคม เพื่อการพัฒนาสังคม และวัฒนธรรมของลูกจ้าง และเพื่อให้การศึกษาและฝึกอบรมลูกจ้างต่อเนื่องกันไป ให้ลูกจ้างมีความรู้ความสามารถที่ทันสมัยและเหมาะสมต่อสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป⁴⁶

(2) การจ่ายค่าตอบแทนในระหว่างลา

นายจ้างจะปฏิเสธการจ่ายค่าตอบแทนระหว่างการลาเพื่อการศึกษาต่อของลูกจ้างไม่ได้ นายจ้างจะต้องจ่ายค่าตอบแทนให้ลูกจ้างโดยไม่คำนึงถึง เชื้อชาติ สีผิว เพศ ศาสนา แนวความคิดทางการเมือง หรือถิ่นกำเนิด⁴⁷

⁴⁵Article 2, C140: Convention concerning Paid Educational Leave, 1974.

⁴⁶Article 3, C140: Convention concerning Paid Educational Leave, 1974.

⁴⁷Article 8, C140: Convention concerning Paid Educational Leave, 1974.

(3) เงื่อนไขพิเศษในการลา

การลาเพื่อการศึกษาจะสามารถกำหนดเงื่อนไขเป็นพิเศษได้ หากการลามีลักษณะดังต่อไปนี้⁴⁸

(ก) การลาของผู้ที่ทำงานที่มีลักษณะงานบางประเภท เช่น งานในสถานประกอบการขนาดเล็ก หรือสถานประกอบการอยู่ในชนบท การลาของลูกจ้างที่ทำงานเป็นกะ ลูกจ้างที่ต้องมีภาระในการดูแลสมาชิกในครอบครัว ซึ่งเป็นเรื่องยากที่จะปฏิบัติตามเงื่อนไขปกติได้

(ข) การลาของผู้ที่ทำงานที่มีลักษณะงานบางประเภท เช่น งานในสถานประกอบการที่เล็ก หรืองานตามฤดูกาล

ลูกจ้างเหล่านี้จะต้องได้รับสิทธิในการได้รับค่าตอบแทนการทำงานระหว่างการลาเพื่อการศึกษาเช่นเดียวกัน

อนุสัญญาของ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 142 ว่าด้วยการลาเพื่อการศึกษาและการแนะแนวอาชีพในทางการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ค.ศ. 1975 (Convention concerning Vocational Guidance and Vocational Training in the Development of Human Resources, 1975) เกิดจากการประชุมใหญ่สมัยที่ 60 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน พ.ศ. 2518 ซึ่งได้จัดขึ้น ณ นครเจนีวา โดยคณะประศาสน์การของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ

อนุสัญญาระหว่างประเทศฉบับนี้กำหนดให้สมาชิกทุกประเทศต้องปรับปรุงและพัฒนานโยบายและโครงการการแนะแนวอาชีพและการฝึกอบรมอาชีพที่ครอบคลุมและเกี่ยวเนื่องกับการจ้างงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในลูกจ้างที่ทำงานเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ ซึ่งนโยบายและโครงการจะต้องเกิดจาก

- (1) ความต้องการจ้างแรงงาน โอกาส และปัญหาทั้งในระดับภูมิภาคและระดับประเทศ
- (2) ระดับและสภาพทางการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม
- (3) ความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และเป้าหมายอื่นทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

⁴⁸Article 9, C140: Convention concerning Paid Educational Leave, 1974.

ทั้งนี้ นโยบายและโครงการจะต้องจูงใจโดยวิธีการที่เหมาะสมกับสภาพของชาตินั้น อีกทั้งจะต้องออกแบบมาเพื่อปรับปรุงความสามารถของแต่ละบุคคลในการเข้าใจและการวางแผนงานในการทำงานและสิ่งแวดล้อมทางสังคม และต้องกระตุ้นและสร้างให้บุคคลากรมีความสามารถเพื่อการพัฒนาและใช้ความสามารถในการทำงานเพื่อผลประโยชน์และความต้องการโดยสมัครใจ โดยอยู่บนหลักการของความเสมอภาคและปราศจากการเลือกปฏิบัติ⁴⁹ ซึ่งสมาชิกทุกประเทศจะต้องขยายระบบการลาเพื่อรับการแนะนำอาชีพอย่างค่อยเป็นค่อยไป รวมถึงการให้ข้อมูลด้านการจ้างงานอย่างต่อเนื่อง โดยข้อมูลจะต้องครอบคลุมและเหมาะสมกับทุกวัย อีกทั้งยังรวมถึงโครงการที่เหมาะสมกับผู้พิการและผู้ไร้ความสามารถ ข้อมูลและการแนะนำจะต้องครอบคลุมถึงเรื่องทางเลือกในการประกอบอาชีพ การแนะนำอาชีพ และโอกาสทางการศึกษาในด้านที่เกี่ยวข้อง การจ้างงานและโอกาสในการทำงาน โอกาสในการเลื่อนตำแหน่ง สภาพการทำงาน ความปลอดภัยและสุขอนามัยในสถานที่ทำงาน และมุมมองด้านอื่นๆเกี่ยวกับชีวิตการทำงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม นอกจากนี้ ข้อมูลจะต้องประกอบไปด้วยข้อมูลในมุมมองทั่วไปของข้อตกลงร่วมและสิทธิหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายแรงงาน โดยข้อมูลจะต้องสอดคล้องกับกฎหมายภายใน⁵⁰

อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 183 ว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานหญิงมีครรภ์ ค.ศ. 2000 (Convention concerning the revision of the Maternity Protection Convention, 2000) เกิดจากการประชุมใหญ่สมัยที่ 88 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม ค.ศ. 2000 ซึ่งได้จัดขึ้น ณ นครเจนีวา โดยคณะประศาสน์การของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ

อนุสัญญาฉบับ นี้ได้กล่าวถึงการคุ้มครองการทำงานหญิงมีครรภ์ ซึ่งจะได้ครอบคลุมทั้งในส่วนของการคุ้มครองสุขภาพ การลาคลอด การลาป่วย ตลอดจนสิทธิประโยชน์ต่างๆของหญิงมีครรภ์ ดังต่อไปนี้⁵¹

⁴⁹Article 1, C142: Convention concerning Vocational Guidance and Vocational Training in the Development of Human Resources, 1975.

⁵⁰Article 3, C142: Convention concerning Vocational Guidance and Vocational Training in the Development of Human Resources, 1975.

⁵¹Article 4, C183: Convention concerning the Revision of the Maternity Protection Convention, 2000.

- (1) หญิงมีครรภ์ที่มีใบรับรองแพทย์ที่ถูกต้องตามกฎหมายกำหนดวันครบกำหนดคลอดไว้ มีสิทธิที่จะลาคลอดได้ไม่น้อยกว่า 14 สัปดาห์
- (2) ระยะเวลาการลาคลอดนั้น ต้องกำหนดไว้ในกฎหมายของแต่ละประเทศสมาชิกเมื่อมีการให้สัตยาบัน
- (3) ประเทศสมาชิกสามารถทำเรื่องขอต่อผู้อำนวยการใหญ่สำนักงานองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ภายหลัง เพื่อเพิ่มกำหนดระยะเวลาการลาของหญิงมีครรภ์
- (4) ภายใต้การคุ้มครองสุขภาพของผู้เป็นมารดาและบุตร การลาเพื่อการคลอดบุตรต้องรวมถึงการลา 6 สัปดาห์ภายหลังการคลอด เว้นแต่รัฐบาลหรือโดยองค์การกลุ่มตัวแทนนายจ้างและลูกจ้างจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น
- (5) ระยะเวลาของการลาก่อนคลอดจะขยายได้หากวันที่คลอดบุตรจริงนั้นได้เลยกำหนดวันคลอดบุตรโดยแพทย์ ทั้งนี้ โดยไม่ทำให้วันลาภายหลังการคลอดบุตรนั้นลดลงแต่อย่างใด

2.2.2 อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการคุ้มครองค่าตอบแทนในการทำงาน

การคุ้มครองค่าตอบแทนในการทำงานนั้น จะกล่าวถึงค่าจ้าง ค่าล่วงเวลาในวันหยุด และค่าทำงานในวันหยุด ซึ่งหลักสากลตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศมิได้กำหนดอัตราไว้ตายตัว หากแต่กำหนดหลักเกณฑ์ไว้กว้างๆ เพื่อให้ประเทศสมาชิกสามารถปรับและกำหนดให้สอดคล้องและเหมาะสมกับลักษณะของสภาพสังคมและเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกแต่ละประเทศ

2.2.2.1 ค่าจ้าง

อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่กล่าวถึงเรื่องค่าจ้าง ได้แก่ อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 95 ว่าด้วยการคุ้มครองค่าตอบแทนแรงงาน ค.ศ. 1949 (Convention concerning the Protection of Wages, 1949)⁵² และ อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 131 ว่าด้วยการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับประเทศกำลัง

⁵²International Labour Organization, "C95: Convention concerning the Protection of Wages, 1949," Available (online) from: <http://www.ilo.org/ilolex/english/subjlst.htm> (1 December 2008).

พัฒนาโดยเฉพาะ ค.ศ. 1970 (Convention concerning Minimum Wage Fixing with Special Reference to Developing Countries, 1970)⁵³

อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 95 ว่าด้วยการคุ้มครองค่าตอบแทนแรงงาน ค.ศ. 1949 (Convention concerning the Protection of Wages, 1949) เกิดจากการประชุมใหญ่สมัยที่ 32 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน พ.ศ. 2492 ซึ่งได้จัดขึ้น ณ นครเจนีวา โดยคณะประศาสน์การของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ

(1) ความหมายของค่าจ้าง

อนุสัญญานี้ ได้ให้ความหมายของคำว่าค่าจ้างไว้ว่า ค่าจ้าง หมายถึง ค่าตอบแทนหรือรายได้ที่กำหนดหรือคำนวณออกมาในรูปแบบของเงิน และกำหนดไว้ตามข้อตกลงร่วมกันของลูกจ้างและนายจ้างหรือโดยกฎหมาย ซึ่งจะต้องจ่ายให้ลูกจ้างอย่างเป็นธรรมเมื่อมีการทำงาน จะทำงาน ให้บริการหรือจะให้บริการตามสัญญาจ้างแรงงานไม่ว่าจะเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ก็ตาม

(2) วิธีการจ่ายค่าจ้าง

ค่าจ้างที่จ่ายในรูปแบบของเงินนั้น ต้องมอบให้ด้วยวิธีที่ถูกต้องตามกฎหมาย และการจ่ายเงินนั้นจะต้องจ่ายในรูปแบบของธนบัตร ใบสำคัญจ่ายเงิน หรือคูปอง และการจ่ายเงินในรูปแบบอื่นที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายเป็นการจ่ายเงินที่ผิดกฎหมาย โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะอนุญาตหรือกำหนดให้จ่ายค่าตอบแทนในรูปแบบของตัวเงินหรือธนบัตรได้หากการจ่ายเงินในรูปแบบดังกล่าวเป็นไปตามจารีตประเพณีหรือมีความจำเป็นเนื่องจากพฤติการณ์พิเศษหรือเป็นไปตามข้อตกลงที่ตกลงร่วมกัน หรือให้เป็นไปตามที่อนุญาโตตุลาการเห็นสมควร⁵⁴

กฎหมาย ข้อตกลงร่วม หรืออนุญาโตตุลาการอาจอนุญาตให้มีการจ่ายเงินค่าตอบแทนบางส่วนเป็นไปในลักษณะส่วนแบ่งจากผลผลิตในงานอุตสาหกรรมหรือในการประกอบกิจการโดยที่การจ่ายค่าตอบแทนลักษณะดังกล่าวนั้นเป็นไปตามจารีตประเพณีอันเนื่องมาจากธรรมชาติของงานอุตสาหกรรมหรือการประกอบกิจการนั้น ทั้งนี้การจ่ายค่าจ้างในรูปแบบของเครื่องดื่มน้ำที่มีแอลกอฮอล์หรือสารเสพติดไม่อนุญาตให้กระทำได้ในทุกกรณี ทั้งนี้

⁵³International Labour Organization, "C131: Convention concerning Minimum Wage Fixing with Special Reference to Developing Countries, 1970," Available (online) from: <http://www.ilo.org/ilolex/english/subjlst.htm> (1 December 2008).

⁵⁴Article 3, C95: Convention concerning the Protection of Wages, 1949.

ในกรณีที่อนุญาตให้จ่ายค่าตอบแทนเป็นส่วนแบ่งจากผลผลิตในงานที่ทำ จะต้องมีการที่
เหมาะสมในการควบคุมดังนี้⁵⁵

- (1) ส่วนแบ่งนั้นเพียงพอใจการนำไปใช้โดยส่วนตัวของลูกจ้างและเป็น
ประโยชน์ต่อตัวลูกจ้างและครอบครัวของลูกจ้าง
- (2) มูลค่าของส่วนแบ่งนั้นจะต้องเป็นธรรมและมีเหตุผลอันสมควร

อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 131 ว่าด้วยการ
กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับประเทศกำลังพัฒนาโดยเฉพาะ ค.ศ. 1970 (Convention concerning
Minimum Wage Fixing with Special Reference to Developing Countries, 1970) เกิดจาก
การประชุมใหญ่สมัยที่ 54 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2513
ซึ่งได้จัดขึ้น ณ นครเจนีวา โดยคณะประศาสน์การของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ เพื่อให้
การคุ้มครองกลุ่มผู้หารายได้ที่ด้อยโอกาสและได้พิจารณาว่าสมควรแก่เวลาแล้วที่จะรับรองตรา
สารเพิ่มเติมเหล่านี้มาใช้และจัดให้มีการคุ้มครองผู้หารายได้ที่ได้ค่าจ้างต่ำเกินไป โดยอนุสัญญา
ฉบับนี้กำหนดให้นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างอย่างน้อยที่กำหนดไว้ในอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งการไม่ใช่
บังคับค่าจ้างขั้นต่ำจะทำให้บุคคลหรือบรรดาบุคคลต่างๆผู้เกี่ยวข้องต้องรับโทษทางอาญาหรือ
บทลงโทษอื่นที่เหมาะสม⁵⁶

องค์ประกอบที่ต้องนำมาพิจารณาในการกำหนดระดับค่าจ้างขั้นต่ำ トラบ
เท่าที่เป็นไปได้และเหมาะสมกับแนวปฏิบัติและสภาพการณ์ภายในประเทศ ต้องรวมถึง⁵⁷

- (1) ความจำเป็นของลูกจ้างและครอบครัวลูกจ้าง โดยคำนึงถึงระดับค่าจ้าง
ทั่วไปในประเทศ ค่าครองชีพ ประโยชน์ทดแทนต่างๆจากการ
ประกันสังคม และมาตรฐานการครองชีพโดยเปรียบเทียบกับกลุ่มสังคม
อื่นๆ
- (2) ปัจจัยต่างๆทางเศรษฐกิจ รวมถึงความจำเป็นของการพัฒนาเศรษฐกิจ
ระดับของผลิตภาพและความปรารถนาในการได้รับและคงไว้ซึ่งระดับ
การจ้างงานที่สูง

⁵⁵ Article 4, C95: Convention concerning the Protection of Wages, 1949.

⁵⁶ Article 2, C131: Convention concerning Minimum Wage Fixing with Special Reference to
Developing Countries, 1970.

⁵⁷ Article 3, C131: Convention concerning Minimum Wage Fixing with Special Reference to
Developing Countries, 1970.

ทั้งนี้ รัฐสมาชิกแต่ละรัฐที่ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญานี้จะสร้างและ/หรือคงไว้ซึ่งระบบกลไกที่ได้มีการปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาวะการณ์และความจำเป็นต่างๆของประเทศ โดยสามารถกำหนดและปรับค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับกลุ่มลูกจ้างอย่างเป็นระยะ โดยต้องกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้ง การดำเนินการ และการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเกี่ยวกับกลไกดังกล่าว โดยการปรึกษารัฐอย่างเต็มที่กับองค์การผู้แทนของนายจ้างและลูกจ้างที่เกี่ยวข้องหรือผู้แทนของนายจ้างที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่ไม่มียุทธศาสตร์เช่นนั้นอยู่⁵⁸

ในกรณีใดก็ตามที่เหมาะสมกับลักษณะของกลไกการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ต้องกำหนดบทบัญญัติสำหรับการมีส่วนร่วมโดยตรงจากการดำเนินการของ⁵⁹

- (ก) ผู้แทนขององค์การนายจ้างและลูกจ้างที่เกี่ยวข้องหรือผู้แทนของนายจ้าง และลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง กรณีที่ไม่มียุทธศาสตร์เช่นนั้น ทั้งนี้บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกัน
- (ข) บุคคลซึ่งได้รับการยอมรับว่าสามารถเป็นผู้แทนผลประโยชน์ทั่วไปของประเทศและได้รับการแต่งตั้งภายหลังการปรึกษารัฐอย่างเต็มที่จากองค์การผู้แทนของนายจ้างและลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีองค์การเช่นนั้นอยู่ และการปรึกษารัฐนั้นสอดคล้องกับกฎหมายหรือแนวปฏิบัติของประเทศ

2.2.2.2 ค่าล่วงเวลา

หลักการของอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับค่าล่วงเวลาได้กล่าวไว้ใน อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 30 ว่าด้วยชั่วโมงการทำงานในงานพาณิชย์และงานสำนักงาน ค.ศ. 1930 (Convention concerning the Regulation of Hours of work in Commerce and Offices, 1930) มาตรา 7(4) ซึ่งกำหนดไว้ว่าให้อัตราค่าล่วงเวลาจะต้องไม่ต่ำกว่า 1¼ ของอัตราค่าจ้างในการทำงานปกติในกรณีดังต่อไปนี้⁶⁰

⁵⁸Article 4, C131: Convention concerning Minimum Wage Fixing with Special Reference to Developing Countries, 1970.

⁵⁹Article 4(3), C131: Convention concerning Minimum Wage Fixing with Special Reference to Developing Countries, 1970.

⁶⁰Article 7, C30: Convention concerning the Regulation of Hours of Work in Commerce and Offices, 1930.

- (1) เพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดกับสินค้าและป้องกันอันตรายจากความผิดพลาดทางเทคนิค
- (2) เพื่อให้เกิดงานพิเศษขึ้น เช่น การตรวจสอบปริมาณสินค้าและงบบุคลากรชำระหนี้ และการปิดบัญชี
- (3) เพื่อให้หน่วยงานสามารถจัดการกับกรณีที่ไม่ปกติเนื่องจากพฤติการณ์พิเศษ ซึ่งลูกจ้างปกติไม่สามารถใช้มาตรการอื่นได้

2.2.2.3 ค่าทำงานในวันหยุด

อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจ่ายค่าทำงานในวันหยุดไว้เหมือนกับกฎหมายคุ้มครองแรงงานของประเทศไทย แต่ในมาตรา 5 ของอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 14 ว่าด้วยชั่วโมงวันหยุดพักผ่อนประจำสัปดาห์ในงานอุตสาหกรรม ค.ศ. 1921 (Convention concerning the Application of the Weekly Rest in Industrial Undertakings)⁶¹ และมาตรา 7-8 ของอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 106 ว่าด้วยการหยุดพักประจำสัปดาห์ในงานพาณิชย์กรรมและงานสำนักงาน ค.ศ. 1957 (Convention concerning Weekly Rest in Commerce and Office)⁶² ได้กำหนดว่าหากมีการให้ลูกจ้างมาทำงานในวันหยุดแล้ว จะต้องมีการจัดให้มีวันหยุดชดเชย (compensatory rest) เท่ากับระยะเวลาที่มาทำงานในวันหยุด ทั้งนี้ อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศมิได้กำหนดการจ่ายค่าทำงานในวันหยุดในรูปแบบของเงินไว้ หากแต่มีการให้ลูกจ้างได้มีวันหยุดทดแทนวันหยุดที่หายไป เนื่องจากต้องการคุ้มครองสุขภาพร่างกาย และอาชีพอนามัยของลูกจ้าง ทำให้ไม่ได้กำหนดให้มีการจ่ายค่าจ้างในวันหยุด เพราะต้องการให้ลูกจ้างได้รับการพักผ่อนอย่างแท้จริง

2.2.3 อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับสวัสดิการและความปลอดภัยในการทำงาน

ในการศึกษาอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับสวัสดิการในการทำงานนั้น พบว่า มีอนุสัญญาที่เกี่ยวกับสวัสดิการในการทำงานเพียงอนุสัญญาเดียว คือ อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 163 ว่าด้วยสวัสดิการของลูกจ้างในงาน

⁶¹International Labour Organization, "C14: Convention concerning the Application of the Weekly Rest in Industrial Undertakings, 1921," Available (online) from: <http://www.ilo.org/ilolex/english/subjlst.htm> (1 December 2008).

⁶²Article 7-8, C106: Convention concerning Weekly Rest in Commerce and Offices, 1957.

ประมงทั้งบนเรือและบนบก ค.ศ. 1987 (Convention concerning Seafarers' Welfare at Sea and in Port, 1987) ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่าอนุสัญญาดังกล่าวมีการพูดถึงเฉพาะลูกจ้างในงานประมงซึ่งมีลักษณะสภาพการทำงานที่มีความแตกต่างจากลักษณะสภาพการทำงานของข้าราชการพลเรือนโดยสิ้นเชิง ดังนั้นในการศึกษาวิจัยนี้จะได้กล่าวถึงอนุสัญญาฉบับที่ 163 เนื่องจากไม่สามารถนำมาเปรียบเทียบกับสวัสดิการการทำงานของข้าราชการพลเรือนได้

อย่างไรก็ตาม หากศึกษาถึงข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (Recommendation) จะพบว่า ข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 102 ว่าด้วยสวัสดิการลูกจ้าง ค.ศ. 1956 (Recommendation concerning Welfare Facilities for Workers, 1956)⁶³ ได้กล่าวถึงสวัสดิการลูกจ้างไว้

ข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 102 ว่าด้วยสวัสดิการลูกจ้าง ค.ศ. 1956 (Recommendation concerning Welfare Facilities for Workers, 1956) เกิดจากการประชุมใหญ่สมัยที่ 39 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2499 ซึ่งได้จัดขึ้น ณ นครเจนีวา โดยคณะประศาสน์การของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งเห็นสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนดหลักการสำคัญที่แน่นอนและสร้างมาตรฐานที่แน่นอนเกี่ยวกับสวัสดิการสำหรับลูกจ้างเกี่ยวกับเรื่องดังต่อไปนี้

(1) ความสะดวกสบายในสถานที่ทำงานสำหรับการรับประทานอาหารภายในหรือในละแวกใกล้เคียงกับสถานประกอบการ

ต้องมีการจัดตั้งและดำเนินการจัดให้มีโรงอาหารที่จัดอาหารไว้อย่างเหมาะสมภายในหรือในละแวกใกล้เคียงกับสถานประกอบการ โดยอนุญาตให้จัดตั้งหรือดำเนินการจัดให้มีโรงอาหารภายในหรือในละแวกใกล้เคียงหากมีจำนวนลูกจ้างที่ทำงานเกินกว่าจำนวนขั้นต่ำที่กำหนดไว้ และหากการประชาสัมพันธ์ยังไม่เป็นที่รับทราบโดยทั่วไปแล้ว เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจควรจะต้องจัดเตรียมและตีพิมพ์ข้อมูล รายละเอียด และข้อเสนอแนะเผยแพร่ให้ทราบ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพของประเทศและวิธีการจัดตั้งและดำเนินการของสถานที่รับประทานอาหาร โดยข้อมูลที่เผยแพร่จะต้องกล่าวถึงเรื่องต่างๆดังต่อไปนี้

(ก) ตำแหน่งของโรงอาหารซึ่งจะต้องระบุให้สัมพันธ์กับตึกต่างๆในสถานประกอบการ

⁶³International Labour Organization, "R102: Recommendation concerning Welfare Facilities for Workers, 1956," Available (online) from: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi/lex/pdconv.pl?host=status01&textbase=iloeng&document=103&chapter=2&query=%23status%3D01&highlight=on&querytype=bool&context=0> (1 December 2008).

- (ข) การจัดตั้งโรงอาหารร่วมสำหรับบางสถานประกอบการเท่าที่เป็นไปได้
- (ค) สภาพของโรงอาหาร อาทิ มาตรฐานพื้นที่ แสงสว่าง ความร้อน อุณหภูมิและการถ่ายเทของอากาศ
- (ง) โครงสร้างของโรงอาหาร เช่น ห้องรับประทานอาหาร บริเวณร้านค้า ห้องครัว บริเวณล้างจาน ห้องเก็บของ สำนักงาน ตู้เก็บของ และห้องซักล้างสำหรับสำหรับเจ้าหน้าที่โรงอาหาร
- (จ) อุปกรณ์ เฟอร์นิเจอร์และการตกแต่งของโรงอาหาร อาทิ อุปกรณ์สำหรับการเตรียมและการประกอบอาหาร ตู้เย็น ห้องเก็บของ เครื่องล้างจาน ประเภทของเชื้อเพลิงที่ใช้ในการประกอบอาหาร ประเภทของโต๊ะเก้าอี้ในห้องอาหาร รูปแบบการตกแต่งห้อง
- (ฉ) ประเภทของอาหารที่จัดให้ อาทิ รายการอาหารทั่วไป รายการอาหารที่ให้เลือก อาหารจานเดียว รายการอาหารตามคำแนะนำของแพทย์ รายการอาหารพิเศษสำหรับลูกจ้างที่ทำอาชีพที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ อาหารเช้า อาหารกลางวัน หรืออาหารมื้ออื่นสำหรับลูกจ้างที่ทำงานเป็นกะ
- (ช) มาตรฐานทางโภชนาการ เช่น คุณค่าทางโภชนาการ การวางแผนอาหาร และการสมดุลของสารอาหาร
- (ซ) ประเภทของการให้บริการในโรงอาหาร เช่น การบริการแบบเคาเตอร์ (hatch or counter service) โรงอาหารแบบบริการตนเอง และการบริการที่โต๊ะ
- (ฌ) มาตรฐานอนามัยของห้องครัวและห้องอาหาร
- คำถามเกี่ยวกับเรื่องการเงิน เช่น ค่าใช้จ่ายในการก่อสร้าง อุปกรณ์และเฟอร์นิเจอร์ ค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซม ราคาอาหารและค่าจ้างบุคคลากร ราคาขายอาหาร
- นอกจากนี้ ได้กำหนดให้นายจ้างควรจัดให้มีห้องที่เหมาะสมและใช้งานได้สำหรับลูกจ้างเพื่อเตรียมในการอุ่นอาหารที่ทำมาด้วยตนเองสำหรับสถานประกอบการที่ไม่สามารถจัดให้มีโรงอาหารที่มีอาหารจัดให้ได้อย่างเหมาะสมและสถานประกอบการที่จัดให้มีโรงอาหารแล้วแต่พบว่ามีความจำเป็นที่ต้องจัดห้องดังกล่าวให้ ซึ่งอย่างน้อยจะต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้
- (ก) เป็นห้องสะอาดสงบ อากาศไม่ร้อนหรือไม่หนาวเกินไป
- (ข) มีการระบายอากาศและแสงสว่างที่เพียงพอ

(ค) โต๊ะและที่นั่งเหมาะสมและเพียงพอต่อจำนวนลูกจ้าง

(ง) อุปกรณ์ที่เหมาะสมในการอุ่นอาหารหรือเครื่องดื่ม

(จ) น้ำดื่มที่สะอาดและเพียงพอสำหรับลูกจ้าง

(2) ความสะอาดภายในสถานที่สำหรับการพักผ่อนหรือในละแวกใกล้เคียงกับสถานประกอบการ ซึ่งไม่รวมไปถึงสถานที่พักผ่อนในวันหยุดต่างๆ

(ก) ที่นั่ง

สถานประกอบการที่ลูกจ้างเป็นหญิงและเด็ก ควรจัดให้มีที่นั่งพักและการดูแลซ่อมแซมเพื่อให้ลูกจ้างได้นั่งพักโดยที่การนั่งพักนั้นจะต้องไม่ทำให้การทำงานได้รับความเสียหาย และที่นั่งที่จัดให้จะต้องเพียงพอต่อจำนวนลูกจ้างและอยู่ในบริเวณที่ใกล้กับบริเวณที่ทำงาน โดยเก้าอี้ที่นั่งจะต้องออกแบบ สร้างและมีขนาดที่เหมาะสมกับลูกจ้างและลักษณะงาน และควรจะต้องมีที่พักเท้าหากจำเป็น

(ข) ห้องพัก

ในสถานประกอบการที่ไม่มีการจัดสถานที่อื่นเพื่อการพักผ่อนชั่วคราวระหว่างการทำงาน ควรจะต้องจัดให้มีห้องพัก ซึ่งต้องคำนึงถึงธรรมชาติของงานที่ทำและสภาพหรือพฤติกรรมอื่นๆที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ห้องพักนั้นจะต้องจัดให้ตอบสนองความต้องการของลูกจ้างหญิง ลูกจ้างที่ต้องทำงานเหน็ดเหนื่อยเป็นพิเศษ หรืองานที่ต้องการการพักผ่อนระหว่างการทำงานหรือลูกจ้างที่ต้องทำงานเป็นกะแบบไม่ติดต่อกัน

นอกจากนี้ ห้องพักนั้นอย่างน้อยควรจะเป็นห้องที่ไม่ร้อนหรือหนาวเกินไป มีการระบายอากาศและแสงสว่างที่เพียงพอ มีโต๊ะและที่นั่งที่เหมาะสมและเพียงพอต่อจำนวนลูกจ้าง

(3) ความสะอาดภายในการคมนาคมไปและกลับจากสถานที่ทำงานในกรณีที่มีการคมนาคมโดยระบบขนส่งมวลชนนั้นไม่มีหรือมีไม่เพียงพอ

ข้อเสนอแนะฉบับนี้กำหนดว่านายจ้างควรจะมีการจัดที่จอดรถสาธารณะอย่างเหมาะสมหากจำเป็นในกรณีที่ลูกจ้างมีการนำยานพาหนะส่วนตัวมาทำงาน ทั้งนี้ควรคำนึงถึงธรรมเนียมปฏิบัติภายในท้องถิ่นหรือภายในประเทศ และหากมีลูกจ้างในจำนวนมากที่ได้รับความลำบากในการเดินทางไปกลับจากการทำงานเนื่องมาจากระบบขนส่งมวลชนสาธารณะมีไม่เพียงพอ หรือเนื่องจากความไม่เหมาะสมของตารางเวลาการคมนาคม สถานประกอบการควรพยายามที่จะทำให้นายจ้างจัดบริการขนส่งมวลชนบริเวณนั้นมีการปรับเปลี่ยนหรือปรับปรุงการให้บริการ

หากอุปสรรคที่สำคัญในการคมนาคมของลูกจ้างนั้นเกิดจากช่วงเวลาเร่งด่วนและการจราจรที่คับคั่งในบางช่วงเวลา และอุปสรรคดังกล่าวไม่สามารถแก้ไขได้ สถานประกอบการควรพยายามที่จะปรับเปลี่ยนหรือเลื่อนช่วงเวลาของการเริ่มทำงานและการเลิกงาน สำหรับลูกจ้างทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้จะต้องมีการหารือกับลูกจ้าง เจ้าพนักงานระบบขนส่งและเจ้าพนักงานจราจร แต่หากมีความจำเป็นและการคมนาคมของลูกจ้างนั้นไม่เพียงพอและไม่สามารถใช้การได้ อีกทั้งไม่สามารถจัดหาได้โดยวิธีการอื่นแล้วนั้น สถานประกอบการควรจะต้องจัดให้มีการบริการด้านการเดินทางโดยสถานประกอบการเอง

ในบางประเทศ บางพื้นที่ หรือบางโรงงานซึ่งการให้บริการทางด้านการคมนาคมนั้นไม่เพียงพอหรือใช้ไม่ได้และไม่ต้องการจัดให้บริการโดยสถานประกอบการเองนั้น สามารถตกลงกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้างในการจ่ายค่าเดินทางให้กับลูกจ้างต่างหาก

นอกจากนี้ สำหรับลูกจ้างที่ทำงานกะกลางวันและลูกจ้างที่ทำงานกะกลางคืนซึ่งการบริการขนส่งสาธารณะนั้นไม่มีหรือมีไม่เพียงพอ สถานประกอบการควรจัดให้บริการทางการเดินทางที่เพียงพอ ไม่ว่าจะเป็นการเดินทางโดยการขนส่งมวลชนหรือโดยวิธีอื่น เพื่อให้ตอบสนองความต้องการของลูกจ้าง

ทั้งนี้ ข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับนี้ มีขอบเขตการใช้บังคับกับลูกจ้างทั้งในระดับกรรมกรและลูกจ้างระดับบริหาร ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ทั้งนี้ ไม่รวมไปถึงลูกจ้างในงานการเกษตร และงานที่เกี่ยวข้องกับการคมนาคมทางน้ำ

2.2.4 อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการเลิกจ้าง

อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการเลิกจ้าง คือ อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 158 ว่าด้วยการเลิกจ้าง ค.ศ. 1982 (Convention concerning Termination of Employment at the Initiative of the Employer)⁶⁴ เกิดจากการประชุมใหญ่สมัยที่ 68 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน พ.ศ. 2525 ซึ่งได้จัดขึ้น ณ นครเจนีวา โดยคณะประศาสน์การของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ

อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 158 นี้ มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับ การเลิกจ้าง ซึ่งมีเนื้อหาโดยสรุป ดังต่อไปนี้

(1) ขอบเขตการใช้บังคับ

⁶⁴International Labour Organization, "C158: Convention concerning Termination of Employment at the Initiative of the Employer, 1982" Available (online) from: <http://www.ilo.org/ilolex/english/subjlst.htm> (1 December 2008).

อนุสัญญานี้จะใช้บังคับกับลูกจ้างทุกคนของกิจการทุกประเภทในระบบเศรษฐกิจ ยกเว้นลูกจ้างประเภทต่างๆดังต่อไปนี้⁶⁵

(ก) ลูกจ้างที่ทำงานภายใต้สัญญาจ้างที่กำหนดระยะเวลาจ้างหรือประเภทของงานไว้แน่นอน

(ข) ลูกจ้างที่อยู่ในช่วงเวลาทดลองงาน หรือกำหนดระยะเวลาของการจ้างไว้ล่วงหน้าแล้ว

(ค) ลูกจ้างที่ทำงานอันมีลักษณะเป็นครั้งคราว

(2) การคุ้มครองเกี่ยวกับการเลิกจ้าง

อนุสัญญานี้กำหนดให้นายจ้างเลิกจ้างได้หากมีเหตุผลอันสมควรเกี่ยวกับความสามารถของลูกจ้าง ความประพฤติของลูกจ้าง หรือความต้องการของกิจการนั้นๆ⁶⁶ โดยห้ามมิให้เลิกจ้างลูกจ้างด้วยเหตุผลที่ลูกจ้างกระทำการดังต่อไปนี้⁶⁷

(ก) การที่ลูกจ้างเข้าร่วมเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานหรือร่วมกิจกรรมของสหภาพแรงงานนอกเวลาทำงานหรือในเวลาทำงานโดยความยินยอมของนายจ้าง

(ข) การใช้สถานประกอบการเพื่อเป็นสถานที่สำหรับทำกิจกรรมต่างๆของตัวแทนลูกจ้าง

(ค) เข้าร่วมกระบวนการต่อต้านการกระทำของนายจ้างอันเป็นการละเมิดกฎหมาย กฎระเบียบหรือคำสั่งของเจ้าพนักงาน

(ง) เชื้อชาติ สีผิว เพศ สถานะ ความรับผิดชอบทางครอบครัว การตั้งครรภ์ ศาสนา ความเห็นทางการเมือง ชาติกำเนิด หรือถิ่นกำเนิด

(จ) การหยุดงานเพื่อคลอดบุตร

(ช) การหยุดงานชั่วคราวอันเนื่องมาจากการเจ็บป่วยหรือบาดเจ็บ

นอกจากนี้ในข้อแนะนำ ฉบับที่ 166 ว่าด้วยการเลิกจ้าง (Recommendation concerning Termination of Employment at the Initiative of the Employer, 1982) ยังได้

⁶⁵Article 2, C158: Convention concerning Termination of Employment at the Initiative of the Employer, 1982.

⁶⁶Article 4, C158: Convention concerning Termination of Employment at the Initiative of the Employer, 1982.

⁶⁷Article 5-6, C158: Convention concerning Termination of Employment at the Initiative of the Employer, 1982.

กำหนดแนวทางในการเลิกจ้างว่ามีให้นายจ้างเลิกจ้างด้วยเหตุอันเนื่องจากอายุของลูกจ้างและการหยุดงานเพื่อเข้ารับการรักษาหรือเพื่อปฏิบัติหน้าที่ทางราชการอื่นอีกด้วย

(3) สิทธิประโยชน์ที่ได้เมื่อถูกเลิกจ้าง

ในการเลิกจ้างนั้น นายจ้างจะต้องบอกกล่าวให้ลูกจ้างทราบล่วงหน้าเป็นระยะเวลาพอสมควรหรือต้องจ่ายค่าชดเชยแทนการบอกกล่าวล่วงหน้า นอกจากกรณีที่ถูกจ้างกระทำการผิดอย่างร้ายแรงโดยไม่สามารถให้ลูกจ้างทำงานต่อไปได้แล้ว กรณีนี้นายจ้างมีต้องแจ้งให้ลูกจ้างทราบล่วงหน้า

สิทธิประโยชน์ที่ลูกจ้างต้องได้รับเมื่อถูกเลิกจ้าง ได้แก่⁶⁸

- (ก) เงินชดเชยหรือสิทธิประโยชน์อื่นใด โดยจำนวนเงินชดเชยที่จะต้องจ่ายให้แก่ลูกจ้างนั้นจะแปรผันตามระยะเวลาทำงานและอัตราเงินเดือนที่ได้ในระหว่างทำงานไม่ว่าเงินชดเชยนี้จะจ่ายโดยนายจ้างโดยตรงหรือจ่ายโดยกองทุนเงินชดเชยของนายจ้างก็ตาม
- (ข) เงินประกันการว่างงาน การช่วยเหลือหรือการประกันสังคมในรูปแบบอื่น เช่น สิทธิประโยชน์ของผู้สูงอายุ เป็นต้น

2.3 การคุ้มครองการทำงานตามกฎหมายไทย

การคุ้มครองการทำงานของลูกจ้างในประเทศไทย ทั้งภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจจะเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543

2.3.1 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2541⁶⁹ ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551 เพื่อให้มีลักษณะการบังคับใช้ที่เหมาะสมกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้ใช้บังคับกับการจ้างแรงงานทุกประเภท ยกเว้นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่นและ

⁶⁸Article 12, C158: Convention concerning Termination of Employment at the Initiative of the Employer, 1982.

⁶⁹มาตรา 2 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.

รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ดังนั้น ลูกจ้างที่ตกลงทำงานให้กับ นายจ้างไม่ว่านายจ้างนั้นจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ตาม หากไม่ใช่การทำงานให้กับ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจแล้ว ก็ต้องอยู่ภายใต้ บังคับของกฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับนี้

2.3.1.1 การคุ้มครองการทำงานทั่วไป

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้กำหนดการคุ้มครองการทำงานทั่วไปไว้ในหมวดที่ 2 เรื่องการใช้แรงงานทั่วไป โดยกล่าวถึงเรื่องของกำหนดเวลาทำงาน กำหนดเวลาพัก วันหยุด และวันลาไว้เป็นกฎเกณฑ์ขั้นต่ำเพื่อเป็นการให้ความคุ้มครองสิทธิขั้น มูลฐานของผู้ใช้แรงงานหรือลูกจ้างให้ได้มีเวลาทำงาน เวลาพัก วันหยุด ตลอดจนวันลาที่เหมาะสม เป็นธรรมและเป็นหลักประกันในการดำรงชีวิตของลูกจ้าง เพื่อป้องกันมิให้นายจ้างกดขี่ข่มเหงและ เอาเปรียบลูกจ้าง

2.3.1.1.1 กำหนดเวลาทำงาน

เวลาทำงานปกติ หมายถึง เวลาทำงานที่แน่นอนตายตัวที่ นายจ้างและลูกจ้างได้ตกลงกันกำหนดไว้เพื่อจะทำงานในแต่ละวันทำงาน ซึ่งต้องกำหนดกันไว้ ตั้งแต่เมื่อเริ่มแรกเข้าทำงาน และถ้าจะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงจากปกติก็ต้องแจ้งให้ลูกจ้าง ทราบเพื่อขอความยินยอม ถ้าลูกจ้างไม่ยินยอมก็ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ เพราะเวลาทำงาน ปกติก็คือ เงื่อนไขในการจ้างหรือการทำงานซึ่งเป็นสภาพการจ้างที่ต้องเกิดขึ้นมาจากการตกลงกัน ของฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง โดยเวลาทำงานปกตินั้นนายจ้างและลูกจ้างจะตกลงกำหนดไว้ใน เวลาใดก็ได้ เวลาทำงานแต่ละประเภทอาจไม่เท่ากันก็ได้โดยพิจารณาให้เหมาะสมกับประเภทและ ลักษณะของงาน การกำหนดเวลาทำงานในแต่ละวันทำงานให้เหมาะสมนั้นเป็นปัญหาที่นับได้ว่า ค่อนข้างจะยากลำบากปัญหาหนึ่งที่จะกำหนดให้แน่นอนตายตัวไปได้ เพราะงานบางประเภทเป็น งานที่มีลักษณะหนัก งานบางประเภทเป็นงานที่ต้องใช้ความละเอียด บางประเภทเป็นงานที่เสี่ยง ต่ออันตราย แต่อย่างไรก็ตามการกำหนดเวลาทำงานปกติแต่ละประเภทกิจการก็ต้องคำนึงถึง การที่จะไม่ให้ลูกจ้างต้องทำงานมากเกินไปและนานเกินไป⁷⁰

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และที่แก้ไข เพิ่มเติมได้กำหนดเวลาการทำงานของลูกจ้างไว้ในมาตรา 23 ดังต่อไปนี้

⁷⁰ สุดาศิริ วศวงศ์, คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติ บรรณาคาร, 2551), หน้า 102-103.

“ให้นายจ้างประกาศเวลาทำงานปกติให้ลูกจ้างทราบ โดยกำหนดเวลาเริ่มต้นและเวลาสิ้นสุดของการทำงานแต่ละวันของลูกจ้างได้ไม่เกินเวลาทำงานของแต่ละประเภทงานตามที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่วันหนึ่งต้องไม่เกินแปดชั่วโมง ในกรณีที่เวลาทำงานวันใดน้อยกว่าแปดชั่วโมง นายจ้างและลูกจ้างจะตกลงกันให้นำเวลาทำงานส่วนที่เหลือนั้นไปรวมกับเวลาทำงานในวันทำงานปกติอื่นก็ได้ แต่ต้องไม่เกินวันละเก้าชั่วโมงและเมื่อรวมเวลาทำงานทั้งสิ้นแล้ว สัปดาห์หนึ่งต้องไม่เกินสี่สิบแปดชั่วโมง เว้นแต่งานที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของลูกจ้างตามที่กำหนดใน กฎกระทรวงต้องมีเวลาทำงานปกติวันหนึ่งไม่เกินเจ็ดชั่วโมง และเมื่อรวมเวลาทำงานทั้งสิ้นแล้วสัปดาห์หนึ่งต้องไม่เกินสี่สิบสองชั่วโมง

ในกรณีที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกันให้นำเวลาทำงานส่วนที่เหลือไปรวมกับเวลาทำงานในวันทำงานปกติอื่นตามวรรคหนึ่งเกินกว่าวันละแปดชั่วโมงให้นายจ้างจ่ายค่าตอบแทนไม่น้อยกว่าหนึ่งเท่าครึ่งของอัตราค่าจ้างต่อชั่วโมงในวันทำงานตามจำนวนชั่วโมงที่ทำเกินสำหรับลูกจ้างรายวันและลูกจ้างรายชั่วโมงหรือน้อยกว่าหนึ่งเท่าครึ่งของอัตราค่าจ้างต่อหน่วยในวันทำงานตามจำนวนผลงานที่ทำได้ในชั่วโมงที่ทำเกินสำหรับลูกจ้างซึ่งได้รับค่าจ้างตามผลงาน

ในกรณีที่นายจ้างไม่อาจประกาศกำหนดเวลาเริ่มต้นและเวลาสิ้นสุดของการทำงานแต่ละวันได้ เนื่องจากลักษณะหรือสภาพของงาน ให้นายจ้างและลูกจ้างตกลงกันกำหนดชั่วโมงทำงานแต่ละวันไม่เกินแปดชั่วโมง และเมื่อรวมเวลาทำงานทั้งสิ้นแล้วสัปดาห์หนึ่งต้องไม่เกินสี่สิบแปดชั่วโมง”⁷¹

หมายความว่า นายจ้างทุกคนมีหน้าที่จะต้องกำหนดเวลาทำงานปกติให้ลูกจ้างแต่ละคนได้ทราบว่าในแต่ละวันทำงานจะมีกำหนดเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดการทำงานเมื่อใด โดยการกำหนดนั้นจะเริ่มต้นเมื่อใดและสิ้นสุดเมื่อใดขึ้นอยู่กับที่ตกลงกันได้ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง แต่การกำหนดเวลานั้นเมื่อนับเป็นจำนวนชั่วโมงของการทำงานปกติในแต่ละวันแล้ว ไม่สามารถกำหนดให้ทำงานเกินไปกว่าเวลาทำงานปกติของงานแต่ละประเภทที่กำหนดไว้ กล่าวคือการกำหนดเวลาทำงานตามปกตินั้น นายจ้างจะกำหนดให้ลูกจ้างทำงานเกินวันละแปดชั่วโมงไม่ได้ และในหนึ่งสัปดาห์ของการทำงาน จะต้องมีกำหนดเวลาทำงานไม่เกินสี่สิบแปดชั่วโมง⁷²

นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดถึงกรณีที่ลูกจ้างมีชั่วโมงการทำงานแตกต่างกัน โดยมีชั่วโมงการทำงานในแต่ละวันทำงานบางวันเกินแปดชั่วโมง บางวันไม่ถึง

⁷¹ มาตรา 23 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.

⁷² สุชาติวิเศษวงศ์, คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน, หน้า 103-104.

แปดชั่วโมง ให้นายจ้างและลูกจ้างสามารถตกลงกันนำเวลาทำงานส่วนที่เหลือจากวันที่ทำงานไม่ครบแปดชั่วโมงนั้นไปรวมกับเวลาทำงานในวันทำงานปกติอื่นก็ได้ แต่เมื่อนำมารวมกันแล้วต้องไม่เกินวันละเก้าชั่วโมงและรวมเวลาทำงานทั้งสิ้นแล้วสำหรับสัปดาห์หนึ่ง ต้องไม่เกินสี่สิบแปดชั่วโมง งานที่อาจอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของลูกจ้าง ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2541) คือ

- (1) งานที่ต้องทำใต้ดิน ใต้น้ำ ในถ้ำ ในอุโมงค์หรือในที่อับอากาศ
- (2) งานที่เกี่ยวข้องกับแก๊สมันตรังสี
- (3) งานเชื่อมโลหะ
- (4) งานขนส่งวัตถุอันตราย
- (5) งานผลิตสารเคมีอันตราย
- (6) งานที่ต้องทำเครื่องมือหรือเครื่องจักรซึ่งผู้ทำได้รับความสั่นสะเทือน อันอาจเป็นอันตราย
- (7) งานที่ต้องทำเกี่ยวกับความร้อนจัดหรือความเย็นจัดอันอาจเป็นอันตราย

นายจ้างอาจจะกำหนดเวลาทำงานปกติได้ไม่เกินเจ็ดชั่วโมงต่อวัน

2.3.1.1.2 กำหนดเวลาพัก

นอกจากกำหนดเวลาทำงานปกติที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกันได้ในแต่ละวันทำงานแล้ว กฎหมายยังได้กำหนดให้นายจ้างมีการกำหนดเวลาพักไว้ด้วยเพื่อเป็นการคุ้มครองลูกจ้างมิให้ต้องทำงานหนักจนเกินไป ทั้งนี้คำว่า “กำหนดเวลาพัก” หมายถึง กำหนดเวลาที่นายจ้างจะต้องจัดให้ลูกจ้างได้หยุดพักผ่อนเพื่อเป็นการผ่อนคลายความตึงเครียดและความเหน็ดเหนื่อยเมื่อยล้าเป็นการชั่วคราวในระหว่างการทำงาน อย่างไรก็ตาม การกำหนดเวลาพักนั้น สามารถตกลงกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้างได้ ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายคุ้มครองแรงงานด้วย กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้กำหนดเวลาพักไว้ในมาตรา 27 ดังนี้

“ในวันที่มีการทำงาน ให้นายจ้างจัดให้ลูกจ้างมีเวลาพักระหว่างการทำงานวันหนึ่งไม่น้อยกว่าหนึ่งชั่วโมงหลังจากที่ลูกจ้างทำงานมาแล้วไม่เกินห้าชั่วโมงติดต่อกัน นายจ้างและลูกจ้างอาจตกลงกันล่วงหน้าให้มีเวลาพักครั้งหนึ่งน้อยกว่าหนึ่งชั่วโมงได้ แต่เมื่อรวมกันแล้ววันหนึ่งต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งชั่วโมง

ในกรณีที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกันกำหนดเวลาพักระหว่างการทำงานตามวรรคหนึ่งเป็นอย่างอื่น ถ้าข้อตกลงนั้นเป็นประโยชน์แก่ลูกจ้าง ให้ข้อตกลงนั้นใช้บังคับได้

เวลาพักระหว่างการทำงานไม่ให้นับรวมเป็นเวลาทำงาน เว้นแต่เวลาพักที่รวมกันแล้วในวันหนึ่งเกินสองชั่วโมง ให้นับเวลาที่เกินสองชั่วโมงนั้นเป็นเวลาทำงานปกติ

ในกรณีที่มีการทำงานล่วงเวลาต่อจากเวลาทำงานปกติไม่น้อยกว่าสองชั่วโมงนายจ้างต้องจัดให้ลูกจ้างมีเวลาพักไม่น้อยกว่ายี่สิบนาทีก่อนที่ลูกจ้างเริ่มทำงานล่วงเวลา

ความในวรรคหนึ่งและวรรคสี่มิให้ใช้บังคับแก่กรณีที่ลูกจ้างทำงานที่มีลักษณะหรือสภาพของงานต้องทำติดต่อกันไปโดยได้รับความยินยอมจากลูกจ้างหรือเป็นงานฉุกเฉิน⁷³

กฎหมายได้กำหนดรูปแบบของการกำหนดเวลาพักของนายจ้างไว้ โดยได้กำหนดให้เวลาพักในวันหนึ่งต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งชั่วโมง ดังนั้น การที่กำหนดให้เวลาพักไม่น้อยกว่าหนึ่งชั่วโมงเช่นนี้ นายจ้างอาจเลือกให้ลูกจ้างพักครั้งเดียวไม่น้อยกว่าหนึ่งชั่วโมงหรืออาจให้ลูกจ้างได้พักมากกว่าหนึ่งครั้งในวันหนึ่งแต่รวมกันแล้ววันหนึ่งต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งชั่วโมง นอกจากนี้เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์อย่างแท้จริง กฎหมายจึงได้กำหนดไว้ให้การหยุดพักนั้นไม่สามารถเลือกหยุดได้ตามอำเภอใจ หากแต่จะต้องหยุดพักเมื่อลูกจ้างทำงานมาไม่เกินห้าชั่วโมง เพื่อไม่ให้ลูกจ้างต้องทำงานติดต่อกันนานจนเกินไป

อย่างไรก็ตาม นายจ้างสามารถกำหนดเวลาพักเกินกว่าหนึ่งชั่วโมงได้ และเพื่อไม่ให้นายจ้างกำหนดเวลาพักมากจนเกินไป กฎหมาย⁷⁴ได้กำหนดให้เวลาพักที่เกินสองชั่วโมงถือเป็นเวลาทำงานปกติ และในกรณีที่มีการทำงานล่วงเวลาต่อจากเวลาทำงานปกติไม่น้อยกว่าสองชั่วโมง กฎหมายได้กำหนดให้นายจ้างต้องจัดให้ลูกจ้างมีเวลาพักไม่น้อยกว่ายี่สิบนาทีก่อนที่ลูกจ้างเริ่มทำงานล่วงเวลา เพื่อมิให้ลูกจ้างต้องทำงานต่อเนื่องกันไปเป็นเวลานานจนเกินไป

ในกรณีที่เป็นลูกจ้างเด็ก (15-18 ปี) กฎหมายได้กำหนดให้มีเวลาพักที่แตกต่างจากลูกจ้างทั่วไป โดยให้นายจ้างต้องจัดให้ลูกจ้างมีเวลาพักรวันหนึ่งไม่น้อยกว่า

⁷³ มาตรา 27 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.

⁷⁴ มาตรา 27 วรรคสาม พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.

หนึ่งชั่วโมงติดต่อกันหลังจากที่ลูกจ้างทำงานมาแล้วไม่เกินสี่ชั่วโมง แต่ในสี่ชั่วโมงนั้นให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กได้มีเวลาพักตามที่นายจ้างกำหนด⁷⁵

2.3.1.1.3 วันหยุด

วันหยุดตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานกำหนดความหมายว่า หมายถึง วันที่กำหนดให้ลูกจ้างหยุดประจำสัปดาห์ หยุดตามประเพณี หรือหยุดพักผ่อนประจำปี ทั้งนี้กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์การหยุดดังกล่าวแยกกันไว้อย่างชัดเจนดังต่อไปนี้

(1) วันหยุดประจำสัปดาห์

กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 28 ดังต่อไปนี้

“ให้นายจ้างจัดให้ลูกจ้างมีวันหยุดประจำสัปดาห์ สัปดาห์หนึ่งไม่น้อยกว่าหนึ่งวัน โดยวันหยุดประจำสัปดาห์ต้องมีระยะห่างกันไม่เกินหกวัน นายจ้างและลูกจ้างอาจตกลงกันล่วงหน้ากำหนดให้มีวันหยุดประจำสัปดาห์วันใดก็ได้

ในกรณีที่ลูกจ้างทำงานโรงแรม งานขนส่ง งานในป่า งานในที่ทุรกันดาร หรืองานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง นายจ้างและลูกจ้างอาจตกลงกันล่วงหน้าสะสมวันหยุดประจำสัปดาห์และเลื่อนไปหยุดเมื่อใดก็ได้ แต่ต้องอยู่ในระยะเวลาสี่สัปดาห์ติดต่อกัน”⁷⁶

หมายความว่านายจ้างและลูกจ้างจะตกลงกำหนดให้วันใดของสัปดาห์เป็นวันหยุดก็ได้ แต่ต้องมีการกำหนดให้หยุดอย่างน้อยที่สุดสัปดาห์ละหนึ่งวัน และวันหยุดประจำสัปดาห์จะต้องมีระยะห่างกันไม่เกินหกวัน เพื่อมิให้ลูกจ้างต้องทำงานหลายวันติดต่อกันเป็นเวลานานโดยไม่ได้หยุดพัก

อย่างไรก็ตาม กฎหมายก็ได้กำหนดข้อยกเว้นไว้สำหรับงานบางประเภท เช่น งานโรงแรม งานขนส่ง งานในป่า งานในที่ทุรกันดาร ลูกจ้างอาจตกลงกันสะสมและเลื่อนวันหยุดประจำสัปดาห์ไปหยุดในคราวเดียวกันได้ เนื่องจากงานเหล่านี้ต้องการการทำงานที่ต่อเนื่อง จึงสามารถเลื่อนให้มีการหยุดในคราวเดียวกันได้ แต่ทั้งนี้ ต้องมีการกำหนดให้มีการเลื่อนไปหยุดได้รวมกันไม่เกินสี่สัปดาห์ เพื่อไม่ให้ลูกจ้างต้องทำงานติดต่อกันนานจนเกินไป

⁷⁵ มาตรา 46 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.

⁷⁶ มาตรา 28 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.

(2) วันหยุดตามประเพณี

กฎหมายได้กำหนดให้วันหยุดราชการประจำปี วันหยุดทางศาสนา หรือขนบธรรมเนียมประเพณีแห่งท้องถิ่นเป็นวันหยุดตามประเพณี เพื่อให้ลูกจ้างมีโอกาสหยุดเพื่อไปปฏิบัติภารกิจ หรือพิธีกรรมตามประเพณี หรือตามศาสนาที่ตนนับถืออยู่

หลักเกณฑ์ในการกำหนดวันหยุดตามประเพณีนั้นให้เป็นไปตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ดังนี้

“ให้นายจ้างประกาศกำหนดวันหยุดตามประเพณีให้ลูกจ้างทราบเป็นการล่วงหน้าปีหนึ่งไม่น้อยกว่าสิบสามวันโดยรวมวันแรงงานแห่งชาติตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

ให้นายจ้างพิจารณากำหนดวันหยุดตามประเพณีจากวันหยุดราชการประจำปีวันหยุดทางศาสนาหรือขนบธรรมเนียมประเพณีแห่งท้องถิ่น

ในกรณีที่วันหยุดตามประเพณีวันใดตรงกับวันหยุดประจำสัปดาห์ของลูกจ้าง ให้ลูกจ้างได้หยุดชดเชยวันหยุดตามประเพณีในวันทำงานถัดไป

ในกรณีที่นายจ้างไม่อาจให้ลูกจ้างหยุดตามประเพณีได้เนื่องจากลูกจ้างทำงานที่มีลักษณะหรือสภาพของงานตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ให้นายจ้างตกลงกับลูกจ้างว่า จะหยุดในวันอื่นชดเชยวันหยุดตามประเพณีหรือนายจ้างจะจ่ายค่าทำงานในวันหยุดให้ก็ได้”⁷⁷

นายจ้างจะต้องเป็นผู้ประกาศกำหนดวันหยุดตามประเพณีให้ลูกจ้างทราบเป็นการล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามสิบวันโดยรวมวันแรงงานแห่งชาติด้วย และถ้าในสามสิบวันนี้วันใดตรงกับวันหยุดประจำสัปดาห์ ให้ลูกจ้างได้รับวันหยุดชดเชยตามประเพณีนั้นในวันทำงานถัดไป

อย่างไรก็ตามหากลูกจ้างไม่อาจหยุดตามประเพณีได้เนื่องจากลักษณะงานมีความต่อเนื่อง และถ้าหยุดจะเสียหายแก่งาน เช่น งานโรงแรม สถานมหรสพ ร้านอาหาร สโมสร สนามกีฬา สถานพยาบาล งานบริการท่องเที่ยว งานในป่า งานในที่ทุรกันดาร และงานขนส่ง เป็นต้น นายจ้างอาจทำข้อตกลงกับลูกจ้างในการหยุดวันอื่นชดเชยก็ได้ เพื่อให้ลูกจ้างมีวันหยุดครบทั้งวันหยุดประจำสัปดาห์และวันหยุดตามประเพณี

⁷⁷ มาตรา 29 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.

(3) วันหยุดพักผ่อนประจำปี

กฎหมายได้กำหนดให้ลูกจ้างที่ทำงานติดต่อกันมาครบหนึ่งปี มีสิทธิหยุดพักผ่อนประจำปีได้ไม่น้อยกว่าหกวันทำงานต่อปี ทั้งนี้ให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ดังต่อไปนี้

“ลูกจ้างซึ่งทำงานติดต่อกันมาแล้วครบหนึ่งปีมีสิทธิหยุดพักผ่อนประจำปีได้ปีหนึ่งไม่น้อยกว่าหกวันทำงานโดยให้นายจ้างเป็นผู้กำหนดวันหยุดดังกล่าวให้แก่ลูกจ้างล่วงหน้าหรือกำหนดให้ตามที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกัน

ในปีต่อมานายจ้างอาจกำหนดวันหยุดพักผ่อนประจำปีให้แก่ลูกจ้างมากกว่าหกวันทำงานก็ได้

นายจ้างและลูกจ้างอาจตกลงกันล่วงหน้าให้สะสมและเลื่อนวันหยุดพักผ่อนประจำปีที่ยังมิได้หยุดในปีนั้นรวมเข้ากับปีต่อไปได้

สำหรับลูกจ้างซึ่งทำงานยังไม่ครบหนึ่งปี นายจ้างอาจกำหนดวันหยุดพักผ่อนประจำปีให้แก่ลูกจ้างโดยคำนวณให้ตามส่วนก็ได้”⁷⁸

ดังนั้นในการทำงานครบหนึ่งปีแรก ลูกจ้างมีสิทธิหยุดไม่น้อยกว่าหกวันทำงาน แต่หากลูกจ้างได้ทำงานมามากกว่าหนึ่งปี ลูกจ้างก็อาจได้รับวันหยุดพักผ่อนประจำปีมากกว่าหกวันทำงานได้ถ้านายจ้างและลูกจ้างตกลงกัน และหากลูกจ้างไม่ได้ใช้สิทธิหยุดในปีนั้นๆ หรือหยุดไม่ครบตามจำนวนวันที่กฎหมายกำหนดนายจ้างและลูกจ้างอาจตกลงกันเลื่อนการหยุดไปรวมกับปีต่อไปได้ เพื่อให้ลูกจ้างได้รับสิทธิการหยุดพักผ่อนประจำปีอย่างแท้จริงและครบถ้วน

อย่างไรก็ตาม ลูกจ้างที่ทำงานมาไม่ครบหนึ่งปี นายจ้างอาจกำหนดวันหยุดพักผ่อนประจำปีได้โดยให้คำนวณตามอัตราส่วนของระยะเวลาที่เข้าทำงาน

2.3.1.1.4 วันลา

ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้วันลาหมายความว่าเป็นวันที่ลูกจ้างลาป่วย ลาเพื่อทำหมั้น ลาเพื่อกิจธุระอันจำเป็น ลาเพื่อรับราชการทหาร ลาเพื่อการฝึกอบรม หรือพัฒนาความรู้ความสามารถ หรือลาเพื่อคลอดบุตร⁷⁹ หมายความว่า เป็นวันที่ลูกจ้างไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่การงานตามปกติที่เคยทำอยู่ได้ โดยกฎหมายได้กำหนดให้ลูกจ้างต้องมีการแจ้งให้นายจ้างทราบถึงการลานั้นไม่ว่าจะด้วยลายลักษณ์

⁷⁸ มาตรา 30 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.

⁷⁹ มาตรา 5 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.

อักษร ด้วยวาจาหรือเป็นไปตามระเบียบข้อบังคับที่กำหนดไว้ก็ตาม ดังนั้น หากลูกจ้างมิได้มีการแจ้งให้นายจ้างทราบก็ถือว่าเป็นการขาดงาน

หลักเกณฑ์ในการลาแต่ละประเภทนั้นจะมีการกำหนดไว้แตกต่างกัน ดังต่อไปนี้

(1) ลาป่วย

กำหนดให้ลูกจ้างมีสิทธิลาป่วยได้เท่าที่ป่วยจริง และกำหนดให้การลาป่วยตั้งแต่สามวันทำงานขึ้นไป นายจ้างอาจให้ลูกจ้างแสดงใบรับรองของแพทย์แผนปัจจุบันชั้นหนึ่งหรือของสถานพยาบาลของทางราชการได้ ซึ่งการลาป่วยนี้ รวมถึงวันที่ลูกจ้างไม่สามารถทำงานได้เนื่องจากประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยที่เกิดขึ้นเนื่องจากการทำงาน ทั้งนี้ นายจ้างจะต้องจ่ายค่าจ้างในวันลาตามจริงแต่ไม่เกินสามสิบวันทำงานต่อปีให้ลูกจ้าง หากลูกจ้างลาป่วยเกินสามสิบวันทำงานต่อปี ลูกจ้างสามารถลาได้ แต่จะไม่ได้รับค่าจ้างจากนายจ้างในวันทีลาเกินสามสิบวันทำงานนั้น⁸⁰

(2) ลาเพื่อทำหมัน

กำหนดให้ลูกจ้างมีสิทธิลาเพื่อทำหมันได้และมีสิทธิลาเนื่องจากการทำหมันตามระยะเวลาที่แพทย์แผนปัจจุบันชั้นหนึ่งกำหนดและออกใบรับรอง และได้ค่าจ้างเต็มตามปกติ⁸¹

(3) ลากิจ

กำหนดให้ลูกจ้างมีสิทธิลาเพื่อกิจธุระอันจำเป็นได้ ตามข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานที่ตกลงกันไว้ระหว่างลูกจ้างและนายจ้าง โดยจะต้องมีการกำหนดไว้ในระเบียบข้อบังคับการลาตั้งแต่ก่อนที่ลูกจ้างจะเข้ามาทำงานถึงจำนวนวันที่ลาได้ สาเหตุอะไรบ้างที่ลาได้และอัตราค่าจ้างที่จะได้รับในวันลากิจ⁸²

(4) ลาเพื่อรับราชการทหาร

ได้กำหนดให้ลูกจ้างมีสิทธิลาเพื่อรับราชการทหารในการเรียกพลเพื่อตรวจสอบ เพื่อฝึกวิชาทหาร หรือเพื่อทดลองความพร้อมตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหารได้เก้าสิบวันต่อปี แต่นายจ้างจะต้องจ่ายค่าจ้างให้กับลูกจ้างเท่ากับค่าจ้างในวันทำงานตลอดระยะเวลาที่ลา แต่ต้องไม่เกินหกสิบวันต่อปี⁸³

⁸⁰ มาตรา 32, 57 วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.

⁸¹ มาตรา 33, 57 วรรคสอง พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.

⁸² มาตรา 34 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.

⁸³ มาตรา 35, 58 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.

(5) ลาเพื่อการฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถ

กำหนดให้ลูกจ้างมีสิทธิลาเพื่อการฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถในกรณีที่เป็นประโยชน์ต่อการแรงงานและสวัสดิการสังคมหรือการเพิ่มทักษะความชำนาญ เพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของลูกจ้าง หรือเพื่อการสอบวัดผลทางการศึกษาที่ทางราชการจัดหรืออนุญาตให้จัดขึ้น โดยนายจ้างจะต้องจ่ายค่าจ้างให้กับลูกจ้างในระหว่างการลาเพื่อการฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถดังกล่าวด้วย⁸⁴ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการต่างๆ เกี่ยวกับการลาเพื่อการฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถนั้น ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2541 ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(ก) ให้ลูกจ้างมีสิทธิลาเพื่อการฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถในกรณีดังต่อไปนี้

- เพื่อประโยชน์ต่อการแรงงานและสวัสดิการสังคมหรือการเพิ่มทักษะความชำนาญเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของลูกจ้าง โดยจะต้องมีโครงการหรือหลักสูตร และกำหนดช่วงเวลาของโครงการหรือหลักสูตรที่แน่นอนและชัดเจน

- การสอบวัดผลทางการศึกษาที่ราชการจัดหรืออนุญาตให้จัดขึ้น

(ข) ในการลาเพื่อการฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถของลูกจ้างให้ลูกจ้างแจ้งถึงเหตุที่ลาโดยชัดแจ้ง พร้อมทั้งแสดงหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ถ้ามีให้นายจ้างทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวันก่อนวันลาเพื่อเข้ารับการฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถ

(ค) นายจ้างอาจไม่อนุญาตให้ลูกจ้างลาเพื่อการฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถในกรณีดังต่อไปนี้

- ในปีทีลานั้น ลูกจ้างเคยได้รับอนุญาตให้ลาเพื่อการฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถมาแล้วไม่น้อยกว่าสามสิบวันหรือสามครั้ง หรือ

⁸⁴ มาตรา 36 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.

- นายจ้างได้แสดงให้เห็นว่าการลาของลูกจ้างอาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือกระทบต่อการประกอบธุรกิจของนายจ้าง⁸⁵

(6) ลาเพื่อคลอดบุตร

ได้กำหนดให้หญิงมีครรภ์สามารถลาเพื่อคลอดบุตรได้ ครรภ์จะไม่เกินเก้าสิบวัน แต่ทั้งนี้ กฎหมายได้กำหนดให้นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างแก่หญิงในระหว่างที่ลาคลอดบุตรตามจริงแต่ไม่เกินกว่าสี่สิบห้าวัน⁸⁶

2.3.1.2 การคุ้มครองค่าตอบแทนแรงงาน

กฎหมายได้กำหนดให้การจ้างแรงงานจะต้องมีค่าจ้างหรือสินจ้างเพื่อตอบแทนการทำงานเสมอ โดยในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 576 ได้บัญญัติว่า “ถ้าตามพฤติการณ์ไม่อาจคาดหมายได้ว่างานนั้นจะพึงทำให้เปล่าไซ้รู้ ท่านย่อมถือเอาโดยปริยายว่ามีค่ามันจะให้สินจ้าง” ทั้งนี้กฎหมายคุ้มครองแรงงานได้กำหนดให้ค่าตอบแทนแรงงานหมายถึง ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุดและค่าล่วงเวลาในวันหยุดซึ่งได้ตอบแทนการทำงาน

2.3.1.2.1 ค่าจ้าง

“ค่าจ้าง”ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 5 ดังนี้ “ค่าจ้าง หมายความว่า เงินที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกันจ่ายเป็นค่าตอบแทนในการทำงานตามสัญญาจ้างสำหรับระยะเวลาการทำงานปกติเป็นรายชั่วโมง รายวัน รายสัปดาห์ รายเดือน หรือระยะเวลาอื่น หรือจ่ายให้โดยคำนวณตามผลงานที่ลูกจ้างทำได้ในเวลาทำงานปกติของวันทำงาน และให้หมายความรวมถึงเงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างในวันหยุดและวันลาที่ลูกจ้างมิได้ทำงาน แต่ลูกจ้างมีสิทธิได้รับตามพระราชบัญญัตินี้”⁸⁷

การจ่ายค่าจ้างนั้น กฎหมายได้กำหนดให้นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด และค่าล่วงเวลาในวันหยุด ดังที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานพ.ศ. 2541 ไว้ว่า “ในกรณีที่งานมีลักษณะและคุณภาพอย่างเดียวกันและปริมาณเท่ากัน ให้นายจ้างกำหนดค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด และค่าล่วงเวลาในวันหยุดให้แก่ลูกจ้างเท่าเทียมกันไม่ว่าลูกจ้างนั้นจะเป็นชายหรือหญิง”⁸⁸ ซึ่งจะเห็นได้ว่ากฎหมายไม่ได้กำหนดแน่นอนไว้ว่างานอะไร อัตราค่าจ้างเป็นเท่าใด ดังนั้นการตกลงเรื่องอัตราค่าจ้างจึงเป็นเรื่อง

⁸⁵ กฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2541) ลงวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2541.

⁸⁶ มาตรา 41, 59 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.

⁸⁷ มาตรา 5 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.

⁸⁸ มาตรา 53 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.

ที่นายจ้างและลูกจ้างจะต้องตกลงกันเอง อย่างไรก็ตาม กฎหมายได้กำหนดเพียงว่าการทำงาน ลักษณะเดียวกัน ปริมาณเท่ากัน นายจ้างจะต้องกำหนดอัตราค่าจ้างเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิงเพื่อไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติและเกิดความไม่เป็นธรรมเกิดขึ้น

ดังนั้น นายจ้างและลูกจ้างจะสามารถตกลงอัตราค่าจ้างกันในอัตราเท่าใดก็ได้หากอัตราค่าจ้างที่ตกลงกันนั้นได้กำหนดไว้อย่างเป็นทางการเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง อย่างไรก็ตาม เพื่อไม่ให้เกิดการกำหนดอัตราค่าจ้างระหว่างนายจ้างและลูกจ้างต่ำจนเกินไป กฎหมายได้กำหนดให้กรรมการค่าจ้างเป็นผู้กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจสังคม ตลอดจนค่าครองชีพนั้นเปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา กฎหมายจึงได้กำหนดให้คณะกรรมการค่าจ้างเป็นผู้กำหนดอัตราค่าจ้างให้เหมาะสมกับช่วงเวลานั้นๆ โดยจะพิจารณาถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับอยู่ประกอบกับข้อเท็จจริงอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งดัชนีค่าครองชีพ อัตราเงินเฟ้อ มาตรฐานการครองชีพ ต้นทุนการผลิต ราคาของสินค้าและบริการ ความสามารถของธุรกิจ ผลผลิตสัมพัทธ์มวลรวม และสภาพเศรษฐกิจสังคมของประเทศประกอบกัน เพื่อเป็นการคุ้มครองลูกจ้างเมื่อเริ่มเข้าทำงานและลูกจ้างที่ไม่มีฝีมือ ให้ได้รับค่าตอบแทนแรงงานที่เป็นธรรมและสามารถดำรงชีพอยู่ได้ในภาวะเศรษฐกิจในขณะนั้น คุ้มครองการใช้แรงงานให้เหมาะสมกับค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับในอัตราที่เป็นธรรมโดยมิให้ลูกจ้างถูกเอารัดเอาเปรียบ และเพื่อส่งเสริมให้มีการจัดสภาพการทำงานให้ดีขึ้นด้วย

ปัจจุบันประเทศไทยได้กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำไว้ในประกาศคณะกรรมการค่าจ้างเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งแต่ละท้องที่มีมีการกำหนดอัตราไว้แตกต่างกัน โดยนายจ้างจะกำหนดค่าตอบแทนการทำงานให้กับลูกจ้างต่ำกว่าที่คณะกรรมการค่าจ้างกำหนดไว้ไม่ได้

ตารางที่ 1 อัตราค่าจ้างขั้นต่ำในแต่ละพื้นที่⁸⁹

ค่าจ้างขั้นต่ำ	พื้นที่
203	กรุงเทพมหานคร นครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ และสมุทรสาคร
197	ภูเก็ต
180	ชลบุรี

⁸⁹ ประกาศคณะกรรมการค่าจ้าง เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ลงวันที่ 20 พฤษภาคม 2551 และประกาศคณะกรรมการค่าจ้าง เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 28 ตุลาคม 2551.

ตารางที่ 1 อัตราค่าจ้างขั้นต่ำในแต่ละพื้นที่ (ต่อ)

ค่าจ้างขั้นต่ำ	พื้นที่
179	สระบุรี
173	ฉะเชิงเทรา พระนครศรีอยุธยา และระยอง
170	นครราชสีมา
169	ระนอง
168	พังงา และ เชียงใหม่
165	กระบี่ และ กาญจนบุรี
164	เพชรบุรี และ ราชบุรี
163	จันทบุรี ปราจีนบุรี และ ลพบุรี
162	เลย
161	สิงห์บุรี และ อ่างทอง
160	ประจวบคีรีขันธ์ สมุทรสงคราม และ สระแก้ว
158	ชุมพร และ อุทัยธานี
157	เชียงราย ตัง ศรีสงขลา หนองคาย และ อุดรธานี
156	กำแพงเพชร ตราด นครนายก และ ลำพูน
155	กาฬสินธุ์ นครศรีธรรมราช นครสวรรค์ บุรีรัมย์ ปัตตานี พัทลุง เพชรบูรณ์ ยโสธร ยะลา สกลนคร สตูล และ สุราษฎร์ธานี
154	ขอนแก่น ชัยนาท ร้อยเอ็ด ลำปาง สุพรรณบุรี หนองบัวลำภู และ อุบลราชธานี
153	นครพนม นครราชสีมา มุกดาหาร สุโขทัย และ อำนาจเจริญ
152	ชัยภูมิ พิษณุโลก และอุตรดิตถ์
151	ตาก น่าน มหาสารคาม แม่ฮ่องสอน และ สุรินทร์
150	พะเยา พิจิตร แพร่ และศรีสะเกษ

2.3.1.2.2 ค่าล่วงเวลา

เพื่อให้ลูกจ้างได้พักผ่อนอย่างเพียงพอ นายจ้างควรให้ลูกจ้างทำงานไม่เกินไปกว่าชั่วโมงการทำงานที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่อย่างไรก็ตามหากมีความจำเป็น นายจ้างและลูกจ้างอาจตกลงกันทำงานเกินกว่าที่กำหนดได้ โดยระยะเวลาการทำงานที่เกินกำหนดนี้ให้เรียกว่าเป็นการทำงานล่วงเวลา ลูกจ้างจะต้องได้รับค่าตอบแทนแรงงานมากกว่าปกติ เพื่อความเป็นธรรมในการใช้แรงงาน

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กำหนดให้นายจ้างต้องจ่ายค่าล่วงเวลาและค่าล่วงเวลาในวันหยุดให้แก่ลูกจ้างในกรณีที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกันทำงานเกินกว่าที่กำหนด โดยกฎหมายได้แบ่งประเภทค่าล่วงเวลาออกเป็น 2 ประเภท คือ

(1) ค่าล่วงเวลา

คำว่า “ค่าล่วงเวลา” หมายถึง “เงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเป็นการตอบแทนการทำงานนอกหรือเกินเวลาทำงานปกติหรือเกินชั่วโมงทำงานในแต่ละวันที่นายจ้างลูกจ้างตกลงกัน”⁹⁰ กฎหมายกำหนดให้นายจ้างจ่ายค่าล่วงเวลาแก่ลูกจ้างในอัตราไม่น้อยกว่าหนึ่งเท่าครึ่งของอัตราค่าจ้างต่อชั่วโมงในวันทำงานตามจำนวนชั่วโมงที่ทำในกรณีที่นายจ้างให้ลูกจ้างทำงานล่วงเวลาในวันทำงาน หรือไม่น้อยกว่าหนึ่งเท่าครึ่งของอัตราค่าจ้างต่อหน่วยในวันทำงานตามจำนวนผลงานที่ทำได้สำหรับลูกจ้างซึ่งได้รับค่าจ้างตามผลงานโดยคำนวณเป็นหน่วย⁹¹

(2) ค่าล่วงเวลาในวันหยุด

ถ้าลูกจ้างต้องทำงานเกินกว่ากำหนดเวลาทำงานปกติที่กำหนดไว้ในวันหยุดงาน ไม่ว่าจะเป็วันหยุดประจำสัปดาห์ วันหยุดตามประเพณี วันหยุดพักผ่อนประจำปี การทำงานในช่วงเวลาดังกล่าวนั้นถือเป็นการทำงานล่วงเวลาเช่นกัน แต่ค่าตอบแทนสำหรับการทำงานล่วงเวลาในวันหยุดจะเรียกว่า “ค่าล่วงเวลาในวันหยุด” ซึ่งหมายความว่า “เงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเป็นการตอบแทนการทำงานล่วงเวลาในวันหยุด”⁹² โดยกฎหมายกำหนดให้จ่ายค่าล่วงเวลาในวันหยุดในอัตราไม่น้อยกว่าสามเท่าของอัตราค่าจ้างต่อชั่วโมงในวันทำงานตามจำนวนชั่วโมงที่ทำ หรือไม่น้อยกว่าสามเท่าของอัตราค่าจ้างต่อหน่วยในวันทำงานตามจำนวนผลงานที่ทำได้สำหรับลูกจ้างซึ่งได้รับค่าจ้างตามผลงานโดยคำนวณเป็นหน่วย⁹³

⁹⁰ มาตรา 5 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.

⁹¹ มาตรา 61 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.

⁹² มาตรา 5 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.

⁹³ มาตรา 63 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.

แต่ไม่ใช่ลูกจ้างทุกประเภทที่จะมีสิทธิจะได้รับค่าล่วงเวลาในการทำงาน พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 65 ได้กำหนดให้ลูกจ้างบางประเภทไม่มีสิทธิได้รับค่าล่วงเวลาและค่าล่วงเวลาในวันหยุดแม้จะได้ทำงานล่วงเวลาในวันทำงานหรือทำงานล่วงเวลาในวันหยุดก็ตาม ลูกจ้างเหล่านี้กฎหมายได้ระบุประเภทชัดเจนไว้ดังต่อไปนี้

- (1) ลูกจ้างซึ่งมีอำนาจหน้าที่ทำการแทนนายจ้างสำหรับกรณีการจ้าง การให้บำเหน็จ หรือการเลิกจ้าง
- (2) งานเร่ขายหรือชักชวนซื้อสินค้าซึ่งนายจ้างได้จ่ายค่านายหน้าจากการขายสินค้าให้แก่ลูกจ้าง
- (3) งานขบวนการจัดงานรถไฟ ซึ่งได้แก่งานที่ทำบนขบวนรถและงานอำนวยความสะดวกแก่การเดินรถ
- (4) งานเปิดปิดประตูน้ำหรือประตูระบายน้ำ
- (5) งานอ่านระดับน้ำและวัดปริมาณน้ำ
- (6) งานดับเพลิงหรืองานป้องกันอันตรายสาธารณะ
- (7) งานที่มีลักษณะหรือสภาพต้องออกไปทำงานนอกสถานที่และโดยลักษณะหรือสภาพของงานไม่อาจกำหนดเวลาทำงานที่แน่นอนได้
- (8) งานอยู่เวรเฝ้าดูแลสถานที่หรือทรัพย์สินอันมิใช่หน้าที่การทำงานปกติของลูกจ้าง

ลูกจ้างเหล่านี้จะไม่มีสิทธิได้รับค่าล่วงเวลาเว้นแต่นายจ้างจะจ่ายให้ อย่างไรก็ตาม ในระยะเวลาที่ลูกจ้างเหล่านี้ทำงาน ก็ต้องได้รับค่าจ้างเท่ากับอัตราค่าจ้างในการทำงานตามปกติ

2.3.1.2.3 ค่าทำงานในวันหยุด

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้กำหนดความหมายของ “วันหยุด” ว่าหมายถึงถึง “วันที่กำหนดให้ลูกจ้างหยุดประจำสัปดาห์ หยุดตามประเพณีหรือหยุดพักผ่อนประจำปี”⁹⁴ ซึ่งโดยหลักแล้วกฎหมายมีความประสงค์ที่จะให้ลูกจ้างได้มีการพักผ่อนหลังจากที่ได้ทำงานมาแล้วในวันทำงานเพื่อให้ลูกจ้างได้พักผ่อน แต่เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องทำงานในวันหยุด กฎหมายก็เปิดโอกาสให้นายจ้างจัดให้ลูกจ้างทำงานในวันหยุดได้เท่าที่จำเป็น

⁹⁴ มาตรา 5 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.

การทำงานที่ถือว่าเป็นการทำงานในวันหยุดนั้น คือการที่นายจ้างได้ให้ลูกจ้างมาทำงานตามกำหนดเวลาทำงานปกติที่กำหนดกันไว้ในวันหยุดซึ่งเป็นวันหยุดงานของลูกจ้างไม่ว่าจะเป็นวันหยุดประจำสัปดาห์ วันหยุดตามประเพณีหรือวันหยุดพักผ่อนประจำปี ซึ่งการทำงานในวันหยุดนี้จะเป็นที่ชั่วโมงหรือเวลาใดก็ตามในช่วงของกำหนดเวลาทำงานปกติที่ได้กำหนดไว้ ก็ถือเป็นการทำงานในวันหยุด ไม่จำเป็นว่าจะต้องทำเต็มตามกำหนดระยะเวลาทำงานปกติที่กำหนดกันไว้⁹⁵

เมื่อมีการทำงานในวันหยุด กฎหมายได้กำหนดให้นายจ้างจ่ายค่าทำงานในวันหยุดซึ่งให้แก่ลูกจ้าง หมายความว่า เงินที่นายจ้างจ่ายให้กับลูกจ้างเป็นการตอบแทนการทำงานในวันหยุด ดังต่อไปนี้⁹⁶

- (1) สำหรับลูกจ้างซึ่งมีสิทธิได้รับค่าจ้างในวันหยุด ให้จ่ายเพิ่มขึ้นจากค่าจ้างอีกไม่น้อยกว่าหนึ่งเท่าของอัตราค่าจ้างต่อชั่วโมงในวันทำงานตามจำนวนชั่วโมงที่ทำหรือไม่น้อยกว่าหนึ่งเท่าของอัตราค่าจ้างต่อหน่วยในวันทำงานตามจำนวนผลงานที่ทำได้สำหรับลูกจ้างซึ่งได้รับค่าจ้างตามผลงานโดยคำนวณเป็นหน่วย
- (2) สำหรับลูกจ้างซึ่งไม่มีสิทธิได้รับค่าจ้างในวันหยุด ให้จ่ายไม่น้อยกว่าสองเท่าของอัตราค่าจ้างต่อชั่วโมงในวันทำงานตามจำนวนชั่วโมงที่ทำ หรือไม่น้อยกว่าสองเท่าของอัตราค่าจ้างต่อหน่วยในวันทำงานตามจำนวนผลงานที่ทำได้สำหรับลูกจ้างซึ่งได้รับค่าจ้างตามผลงานโดยคำนวณเป็นหน่วย

2.3.1.3 สวัสดิการและความปลอดภัย

นอกจากค่าตอบแทนแรงงานที่นายจ้างจะต้องจ่ายให้กับลูกจ้างแล้ว นายจ้างยังควรจะต้องมีการจัดและอำนวยความสะดวกในการบริโภคหรือจัดหาสิ่งใช้สอย อันจำเป็นต่อลูกจ้าง หรือที่กล่าวโดยย่อก็คือ นอกเหนือจากค่าตอบแทนแรงงานแล้ว นายจ้างจะต้องมีการจัดสวัสดิการให้กับลูกจ้างด้วย

⁹⁵สุดาศิริ วดวงศ์, คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน, หน้า 139.

⁹⁶มาตรา 62 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.

สำหรับคำว่าสวัสดิการ (Welfare) นั้นหมายถึง Physical and mental health and happiness, especially of a person⁹⁷ แปลได้ว่า สุขภาพกาย สุขภาพจิตและความสุขของบุคคล นอกจากนี้ R.R. Hopkins ยังได้ให้ความหมายของคำว่าสวัสดิการว่า welfare is fundamentally an attitude of mind on the part of the management influencing the methods by which management activities are undertaken ซึ่งแปลว่า สวัสดิการโดยพื้นฐานแล้วเป็นความคิดส่วนหนึ่งของการบริหารจัดการที่มีผลกระทบต่อกิจการการบริหารจัดการที่ประกอบการอยู่ ทำให้เห็นว่าในเรื่องของสวัสดิการนั้นต้องเป็นการจัดสิ่งต่างๆที่สนองความต้องการของคนทั้งทางร่างกายและทางจิตใจ เพื่อทำให้เกิดความสุขความสะดวกสบายเกิดขึ้น

สำหรับคำว่า “สวัสดิการแรงงาน” (labour welfare) ได้มีการกำหนดความหมายไว้มากมาย

- (1) ความหมายตาม Oxford dictionary ได้ให้ความหมายของคำว่า labour welfare ไว้ว่าหมายถึง efforts to make life worth living for workmen แปลได้ว่า สวัสดิการแรงงานเป็นความพยายามที่จะทำให้ชีวิตคนทำงานมีคุณภาพสูงขึ้น
- (2) ความหมายตาม Encyclopedia of Social Sciences ได้ให้ความหมายของคำว่า labour welfare ไว้ว่าหมายถึง the voluntary efforts of employer to establish within the existing industrial system, working and sometimes living and cultural conditions of the employee beyond what is required by law แปลได้ว่า การที่นายจ้างสมัครใจที่จะก่อให้เกิดระบบอุตสาหกรรม สภาพการทำงาน สภาพความเป็นอยู่ และสภาพวัฒนธรรมของลูกจ้างเหนือกว่าที่กฎหมายกำหนด

นอกจากนี้ labour welfare ยังหมายถึง working out things for the well-being of the labours. Knowing there wants and enabling them to fulfill there wants สวัสดิการแรงงานคือการทำให้การเป็นอยู่ของแรงงานดีขึ้น โดยรับรู้ถึงความต้องการและทำให้พวกเขาได้รับในสิ่งที่เขาต้องการ

⁹⁷Cambridge University, Cambridge Advanced Learner's Dictionary (Cambridge: Cambridge University Press, 2008).

โดยสรุป สวัสดิการแรงงาน ย่อมหมายถึงการที่ฝ่ายนายจ้างได้ให้ผลประโยชน์หรือบริการต่างๆแก่ฝ่ายลูกจ้างเพื่อให้ลูกจ้างได้รับความสุข ความสะดวกสบาย ความพึงพอใจ ตลอดจนความปลอดภัยในการทำงาน ไม่ว่าจะเป็นความต้องการทางด้านร่างกายหรือจิตใจตลอดเวลาที่มีความสัมพันธ์ในฐานะนายจ้างและลูกจ้างต่อกัน ทั้งนี้เพื่อที่จะทำให้ประสิทธิภาพในการทำงานของลูกจ้างเป็นไปอย่างดี ก่อให้เกิดประโยชน์แก่กิจการของฝ่ายนายจ้างและเกิดสันติสุขในกิจการอุตสาหกรรม อันจะส่งผลไปถึงความเจริญรุ่งเรืองในทางเศรษฐกิจโดยส่วนรวม และความสงบสุขของประเทศชาติ⁹⁸

ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของนายจ้างในการจัดสวัสดิการที่จำเป็นให้แก่ลูกจ้าง

ในการจัดสวัสดิการแรงงาน ควรคำนึงถึงหลักพื้นฐานในการจัดสวัสดิการแรงงานดังต่อไปนี้

(1) การปรับปรุงสภาพการทำงาน

การจัดสวัสดิการแรงงานจะต้องมีการจัดสวัสดิการแรงงานขึ้นในสถานประกอบการของลูกจ้างในขณะที่ทำงาน และนอกเวลาทำงาน เพื่อให้ลูกจ้างได้ทำงานอย่างสะดวกสบาย มีความปลอดภัย มีเวลาพักผ่อนที่พอเพียง โดยนายจ้างอาจจะกำหนดในเรื่องกำหนดเวลาทำงานปกติ เวลาหยุดพักเอาไว้ในเวลาที่เหมาะสม ทำให้ลูกจ้างมาทำงานได้ตรงเวลา มีเวลาพักอย่างพอเพียง อาจจะจัดในรูปของการให้บริการด้านรถรับส่งด้วยก็ได้ อาจจัดให้มีการถ่ายเทอากาศ การระบายน้ำเสีย กลิ่น ควีน ผุ่นละของเอาไว้ได้เป็นอย่างดี มีเครื่องป้องกันอันตรายส่วนบุคคลและวิธีการป้องกันอันตรายโดยทั่วไป มีน้ำสะอาดสำหรับดื่ม ห้องน้ำและห้องส้วมมีจำนวนเพียงพอ มีการจัดอาหารหรือสถานที่รับประทานอาหารให้กับลูกจ้าง เหล่านี้เป็นต้น

(2) การปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่

การจัดสวัสดิการแรงงานที่มุ่งจะยกระดับความเป็นอยู่ของลูกจ้างให้ดีขึ้น รวมถึงครอบครัวของลูกจ้างด้วย เพราะลักษณะของชีวิตครอบครัวที่สุขสบายของลูกจ้างมีผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของลูกจ้างได้เป็นอย่างมาก นายจ้างที่ดีจึงควรคำนึงถึงการจัดสวัสดิการให้กับครอบครัวของลูกจ้างด้วย มิใช่แค่คำนึงถึงตัวลูกจ้างเท่านั้น ดังนั้นการจัดสวัสดิการประเภทนี้จึงอาจเป็นการจัดสวัสดิการนอกสถานที่ทำงานด้วยก็ได้ เช่น เรื่องที่อยู่อาศัย การช่วยเหลือการศึกษาของบุตร การช่วยด้านการรักษาพยาบาลครอบครัว จัดการให้การอบรมหรือฝึกภาคปฏิบัติแก่ลูกจ้างเป็นการเพิ่มพูนความรู้ให้สูงขึ้น

⁹⁸ สุดาศิริ วงศ์วงศ์, คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน, หน้า 202.

(3) การปรับปรุงภาวะทางใจของลูกจ้าง

การให้สวัสดิการเพื่อปรับปรุงภาวะทางใจของลูกจ้างเป็นการบริหารจัดการทางด้านการให้คำปรึกษาหารือ เพื่อให้ลูกจ้างที่มีปัญหาเกี่ยวกับสภาพการทำงาน เพื่อนร่วมงาน ผู้บังคับบัญชา ตลอดจนปัญหาทางด้านครอบครัวซึ่งไม่สามารถแก้ไขด้วยตัวเองได้นั้น ได้รับการบรรเทาให้ลดน้อยลงหรือหมดสิ้นไป ซึ่งแม้ว่าจะไม่ได้มีผลต่อการทำงานโดยตรง แต่สภาพจิตใจก็ส่งผลต่อลูกจ้างในทางอ้อม ดังนั้นหากลูกจ้างมีสภาพจิตใจที่ดีก็จะสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

จากสวัสดิการที่รัฐกำหนดให้นายจ้างจัดให้แก่ลูกจ้างนั้น ทำให้ลูกจ้างมีความพึงพอใจในการทำงานมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดี มีชีวิตครอบครัวที่สงบสุขราบรื่น อันจะทำให้ปริมาณผลผลิตเพิ่มขึ้นนั่นเอง เพราะลูกจ้างได้รับสวัสดิการที่ดีจากนายจ้างในการดูแลความปลอดภัยและสุขภาพอนามัย ซึ่งเป็นประโยชน์แก่ทั้งนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล กล่าวคือ สำหรับนายจ้าง จะได้ผลผลิตเพิ่มขึ้นและประหยัดค่าใช้จ่ายในส่วนของเงินทดแทน ส่วนลูกจ้างก็จะมีความสุขในการทำงาน มีสุขภาพอนามัยที่ดีและทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และนำไปสู่ระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ของคนในรัฐที่สูงขึ้น และทำให้ประเทศมีสภาพเศรษฐกิจ สังคมที่มั่นคงและเจริญรุ่งเรืองมากขึ้น

ประกาศกระทรวงว่าด้วยการจัดสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ พ.ศ. 2548 ได้กำหนดไว้ให้นายจ้างต้องจัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้าง กล่าวคือ ให้นายจ้างจัดให้มีน้ำที่สะอาดสำหรับดื่ม ห้องน้ำ ห้องส้วมในสถานที่ทำงานของลูกจ้าง⁹⁹ และให้นายจ้างจัดให้มีสิ่งจำเป็นในการปฐมพยาบาลและการรักษาพยาบาล เช่น ปฐมพยาบาลใช้ ผ้าพันยืด สายยางรัดห้ามเลือด สำลี ผ้าก๊อช ผ้าพันแผล และผ้ายางพลาสติกเฮอร์ปิดแผล ทิงเจอร์ไอโอดีน หรือโพวิโดน-ไอโอดีน ผงน้ำตาลเกลือแร่ ยาแก้แพ้ ยาทาแก้ผดผื่นคัน ยาธาตุน้ำแดง และยาบรรเทาปวดลดไข้ เป็นต้น¹⁰⁰

ในสถานที่ทำงานที่มีลูกจ้างทำงานในขณะเดียวกันตั้งแต่สองร้อยคนขึ้นไป ต้องจัดให้มีเวชภัณฑ์และยาเพื่อใช้ในการปฐมพยาบาลตามจำนวนของลูกจ้าง ห้องรักษาพยาบาล พยาบาล แพทย์ หรือนายจ้างอาจทำความตกลงเพื่อส่งลูกจ้างเข้ารับการรักษาพยาบาลกับสถานพยาบาลที่เปิดบริการตลอดยี่สิบสี่ชั่วโมงและเป็นสถานพยาบาลที่นายจ้างอาจนำลูกจ้างส่งเข้ารับการรักษาพยาบาลได้โดยสะดวกและรวดเร็ว แทนการจัดให้มีแพทย์¹⁰¹

⁹⁹ ข้อ 1 ประกาศกระทรวงว่าด้วยการจัดสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ พ.ศ. 2548.

¹⁰⁰ ข้อ 2 ประกาศกระทรวงว่าด้วยการจัดสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ พ.ศ. 2548.

¹⁰¹ ข้อ 3 ประกาศกระทรวงว่าด้วยการจัดสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ พ.ศ. 2548.

นอกจากสวัสดิการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงแล้ว ยังมีการกำหนดคุ้มครองลูกจ้างในเรื่องของมาตรฐานในการบริหารและการจัดการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน โดยกฎกระทรวงได้แยกการกำหนดมาตรฐานออกเป็นงานประเภทต่างๆ เช่น งานในที่อับอากาศ¹⁰² งานเกี่ยวกับรังสีชนิดก่อกัมมันตภาพรังสี¹⁰³ งานก่อนสร้าง¹⁰⁴ งานเกี่ยวกับความร้อน แสงสว่าง และเสียง¹⁰⁵ และงานประดาน้ำ¹⁰⁶ เป็นต้น

2.3.1.4 การเลิกจ้าง

ในปัจจุบันนี้กฎหมายคุ้มครองแรงงานได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเลิกจ้างเอาไว้ว่าเมื่อนายจ้างต้องการเลิกจ้างลูกจ้างโดยที่ลูกจ้างมิได้กระทำความผิดแล้ว นายจ้างมีหน้าที่ที่จะต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อให้ลูกจ้างได้มีเงินเป็นค่าใช้จ่ายในระหว่างที่ยังไม่สามารถจะหางานใหม่ทำได้ โดยการเลิกจ้างนั้นต้องไม่ใช่ความผิดของลูกจ้างนั้น ไม่ว่าจะเป็นการที่นายจ้างไม่ยอมให้ลูกจ้างทำงานต่อไปหรือไม่จ่ายค่าจ้างให้ นายจ้างก็มีหน้าที่ที่ต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างตามที่กฎหมายกำหนดเอาไว้¹⁰⁷

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กำหนดความหมายของคำว่าเลิกจ้างไว้ว่า หมายถึง การกระทำใดที่นายจ้างไม่ให้ลูกจ้างทำงานต่อไปและไม่จ่ายค่าจ้างให้ ไม่ว่าจะเพราะเหตุสิ้นสุดสัญญาจ้างหรือเหตุอื่นใด และหมายความรวมถึงกรณีที่ลูกจ้างไม่ได้ทำงานและไม่ได้รับค่าจ้างเพราะเหตุที่นายจ้างไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปด้วย¹⁰⁸ เมื่อปรากฏว่าเป็นการเลิกจ้างตามความหมายนี้ นายจ้างก็มีหน้าที่ที่ต้องจ่าย ค่าชดเชย ซึ่งหมายความว่า เงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเมื่อเลิกจ้างนอกเหนือจากเงินประเภทอื่นซึ่งนายจ้างตกลงจ่ายให้แก่

¹⁰²กฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานในการบริหารและการจัดการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานในที่อับอากาศ พ.ศ. 2547.

¹⁰³กฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานในการบริหารและการจัดการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานเกี่ยวกับรังสีชนิดก่อกัมมันตภาพรังสี พ.ศ. 2547.

¹⁰⁴กฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานในการบริหารและการจัดการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานเกี่ยวกับงานก่อสร้าง พ.ศ. 2551.

¹⁰⁵กฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานในการบริหารและการจัดการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานเกี่ยวกับความร้อน แสงสว่าง และเสียง พ.ศ. 2549.

¹⁰⁶กฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานในการบริหารและการจัดการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานเกี่ยวกับงานประดาน้ำ พ.ศ. 2548.

¹⁰⁷สุชาติศรี วศวงค์, คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน, หน้า 382.

¹⁰⁸มาตรา 118 วรรคสอง พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.

ลูกจ้าง¹⁰⁹ โดยลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้างจะต้องได้รับค่าชดเชยจากนายจ้าง จำนวนเงินค่าชดเชยนั้นจะขึ้นอยู่กับระยะเวลาที่ลูกจ้างทำงานให้กับนายจ้าง ดังนี้¹¹⁰

- (1) ลูกจ้างซึ่งทำงานติดต่อกันครบหนึ่งร้อยสี่สิบวัน แต่ไม่ครบหนึ่งปี ให้จ่ายไม่น้อยกว่าค่าจ้างอัตราสุดท้ายสามสิบวัน หรือไม่น้อยกว่าค่าจ้างของการทำงานสามสิบวันสุดท้ายสำหรับลูกจ้างซึ่งได้รับค่าจ้างตามผลงานโดยคำนวณเป็นหน่วย
- (2) ลูกจ้างซึ่งทำงานติดต่อกันครบหนึ่งปี แต่ไม่ครบสามปี ให้จ่ายไม่น้อยกว่าค่าจ้างอัตราสุดท้ายเก้าสิบวัน หรือไม่น้อยกว่าค่าจ้างของการทำงานเก้าสิบวันสุดท้ายสำหรับลูกจ้างซึ่งได้รับค่าจ้างตามผลงานโดยคำนวณเป็นหน่วย
- (3) ลูกจ้างซึ่งทำงานติดต่อกันครบสามปี แต่ไม่ครบหกปี ให้จ่ายไม่น้อยกว่าค่าจ้างอัตราสุดท้ายหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หรือไม่น้อยกว่าค่าจ้างของการทำงานหนึ่งร้อยแปดสิบวันสุดท้ายสำหรับลูกจ้างซึ่งได้รับค่าจ้างตามผลงานโดยคำนวณเป็นหน่วย
- (4) ลูกจ้างซึ่งทำงานติดต่อกันครบหกปี แต่ไม่ครบสิบปี ให้จ่ายไม่น้อยกว่าค่าจ้างอัตราสุดท้ายสองร้อยสี่สิบวัน หรือไม่น้อยกว่าค่าจ้างของการทำงานสองร้อยสี่สิบวันสุดท้ายสำหรับลูกจ้างซึ่งได้รับค่าจ้างตามผลงานโดยคำนวณเป็นหน่วย
- (5) ลูกจ้างซึ่งทำงานติดต่อกันครบสิบปีขึ้นไป ให้จ่ายไม่น้อยกว่าค่าจ้างอัตราสุดท้ายสามร้อยวัน หรือไม่น้อยกว่าค่าจ้างของการทำงานสามร้อยวันสุดท้ายสำหรับลูกจ้างซึ่งได้รับค่าจ้างตามผลงานโดยคำนวณเป็นหน่วย

อย่างไรก็ตาม หากการเลิกจ้างของนายจ้างเป็นการเลิกจ้างลูกจ้างที่มีกำหนดระยะเวลาการจ้างไว้แน่นอน ได้แก่ การจ้างงานในโครงการเฉพาะที่มีใช้งานปกติของธุรกิจหรือการค้าของนายจ้างซึ่งต้องมีระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดของงานที่แน่นอน งานอันมีลักษณะเป็นครั้งคราวที่มีกำหนดการสิ้นสุดหรือความสำเร็จของงาน และงานที่เป็นไปตามฤดูกาลและได้

¹⁰⁹ มาตรา 5 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.

¹¹⁰ มาตรา 118 วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.

จ้างในช่วงเวลาของฤดูกาลนั้น ซึ่งงานนั้นจะต้องแล้วเสร็จภายในเวลาไม่เกินสองปี นายจ้างก็ไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย¹¹¹

นอกจากนี้ นายจ้างไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยให้กับลูกจ้าง ในกรณีที่ลูกจ้างกระทำความผิดตามที่กฎหมายกำหนดไว้¹¹² ดังต่อไปนี้

- (1) ทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดอาญาโดยเจตนาแก่นายจ้าง
- (2) จงใจทำให้นายจ้างได้รับความเสียหาย
- (3) ประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้นายจ้างได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง
- (4) ผ่าฝืนข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน ระเบียบ หรือคำสั่งของนายจ้างอันชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรม และนายจ้างได้ตักเตือนเป็นหนังสือแล้ว เว้นแต่กรณีที่ร้ายแรงนายจ้างไม่จำเป็นต้องตักเตือนหนังสือเตือนให้มีผลบังคับได้ไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่ลูกจ้างได้กระทำความผิด
- (5) ละทิ้งหน้าที่เป็นเวลาสามวันทำงานติดต่อกันไม่ว่าจะมีวันหยุดคั่นหรือไม่ก็ตามโดยไม่มีเหตุอันสมควร
- (6) ได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

2.3.2 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543

เพื่อให้ฝ่ายบริหารกับพนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจมีสิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบในขอบเขตที่เหมาะสมและสอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาและส่งเสริมเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคมตลอดจนความมั่นคงของประเทศ และสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ขึ้นเพื่อคุ้มครองบุคคลกลุ่มดังกล่าว จากที่ได้กล่าวไว้ในส่วนของการคุ้มครองการทำงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ข้างต้น พบว่าแม้พนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจไม่สามารถนำกฎหมายคุ้มครองแรงงานมาใช้ได้ แต่การคุ้มครองการทำงานของพนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่จะเหมือนกับการคุ้มครองแรงงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จะมีความแตกต่างกันก็เพียงเล็กน้อยเท่านั้น ดังนั้นในส่วนของการคุ้มครองการทำงานตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 นี้ จะเน้นเฉพาะเนื้อหาในส่วนที่มีความแตกต่างกับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ดังนี้

¹¹¹ มาตรา 118 วรรคสองวรรคสาม, พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.

¹¹² มาตรา 119 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.

รัฐวิสาหกิจสัมพันธ¹¹³ ซึ่งหมายถึง

- (1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล
- (2) กิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น
- (3) หน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ
- (4) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า หรือรัฐวิสาหกิจที่เป็น องค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐ หรือ หน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของที่มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ไม่ ว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องจะกำหนดไว้เช่นใดก็ตาม เว้นแต่ รัฐวิสาหกิจที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา¹¹⁴ จะไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้

พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการ แรงงานสัมพันธ์และการคุ้มครองการทำงานในรัฐวิสาหกิจ โดยเรียกส่วนของการคุ้มครองการ ทำงานว่า “มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในรัฐวิสาหกิจ” ซึ่งได้กำหนดโดยคณะกรรมการ แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์

ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพ การจ้างในงานรัฐวิสาหกิจ ฉบับลงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2549¹¹⁵ จะใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจทุก แห่ง โดยจะกล่าวถึงเรื่อง มาตรฐานทั่วไป การใช้แรงงานทั่วไป การใช้แรงงานหญิง ค่าตอบแทน การทำงาน เงินทดแทน สวัสดิการ ความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน การควบคุม และค่าชดเชย

2.3.2.1 การคุ้มครองการทำงานทั่วไป

ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำ ของสภาพการจ้างในงานรัฐวิสาหกิจ ลงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 ได้กำหนดให้การคุ้มครอง การทำงานทั่วไปเกี่ยวกับเรื่องกำหนดเวลาทำงานปกติ เวลาพัก วันหยุด และวันลาของพนักงาน และลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจดังนี้

¹¹³มาตรา 6 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543.

¹¹⁴มาตรา 5 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543.

¹¹⁵ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 123, ตอนพิเศษ 73 ง, 27 มิถุนายน 2549.

2.3.2.1.1 กำหนดเวลาทำงาน

กฎหมายได้กำหนดเวลาทำงานของลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจไว้ว่า “ให้นายจ้างกำหนดเวลาทำงานปกติของลูกจ้างไม่เกินสัปดาห์ละสี่สิบแปดชั่วโมง”¹¹⁶ ซึ่งไม่ได้กำหนดไว้ในหนึ่งวันต้องทำงานกี่ชั่วโมง และเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดการทำงานในแต่ละวันเป็นเวลาใด เพียงแต่ได้กำหนดเวลาการทำงานของทั้งสัปดาห์ไว้ว่า ชั่วโมงการทำงานทั้งหมดรวมกันในหนึ่งสัปดาห์จะต้องไม่เกิน 48 ชั่วโมง ดังนั้น การทำงานในแต่ละสัปดาห์รวมแล้วจะต้องไม่เกิน 48 ชั่วโมง โดยที่หากทำงานเกินกว่านั้นก็จะเป็นการทำงานล่วงเวลา ทั้งนี้การนับชั่วโมงการทำงานสำหรับเวลาทำงานปกตินั้น จะต้องไม่นับเวลาพักทุกช่วงเข้ารวมเป็นชั่วโมงทำงานด้วย

2.3.2.1.2 กำหนดเวลาพัก

กำหนดเวลาพักของลูกจ้างรัฐวิสาหกิจนั้นได้กำหนดไว้ในข้อ 14 ของประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในงานรัฐวิสาหกิจ ลงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 ดังนี้¹¹⁷

“ในวันที่มีการทำงาน ให้นายจ้างจัดให้ลูกจ้างมีเวลาพักไม่น้อยกว่าวันละหนึ่งชั่วโมงหลังจากลูกจ้างได้ทำงานในวันนั้นมาแล้วไม่เกินห้าชั่วโมง

นายจ้างและลูกจ้างจะตกลงกันกำหนดเวลาพักระหว่างการทำงานเป็นอย่างอื่นก็ได้ถ้าข้อตกลงนั้นเป็นประโยชน์แก่ลูกจ้าง ให้ข้อตกลงนั้นใช้บังคับได้

ความในวรรคหนึ่งและวรรคสอง มิให้ใช้บังคับแก่กรณีที่ลูกจ้างทำงานในหน้าที่ที่มีลักษณะต้องทำติดต่อกันไปโดยได้รับความยินยอมจากลูกจ้างแล้ว หรือเป็นงานฉุกเฉิน”

ในเรื่องของกำหนดเวลาพักได้กำหนดให้นายจ้างจัดให้ลูกจ้างมีเวลาพักไม่น้อยกว่าหนึ่งชั่วโมงหลังจากทำงานมาแล้วไม่เกินห้าชั่วโมง แต่อย่างไรก็ตาม สามารถกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นได้ถ้าได้รับความยินยอมจากนายจ้างและลูกจ้างทั้งสองฝ่าย สำหรับงานที่ต้องทำติดต่อกันไปหรืองานฉุกเฉิน หากงานเหล่านั้นได้รับความยินยอมจากลูกจ้างแล้วก็ไม่ต้องปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ก็ได้

¹¹⁶ข้อ 13 ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในงานรัฐวิสาหกิจ ลงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2549.

¹¹⁷ข้อ 14 ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในงานรัฐวิสาหกิจ ลงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2549.

2.3.2.1.3 วันหยุด

ในประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในงานรัฐวิสาหกิจ ลงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 ข้อ 4 ได้กำหนดเรื่องของวันหยุดไว้โดยแยกวันหยุดออกเป็น 3 ประเภทด้วยกัน คือ วันหยุดประจำสัปดาห์ วันหยุดตามประเพณี และวันหยุดพักผ่อนประจำปี ซึ่งในวันหยุดแต่ละประเภทก็จะมีจำนวนและหลักเกณฑ์การหยุดแตกต่างกันไปดังต่อไปนี้

(1) วันหยุดประจำสัปดาห์

กฎหมายได้กำหนดให้นายจ้างต้องจัดให้ลูกจ้างมีวันหยุดประจำสัปดาห์ โดยลักษณะการจัดวันหยุดพักผ่อนนั้นจะต้องเป็นไปตามที่คณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์กำหนดไว้¹¹⁸ คือ

“ให้นายจ้างจัดให้ลูกจ้างมีวันหยุดประจำสัปดาห์ไม่น้อยกว่า สัปดาห์ละหนึ่งวันโดยวันหยุดประจำสัปดาห์ต้องมีระยะห่างกันไม่เกินหกวัน

ในกรณีที่ลักษณะงานมีความจำเป็นต้องทำติดต่อกัน โดยไม่สามารถมีวันหยุดประจำสัปดาห์ตามวรรคหนึ่งได้ นายจ้างและลูกจ้างทั้งหมดหรือบางส่วนจะตกลงกันล่วงหน้าสะสมและเลื่อนวันหยุดประจำสัปดาห์ไปเมื่อใดก็ได้ แต่ต้องอยู่ในระยะเวลาไม่เกินสี่สัปดาห์ติดต่อกัน”

ดังนั้น การจัดวันหยุดพักผ่อนประจำสัปดาห์ให้กับลูกจ้างนั้น ลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจได้ถูกกำหนดไว้คล้ายกับที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งก็คือ นายจ้างและลูกจ้างจะตกลงกันให้วันใดของสัปดาห์เป็นวันหยุดก็ได้ แต่ต้องมีการกำหนดให้หยุดอย่างน้อยที่สุดสัปดาห์ละหนึ่งวัน และวันหยุดประจำสัปดาห์นั้นจะต้องมีระยะห่างกันไม่เกินหกวัน เพื่อมิให้ลูกจ้างต้องทำงานหลายวันติดต่อกันเป็นเวลานานโดยไม่ได้หยุดพัก และหากงานนั้นมีลักษณะที่มีความจำเป็นต้องทำติดต่อกัน โดยไม่สามารถมีวันหยุดประจำสัปดาห์ได้ นายจ้างและลูกจ้างจะตกลงกันล่วงหน้าสะสมและเลื่อนวันหยุดประจำสัปดาห์ไปเมื่อใดก็ได้ แต่ต้องอยู่ในระยะเวลาไม่เกินสี่สัปดาห์ติดต่อกัน

(2) วันหยุดตามประเพณี

คณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ได้กำหนดวันหยุดตามประเพณีไว้ในข้อ 16 ดังต่อไปนี้

¹¹⁸ข้อ 15 ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในงานรัฐวิสาหกิจ ลงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2549.

“ให้นายจ้างจัดให้ลูกจ้างมีวันหยุดตามประเพณีไม่น้อยกว่าปี ละสิบสามวัน

ในกรณีที่วันหยุดตามประเพณีวันใดตรงกับวันหยุดประจำ สัปดาห์ของลูกจ้าง ให้ลูกจ้างได้หยุดชดเชยวันหยุดตามประเพณีในวันทำงานถัดไป

ในกรณีที่วันหยุดชดเชยตามวรรคสองมีติดต่อกันเกินกว่าหนึ่ง วัน ให้นายจ้างจัดให้ลูกจ้างหยุดชดเชยได้เพียงหนึ่งวัน และให้นายจ้างจัดให้ลูกจ้างได้หยุดชดเชย วันที่ยังไม่ครบในวันอื่นแทน”¹¹⁹

ดังนั้น นายจ้างจะกำหนดให้วันใดเป็นวันหยุดตามประเพณีก็ได้ทั้งสิ้น โดยไม่ได้กำหนดไว้ว่าจะต้องมีวันแรงงานแห่งชาติ ซึ่งก็คือ วันที่ 1 พฤษภาคม และไม่ จำเป็นต้องเป็นต้องเป็นวันหยุดทางราชการประจำปี วันหยุดทางศาสนา หรือขนบธรรมเนียม ประเพณีแห่งท้องถิ่น แต่ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าปีละ 13 วัน

ในกรณีที่วันหยุดตามประเพณีตรงกับวันหยุดประจำสัปดาห์ ลูกจ้างจะหยุดชดเชยในวันทำงานถัดไป อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่เป็นกิจการ สาธารณูปโภคและมักจะมีวันหยุดประจำสัปดาห์ 2 วัน หากวันหยุดตามประเพณี 2 วันติดต่อกัน และตรงกับวันหยุดประจำสัปดาห์ทั้งสองวัน ก็จะทำให้ต้องหยุดติดต่อกันเป็นเวลา 4 วัน อาจมี ปัญหาต่อประชาชนได้ ดังนั้นคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์จึงกำหนดให้นายจ้างกำหนดให้ ลูกจ้างหยุดชดเชยได้เพียง 1 วันเท่านั้น ส่วนอีก 1 วันหรือวันหยุดชดเชยที่เหลือ นายจ้างจะจัดให้ ลูกจ้างหยุดชดเชยวันใดเมื่อใดก็ได้ เช่น ให้หยุดชดเชยในวันจันทร์ของสัปดาห์ต่อมาแทน เป็นต้น¹²⁰

(3) วันหยุดพักผ่อนประจำปี

ในกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ได้กำหนดให้มีการ หยุดพักผ่อนประจำปีได้โดยอาศัยการคำนวณจากอายุงานหรือระยะเวลาการทำงานของลูกจ้าง โดยกำหนดไว้ในข้อ 17 ดังต่อไปนี้

“ลูกจ้างซึ่งทำงานติดต่อกันมาแล้วครบหนึ่งปี มีสิทธิหยุด พักผ่อนประจำปีได้ปีหนึ่งไม่น้อยกว่าหกวันทำงานโดยให้นายจ้างเป็นผู้กำหนดวันหยุดดังกล่าว ให้แก่ลูกจ้างล่วงหน้าหรือกำหนดให้ตามที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกัน

¹¹⁹ข้อ 16 ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้าง ในงานรัฐวิสาหกิจ ลงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2549.

¹²⁰เกษมสันต์ วิลาวรรณ, กฎหมายแรงงานในรัฐวิสาหกิจ (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2549), หน้า 154.

นายจ้างและลูกจ้างจะตกลงกันล่วงหน้าให้สะสมและเลื่อนวันหยุดพักผ่อนประจำปีที่ยังมิได้หยุดในปีนั้นรวมเข้ากับปีต่อๆ ไปได้¹²¹

ลูกจ้างต้องทำงานครบ 1 ปี หรือ 365 วัน จึงจะมีสิทธิหยุดพักผ่อนประจำปีได้ 6 วันทำงาน หรือตามจำนวนที่นายจ้างกำหนดให้มากกว่านั้น การหยุดพักผ่อนประจำปีจึงมักเริ่มหยุดในปีที่สอง ตั้งแต่ปีที่สองเป็นต้นไปไม่มีกำหนดระยะเวลาเกิดสิทธิอีก ในปีที่สองลูกจ้างจึงมีสิทธิหยุดพักผ่อนประจำปีได้ 6 วันทำงานสำหรับปีการทำงานแรก และมีสิทธิหยุดได้อีก 6 วันทำงานสำหรับปีการทำงานปีที่สองทันที

แม้กฎหมายจะกำหนดให้ลูกจ้างมีสิทธิหยุดพักผ่อนประจำปี แต่กฎหมายก็กำหนดให้เป็นหน้าที่ของนายจ้างในการกำหนดวันหยุดพักผ่อนประจำปีให้ลูกจ้าง ทราบล่วงหน้าว่าให้ลูกจ้างหยุดในวันใด โดยจะกำหนดด้วยการจัดการหรือดุลพินิจของนายจ้าง ฝ่ายเดียวก็ได้ หรือกำหนดโดยตกลงกับลูกจ้าง ให้ลูกจ้างเสนอขอหยุดในวันหรือช่วงเวลาใดและนายจ้างตกลงกำหนดให้หยุดช่วงเวลานั้นก็ได้ แต่นายจ้างจะเพิกเฉยหรือไม่กำหนดให้ลูกจ้างหยุด หรือกำหนดให้ลูกจ้างหยุดไม่ครบตามจำนวนวันที่กฎหมายหรือนายจ้างกำหนดไว้ไม่ได้¹²²

2.3.2.1.4 วันลา

วันลาตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ได้กำหนดความหมายของวันลาไว้ว่า “วันลา” หมายความว่า วันที่ลูกจ้างลาป่วย ลาเพื่อทำหมัน ลาเพื่อคลอดบุตร ลาเพื่อกิจธุระอันจำเป็น ลาเพื่อการฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถ และลาเพื่อรับราชการทหารในการเรียกพลเพื่อตรวจสอบ เพื่อฝึกวิชาทหาร หรือเพื่อทดลองความพร้อม¹²³

(1) ลาป่วย

การลาป่วยตามประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในงานรัฐวิสาหกิจ ลงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 ได้กำหนดไว้ให้ลูกจ้างมีสิทธิลาป่วยได้เท่าที่ป่วยจริง โดยการลาป่วยตั้งแต่สามวันทำงานขึ้นไปนายจ้างอาจให้ลูกจ้างแสดงใบรับรองของแพทย์แผนปัจจุบันชั้นหนึ่ง หรือของสถานพยาบาล

¹²¹ข้อ 17 ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในงานรัฐวิสาหกิจ ลงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2549.

¹²²เกษมสันต์ วิจารณ์, กฎหมายแรงงานในรัฐวิสาหกิจ, หน้า 155-156.

¹²³ข้อ 4 ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในงานรัฐวิสาหกิจ ลงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2549.

ของทางราชการ แต่ในกรณีที่ลูกจ้างไม่อาจแสดงใบรับรองของแพทย์แผนปัจจุบันชั้นหนึ่งหรือของสถานพยาบาลของทางราชการได้ ก็ให้ลูกจ้างชี้แจงให้นายจ้างทราบ ทั้งนี้ วันที่ลูกจ้างไม่สามารถทำงานได้ เนื่องจากประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยที่เกิดขึ้นเนื่องจากการทำงาน และวันลาเพื่อคลอดบุตรนั้น มิให้ถือเป็นวันลาป่วย¹²⁴ ทั้งนี้ นายจ้างจะต้องจ่ายค่าจ้างแก่ลูกจ้างในวันลาป่วยเท่ากับค่าจ้างในวันทำงานตลอดระยะเวลาที่ลา แต่ปีหนึ่งต้องไม่เกินสามสิบวันทำงาน¹²⁵

(2) ลาคคลอดบุตร

การลาคคลอดบุตรตามประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในงานรัฐวิสาหกิจ ลงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 ได้กำหนดไว้ให้ลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงมีครรภ์มีสิทธิลาคคลอดบุตร โดยได้รับค่าจ้างเท่าเวลาที่ลาตามอัตราที่ได้รับอยู่แต่ไม่เกินเก้าสิบวัน โดยให้นับรวมวันหยุดที่มีระหว่างวันลาด้วย การลาคคลอดบุตรจะลาในวันที่คลอด ก่อนหรือหลังวันที่คลอดบุตรก็ได้ แต่เมื่อรวมวันลาแล้วต้องไม่เกินเก้าสิบวัน และหากลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงที่ลาคคลอดบุตรประสงค์จะลาเพื่อเลี้ยงดูบุตรให้มีสิทธิลาต่อเนื่องจากการลาคคลอดบุตรได้ไม่เกินหนึ่งร้อยห้าสิบวันทำงาน โดยไม่มีสิทธิได้รับค่าจ้างระหว่างลา¹²⁶

(3) ลาเพื่อรับราชการทหาร

ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในงานรัฐวิสาหกิจ ลงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 ได้กำหนดไว้ให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างแก่ลูกจ้างในวันลาเพื่อรับราชการทหารในการเรียกพลเพื่อตรวจสอบ เพื่อฝึกวิชาทหาร หรือเพื่อทดลองความพร้อมพร้อมตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหารเท่ากับค่าจ้างในวันทำงานตลอดระยะเวลาที่ลา¹²⁷

¹²⁴ข้อ 18 ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในงานรัฐวิสาหกิจ ลงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2549.

¹²⁵ข้อ 35 ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในงานรัฐวิสาหกิจ ลงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2549.

¹²⁶ข้อ 25 ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในงานรัฐวิสาหกิจ ลงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2549.

¹²⁷ข้อ 36 ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในงานรัฐวิสาหกิจ ลงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2549.

(4) การลาประเภทอื่น

ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในงานรัฐวิสาหกิจ ลงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 มิได้กำหนดสิทธิหน้าที่ของนายจ้างและลูกจ้างในเรื่องการลาประเภทอื่นไว้ คือวันลาเพื่อทำหมั้น ลาเพื่อกิจธุระอันจำเป็น ลาเพื่อการฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถไว้ เพียงแต่กล่าวไว้ว่าเป็น “วันลา” ประเภทหนึ่ง ดังนั้น นายจ้างจะให้สิทธิหรืออนุญาตให้ลูกจ้างลาเพื่อทำหมั้น ลาเพื่อกิจธุระอันจำเป็น ลาเพื่อการฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถด้วยหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและจำนวนวันลาอย่างใดเท่าใดก็ได้ จะจ่ายค่าจ้างให้หรือไม่ก็ได้ ให้เป็นไปตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานหรือสัญญาจ้างแรงงานของนายจ้างกับลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจนั้น เนื่องจาก การลาประเภทดังกล่าวได้เรียกชื่อตามการลาในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ดังนั้น นายจ้างในรัฐวิสาหกิจอาจปฏิบัติตามหรือให้สิทธิประโยชน์แก่ลูกจ้างเช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยนำมาตรา 33, 34 และ 57 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาเทียบเคียง¹²⁸ หรือคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์อาจออกประกาศเพิ่มเติมให้ลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจมีสิทธิในการลาประเภทดังกล่าวเช่นเดียวกับลูกจ้างในกฎหมายคุ้มครองแรงงานก็ได้

2.3.2.2 การคุ้มครองค่าตอบแทนแรงงาน

“ค่าตอบแทนแรงงาน” เป็นคำเรียกชื่อเงินที่นายจ้างจะต้องจ่ายให้แก่ลูกจ้างตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ไม่ว่าจะเป็นค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด และค่าล่วงเวลาในวันหยุด

2.3.2.2.1 ค่าจ้าง

“ค่าจ้าง”¹²⁹ หมายความว่า “เงินทุกประเภทที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเป็นค่าตอบแทนการทำงานในวันและเวลาทำงานปกติ ไม่ว่าจะคำนวณตามระยะเวลาหรือคำนวณตามผลงานที่ลูกจ้างทำได้ และให้หมายความรวมถึงเงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างในวันหยุดและวันลาซึ่งลูกจ้างไม่ได้ทำงานด้วย ทั้งนี้ไม่ว่าจะกำหนด คำนวณ หรือจ่ายในลักษณะใดและโดยวิธีการใด และไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร”

¹²⁸ เกษมสันต์ วิจารณ์, กฎหมายแรงงานในรัฐวิสาหกิจ, หน้า 182.

¹²⁹ ข้อ 4 ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในงานรัฐวิสาหกิจ ลงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2549.

ดังนั้นนอกจากเงินเดือนที่จ่ายให้แก่ลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจ ส่วนใหญ่แล้ว ยังหมายถึงเงินทุกประเภทที่จ่ายเป็นค่าตอบแทนการทำงานให้แก่ลูกจ้างสำหรับการ ทำงานในเวลาปกติของวันทำงาน โดยอาจคำนวณตามระยะเวลา หรืออาจจ่ายโดยคำนวณตาม ผลงานที่ลูกจ้างทำได้ หรือกำหนดค่าจ้างตามผลงานที่ลูกจ้างทำได้เป็นหน่วยนับต่าง ๆ ซึ่งเงินที่ จ่ายเป็นค่าตอบแทนในการทำงานดังกล่าวไม่ว่าจะกำหนดอย่างไรก็เป็นค่าจ้างทั้งสิ้น แต่หากเป็น การให้เงินเพื่อเป็นสวัสดิการ เพื่อสงเคราะห์ลูกจ้าง หรือเพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายที่ลูกจ้างได้ใช้ไปใ นการทำงานโดยมิได้เป็นการตอบแทนการทำงานแล้วก็จะมิใช่ค่าจ้าง

สำหรับค่าจ้างของลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจนั้น กฎหมายก็ได้กำหนด ไว้ว่า “ให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างแก่ลูกจ้างไม่น้อยกว่าอัตราสูงสุดของค่าจ้างขั้นต่ำรายวันตาม กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน”¹³⁰ ดังนั้น ลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจจึงได้รับการคุ้มครองในเรื่อง ค่าจ้างเท่าเทียมกับลูกจ้างในกิจการภาคเอกชน ทั้งนี้ การประกาศกำหนดเปลี่ยนแปลงอัตราสูงสุด ของค่าจ้างขั้นต่ำตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จะมีผลต่ออัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ของลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจด้วย

2.3.2.2.2 ค่าล่วงเวลา

กฎหมายได้กำหนดให้มีการทำงานนอกหรือเกินกำหนดเวลา ทำงานปกติในวันทำงานหรือวันหยุด เรียกว่า “การทำงานล่วงเวลา” เช่นเดียวกับในพระราชบัญญัติ คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งค่าล่วงเวลาใน ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในงานรัฐวิสาหกิจ ลงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 ได้ กำหนดว่า “นายจ้างอาจกำหนดให้ลูกจ้างทำงานล่วงเวลาหรือในวันหยุดได้เท่าที่จำเป็น โดยได้รับความ ยินยอมเป็นหนังสือจากลูกจ้างก่อนเป็นคราว ๆ ไป และในกรณีที่ลักษณะหรือสภาพของงาน ต้องทำติดต่อกันไปถ้าหยุดจะเสียหายแก่งานหรือเป็นงานฉุกเฉิน หรือเป็นงานอื่นตามที่ คณะกรรมการประกาศกำหนด นายจ้างอาจให้ลูกจ้างทำงานล่วงเวลาหรือในวันหยุดได้”¹³¹

ค่าล่วงเวลาได้ถูกแบ่งไว้ 2 ประเภทเช่นเดียวกับใน พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กล่าวคือ ค่าล่วงเวลา และค่าล่วงเวลาในวันหยุด

¹³⁰ ข้อ 28 ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้าง ในงานรัฐวิสาหกิจ ลงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2549.

¹³¹ ข้อ 19 ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้าง ในงานรัฐวิสาหกิจ ลงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2549.

“ค่าล่วงเวลา” หมายความว่า เงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเป็นการตอบแทนการทำงานล่วงเวลาในวันทำงาน¹³² เพื่อเป็นการตอบแทนการทำงานของลูกจ้างจากการให้หรือใช้ลูกจ้างทำงานนอกเวลาปกติ ดังนั้นค่าล่วงเวลาจึงไม่ใช่ค่าจ้าง แต่ต้องคำนวณจากค่าจ้างตามอัตราที่กฎหมายกำหนด ซึ่งกฎหมายได้กำหนดไว้ว่า “ในกรณีที่นายจ้างให้ลูกจ้างทำงานล่วงเวลาในวันทำงาน ให้นายจ้างจ่ายค่าล่วงเวลาให้แก่ลูกจ้างในอัตราไม่น้อยกว่าหนึ่งเท่าครึ่งของอัตราค่าจ้างต่อชั่วโมงในวันทำงานตามจำนวนชั่วโมงที่ทำ หรือไม่น้อยกว่าหนึ่งเท่าครึ่งของอัตราค่าจ้างต่อหน่วยในวันทำงานตามจำนวนผลงานที่ทำได้สำหรับลูกจ้างซึ่งได้รับค่าจ้างตามผลงานโดยคำนวณเป็นหน่วย”¹³³

ส่วน“ค่าล่วงเวลาในวันหยุด” หมายความว่า เงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเป็นการตอบแทนการทำงานล่วงเวลาในวันหยุด¹³⁴ ไม่ว่าจะเป็นวันหยุดประจำสัปดาห์ วันหยุดตามประเพณี หรือวันหยุดพักผ่อนประจำปี โดยให้ลูกจ้างทำงานในช่วงเวลาออกเวลาทำงานปกติที่เคยทำในวันทำงาน ทั้งนี้การคำนวณค่าล่วงเวลาในวันหยุดนั้น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด คือ “ในกรณีที่นายจ้างให้ลูกจ้างทำงานล่วงเวลาในวันหยุด ให้นายจ้างจ่ายค่าล่วงเวลาในวันหยุดให้แก่ลูกจ้างในอัตราไม่น้อยกว่าสามเท่าของอัตราค่าจ้างต่อชั่วโมงในวันทำงานตามจำนวนชั่วโมงที่ทำ หรือไม่น้อยกว่าสามเท่าของอัตราค่าจ้างต่อหน่วยในวันทำงานตามจำนวนผลงานที่ทำได้ สำหรับลูกจ้างซึ่งได้รับค่าจ้างตามผลงานโดยคำนวณเป็นหน่วย”¹³⁵

อย่างไรก็ตาม กฎหมายได้กำหนดยกเว้นกรณีที่ลูกจ้างซึ่งไม่มีสิทธิได้รับค่าล่วงเวลาและค่าล่วงเวลาในวันหยุด แต่มีสิทธิได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินเท่ากับอัตราค่าจ้างต่อชั่วโมงในวันทำงานตามจำนวนชั่วโมงที่ทำ ในการทำงานประเภทต่างๆดังต่อไปนี้¹³⁶

¹³²ข้อ 4 ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในงานรัฐวิสาหกิจ ลงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2549.

¹³³ข้อ 37 ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในงานรัฐวิสาหกิจ ลงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2549.

¹³⁴ข้อ 4 ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในงานรัฐวิสาหกิจ ลงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2549.

¹³⁵ข้อ 38 ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในงานรัฐวิสาหกิจ ลงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2549.

¹³⁶ข้อ 40 ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในงานรัฐวิสาหกิจ ลงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2549.

- (1) งานขบวนการจัดงานรถไฟ ซึ่งได้แก่งานที่ทำบนขบวนรถและงานอำนวยความสะดวกแก่การเดินรถ
- (2) งานขนส่ง
- (3) งานเปิดปิดประตูน้ำหรือประตูระบายน้ำ
- (4) งานอ่านระดับน้ำและวัดปริมาณน้ำ
- (5) งานเฝ้าหรือดูแลสถานที่หรือทรัพย์สินหรืองานอยู่เวรเฝ้าดูแลสถานที่หรือทรัพย์สินอันมิใช่หน้าที่การทำงานตามปกติของลูกจ้าง
- (6) งานนอกสถานที่โดยสภาพของงานไม่อาจกำหนดเวลาทำงานอันแน่นอนได้
- (7) งานที่ต้องอยู่ประจำการเพื่อเหตุฉุกเฉินและจำเป็น
- (8) งานอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ทั้งนี้ เว้นแต่นายจ้างตกลงจ่ายค่าล่วงเวลาหรือค่าล่วงเวลาในวันหยุดให้แก่ลูกจ้าง

แต่หากลูกจ้างทำงานนอกหรือเกินเวลาทำงานปกติในวันทำงานหรือทำงานเกินเวลาทำงานปกติในวันหยุดด้วยความรับผิดชอบหรือความขยันขันแข็งโดยนายจ้างมิได้ให้หรือใช้ลูกจ้างทำงานนั้น นายจ้างก็ไม่ต้องจ่ายค่าล่วงเวลาหรือค่าล่วงเวลาในวันหยุด¹³⁷

2.3.2.2.3 ค่าทำงานในวันหยุด

“ค่าทำงานในวันหยุด” หมายความว่า เงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเป็นการตอบแทนการทำงานในวันหยุด¹³⁸ ซึ่งเป็นจำนวนเงินที่นายจ้างต้องจ่ายให้ลูกจ้างตามกฎหมายหากนายจ้างให้หรือใช้ลูกจ้างทำงานในวันหยุดประจำสัปดาห์ วันหยุดตามประเพณี หรือวันหยุดพักผ่อนประจำปี โดยให้ลูกจ้างทำงานเฉพาะช่วงเวลาที่เป็นเวลาทำงานปกติที่เคยทำในวันทำงาน ดังนั้นค่าทำงานในวันหยุดนั้นจึงไม่ใช่ค่าจ้าง หรือค่าล่วงเวลา ซึ่งก็จะมีหลักการคำนวณต่างจากค่าจ้างและค่าล่วงเวลา ดังต่อไปนี้

“ในกรณีที่นายจ้างให้ลูกจ้างทำงานในวันหยุดซึ่งลูกจ้างมีสิทธิได้รับค่าจ้างให้นายจ้างจ่ายค่าทำงานในวันหยุดแก่ลูกจ้างในอัตรา ดังต่อไปนี้

¹³⁷ เกษมสันต์ วิจารณ์, กฎหมายแรงงานในรัฐวิสาหกิจ, หน้า 171.

¹³⁸ ข้อ 4 ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในงานรัฐวิสาหกิจ ลงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2549.

(1) ลูกจ้างซึ่งได้รับค่าจ้างเป็นรายชั่วโมงหรือเป็นระยะเวลาอย่างอื่น เพิ่มขึ้นอีกไม่น้อยกว่าหนึ่งเท่าของค่าจ้างในวันทำงานตามจำนวนชั่วโมงที่ทำงานในวันหยุด

(2) ลูกจ้างซึ่งได้รับค่าจ้างตามผลงานโดยคำนวณเป็นหน่วย เพิ่มขึ้นอีกไม่น้อยกว่าหนึ่งเท่าของค่าจ้างตามผลงานที่ทำได้ในวันหยุด”¹³⁹

“ในกรณีที่นายจ้างให้ลูกจ้างทำงานในวันหยุดซึ่งลูกจ้างไม่มีสิทธิได้รับค่าจ้างให้นายจ้างจ่ายค่าทำงานในวันหยุดแก่ลูกจ้างในอัตรา ดังต่อไปนี้

(1) ลูกจ้างซึ่งได้รับค่าจ้างเป็นรายชั่วโมงหรือเป็นระยะเวลาอย่างอื่น ไม่น้อยกว่าสองเท่าของค่าจ้างในวันทำงานตามจำนวนชั่วโมงที่ทำงานในวันหยุด

(2) ลูกจ้างซึ่งได้รับค่าจ้างตามผลงานโดยคำนวณเป็นหน่วย ไม่น้อยกว่าสองเท่าของค่าจ้างตามผลงานที่ทำได้ในวันหยุด”¹⁴⁰

2.3.2.3 สวัสดิการและความปลอดภัย

เนื่องจากรัฐวิสาหกิจไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจจึงไม่ต้องถูกหักค่าจ้างและส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม ลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจจึงไม่มีสิทธิได้ประโยชน์ทดแทนดังที่กล่าวไว้ในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ดังนั้น เพื่อให้ลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจได้รับสิทธิประโยชน์ใกล้เคียงกับลูกจ้างของสถานประกอบการเอกชน รัฐวิสาหกิจจึงมีการให้สิทธิประโยชน์แก่ลูกจ้างในรูปของสวัสดิการ¹⁴¹ โดยได้กำหนดไว้ในประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในงานรัฐวิสาหกิจ ลงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 ข้อ 53 และข้อ 54 ดังต่อไปนี้

“ให้นายจ้างจัดสวัสดิการเกี่ยวกับค่ารักษาพยาบาลกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ค่าทดแทนการขาดรายได้กรณีทุพพลภาพ ค่าทำศพกรณีตาย ทั้งนี้ อันมิใช่เนื่องจาก

¹³⁹ข้อ 42 ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในงานรัฐวิสาหกิจ ลงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2549.

¹⁴⁰ข้อ 43 ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในงานรัฐวิสาหกิจ ลงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2549.

¹⁴¹เกษมสันต์ วิลาวรรณ, กฎหมายแรงงานในรัฐวิสาหกิจ, หน้า 207.

การทำงาน ค่าช่วยเหลือบุตร ค่าช่วยเหลือการศึกษาของบุตร หรือสวัสดิการอื่นให้แก่ลูกจ้าง ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี”¹⁴²

จะพบว่ากฎหมายได้กำหนดให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งต้องจัดสวัสดิการให้ลูกจ้างในเรื่องต่อไปนี้

- (1) ค่ารักษาพยาบาลกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน
- (2) ค่าทดแทนการขาดรายได้กรณีทุพพลภาพอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน
- (3) ค่าทำศพกรณีตายอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน
- (4) ค่าช่วยเหลือบุตร
- (5) ค่าช่วยเหลือการศึกษาของบุตร
- (6) สวัสดิการอื่น

นอกจากนี้ ประกาศของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธยังได้กำหนดให้นายจ้างปิดประกาศการจัดสวัสดิการให้ลูกจ้างทราบ ณ สถานที่ทำงานของลูกจ้างอีกด้วย¹⁴³ ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสวัสดิการแล้ว นายจ้างต้องนำประกาศดังกล่าวมาปิดไว้ ณ สถานที่ทำงานของลูกจ้างเพื่อให้ลูกจ้างทราบ และหากนายจ้างรายใดประกาศกำหนดการจัดสวัสดิการของตนในเรื่องดังกล่าวข้างต้นเพิ่มขึ้นอีกก็ต้องปิดประกาศนี้ ณ สถานที่ทำงานของลูกจ้างเช่นเดียวกัน และเมื่อกฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาในการปิดประกาศไว้ นายจ้างจึงต้องปิดประกาศโดยเร็วและปิดไว้เช่นนั้นตลอดไป¹⁴⁴

ส่วนในเรื่องของความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน นายจ้างจะต้องพัฒนาทัศนคติของฝ่ายบริหารและลูกจ้างโดยให้คำนึงถึงความปลอดภัยในการทำงาน ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยในการทำงานอย่างเคร่งครัด นายจ้างยังต้องอบรมและควบคุมดูแลให้ลูกจ้างเข้าใจมีจิตสำนึก และสามารถทำงานด้วยความปลอดภัยได้ตลอดไปด้วย โดยได้กำหนดไว้ในประกาศของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธดังต่อไปนี้

ในเรื่องของการบริหารและจัดการ คณะกรรมการได้กำหนดให้นายจ้างบริหารและจัดการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานตาม

¹⁴²ข้อ 53 ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในงานรัฐวิสาหกิจ ลงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2549.

¹⁴³ข้อ 54 ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในงานรัฐวิสาหกิจ ลงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2549.

¹⁴⁴เกษมสันต์ วิลาวรรณ, กฎหมายแรงงานในรัฐวิสาหกิจ, หน้า 209.

กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน เว้นแต่คณะกรรมการจะประกาศกำหนดเป็นอย่างอื่นโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี¹⁴⁵

เรื่องการตรวจสุขภาพของลูกจ้าง คณะกรรมการได้กำหนดให้นายจ้างจัดให้มีการตรวจสุขภาพของลูกจ้างและส่งผลการตรวจดังกล่าวแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน เว้นแต่คณะกรรมการจะประกาศกำหนดเป็นอย่างอื่นโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี¹⁴⁶

นอกจากนี้ คณะกรรมการยังกำหนดไว้ว่าในกรณีที่ลูกจ้างได้รับอันตรายแก่กายหรือเจ็บป่วยในระหว่างการทำงานหรือในสถานที่ที่ลูกจ้างทำงานให้นายจ้างจัดให้มีการปฐมพยาบาลหรือส่งสถานพยาบาลโดยไม่ชักช้า¹⁴⁷

2.3.2.4 การเลิกจ้าง

พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 กำหนดเรื่องการเลิกจ้างไว้เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แต่เนื้อหานั้นมีได้เหมือนกันทุกประการ มีความแตกต่างบ้างในเรื่องของรายละเอียด คือ ความหมายของการเลิกจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ได้กำหนดไว้ในประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในงานรัฐวิสาหกิจ ลงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2549¹⁴⁸ ว่าหมายถึง การกระทำใดที่นายจ้างไม่ให้ลูกจ้างทำงานต่อไปและไม่จ่ายค่าจ้างให้ ไม่ว่าจะเป็เพราะเหตุสิ้นสุดสัญญาจ้างหรือเหตุอื่นใด และหมายควมรวมถึงกรณีที่ลูกจ้างไม่ได้ทำงานและไม่ได้รับค่าจ้างเพราะเหตุที่นายจ้างไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ แต่ไม่รวมถึงการพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุเกษียณอายุตามข้อบังคับ ข้อกำหนด ระเบียบ หรือคำสั่งของนายจ้าง

แม้ความหมายของคำว่าเลิกจ้างของกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ จะแตกต่างจากกฎหมายคุ้มครองแรงงาน แต่ก็ได้มีการกำหนดให้มีการจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้าง

¹⁴⁵ข้อ 55 ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในงานรัฐวิสาหกิจ ลงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2549.

¹⁴⁶ข้อ 56 ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในงานรัฐวิสาหกิจ ลงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2549.

¹⁴⁷ข้อ 57 ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในงานรัฐวิสาหกิจ ลงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2549.

¹⁴⁸ข้อ 59 ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในงานรัฐวิสาหกิจ ลงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2549.

ในกรณีถูกเลิกจ้างเช่นเดียวกัน โดยการจ่ายค่าชดเชยแก่ลูกจ้างหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ¹⁴⁹ นั้นมีอัตราเท่ากับที่กำหนดไว้ในกฎหมายคุ้มครองแรงงาน¹⁵⁰ ตลอดจนข้อยกเว้นในกรณีที่ลูกจ้างจะได้รับค่าชดเชยกรณีเลิกจ้างสำหรับลูกจ้างที่มีกำหนดระยะเวลาการจ้างไว้แน่นอนและเลิกจ้างตามกำหนดระยะเวลานั้น ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในงานรัฐวิสาหกิจ ลงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 ก็ได้กำหนดไว้เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

สำหรับกรณีที่นายจ้างไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างในกรณีหนึ่งกรณีใด ดังต่อไปนี้

- (1) ทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดอาญาโดยเจตนาแก่นายจ้าง
- (2) ใจทำให้นายจ้างได้รับความเสียหาย
- (3) ประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้นายจ้างได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง
- (4) ฝ่าฝืนข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน ข้อกำหนด ระเบียบ หรือคำสั่งของนายจ้างอันชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรม และนายจ้างได้ตักเตือนเป็นหนังสือแล้ว เว้นแต่กรณีที่ร้ายแรงนายจ้างไม่จำเป็นต้องตักเตือน ทั้งนี้ หนังสือเตือนให้มีผลบังคับได้ไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่ลูกจ้างได้กระทำความผิด
- (5) ละทิ้งหน้าที่เป็นเวลาสามวันทำงานติดต่อกันไม่ว่าจะมีวันหยุดคั่นหรือไม่ก็ตามโดยไม่มีเหตุอันสมควร
- (6) ได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ¹⁵¹

นอกจากนี้ ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในงานรัฐวิสาหกิจ ลงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 ยังได้กำหนดเรื่องการเกษียณอายุไว้ด้วยว่า ลูกจ้างที่ต้องพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุเกษียณอายุตามข้อบังคับข้อกำหนด ระเบียบ หรือคำสั่งของนายจ้าง ไม่มีสิทธิได้รับค่าชดเชยตามอัตราที่กำหนดไว้

¹⁴⁹ ข้อ 59 ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในงานรัฐวิสาหกิจ ลงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2549.

¹⁵⁰ มาตรา 118 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.

¹⁵¹ ข้อ 60 ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในงานรัฐวิสาหกิจ ลงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2549.

แต่ถ้าลูกจ้างผู้นั้นได้ปฏิบัติงานในช่วงก่อนเกษียณอายุติดต่อกันตามระยะเวลาดังต่อไปนี้ ให้มีสิทธิได้รับเงินเพื่อตอบแทนความชอบในการทำงานตามอัตราที่กำหนดไว้คือ

- (1) ลูกจ้างผู้ได้ปฏิบัติงานในช่วงก่อนเกษียณอายุติดต่อกันครบห้าปีขึ้นไป ให้ได้รับเงินเพื่อตอบแทนความชอบในการทำงานเป็นจำนวนเท่ากับค่าจ้างอัตราสุดท้ายหนึ่งร้อยแปดสิบวัน
- (2) ลูกจ้างผู้ได้ปฏิบัติงานในช่วงก่อนเกษียณอายุติดต่อกันครบสิบห้าปีขึ้นไป ให้ได้รับเงินเพื่อตอบแทนความชอบในการทำงานเป็นจำนวนเท่ากับค่าจ้างอัตราสุดท้ายสองร้อยสี่สิบวัน

ในกรณีที่นายจ้างมีข้อบังคับ ข้อกำหนด ระเบียบ หรือคำสั่งในการจ่ายค่าชดเชยกรณีพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุเกษียณอายุ ให้ถือว่าเงินดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งหรือทั้งหมดของเงินเพื่อตอบแทนความชอบในการทำงานตามที่กล่าวมา¹⁵²

ประกาศฉบับดังกล่าวแตกต่างจากกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่ถือว่าการเกษียณอายุก็เป็นการเลิกจ้างที่ลูกจ้างมีสิทธิได้รับค่าชดเชยเพราะเป็นกรณีที่นายจ้างไม่ให้ลูกจ้างทำงานและไม่ได้รับค่าจ้างเช่นกัน

2.4 การคุ้มครองการทำงานของข้าราชการไทย

ข้าราชการพลเรือนมิได้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเกี่ยวกับแรงงาน ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 เนื่องจากมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ให้ความคุ้มครองการทำงานของข้าราชการพลเรือนอยู่แล้วจนถึงปัจจุบันคือ

2.4.1 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

กฎหมายเกี่ยวกับการทำงานของข้าราชการพลเรือนฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 โดยกำหนดในเรื่องของตำแหน่ง เงินเดือน หรือเงินประจำตำแหน่ง การสรรหา การบรรจุ การแต่งตั้ง วินัยและการออกจากราชการ และได้ปรับปรุงแก้ไขเรื่อยมา จนในที่สุดได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ขึ้น เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 บัญญัติให้ดำเนินการ

¹⁵² ข้อ 61 ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในงานรัฐวิสาหกิจ ลงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2549.

ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน เพื่อกำหนดภารกิจของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนให้เหมาะสม ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2534 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว บทบัญญัติบางประการจึงไม่สอดคล้องกับพัฒนาการด้านการบริหารราชการที่เปลี่ยนไป ดังนั้น เพื่อกำหนดภารกิจของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนให้เหมาะสม และให้การบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐสอดคล้องกับทิศทางการบริหารราชการจึงสมควรปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว โดยปรับบทบาทของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน จากเดิมที่เป็นทั้งผู้จัดการงานบุคคลของฝ่ายบริหาร ผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม และผู้จัดโครงสร้างส่วนราชการ ให้เป็นเพียงผู้จัดการงานบุคคลของฝ่ายบริหาร โดยมีให้เข้าซ้อนกับบทบาทของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ส่วนบทบาทในการพิทักษ์ระบบคุณธรรมให้เป็นของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ปรับบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจากเดิมที่เป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ให้เป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และมีให้เข้าซ้อนกับบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการปรับปรุงระบบตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญให้จำแนกตามกลุ่มลักษณะงาน ตลอดจนกระจายอำนาจการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐให้ส่วนราชการเจ้าสังกัดดำเนินการมากขึ้น จึงมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ขึ้น¹⁵³

2.4.1.1 การคุ้มครองการทำงานของข้าราชการพลเรือน

ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มิได้กำหนดรายละเอียดของเวลาทำงาน เวลาพัก วันหยุด วันลาไว้โดยตรง แต่ได้กำหนดไว้เพียงว่าวันเวลาทำงาน วันหยุดราชการตามประเพณีวันหยุดราชการประจำปี และการลาหยุดราชการของข้าราชการพลเรือน ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด¹⁵⁴ ดังนั้นในการศึกษาเวลาทำงาน เวลาพัก วันหยุด วันลาของข้าราชการ จะต้องศึกษาในประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีที่จะออกมากำหนดรายละเอียดของเรื่องต่างๆเหล่านี้เอาไว้ดังนี้

¹⁵³ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125, ตอนที่ 22 ก, หน้า 45, วันที่ 25 มกราคม 2551.

¹⁵⁴มาตรา 39 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

2.4.1.1.1 กำหนดเวลาทำงาน

รายละเอียดของวันเวลาทำงานของข้าราชการนั้นยังต้องปฏิบัติ ตาม ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องกำหนดเวลาทำงานและวันหยุดราชการ (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2502¹⁵⁵ ดังนี้

- (1) วันทำงานเริ่มตั้งแต่วันจันทร์ ถึงวันศุกร์
- (2) เวลาทำงานปกติ เริ่มตั้งแต่วันที่ 8.30 ถึง 16.30 น. (รวมทำงานวันละ 7 ชั่วโมง)

อย่างไรก็ตาม ในระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ พ.ศ. 2550 ยังได้กำหนดให้ “วันทำการ” หมายความว่ารวมถึงวันทำการ ที่ส่วนราชการกำหนดเป็นอย่างอื่น และคำว่า “เวลาราชการ” หมายความว่ารวมถึงช่วงเวลาอื่นที่ส่วนราชการกำหนดให้ข้าราชการในสังกัดปฏิบัติงานเป็นผลัดหรือกะหรือเป็นอย่างอื่นด้วย¹⁵⁶ หมายความว่า ในแต่ละส่วนราชการอาจจะกำหนดเวลาราชการเป็นเวลาอื่นที่ไม่ใช่ 8.30 ถึง 16.30 น. ก็ได้

2.4.1.1.2 กำหนดเวลาพัก

เวลาพักของข้าราชการนั้นได้กำหนดไว้ในประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับเดียวกัน โดยกำหนดให้ข้าราชการมีเวลา หยุดพักกลางวัน เวลา 12.00 ถึง 13.00 น. ซึ่งก็คือ กำหนดให้ข้าราชการมีเวลาพักหนึ่งชั่วโมง หลังจากที่ทำงานมาแล้วสามชั่วโมงครึ่ง

2.4.1.1.3 วันหยุด

ในเรื่องวันหยุดก็ได้กำหนดไว้ในประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับเดียวกันว่า วันหยุดมี 2 ประเภท คือวันหยุดประจำสัปดาห์ และวันหยุดราชการประจำปี ซึ่งมีความแตกต่างจากลูกจ้างทั่วไปและพนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีวันหยุด 3 ประเภท คือวันหยุดประจำสัปดาห์ วันหยุดตามประเพณี และวันหยุดพักผ่อนประจำปี แต่อย่างไรก็ตาม จะเห็นว่าวันหยุดราชการประจำปีของข้าราชการนั้น เทียบได้กับวันหยุดตามประเพณี และข้าราชการยังมีการลาพักผ่อน ซึ่งเทียบได้กับวันหยุดพักผ่อนประจำปี ดังนั้น จึงจะกล่าวถึงเรื่องวันลาพักผ่อนไว้ในหัวข้อนี้ เพื่อความสะดวกในการศึกษาเปรียบเทียบ

¹⁵⁵ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องกำหนดเวลาทำงานและวันหยุดราชการ (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2502.

¹⁵⁶ ข้อ 4 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ พ.ศ. 2500.

(1) วันหยุดประจำสัปดาห์

ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องกำหนดเวลาทำงานและวันหยุดราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2502 ได้กำหนดให้วันหยุดประจำสัปดาห์เป็นวันเสาร์ และวันอาทิตย์ โดยหยุดเต็มวันทั้ง 2 วัน¹⁵⁷

(2) วันหยุดราชการประจำปี

วันหยุดราชการประจำปีของข้าราชการพลเรือนได้กำหนดไว้ใน ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องกำหนดเวลาทำงานและวันหยุดราชการ(ฉบับที่11) พ.ศ. 2500 รวม 16 วัน ดังต่อไปนี้¹⁵⁸

(ก) วันขึ้นปีใหม่ วันที่ 31 ธันวาคม และ วันที่ 1 มกราคม รวม 2 วัน

(ข) วันมาฆบูชา 1 วัน

(ค) วันพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชและวันที่ระลึกมหาจักรีบรมราชวงศ์¹⁵⁹ วันที่ 6 เมษายน 1 วัน

(ง) วันสงกรานต์¹⁶⁰ วันที่ 13, 14, และ 15 เมษายน รวม 3 วัน

(จ) วันฉัตรมงคล วันที่ 5 พฤษภาคม 1 วัน

(ฉ) วันพืชมงคล 1 วัน

(ช) วันวิสาขบูชา 1 วัน

(ซ) วันอาสาฬหบูชา¹⁶¹ 1 วัน

(ฅ) วันเข้าพรรษา 1 วัน

(ญ) วันเฉลิมพระชนมพรรษาสมเด็จพระบรมราชินีนาถ วันที่ 12 สิงหาคม 1 วัน

(ฎ) วันปิยมหาราช วันที่ 23 ตุลาคม 1 วัน

(ฏ) วันเฉลิมพระชนมพรรษา วันที่ 5 ธันวาคม 1 วัน

(ฐ) วันรัฐธรรมนูญ วันที่ 10 ธันวาคม 1 วัน

¹⁵⁷ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องกำหนดเวลาทำงานและวันหยุดราชการ (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2502.

¹⁵⁸ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องกำหนดเวลาทำงานและวันหยุดราชการ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2500.

¹⁵⁹ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องกำหนดเวลาทำงานและวันหยุดราชการ (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2525.

¹⁶⁰ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องกำหนดเวลาทำงานและวันหยุดราชการ (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2540.

¹⁶¹ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องกำหนดเวลาทำงานและวันหยุดราชการ (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2505.

(3) การลาพักผ่อน

ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องกำหนดเวลาทำงานและวันหยุดราชการทุกฉบับ มิได้กำหนดเรื่องการหยุดพักผ่อนประจำปีไว้ แต่ได้กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. 2535 โดยกำหนดไว้เป็นการใช้สิทธิลาพักผ่อนประจำปี ซึ่งมีเนื้อหาคล้ายกับการหยุดพักผ่อนประจำปีในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ดังนี้

ข้าราชการมีสิทธิลาพักผ่อนประจำปีในปีหนึ่งได้ 10 วันทำการ เว้นแต่ข้าราชการซึ่งได้รับบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครั้งแรก ข้าราชการซึ่งลาออกจากราชการเพราะเหตุส่วนตัว แล้วต่อมาได้รับบรรจุเข้ารับราชการอีก ข้าราชการซึ่งลาออกจากราชการเพื่อดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเพื่อสมัครรับเลือกตั้งหรือข้าราชการซึ่งถูกสั่งให้ออกจากราชการในกรณีอื่น นอกจากกรณีไปรับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร และกรณีไปปฏิบัติงานใดๆ ตามความประสงค์ของทางราชการ แล้วต่อมาได้รับบรรจุเข้ารับราชการอีก¹⁶² ข้าราชการเหล่านี้จะไม่มีสิทธิลาพักผ่อนประจำปีในปีที่ได้บรรจุเข้ารับราชการยังไม่ถึง 6 เดือน

หากในปีใดข้าราชการผู้ใดมิได้ลาพักผ่อนประจำปี หรือลาพักผ่อนประจำปีแล้วแต่ไม่ครบ 10 วันทำการ ให้สะสมวันที่ยังมิได้ลาในปีนั้นรวมเข้ากับปีต่อไปได้ แต่วันลาพักผ่อนสะสมรวมกับวันลาพักผ่อนในปีปัจจุบันจะต้องไม่เกิน 20 วันทำการ และสำหรับผู้ที่ได้รับราชการติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี ให้มีสิทธินำวันลาพักผ่อนสะสมรวมกับวันลาพักผ่อนในปีปัจจุบันได้ไม่เกิน 30 วันทำการ¹⁶³

2.3.2.1.4 วันลา

ประเภทของการลาตามระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. 2535 แบ่งประเภทของการลาออกเป็น 9 ประเภท¹⁶⁴ คือ

(1) การลาป่วย

ระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. 2535 มิได้จำกัดจำนวนวันลาป่วยของข้าราชการไว้ ดังนั้นข้าราชการสามารถลาป่วยได้เท่าที่ป่วยจริง แต่การลาป่วยของข้าราชการตั้งแต่ 30 วันขึ้นไปนั้นต้องมีใบรับรองของแพทย์ ส่วนการลาป่วยไม่ถึง 30 วันไม่ว่าจะเป็นการลาครั้งเดียวหรือหลายครั้งติดต่อกัน ถ้าผู้มีอำนาจอนุญาตเห็นสมควร จะสั่งให้มี

¹⁶² ข้อ 24 ระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. 2535.

¹⁶³ ข้อ 25 ระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. 2535.

¹⁶⁴ ข้อ 16 ระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. 2535.

ใบรับรองแพทย์ประกอบใบลา หรือสั่งให้ผู้ลาไปรับการตรวจรักษาจากแพทย์ของทางราชการเพื่อประกอบพิจารณาอนุญาตก็ได้¹⁶⁵

(2) การลาคลอดบุตร

ระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้ข้าราชการมีสิทธิลาคลอดบุตรได้ครั้งละไม่เกิน 90 วัน โดยไม่ต้องมีใบรับรองแพทย์ ซึ่งการลาคลอดบุตรจะลาในวันที่คลอด ก่อนหรือหลังวันที่คลอดบุตรก็ได้ แต่เมื่อรวมวันลาแล้วต้องไม่เกิน 90 วัน แต่หากข้าราชการที่ลาคลอดบุตรนั้นไม่ได้คลอดบุตรตามกำหนดและประสงค์จะขอถอนวันลาคลอดบุตรที่หยุดไป ให้ถือว่าว่าวันที่ได้หยุดราชการไปแล้วเป็นวันลาอีกส่วนตัว

ทั้งนี้ หากการลาคลอดบุตรนั้นคาบเกี่ยวกับการลาประเภทอื่น ซึ่งยังไม่ครบกำหนดเวลา ให้ถือว่าการลาประเภทนั้นสิ้นสุดลง และให้นับเป็นการลาคลอดบุตรตั้งแต่วันเริ่มวันลาคลอดบุตร¹⁶⁶

(3) การลากิจส่วนตัว

ข้าราชการมีสิทธิลากิจส่วนตัว โดยได้รับเงินเดือนปีละไม่เกิน 45 วันทำการ¹⁶⁷ หากข้าราชการประสงค์จะลากิจส่วนตัวเพื่อเลี้ยงดูบุตร ให้มีสิทธิลาต่อเนื่องจากการลาคลอดบุตรได้ไม่เกิน 150 วันทำการ¹⁶⁸

(ก) การลาพักผ่อน

หลักเกณฑ์ในการลาพักผ่อนนั้น ได้กล่าวมาแล้วในเรื่องของวันหยุด ในหัวข้อ 2.4.1.1

(ข) การลาอุปสมบทหรือลาไปประกอบพิธีฮัจญ์

ข้าราชการที่ได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ลาอุปสมบทหรือได้รับอนุญาตให้ลาไปประกอบพิธีฮัจญ์แล้ว จะต้องอุปสมบทหรือออกเดินทางไปประกอบพิธีฮัจญ์ภายใน 10 วัน นับแต่วันเริ่มลา และจะต้องกลับมารายงานตัวเข้าปฏิบัติราชการภายใน 5 วัน นับแต่วันที่ลาศึกษา หรือวันที่เดินทางกลับถึงประเทศไทยหลังจากการเดินทางไปประกอบพิธีฮัจญ์ อย่างไรก็ตาม หากปรากฏว่าการลาดังกล่าวมีปัญหาอุปสรรคทำให้ไม่สามารถอุปสมบทหรือไปประกอบพิธีฮัจญ์ตามที่ขอลาไว้ เมื่อได้รายงานตัวกลับเข้าปฏิบัติราชการตามปกติ

¹⁶⁵ ข้อ 17 ระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. 2535.

¹⁶⁶ ข้อ 3 ระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2539.

¹⁶⁷ ข้อ 5 ระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2539.

¹⁶⁸ ข้อ 6 ระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2539.

และขอถอนวันลา ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาหรืออนุญาต พิจารณาหรืออนุญาตให้ถอนวันลา
อุปสมบทหรือไปประกอบพิธีฮัจย์ได้ โดยให้ถือว่าวันที่ได้หยุดราชการไปแล้วเป็นวันลาอีกส่วนตัว¹⁶⁹

(ค) การลาเข้ารับการตรวจเลือกหรือเข้ารับการเตรียมพล

ข้าราชการที่ได้รับหมายเรียกเข้ารับการตรวจเลือก ให้
รายงานการลาต่อผู้บังคับบัญชาก่อนวันเข้ารับการตรวจเลือกไม่น้อยกว่า 48 ชั่วโมง ส่วน
ข้าราชการที่ได้รับหมายเรียกเข้ารับการเตรียมพล ให้รายงานการลาต่อผู้บังคับบัญชาภายใน 48
ชั่วโมง นับแต่เวลารับหมายเรียกเป็นต้นไป และให้ไปเข้ารับการตรวจเลือก และเมื่อข้าราชการที่ลา
นั้นพ้นจากการเข้ารับการตรวจเลือกหรือเข้ารับการเตรียมพลแล้ว ให้มารายงานตัวกลับเข้าปฏิบัติ
ราชการตามปกติต่อผู้บังคับบัญชาภายใน 7 วัน เว้นแต่กรณีที่มีเหตุจำเป็น หัวหน้าส่วนราชการที่
ขึ้นตรงต่อ ปลัดกระทรวง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด อาจขยายเวลาให้ได้
แต่รวมแล้วไม่เกิน 15 วัน¹⁷⁰

(ง) การลาไปศึกษา ฝึกอบรม ดูงาน หรือปฏิบัติการวิจัย

ข้าราชการประจำสามารถลาเพื่อไปศึกษาต่างประเทศ
ฝึกอบรม หรือดูงาน หรือไปปฏิบัติการวิจัยในต่างประเทศและได้รับค่าจ้างอัตราปกติตลอด
ระยะเวลาที่ไป

(จ) การลาไปปฏิบัติงานในองค์การระหว่างประเทศ

ระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการกำหนดให้การไป
ปฏิบัติงานในองค์การระหว่างประเทศ มี 2 ประเภท คือ¹⁷¹

“ประเภทที่ 1” ได้แก่ การไปปฏิบัติงานในกรณีหนึ่งกรณีใด
ดังต่อไปนี้

- การไปปฏิบัติงานในองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งประเทศ
ไทยเป็นสมาชิก และเป็นวาระที่จะต้องส่งไปปฏิบัติงาน
ในองค์การนั้น
- รัฐบาลไทยมีข้อผูกพันที่จะต้องส่งไปปฏิบัติงานตาม
ความตกลงระหว่างประเทศ

¹⁶⁹ ข้อ 31 ระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. 2535.

¹⁷⁰ ข้อ 32 และ 33 ระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. 2535.

¹⁷¹ ข้อ 36 ระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. 2535.

- ประเทศไทยต้องส่งไปปฏิบัติงานเพื่อพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของประเทศตามความต้องการของรัฐบาลไทย

“ประเภทที่ 2” ได้แก่ การไปปฏิบัติงานนอกเหนือจากประเภทที่ 1

โดยให้ข้าราชการที่ได้รับการคัดเลือกให้ไปปฏิบัติงานในองค์การระหว่างประเทศยื่นใบลาต่อผู้บังคับบัญชาไปตามลำดับจนถึงรัฐมนตรีเจ้าสังกัด เพื่อพิจารณาอนุญาต และมีคำสั่งให้ข้าราชการผู้นั้นลาไปปฏิบัติงานได้โดยถือว่าเป็นการไปทำการใดๆ อันจะนับเวลาระหว่างนั้นเหมือนเต็มเวลาราชการ มีกำหนดเวลาไม่เกิน 4 ปีสำหรับการไปปฏิบัติงานประเภทที่ 1 หรือมีกำหนดเวลาไม่เกิน 1 ปีสำหรับการไปปฏิบัติงานประเภทที่ 2¹⁷²

(จ) การลาติดตามคู่สมรส

ระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. 2535 กำหนดความหมายของการลาติดตามคู่สมรสว่าหมายถึง¹⁷³ ลาติดตามสามีหรือภรรยาโดยชอบด้วยกฎหมายที่เป็นข้าราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งไปปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ หรือทางราชการสั่งให้ไปปฏิบัติงานในต่างประเทศตามความต้องการของทางราชการ ตามกฎหมาย ว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์การสั่งให้ไปทำการซึ่งให้นับเวลาระหว่างนั้นเหมือนเต็มเวลาราชการหรือเต็มเวลาทำงาน ตั้งแต่ 1 ปีขึ้นไป แต่ไม่รวมถึงกรณีที่คู่สมรสลาไปศึกษา ฝึกอบรม ศึกษาน หรือปฏิบัติการวิจัย ณ ต่างประเทศ

ระเบียบฉบับนี้กำหนดให้ข้าราชการสามารถลาติดตามคู่สมรสในช่วงเวลาที่คู่สมรสอยู่ปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือปฏิบัติงานในต่างประเทศได้ แต่หากลาไปแล้วไม่มีสิทธิขอลาติดตามคู่สมรสอีก เว้นแต่คู่สมรสจะได้กลับมาปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือปฏิบัติงานประจำในประเทศไทยแล้วต่อมาก็ได้รับคำสั่งให้ไปปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือไปปฏิบัติงานในต่างประเทศอีกในช่วงเวลาใหม่ จึงจะมีสิทธิขอลาติดตามคู่สมรสได้ใหม่¹⁷⁴

2.4.1.2 การคุ้มครองค่าตอบแทนในการทำงานของข้าราชการพลเรือน

ค่าตอบแทนการทำงานของข้าราชการ ได้ถูกกำหนดไว้แตกต่างจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยการจ่ายค่าตอบแทนของข้าราชการ

¹⁷² ข้อ 38 ระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. 2535.

¹⁷³ ข้อ 5 ระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. 2535.

¹⁷⁴ ข้อ 45 ระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. 2535.

นั้นจะศึกษาได้จากพระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. 2535¹⁷⁵ ซึ่งได้กำหนดการจ่ายค่าตอบแทนการทำงานของข้าราชการไว้ในเรื่องของค่าจ้างอัตราปกติ ค่าจ้างนอกเวลาและค่าจ้างในวันหยุด

(1) ค่าจ้างอัตราปกติ

พระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. 2535 กำหนดความหมายของคำว่า “เงินเดือน” หมายความว่า เงินเดือนและเงินอื่นที่มีกำหนดจ่ายเป็นรายเดือนจากเงินงบประมาณรายจ่ายหมวดเงินเดือน¹⁷⁶ โดยอัตราการจ่ายเงินเดือนนั้น ให้เป็นไปตามบัญชีเงินเดือนและบัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามที่กำหนดท้ายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ดังนี้

ตารางที่ 2 บัญชีเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งประเภทบริหาร

	บาท	บาท
ขั้นสูง	64,340	66,480
ขั้นต่ำ	48,700	53,690
ขั้นต่ำชั่วคราว	23,230	28,550
ระดับ	ต้น	สูง

ตารางที่ 3 บัญชีเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งประเภทอำนวยการ

	บาท	บาท
ขั้นสูง	50,550	59,770
ขั้นต่ำ	25,390	31,280
ขั้นต่ำชั่วคราว	18,910	23,230
ระดับ	ต้น	สูง

¹⁷⁵ราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 109, ตอนที่ 32, หน้า 25, วันที่ 1 เมษายน 2535.

¹⁷⁶มาตรา 4 พระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. 2535.

ตารางที่ 4 บัญชีเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งประเภทวิชาการ

	บาท	บาท	บาท	บาท	บาท
ขั้นสูง	22,220	36,020	50,550	59,770	66,480
ขั้นต่ำ	7,940	14,330	21,080	29,900	41,720
ขั้นต่ำชั่วคราว	6,800	12,530	18,910	23,230	28,550
ระดับ	ปฏิบัติการ	ชำนาญการ	ชำนาญการพิเศษ	เชี่ยวชาญ	ทรงคุณวุฒิ

ตารางที่ 5 บัญชีเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งประเภททั่วไป

	บาท	บาท	บาท	บาท
ขั้นสูง	18,190	33,540	47,450	59,770
ขั้นต่ำ	4,630	10,190	15,410	48,220
ระดับ	ปฏิบัติงาน	ชำนาญงาน	อาวุโส	ทักษะพิเศษ

ตารางที่ 6 บัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญ ประเภทบริหาร

ระดับ	อัตรา (บาท/เดือน)
ระดับสูง	21,000
	14,500
ระดับต้น	10,000

ตารางที่ 7 บัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญ ประเภทอำนวยการ

ระดับ	อัตรา (บาท/เดือน)
ระดับสูง	10,000
ระดับต้น	5,600

ตารางที่ 8 บัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญ ประเภทวิชาการ

ระดับ	อัตรา (บาท/เดือน)
ทรงคุณวุฒิ	15,600
เชี่ยวชาญ	13,000
ชำนาญการพิเศษ	9,900
ชำนาญการ	5,600
ชำนาญการ	3,500

ตารางที่ 9 บัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญ ประเภททั่วไป

ระดับ	อัตรา (บาท/เดือน)
ทักษะพิเศษ	9,900

นอกจากข้าราชการพลเรือนจะได้รับเงินเดือนในการปฏิบัติราชการแล้ว พระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. 2535 ยังได้กำหนดให้มีการจ่ายเงินเดือนระหว่างลาในหมวดที่ 5 ดังต่อไปนี้

(ก) การลาป่วย

พระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้ข้าราชการที่ลาป่วย ได้รับเงินเดือนระหว่างลาได้ในปีหนึ่งไม่เกิน 60 วันทำการ แต่ถ้าผู้บังคับบัญชาตั้งแต่ตำแหน่งอธิบดีหรือตำแหน่งเทียบเท่าขึ้นไปเห็นสมควรจะให้ออกเงินเดือนต่อไปอีกก็ได้ แต่ไม่เกิน 60 วันทำการ¹⁷⁷

(ข) การลาคลอดบุตร

พระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2539 กำหนดให้ข้าราชการที่ลาเนื่องจากการคลอดบุตร ได้รับเงินเดือนระหว่างลาได้ไม่เกิน 90 วัน¹⁷⁸

¹⁷⁷ มาตรา 27 พระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. 2535.

¹⁷⁸ มาตรา 3 พระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2539.

(ค) การลากิจส่วนตัว

พระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. 2535 กำหนดให้ข้าราชการที่เริ่มรับราชการในปีแรก ลากิจส่วนตัวโดยได้รับเงินเดือนไม่เกิน 15 วันทำการ แต่หากพ้นปีแรกไปแล้ว ข้าราชการจะได้รับเงินเดือนระหว่างลาได้ปีละไม่เกิน 45 วันทำการ¹⁷⁹

(ง) การลาพักผ่อน

พระราชกฤษฎีกากฎฉบับนี้ได้กำหนดให้ข้าราชการที่ลาพักผ่อนประจำปีได้รับเงินเดือนระหว่างลาไม่เกินระยะเวลาที่กำหนดในระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. 2535¹⁸⁰

(จ) การลาอุปสมบทหรือลาไปประกอบพิธีฮัจย์

พระราชกฤษฎีกากฎฉบับนี้ได้กำหนดจ่ายเงินเดือนให้กับข้าราชการที่ลาไปเพื่ออุปสมบทหรือลาไปประกอบพิธีฮัจย์ไม่เกิน 120 วัน ทั้งนี้ ข้าราชการที่ได้รับเงินเดือนนั้นต้องเป็นข้าราชการที่ยังไม่เคยอุปสมบทในพระพุทธศาสนา หรือยังไม่เคยประกอบพิธีฮัจย์ ณ เมืองเมกกะ ประเทศซาอุดีอาระเบีย และรับราชการมาแล้วไม่น้อยกว่า 12 เดือน¹⁸¹

(ฉ) การลาเข้ารับการตรวจเลือดหรือเข้ารับการเตรียมพล

พระราชกฤษฎีกากฎฉบับนี้กำหนดให้ได้รับเงินเดือนในระหว่างนั้นได้ แต่ถ้าพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้วไม่รายงานตัวเพื่อเข้าปฏิบัติราชการภายใน 7 วันให้งดจ่ายเงินเดือนหลังจากนั้นไว้จนถึงวันเข้าปฏิบัติราชการ เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น ผู้บังคับบัญชาตั้งแต่ตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่าขึ้นไปจะให้จ่ายเงินเดือนระหว่างนั้นต่อไปอีกก็ได้ แต่ไม่เกิน 15 วัน¹⁸²

¹⁷⁹มาตรา 29 พระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. 2539.

¹⁸⁰มาตรา 30 พระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. 2535.

¹⁸¹มาตรา 31 พระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. 2535.

¹⁸²มาตรา 32 พระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. 2535.

(ข) การลาไปศึกษา ฝึกอบรม ดูงาน หรือปฏิบัติการวิจัย

พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ กำหนดให้ข้าราชการนั้นได้รับเงินเดือนในระหว่างลาประเภทนี้ไม่เกิน 4 ปี นับแต่วันไปศึกษา ฝึกอบรม ดูงาน หรือปฏิบัติการวิจัยจนถึงวันก่อนวันมารายงานตัวเพื่อเข้าปฏิบัติราชการ และ ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจอนุญาตการลา เห็นสมควรให้ข้าราชการลาเกิน 4 ปี ก็ให้ได้รับเงินเดือนระหว่างลาได้ แต่เมื่อรวมทั้งสิ้นจะต้องไม่เกิน 6 ปี¹⁸³

(ค) การลาไปปฏิบัติงานในองค์การระหว่างประเทศ

พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ กำหนดให้ข้าราชการที่ลาประเภทนี้ไม่ได้รับเงินเดือนระหว่างลา เว้นแต่อัตราเงินเดือนที่ได้รับจากองค์การระหว่างประเทศต่ำกว่าอัตราเงินเดือนของทางราชการที่ผู้นั้นได้รับอยู่ในขณะนั้น ให้ได้รับเงินเดือนจากทางราชการสมทบ ซึ่งเมื่อรวมกับเงินเดือนจากองค์การระหว่างประเทศแล้วไม่เกินอัตราเงินเดือนของทางราชการที่ข้าราชการผู้นั้นได้รับอยู่ในขณะนั้น¹⁸⁴

(ง) การลาติดตามคู่สมรส

พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ กำหนดให้ข้าราชการที่ลาติดตามคู่สมรสไม่ได้รับเงินเดือนระหว่างการลา¹⁸⁵

(2) ค่าจ้างนอกเวลา

กระทรวงการคลังได้ตราระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ พ.ศ. 2550¹⁸⁶ ออกมากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายค่าจ้างนอกเวลาสำหรับข้าราชการที่ปฏิบัติงานตามหน้าที่ปกตินอกเวลาราชการในที่ตั้งสำนักงานหรือนอกที่ตั้งสำนักงาน โดยกำหนดให้ลูกจ้างมีสิทธิเบิกเงินตอบแทนได้ไม่เกินวันละ 4 ชั่วโมงในอัตราชั่วโมงละ 50 บาท¹⁸⁷

¹⁸³มาตรา 33 พระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. 2535.

¹⁸⁴มาตรา 34 พระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. 2535.

¹⁸⁵มาตรา 35 พระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. 2535.

¹⁸⁶ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 124, ตอนพิเศษ 11 ง, หน้า 1, วันที่ 31 มกราคม พ.ศ. 2550.

¹⁸⁷ข้อ 7.1 ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ พ.ศ. 2550.

(3) ค่าจ้างในวันหยุด

ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ พ.ศ. 2550 ได้กำหนดการจ่ายค่าตอบแทนการทำงานของข้าราชการในวันหยุดประจำสัปดาห์ วันหยุดประจำปี และวันหยุดพิเศษอื่นๆ ให้จ่ายตอบแทนแก่ข้าราชการไม่เกินวันละ 7 ชั่วโมงในอัตราชั่วโมงละ 60 บาท¹⁸⁸

2.4.1.3 สวัสดิการและสิทธิประโยชน์ของข้าราชการพลเรือน

การจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการ หมายถึง กิจกรรมหรือกิจการใดที่คณะกรรมการสวัสดิการภายในส่วนราชการจัดให้มีขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกให้แก่ข้าราชการพลเรือนเพื่อประโยชน์ในการดำรงชีวิตนอกเหนือจากสวัสดิการที่ทางราชการจัดให้เป็นกรณีปกติ หรือเพื่อประโยชน์แก่การสนับสนุนการปฏิบัติราชการหรือที่คณะกรรมการสวัสดิการข้าราชการเห็นสมควรให้จัดเพิ่มขึ้นสำหรับส่วนราชการต่างๆ ซึ่งสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ของข้าราชการนั้นจะมีลักษณะที่เป็นการสร้างขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน ยกย่องคุณภาพชีวิตของผู้ปฏิบัติงาน เสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างหน่วยงานกับผู้ปฏิบัติงาน และระหว่างผู้ปฏิบัติงานด้วยกัน และเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน โดยการจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์แก่ข้าราชการนั้น เป็นการสร้างความพอใจของข้าราชการที่มีต่อสภาพแวดล้อม เกิดความสะดวกสบายและเกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างพนักงานของรัฐ

ปัจจุบัน สิทธิประโยชน์และสวัสดิการที่ข้าราชการได้รับมีหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นอยู่ในรูปของค่าตอบแทนนอกเหนือจากเงินเดือน เงินรางวัล เงินเพิ่มการครองชีพชั่วคราว สวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล สวัสดิการการศึกษาของบุตร สิทธิการลา ค่าล่วงเวลา ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ค่าเช่าบ้าน เบี้ยประชุม เงินที่จ่ายให้แทนรถประจำตำแหน่ง กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ บำเหน็จ บำนาญ บำเหน็จตกทอด และเงินช่วยเหลือ โดยรายละเอียดได้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาและระเบียบต่างๆที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ต่างๆดังกล่าว ข้าราชการมีสิทธิในการเบิกจากราชการได้ตามที่กำหนดไว้

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการมีประสิทธิภาพ อันมีผลเป็นการเสริมสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการ จึงได้มีการตรา

¹⁸⁸ ข้อ 7.2 ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ พ.ศ. 2550.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการ พ.ศ. 2547 ขึ้น ลงวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2547 โดยกำหนดให้หัวหน้าของส่วนราชการมีหน้าที่ในการริเริ่ม ดำเนินการหรือสนับสนุนให้มีการดำเนินการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการในประเภทต่างๆคือ¹⁸⁹ การออมทรัพย์ การให้กู้เงิน การเคหะสงเคราะห์ การฌาปนกิจสงเคราะห์ การกีฬาและนันทนาการ การให้บริการของร้านค้าสวัสดิการ การฝึกวิชาชีพเพื่อเสริมรายได้และลดรายจ่ายให้แก่สมาชิก การสงเคราะห์ข้าราชการในด้านอื่นๆ เช่น เงินช่วยค่าอาหาร เงินช่วยค่าเดินทาง เงินช่วยค่าเครื่องแต่งกาย เงินทุนการศึกษา เงินสงเคราะห์ผู้ประสบภัย ตลอดจนกิจกรรมหรือสวัสดิการภายในส่วนราชการประเภทอื่นตามที่คณะกรรมการสวัสดิการภายในส่วนราชการเห็นสมควร

2.4.1.4 การเลิกจ้างข้าราชการพลเรือน

ข้าราชการพลเรือนจะออกจากราชการได้เมื่อเกิดกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้¹⁹⁰

- (1) ตาย
- (2) พ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ
- (3) ลาออกจากราชการและได้รับอนุญาตให้ลาออก
- (4) ถูกสั่งให้ออกจากราชการ โดยต้องมีเหตุผลเนื่องมาจากกรณีต่างๆดังต่อไปนี้

(ก) ผู้ทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการที่มีผลการประเมินทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. จะถูกสั่งให้ออกจากราชการได้ไม่ว่าจะครบกำหนดเวลาทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการแล้วหรือไม่ก็ตาม โดยผู้ที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการ ให้ถือเสมือนว่าผู้นั้นไม่เคยเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ¹⁹¹

(ข) ปรากฏว่าผู้ได้รับบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญขาดคุณสมบัติทั่วไป หรือขาดคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งนั้นโดยไม่ได้รับอนุมัติจาก ก.พ. อยู่ก่อนก็ดี มีกรณีที่ต้องหาว่ากระทำความผิดอยู่ก่อนและภายหลังเป็นผู้ขาดคุณสมบัติเนื่องจากกรณีที่ถูกต้อนั้น ผู้บังคับบัญชาสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการได้โดยทันที¹⁹²

¹⁸⁹ ข้อ 10 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการ พ.ศ. 2547.

¹⁹⁰ มาตรา 107 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

¹⁹¹ มาตรา 59 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

¹⁹² มาตรา 67 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

(ค) มีกรณีฎกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงของข้าราชการพลเรือนสามัญจนถูกตั้งกรรมการสอบสวน หรือถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา เว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนเพื่อรอฟังผลการสอบสวนการพิจารณา หรือผลแห่งคดีก็ได้¹⁹³

(ง) ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการได้ในกรณีดังต่อไปนี้

- กรณีที่ข้าราชการพลเรือนเจ็บป่วยจนไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการของตนได้โดยสม่ำเสมอ
- กรณีที่ข้าราชการพลเรือนสมัครไปปฏิบัติงานใดๆ ตามความประสงค์ของทางราชการ
- กรณีที่ข้าราชการพลเรือนขาดคุณสมบัติทั่วไปหรือมีลักษณะต้องห้าม
- กรณีที่ราชการเลิกหรือยุบหน่วยงานหรือตำแหน่งที่ข้าราชการพลเรือนสามัญปฏิบัติหน้าที่หรือดำรงอยู่
- กรณีที่ข้าราชการพลเรือนไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในระดับอันเป็นที่พอใจของทางราชการ
- กรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญหย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการ บกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ ถ้าให้ผู้นั้นรับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ
- กรณีที่ข้าราชการถูกสอบสวนว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และผลการสอบสวนไม่ได้ความแน่ชัดพอที่จะฟังเพื่อลงโทษ แต่มีมลทินหรือมัวหมองในกรณีที่ถูกสอบสวน ถ้าให้รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ

¹⁹³ มาตรา 101 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

- กรณีที่ข้าราชการพลเรือนต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษหรือต้องรับโทษจำคุกโดยคำสั่งของศาลซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออก¹⁹⁴

(จ) ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ไปรับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหารนั้นออกจากราชการ¹⁹⁵

นอกจากกรณีต่างๆที่กล่าวมานี้ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ห้ามมิให้มีคำสั่งให้ข้าราชการพลเรือนออกจากราชการ ดังนั้น การออกคำสั่งของผู้บังคับบัญชาให้ออกจากการนั้น จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น จะสั่งให้ออกตามอำเภอใจของผู้บังคับบัญชาไม่ได้

(5) ถูกสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2551 กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญที่กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงนั้นถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี¹⁹⁶ ซึ่งการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่กล่าวมานี้ ได้แก่การกระทำผิดในลักษณะดังต่อไปนี้¹⁹⁷

(ก) ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต

(ข) ละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

(ค) ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกิน 15 วันโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ

(ง) กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

(จ) ดุหมั่น เหยียดหยาม กดขี่ ข่มเหง หรือทำร้ายประชาชนผู้มาติดต่อราชการอย่างร้ายแรง

¹⁹⁴มาตรา 110 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

¹⁹⁵มาตรา 111 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

¹⁹⁶มาตรา 97 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

¹⁹⁷มาตรา 85 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

(จ)กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือให้รับโทษที่หนักกว่าโทษจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(ข)ละเว้นการกระทำหรือทำการใด ๆ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติของข้าราชการพลเรือนสามัญ¹⁹⁸ หรือฝ่าฝืนข้อห้าม¹⁹⁹ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

(ค)ละเว้นการกระทำหรือทำการใด ๆ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎ ก.พ. สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญที่ปฏิบัติราชการในต่างประเทศและข้อปฏิบัติที่มีกฎ ก.พ. กำหนดให้เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง²⁰⁰

จะเห็นได้ว่า ข้าราชการจะถูกสั่งไล่ออกหรือปลดออกนั้นจะต้องเป็นไปในกรณีที่กระทำความผิดร้ายแรงเท่านั้น หากเป็นกรณีนอกเหนือจากที่กล่าวมานี้ ผู้บังคับบัญชาไม่มีอำนาจในการไล่ออกหรือปลดข้าราชการพลเรือนนั้นออกจากราชการได้

จากการศึกษาการคุ้มครองแรงงานทั้งจากอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2551 สามารถสรุปเปรียบเทียบการคุ้มครองแรงงานและสิทธิประโยชน์ของข้าราชการพลเรือนสามัญและลูกจ้างในภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจได้ ดังต่อไปนี้

อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 30 ฉบับที่ 106 ฉบับที่ 132 ฉบับที่ 140 ฉบับที่ 142 และฉบับที่ 183 ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองการทำงานทั่วไป ได้กำหนดเรื่องเวลาทำงาน วันหยุด และวันลาไว้ ซึ่งเมื่อเทียบกับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในงานรัฐวิสาหกิจแล้วจะพบว่า ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฉบับดังกล่าวคุ้มครองการทำงานของลูกจ้างในภาคเอกชนและลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจทั้งในเรื่องกำหนดเวลาทำงาน เวลาพัก วันหยุดและวันลาไม่ต่ำกว่าที่กำหนดได้ตามหลักสากลในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และเมื่อเปรียบเทียบกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2551 ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี

¹⁹⁸มาตรา 82 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

¹⁹⁹มาตรา 83 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

²⁰⁰มาตรา 80 วรรคสอง ,82(11) และ 83(10) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

เรื่องกำหนดเวลาทำงานและวันหยุดราชการ และระเบียบว่าด้วยเวลาของข้าราชการ พ.ศ. 2535 จะพบว่าข้าราชการพลเรือนสามัญก็ได้รับการคุ้มครองในเรื่องของเวลาทำงาน เวลาพัก วันหยุด และวันลาไม่ต่ำกว่าที่อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในงานรัฐวิสาหกิจกำหนดไว้แต่อย่างใด แต่กลับพบว่าข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับการคุ้มครองการทำงานในบางเรื่อง เช่น การลา มากกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้กับลูกจ้าง และลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจเสียอีก ดังที่ปรากฏในตารางที่ 10 ตารางที่ 11 ตารางที่ 12 และตารางที่ 13

ตารางที่ 10 เปรียบเทียบการคุ้มครองการทำงาน เรื่องกำหนดเวลาทำงาน

ประเภทของกฎหมาย	กำหนดเวลาทำงาน
อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ	อนุสัญญาฉบับที่ 30 กำหนด เวลาทำงานไม่เกิน 48 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ และไม่เกิน 8 ชั่วโมงต่อวัน และกำหนดให้เป็นอย่างอื่นได้ในกรณีพิเศษตามที่กำหนดไว้
พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541	กำหนดให้ลูกจ้างทำงานวันหนึ่งไม่เกิน 8 ชั่วโมง และสัปดาห์หนึ่งไม่เกิน 48 ชั่วโมง แต่สำหรับงานที่เป็นอันตรายจะกำหนดให้ทำได้ไม่เกิน 7 ชั่วโมงต่อวัน และจะกำหนดเป็นอย่างอื่นได้หากเป็นประโยชน์กับลูกจ้าง
พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543	กำหนดให้นายจ้างกำหนดเวลาทำงานปกติของลูกจ้างไม่เกินสัปดาห์ละ 48 ชั่วโมง
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551	กำหนดให้ทำงานเริ่มตั้งแต่วันจันทร์ ถึงวันศุกร์ เวลาทำงานปกติเริ่มตั้งแต่ 8.30-16.30 น. (7 ชั่วโมง) หรืออาจกำหนดเวลาเป็นอย่างอื่นก็ได้

ตารางที่ 11 เปรียบเทียบการคุ้มครองการทำงาน เรื่องกำหนดเวลาพัก

ประเภทของกฎหมาย	กำหนดเวลาพัก
อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ	ไม่มีอนุสัญญาใดกำหนดระยะเวลาพักไว้ จึงให้เป็นไปตามกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ
พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541	กำหนดให้มีเวลาพักวันหนึ่งไม่น้อยกว่า 1 ชั่วโมงติดต่อกันหรือไม่ได้หลังจากที่ทำงานมาแล้วไม่เกินห้าชั่วโมงติดต่อกัน และหากวันหนึ่งมีเวลาพักเกิน 2 ชั่วโมงให้นับเวลาที่เกิน 2 ชั่วโมงเป็นเวลาทำงาน
พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543	กำหนดให้มีเวลาพักวันหนึ่งไม่น้อยกว่า 1 ชั่วโมงติดต่อกันหรือไม่ได้หลังจากที่ทำงานมาแล้วไม่เกินห้าชั่วโมงติดต่อกัน
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551	กำหนดให้ข้าราชการต้องได้พักกลางวัน วันละ 1 ชั่วโมง เวลา 12.00-13.00 น.

ตารางที่ 12 เปรียบเทียบการคุ้มครองการทำงาน เรื่องวันหยุด

ประเภทของกฎหมาย	วันหยุด
อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ	อนุสัญญาฉบับที่ 106 กำหนดให้หยุดประจำสัปดาห์ไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมงในระยะเวลาหนึ่งสัปดาห์ แต่อาจยกวันได้เป็นกรณีไป และอนุสัญญาฉบับที่ 132 กำหนดให้มีวันหยุดประจำปีไม่น้อยกว่า 3 สัปดาห์ต่อปี และอาจให้หยุดติดต่อกันหรือแบ่งเป็นช่วงได้
พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541	กำหนดให้ลูกจ้างมีวันหยุดประจำสัปดาห์ สัปดาห์ละ 1 วัน โดยวันหยุดแต่ละครั้งต้องมีระยะห่างไม่เกิน 6 วัน อีกทั้งกำหนดให้ลูกจ้างมีวันหยุดตามประเพณีไม่น้อยกว่า 13 วันในแต่ละปี และ กำหนดให้ลูกจ้างมีวันหยุดพักผ่อนประจำปี ไม่น้อยกว่า 6 วันต่อปี

ตารางที่ 12 เปรียบเทียบการคุ้มครองการทำงาน เรื่องวันหยุด (ต่อ)

ประเภทของกฎหมาย	วันหยุด
พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543	กำหนดให้ลูกจ้างมีวันหยุดประจำสัปดาห์ สัปดาห์ละ 1 วัน โดยวันหยุดแต่ละครั้งต้องมีระยะห่างไม่เกิน 6 วัน อีกทั้งกำหนดให้ลูกจ้างมีวันหยุดตามประเพณีไม่น้อยกว่า 13 วันในแต่ละปี และ กำหนดให้ลูกจ้างมีวันหยุดพักผ่อนประจำปี ไม่น้อยกว่า 6 วันต่อปี
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551	กำหนดให้วันหยุดประจำสัปดาห์เป็นวันเสาร์และวันอาทิตย์ วันหยุดราชการประจำปีมี 16 วันตามที่กำหนดในประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี และสามารถลาพักผ่อนประจำปีได้ ปีละ 10 วัน

ตารางที่ 13 เปรียบเทียบการคุ้มครองการทำงาน เรื่องวันลา

ประเภทของกฎหมาย	วันลา
อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ	อนุสัญญาฉบับที่ 140 กำหนดให้ลูกจ้างมีสิทธิลาเพื่อการศึกษา อบรม โดยได้รับค่าจ้างระหว่างลา อนุสัญญาฉบับที่ 142 กำหนดให้ลูกจ้างสามารถลาเพื่อการฝึกอบรมและการแนะแนวอาชีพในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และอนุสัญญาฉบับที่ 183 กำหนดให้หญิงมีครรภ์สามารถลาคลอดบุตรได้ไม่น้อยกว่า 14 สัปดาห์ ซึ่งรวม 6 สัปดาห์หลังการคลอดด้วย
พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541	กำหนดให้ลูกจ้างสามารถลาป่วยได้เท่าที่ป่วยจริง แต่ได้รับค่าจ้างไม่เกิน 30 วัน ลาทำหมันได้ ลากิจได้ตามระเบียบที่กำหนดไว้ ลาเพื่อรับราชการทหารได้ตามจริง แต่ได้รับค่าจ้างไม่เกิน 60 วันต่อปี ลาเพื่อฝึกอบรมและพัฒนาความรู้ และลาคลอดบุตรได้ไม่เกิน 90 วัน โดยได้รับค่าจ้างไม่เกิน 45 วัน

ตารางที่ 13 เปรียบเทียบการคุ้มครองการทำงาน เรื่องวันลา (ต่อ)

ประเภทของ กฎหมาย	วันลา
พระราชบัญญัติ แรงงานรัฐวิสาหกิจ สัมพันธ์ พ.ศ. 2543	กำหนดให้ลูกจ้างสามารถลาป่วยได้เท่าที่ป่วยจริง แต่ได้รับค่าจ้างไม่เกิน 30 วัน ลาคลอดบุตรได้ไม่เกิน 90 วัน โดยได้รับค่าจ้างตลอดเวลาที่ลา และลาเพื่อรับราชการทหารได้ตามจริง ส่วนการลาประเภทอื่น เช่น การลาทำหมัน ลากิจ และลาเพื่อการฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ ยังมีได้กำหนดไว้
พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. 2551	ข้าราชการสามารถลาป่วยได้เท่าที่ป่วยจริงโดยได้รับเงินเดือนระหว่างลาไม่เกิน 60 วัน ลาคลอดบุตรและได้รับเงินเดือนระหว่างลาไม่เกิน 90 วัน ลากิจส่วนตัวและได้รับเงินเดือนไม่เกินปีละ 45 วัน ลาอุปสมบทหรือลาไปประกอบพิธีฮัจย์ ได้ไม่เกิน 120 วัน ลาเข้าตรวจเลือกหรือเข้ารับการเตรียมพลโดยได้รับเงินเดือนระหว่างลา ลาไปศึกษา อบรม ฝึกงาน ได้ไม่เกิน 4 ปี โดยได้รับเงินเดือนระหว่างลา และลาไปปฏิบัติงานในองค์การระหว่างประเทศ ส่วนการลาติดตามคู่สมรสนั้นกำหนดให้ข้าราชการลาได้แต่จะไม่ได้รับเงินเดือนในระหว่างการลานั้น

การคุ้มครองค่าตอบแทนแรงงาน พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ประกอบกับประกาศคณะกรรมการค่าจ้างเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ และประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในงานรัฐวิสาหกิจ ได้คุ้มครองเรื่องค่าตอบแทนไว้ไม่ต่ำกว่าที่กำหนดตามหลักสากลในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองค่าตอบแทนในการทำงาน ในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 30 ฉบับที่ 95 ฉบับที่ 106 และฉบับที่ 131 ไม่ว่าจะเป็นเรื่องค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา และค่าทำงานในวันหยุด และเมื่อเปรียบเทียบกับบัญชีเงินเดือนที่กำหนดท้ายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 พระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. 2535 และระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ พ.ศ. 2550 จะเห็นว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญส่วนใหญ่ได้รับการคุ้มครองเรื่องการจ่ายค่าตอบแทนในการทำงานไม่ต่ำกว่าที่ลูกจ้างในภาคเอกชนและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ

หากคำนวณเปรียบเทียบจากอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามตารางที่ 1 ซึ่งเป็นประกาศคณะกรรมการค่าจ้าง เรื่อง ค่าจ้างขั้นต่ำ ลงวันที่ 20 พฤษภาคม 2551 และประกาศคณะกรรมการค่าจ้าง เรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 28 ตุลาคม 2551 จะพบว่า ลูกจ้างภาคเอกชนในพื้นที่ที่ได้รับค่าจ้างอัตราสูงสุด จะได้รับค่าจ้างวันละ 203 บาท ซึ่งหากคำนวณเป็นเดือน ก็คือ $203 \times 30 = 6,090$ บาท ขณะที่ข้าราชการพลเรือนสามัญประเภทต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งประเภทบริหาร ประเภทอำนวยการ หรือประเภทวิชาการล้วนได้รับเงินเดือนในอัตราที่ไม่ต่ำกว่า 6,090 บาททั้งสิ้น (จากตารางที่ 2 ตารางที่ 3 และตารางที่ 4) อย่างไรก็ตาม มีเพียงข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งประเภททั่วไปเท่านั้นที่อัตราเงินเดือนขั้นต่ำของข้าราชการพลเรือนสามัญระดับปฏิบัติการกำหนดไว้เพียง 4,630 บาท (ตารางที่ 5) ซึ่งเป็นอัตราที่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนดไว้สำหรับลูกจ้างภาคเอกชน แต่สำหรับในระดับชำนาญการ ระดับอาวุโส และระดับทักษะพิเศษนั้น ล้วนมีอัตราเงินเดือนที่สูงกว่า 6,090 บาททั้งสิ้น จึงกล่าวได้ว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญส่วนใหญ่ได้รับค่าตอบแทนการทำงานสูงกว่าลูกจ้างในภาคเอกชน ยกเว้นข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งประเภททั่วไประดับปฏิบัติการ ที่จะได้รับเงินเดือนต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

ส่วนอัตราค่าล่วงเวลาพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้ต้องจ่ายค่าล่วงเวลาในอัตราที่ไม่ต่ำกว่า $1 \frac{1}{2}$ เท่าของอัตราค่าจ้างปกติ จากอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของลูกจ้างในตารางที่ 1 เมื่อนำค่าจ้าง 203 บาทมาคำนวณ จะพบว่า ลูกจ้างในภาคเอกชนจะต้องได้รับค่าล่วงเวลาในอัตราไม่ต่ำกว่า $(203 / 8 \times 1 \frac{1}{2})$ 38.06 บาท ในขณะที่ระเบียบกระทรวงการคลังฯ กำหนดให้เบิกค่าตอบแทนการทำงานล่วงเวลาได้ชั่วโมงละ 50 บาท และสำหรับค่าทำงานในวันหยุดกำหนดให้ต้องจ่ายเพิ่มไม่ต่ำกว่า 1 เท่าของอัตราค่าจ้างปกติ เมื่อนำ 203 บาทมาคำนวณ พบว่าลูกจ้างในภาคเอกชนจะได้รับค่าทำงานในวันหยุดเพิ่มไม่ต่ำกว่า $(203 / 8 \times 1)$ 25.37 บาท ในขณะที่ระเบียบกระทรวงการคลังฯ กำหนดให้จ่ายค่าตอบแทนการทำงานในวันหยุดแก่ข้าราชการ อัตราชั่วโมงละ 60 บาท ซึ่งเป็นอัตราที่สูงกว่าที่กำหนดสำหรับลูกจ้างในภาคเอกชน

จึงสรุปได้ว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญส่วนใหญ่ได้รับการคุ้มครองเรื่องการจ่ายค่าตอบแทนในการทำงานไม่ต่ำกว่าที่ลูกจ้างในภาคเอกชนและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ ดังที่ปรากฏในตารางที่ 14 ตารางที่ 15 และตารางที่ 16

ตารางที่ 14 เปรียบเทียบการคุ้มครองค่าตอบแทนแรงงานประเภทค่าจ้าง

ประเภทของกฎหมาย	ค่าจ้าง
อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ	อนุสัญญาฉบับที่ 95 กำหนดให้จ่ายค่าตอบแทนอย่างเป็นธรรม และอนุสัญญาฉบับที่ 131 กำหนดให้จ่ายค่าจ้างขั้นต่ำโดยคำนึงถึงค่าครองชีพ และปัจจัยทางเศรษฐกิจของประเทศนั้นๆ บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกันและสอดคล้องกับกฎหมายภายในประเทศ
พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541	การจ่ายค่าจ้างให้เป็นไปตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในแต่ละพื้นที่ตามประกาศคณะกรรมการค่าจ้าง เรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงความเท่าเทียมและความเป็นธรรม
พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543	กำหนดให้จ่ายค่าจ้างแก่ลูกจ้างในอัตราไม่น้อยกว่าอัตราสูงสุดของค่าจ้างขั้นต่ำรายวันตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551	การจ่ายเงินเดือนข้าราชการนั้น ให้เป็นไปตามบัญชีเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูง และบัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญประเภทต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ท้ายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2551

ตารางที่ 15 เปรียบเทียบการคุ้มครองค่าตอบแทนแรงงานประเภทค่าล่วงเวลา

ประเภทของกฎหมาย	ค่าล่วงเวลา
อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ	อนุสัญญา ฉบับที่ 30 กำหนดไม่ให้ลูกจ้างทำงานนอกเวลาปกติ แต่หากเป็นกรณีตามที่กำหนดไว้ เช่น กรณีเพื่อป้องกันความเสียหายอันจะเกิดกับสินค้า หรือเพื่อให้หน่วยงานสามารถจัดการกับกรณีไม่ปกติ เป็นต้น ลูกจ้างสามารถทำงานนอกเวลาได้ โดยให้นายจ้างจ่ายค่าล่วงเวลาไม่ต่ำกว่า $1\frac{1}{4}$ ของอัตราค่าจ้างในการทำงานปกติ
พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541	กำหนดให้ลูกจ้างได้รับค่าจ้างไม่ต่ำกว่า $1\frac{1}{2}$ ของอัตราค่าจ้างปกติ ในการทำงานล่วงเวลาในวันทำงานปกติ และให้ได้รับค่าจ้างไม่ต่ำกว่า 3 เท่าในการทำงานล่วงเวลาในวันหยุดประจำสัปดาห์ วันหยุดตามประเพณี และวันหยุดพักผ่อนประจำปี

ตารางที่ 15 เปรียบเทียบการคุ้มครองค่าตอบแทนแรงงานประเภทค่าล่วงเวลา (ต่อ)

ประเภทของกฎหมาย	ค่าล่วงเวลา
พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.2543	กำหนดให้ลูกจ้างได้รับค่าจ้างไม่ต่ำกว่า 1½ ของอัตราค่าจ้างปกติ ในการทำงานล่วงเวลาในวันทำงานปกติ และให้ได้รับค่าจ้างไม่ต่ำกว่า 3 เท่าในการทำงานล่วงเวลาในวันหยุดประจำสัปดาห์ วันหยุดตามประเพณี และวันหยุดพักผ่อนประจำปี
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551	ระเบียบกระทรวงการคลังฯได้กำหนดให้เบิกค่าตอบแทนได้ไม่เกินวันละ 4 ชั่วโมง ในอัตราชั่วโมงละ 50 บาท

ตารางที่ 16 เปรียบเทียบการคุ้มครองค่าตอบแทนแรงงานประเภทค่าทำงานในวันหยุด

ประเภทของกฎหมาย	ค่าทำงานในวันหยุด
อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ	อนุสัญญาฯ ฉบับที่ 14 และฉบับที่ 106 กำหนดให้มีวันหยุดชดเชยเท่ากับระยะเวลาที่มาทำงานในวันหยุด แต่มิได้กล่าวถึงเรื่องการจ่ายค่าทำงานในวันหยุดไว้
พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541	ให้ลูกจ้างที่มีสิทธิได้รับค่าจ้างในวันหยุด ได้รับค่าจ้างเพิ่มอีกไม่น้อยกว่า 1 เท่าของอัตราค่าจ้างปกติ และสำหรับลูกจ้างที่ไม่มีสิทธิได้รับค่าจ้างในวันหยุด ให้ได้รับค่าจ้างเพิ่มอีกไม่น้อยกว่า 2 เท่าของอัตราค่าจ้างปกติ
พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543	ให้ลูกจ้างที่มีสิทธิได้รับค่าจ้างในวันหยุด ได้รับค่าจ้างเพิ่มอีกไม่น้อยกว่า 1 เท่าของอัตราค่าจ้างปกติ และสำหรับลูกจ้างที่ไม่มีสิทธิได้รับค่าจ้างในวันหยุด ให้ได้รับค่าจ้างเพิ่มอีกไม่น้อยกว่า 2 เท่าของอัตราค่าจ้างปกติ
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551	ระเบียบกระทรวงการคลังฯ กำหนดให้จ่ายค่าตอบแทนการทำงานในวันหยุดแก่ข้าราชการไม่เกินวันละ 7 ชั่วโมง ในอัตราชั่วโมงละ 60 บาท

สวัสดิการและสิทธิประโยชน์ที่ลูกจ้างและลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจควรได้รับ กำหนดไว้ในกฎกระทรวง และประกาศกระทรวงของกระทรวงแรงงาน คือ ประกาศกระทรวงว่าด้วยการจัดสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ กฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานในการบริหารและการจัดการ

ด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานประเภทต่าง ๆ นั้น มีความแตกต่างจากที่กำหนดไว้ในหลักสากลของอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 158 และข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 102 อย่างไรก็ตามการกำหนดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์นั้นเป็นเพียงการกำหนดแนวปฏิบัติที่เหมาะสมเท่านั้น จึงไม่มีรูปแบบหรือกฎเกณฑ์ที่แน่นอนตายตัวไว้ แต่ในการเปรียบเทียบถึงความเท่าเทียมระหว่างการคุ้มครองของข้าราชการพลเรือนสามัญในด้านสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ที่ข้าราชการได้รับนั้น พบว่าแม้ลูกจ้างในภาคเอกชนจะมีพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แต่ข้าราชการพลเรือนสามัญนั้นก็ได้รับการคุ้มครองและได้รับสิทธิประโยชน์ในเรื่องดังกล่าวเช่นกัน แต่จะกำหนดไว้รวมกันกับสวัสดิการของข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบแล้วข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้รับสิทธิประโยชน์ไม่ต่ำกว่าลูกจ้างในภาคเอกชนแต่อย่างใด

จึงสรุปได้ว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ค่อนข้างสูงและมากกว่าที่ลูกจ้างในภาคเอกชนได้รับอย่างมาก ดังที่ปรากฏในตารางที่ 17

ตารางที่ 17 เปรียบเทียบสวัสดิการและความปลอดภัยในการทำงาน

ประเภทของกฎหมาย	สวัสดิการและความปลอดภัยในการทำงาน
อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ	ข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 102 กำหนดเรื่องสวัสดิการเรื่องสถานที่สำหรับรับประทานอาหาร สถานที่สำหรับพัก และการคมนาคมไปกลับจากสถานที่ทำงาน
พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541	กำหนดให้นายจ้างจัดน้ำสำหรับดื่ม ห้องส้วมและสิ่งจำเป็นในการปฐมพยาบาลและการรักษาพยาบาล นอกจากนี้ยังให้การคุ้มครองลูกจ้างโดยกำหนดมาตรฐานด้านความปลอดภัยในงานประเภทต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นงานในที่อับอากาศ งานเกี่ยวกับรังสีชนิดก่อให้เกิดไอออน งานก่อสร้างงานเกี่ยวกับความร้อน แสงสว่างและเสียง งานประดาน้ำ ฯลฯ
พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543	กำหนดให้นายจ้างจัดสวัสดิการเกี่ยวกับค่ารักษาพยาบาลกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ค่าทดแทนการขาดรายได้กรณีทุพพลภาพ ค่าทำศพกรณีตาย ทั้งนี้ อันมิใช่เนื่องจากการทำงาน ค่าช่วยเหลือบุตร ค่าช่วยเหลือการศึกษาของบุตร หรือสวัสดิการอื่นให้กับลูกจ้าง

ตารางที่ 17 เปรียบเทียบสวัสดิการและความปลอดภัยในการทำงาน (ต่อ)

ประเภทของกฎหมาย	สวัสดิการและความปลอดภัยในการทำงาน
<p style="text-align: center;">พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. 2551</p>	<p>สิทธิประโยชน์และสวัสดิการที่ข้าราชการได้รับมีหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นอยู่ในรูปของค่าตอบแทนนอกเหนือจากเงินเดือน เงินรางวัล เงินเพิ่มการครองชีพชั่วคราว สวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล สวัสดิการการศึกษาของบุตร สิทธิการลา ค่าล่วงเวลา ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ค่าเช่าบ้าน เบี้ยประชุม เงินที่จ่ายให้แทนรถประจำตำแหน่ง กองทุนบำเหน็จ บำนาญข้าราชการ บำเหน็จ บำนาญ บำเหน็จตกทอด และเงินช่วยเหลือ นอกจากนี้ยังมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี กำหนดให้หัวหน้าของส่วนราชการมีหน้าที่ในการริเริ่ม ดำเนินการหรือสนับสนุนให้มีการดำเนินการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการประเภทต่างๆ เช่นการออมทรัพย์ การให้กู้เงิน การเคหะสงเคราะห์ การฌาปนกิจสงเคราะห์ การกีฬาและนันทนาการ การให้บริการของร้านค้าสวัสดิการ การฝึกวิชาชีพเพื่อเสริมรายได้และลดรายจ่ายให้แก่สมาชิก การสงเคราะห์ข้าราชการในด้านอื่นๆ เช่น เงินช่วยค่าอาหาร เงินช่วยค่าเดินทาง เงินช่วยค่าเครื่องแต่งกาย เงินทุนการศึกษา เงินสงเคราะห์ผู้ประสบภัย เป็นต้น</p>

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเลิกจ้างไว้ โดยให้นายจ้างต้องจ่ายค่าชดเชยแก่ลูกจ้างในกรณีเลิกจ้าง เช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 และยังสอดคล้องกับอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 158 ที่กำหนดให้นายจ้างเลิกจ้างได้หากมีเหตุผลอันสมควรเกี่ยวกับความสามารถของลูกจ้าง ความประพฤติของลูกจ้าง หรือความต้องการของกิจการ และคุ้มครองให้ลูกจ้างได้รับสิทธิประโยชน์จากการเลิกจ้าง ไม่ว่าจะเป็นเงินชดเชยและเงินประกันการว่างงาน แต่สำหรับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ไม่ได้กำหนดเรื่องค่าชดเชยเอาไว้ เนื่องจากข้าราชการนั้นจะไม่มีกรณีเลิกจ้างหากมิได้กระทำผิดวินัยตามที่กำหนดไว้ ดังนั้นการเลิกจ้างของข้าราชการจะมีเพียงกรณีที่ลูกจ้างเกษียณอายุเท่านั้น ซึ่งกฎหมายก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายบำเหน็จ บำนาญแก่ข้าราชการที่เกษียณอายุไว้แล้ว ดังนั้น ในเรื่องของการเลิกจ้าง จึงเห็นได้ชัดเจนว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับการคุ้มครองสูงกว่าลูกจ้างในภาคเอกชนอย่างมากตามที่ปรากฏในตารางที่ 18

ตารางที่ 18 เปรียบเทียบการเลิกจ้าง

ประเภทของกฎหมาย	การเลิกจ้าง
อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ	อนุสัญญาฉบับที่ 158 กำหนดเกี่ยวกับการเลิกจ้างให้นายจ้างเลิกจ้างได้หากมีเหตุผลอันสมควรเกี่ยวกับความสามารถของลูกจ้าง ความประพฤติของลูกจ้าง หรือความต้องการของกิจการ และคุ้มครองให้ลูกจ้างได้รับสิทธิประโยชน์จากการเลิกจ้าง ไม่ว่าจะเป็นเงินชดเชยหรือเงินประกันการว่างงาน
พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541	กำหนดว่าหากนายจ้างต้องการเลิกจ้างลูกจ้างโดยที่ลูกจ้างมิได้กระทำความผิดแล้ว จะทำได้แต่นายจ้างมีหน้าที่จะต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้าง ซึ่งอัตราการจ่ายค่าชดเชยจะแตกต่างกันโดยค่านึงถึงอัตราเงินเดือนสุดท้ายของลูกจ้างและระยะเวลาที่ลูกจ้างทำงานติดต่อกันมา
พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543	กำหนดให้นายจ้างสามารถเลิกจ้างลูกจ้างได้ และต้องจ่ายค่าชดเชยในอัตราเท่ากับที่กำหนดไว้ในกฎหมายคุ้มครองแรงงานในกรณีที่ลูกจ้างมิได้กระทำความผิด นอกจากนี้ยังได้กำหนดเรื่องการจ่ายค่าชดเชยกรณีพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุเกษียณอายุไว้อีกด้วย
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551	การออกจากราชการจะเป็นไปได้ในกรณีที่ ตาย เกษียณอายุ ลาออก ถูกสั่งให้ออก และถูกสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกเท่านั้น ซึ่งการเกษียณอายุของข้าราชการกำหนดให้ข้าราชการได้รับเงินตามหลักเกณฑ์การจ่ายบำเหน็จ บำนาญแก่ข้าราชการที่เกษียณอายุ ส่วนการสั่งให้ออกปลดออก และไล่ออกนั้น ข้าราชการจะต้องประพฤติผิดทางวินัยตามที่กำหนดไว้ โดยไม่มีการให้ข้าราชการออกจากราชการโดยที่ไม่ได้กระทำความผิด จึงไม่มีการกำหนดเรื่องค่าชดเชยไว้

บทที่ 3

การแรงงานสัมพันธ์ในระบบราชการ

3.1 การแรงงานสัมพันธ์ตามหลักสากล

กลไกเกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ซึ่งประกอบด้วยสนธิสัญญา หรือที่เรียกว่า “อนุสัญญา” (conventions) และ “ข้อเสนอแนะ” (recommendations) รองรับโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ เมื่อประเทศเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาเหล่านั้น ก็จะต้องดำเนินตามพันธกรณีในอนุสัญญาโดยทำเป็นมาตรการระดับชาติ เช่น การจัดการให้มีการปฏิรูปและบังคับใช้กฎหมายและนโยบายให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลตามสนธิสัญญาดังกล่าว ในขณะที่ “ข้อเสนอแนะ” ไม่มีผลบังคับใช้ทางกฎหมาย แต่มีน้ำหนักเช่นเดียวกับอนุสัญญาเนื่องจากผ่านกระบวนการตรา โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ เช่นเดียวกับอนุสัญญา โดยให้รายละเอียดแนวทางในการปฏิบัติตามอนุสัญญา เพื่อชี้แนะนโยบายการปฏิบัติการระหว่างประเทศ สำหรับระบบกฎหมายระหว่างประเทศนั้นกฎเกณฑ์ที่กำกับดูแลประเด็นใดๆ แม้จะไม่ได้มีในสนธิสัญญาในประเด็นนั้น ก็ยังมีหลักการทางกฎหมายที่รู้จักกันในฐานะ “จารีตประเพณีระหว่างประเทศ” (customs) หรือ “กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ” (customary rules) ซึ่งหลายครั้งที่ธรรมเนียมเหล่านี้จะพบอยู่ในตัวสนธิสัญญา แต่หลายครั้งแม้กระทั่งไม่มีเรื่องนั้นๆ อยู่ในสนธิสัญญา ก็อาจพบธรรมเนียมปฏิบัติของประเด็นเหล่านั้นอยู่โดยธรรมเนียมเหล่านั้นก่อให้เกิดข้อผูกมัดกับประเทศต่างๆ โดยทั่วไป แม้แต่ประเทศที่ไม่ได้ลงนามรับรองสนธิสัญญาซึ่งอาจรวมเอาสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องไว้ด้วย ซึ่งการให้สิทธิแก่ลูกจ้างในการรวมตัวเป็นองค์การได้นั้น ไม่ได้ทำให้การพัฒนาอุตสาหกรรมเกิดการชะงักงันเสมอไป ในทางตรงข้ามองค์การลูกจ้างอาจจะสามารถช่วยส่งเสริมให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจได้นอกจากนี้เสรีภาพในการรวมตัวของลูกจ้างก็ไม่ได้จำกัดอยู่ในรูปแบบของสหภาพแรงงานที่เน้นการเจรจาต่อรอง (negotiation) เท่านั้น แต่ยังสามารถที่จะอยู่ในรูปของคณะกรรมการลูกจ้างหรือรูปแบบอื่นๆ ที่เน้นการปรึกษาหารือร่วมกัน (consultation) ระหว่างลูกจ้างกับฝ่ายจัดการก็ได้¹ โดยปัจจุบัน มีอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่กำหนดสิทธิแรงงานพื้นฐานและ

¹สังคิต พิริยะรังสรรค์, “มาตรฐานว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการปรึกษาหารือในลักษณะไตรภาคี” ใน 75 ปี แห่งความสัมพันธ์ไทยกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (กรุงเทพฯ: สัมพันธ์พานิชย์, 2537), หน้า 65.

อนุสัญญาหลักที่เกี่ยวข้องกับการแรงงานสัมพันธ์ เช่น อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้งองค์การ ค.ศ. 1948 และ อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการจัดตั้งและการรวมตัวเพื่อการเจรจาต่อรอง ค.ศ. 1949 เป็นต้น²

3.1.1 อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการแรงงานสัมพันธ์

ในการศึกษาครั้งนี้ จะกล่าวถึงอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับการแรงงานสัมพันธ์ โดยการแรงงานสัมพันธ์นั้นมีหลายลักษณะแตกต่างกันไป ดังนั้น ในที่นี้จะแยกกล่าวไว้เป็น 3 เรื่อง ได้แก่ การรวมกลุ่มแรงงาน การเจรจาต่อรอง และการรวมกลุ่มของข้าราชการ

3.1.1.1 การรวมกลุ่มแรงงาน

หลักการของอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการรวมกลุ่มแรงงาน คือ อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้งองค์การ ค.ศ. 1948 (Convention concerning Freedom of Association and Protection of the Right to Organize)³

อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้งองค์การ ค.ศ. 1948 (Convention concerning Freedom of Association and Protection of the Right to Organize) เกิดจากการประชุมใหญ่สมัยที่ 31 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน พ.ศ. 2491 ซึ่งได้จัดขึ้นที่เมืองซานฟรานซิสโก โดยคณะประศาสน์การของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ

การประชุมดังกล่าวได้พิจารณาถึงประเด็นที่สำคัญหลายประการดังต่อไปนี้

²Vitit Mauntraporn, *The Mekong Challenge Employment and Protection of Migrant Workers in Thailand: National Laws/Practices versus International Labour Standards* (Bangkok: International Labour Office).

³International Labour Organization, "C87: Convention concerning Freedom of Association and Protection of the Right to Organize, 1948," Available (online) from: <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm> (1 December 2008).

- ได้ประกาศถึง“การตระหนักถึง หลักการของเสรีภาพในการสมาคม” ให้เป็นวิถีทางในการปรับปรุงสภาพด้านแรงงาน และในการสร้างสันติภาพ

- ได้ยืนยันว่า “เสรีภาพในการแสดงออกและ ในการสมาคม เป็นสิ่งจำเป็นต่อความก้าวหน้าอันยั่งยืน”

- ได้พิจารณาว่า การประชุมใหญ่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ มีมติเป็นเอกฉันท์รับหลักการ ซึ่งควรเป็นการวางพื้นฐานสำหรับข้อบังคับระหว่างประเทศได้

อนุสัญญาฉบับนี้ ได้มีเนื้อหาโดยสรุปแยกเป็นหมวดหมู่ดังต่อไปนี้

(1)เสรีภาพในการสมาคม อนุสัญญานี้มีผลใช้บังคับกับสมาชิกแต่ละประเทศขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยให้ลูกจ้างและนายจ้างมีสิทธิจัดตั้ง และมีสิทธิเข้าร่วมในองค์การใด ๆ ของลูกจ้าง หรือของนายจ้างที่ส่งเสริมและปกป้องผลประโยชน์ของลูกจ้างหรือนายจ้างที่ตนคัดเลือก โดยไม่ต้องได้รับการอนุญาตล่วงหน้า ซึ่งอนุสัญญาได้กำหนดให้สิทธิของนายจ้างและของลูกจ้างในการยกเว้นกรรมสิทธิ์และกฎข้อบังคับของตน คัดเลือกผู้แทนของตนได้อย่างเสรีเต็มที่ จัดการบริหารงานและกิจกรรมของตน และกำหนดโครงการต่าง ๆ ของตน ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องละเว้นการแทรกแซงใด ๆ ซึ่งจะเป็นการจำกัดสิทธิดังกล่าว หรือเป็นการขัดขวางการใช้สิทธิอย่างถูกต้องตามกฎหมายและต้องไม่ถูกยกเลิก หรือถูกระงับโดยอำนาจของฝ่ายบริหาร

(2)การใช้สิทธิตามอนุสัญญานี้ ในการใช้สิทธิตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญานี้ นายจ้างและลูกจ้าง และองค์การที่เกี่ยวข้องกับนายจ้างและลูกจ้างเช่นเดียวกับบุคคลหรือการรวมกลุ่มอื่น ๆ ต้องเคารพต่อกฎหมายของประเทศและกฎหมายของประเทศต้องไม่มีผลเสีย หรือไม่นำไปใช้ให้เกิดความเสียหายต่อการให้หลักประกันที่กำหนดไว้ในอนุสัญญานี้

(3)การคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน ให้สมาชิกแต่ละประเทศขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งอนุสัญญานี้มีผลบังคับใช้ ดำเนินมาตรการที่จำเป็นและเหมาะสมทั้งปวง เพื่อให้มั่นใจว่าลูกจ้างและนายจ้างสามารถใช้สิทธิในการรวมตัวกันอย่างเสรี

3.1.1.2 การเจรจาต่อรอง

หลักการตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการเจรจาต่อรองคืออนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการจัดตั้งและการรวมตัวเพื่อการเจรจาต่อรอง ค.ศ. 1949 (Convention concerning the Application of

the Principles of the Right to Organize and to Bargain Collectively)⁴

อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการจัดตั้งและการรวมตัวเพื่อการเจรจาต่อรอง ค.ศ. 1949 (Convention concerning the Application of the Principles of the Right to Organize and to Bargain Collectively, 1949) เกิดจากการประชุมใหญ่สมัยที่ 32 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน พ.ศ. 2492 ซึ่งได้จัดขึ้น ณ นครเจนีวา โดยคณะประศาสน์การของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศซึ่งได้มีการรับรองข้อเสนอบางประการเกี่ยวกับการปฏิบัติตามหลักการแห่งสิทธิในการรวมตัวกัน และสิทธิในการรวมเจรจาต่อรองโดยได้กำหนดว่า ข้อเสนอเหล่านี้ต้องอยู่ในรูปของอนุสัญญาระหว่างประเทศ

อนุสัญญาฉบับนี้ ได้มีเนื้อหาโดยสรุปแยกเป็นหมวดหมู่ดังต่อไปนี้

(1) การคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้งและรวมตัวเพื่อการเจรจาต่อรอง

- ลูกจ้างต้องได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอจากการกระทำใด ๆ อันเป็นการเลือกปฏิบัติต่อสหภาพแรงงานที่เกิดขึ้นในการจ้างงานของตน โดยการคุ้มครองเช่นที่ว่านั้นต้องนำไปปฏิบัติเป็นพิเศษยิ่งขึ้นต่อการกระทำที่ทำให้การจ้างงานของลูกจ้างอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ลูกจ้างต้องไม่เข้าร่วมสหภาพแรงงาน หรือต้องสละการเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน รวมถึงการกระทำที่เป็นเหตุไล่ออกจากงาน หรือมีอคติต่อลูกจ้างโดยอ้างเหตุผลถึงการเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน หรือเพราะว่ามีส่วนร่วมในกิจกรรมของสหภาพแรงงานนอกเวลาทำงาน หรือแม้แต่ภายในเวลาทำงานตามความยินยอมของนายจ้าง

- องค์การของลูกจ้าง และของนายจ้างต้องได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอต่อการกระทำใด ๆ อันเป็นการแทรกแซงซึ่งกันและกันโดยองค์การ หรือโดยหน่วยงานอื่น หรือโดยสมาชิกในการก่อตั้งองค์การ ในการปฏิบัติงาน หรือในด้านการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำซึ่งมุ่งสนับสนุนการก่อตั้งองค์การของลูกจ้าง ให้อยู่ภายใต้การควบคุมของนายจ้าง หรือองค์การของนายจ้าง หรือสนับสนุนองค์การของลูกจ้างโดยทางการเงิน หรือโดยวิธีอื่น ที่มีจุดมุ่งหมายต้องการให้องค์การของลูกจ้างอยู่ภายใต้การควบคุมของนายจ้าง หรือองค์การของนายจ้าง ทั้งหมดนี้ให้ถือว่าเป็นการกระทำเพื่อแทรกแซง

⁴International Labour Organization, "C98: Convention concerning the Application of the Principles of the Right to Organize and to Bargain Collectively, 1949," Available (online) from: <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm> (1 December 2008).

- ต้องสร้างกลไกที่เหมาะสมต่อสภาวะภายในประเทศ ตามความจำเป็น เพื่อสนองวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน

- ต้องดำเนินมาตรการที่เหมาะสมต่อสภาวะภายในประเทศ ตามความจำเป็น เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมอย่างเต็มที่ ให้มีการพัฒนาและการใช้ประโยชน์จากกลไกการเจรจาโดยสมัครใจระหว่างนายจ้างหรือองค์การของนายจ้าง กับองค์การของลูกจ้าง เพื่อให้ได้มาซึ่งกฎเกณฑ์ และเงื่อนไขของการจ้างงาน อันมาจากการร่วมเจรจาต่อรอง

(2) ขอบเขตการใช้บังคับ ขอบเขตของหลักประกันที่ให้ไว้ในอนุสัญญาฯ นี้ ที่ต้องใช้บังคับกับกองกำลังทหารและตำรวจ ต้องพิจารณากำหนดโดยกฎหมาย หรือกฎระเบียบแห่งชาติโดยการให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาฯ นี้โดยประเทศสมาชิกและต้องไม่กระทบกระเทือนต่อกฎหมายที่มีอยู่ คำพิพากษา ประเพณีนิยม หรือข้อตกลงในอันที่สมาชิกของกองกำลังทหาร หรือตำรวจได้รับประโยชน์จากสิทธิใด ๆ อันได้รับจากหลักประกันของอนุสัญญาฯ นี้ นอกจากนี้ อนุสัญญาฯ นี้ไม่ใช้บังคับกับข้าราชการซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับ การบริหารของรัฐ และต้องไม่ใช่ไปในทางที่เป็นอคติต่อสิทธิ หรือสถานะของข้าราชการ ไม่ว่าโดยวิธีการใด

3.1.1.3 การรวมกลุ่มของข้าราชการ

หลักการของอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการรวมกลุ่มของข้าราชการนั้น มีกล่าวไว้ในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 151 ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกันและกระบวนการในการกำหนดสภาพการจ้างในหน่วยงานภาครัฐ ค.ศ. 1978 (Convention concerning Protection of the Right to Organize and Procedure for determining Conditions of Employment in the Public Service)⁵

อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 151 ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกันและกระบวนการในการกำหนดสภาพการจ้างในหน่วยงานภาครัฐ ค.ศ. 1978 (Convention concerning Protection of the Right to Organize and Procedure for determining Conditions of Employment in the Public Service, 1978) เกิดจากการประชุมใหญ่ สมัยที่ 64 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ. 2521 ซึ่งได้จัดขึ้น ณ นครเจนีวา โดยคณะประศาสน์การของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ

⁵International Labour Organization, "C151: Convention concerning Protection of the Right to Organize and Procedure for Determining Conditions of Employment in the Public Service, 1978," Available (online) from: <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm> (1 December 2008).

การประชุมดังกล่าวได้พิจารณาถึงประเด็นที่สำคัญหลายประการดังต่อไปนี้

- บทบัญญัติของอนุสัญญาตามองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้งองค์การ ค.ศ. 1948 อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการจัดตั้งและการรวมตัวเพื่อการเจรจาต่อรอง ค.ศ. 1949 และอนุสัญญาและข้อแนะนำด้วยผู้แทนลูกจ้าง ค.ศ. 1971 เห็นว่าอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการจัดตั้งและการรวมตัวเพื่อการเจรจาต่อรองนั้นไม่ครอบคลุมถึงลูกจ้างบางประเภทของรัฐ และอนุสัญญาและข้อแนะนำด้วยผู้แทนลูกจ้าง ค.ศ. 1971 ได้ใช้บังคับกับผู้แทนลูกจ้างทั้งปวงในสถานประกอบการ

- การขยายตัวอย่างกว้างขวางของกิจกรรมของรัฐในหลายประเทศและมีความจำเป็นที่จะให้มีการรวมกลุ่มแรงงานสัมพันธ์โดยสันติ ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับองค์การลูกจ้างของรัฐ

- ความแตกต่างอย่างกว้างขวางของระบบการเมือง สังคม และเศรษฐกิจของบรรดาระัฐสมาชิก และความแตกต่างในทางปฏิบัติของบรรดาประเทศเหล่านี้

- ปัญหาพิเศษที่เกิดขึ้นจากขอบเขตคำจำกัดความ อนุสัญญาระหว่างประเทศอันเนื่องมาจากความแตกต่างในประเทศต่างๆ ระหว่างการว่าจ้างของเอกชนและของรัฐ รวมทั้งปัญหาในการตีความซึ่งเกิดขึ้นอันเนื่องจากการบังคับใช้บทบัญญัติของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิในการจัดตั้งและการรวมตัวเพื่อการเจรจาต่อรอง ค.ศ. 1949 ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ และจากการสังเกตการณ์ขององค์การควบคุมขององค์การแรงงานระหว่างประเทศในโอกาสต่างๆ พบว่ารัฐบาลบางประเทศได้นำบทบัญญัติเหล่านี้มาใช้ในรูปซึ่งไม่ครอบคลุมถึงลูกจ้างส่วนใหญ่ของรัฐ

- การมีมติรับรองข้อเสนอแนะบางประการเกี่ยวกับเสรีภาพในการสมาคมและกระบวนการในการกำหนดสภาพการจ้างในหน่วยงานของรัฐ

อนุสัญญาฉบับนี้ ได้มีเนื้อหาโดยสรุปแยกเป็นหมวดหมู่ดังต่อไปนี้

(1) ขอบเขตและคำจำกัดความ อนุสัญญานี้ให้ใช้บังคับกับบุคคลทุกคนที่ได้รับการว่าจ้างจากหน่วยงานของรัฐ (ลูกจ้างภาครัฐ) ซึ่งไม่ได้รับการคุ้มครองที่ดีกว่าจากบทบัญญัติของอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับอื่น โดยให้นำไปใช้กับบุคคลซึ่งเป็นลูกจ้างในระดับสูงที่ทำหน้าที่โดยทั่วไปในการกำหนดนโยบายหรืองานด้านบริหาร หรือลูกจ้างซึ่งทำหน้าที่ที่มีลักษณะเป็นความลับ นอกจากนี้ ยังครอบคลุมไปถึงทหารและตำรวจถ้าได้มีการกำหนดไว้ในกฎหมายหรือกฎข้อบังคับระหว่างประเทศ

(2) การคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว ลูกจ้างในภาครัฐจะต้องได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอต่อการเลือกปฏิบัติในเรื่องที่เกี่ยวกับการว่าจ้างที่เป็นปรักษ์ต่อการรวมตัวของลูกจ้าง โดยเฉพาะการกระทำที่มีเงื่อนไขว่าลูกจ้างในภาครัฐนั้นจะต้องไม่ร่วมเป็นสมาชิกหรือสละการเป็นสมาชิกภาพขององค์การลูกจ้างภาครัฐ หรือการเลิกจ้างหรือกระทำการอันไม่เป็นธรรมต่อลูกจ้างภาครัฐอันเนื่องจากการเป็นสมาชิกหรือเข้าร่วมในกิจกรรมปกติขององค์การลูกจ้างภาครัฐ เหล่านี้ จะกระทำมิได้ เนื่องจากอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับนี้ได้กำหนดไว้ชัดเจนให้องค์การลูกจ้างภาครัฐต้องเป็นอิสระเด็ดขาดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ และได้รับการคุ้มครองอย่างพอเพียงต่อการกระทำใด ๆ อันเป็นการแทรกแซงต่อการจัดตั้ง การดำเนินงาน หรือการบริหารงานจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น การกระทำใด ๆ อันเป็นการส่งเสริมการจัดตั้ง องค์การลูกจ้างภาครัฐที่อยู่ภายใต้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการกระทำเพื่อสนับสนุน องค์การลูกจ้างภาครัฐโดยทางการเงินหรือวิธีอื่น ๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์การนั้น ๆ อยู่ภายใต้การควบคุมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่นนี้ถือเป็นการกระทำที่แทรกแซงต่อการจัดตั้ง การดำเนินงาน หรือการบริหารงานจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(3) สิ่งอำนวยความสะดวกที่จัดให้แก่องค์การลูกจ้างภาครัฐ อนุสัญญา กำหนดให้จัดสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้แทนขององค์การลูกจ้างภาครัฐที่ได้รับการยอมรับแล้ว ตามความเหมาะสมเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพทั้งในและนอกเวลาทำงาน โดยการให้สิ่งอำนวยความสะดวกจะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพทั้งทางด้านบริหาร หรือบริการของหน่วยงานนั้น ทั้งนี้ ลักษณะและขอบเขตของสิ่งอำนวยความสะดวกจะต้องเหมาะสมกับสภาพของประเทศและควรได้รับการกำหนดขึ้นเท่าที่จำเป็นเพื่อการกระตุ้นและส่งเสริมการพัฒนา และการใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ของกลไกเพื่อเจรจาเรื่องเงื่อนไขและสภาพการจ้าง ระหว่างหน่วยงานของรัฐ หรือวิธีอื่น ๆ ที่จะอนุมัติให้ผู้แทนลูกจ้างภาครัฐเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดเรื่องเหล่านี้

จากการศึกษาอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 151 นี้จะพบว่า ได้กำหนดให้มีการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกันและกระบวนการในการกำหนดสภาพการจ้างในหน่วยงานของรัฐในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศมาเป็นเวลานานแล้ว โดยได้เน้นให้อิสระแก่ลูกจ้างของรัฐในการรวมกลุ่มโดยปราศจากการแทรกแซง ไม่ว่าจะเป็นการแทรกแซงในเรื่องของการจัดตั้ง การดำเนินการ หรือการบริหารงาน ทำให้ลูกจ้างของรัฐมีสิทธิและเสรีภาพที่จะมีการรวมกลุ่มกันได้อย่างแท้จริง

3.2 การรวมกลุ่มของข้าราชการในต่างประเทศ

ในหลายประเทศซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้ข้าราชการมีสิทธิในการรวมกลุ่มได้ เช่นประเทศมาเลเซีย ประเทศญี่ปุ่น ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศออสเตรเลียและประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น ได้กำหนดให้ข้าราชการของประเทศเหล่านี้มีการรวมกลุ่มกันในลักษณะที่แตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นในลักษณะของสหภาพ หรือสมาคม ทั้งนี้ ในหลายประเทศได้มีการกำหนดให้ข้าราชการมีสิทธิในการรวมกลุ่มได้เนื่องจากเป็นสิทธิที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากข้าราชการเป็นประชาชนคนหนึ่งในประเทศและเป็นผู้ที่ถูกจ้างให้ทำงานเช่นเดียวกับลูกจ้างในภาคเอกชน ดังนั้นจึงต้องได้รับการคุ้มครองภายใต้รัฐธรรมนูญเช่นกัน⁶ แต่อย่างไรก็ตาม การรวมกลุ่มของข้าราชการจะถูกจำกัดเงื่อนไขในการรวมกลุ่มไว้ให้แตกต่างจากการรวมกลุ่มของลูกจ้างในภาคเอกชน ซึ่งความแตกต่างระหว่างการเจรจาต่อรองของลูกจ้างในภาคเอกชน และของข้าราชการก็คือข้าราชการนั้นจะไม่มีสิทธิในการนัดหยุดงาน ซึ่งเกิดจากความต้องการคุ้มครองความปลอดภัยและอาชีวอนามัยของประชาชน และอีกทั้งในทฤษฎีของอำนาจอธิปไตยนั้น การนัดหยุดงานของข้าราชการ ถือเป็นกรกระทำที่ขัดแย้งกับผู้ที่มีอำนาจสูงสุดของประเทศ⁷

อย่างไรก็ตามแม้กฎหมายแต่ละประเทศได้กำหนดให้ข้าราชการมีสิทธิในการรวมกลุ่มได้ แต่หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการรวมกลุ่มของแต่ละประเทศก็มีความแตกต่างกันไป ดังนั้นเพื่อให้การศึกษาเป็นไปโดยได้รับประโยชน์สูงสุด วิทยานิพนธ์นี้จึงเลือกศึกษาลักษณะการรวมกลุ่มของประเทศมาเลเซียและประเทศฟิลิปปินส์เพียงสองประเทศ เนื่องจากทั้งสองประเทศนี้มีลักษณะสภาพเศรษฐกิจและสังคมใกล้เคียงกับประเทศไทย อีกทั้ง ประเทศมาเลเซียเป็นประเทศที่มีระบบกษัตริย์เช่นเดียวกับประเทศไทย จึงสะดวกในการศึกษาเปรียบเทียบและนำมาเป็นแนวทางในการปรับใช้กับประเทศไทยอย่างเหมาะสมต่อไป

3.2.1 การรวมกลุ่มของข้าราชการในประเทศมาเลเซีย

หลังจากที่ประเทศมาเลเซียได้รับเอกราชในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2500 รัฐบาลมาเลเซียได้แถลงนโยบายให้การสนับสนุนการจัดตั้งสหภาพแรงงานที่เข้มแข็งและไร้การแทรกแซงซึ่งก่อให้เกิดกรมแรงงานสัมพันธ์ (Department of Labour and Industrial Relations) ขึ้นมาใหม่เพื่อทำหน้าที่แทน Trade Union Advisor's Department และในปี พ.ศ. 2502 ได้มีการตรา

⁶Cihon P.J. and Castagnera J.O., *Employment & Labor Law*, 6th ed. (Mason: Thomson South-Western, 2008), p. 591.

⁷Bennett-Alexander D.D. and Pincus L.B., *Employment Law for Business*, 2nd ed. (Boston: Irwin McGraw-Hill, 1998), pp.154-155.

กฎหมายสหภาพแรงงาน (Trade Union Act 1959) เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ รูปแบบการจัดทะเบียนตลอดจนเงื่อนไขในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน⁸

ในปี พ.ศ. 2551 ประเทศมาเลเซียมีสหภาพแรงงานทั้งหมด 659 แห่ง และมีสมาชิกของสหภาพแรงงานทั้งหมดรวม 805,570 คน โดยจำนวนนี้ เป็นสหภาพของข้าราชการทั้งหมด 224 สหภาพ ซึ่งสหภาพของข้าราชการนี้⁹ ได้แก่ สหภาพของผู้ประกอบอาชีพครู (The National Union of Teaching Profession) สหภาพของผู้ประกอบอาชีพพยาบาล (The Malayan Nurses Union) และสหภาพของผู้ประกอบอาชีพให้บริการทางด้านเทคนิค (The Malayan Technical Services Union) เป็นต้น ทั้งนี้ พระราชบัญญัติสหภาพแรงงาน ค.ศ. 1959 (Trade Union Act 1959) ได้กำหนดให้ข้าราชการสามารถก่อตั้งสหภาพโดยสมาชิกต้องอยู่ในหน่วยงานเดียวกันเท่านั้น เนื่องจากหน่วยงานภาครัฐแต่ละหน่วยงานมีขนาดใหญ่และปัญหาส่วนมากจะเป็นเรื่องเฉพาะด้าน ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ สมาชิกของแต่ละสหภาพจึงต้องอยู่ในหน่วยงานเดียวกัน¹⁰

ตารางที่ 19 จำนวนสมาชิกและสหภาพแรงงานในประเทศมาเลเซีย

ปี	จำนวนสหภาพ	จำนวนสมาชิก(คน)
2545	581	807,260
2546	609	789,163
2547	611	783,108
2548	621	761,160
2549	631	801,585
2550	642	803,212
ตุลาคม 2551	659	805,570

ที่มา : The official website of Department of Trade Union Affairs, Ministry of Human Resources (<http://jheks.mohr.gov.my/webenglish/indexBI.html>)

⁸Schregle J., *Negotiating Development: Labour Relations in Southern Asia* (Switzerland: International Labour Organization, 1982), pp. 29-30.

⁹The official website of Department of Trade Union Affairs, Ministry of Human Resources: <http://jheks.mohr.gov.my/webenglish/indexBI.html> (5 March 2009).

¹⁰Maimunah Aminuddin, *Malaysian Industrial Relations & Employment Law*, 6th ed. (Malaysia: McGraw Hill, 2007), pp. 109, 123.

ตารางที่ 20 จำนวนสหภาพแรงงานจำแนกตามประเภทของหน่วยงานในประเทศมาเลเซีย ปีพ.ศ.
2545 - 2551

ประเภทหน่วยงาน	2545	2546	2547	2548	2549	2551
เอกชน	373	380	380	390	396	421
รัฐบาล	128	127	130	127	130	132
เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น	80	88	87	91	92	92
นายจ้าง	14	14	14	13	13	14
รวม	595	609	611	621	631	659

ที่มา : The official website of Department of Trade Union Affairs, Ministry of Human Resources
(<http://jheks.mohr.gov.my/webenglish/Statistics.htm>)

ตารางที่ 21 จำนวนสหภาพแรงงานจำแนกตามประเภทของงานในประเทศมาเลเซีย ปีพ.ศ.
2545- 2551

ประเภทของงาน	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551
เกษตรกรรมและการ ประมง	48	55	54	54	55	55	58
เหมืองแร่และการขุด เจาะ	2	2	1	1	1	1	1
อุตสาหกรรมการผลิต	149	145	144	146	150	154	159
ไฟฟ้า ประปาและแก๊ส	28	39	39	39	39	40	40
งานก่อสร้าง	11	11	11	11	11	11	11
พาณิชยกรรม	12	18	18	18	19	21	24
การคมนาคมและการ โทรคมนาคม	53	58	61	61	61	62	63
งานบริการ	278	281	283	291	295	298	303
รวม	581	609	611	621	631	642	659

ที่มา : The official website of Department of Trade Union Affairs, Ministry of Human Resources
(<http://jheks.mohr.gov.my/webenglish/Statistics.htm>)

ปัจจุบันพบว่าจำนวนสมาชิกของสหภาพข้าราชการมีอัตราที่เพิ่มขึ้นเหมือนกับในอดีต เนื่องจากอัตราส่วนจำนวนของข้าราชการได้ลดลงจากการที่หน่วยงานใหญ่หลายหน่วยงานในสวนราชการได้เริ่มมีการออกนอกระบบและกลายเป็นหน่วยงานภาคเอกชนมากขึ้น¹¹

3.2.1.1 แนวคิดในการรวมกลุ่มของข้าราชการ

การรวมกลุ่มข้าราชการในประเทศมาเลเซียนั้นเกิดขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้¹²

- (1) เพื่อเพิ่มความอูตสาหะ สิทธิประโยชน์ทางด้านสังคม และความรู้ความสามารถแก่สมาชิกของสหภาพ
- (2) เพื่อให้สมาชิกของสหภาพได้รับความเป็นธรรมในเรื่องความปลอดภัยในการทำงาน กำหนดเวลาทำงาน และสภาพการจ้างงาน
- (3) เพื่อให้เพิ่มสวัสดิการทั้งทางด้านสังคมและการศึกษาของข้าราชการ
- (4) เพื่อเพิ่มบทบาทปฏิบัติที่คุ้มครองสิทธิประโยชน์ของข้าราชการโดยเฉพาะในเรื่องของการแรงงานสัมพันธ์

กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของประเทศมาเลเซียไม่จำกัดสิทธิข้าราชการในการรวมกลุ่มกัน แต่สหภาพข้าราชการก็มีขอบเขตการใช้สิทธิในการแรงงานสัมพันธ์ที่แตกต่างจากสหภาพลูกจ้างในภาคเอกชน คือ สหภาพข้าราชการจะไม่สามารถเข้าร่วมการเจรจาต่อรองเกี่ยวกับเรื่องค่าจ้าง สภาพการจ้างและสวัสดิการของข้าราชการได้¹³ ดังนั้น ในเรื่องของค่าจ้างและสวัสดิการต่างๆจะเป็นประเด็นที่มีการปรึกษารือระดับประเทศ โดยรัฐบาลจะปรึกษารือกับสภาองค์การลูกจ้างของข้าราชการ (The Congress of Unions of Employees in the Public and Civil Service, CUEPACS) เพื่อกำหนดค่าตอบแทนและสวัสดิการให้แก่ข้าราชการโดยไม่ต้องผ่านความตกลงกับข้าราชการ

สภาองค์การลูกจ้างของข้าราชการ (CUEPACS) เป็นสภาองค์การแรงงานของข้าราชการโดยเฉพาะแยกต่างหากจาก Malaysian Trades Union Congress ซึ่งสภาองค์การลูกจ้างของข้าราชการ ก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2502 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มและปรับปรุงการ

¹¹Ibid., p. 123.

¹²Ibid., p. 105.

¹³ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล, "การแรงงานในประเทศฟิลิปปินส์และมาเลเซีย," ใน หนังสืออนุสรณ์ คณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ 1 (กรุงเทพฯ: บริษัท บพิตรการพิมพ์ จำกัด, 2523), หน้า 173.

ทำงานของสหภาพแรงงานในกลุ่ม ปกป้องผลประโยชน์ของสมาชิกและสหภาพแรงงานในกลุ่ม พยายามที่จะปรับปรุงสภาพการทำงานสำหรับสมาชิกของสหภาพแรงงานในกลุ่มและเพิ่ม บทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิประโยชน์ของข้าราชการโดยเฉพาะในเรื่องของการแรงงานสัมพันธ์ สำหรับสหภาพซึ่งเป็นสมาชิกในกลุ่ม¹⁴ ทั้งนี้ ระบบ CUEPACS กำลังจะถูกยกเลิกไปในอีกไม่ช้า ดังนั้น ระบบดังกล่าวอาจมีการเปลี่ยนแปลงไปในรูปแบบอื่นในอนาคต¹⁵

อย่างไรก็ตาม ข้าราชการบางประเภทถูกจำกัดสิทธิในการรวมกลุ่มก่อตั้ง สหภาพโดยเด็ดขาด ได้แก่ ข้าราชการตำรวจ เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ ข้าราชการทหารและข้าราชการที่ ทำงานเกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศ โดยสิทธิของข้าราชการ เหล่านี้ได้ถูกจำกัดเพื่อประโยชน์ต่อความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศ เนื่องจากหากให้ สิทธิข้าราชการเหล่านี้ในการรวมกลุ่มได้แล้ว หากการเรียกร้องไม่สำเร็จอาจนำไปสู่การนัดหยุด งานของข้าราชการเหล่านี้ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศได้ในที่สุด¹⁶

3.2.1.2 กฎหมายเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของข้าราชการ

กฎหมายในประเทศมาเลเซียที่เกี่ยวข้องกับการรวมกลุ่มของข้าราชการได้ บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งประเทศมาเลเซีย ค.ศ. 1957 และพระราชบัญญัติอีก 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ค.ศ. 1967 (Industrial Relations Act 1967) และพระราชบัญญัติ สหภาพแรงงาน ค.ศ. 1959 (Trade Unions Act 1959)

ในรัฐธรรมนูญแห่งประเทศมาเลเซีย ค.ศ. 1957 ได้บัญญัติเรื่องการ รวมกลุ่มไว้ในส่วนที่ 2 ของรัฐธรรมนูญ เรื่องสิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental Liberties) โดยใน มาตรา 10 (1c) ได้บัญญัติให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะก่อตั้งสมาคม¹⁷ ทั้งนี้ในมาตรา 10 (2c) บัญญัติให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายจำกัดสิทธิในการสมาคมตาม (1c) ได้หากมีความจำเป็น หรือเพื่อประโยชน์ต่อความมั่นคงและศีลธรรมอันดีของรัฐ¹⁸ และนอกจากนี้ฝ่ายนิติบัญญัติยัง

¹⁴Maimunah Aminuddin, *Malaysian Industrial Relations & Employment Law*, p. 135.

¹⁵Ibid., p. 123.

¹⁶Ibid., p. 109.

¹⁷Article 10 (1c), All citizens have the right to form associations.

¹⁸Article 10 (2c), Parliament may by law impose on the right conferred by paragraph (c) of Clause (1), such restrictions as it deems necessary or expedient in the interest of the security of the Federation or any part thereof, public order or morality.

สามารถบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแรงงานและการศึกษาเพื่อจำกัดสิทธิในการสมาคมได้อีกด้วย¹⁹

พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ค.ศ. 1967 กำหนดความหมายของคำว่า นายจ้าง (employer) ไว้ว่าหมายถึง บุคคลหรือนิติบุคคลใดที่จ้างงานภายใต้สัญญาจ้างแรงงาน ซึ่งรวมถึงรัฐบาลและเจ้าพนักงานของรัฐ เว้นแต่ได้กำหนดยกเว้นไว้เป็นอย่างอื่นภายใต้พระราชบัญญัตินี้²⁰ จึงสรุปได้ว่า ลูกจ้างที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้ รวมไปถึงข้าราชการซึ่งถูกจ้างงานโดยรัฐ ทำให้ข้าราชการนั้นสามารถรวมกลุ่มได้ตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ฉบับนี้

พระราชบัญญัติสหภาพแรงงาน ค.ศ. 1959 กำหนดประเภทของข้าราชการที่ไม่สามารถก่อตั้งสหภาพได้ในส่วนที่ 5 ข้อ 27 ดังต่อไปนี้²¹

- (1) ข้าราชการตำรวจ
- (2) เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์
- (3) ข้าราชการทหาร

¹⁹Article 10(3), Restrictions on the right to form associations conferred by paragraph (c) of Clause (1) may also be imposed by any law relating to labour or education.

²⁰"employer" means any person or body of persons, whether corporate or unincorporated, who employs a workman under a contract of employment, and includes the Government and any statutory authority, unless otherwise expressly stated in this Act.

²¹Article 27(2), The Yang di-Pertuan Agong may by notification in the *Gazette* exempt from the provisions of subsection (1), either wholly or subject to such conditions as may be specified in such notification, any public officers or any category, class or description of public officers other than-

- (a) members of the Royal Malaysian Police;
- (b) members of any prison service;
- (c) members of the Armed Forces;
- (d) public officers engaged in a confidential or security capacity;
- (e) public officers who are prohibited under any written law from forming or being members of a trade union; and
- (f) public officers holding any post in the Managerial and Professional Group, except such public officers, or such class, category or description of public officers in such Group, as are excluded from the operation of this paragraph by a direction in writing issued by the Chief Secretary to the Government.

(4) เจ้าหน้าที่รัฐที่มีหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับความลับ หรือความมั่นคงของประเทศ

(5) เจ้าหน้าที่รัฐที่ได้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายที่เกี่ยวกับการรวมกลุ่มหรือการก่อตั้งสหภาพ

(6) เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งในกลุ่มการจัดการดูแลและวิชาชีพ ยกเว้นเจ้าหน้าที่รัฐที่ลักษณะของงานนั้นแตกต่างหากจากงานที่ทำ ทั้งนี้ ให้ได้รับอนุญาตจากเลขาธิการของรัฐบาล

3.2.1.3 หลักเกณฑ์ในการรวมกลุ่มของข้าราชการ

สหภาพแรงงานในประเทศมาเลเซียแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้

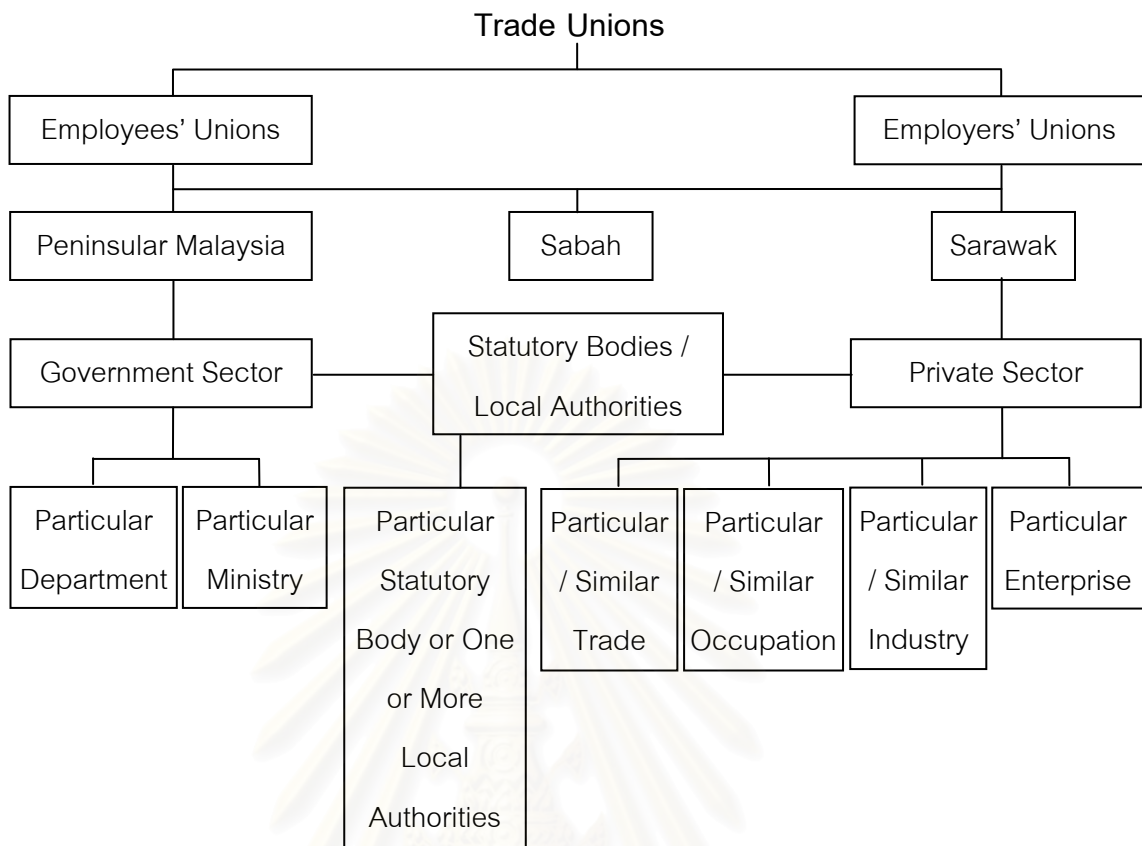
- (1) สหภาพแรงงานข้าราชการ
- (2) สหภาพแรงงานลูกจ้างเอกชน
- (3) สหภาพแรงงานนายจ้าง

โดยรูปแบบโครงสร้างการรวมตัวของสหภาพแรงงานระดับชาติส่วนใหญ่ นั้นมีโครงสร้างที่คล้ายคลึงกัน โดยจะประกอบไปด้วยคณะกรรมการ (committee) และสมาชิก โดยคณะกรรมการสหภาพแรงงานนั้นรับเลือกจากสมาชิกเพื่อให้ทำหน้าที่จัดการงานของสหภาพ แทนสมาชิก รวบรวมข้อมูลด้านปัญหาต่างๆของสมาชิกและเป็นตัวแทนเพื่อส่งเรื่องราวร้องทุกข์ต่างๆขึ้นไปเจรจาต่อรอง หากสหภาพมีสมาชิกมากพอแล้ว กลุ่มของสมาชิกในภูมิภาคเดียวกันจะจัดตั้งสาขาขึ้นและเลือกคณะกรรมการเพื่อจัดการงานในสาขาต่างๆก็ได้²²

นอกจากกฎหมายจะกำหนดเรื่องสหภาพแรงงานเอาไว้แล้ว ประเทศมาเลเซียยังได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งสหพันธ์แรงงานไว้อีกด้วย โดยในส่วนของ 12 ของพระราชบัญญัติสหภาพแรงงานได้กำหนดให้สหภาพแรงงานที่ประกอบกิจการเดียวกันตั้งแต่ 2 สหภาพขึ้นไปสามารถรวมตัวเป็นสหพันธ์แรงงานได้²³

²²Maimunah Aminuddin, Malaysian Industrial Relations & Employment Law, p. 127.

²³ Malaysia Trade Unions Act, 1959, PART 12, Federation of Trade Unions, Article 72, Formation of federation of trade unions, Two or more registered trade unions in Malaysia whose members are employed in a similar trade, occupation or industry may form or create a federation of trade unions if the consent of the members of each of the registered trade unions wishing to form or create a federation has been obtained by a majority of votes taken at a general meeting or a meeting of delegates, as the case may be, after service on the Director General

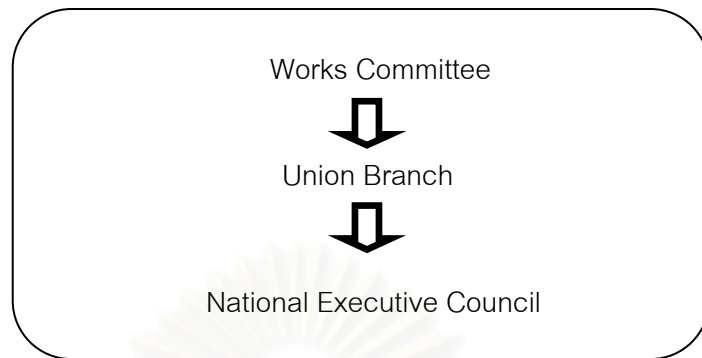


ภาพที่ 3 ประเภทของสหภาพแรงงานที่มีอยู่ในปัจจุบันของประเทศมาเลเซีย

ในสหภาพแรงงานระดับชาติจะมีคณะกรรมการเป็นคณะกรรมการพิเศษ (executive council) ซึ่งรับเลือกจากสมาชิกที่เข้าร่วมการประชุมระดับชาติของกลุ่มผู้แทน ทั้งนี้ จำนวนของคณะกรรมการพิเศษนั้นจะมากหรือน้อยจะขึ้นอยู่กับโครงสร้างของสหภาพนั้นๆ เช่น ในสหภาพแรงงานลูกจ้างที่ทำงานธนาคาร (The National Union of Bank Employees) จะมีคณะกรรมการพิเศษเป็นเจ้าหน้าที่จำนวน 8 คนและตัวแทนจากแต่ละสาขา สาขาละ 2 คนซึ่งก็คือผู้ที่ดำรงตำแหน่งประธานและเลขานุการของสาขาแต่ละสาขานั้นเอง ส่วนในสหภาพลูกจ้างที่ทำงานด้านการคมนาคม (The Transport Workers Union) ก็มีระบบที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งมีคณะกรรมการพิเศษเป็นเจ้าหน้าที่และตัวแทนจากทั้ง 6 สาขา เป็นต้น ทั้งนี้โครงสร้างของสหภาพแรงงานระดับชาติจะเป็นไปตามแผนผังข้างล่างนี้²⁴

and all members of the union, not less than fourteen days prior to such meeting, of notice of the proposed resolution to participate in the federation.

²⁴Maimunah Aminuddin, *Malaysian Industrial Relations & Employment Law*, pp. 127-128.



รูปที่ 4 โครงสร้างของสหภาพแรงงานระดับชาติ

3.2.1.4 วิธีการในการรวมกลุ่มของข้าราชการ

สำหรับวิธีการการก่อตั้งสหภาพแรงงานนั้น กำหนดให้ข้าราชการที่มีความประสงค์จะตั้งสหภาพการแรงงานจะต้องยื่นขอจดทะเบียนจัดตั้งสหภาพต่ออธิบดีภายใน 1 เดือน และสามารถยื่นต่ออธิบดีเพื่อขอขยายออกไปได้ไม่เกิน 6 เดือน คำยื่นขอจดทะเบียนจัดตั้งสหภาพการแรงงานจะต้องลงนามโดยสมาชิกอย่างน้อย 7 คน ซึ่งแบบคำขอจัดตั้งจะต้องยื่นมาพร้อมกับค่าธรรมเนียมและสำเนาของกฎหรือข้อบังคับของสหภาพ ในคำขอจดทะเบียนจัดตั้งสหภาพการแรงงานจะต้องระบุชื่อและที่อยู่ของสหภาพ ชื่อ ที่อยู่และอาชีพของสมาชิกที่ยื่นขอจัดตั้ง และชื่ออายุ ที่อยู่และอาชีพของเจ้าหน้าที่สหภาพ ซึ่งกรมสหภาพแรงงาน (Department of Trade Union) อาจกำหนดให้ต้องยื่นข้อมูลอื่นๆ เช่น สำเนารายงานการประชุมการจัดตั้งของข้าราชการที่ประสงค์จะจัดตั้งสหภาพ ก็ได้

การจดทะเบียนโดยอธิบดีสหภาพแรงงานจะไม่ได้มีผลทันที หากแต่อธิบดีจะต้องปฏิเสธการจดทะเบียนในกรณีที่พบว่า

- วัตถุประสงค์ข้อใดๆ ของสหภาพไม่ถูกต้องตามกฎหมาย
- ระเบียบข้อบังคับของสหภาพขัดกับพระราชบัญญัติสหภาพแรงงาน
- ชื่อของสหภาพไม่เหมาะสมหรือเหมือนกับสหภาพที่ก่อตั้งอยู่แล้วหรืออาจทำให้เกิดความเข้าใจผิดได้
- มีแนวโน้มว่าสหภาพดังกล่าวจะตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

อธิบดีมีอำนาจอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับการจดทะเบียนสหภาพการแรงงาน โดยมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติสหภาพการแรงงานบัญญัติให้อธิบดีมีอำนาจในการปฏิเสธการจด

ทะเบียนสหภาพแรงงานในบางประเภทกิจการ อาชีพหรืออุตสาหกรรมเป็นการเฉพาะหากพบว่ามีสหภาพแรงงานที่เป็นตัวแทนในกิจการเหล่านั้นอยู่แล้ว และไม่มีควมจำเป็นต้องมีสหภาพแรงงานดังกล่าวอีก อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีสหภาพแห่งชาติอยู่แล้วในอุตสาหกรรมประเภทใดประเภทหนึ่ง อธิบดีก็อาจจะเลือกที่จะอนุญาตให้จดทะเบียนจัดตั้งสหภาพแรงงานภายในสำหรับส่วนนั้นอีกก็ได้ เช่น ในช่วงปลาย พ.ศ. 2547 ลูกจ้างในธนาคาร AmBank ได้รับอนุญาตให้จดทะเบียนสหภาพภายในของพวกเขาเอง ซึ่งแม้ก่อนหน้านี้ลูกจ้างในธนาคาร AmBank จะเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานแห่งชาติในงานประเภทธนาคาร (NUBE) ซึ่งการที่อธิบดียินยอมให้มีการจดทะเบียนแก่สหภาพแรงงานขึ้นใหม่นี้ ได้ถูกคัดค้านอย่างมากจาก NUBE โดยฟ้องร้องต่อศาลให้ยกเลิกคำสั่งอนุญาตจดทะเบียนดังกล่าว แต่ศาลก็ได้พิพากษาให้ยกเลิกการจดทะเบียนแต่อย่างใด

สหภาพแรงงานที่เป็นตัวแทนของกลุ่มลูกจ้างในการค้า อาชีพ หรือ อุตสาหกรรมประเภทเดียวกัน หรือที่เป็นตัวแทนของลูกจ้างในสถานประกอบการเดียวกัน หากได้จดทะเบียนทะเบียนตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไปนั้น อธิบดีมีอำนาจเพิกถอนทะเบียนสหภาพแรงงานที่มีจำนวนสมาชิกน้อยกว่าได้

อธิบดีมีอำนาจที่จะเพิกถอนทะเบียนหรือยกเลิกทะเบียนของสหภาพแรงงานหากพบว่า การจดทะเบียนนั้นกระทำโดยฉ้อโกงหรือเกิดความผิดพลาด มีวัตถุประสงค์ที่ผิดกฎหมาย หรือขัดต่อพระราชบัญญัติสหภาพแรงงาน นอกจากนี้การยกเลิกทะเบียนของสหภาพแรงงานอาจจะเกิดจากกรณีที่ผู้บริหารขาดคุณสมบัติที่กำหนดไว้ตามกฎหมายและกรณีที่กองทุนของสหภาพแรงงานถูกใช้ไปโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือกรณีที่เกิดการยุบเลิกสหภาพแรงงาน

ในปี พ.ศ. 2543-2546 สหภาพแรงงานจำนวน 53 แห่งได้ถูกเพิกถอนทะเบียน ซึ่งครั้งหนึ่งของสหภาพดังกล่าวถูกเพิกถอนเพราะความบกพร่องในหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติสหภาพแรงงานกำหนดเอาไว้ ส่วนสหภาพอื่นๆที่เหลือนั้นได้ถูกยุบเลิกด้วยความสมัครใจของสมาชิก ตัวอย่างกรณีที่ได้รับ ความสนใจจากสาธารณชนที่สุดคือ กรณีที่สหภาพแรงงานของสหภาพแรงงานของลูกจ้างบริษัทการบินที่ถูกเพิกถอนทะเบียนเนื่องจากการกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมาย โดยในปี พ.ศ. 2522 ได้เกิดข้อพิพาทอย่างรุนแรงระหว่างสหภาพแรงงานของลูกจ้างบริษัทการบิน กับระบบการบินของประเทศมาเลเซีย (MAS) ซึ่งพบว่าสหภาพแรงงานของลูกจ้างสายการบินได้สนับสนุนให้สมาชิกของสหภาพเข้าร่วมการนัดหยุดงานโดยผิดกฎหมาย ลูกจ้างจึงปฏิเสธการทำงานล่วงหน้าซึ่งนั่นก็คือการนัดหยุดงานสำหรับงานอุตสาหกรรมการ

คมนาคมแล้ว ดังนั้น การกระทำของสหภาพจึงเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายเป็นเหตุให้ถูกเพิกถอนทะเบียนของสหภาพแรงงานในที่สุด²⁵

3.2.1.5 เงื่อนไขในการรวมกลุ่มของข้าราชการ

กฎหมายสหภาพแรงงานของประเทศมาเลเซีย มิได้ตัดสิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงานของข้าราชการในประเทศมาเลเซีย แต่กระบวนการเจรจาต่อรองเพื่อเรียกร้องเรื่องค่าจ้างและสวัสดิการของสหภาพข้าราชการของประเทศมาเลเซีย จะกระทำมิได้ ทำให้ตั้งแต่ พ.ศ. 2503 เป็นต้นมา ข้าราชการในประเทศมาเลเซียไม่มีอำนาจต่อรองกับรัฐบาลในเรื่องของค่าจ้างและสวัสดิการ เหตุผลที่ทำให้ข้าราชการได้รับการปฏิบัติแตกต่างจากลูกจ้างในภาคเอกชนก็เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศเป็นข้าราชการที่ทำงานให้กับรัฐบาล ดังนั้นหากมีการเปลี่ยนแปลงอัตราค่าจ้างหรือสวัสดิการแล้ว ก็จะมีผลกระทบต่ออัตราค่าจ้างของภาคเอกชนด้วย คือ การขึ้นอัตราเงินเดือนข้าราชการจะมีผลกระทบต่อสภาพการเงินของประเทศทั้งในแง่ของอัตราค่าจ้างของลูกจ้างในภาคเอกชนที่ต้องปรับเพิ่มขึ้นตาม อีกทั้งการเพิ่มของอัตราเงินเดือนข้าราชการจะมีผลทำให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อจ่ายเงินเดือนข้าราชการมากขึ้น ทำให้ท้ายที่สุดแล้ว ประชาชนต้องแบกรับภาระในการเสียภาษีในอัตราที่สูงขึ้นตามมา ดังนั้น จากเหตุผลดังกล่าว ในหลายประเทศจึงมีการแยกสหภาพแรงงานของข้าราชการออกจากสหภาพแรงงานของลูกจ้างเอกชน เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการต่อรองที่แตกต่างกัน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะไม่มีกฎหมายให้อำนาจสหภาพข้าราชการในการเจรจาต่อรองเรื่องค่าจ้างและสวัสดิการ แต่ก็มีการตั้งคณะกรรมการพิเศษขึ้นมาหลายคณะเพื่อทำหน้าที่ในการเจรจาต่อรองเรื่องดังกล่าว เช่น คณะกรรมการค่าจ้าง (Salaries Commissions), Public Services Department, National Joint Councils และ Public Services Tribunal เป็นต้น และนอกจากนี้ กฎหมายยังยกเว้นให้ข้าราชการบางระดับในองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นสามารถเจรจาต่อรองและทำข้อตกลงเกี่ยวกับค่าจ้างและสภาพการจ้างและการทำงานได้²⁶

จะเห็นได้ว่า ระบบการแรงงานสัมพันธ์ในประเทศมาเลเซีย นั้น ได้มีระบบในการกำหนดอัตราค่าจ้างและสวัสดิการแบ่งแยกเป็น 2 ระบบย่อยๆ ดังนี้

²⁵Ibid., pp. 114-116.

²⁶ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล, รัฐวิสาหกิจกับการใช้บังคับกฎหมายแรงงาน (กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2532), หน้า 153.

(1) ระบบทวิภาคี (Bilateral System) ซึ่งนำมาใช้สำหรับลูกจ้างภาคเอกชน โดยการเจรจาต่อรองระหว่างตัวแทนลูกจ้างและนายจ้างโดยตรงตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์

(2) ระบบเอกภาคี (Unilateral System) ซึ่งเป็นระบบที่ใช้กับข้าราชการ คือให้รัฐบาลเป็นผู้กำหนดอัตราค่าจ้างและสวัสดิการเองฝ่ายเดียว โดยไม่ต้องผ่านการตกลงกับข้าราชการ เนื่องจากรัฐบาลเชื่อว่าการเจรจาต่อรองเรื่องค่าจ้างและสิทธิประโยชน์ของข้าราชการนั้นไม่ควรเกิดขึ้นในงานราชการ²⁷

ส่วนสิทธิในการนัดหยุดงานนั้น ได้เกิดเหตุการณ์รุนแรงขึ้นระหว่างรัฐบาลและสหภาพแรงงานในปี พ.ศ. 2522 คือการนัดหยุดงานของสายการบินประเทศมาเลเซีย เป็นเหตุให้ลูกจ้างในสหพันธ์ลูกจ้างในกิจการการคมนาคมระหว่างประเทศ (International Transport Workers' Federation) ถูกจับกุมตามพระราชบัญญัติความมั่นคงภายในประเทศ (Internal Security Act) ข้อพิพาทดังกล่าวนี้นำมาสู่การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์และพระราชบัญญัติสหภาพแรงงานในปี พ.ศ. 2523 ซึ่งได้แก้ไขโดยให้อำนาจกระทรวงแรงงาน ในการสั่งให้สหภาพแรงงานหยุดการกระทำการของสหภาพชั่วคราวหากพบว่าการกระทำของสหภาพนั้นเป็นการกระทำที่กระทบต่อความมั่นคงภายใน และสามารถลงโทษการใช้เงินทุนของสหภาพไปเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมืองอย่างผิดกฎหมาย สามารถจำกัดการใช้สิทธิการนัดหยุดงานและสามารถเรียกให้สหภาพแรงงานในเครือข่ายต่างประเทศเข้ามาอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล จึงเห็นได้ว่า แนวทางการใช้สิทธิของสหภาพแรงงานได้ถูกจำกัดมากขึ้น²⁸

3.2.2 การรวมกลุ่มของข้าราชการในประเทศฟิลิปปินส์

ประเทศฟิลิปปินส์มีแนวคิดในเรื่องการรวมกลุ่มมาตั้งแต่สมัยที่ประเทศฟิลิปปินส์เป็นอาณานิคมของประเทศสเปนและแนวคิดนี้ยังคงต่อเนื่องไปถึงสมัยที่ตกอยู่ภายใต้การปกครองของสหรัฐอเมริกา²⁹ และหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เมื่อฟิลิปปินส์ได้รับอิสรภาพอย่างสมบูรณ์ในปี พ.ศ. 2489 ได้พยายามจัดตั้งสหภาพแรงงานเพื่อเป็นองค์การกลางที่เข้มแข็งและสามารถเป็นตัวแทนที่แท้จริงของสมาชิก โดยจำนวนของสหภาพแรงงานได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจาก 481 สหภาพ

²⁷ Maimunah Aminuddin, *Malaysian Industrial Relations & Employment Law*, pp. 176-179.

²⁸ Schregle J., *Negotiating Development: Labour Relations in Southern Asia*, p. 32.

²⁹ Ibid., p. 39.

ในปี พ.ศ. 2496 เป็นสหภาพแรงงานกว่า 6,000 สหภาพภายในปี พ.ศ. 2515 ซึ่งสาเหตุหลักที่ทำให้เกิดสหภาพแรงงานนั้นก็เนื่องจากการที่ลูกจ้างมีความต้องการที่จะได้รับค่าจ้างเพิ่มขึ้น³⁰

ในปี พ.ศ. 2550 ประเทศฟิลิปปินส์มีองค์การแรงงานทั้งสิ้น 29,382 แห่ง มีสมาชิกรวมทั้งสิ้น 2,331,743 คน แบ่งออกเป็นองค์การแรงงานภาครัฐ จำนวน 1,544 แห่ง มีสมาชิกรวม 315,211 คน องค์การแรงงานภาคเอกชน 15,314 แห่ง มีสมาชิก 1,568,904 คน และสมาคมลูกจ้างจำนวน 12,470 แห่ง มีสมาชิก 447,628 คน

ตารางที่ 22 องค์การแรงงานและข้อตกลงการเจรจาต่อรองร่วม

องค์การแรงงาน/ข้อตกลงการเจรจาต่อรองร่วม [Labor Organizations / Collective Bargaining Agreements (CBAs)]	จำนวน	จำนวนสมาชิก
องค์การแรงงาน	29,328	2,331,743
ภาครัฐบาล	1,544	315,211
ภาคเอกชน	15,314	1,568,904
ศูนย์แรงงาน (Labor Center)	10	*
สหภาพแรงงาน	2	*
สหพันธ์แรงงาน	128	852,113
เครือข่ายบริษัท	564	151,012
ส่วนท้องถิ่น	7,710	700,231
สหภาพที่เป็นอิสระ	6,900	716,791
สมาคมลูกจ้าง	12,470	447,628
ดำเนินการภายในพื้นที่เดียวกัน	12,448	447,628
ดำเนินการในหลายพื้นที่	22	*
ข้อตกลงการเจรจาต่อรองร่วม (CBA)	1,605	230,135

ที่มา: The BLR's Management Information Plan, BLR actual records (<http://www.blr.dole.gov.ph/>)

³⁰Ibid., p. 40.

3.2.2.1 แนวคิดในการรวมกลุ่มของข้าราชการ

การรวมกลุ่มของข้าราชการมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นกลไกในการส่งเสริมให้เกิดความสามัคคีระหว่างข้าราชการและการจัดการในระดับต่างๆ ซึ่งสอดคล้องกับกระบวนการประชาธิปไตยเรื่องระบบคุณธรรมและยังเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการออกกฎหมายเพื่อปกป้องสวัสดิการของข้าราชการ นอกจากนี้การรวมกลุ่มของข้าราชการยังมีเป้าหมายเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติและการติดตามนโยบายส่งเสริมการเฝ้าระวังการคอร์รัปชัน สร้างการเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงในการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชน และใช้เป็นองค์การทำหน้าที่เจรจาเพื่อพัฒนาเงื่อนไขการจ้างและสภาพการทำงาน จะเห็นได้ว่าสภาพแรงงานเกิดขึ้นเพื่อสนองความต้องการและประโยชน์ของสูงสุดของข้าราชการ³¹

สำหรับแนวทางการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐของฟิลิปปินส์ จะเป็นไปตามคำสั่งของฝ่ายบริหารฉบับที่ 180 (Executive Order 180) ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป

3.2.2.2 กฎหมายเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของข้าราชการ

เดิมกฎหมายของประเทศฟิลิปปินส์จำกัดสิทธิข้าราชการในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน และไม่มีอำนาจในการเจรจาต่อรองเพื่อทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง³² แต่ต่อมาประเทศฟิลิปปินส์ได้มีกฎหมายตราออกมายอมรับการรวมกลุ่มของข้าราชการโดยได้มีการตรากฎหมายที่รองรับการรวมกลุ่มไว้ ซึ่งก็คือ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1987 (The Constitution of the Republic of the Philippines, 1987) ประมวลกฎหมายแรงงานของประเทศฟิลิปปินส์ (The Labor Code of the Philippines, Presidential Decree No.442) และประมวลกฎหมายปกครอง (Administrative Code of the Philippines, 1987)

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1987 ได้รับรองสิทธิในการรวมตัวของข้าราชการไว้ โดยกำหนดให้ข้าราชการมีสิทธิในการรวมตัวกันได้ และสิทธิในการรวมตัวจะต้องไม่ถูกปฏิเสธต่อการรวมตัวของข้าราชการ³³ อีกทั้งยังกำหนดให้ลูกจ้างทั้งในภาครัฐ

³¹ Miranda G.S., *Labor Economics and Labor Legislation* (Quezon City: Interlino Printing, 1979), p. 49.

³²Section1, Rule II, Registration of Unions, Rules and Regulations Implementing in the Labor Code.

³³Article 9B, Section2 (5), The right to self-organization shall not be denied to government employees.

และภาคเอกชนมีสิทธิในการรวมตัวกันจัดตั้งสหภาพ สมาคมหรือกลุ่มทางสังคมโดยมีจุดประสงค์ที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย³⁴ และนอกจากนี้ ยังได้บัญญัติรับรองสิทธิของข้าราชการในการจัดตั้งองค์การการเจรจาต่อรอง รวมทั้งสิทธิในการหยุดงานตามกฎหมาย สิทธิในการรวมตัวกันเป็นสหภาพหรือสมาคม รวมทั้งสิทธิในการออกหรือยกเลิกการเป็นสมาชิกสหภาพหรือสมาคมดังกล่าว³⁵

นอกจากที่กำหนดเรื่องการรวมตัวของข้าราชการไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1987 และ ในประมวลกฎหมายแรงงานของประเทศฟิลิปปินส์ ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของข้าราชการในประเทศฟิลิปปินส์ไว้ว่าลูกจ้างในกิจการที่ก่อตั้งภายใต้ประมวลกฎหมายหุ้นส่วนบริษัทโดยมีรัฐบาลเป็นเจ้าของมีสิทธิในการรวมตัว ก่อตั้งและเจรจาต่อรองกับรัฐบาลได้ แต่สำหรับข้าราชการประเภทอื่นนั้นจะมีเพียงสิทธิในการรวมกลุ่มเท่าที่วัตถุประสงค์นั้นไม่ขัดต่อกฎหมาย³⁶ และยังกำหนดว่าสภาพการจ้างของข้าราชการทั้งหมด รวมไปถึงข้าราชการลูกจ้างในกิจการที่รัฐบาลควบคุมและเป็นเจ้าของ จะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายของ

³⁴Article 3, Section 8, The right of the people, including those employed in the public and private sectors, to form unions, associations, or societies for purposes not contrary to law shall not be abridged.

³⁵Article 13, Section 3. The State shall afford full protection to labor, local and overseas, organized and unorganized, and promote full employment and equality of employment opportunities for all.

It shall guarantee the rights of all workers to self-organization, collective bargaining and negotiations, and peaceful concerted activities, including the right to strike in accordance with law. They shall be entitled to security of tenure, humane conditions of work, and a living wage. They shall also participate in policy and decision-making processes affecting their rights and benefits as may be provided by law.

The state shall promote the principle of shared responsibility between workers and employers and the preferential use of voluntary modes in settling disputes, including conciliation, and shall enforce their mutual compliance therewith to foster industrial peace.

The State shall regulate the relations between workers and employers, recognizing the right of labor to its just share in the fruits of production and the right of enterprises to reasonable returns to investments, and to expansion and growth.

³⁶Article 244, *Right of employees in the public service.* - Employees of government corporations established under the Corporation Code shall have the right to organize and to bargain collectively with their respective employers. All other employees in the civil service shall have the right to form associations for purposes not contrary to law.

ข้าราชการ (Civil Service Law) กฎระเบียบและข้อบังคับของข้าราชการ และเงินเดือนของข้าราชการจะต้องกำหนดโดยรัฐสภา³⁷

ส่วนใน Administrative Code of the Philippines, 1987³⁸ ได้บัญญัติถึงเรื่องสิทธิในการรวมตัวไว้ใน section ที่ 38 บทที่ 6 (Chapter 6) โดยมีสาระสำคัญว่า ข้าราชการและลูกจ้างของรัฐทั้งหมด รวมถึงลูกจ้างในกิจการที่รัฐก่อตั้ง ควบคุมการดำเนินการหรือเป็นเจ้าของ สามารถรวมหรือช่วยเหลือในการจัดตั้งองค์การข้าราชการเป็นของตนเองได้ เพื่อผลักดันและคุ้มครองผลประโยชน์ข้าราชการ และข้าราชการยังสามารถรวมกลุ่มกับเจ้าพนักงานของรัฐ คณะกรรมการจัดการแรงงาน (labor-management committees) และลูกจ้างประเภทอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในการรวมกลุ่มเหมือนกัน³⁹

นอกจากนี้ ในหมวดที่ 5 ของคำสั่งฝ่ายบริหาร ฉบับที่ 180 ยังให้การปกป้องคุ้มครองข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ว่าจะต้องไม่ถูกกีดกันหรือได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมในการจ้างงาน เนื่องจากเหตุผลของการเป็นสมาชิกหรือมีส่วนร่วมในกิจกรรมตามปกติขององค์การแรงงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งจะต้องไม่มีการนำเรื่องการเข้าร่วมหรือการกำหนดให้ต้องลาออกจากการเป็นสมาชิกขององค์การแรงงาน มาเป็นเงื่อนไขในการจ้างงาน อีกทั้งในหมวดที่ 6 ของคำสั่งดังกล่าวยังกำหนดว่า หน่วยงานของรัฐจะต้องไม่เข้าไปขัดขวางการจัดตั้ง และการดำเนินงาน หรือเข้าไปควบคุมการดำเนินงานขององค์การแรงงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

³⁷Article 276, *Government employees*. - The terms and conditions of employment of all government employees, including employees of government-owned and controlled corporations, shall be governed by the Civil Service Law, rules and regulations. Their salaries shall be standardized by the National Assembly as provided for in the New Constitution. However, there shall be no reduction of existing wages, benefits and other terms and conditions of employment being enjoyed by them at the time of the adoption of this Code.

³⁸Chan Robles Virtual Law Library, Available (online) from: <http://www.chanrobles.com/administrativecodeofthephilippinesfulltext.html>.

³⁹Sec. 38. Coverage. - (1) All government employees, including those in government-owned or controlled corporations with original charters, can form, join or assist employees' organizations of their own choosing for the furtherance and protection of their interests. They can also form, in conjunction with appropriate government authorities, labor-management committees, work councils and other forms of workers' participation schemes to achieve the same objectives.

ดังนั้นจึงเห็นได้ชัดเจนว่า ในประเทศฟิลิปปินส์ กฎหมายได้กำหนดให้ข้าราชการมีสิทธิในการรวมกลุ่มกันได้ แต่สำหรับการเจรจาต่อรองนั้น ข้าราชการยังถูกจำกัดสิทธิไม่ให้สามารถกระทำได้

3.2.2.3 หลักเกณฑ์ในการรวมกลุ่มของข้าราชการ

การรวมกลุ่มข้าราชการในประเทศฟิลิปปินส์นั้นมีลักษณะการรวมกลุ่มที่แตกต่างกัน โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่คือ การรวมกลุ่มเป็นองค์การแรงงาน (labour organization) และการรวมกลุ่มเป็นสมาคมของแรงงาน (worker's association)

การรวมกลุ่มเป็นองค์การแรงงาน มีทั้งองค์การแรงงานในภาครัฐและภาคเอกชน โดยแบ่งออกเป็นสหพันธ์แรงงาน (federations) สหภาพแรงงานระดับชาติ (national unions) สหภาพแรงงานอิสระ (independent unions) สหภาพแรงงานท้องถิ่นหรือสาขาของสหภาพแรงงาน (local/chapter unions) และศูนย์สหภาพแรงงาน (trade union centers) ส่วนการรวมกลุ่มเป็นสมาคมของแรงงานมีทั้งในระดับภาคและในระดับหลายภูมิภาครวมกัน

จากการที่รัฐธรรมนูญของฟิลิปปินส์ให้การยอมรับสิทธิของแรงงานในภาครัฐ ฝ่ายบริหารจึงต้องมีคำสั่งประธานาธิบดี หรือคำสั่งฝ่ายบริหารออกมารับรองการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามสิทธิดังกล่าว โดยในปี ค.ศ. 1987 ได้มีคำสั่งฝ่ายบริหารฉบับที่ 180 (Executive Order 180) ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

(1) ประเภทของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ที่อยู่ภายใต้การบังคับใช้

ในหมวดที่ 1 ของคำสั่งฝ่ายบริหาร ฉบับที่ 180 ระบุว่า คำสั่งนี้มีผลใช้บังคับ (coverage) กับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนที่ถือเป็น "Government Employees" โดยใน Section 2 ของคำสั่งฝ่ายบริหาร ฉบับที่ 180 ที่ระบุว่า "เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนสามารถจัดตั้ง เข้าร่วม หรือช่วยเหลือองค์การของเจ้าหน้าที่เพื่อปกป้องสิทธิประโยชน์ของตนเองได้ โดยในการจัดตั้งองค์การของเจ้าหน้าที่นั้น อาจจะเป็นการร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐ เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการร่วมของฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ของรัฐ สภาแรงงาน หรือรูปแบบการรวมตัวแบบอื่นๆ แต่มีวัตถุประสงค์อย่างเดียวกันก็ได้"

(2) ประเภทของข้าราชการที่ไม่อยู่ภายใต้การบังคับใช้ตามคำสั่งนี้

ในหมวด 3 ของคำสั่งฝ่ายบริหาร ฉบับที่ 180 ระบุว่า ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ระดับสูง (high level employees) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายหรือมีบทบาททางการบริหารหรือรับผิดชอบงานที่ต้องถือเป็นความลับหรือความมั่นคงของทางราชการ จะไม่สามารถรวมกลุ่มร่วมกับเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติได้ (rank and file government employees)

นอกจากนี้ในหมวด 4 ยังระบุไว้ชัดเจนว่า ข้าราชการทหาร ตำรวจทุก ระดับชั้นยศ พนักงานดับเพลิง และเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ จะไม่มีสิทธิในการรวมกลุ่มเป็นองค์การ แรงงาน⁴⁰

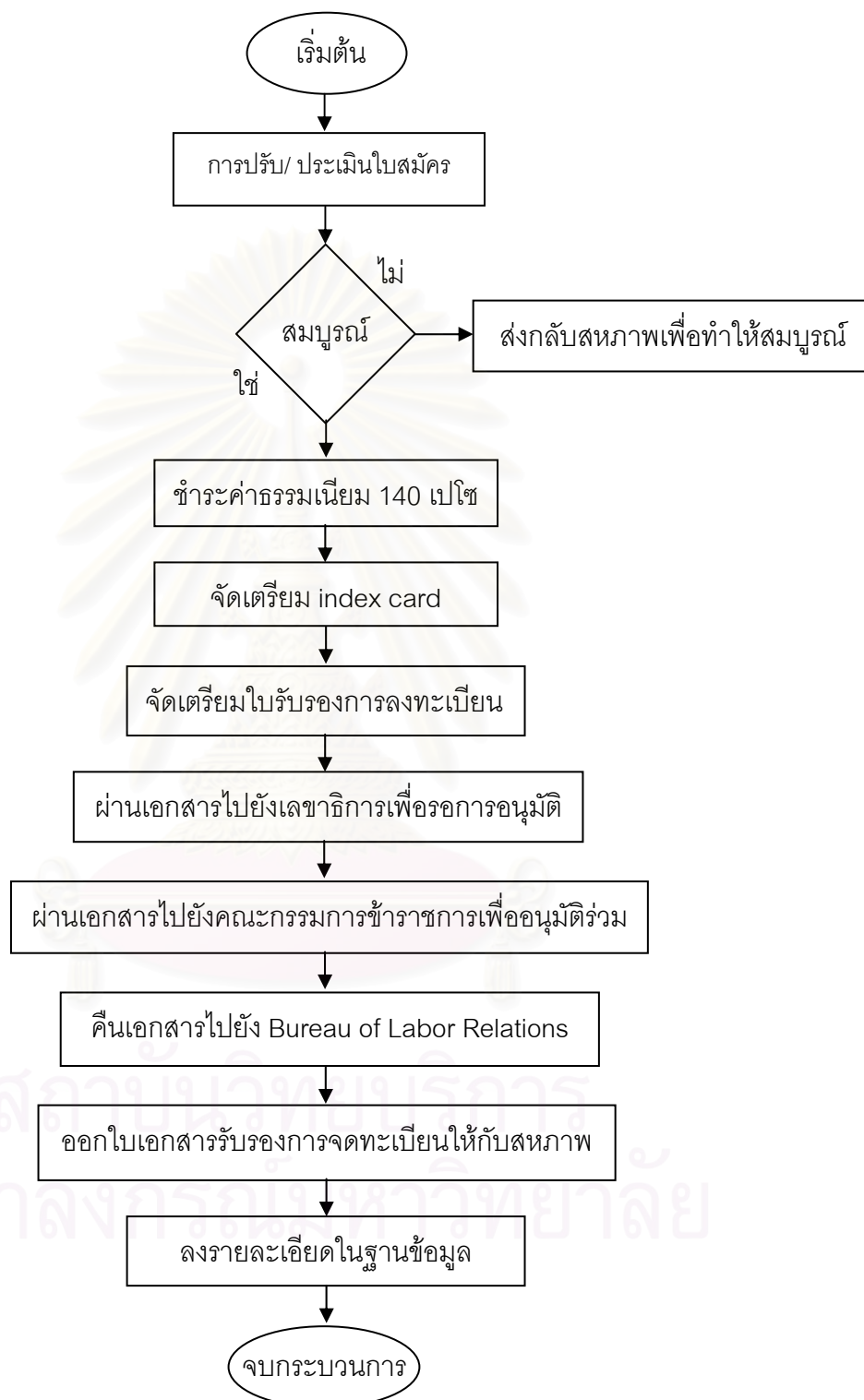
3.2.2.4 วิธีการในการรวมกลุ่มของข้าราชการ

การจดทะเบียนสหภาพแรงงานข้าราชการได้กำหนดไว้ในหมวด 7 ของ คำสั่งฝ่ายบริหารที่ ฉบับที่ 18 ว่าสหภาพแรงงานของข้าราชการจะต้องไปจดทะเบียนกับ คณะกรรมการข้าราชการ (Civil Service Commission) และกรมแรงงาน (Department of Labor and Employment) โดยจะต้องส่งใบขอจดทะเบียนไปยังสำนักงานแรงงานสัมพันธ์ของกรม แรงงาน หรือสำนักงานของกรมในส่วนภูมิภาค

เมื่อหน่วยงานที่รับผิดชอบได้รับเอกสารยื่นขอจดทะเบียนแล้ว จะพิจารณา ไปตามข้อกำหนดของประมวลกฎหมายแรงงาน และหลังจากพิจารณาแล้วก็จะออกใบรับรอง สหภาพ (Certificate of Registration) ให้องค์กรที่ยื่นขอจดทะเบียนเป็นตัวแทนของเจ้าหน้าที่และ เป็นตัวแทนในการปกป้องผลประโยชน์ โดยใบรับรองการลงทะเบียนนี้จะต้องได้รับความเห็นชอบ จากประธานคณะกรรมการข้าราชการ (Chairman of the Civil Service Commission) และ ปลัดกระทรวงแรงงานและการจ้างงาน (Secretary of Labor and Employment) ด้วย โดยในทาง ปฏิบัติแล้วในหนึ่งหน่วยงานจะกำหนดให้มีองค์กรที่เป็นตัวแทนของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติเพียง หนึ่งองค์กร ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของเจ้าหน้าที่ทั้งหมด

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴⁰Lectures of Labor Arbitrator Aldas, Available (online) from: <http://www.scribd.com/doc/44505064/Labor-Relations-Law-Midterm-Reviewer>.



ภาพที่ 5 แผนภาพแสดงกระบวนการจดทะเบียนสหภาพแรงงานข้าราชการ
 ที่มา : Republic of the Philippines, Bureau of Labor Relations (<http://www.blr.dole.gov.ph/>)

ในกรณีที่มีสหภาพจำนวน 2 แห่งหรือมากกว่า 2 แห่งในหน่วยงานที่อ้าง การสนับสนุนของข้าราชการ ตัวแทนสหภาพที่จดทะเบียนสามารถยื่นต่อสำนักงานแรงงานสัมพันธ์ ให้ดำเนินการจัดการเลือกตั้งเพื่อเป็นตัวแทนของข้าราชการในหน่วยงานนั้น สหภาพที่ชนะการเลือกตั้งจะได้เป็นตัวแทนของข้าราชการและยื่นขอการรับรองต่อไป โดยสหภาพในระดับภูมิภาค ภายในหน่วยงานเดียวกันอาจจะรวมกับสหภาพในภูมิภาคอื่น เพื่อจัดตั้งเป็นสหภาพแรงงาน แห่งชาติ และนำไปสู่หลักเกณฑ์ในการขอรับรองสหภาพ

สถานภาพการรับรองจะมีระยะเวลา 1 ปีหลังจากได้รับการรับรอง หาก สหภาพไม่ได้รับการสนับสนุนจากข้าราชการหรือไม่สามารถจัดทำ Collective Negotiation Agreement (CNA) กับฝ่ายบริหารได้ ในกรณีหลังนี้ คณะกรรมการข้าราชการจะพิจารณาจาก รายงานที่สหภาพยื่นต่อฝ่ายบริหาร อย่างไรก็ตามการไม่สามารถเจรจากับฝ่ายบริหารไม่ถือว่าเป็น ความผิดของสหภาพ และจะไม่ยุติกรรมหากไปยกเลิกการรับรอง ในกรณีนี้ คำสั่งฝ่ายบริหาร ฉบับ ที่ 180 กำหนดว่า สหภาพจะต้องยื่นข้อเสนอหรือข้อเรียกร้องเพื่อเจรจาต่อรองกับฝ่ายบริหาร ภายใน 1 ปีนับจากวันที่ได้รับการรับรอง หากไม่มีการยื่นข้อเรียกร้อง สำนักงานแรงงานสัมพันธ์ PRO (Personnel Relations Office) จะแจ้งต่อสหภาพและให้เวลาอีก 1 ปี กรณีที่ยังล้มเหลวไม่ สามารถยื่นข้อเรียกร้องได้อีก ก็จะมีการยกเลิกการรับรองสหภาพ

3.2.2.5 เงื่อนไขในการรวมกลุ่มของข้าราชการ

สิทธิในการเจรจาต่อรองและสภาพการจ้างในภาครัฐกำหนดให้องค์การ ของข้าราชการอาจจะขอเจรจาเกี่ยวกับเงื่อนไขและสภาพการจ้างในภาครัฐหรือการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงเงื่อนไขและสภาพการจ้างกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้นๆได้ หากเรื่องที่จะขอเจรจานั้นไม่ได้กำหนดไว้เป็นกฎหมายเฉพาะ⁴¹

หลังจากได้ถูกรับรองเป็นสหภาพข้าราชการ สหภาพจะดำเนินการเจรจากับฝ่ายบริหารในเรื่องเงื่อนไขการจ้างที่ไม่ได้ระบุไว้ในกฎหมาย เช่น การลาหยุดพักผ่อน งาน สำหรับหญิงมีครรภ์มาตรการเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน การอำนวยความสะดวกให้กับ ผู้พิการ บริการทางการแพทย์ การวางแผนครอบครัวสำหรับผู้หญิงที่แต่งงานแล้ว โครงการสุขภาพ การตรวจร่างกายประจำปี กิจกรรมการพักผ่อน กิจกรรมทางสังคมและกีฬา รวมทั้งสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ

สำหรับเรื่องที่ไม่สามารถจัดการได้ เช่น เงินทุน ได้แก่ การเพิ่มเงินเดือน รด ประจำตำแหน่ง กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ บริการด้านการแพทย์และทันตกรรม การอุดหนุนราคาข้าว

⁴¹ คำสั่งฝ่ายบริหาร ฉบับที่ 180, หมวดที่ 13.

และน้ำตาล ค่าใช้จ่ายในการเดินทางและการเพิ่มผลประโยชน์เมื่อเกษียณอายุทำงาน และเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร เช่น การแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การมอบหมายงานใหม่ การปรับเปลี่ยนการจำแนกตำแหน่ง การทบทวนเรื่องโครงสร้างเงินเดือนและการลงโทษอันเนื่องจากการทำผิดวินัย เมื่อมีข้อสรุปจากการเจรจาระหว่างสหภาพและฝ่ายบริหารต้องมีการดำเนินการปิดประกาศในสถานที่เปิดเผยในหน่วยงานเป็นเวลา 5 วัน ทั้งนี้เพื่อให้ข้าราชการตัดสินใจว่าจะรับรองสหภาพนั้นหรือไม่ ทั้งนี้ที่ข้าราชการให้การรับรอง รายงานดังกล่าวจะต้องส่งไปยังคณะกรรมการข้าราชการเพื่อให้การรับรองพร้อมค่าใช้จ่าย 100 เปโซ และการรับรองนั้นมีระยะเวลา 3 ปี

นอกจากนี้มีการกำหนดให้ข้าราชการมีสิทธิในการประท้วงโดยสงบ โดยการชุมนุมใดๆของข้าราชการจะต้องเป็นไปตามกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการ ซึ่งมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับกิจกรรมและการประท้วงหรือกฎหมายอื่นๆที่ผ่านการเห็นชอบจากรัฐสภา และในช่วง พ.ศ. 2503-2513 ประเทศฟิลิปปินส์ได้ประสบปัญหาอย่างยิ่งจากการที่มีการนัดหยุดงานจำนวนมาก โดยการนัดหยุดงานส่วนใหญ่เป็นการประท้วงของลูกจ้างจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นการประท้วงของโรงงานอุตสาหกรรมใหญ่ๆ หรือเป็นการประท้วงของข้าราชการหรือครู ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศเกิดความพยายามที่จะตรากฎหมายเพื่อต่อต้านการนัดหยุดงานในกิจการบางประเภท เช่น กิจการที่เกี่ยวกับไฟฟ้าและประปา การคมนาคม การธนาคาร เป็นต้น⁴² และเนื่องจากข้าราชการเป็นงานที่มีลักษณะเกี่ยวข้องกับความสะดวกเรียบร้อยของประเทศ ดังนั้นองค์การแรงงานหรือสหภาพข้าราชการไม่มีสิทธิหยุดงานประท้วง แต่คณะกรรมการข้าราชการจะจัดหน่วยงานในการจัดหาสถานที่เพื่อให้องค์การหรือสหภาพประชาสัมพันธ์ข้อมูลต่างๆให้กับข้าราชการโดยทั่วกัน

⁴²Schregle J., *Negotiating Development: Labour Relations in Southern Asia*, p. 40.

บทที่ 4

การรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญในประเทศไทย

4.1 บทบัญญัติทั่วไปเกี่ยวกับการรวมกลุ่มแรงงานในประเทศไทย

ในอดีต ข้าราชการพลเรือนสามัญในประเทศไทยนั้นไม่มีสิทธิในเรื่องการแรงงานสัมพันธ์แต่อย่างใด เนื่องจากการเป็นข้าราชการมีลักษณะไม่เหมือนกับลูกจ้างทั่วไปกล่าวคือข้าราชการนั้นมีรากฐานมาจากข้าของพระมหากษัตริย์ ประกอบกับลักษณะงานของข้าราชการจะเป็นไปในลักษณะของงานเพื่อประโยชน์ต่อรัฐและสาธารณะ ดังนั้น ข้าราชการทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็ข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำรวจ ทหาร หรือครูจึงไม่สามารถที่จะใช้สิทธิในการแรงงานสัมพันธ์ได้

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติให้สิทธิข้าราชการในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับลูกจ้างทั่วไปได้ทราบเท่าที่ไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งการรวมกลุ่มนั้นเป็นหนึ่งในวิธีการใช้สิทธิทางแรงงานสัมพันธ์ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ยังได้มีบทบัญญัติรองรับหลักการของรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้ข้าราชการพลเรือนสามัญมีสิทธิในการรวมกลุ่มได้

จึงเห็นได้ว่าปัจจุบันข้าราชการพลเรือนสามัญในประเทศไทยนั้นมีสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ซึ่งก็หมายถึงว่าข้าราชการพลเรือนสามัญในประเทศไทยได้มีสิทธิในด้านการแรงงานสัมพันธ์เพิ่มขึ้นมาจากเดิมแล้ว แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าข้าราชการพลเรือนสามัญจะมีสิทธิทางการแรงงานสัมพันธ์เช่นเดียวกับลูกจ้างทั่วไปในภาคเอกชน เป็นแต่เพียงการบัญญัติให้สิทธิในการรวมกลุ่มเท่านั้น ดังนั้นข้าราชการพลเรือนสามัญในประเทศไทยจึงมีเพียงสิทธิในการรวมกลุ่มเท่านั้น แต่ยังไม่สิทธิในการเจรจาต่อรองได้ดังเช่นลูกจ้างทั่วไปในภาคเอกชน ประกอบกับลักษณะของข้าราชการพลเรือนสามัญนั้นมีความแตกต่างกับลูกจ้างโดยทั่วไปในภาคเอกชน จึงไม่สามารถนำกฎหมายที่ใช้กับลูกจ้างในภาคเอกชน กล่าวคือพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาใช้กับข้าราชการได้ และได้กำหนดให้สิทธิในการรวมกลุ่มไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยกำหนดให้หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มนั้นเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา แต่อย่างไรก็ตาม ยังไม่ได้มีการบัญญัติพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวขึ้นเพื่อรองรับการรวมกลุ่มของข้าราชการ ทำให้ข้าราชการพลเรือนสามัญนั้นยังไม่สามารถที่จะรวมกลุ่มกันได้อย่างจริงจังในทางปฏิบัติ

4.1.1 การรวมกลุ่มตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีปัญหาทางด้านแรงงานเกิดขึ้น และบางครั้งได้ขยายวงกว้างขวางจากการขัดแย้งกันในระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างมาเป็นความขัดแย้งต่อรัฐบาล และเรียกร้องให้รัฐบาลกระทำในสิ่งที่ต้องการ จึงเห็นความจำเป็นและสมควรที่จะได้กำหนดกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ขึ้นมาใช้ ถึงแม้ว่าจะได้มีประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะการจ้างแรงงานที่ได้กำหนดเอาไว้ถึงความสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างกับนายจ้างเกี่ยวกับการจ้างหรือการทำงาน ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ฯลฯ ขึ้นมาใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2467 แล้วก็ตาม แต่ในกฎหมายฉบับนี้มิได้กำหนดเอาไว้ถึงสิทธิของลูกจ้างในการเรียกร้อง ขั้นตอนในการเจรจาการไกล่เกลี่ยหรืออำนาจต่อรองเมื่อมีข้อพิพาทแรงงานเกิดขึ้น จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ จำเป็นต้องมีการตรากฎหมายแรงงานสัมพันธ์ขึ้นมาใช้โดยเฉพาะ¹

กฎหมายเกี่ยวกับการแรงงานสัมพันธ์ของประเทศไทย เริ่มตั้งแต่พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 ลงวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2501 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 และพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ได้กำหนดขอบเขตการใช้บังคับกับลูกจ้างทั่วไป ยกเว้น ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น กิจการรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์และกิจการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา²

การรวมกลุ่มทางด้านแรงงานเกิดจากการที่ลูกจ้างในอดีตมักจะถูกเอาเปรียบจากนายจ้างในเรื่องต่างๆอยู่เสมอ เช่น เรื่องเกี่ยวกับค่าจ้าง สภาพการทำงาน สวัสดิการ ความปลอดภัยในการทำงาน ฯลฯ จึงทำให้ลูกจ้างเกิดความคิดในการแสวงหาวิถีทางที่จะช่วยเหลือตนเองให้พ้นจากความทุกข์ยากเหล่านั้น และเกิดแนวคิดในการแบ่งปันผลประโยชน์ขึ้น โดยเห็นว่าลูกจ้างก็เป็นผู้ร่วมลงทุนกับฝ่ายนายจ้างโดยการลงทุนด้วยแรงงาน ในขณะที่ฝ่ายนายจ้างลงทุนด้วยทรัพย์ ดังนั้น ลูกจ้างก็ควรจะได้รับแบ่งปันผลประโยชน์และมีฐานะศักดิ์ศรีที่เท่าเทียมกับฝ่ายนายจ้างด้วย จากแนวคิดนี้จึงทำให้เกิดการรวมตัวของฝ่ายลูกจ้างขึ้น เพื่อให้เกิดพลังและการยอมรับนับถือเพื่อเข้าร่วมในการปรึกษาหารือและเจรจาต่อรองกับนายจ้างได้³

พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของนายจ้างและลูกจ้างไว้ในหมวดที่ 5 ถึงหมวดที่ 8 ว่าด้วยเรื่องของคณะกรรมการลูกจ้าง สมาคม

¹สุดาศิริ วดวงศ์, คำอธิบายเกี่ยวกับกฎหมายแรงงานสัมพันธ์, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, 2548), หน้า 5.

²มาตรา 4 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.

³สุดาศิริ วดวงศ์, คำอธิบายเกี่ยวกับกฎหมายแรงงานสัมพันธ์, หน้า 195-196.

นายจ้าง สหภาพแรงงาน สหพันธ์นายจ้าง สหพันธ์แรงงานสภาองค์การนายจ้างและสภาองค์การลูกจ้างตามลำดับ ซึ่งการรวมกลุ่มแรงงานในแต่ละลักษณะได้มีลักษณะรูปแบบ ข้อจำกัด ตลอดจนวัตถุประสงค์ในการรวมกลุ่มแตกต่างกัน ดังนี้

4.1.1.1 วัตถุประสงค์ของการรวมกลุ่มตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์

เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการรวมกลุ่มขององค์กรทางด้านแรงงานของฝ่ายลูกจ้าง คณะกรรมการลูกจ้าง และองค์กรทางด้านแรงงานของฝ่ายนายจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 นั้นมีความแตกต่างกัน จึงจะแยกศึกษาเป็นกรณีดังต่อไปนี้

(1) องค์กรทางด้านแรงงานของฝ่ายลูกจ้าง

องค์กรทางด้านแรงงานของฝ่ายลูกจ้างแบ่งออกเป็น สหภาพแรงงาน สหพันธ์แรงงานและสภาองค์การลูกจ้าง

(ก) สหภาพแรงงาน

กฎหมายได้กำหนดให้วัตถุประสงค์ของการรวมกลุ่มเป็นสหภาพแรงงานไว้ในมาตรา 86 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ว่า "...สหภาพแรงงานต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหาและคุ้มครองผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้างและส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และระหว่างลูกจ้างด้วยกัน" ซึ่งสามารถสรุปได้เป็น 2 ประการ ดังต่อไปนี้⁴

- เพื่อการแสวงหาและคุ้มครองผลประโยชน์ที่เกี่ยวกับสภาพการจ้าง ซึ่งหมายถึงการดำเนินการเพื่อให้ได้มาหรือรักษาไว้ซึ่งสิทธิประโยชน์ต่างๆที่เกี่ยวข้องกับสภาพการจ้างหรือการทำงาน โดยผ่านวิธีการทางแรงงานสัมพันธ์คือการแจ้งข้อเรียกร้อง การร่วมเจรจาต่อรอง การไกล่เกลี่ย การชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน ตลอดจนการจัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

- เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และระหว่างลูกจ้างด้วยกันเอง หมายความว่า การจัดตั้งสหภาพแรงงานขึ้นมานั้น วัตถุประสงค์มิใช่จะเป็นปฏิปักษ์กับฝ่ายนายจ้าง แต่จะต้องตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นศูนย์กลางในการรวมตัวกันของลูกจ้างที่จะแสดงให้เห็นฝ่ายนายจ้างเห็นความจริงใจของฝ่ายลูกจ้างว่ามีความต้องการเพียงเพื่อปกป้องผลประโยชน์ที่ฝ่ายลูกจ้างควรจะมีสิทธิได้รับเท่านั้น มิได้มีเจตนาที่จะเป็นศัตรูกับนายจ้างแต่ประการใด

⁴มาตรา 86 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518.

(ข) สหพันธ์แรงงาน

กฎหมายได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการก่อตั้งสหพันธ์แรงงานไว้ว่า “...เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างสหภาพแรงงานและคุ้มครองผลประโยชน์ของสหภาพแรงงานและลูกจ้าง”⁵ ดังนั้นวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสหพันธ์แรงงานจึงต้องเป็นไปเพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างสมาคมนายจ้างและคุ้มครองผลประโยชน์ของสมาคมนายจ้างและนายจ้างเท่านั้น จะมีวัตถุประสงค์เป็นอย่างอื่นนอกเหนือจากนี้ไม่ได้

(ค) สมาองค์การลูกจ้าง

กฎหมายได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการก่อตั้งสมาองค์การลูกจ้างไว้ว่า ต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อการส่งเสริมการศึกษาและส่งเสริมการแรงงานสัมพันธ์เท่านั้น⁶ ดังนั้นหากสมาองค์การลูกจ้างจะมีวัตถุประสงค์เป็นอย่างอื่นก็ไม่สามารถทำได้เช่นกัน

(2) องค์การทางด้านแรงงานของฝ่ายนายจ้าง

วัตถุประสงค์ขององค์การทางด้านแรงงานของฝ่ายนายจ้างจะแบ่งออกเป็นวัตถุประสงค์ของสมาคมนายจ้าง สหพันธ์นายจ้างและสมาองค์การนายจ้างดังนี้

(ก) สมาคมนายจ้าง

วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสมาคมนายจ้างได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ว่า “...สมาคมนายจ้างต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหาและคุ้มครองผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้างและส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และระหว่างนายจ้างด้วยกัน”⁷ นั่นคือสมาคมนายจ้างที่จะได้รับการอนุญาตให้จัดตั้งขึ้นมาโดยชอบด้วยกฎหมายนั้นจะต้องมีวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น คือ

- การแสวงหาและคุ้มครองผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้าง หมายความว่าสมาคมนายจ้างจะต้องดำเนินการเพื่อให้สมาชิกได้มา และรักษาประโยชน์ทั้งหลายของสมาชิกที่เกี่ยวกับสภาพการจ้างทั้งหลาย เช่น การเรียกร้อง การเจรจา การทำข้อตกลง ฯลฯ กับฝ่ายลูกจ้าง

- ส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างและระหว่างนายจ้างด้วยกัน หมายถึงการที่สมาคมนายจ้างจะต้องพยายามหาทางดำเนินการเพื่อสร้าง

⁵ มาตรา 113 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518.

⁶ มาตรา 119 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.

⁷ มาตรา 54 วรรคสอง พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518.

ความสัมพันธ์และความเข้าใจที่ดีในการทำงานร่วมกันระหว่างฝ่ายนายจ้างกับฝ่ายลูกจ้าง และสร้างความสัมพันธ์ความเข้าใจที่ถูกต้องในหมู่นายจ้างด้วยตนเอง

(ข) สหพันธ์นายจ้าง

วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสหพันธ์นายจ้างได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ว่า “...เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างสมาคมนายจ้างและคุ้มครองผลประโยชน์ของสมาคมนายจ้างและนายจ้าง”⁸ ดังนั้น วัตถุประสงค์ของสหพันธ์นายจ้างจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดเอาไว้เท่านั้น โดยจะมีวัตถุประสงค์เป็นอย่างอื่นนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไม่ได้

(ค) สมาองค์การนายจ้าง

สมาองค์การนายจ้างมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้ “สมาคมนายจ้างหรือสหพันธ์นายจ้างไม่น้อยกว่าห้าแห่ง อาจจัดตั้งสมาองค์การนายจ้าง เพื่อส่งเสริมการศึกษาและส่งเสริมการแรงงานสัมพันธ์ได้...”⁹ จึงสรุปได้ว่า สมาองค์การนายจ้างจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อ

- ส่งเสริมการศึกษา
- ส่งเสริมการแรงงานสัมพันธ์

ดังนั้น สมาองค์การนายจ้างจะต้องมีวัตถุประสงค์สองประการเท่านั้น ถ้ามีวัตถุประสงค์ผิดแผกแตกต่างออกไปจากนี้ จะถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย

4.1.1.2 ลักษณะและอำนาจหน้าที่ขององค์กรทางด้านแรงงานตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์

การรวมกลุ่มตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์มีลักษณะและข้อจำกัดแตกต่างกันไปตามรูปแบบของการรวมกลุ่ม ซึ่งจะแยกศึกษาดังต่อไปนี้

(1) องค์กรทางด้านแรงงานของฝ่ายลูกจ้าง

(ก) สหภาพแรงงาน

สหภาพแรงงานเป็นองค์กรทางด้านแรงงานในระดับแรกของฝ่ายลูกจ้าง เกิดจากการที่ลูกจ้างต้องการคุ้มครองการมีงานทำของตนและขจัดความไม่เป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลของนายจ้าง นอกจากนี้สหภาพแรงงานยังเกิดขึ้นจากความต้องการต่อรอง

⁸ มาตรา 112 วรรคสอง พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518.

⁹ มาตรา 119 วรรคสอง พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.

ให้เกิดข้อตกลงในเรื่องค่าจ้างและสวัสดิการที่เหมาะสมและเพื่อเป็นแหล่งรวมความคิดและมี
ส่วนร่วมในการพัฒนาสังคม¹⁰

สหภาพแรงงานจะเกิดขึ้นได้ จะต้องเกิดจากการที่ลูกจ้างซึ่งทำงาน
อยู่กับนายจ้างคนเดียวกันหรือประกอบกิจการประเภทเดียวกัน โดยอาจเป็นลูกจ้างของนายจ้าง
หลายคนก็ได้ บรรลุนิติภาวะ และมีสัญชาติไทยไม่น้อยกว่า 10 คนเป็นผู้เริ่มก่อการจัดตั้งสหภาพ
โดยการยื่นคำขอเป็นหนังสือต่อนายทะเบียนพร้อมด้วยร่างข้อบังคับของสมาคมนายจ้างอย่างน้อย
สามฉบับ¹¹

สำหรับสมาชิกของสหภาพแรงงานนั้น พระราชบัญญัติแรงงาน
สัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้กำหนดคุณสมบัติไว้ว่าต้องเป็นลูกจ้างของนายจ้างคน
เดียวกันกับผู้ขอจดทะเบียนสหภาพแรงงาน หรือเป็นลูกจ้างซึ่งทำงานในกิจการประเภทเดียวกัน
กับผู้ขอจดทะเบียนสหภาพแรงงาน และมีอายุตั้งแต่สิบห้าขึ้นไป¹² โดยได้แบ่งชั้นของลูกจ้างไว้ 2
ระดับคือ¹³

- *ระดับแรก* ลูกจ้างชั้นบังคับบัญชา เช่น หัวหน้างาน หัวหน้าแผนก
ผู้จัดการ เป็นต้น ซึ่งบุคคลดังกล่าวต้องมีอำนาจในการจ้าง การลดค่าจ้าง การเลิกจ้าง การให้
บำเหน็จหรือการลงโทษ อย่างใดอย่างหนึ่งด้วย ลูกจ้างในระดับนี้โดยปกติถือว่าเป็นฝ่ายนายจ้าง
เพราะได้ทำหน้าที่ในการควบคุมบังคับบัญชาแทนนายจ้าง เป็นผู้มีโอกาสพิลเห็นอลูกจ้างและมี
ผลประโยชน์เห็นอลูกจ้างอื่น จึงเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานเดียวกับลูกจ้างธรรมดาไม่ได้ เพราะ
อาจทำให้การดำเนินการมีปัญหา และไม่เป็นประโยชน์แก่ลูกจ้างอื่นเต็มที่ อย่างไรก็ตาม ลูกจ้าง
ชั้นผู้บังคับบัญชาดังกล่าวนี้ ก็มีสิทธิตั้งสหภาพแรงงานและรับสมาชิกเฉพาะลูกจ้างชั้นเดียวกันได้
- *ระดับสอง* ลูกจ้างชั้นธรรมดา ได้แก่ ผู้ที่ทำงานโดยได้รับ
มอบหมายหรือคำสั่งให้ปฏิบัติงานอย่างเดี่ยวและไม่มีอำนาจดังเช่นลูกจ้างชั้นผู้บังคับบัญชา

¹⁰มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิชานิติศาสตร์, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายแรงงาน =
Labour Law หน่วยที่ 8-15, พิมพ์ครั้งที่ 1 (นนทบุรี: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2548),
หน้า 30.

¹¹มาตรา 89 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518.

¹²มาตรา 95 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.

¹³มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิชานิติศาสตร์, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายแรงงาน =
Labour Law หน่วยที่ 8-15, หน้า 35.

สหภาพแรงงานเมื่อจัดตั้งขึ้นแล้วจะมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้¹⁴

- เรียกร้อง เจรจาทำความตกลงและรับทราบค่าจ้าง หรือทำข้อตกลงกับนายจ้าง หรือสมาคมนายจ้างในกิจการของสมาชิกได้
- จัดการและดำเนินการเพื่อให้สมาชิกได้รับประโยชน์ ทั้งนี้ ภายใต้บังคับของวัตถุประสงค์ของสหภาพแรงงาน
- จัดให้มีบริการสนเทศเพื่อให้สมาชิกมาติดต่อเกี่ยวกับการจัดหางาน
- จัดให้มีบริการการให้คำปรึกษาเพื่อแก้ไขปัญหาหรือข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการบริหารงานและการทำงาน
- จัดให้มีการให้บริการเกี่ยวกับการจัดสรรเงินหรือทรัพย์สิน เพื่อสวัสดิการของสมาชิกหรือเพื่อสาธารณประโยชน์ ทั้งนี้ ตามที่ที่ประชุมใหญ่เห็นสมควร
- เรียกเก็บเงินค่าสมัครเป็นสมาชิก และเงินค่าบำรุงตามอัตราที่กำหนดในข้อบังคับของสหภาพแรงงาน

อย่างไรก็ตาม เพื่อประโยชน์ของสมาชิกอันมิใช่เป็นกิจการเกี่ยวกับการเมือง ให้ลูกจ้าง สหภาพแรงงาน กรรมการ อนุกรรมการ และเจ้าหน้าที่ของสหภาพแรงงาน ได้รับการยกเว้นไม่ต้องถูกกล่าวหาหรือฟ้องร้องทางอาญาหรือทางแพ่ง เมื่อสหภาพแรงงานปฏิบัติการดังต่อไปนี้¹⁵

- เข้าร่วมเจรจาค่าจ้าง สหภาพแรงงานอื่น สหพันธ์นายจ้าง หรือสหพันธ์แรงงาน เพื่อเรียกร้องสิทธิหรือประโยชน์ที่สมาชิกสมควรได้รับ
 - นัดหยุดงาน หรือช่วยเหลือ ชักชวนหรือสนับสนุนให้สมาชิกนัดหยุดงาน
 - ชี้แจงหรือโฆษณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อพิพาทแรงงาน
 - จัดให้มีการชุมนุมหรือเข้าร่วมโดยสงบในการนัดหยุดงาน
- ทั้งนี้ เว้นแต่เป็นความผิดทางอาญาในลักษณะความผิดที่เกี่ยวกับการก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อประชาชน เกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย เกี่ยวกับเสรีภาพและชื่อเสียง

¹⁴ มาตรา 98 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518.

¹⁵ มาตรา 99 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518.

เกี่ยวกับทรัพย์สินและความผิดในทางแพ่งที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดทางอาญาในลักษณะดังกล่าว

(ข) สหพันธ์แรงงาน

สหพันธ์แรงงานเกิดขึ้นมาได้โดยที่สหภาพแรงงานตั้งแต่ 2 สหภาพขึ้นไปที่มีสมาชิกเป็นลูกจ้างของนายจ้างคนเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างซึ่งทำงานในกิจการประเภทเดียวกันหรือไม่ หรือสหภาพแรงงานที่มีสมาชิกเป็นลูกจ้างซึ่งทำงานในกิจการประเภทเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างของนายจ้างคนเดียวกันหรือไม่ ได้มารวมตัวกันจัดตั้งเป็นสหพันธ์แรงงานขึ้น¹⁶ โดยได้รับคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสหภาพแรงงาน¹⁷

(ค) สภาองค์การลูกจ้าง

สภาองค์การลูกจ้างจะจัดตั้งขึ้นได้จากการที่สหภาพแรงงานไม่น้อยกว่า 15 แห่ง หรือสหพันธ์แรงงานไม่น้อยกว่า 15 แห่ง รวมตัวกันจดทะเบียนจัดตั้งเป็นสภาองค์การลูกจ้างขึ้น ไม่ว่าจะสหภาพแรงงานหรือสหพันธ์แรงงานนั้นจะประกอบกิจการประเภทเดียวกันหรือมีนายจ้างคนเดียวกันหรือไม่ก็ตาม¹⁸ ซึ่งสมาชิกสภาองค์การลูกจ้างจะต้องเป็นนิตินบุคคล คือ

- สหภาพแรงงาน
- สหพันธ์แรงงาน

แต่อย่างไรก็ตาม สมาชิกหรือนิตินบุคคลรายบุคคล จะเป็นสมาชิกสภาองค์การลูกจ้างไม่ได้

การดำเนินการบริหารสภาองค์การลูกจ้างนั้น สภาองค์การลูกจ้างจะต้องมีการจัดทำข้อบังคับของสภาองค์การลูกจ้างขึ้นและดำเนินการบริหารตามข้อบังคับนั้นๆ ทั้งนี้ การจัดตั้งการจดทะเบียนและการดำเนินการตลอดจนการควบคุมสภาองค์การลูกจ้างนั้นจะต้องกระทำเช่นเดียวกันกับสหภาพแรงงานและสหพันธ์แรงงาน¹⁹

(2) องค์การทางด้านแรงงานของฝ่ายนายจ้าง

(ก) สมาคมนายจ้าง

สมาคมนายจ้างเป็นองค์การทางด้านแรงงานในระดับแรกของฝ่ายนายจ้าง เกิดขึ้นจากการที่นายจ้างทั้งหลายมีความคิดที่จะรักษาผลประโยชน์ของฝ่ายนายจ้าง

¹⁶ มาตรา 113 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518.

¹⁷ มาตรา 114 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518.

¹⁸ มาตรา 120 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.

¹⁹ มาตรา 120 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.

และผลกำไรที่ควรจะได้รับเช่นเดียวกับฝ่ายลูกจ้างที่ต้องรักษาผลประโยชน์ของฝ่ายลูกจ้างเอง สมาคมนายจ้างจึงเกิดขึ้นเพื่อการต่อต้านความกดดันของลูกจ้าง มิได้มุ่งที่จะเป็นปฏิปักษ์กับลูกจ้างเสมอไป แต่เพื่อให้รู้สึกว่ายานายจ้างก็มีพลังที่จะเป็นเครื่องมือต่อรองกับลูกจ้างบ้างเหมือนกันเมื่อต้องเผชิญหน้ากัน และอาจจะตั้งขึ้นเพื่อที่จะให้ความร่วมมือกันในด้านพิจารณาปรับปรุงเทคนิคการผลิต การบริหาร การดำเนินการฯ ตลอดจนการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการขายสินค้าพร้อมๆกันด้วยก็ได้²⁰

สมาคมนายจ้างจะเกิดขึ้นได้ จะต้องเกิดจากการที่นายจ้างที่ประกอบกิจการประเภทเดียวกัน บรรลุนิติภาวะ และมีสัญชาติไทย²¹ ไม่น้อยกว่าสามคนเป็นผู้เริ่มก่อการจัดตั้งสมาคม โดยการยื่นคำขอเป็นหนังสือต่อนายทะเบียนพร้อมด้วยร่างข้อบังคับของสมาคมนายจ้างอย่างน้อยสามฉบับ²²

พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 กำหนดว่าสมาชิกของสมาคมนายจ้างต้องเป็นนายจ้างที่ประกอบกิจการประเภทเดียวกันและในกรณีที่นายจ้างเป็นนิติบุคคล ให้ถือว่านิติบุคคลนั้นเป็นสมาชิกของสมาคมนายจ้าง²³

เมื่อจัดตั้งสมาคมนายจ้างแล้ว สมาคมนายจ้างมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้²⁴

- เรียกร้อง เจรจ่าทำความตกลงและรับทราบคำชี้ขาดหรือทำข้อตกลงกับสหภาพแรงงานหรือลูกจ้างในกิจการของสมาชิกได้
- จัดการและดำเนินการเพื่อให้สมาชิกได้รับประโยชน์ ทั้งนี้ ภายในได้บังคับของวัตถุที่ประสงค์ของสมาคมนายจ้าง
- จัดให้มีบริการสนเทศเพื่อให้สมาชิกมาติดต่อเกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจ
- จัดให้มีบริการการให้คำปรึกษาเพื่อแก้ไขปัญหาหรือขจัดข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการบริหารงานและการทำงาน

²⁰ สุดาศิริ วงศ์, คำอธิบายเกี่ยวกับกฎหมายแรงงานสัมพันธ์, หน้า 247.

²¹ มาตรา 56 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518.

²² มาตรา 57 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518.

²³ มาตรา 63 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518.

²⁴ มาตรา 66 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518.

- จัดให้มีการให้บริการเกี่ยวกับการจัดสรรเงินหรือทรัพย์สินเพื่อสวัสดิการของสมาชิกหรือเพื่อสาธารณประโยชน์ ทั้งนี้ ตามที่ที่ประชุมใหญ่เห็นสมควร
- เรียกเก็บเงินค่าสมัครเป็นสมาชิก และเงินค่าบำรุงตามอัตราที่กำหนดในข้อบังคับของสมาคมนายจ้าง

นอกจากอำนาจหน้าที่ที่ปฏิบัติเพื่อประโยชน์ต่อสมาชิกแล้ว สมาชิกรัฐธรรมนูญสมาคมนายจ้างยังมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติต่อผู้อื่นตามที่กฎหมายกำหนดด้วย คือ สมาคมนายจ้างต้องจัดให้มีทะเบียนสมาชิกตามแบบที่อธิบดีกำหนดและเก็บรักษาไว้ที่สำนักงานพร้อมที่จะให้ตรวจสอบได้ในเวลาทำการ และประกาศวันและเวลาเปิดทำการไว้ที่สำนักงาน²⁵ นอกจากนี้ นายจ้างยังต้องจัดให้มีการตรวจสอบบัญชีทุกปี และต้องเสนองบดุลพร้อมด้วยรายงานการสอบบัญชีของผู้สอบบัญชีต่อที่ประชุมใหญ่อีกด้วย²⁶

เพื่อให้สมาคมนายจ้างปฏิบัติการทางด้านแรงงานสัมพันธ์ได้อย่างเต็มที่ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ได้บัญญัติบทคุ้มครองไว้ว่าเมื่อสมาคมนายจ้างปฏิบัติการดังต่อไปนี้ เพื่อประโยชน์ของสมาชิกอันมิใช่เป็นกิจการเกี่ยวกับการเมือง ให้นายจ้างสมาคมนายจ้าง กรรมการ อนุกรรมการ และเจ้าหน้าที่ของสมาคมนายจ้างได้รับการยกเว้นไม่ต้องถูกกล่าวหา หรือฟ้องร้องทางอาญา หรือทางแพ่ง²⁷

- เข้าร่วมเจรจาทำความเข้าใจกับลูกจ้าง สหภาพแรงงาน นายจ้าง สมาคมนายจ้างอื่น สหพันธ์แรงงาน หรือสหพันธ์นายจ้าง เพื่อเรียกร้องสิทธิหรือประโยชน์ที่สมาชิกสมควรได้รับ
- สั่งให้ปิดงาน หรือช่วยเหลือ ชักชวนหรือสนับสนุนให้สมาชิกปิดงาน
- ชี้แจงหรือโฆษณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อพิพาทแรงงาน หรือ
- จัดให้มีการชุมนุมสมาชิกของสมาคมนายจ้าง

ทั้งนี้ เว้นแต่เป็นความผิดทางอาญาในลักษณะความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อประชาชน เกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย เกี่ยวกับเสรีภาพและชื่อเสียง เกี่ยวกับทรัพย์สินและความผิดในทางแพ่งที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดทางอาญาในลักษณะดังกล่าว²⁸

²⁵ มาตรา 71 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518.

²⁶ มาตรา 75 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518.

²⁷ มาตรา 67 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518.

²⁸ มาตรา 217-239, 288-366 ประมวลกฎหมายอาญา.

(ข) สหพันธ์นายจ้าง

สหพันธ์นายจ้างจัดตั้งขึ้นมาโดยการที่สมาคมนายจ้างที่ถูกต้องตามกฎหมายที่มีสมาชิกประกอบกิจการประเภทเดียวกันตั้งแต่ 2 สมาคมขึ้นไป²⁹ มารวมตัวจัดตั้งขึ้นเป็นสหพันธ์นายจ้าง คือเกิดนิติบุคคลใหม่ขึ้นอีกหนึ่งนิติบุคคล ในขณะที่นิติบุคคลเดิมยังคงอยู่ โดยการจัดตั้งสหพันธ์นายจ้างจะต้องได้รับคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสมาคมนายจ้างเช่นเดียวกับการจัดตั้งสหพันธ์แรงงาน ดังนั้น สมาชิกของสหพันธ์นายจ้างก็คือ สมาคมนายจ้างที่ประกอบกิจการประเภทเดียวกันนั่นเอง และการดำเนินการของสหพันธ์นายจ้างจะกระทำโดยผู้แทนของสมาคมนายจ้างซึ่งเป็นสมาชิก โดยการร่วมประชุมและดำเนินการตามข้อบังคับว่าด้วยวิธีการจัดการสหพันธ์นายจ้างตามที่กำหนดไว้³⁰

(ค) สภาองค์การนายจ้าง

สภาองค์การนายจ้างจัดตั้งขึ้นได้โดยการที่สมาคมนายจ้างไม่น้อยกว่า 5 แห่ง หรือสหพันธ์นายจ้างไม่น้อยกว่า 5 แห่งมารวมกันจดทะเบียนจัดตั้งเป็นสภาองค์การนายจ้างขึ้น ไม่ว่าจะประกอบกิจการนั้นจะเป็นประเภทเดียวกันหรือไม่ก็ตาม³¹ ซึ่งสมาชิกของสภาองค์การนายจ้างจะต้องเป็นนิติบุคคล คือ

- สมาคมนายจ้าง
- สหพันธ์นายจ้าง

การดำเนินการบริหารสภาองค์การนายจ้างนั้น สภาองค์การนายจ้างจะต้องมีการจัดทำข้อบังคับของสภาองค์การนายจ้างขึ้นและดำเนินการบริหารตามข้อบังคับนั้นๆ ทั้งนี้ การจัดตั้งการจดทะเบียนและการดำเนินการตลอดจนการควบคุมสภาองค์การนายจ้างจะต้องกระทำเช่นเดียวกันกับสมาคมนายจ้างและสหพันธ์นายจ้าง³²

4.1.2 การรวมกลุ่มตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543

เมื่อมีพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ขึ้น ลูกจ้างมีสิทธิจดทะเบียนจัดตั้งสหภาพแรงงานได้ จึงมีลูกจ้างทั้งในสถานประกอบการเอกชนและรัฐวิสาหกิจจัดตั้งสหภาพแรงงานเป็นจำนวนมาก ต่อมาในวันที่ 19 เมษายน 2534 ได้มีการตราพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 ออกมาใช้บังคับ กำหนดให้ลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจไม่มีสิทธิจัดตั้ง

²⁹ มาตรา 112 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518.

³⁰ มาตรา 116 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518.

³¹ มาตรา 119 วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.

³² มาตรา 119 วรรคสอง พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.

สหภาพแรงงาน แต่มีสิทธิจดทะเบียนตั้งสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจได้ และในวันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2543 เมื่อพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ประกาศใช้บังคับ ลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจจึงจดทะเบียนจัดตั้งสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจได้อีกครั้งหนึ่ง³³

4.1.2.1 วัตถุประสงค์ของการรวมกลุ่มตามกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์

วัตถุประสงค์ของการรวมกลุ่มตามกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ มีความแตกต่างกันดังต่อไปนี้

(1) สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ

ลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจสามารถจัดตั้งองค์กรชื่อว่า “สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ” ขึ้นได้ แต่ต้องมีวัตถุประสงค์ครบทั้งสี่ประการดังที่กำหนดไว้ มิใช่ดำเนินการแต่เพียงประการใดประการหนึ่ง³⁴

(ก) ส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างลูกจ้างกับนายจ้าง และระหว่างลูกจ้างด้วยกัน

การดำเนินการของสหภาพแรงงานจะต้องมุ่งหมายให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างบุคลากรในรัฐวิสาหกิจ ลูกจ้างกับนายจ้าง หรือลูกจ้างกับลูกจ้าง ดังนั้นการดำเนินการที่ทำให้เกิดการแบ่งแยกแตกฝ่ายกันก็ถือว่าไม่ใช่วัตถุประสงค์ของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ³⁵

(ข) พิจารณาช่วยเหลือสมาชิกตามคำร้องทุกข์

การดำเนินการของสหภาพแรงงานจะต้องมุ่งบริการให้การช่วยเหลือแก่สมาชิกเมื่อสมาชิกมีคำร้องทุกข์ ไม่ว่าจะคำร้องทุกข์นั้นจะยื่นต่อฝ่ายนายจ้างตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน หรือยื่นต่อสหภาพแรงงานโดยตรงก็ตาม การช่วยเหลืออาจกระทำโดยกรรมการสหภาพแรงงานหรือโดยผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์ก็ได้³⁶

³³ เกษมสันต์ วิลาวรรณ, กฎหมายแรงงานในรัฐวิสาหกิจ (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2549), หน้า 95.

³⁴ มาตรา 40 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543.

³⁵ เกษมสันต์ วิลาวรรณ, กฎหมายแรงงานในรัฐวิสาหกิจ, หน้า 96.

³⁶ เกษมสันต์ วิลาวรรณ, กฎหมายแรงงานในรัฐวิสาหกิจ, หน้า 95.

(ค) แสวงหาและคุ้มครองผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้างของลูกจ้าง การดำเนินการของสหภาพแรงงานต้องมุ่งถึงผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้างของลูกจ้าง ไม่ว่าในเรื่องความมั่นคงในการทำงาน ชั่วโมงการทำงาน ค่าตอบแทนในการทำงาน หรือสวัสดิการในรูปแบบต่างๆ การยื่นข้อเรียกร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างจึงเป็นภารกิจสำคัญเพื่อการแสวงหาและคุ้มครองผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้างของลูกจ้าง³⁷

(ง) ดำเนินการและให้ความร่วมมือเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ และรักษาผลประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจ

การดำเนินการของสหภาพแรงงานต้องมุ่งถึงประสิทธิภาพในการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจและผลประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจในทุกเรื่อง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการเพิ่มผลผลิต การเพิ่มความรวดเร็วในด้านการบริการหรือการปกป้องประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจให้ได้ครบถ้วนไม่รั่วไหล การดำเนินการตามวัตถุประสงค์นั้นนอกจากจะทำให้เกิดผลในการรักษาองค์การของทั้งสองฝ่ายแล้ว หากรัฐวิสาหกิจมีกำไรเพิ่มขึ้น สหภาพแรงงานก็ย่อมเรียกร้องต่อรองให้สมาชิกได้รับผลประโยชน์เพิ่มขึ้นได้ด้วย³⁸

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมีสหภาพแรงงานได้เพียงสหภาพแรงงานเดียวเท่านั้น จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ของการรวมกลุ่มเป็นสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจนั้น มีวัตถุประสงค์ที่เหมือนกับการรวมกลุ่มเป็นสหภาพแรงงานตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 แต่ได้เพิ่มขึ้นในเรื่องของการช่วยเหลือสมาชิกตามคำร้องทุกข์และการดำเนินการให้ความร่วมมือเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ และรักษาผลประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจ

(2) สหพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจ

สหพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจต้องจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้³⁹

(ก) เพื่อปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้าง

(ข) เพื่อส่งเสริมการศึกษาและส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีในรัฐวิสาหกิจ

ซึ่งวัตถุประสงค์ของสหพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจนั้นได้กำหนดไว้

เช่นเดียวกับการก่อตั้งสหพันธ์แรงงานตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518

³⁷ เกษมสันต์ วิลาวรรณ, กฎหมายแรงงานในรัฐวิสาหกิจ, หน้า 96.

³⁸ เกษมสันต์ วิลาวรรณ, กฎหมายแรงงานในรัฐวิสาหกิจ, หน้า 96.

³⁹ มาตรา 70 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543.

(3) สภาองค์การลูกจ้าง

สภาองค์การลูกจ้างที่ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจเข้าร่วมนั้นก็คือสภาองค์การลูกจ้างตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์นั่นเอง ดังนั้นวัตถุประสงค์ของสภาองค์การลูกจ้างก็เป็นไปตามที่กล่าวไว้ในพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ซึ่งมี 2 ประการ กล่าวคือ

- (ก) ส่งเสริมการศึกษา
- (ข) ส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์

4.1.2.2 ลักษณะและอำนาจหน้าที่ขององค์กรทางด้านแรงงานตามกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์

การรวมกลุ่มตามกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์มีลักษณะและอำนาจหน้าที่แตกต่างกันดังต่อไปนี้

(1) สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ

สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจเกิดจากการจัดตั้งโดยการรวมตัวของบุคคลที่มีลักษณะดังต่อไปนี้⁴⁰

- (ก) เป็นลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจเดียวกันที่มีฝ่ายบริหาร
- (ข) บรรลุนิติภาวะแล้ว และ
- (ค) มีสัญชาติไทย

กฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์กำหนดให้ผู้มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจต้องเป็นลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจเดียวกันเท่านั้น สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจจึงเป็นสหภาพแรงงานของลูกจ้างที่มีนายจ้างคนเดียวกัน เช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ส่วนการกำหนดให้ฝ่ายบริหารไม่มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจก็คงด้วยมีวัตถุประสงค์ที่จะกำหนดบทบาทของลูกจ้างที่เป็นฝ่ายบริหารให้ชัดเจนว่า ลูกจ้างฝ่ายบริหารต้องแสดงบทบาทในฐานะเป็นนายจ้างหรือเป็นผู้บริหารจัดการ แต่การกำหนดเช่นนั้นก็ถือเป็นการจำกัดสิทธิในการรวมตัวของลูกจ้างประเภทหนึ่ง⁴¹ ซึ่งมีความแตกต่างกับที่กำหนดไว้ในกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ โดยกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ห้ามมิให้ลูกจ้างชั้นบังคับบัญชา รวมกลุ่มกับลูกจ้างชั้นธรรมดาแต่ลูกจ้างชั้นบังคับบัญชาสามารถรวมตัวกันเองในกลุ่มได้ ในขณะที่กฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ห้ามมิให้ฝ่ายบริหารรวมกลุ่มกันเองเลยโดยเด็ดขาด

⁴⁰ มาตรา 41 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543.

⁴¹ เกษมสันต์ วิจารณ์, กฎหมายแรงงานในรัฐวิสาหกิจ, หน้า 99.

นอกจากนี้กฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ได้กำหนดให้การจัดตั้งสหภาพแรงงานจะทำได้นั้นต้องมีสมาชิกไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ของลูกจ้างทั้งหมด แต่ไม่รวมถึงลูกจ้างซึ่งทำงานอันมีลักษณะเป็นครั้งคราว เป็นการจร เป็นไปตามฤดูกาล หรือเป็นงานตามโครงการ ต้องมีข้อบังคับ และต้องจดทะเบียนต่อนายทะเบียน และเมื่อได้จดทะเบียนแล้ว ให้สหภาพแรงงานเป็นนิติบุคคล⁴² ซึ่งการขอจดทะเบียนสหภาพแรงงานนั้น ลูกจ้างที่มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงานจำนวนไม่น้อยกว่า 10 คนจะเป็นผู้เริ่มก่อการ โดยยื่นคำขอเป็นหนังสือต่อนายทะเบียน พร้อมด้วยร่างข้อบังคับของสหภาพแรงงานอย่างน้อยสามฉบับ บัญชีรายชื่อและลายมือชื่อของผู้แสดงความจำนงเข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ของลูกจ้างทั้งหมด แต่ไม่รวมถึงลูกจ้างซึ่งทำงานอันมีลักษณะเป็นครั้งคราว เป็นการจร เป็นไปตามฤดูกาล หรือเป็นงานตามโครงการ และลูกจ้างคนหนึ่งจะเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานได้เพียงแห่งเดียวเท่านั้น⁴³ และจะต้องเป็นลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจนั้นตลอดเวลาที่ยังเป็นสมาชิก⁴⁴

เมื่อจัดตั้งเป็นสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจแล้ว เพื่อประโยชน์ของสมาชิกสหภาพแรงงาน ให้สหภาพแรงงานมีสิทธิหน้าที่ดังต่อไปนี้⁴⁵

- (ก) ยื่นข้อเรียกร้องต่อฝ่ายนายจ้างเกี่ยวกับสภาพการจ้างแทนสมาชิก
- (ข) ยื่นคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์เพื่อปรึกษาหารือเพื่อแก้ปัญหาตามคำร้องทุกข์ของลูกจ้างหรือสหภาพแรงงานรวมถึงการร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัย
- (ค) ตั้งผู้แทนเข้าร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์
- (ง) จัดให้มีการให้บริการเพื่อสวัสดิการของสมาชิก หรือจัดสรรเงินหรือทรัพย์สินเพื่อสาธารณประโยชน์ ทั้งนี้ ตามที่ที่ประชุมใหญ่เห็นสมควร
- (จ) เรียกเก็บเงินค่าสมัครเป็นสมาชิกและเงินค่าบำรุงตามอัตราที่กำหนดในข้อบังคับของสหภาพแรงงาน
- (ฉ) ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ

⁴² มาตรา 42 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543.

⁴³ มาตรา 43 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543.

⁴⁴ มาตรา 51 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543.

⁴⁵ มาตรา 54 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543.

โดยอำนาจหน้าที่ของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจที่กำหนดไว้⁴⁶ มีความคล้ายคลึงกับอำนาจหน้าที่ของสหภาพแรงงานตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ จะแตกต่างกันเพียงเรื่องที่สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีบริการสหภาพเพื่อการติดต่อเกี่ยวกับการจัดหางานในขณะที่สหภาพแรงงานตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์มีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องจัดให้มี

(2) สหพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจ

สหภาพแรงงานตั้งแต่ 10 สหภาพแรงงานขึ้นไป อาจรวมกันจดทะเบียนต่อนายทะเบียน จัดตั้งสหพันธ์แรงงานได้ และเมื่อได้จดทะเบียนแล้วให้สหพันธ์แรงงานเป็นนิติบุคคล⁴⁶ แตกต่างจากสหพันธ์แรงงานตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ที่กำหนดให้สหภาพแรงงานเพียง 2 สหภาพมารวมตัวกันก็สามารถก่อตั้งเป็นสหพันธ์แรงงานได้แล้ว

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้นำบทบัญญัติว่าด้วยสหภาพแรงงานของรัฐวิสาหกิจมาใช้บังคับแก่สหพันธ์แรงงานโดยอนุโลมด้วย ซึ่งก็หมายถึงสหพันธ์แรงงานของรัฐวิสาหกิจนั้นจะต้องมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจที่กล่าวมาแล้ว⁴⁷

(3) สมาองค์การลูกจ้าง

กฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ได้กำหนดให้สหพันธ์แรงงานอาจเข้าเป็นสมาชิกสภาองค์การลูกจ้างตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์⁴⁸ ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าสภาองค์การลูกจ้างเป็นองค์การทางด้านแรงงานของฝ่ายลูกจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 หากสหพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจประสงค์จะเป็นสมาชิกสภาองค์การลูกจ้างที่ได้จดทะเบียนตามกฎหมายดังกล่าวก็สามารถทำได้ แต่สำหรับสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจแล้วไม่สามารถเข้าเป็นสมาชิกสภาองค์การลูกจ้างหรือเป็นสมาชิกสหพันธ์แรงงานตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ได้⁴⁹

4.2 การรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญตามกฎหมาย

ก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ประกาศใช้บังคับ ประเทศไทยไม่มีกฎหมายให้สิทธิข้าราชการพลเรือนในการรวมกลุ่ม แต่เมื่อได้ตระหนักว่าข้าราชการพลเรือนสามัญ

⁴⁶ มาตรา 70 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543.

⁴⁷ มาตรา 71 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543.

⁴⁸ มาตรา 72 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543.

⁴⁹ เกษมสันต์ วิจารณ์, กฎหมายแรงงานในรัฐวิสาหกิจ, หน้า 130.

ควรได้รับการคุ้มครองการทำงานเช่นเดียวกับลูกจ้างในภาคเอกชน เนื่องจากข้าราชการพลเรือนก็เป็นประชาชนคนหนึ่งในประเทศ การให้ความคุ้มครองสิทธิประโยชน์ต่างๆในการทำงานก็ต้องได้รับไม่น้อยไปกว่าที่ประชาชนคนอื่นๆในรัฐได้รับการคุ้มครอง ดังนั้น ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จึงบัญญัติให้สิทธิข้าราชการพลเรือนในการรวมกลุ่มอย่างชัดเจน อีกทั้งได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มารองรับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติดังกล่าวและสามารถนำไปบังคับใช้ต่อไป

4.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติให้สิทธิข้าราชการในการรวมกลุ่มเป็นครั้งแรก จากเดิมที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับก่อนๆ มิได้กำหนดเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของข้าราชการเอาไว้โดยเฉพาะเจาะจง เช่นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ”⁵⁰

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มิได้มีการกล่าวถึงการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนไว้เป็นการเฉพาะ เพียงแต่กล่าวถึงสิทธิของประชาชนในการรวมกลุ่มเท่านั้น จึงเป็นปัญหาในการตีความเนื่องจากข้าราชการก็เป็นประชาชนคนหนึ่งของประเทศ ดังนั้นก็ควรมีสติสิทธิในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับเอกชน แต่อย่างไรก็ตาม มิได้มีกฎหมายออกมารองรับการรวมกลุ่มดังกล่าว เพราะไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ก็มีได้กำหนดใช้บังคับกับข้าราชการพลเรือน ดังนั้น ระบุว่าที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ใช้บังคับ ข้าราชการพลเรือนจึงไม่มีสิทธิที่จะรวมกลุ่มได้ตามกฎหมาย ไม่ว่าจะรวมตัวเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

⁵⁰ มาตรา 45 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

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

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์กลุ่ม เกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ”⁵¹

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้เพิ่มเติมความในวรรคสองขึ้น โดยเพิ่มเติมว่า “...ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งเป็นการให้สิทธิข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการรวมกลุ่มอย่างชัดเจน หลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ฉบับนี้ประกาศใช้ ข้าราชการทั้งหลายก็มีสิทธิในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป โดยปราศจากปัญหาเกี่ยวกับเรื่องการตีความ

อย่างไรก็ตาม ในตอนท้ายของมาตรา 64 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติไว้ว่า “...ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการจะรวมกลุ่มของข้าราชการนั้น จะเป็นไปในลักษณะแบบใดก็จะต้องขึ้นอยู่กับกฎหมายที่จะกำหนดตามมา การรวมกลุ่มของข้าราชการจึงไม่สามารถกำหนดรูปแบบได้ตามอำเภอใจ แต่จะต้องมีกฎหมายลูกบทออกมากำหนดหลักเกณฑ์รายละเอียดเอาไว้

4.2.2 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 43 ได้ตราบทบัญญัติเพื่อมารองรับมาตรา 64 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

⁵¹มาตรา 64 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550.

“ข้าราชการพลเรือนสามัญมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ และต้องไม่มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา”⁵²

ถึงแม้พระราชบัญญัติฉบับนี้จะเป็นกฎหมายที่รับรองการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นเป็นครั้งแรก แต่ก็มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มไว้ในพระราชบัญญัตินี้โดยตรง เพราะในวรรคท้ายของมาตรา 43 กำหนดให้หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มนั้นต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจนถึงปัจจุบันนี้ก็ยังไม่มีการออกพระราชกฤษฎีกาที่ตราออกมากำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญไว้ ข้าราชการพลเรือนสามัญจึงยังไม่สามารถจะรวมกลุ่มกันได้ในความเป็นจริง เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขไว้ จำเป็นต้องมีการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มที่เหมาะสม เพื่อให้ข้าราชการพลเรือนสามัญสามารถใช้สิทธิในการรวมกลุ่มได้อย่างแท้จริง

4.2.2.1 ประเภทของข้าราชการพลเรือนสามัญ

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้แบ่งประเภทของข้าราชการพลเรือนไว้ 2 ประเภท คือ⁵³

(1) ข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนซึ่งรับราชการโดยได้รับการบรรจุแต่งตั้งตามที่บัญญัติไว้ในลักษณะ 4 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

(2) ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนซึ่งรับราชการโดยได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในพระองค์พระมหากษัตริย์ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ในวิทยานิพนธ์นี้ จะศึกษาค้นคว้าเฉพาะในส่วน of ข้าราชการพลเรือนสามัญเท่านั้น ซึ่งข้าราชการพลเรือนสามัญในกฎหมายฉบับนี้ ได้แบ่งประเภทตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญออกเป็น 4 ประเภท⁵⁴ ดังต่อไปนี้

⁵²มาตรา 43 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

⁵³มาตรา 35 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

⁵⁴มาตรา 45, 46 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

- (1) ตำแหน่งประเภทบริหาร ได้แก่ ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการและรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง กรม และตำแหน่งอื่นที่ ก.พ. กำหนดเป็นตำแหน่งประเภทบริหาร โดยมีระดับดังต่อไปนี้
- (ก) ระดับต้น
 - (ข) ระดับสูง
- (2) ตำแหน่งประเภทอำนวยการ ได้แก่ ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่ต่ำกว่าระดับกรมและตำแหน่งอื่นที่ ก.พ. กำหนดเป็นตำแหน่งประเภทอำนวยการ โดยมีระดับดังต่อไปนี้
- (ก) ระดับต้น
 - (ข) ระดับสูง
- (3) ตำแหน่งประเภทวิชาการ ได้แก่ ตำแหน่งที่จำเป็นต้องใช้ผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตามที่ ก.พ. กำหนดเพื่อปฏิบัติงานในหน้าที่ของตำแหน่งนั้น โดยมีระดับดังต่อไปนี้
- (ก) ระดับปฏิบัติการ
 - (ข) ระดับชำนาญการ
 - (ค) ระดับชำนาญการพิเศษ
 - (ง) ระดับเชี่ยวชาญ
 - (จ) ระดับทรงคุณวุฒิ
- (4) ตำแหน่งประเภททั่วไป ได้แก่ ตำแหน่งที่ไม่ใช่ตำแหน่งประเภทบริหาร ตำแหน่งประเภทอำนวยการ และตำแหน่งประเภทวิชาการ ทั้งนี้ ตามที่ ก.พ. กำหนด โดยมีระดับดังต่อไปนี้
- (ก) ระดับปฏิบัติงาน
 - (ข) ระดับชำนาญงาน
 - (ค) ระดับอาวุโส
 - (ง) ระดับทักษะพิเศษ

4.2.2.2 อำนาจหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนสามัญ

ฐานะของข้าราชการพลเรือนก่อนตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ยังสับสนอยู่ระหว่าง “ข้าแผ่นดิน” กับ “ลูกจ้าง” ดังที่กรมพระจันทบุรีนฤนาถ นายกรัฐมนตรีพิจารณาระเบียบข้าราชการพลเรือนรับสั่งไว้ในชั้นพิจารณาของกรมการคณะนี้ว่า “การร่างระเบียบข้าราชการพลเรือนนี้ อาศัยการตั้งหลักกำหนดฐานะของข้าราชการพลเรือนเป็น

หัวใจ ตามระเบียบข้าราชการที่ดำเนินมาแล้วก็ดี พิศุทธฐานะของข้าราชการพลเรือนนั้น กว้างขวางอยู่ในระหว่างเป็นข้าแผ่นดินที่ท่านใช้ กับลูกจ้างที่ได้รับเงินเดือนและเบี้ยบำนาญเป็นการตอบแทนงานการ เมื่อได้ตรวจตราระเบียบของชาวต่างประเทศ และได้สนทนากับที่ปรึกษาบางท่าน จึงเห็นว่าควรกำหนดฐานะของข้าราชการพลเรือนไว้อย่างที่เขากำหนดในประเทศอังกฤษ คือว่า ข้าราชการพลเรือน (civil servants) เป็นผู้ที่มีรัฐบาลเลือกสรรจากหมู่ผู้ได้รับความศึกษาสามัญไว้ใช้ในราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบตลอดชีวิต⁵⁵

เมื่อนำร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับนี้เข้าพิจารณาในที่ประชุมเสนาบดีสภา กรมพระจันทบุรีนฤนาทกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า “ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้เปลี่ยนฐานะข้าราชการเป็นลูกจ้าง”⁵⁶ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงฐานะของข้าราชการพลเรือนจาก “ข้าของแผ่นดิน” เป็น “ลูกจ้าง” นี้มีผลในทางหลักวิชาการ คือ เปลี่ยนสภาพการรับราชการจากที่เคยเป็น “หน้าที่” รับใช้บ้านเมืองมาเป็น “สิทธิ” ในการรับจ้างทำงานในราชการ ซึ่งสภาพที่มี “หน้าที่รับใช้” กับสภาพที่มี “สิทธิรับจ้าง” นี้จะมีความแตกต่างกันในการปฏิบัติราชการ กล่าวคือ ถ้าถือว่าข้าราชการเป็น “ข้าแผ่นดิน” ที่มีหน้าที่รับใช้บ้านเมือง ทางราชการก็มีสิทธิที่จะบังคับให้ข้าราชการอยู่ทำงานได้ จะหน่วงเหนี่ยวไม่ให้ลาออกจากราชการก็ได้ จะให้เงินเดือน บำเหน็จ บำนาญอย่างไรหรือไม่ให้เลยก็ได้ ล้วนเป็นสิทธิของทางราชการทั้งสิ้น ข้าราชการไม่มีสิทธิเรียกร้อง หรือปฏิเสธการบังคับของทางราชการ ข้าราชการมีเพียงแต่หน้าที่ที่จะต้องทำตามทางที่ราชการต้องการ ในทางกลับกัน ถ้าถือว่าข้าราชการเป็น “ลูกจ้าง” ที่สมัครเข้ารับราชการโดยมีค่าตอบแทนการทำงาน และมีบำเหน็จบำนาญให้เมื่อออกจากราชการ ทางราชการก็มีหน้าที่จะต้องจ่ายเงินเดือนและบำเหน็จบำนาญให้แก่ข้าราชการตามที่กำหนดไว้ในระเบียบอันถือได้ว่าเป็นข้อตกลงการจ้าง ส่วนข้าราชการมีสิทธิที่จะลาออกจากจากราชการเมื่อใดก็ได้ โดยทางราชการไม่มีสิทธิที่จะไปเหนี่ยวรั้งไว้ การลงโทษข้าราชการก็ชอบที่จะทำได้โดยการลงโทษในลักษณะที่ใช้กับอาชญากรซึ่งกระทำความผิดอาญา เช่น กักขัง อันทำให้เสื่อมเสียอิสรภาพ เป็นต้น

ปัจจุบันข้าราชการมีอำนาจหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนแตกต่างไปจากอดีต โดยรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานราชการของข้าราชการพลเรือนจะเป็นเช่นใดได้กำหนดไว้ในข้อกำหนดของแต่ละส่วนราชการที่ข้าราชการพลเรือนนั้นสังกัดอยู่

⁵⁵ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, “บันทึกประวัติการร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2517” ใน พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับข้าราชการพลเรือน: ตอนที่ 1 ทรงวางรากฐานระบบข้าราชการพลเรือน (กรุงเทพฯ: ประชาชน, 2536), หน้า 192-193.

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 221.

แต่อย่างไรก็ตาม ความรับผิดชอบในการทำงานของข้าราชการพลเรือนก็มิได้เหมือนกับลูกจ้างทั่วไปในภาคเอกชนเสียทีเดียว เนื่องจากข้าราชการนั้นยังต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบสำคัญในการพัฒนาประเทศ รวมทั้งการให้บริการแก่ประชาชน ดังนั้นข้าราชการพลเรือนยังคงจำเป็นต้องมีความประพฤติดีและสำนึกในหน้าที่ของตนอยู่ โดยในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และข้อบังคับ ก.พ. ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2537 ลงวันที่ 19 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2537 ได้กำหนดข้อปฏิบัติทั่วไปให้ข้าราชการพลเรือนสามัญทุกคนถือเป็นแนวปฏิบัติ เพื่อให้ข้าราชการพลเรือนมีความประพฤติดีสำนึกในหน้าที่ สามารถประสานงานกับทุกฝ่ายตลอดจนปฏิบัติหน้าที่ราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเพื่อรักษาไว้ซึ่งศักดิ์ศรีและส่งเสริมชื่อเสียง เกียรติคุณ เกียรติฐานะของข้าราชการพลเรือน อันจะยังผลให้ผู้ปฏิบัติเป็นที่เลื่อมใส ศรัทธาและยกย่องของบุคคลโดยทั่วไป

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551⁵⁷ ได้กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรม ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ มติของคณะรัฐมนตรี นโยบายของรัฐบาล และปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการด้วยความตั้งใจอุทิศตน เอาใจใส่ และรักษาประโยชน์ของทางราชการ โดยต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดแย้งหรือหลีกเลี่ยง ต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการมิได้ ต้องรักษาความลับของทางราชการ ต้องสุภาพเรียบร้อย รักษาความสามัคคีและต้องช่วยเหลือกันในการปฏิบัติราชการระหว่างข้าราชการด้วยกันและผู้ร่วมปฏิบัติราชการ ต้องต้อนรับให้ความสะดวก ให้ความเป็นธรรม และให้การสงเคราะห์แก่ประชาชนผู้ติดต่อราชการเกี่ยวกับหน้าที่ของตน ต้องวางตนเป็นกลางทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ราชการและในการปฏิบัติการอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน และต้องรักษาชื่อเสียงของตน และรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย โดยกฎหมายฉบับนี้ยังห้ามมิให้ข้าราชการพลเรือนปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต ละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกิน 15 วันโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่

⁵⁷ มาตรา 82, 83 และ 85 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง และกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือให้รับโทษที่หนักกว่าโทษจำคุก รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา การรายงานโดยปกปิดข้อความซึ่งควรต้องแจ้ง ห้ามมิให้ข้าราชการพลเรือนปฏิบัติราชการอันเป็นการกระทำการข้ามผู้บังคับบัญชาเหนือตน ไม่อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น ไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ ไม่กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาผลประโยชน์อันอาจทำให้เสียความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน ไม่เป็นกรรมการผู้จัดการ หรือผู้จัดการ หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท ไม่กระทำการอย่างใดที่เป็นการกลั่นแกล้ง กดขี่ หรือข่มเหงกันในการปฏิบัติราชการ และไม่ดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่ หรือข่มเหงประชาชนผู้มาติดต่อราชการ

นอกจากนี้ ในข้อบังคับ ก.พ. ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2537 ยังได้กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนพึงให้บริการประชาชนอย่างเต็มกำลังความสามารถ รอบคอบ รวดเร็ว ซื่อสัตย์สุจริต ถูกต้องสมเหตุสมผล โดยคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการและประชาชนเป็นสำคัญ⁵⁸

4.3 ปัญหาในการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญ

ที่ผ่านมา ข้าราชการพลเรือนสามัญได้ถูกจำกัดสิทธิในการรวมกลุ่มไม่ให้อาจรวมกลุ่มกันได้ดังเช่นลูกจ้างในภาคเอกชน เนื่องจากข้าราชการพลเรือนสามัญมีรากฐานที่แตกต่างจากลูกจ้างในภาคเอกชน ดังนั้นการรวมกลุ่มของข้าราชการจึงมีอุปสรรคและปัญหาในการรวมกลุ่มอย่างมาก ดังนั้น แม้ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติให้สิทธิข้าราชการพลเรือนสามัญในการรวมกลุ่มกันได้แล้วก็ตาม แต่เนื่องจากกฎหมายทั้งสองฉบับนั้นได้กำหนดให้สิทธิในการรวมกลุ่มนี้แก่ข้าราชการพลเรือนเป็นครั้งแรก จึงยังไม่มีข้อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่เหมาะสมเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนไว้ ดังนั้น เพื่อศึกษาหาหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่เหมาะสมเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนจึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงปัญหาและอุปสรรคที่จะเกิดขึ้นในการรวมกลุ่ม เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมต่อไป

⁵⁸ ข้อ 4 และ ข้อ 13 ข้อบังคับ ก.พ. ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2537.

4.3.1 อุปสรรคในการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญในประเทศไทย

สาเหตุที่ในอดีต กฎหมายมิได้มีบทบัญญัติให้สิทธิแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญในการรวมกลุ่มได้นั้น เนื่องจากมีอุปสรรคในการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญหลายประการ ดังนี้

(1) หลักของการแรงงานสัมพันธ์ในภาคเอกชนนั้น มีเสรีภาพในการศึกษาปัญหาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่าง “ทุน” กับ “แรงงาน” แต่ในทางกลับกันข้าราชการพลเรือนสามัญถือเป็นตัวแทนของ “ส่วนรวม” หรือ “ประโยชน์สาธารณะ” และอยู่ใต้กฎเกณฑ์ทางกฎหมายมหาชน หลักการนี้จึงทำให้การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนเป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนโดยไม่ต้องมีสัญญาจ้างและไม่มีผลประโยชน์ในส่วนตัวของข้าราชการพลเรือนสามัญที่จะต้องปกป้องคุ้มครอง ประกอบกับรากฐานความเป็นมาของการเป็นข้าราชการที่มาจาก “ข้าของแผ่นดิน” ซึ่งทำให้เกิดแนวความคิดดั้งเดิมว่าข้าราชการมีหน้าที่ต้องรับใช้บ้านเมือง ทำให้ข้าราชการมีความแตกต่างจากลูกจ้างในภาคเอกชน

ดังนั้น ข้าราชการพลเรือนสามัญไม่สามารถนำหลักกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ที่บังคับใช้กับลูกจ้างในภาคเอกชนมาใช้บังคับได้ เนื่องจากมีรากฐานของการทำงานที่แตกต่างกันจากลูกจ้างในภาคเอกชน ซึ่งหากข้าราชการพลเรือนสามัญต้องการใช้สิทธิในการรวมกลุ่ม ก็จะต้องมีกฎหมายเฉพาะตราออกมาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนไว้ แต่เนื่องจากปัจจุบันยังมิได้มีการตรากฎหมายมากำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนไว้ ทำให้ข้าราชการพลเรือนสามัญยังไม่สามารถรวมกลุ่มกันได้จริงในทางปฏิบัติ

(2) การเข้ามาเป็นข้าราชการนั้น นับว่าข้าราชการได้สละสิทธิและเสรีภาพพื้นฐานบางประการ เช่น สิทธิในการเจรจาต่อรองและนัดหยุดงาน เพราะว่าการนัดหยุดงานจะขัดกับหลักการที่ว่าการบริการสาธารณะจะต้องดำเนินการโดยต่อเนื่องและทำให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและประชาชนในประเทศ อีกทั้งการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนอาจเป็นสาเหตุให้ข้าราชการพลเรือนเข้าไปเกี่ยวข้องกับข้อพิพาทแรงงานในระบบราชการได้ เช่น การยื่นข้อเรียกร้องเงินเดือน และสภาพการจ้างงาน รวมไปถึงการประท้วง ฉะนั้น หากกฎหมายให้สิทธิข้าราชการพลเรือนในการรวมกลุ่มหรือก่อตั้งเป็นสหภาพของข้าราชการ เจรจาต่อรอง นัดหยุดงาน และปกป้องสิทธิประโยชน์ทั้งในด้านสวัสดิการและด้านอื่นๆ ได้เช่นเดียวกับลูกจ้างในภาคเอกชน โดยไม่มีข้อจำกัดแล้ว จะส่งผลเสียหายต่อประชาชนและประเทศชาติได้

นอกจากนี้ การให้สิทธิข้าราชการพลเรือนสามัญในการรวมกลุ่มนั้น จะทำให้ข้าราชการพลเรือนสามัญมีการเรียกร้องสิทธิประโยชน์ต่างๆ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของตัวเอง

ข้าราชการเอง ซึ่งบางครั้งหากข้าราชการพลเรือนสามัญคำนึงถึงสิทธิประโยชน์มากเกินไป อาจมีผลกระทบต่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมในประเทศ

(3) การรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญอาจขัดกับหลักการว่าด้วยลำดับชั้นในการบังคับบัญชาและความรับผิดชอบซึ่งเป็นหลักการสำคัญของ “ระบบราชการ” ทั้งนี้เนื่องจากลูกจ้างนั้นอยู่ในฐานะที่จะเจรจาเรื่องผลประโยชน์ของตนกับนายจ้างได้โดยเสรี ในขณะที่ข้าราชการพลเรือนนั้นอยู่ภายใต้ระเบียบข้อบังคับทางราชการที่ไม่เปิดโอกาสให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาได้เถียงคำสั่งที่ได้รับจากผู้บังคับบัญชาโดยไม่ชอบหรือโดยชอบแต่ไม่เหมาะสมได้ แม้ว่าตามกฎหมายจะเปิดโอกาสให้ข้าราชการพลเรือนได้เถียงคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ แต่หลักการดังกล่าวก็ไม่สามารถเกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ เนื่องจากคำสั่งของผู้บังคับบัญชาในระบบราชการ หากเป็นคำสั่งที่เป็นการใช้ดุลยพินิจแล้ว จะไม่เปิดโอกาสให้มีการโต้แย้งได้ ไม่ว่าจะเป็นการโต้แย้งโดยข้าราชการผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา หรือแม้แต่การเข้าไปตรวจสอบหรือโต้แย้งโดยองค์กรศาลก็ไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาได้ ทั้งนี้ การที่กฎหมายกำหนดหลักการตรวจสอบการออกคำสั่งของผู้บังคับบัญชาไว้เช่นนี้ ก็เพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การโต้แย้งคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ข้าราชการผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาไม่เห็นด้วยนั้นไม่สามารถจะกระทำได้เลย ฉะนั้น การอนุญาตให้ข้าราชการพลเรือนสามัญรวมกลุ่มกันได้ หรือกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญก่อตั้งสหภาพแรงงานของข้าราชการเพื่อทำให้ข้าราชการพลเรือนสามัญมีองค์กรที่จะเข้ามาดูแลสถานภาพและผลประโยชน์ของข้าราชการพลเรือนสามัญที่เป็นสมาชิก รวมถึงการป้องกันมิให้ข้าราชการจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งที่ไม่ชอบหรือไม่เหมาะสมนั้น อาจไม่บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างแท้จริง เนื่องจากหลักการว่าด้วยการบังคับบัญชาของข้าราชการนั้นยังมีอยู่ในสังคมไทย ทำให้การรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องสิทธิต่างๆของข้าราชการพลเรือนสามัญไม่สามารถเกิดขึ้นได้ในความเป็นจริง

อย่างไรก็ตาม การแก้ปัญหาเรื่องลำดับการบังคับบัญชานั้น หากแก้ไขให้ข้าราชการพลเรือนสามัญสามารถเข้ามามีส่วนในการแสดงความคิดเห็นกับดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาได้ ก็จะทำให้อำนาจในการบังคับบัญชาข้าราชการพลเรือนสามัญนั้นลดลงไปอย่างมากและส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน

4.3.2 ปัญหาเกี่ยวกับภารกิจของรัฐและการบริการสาธารณะ

หน้าที่สำคัญอย่างยิ่งหน้าที่หนึ่งของข้าราชการพลเรือน ก็คือ การจัดทำบริการสาธารณะเพื่อเป็นการสนองความต้องการของประชาชนให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่สะดวกสบายและ

มีชีวิตสังคมอย่างปลอดภัย⁵⁹ ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล ได้อธิบายว่า⁶⁰ ข้าราชการมีสถานะและความสัมพันธ์เป็นพิเศษกับรัฐ ไม่ใช่ความสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงานทั่วไปตามกฎหมายแรงงาน แต่การที่ทางราชการรับบุคคลเป็นข้าราชการนั้นเป็นการออกคำสั่งบรรจุตามกฎหมาย ซึ่งเป็นการกระทำเพียงฝ่ายเดียวของรัฐ ดังนั้น เมื่อข้าราชการเข้ารับราชการแล้ว สถานะของข้าราชการก็อาจถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขโดยกฎหมายได้ภายหลังโดยไม่ต้องทำความตกลงกับข้าราชการก่อน ลักษณะความสัมพันธ์เช่นนี้เป็นไปตามหลักแห่งกฎหมายปกครองอันเป็นกฎหมายมหาชน และการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการนั้นก็เป็นการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชน ซึ่งข้าราชการจะต้องทำแทนรัฐหรือองค์กรของรัฐทั้งสิ้น ข้าราชการจึงกระทำตามแนวนโยบายของรัฐบาลและไม่อาจนำกฎหมายแรงงานและกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ในภาคเอกชนมาบังคับใช้กับข้าราชการได้เหมือนกับประชาชนทั่วไปที่เป็นลูกจ้างในภาคเอกชน

4.3.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับภารกิจของรัฐ

ประชาชนภายในรัฐได้รวมตัวกัน และมอบอำนาจให้ผู้ปกครองดำเนินกิจการต่างๆ เพื่อคุ้มครองประชาชนให้ได้รับความปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สิน และเสรีภาพของประชาชน ภารกิจของรัฐจะขึ้นอยู่กับบริบททางสังคมและกาลเวลา ในยามที่บ้านเมืองอยู่ในภาวะคับขัน บทบาทของผู้ปกครองก็จะมีมากขึ้น และเปลี่ยนแปลงไปด้วย โดยเฉพาะในสภาวะที่บ้านเมืองมีความสับสนวุ่นวายในด้านต่างๆ ยิ่งขึ้นและราษฎรได้ยึดมั่นในลัทธิเสรีนิยมและปัจเจกชนนิยมแล้ว บทบาทของรัฐหรือผู้ปกครองก็น้อยลง⁶¹ เพราะสิทธิดังกล่าวเน้นเรื่องเสรีภาพของปัจเจกชน รัฐจึงมีอำนาจจำกัดภายใต้กฎหมายตามหลักนิติรัฐ⁶² นักวิชาการโดยส่วนใหญ่เห็นว่า บทบาทของรัฐจะคงมีเหลือเฉพาะในด้านการรักษาความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อย และคอยเป็นคนกลางไกล่เกลี่ยกรณีพิพาทต่างๆ เท่านั้น⁶³ ส่วนหน้าที่ทางเศรษฐกิจและการพาณิชย์ รัฐ

⁵⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547), หน้า 161.

⁶⁰ ประยูร กาญจนดุล, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 134-135.

⁶¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 53-62.

⁶² โภคิน พลกุล และ ชาญชัย แสงศักดิ์, หลักกฎหมายมหาชน เล่ม 1 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541), หน้า 54.

⁶³ ประชุม โฉมฉาย, เศรษฐกิจการเมืองสำหรับนักกฎหมาย (กรุงเทพฯ: กิจจันทรการพิมพ์, 2537), หน้า 14.

ไม่ควรเข้าไปแทรกแซง และยังมีความเห็นต่อไปอีกว่าในภารกิจหลักหรือภารกิจพื้นฐานของรัฐนั้น รัฐจะต้องจัดการบริหารในระบบราชการ แต่ถ้าเป็นกิจการอื่นๆที่ถือว่าเป็นภารกิจลำดับรองของรัฐ ก็อาจจัดเป็นรูปแบบอื่นๆ เช่น องค์กรมมหาชน หรือ การจัดตั้งเป็นบริษัทอย่างเอกชนได้⁶⁴ อย่างไรก็ตามนับแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา ปรากฏว่า เศรษฐกิจของโลกได้ตกต่ำลงทำให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการขาดแคลนสินค้า ปัญหาการว่างงาน เป็นต้น ซึ่งหากรัฐยังจำกัดบทบาทอยู่เพียงการด้านความมั่นคงปลอดภัย การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือ กระทำเพียงในด้านภารกิจพื้นฐานหรือภารกิจหลักของรัฐเท่านั้นแล้ว ก็จะทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ แนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทของรัฐจึงเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก โดยรัฐจะขยายบทบาทหรือภารกิจในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ หรือการแทรกแซงทางเศรษฐกิจมากขึ้น เช่น การประกอบกิจการทางเศรษฐกิจเสียเอง หรือแม้กระทั่งการโอนกิจการที่สำคัญต่อสถานะทางเศรษฐกิจมาเป็นของรัฐ (nationalization) และการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของชาติอย่างเป็นระบบด้วย⁶⁵ แต่ในสมัยต่อมาเมื่อภาคเอกชนเข้มแข็งสามารถดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงแห่งกระแสโลกาภิวัตน์ (globalization) ที่โลกสามารถเชื่อมโยงถึงกันได้อย่างไร้ขอบเขต ในขณะที่ระบบราชการตามไม่ทัน จึงทำให้ภารกิจของรัฐถูกจำกัดมากขึ้น ประกอบกับภาครัฐมีข้อจำกัดด้านงบประมาณ และการขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ซึ่งเป็นอุปสรรคในการบริหารราชการเป็นอย่างมาก จึงได้มีแนวคิดที่จะปรับเปลี่ยนภารกิจของภาครัฐให้มีบทบาทน้อยลง โดยส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีภารกิจมากขึ้น ทั้งนี้รัฐจะดูแลเฉพาะในเรื่องประโยชน์สาธารณะเท่านั้น วิธีการอันหนึ่งที่รัฐต่าง ๆ นำมาใช้ได้แก่ การโอนภารกิจของรัฐไปเป็นของเอกชนและการลดการควบคุมกฎหมาย (deregulation) ให้น้อยลง⁶⁶ โดยรัฐอาจกำหนดนโยบายเท่านั้น อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่า สำหรับประเทศไทยแล้ว นับแต่มีวิกฤตทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ปรากฏว่าตัวจักรสำคัญในการพัฒนาประเทศไทยให้เจริญก้าวหน้ากลับเป็นภาครัฐ โดยรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการจัดหาเงินทุนเข้ามาอัดฉีดในระบบเศรษฐกิจ เพื่อส่งเสริมให้สถานะเศรษฐกิจของประเทศเติบโตขึ้น โดยรัฐจะเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ให้แก่ภาคเอกชนและเข้าไปตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมของภาคเอกชนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะ

⁶⁴ สุรพล นิติไกรพจน์, “เอกสารประกอบการบรรยายคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์”, ภาคการศึกษาที่ 2 ปีการศึกษา 2544 (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่).

⁶⁵ ทิวา เงินยวง, “รูปแบบองค์การที่ปรึกษาและให้คำแนะนำทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อประกอบการยกร่างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ,” รายงานการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย, 2537, หน้า 23.

⁶⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1, หน้า 115.

เกี่ยวกับการดำเนินการทางการเงินการธนาคารแล้ว ยิ่งเป็นที่ยอมรับว่าปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจที่ผ่านมานั้นเกิดจากหนี้ในภาคเอกชนที่สูงมาก และกลายเป็นหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ในที่สุด และรัฐเองกลับต้องมีบทบาทในการปกป้อง และผลักดันให้สถานะเศรษฐกิจของประเทศอยู่ในสถานะที่มั่นคงในอนาคต การที่รัฐจำกัดบทบาทให้น้อยลงจึงอาจเป็นอันตรายต่อสังคมโดยรวมได้

4.3.2.2 แนวคิดว่าด้วยการบริการสาธารณะ

จากการศึกษาถึงแนวคิดเรื่องภารกิจของรัฐ พบว่าการจัดทำบริการสาธารณะ (public service) เป็นภารกิจหนึ่งของรัฐสมัยใหม่ที่จะต้องจัดทำให้กับประชาชน ซึ่งภารกิจของรัฐที่เป็นบริการสาธารณะแบ่งออกเป็นสองประเภท⁶⁷ คือ ภารกิจพื้นฐานและภารกิจลำดับรอง

(1) ภารกิจพื้นฐาน (primary function) ได้แก่ การป้องกันมิให้เกิดข้อพิพาทและยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นแล้วหรืออีกนัยหนึ่งก็คือ การดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อย และรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศนั่นเอง โดยความมั่นคงปลอดภัยนี้มีอยู่ด้วยกันสองลักษณะ คือ ความมั่นคงปลอดภัยภายในชุมชนและความมั่นคงปลอดภัยจากการประทุษร้ายอันมีแหล่งที่มาจากภายนอกชุมชน

ความมั่นคงปลอดภัยภายในชุมชน หมายความว่า ความมั่นคงปลอดภัยจากการละเมิดต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของเอกชนแต่ละคน ทั้งที่ตั้งใจและไม่ตั้งใจ การรักษาความมั่นคงปลอดภัยภายในชุมชนนั้นกระทำได้ด้วยการจัดให้มีตำรวจ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ และการรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นต้น

ส่วนความมั่นคงปลอดภัยจากการประทุษร้ายอันมีแหล่งที่มาจากภายนอกประเทศ หมายความว่า การประทุษร้ายอันอาจเกิดจากความจงใจ เช่น ถูกรุกรานด้วยกำลังทหารโดยรัฐอื่น หรือเกิดจากความไม่จงใจ เช่น ในกรณีที่อุตสาหกรรมภายในรัฐต้องล้มละลายเนื่องจากการทุ่มตลาดสินค้าจากต่างประเทศ ทำให้สินค้าต่างประเทศมีราคาถูกกว่าสินค้าที่ผลิตภายในประเทศมาก ถึงขนาดสินค้าที่ผลิตภายในประเทศจำหน่ายไม่ออกก็ได้ ซึ่งการรักษาความมั่นคงปลอดภัยจากการประทุษร้ายจากภายนอกประเทศนั้นกระทำได้โดยสร้างแสนยานุภาพทาง

⁶⁷ จันจิรา เอี่ยมมยุรา, "วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย: ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 5-6.

การทหาร ทำสนธิสัญญา และเจริญสัมพันธไมตรีกับต่างประเทศ ตลอดจนการเจรจาตกลงกับต่างประเทศเกี่ยวกับการค้า เป็นต้น

(2) ภารกิจลำดับรอง (secondary function) ได้แก่ การส่งเสริมสวัสดิภาพ ตลอดจนการกระจายความมั่นคงของชาติไปยังประชาชนกลุ่มต่างๆ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมทางสังคม รัฐส่งเสริมสวัสดิภาพของราษฎรทั้งในทางกายภาพและจิตใจ รัฐประกันเงื่อนไขแห่งการครองชีพขั้นต่ำของราษฎรทุกคน เช่น ให้บริการทางการศึกษา การรักษาพยาบาล การขนส่งคมนาคม การพักผ่อนหย่อนใจ ส่งเสริมการเล่นกีฬาเพื่อให้ราษฎรมีสุภาพแข็งแรง ส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ประกันการว่างงาน คุ้มครองการบริโภคของราษฎร เป็นต้น โดยภารกิจดังกล่าวนี้ รัฐต้องจัดทำ เรียกอีกนัยหนึ่งว่า บริการสาธารณะ

4.3.2.2.1 เงื่อนไขเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ

ศาสตราจารย์ Leon Duguit (ค.ศ. 1859-1928) มีความเห็นว่าการบริการสาธารณะ เป็นเสมือนรากฐานของทฤษฎีว่าด้วยรัฐ โดยบริการสาธารณะถือเป็นการรับรองความมีอยู่ของรัฐ ส่วนสำนักความคิดทางกฎหมาย Ecole de Bordeaux นั้น ได้สร้างหลักเกณฑ์สำคัญอันแสดงถึงเงื่อนไข 3 ประการของการบริการสาธารณะไว้ว่า บริการสาธารณะจะต้องมีองค์ประกอบ 3 ประการ กล่าวคือ

- (1) บริการสาธารณะเป็นงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง
- (2) บริการสาธารณะจะต้องตอบสนองของความต้องการของส่วนรวม และ
- (3) บริการสาธารณะจะต้องเป็นส่วนเสริมข้อบกพร่องหรือความไม่เพียงพอของเอกชน

แนวคิดดังกล่าวข้างต้น กลายเป็นส่วนหนึ่งของทฤษฎีบริการสาธารณะในปัจจุบัน โดยสรุปแล้ว “บริการสาธารณะ” ในปัจจุบันนี้ หมายถึง กิจกรรมที่รัฐดำเนินการจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในประเทศโดยส่วนรวม⁶⁸ แต่จะต้องพึงทำความเข้าใจว่า ประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์มหาชนนี้ แท้ที่จริงแล้วคือ ความต้องการอันร่วมกันของราษฎร เช่น ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนโดยส่วนรวม แต่ไม่ได้หมายถึงผลรวมของความปรารถนาและความต้องการของราษฎรแต่ละคนเสมอไป

⁶⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์, บริการสาธารณะในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541), หน้า 6-9.

เนื่องจากประโยชน์มหาชนไม่ใช่นโยบายบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลคณะใดคณะหนึ่งเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากความต้องการของราษฎรหรือ นโยบายบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลอาจเป็นสิ่งที่ผิดพลาด จึงไม่อาจสะท้อนถึงประโยชน์ของมหาชนหรือประโยชน์สาธารณะได้⁶⁹

4.3.2.2 หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ

ในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญอยู่ 3 ประการ คือ⁷⁰

(1) บริการสาธารณะต้องดำเนินการไปอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง

บริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นแก่การดำรงชีวิตของประชาชน ประชาชนทุกคนมีความต้องการในกิจการบริการสาธารณะอยู่ตลอดเวลา และฝ่ายปกครองเองก็มีหน้าที่ที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะให้ดำเนินไปอย่างปกติโดยต่อเนื่องและสม่ำเสมอ ดังนั้น การจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถดำเนินกิจการเป็นช่วงๆ โดยไม่มีความสม่ำเสมอและต่อเนื่องได้

หลักในเรื่องที่ว่าบริการสาธารณะต้องมีความสม่ำเสมอและต่อเนื่องนี้มีได้ใช้เฉพาะกับบริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงการที่เอกชนผู้ได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายปกครองให้จัดทำบริการสาธารณะแทนไม่ว่าจะเป็นการมอบอำนาจโดยผลของกฎหมายหรือโดยสัญญาก็ตาม และหากเอกชนผู้จัดทำบริการสาธารณะดำเนินกิจการบริการสาธารณะไปอย่างไม่สม่ำเสมอหรือไม่ต่อเนื่อง เอกชนผู้จัดทำบริการสาธารณะนั้นก็ต้องถูกลงโทษตามที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขของสัญญาเช่นกัน ส่วนเอกชนผู้ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองจัดการแก้ไขบริการสาธารณะที่ขัดข้องนั้นเพื่อให้ดำเนินการตามปกติได้เพราะฝ่ายปกครองย่อมต้องรับผิดชอบในส่วนนี้

(2) บริการสาธารณะที่จัดทำขึ้นต้องให้เอกชนมีสิทธิได้รับประโยชน์โดยเท่าเทียมกัน

⁶⁹วรวรณ วิศรุตพิชญ์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง (Fundamental Principles of Administrative Law), พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2540), หน้า 21.

⁷⁰วันเพ็ญ ส่งเสริมทรัพย์, "การจัดระบบองค์กรมมหาชนอิสระในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะภายในประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539), หน้า 7-8.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 30 ว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน บริการสาธารณะเป็นกิจการที่รัฐจัดทำขึ้นโดยอาศัยอำนาจทางกฎหมาย ดังนั้น ประชาชนจึงต้องมีสิทธิและโอกาสได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะหรือเข้าสู่บริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกัน รัฐจะจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะไม่ได้

(3) การจัดทำบริการสาธารณะจะต้องปรับให้เหมาะสมกับความ
ต้องการของประชาชน

ในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น ฝ่ายปกครองสามารถแก้ไขปรับปรุงบริการสาธารณะได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากบุคคลใด เพราะฝ่ายปกครองมีอำนาจตามกฎหมายที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ฝ่ายเดียวเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนอยู่ตลอดเวลา โดยในการปรับปรุงบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองนั้น ฝ่ายปกครองจะต้องทำโดยคำนึงถึงความจำเป็นในการรักษาประโยชน์สาธารณะอยู่เสมอ และจะต้องปรับปรุงให้เข้ากับวิวัฒนาการของความต้องการส่วนรวมของประชาชนโดยการแก้ไขปรับปรุงการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวต้องทำโดยกฎหมายหรือมีกฎหมายให้อำนาจกระทำได้ และแม้ว่าการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะนั้นจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลบุคคลหนึ่งก็ตาม บุคคลนั้นจะอ้างสิทธิประโยชน์ที่เคยได้รับจากบริการสาธารณะมาขัดขวางการเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะโดยกฎหมายไม่ได้

เมื่อข้าราชการพลเรือนมีหน้าที่สำคัญในการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนตามหลักนโยบายแห่งรัฐ การกำหนดให้สิทธิข้าราชการพลเรือนในการจัดตั้งสหภาพแรงงานหรือสิทธิในการเจรจาต่อรองกับรัฐในเรื่องต่างๆนั้น อาจทำให้เกิดความขัดแย้งกับหลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องของความสม่ำเสมอและต่อเนื่องในการให้บริการประชาชน และในที่สุดอาจกระทบกระเทือนต่อวัตถุประสงค์สำคัญของการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งก็คือความสะดวกรสบายและความปลอดภัยของประชาชนในประเทศ

จากปัญหาดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จึงได้บัญญัติข้อจำกัดการใช้สิทธิของข้าราชการพลเรือนในการรวมกลุ่ม โดยจำกัดให้การรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องไม่กระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ⁷¹ ทำให้ปัญหาในเรื่องของผลกระทบจากการรวมกลุ่มที่มีต่อประชาชนในการรับบริการสาธารณะจึงหมดไป เนื่องจากได้

⁷¹ มาตรา 64 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550.

ถูกจำกัดไว้ให้การรวมตัวของข้าราชการพลเรือนที่กระทบต่อความต่อเนื่องในการจัดทำบริการ สาธารณะนั้นไม่อาจทำได้โดยเด็ดขาด

4.4 แนวทางในการจัดให้มีการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ

จากการศึกษาแนวทางการรวมกลุ่มตามหลักการในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 และการรวมกลุ่มของข้าราชการในประเทศมาเลเซียและประเทศฟิลิปปินส์แล้ว จะเสนอแนวทางในการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญในประเทศไทยได้

4.4.1 หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญ

แนวทางในการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญสามารถศึกษาได้หลายแง่มุม แต่ในการศึกษานี้ จะแบ่งศึกษาเท่าที่เป็นสาระสำคัญในการรวมกลุ่ม ซึ่งก็คือแนวทางเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มเท่านั้น

4.4.1.1 หลักเกณฑ์ในการรวมกลุ่ม

หลักเกณฑ์ในการรวมกลุ่มไม่ได้มีการกำหนดรูปแบบการรวมกลุ่มไว้ตายตัว พบว่าการรวมกลุ่มของข้าราชการในปัจจุบันของต่างประเทศนั้น มีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ

4.4.1.1.1 รูปแบบและการเรียกชื่อกลุ่ม

หลักสากลตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ มิได้กำหนดรูปแบบการรวมกลุ่มเอาไว้ตายตัว เพียงแต่กำหนดให้ทุกคนต้องได้รับสิทธิในการรวมกลุ่มได้ ในพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 กำหนดให้องค์การฝ่ายลูกจ้างมี 3 ระดับ คือ สหภาพแรงงาน สหพันธ์แรงงาน และ สภาองค์การลูกจ้าง และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 กำหนดให้องค์การฝ่ายลูกจ้างมี 2 ระดับ คือ สหภาพแรงงาน และ สหพันธ์แรงงาน โดยกำหนดให้สหพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสามารถเป็นสมาชิกสหภาพองค์การลูกจ้างได้ สำหรับการรวมกลุ่มของลูกจ้างและข้าราชการในประเทศมาเลเซียและฟิลิปปินส์ก็ประกอบไปด้วยการรวมกลุ่มในระดับสหภาพแรงงาน (trade unions) และสหพันธ์แรงงาน (federations) เช่นกัน ดังนั้นการรวมกลุ่มของข้าราชการในสองประเทศนี้พบว่ามีรูปแบบคล้ายกัน คือ อนุญาตให้ข้าราชการรวมกลุ่มกันได้ ไม่ว่าจะเป็นการรวมกลุ่มในรูปแบบของสหภาพแรงงานหรือ สหพันธ์แรงงานก็ตาม แต่ทั้งประเทศฟิลิปปินส์และประเทศมาเลเซียต่างก็กำหนดให้สหพันธ์

แรงงานเกิดจากการรวมตัวของสหภาพแรงงานที่มีกิจการเหมือนกันซึ่งก็คือข้าราชการในส่วนราชการเดียวกัน ดังนั้น หากข้าราชการมีการรวมตัวกันเป็นสหพันธ์แรงงานก็จะต้องเป็นข้าราชการในส่วนราชการเดียวกันนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาการรวมกลุ่มของข้าราชการในประเทศมาเลเซีย พบว่าการรวมกลุ่มของข้าราชการจะมีการรวมกลุ่มเป็นสหภาพแรงงานเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากประเทศมาเลเซียมีได้จำกัดจำนวนสมาชิกของสหภาพแรงงานของข้าราชการในแต่ละส่วนราชการไว้ ทำให้ส่วนราชการหนึ่ง มักจัดตั้งสหภาพแรงงานเพียงสหภาพแรงงานเดียว แต่มีสมาชิกที่แตกต่างกันไปแล้วแต่อัตราส่วนของจำนวนข้าราชการในส่วนราชการนั้นๆ ทำให้ไม่มีจำนวนสหภาพแรงงานในส่วนราชการเดียวกันมากนัก การรวมกลุ่มของข้าราชการเป็นสหพันธ์แรงงานจึงไม่สามารถศึกษาได้อย่างชัดเจน

สำหรับข้าราชการพลเรือนในประเทศไทยนั้น มีแต่เพียงการยอมรับให้มีการจัดตั้งสมาคมข้าราชการได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้น เช่น สมาคมข้าราชการพลเรือน สมาคมข้าราชการตำรวจบำนาญ โดยสมาคมในลักษณะนี้จะไม่มียกเว้นในการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของข้าราชการแต่ประการใด ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน เช่น สมาคมข้าราชการพลเรือนซึ่งได้จัดตั้งขึ้นตั้งแต่วันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2517 นั้นมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อส่งเสริมให้ข้าราชการมีความร่วมมือและประสานงานกันยิ่งขึ้นในการปฏิบัติราชการ หรือเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้ ความคิดเห็น และประสบการณ์ในเรื่องการปฏิบัติราชการ รวมถึงปัญหาของข้าราชการ หรือเพื่อส่งเสริมและร่วมมือกับส่วนราชการให้มีการปรับปรุงแก้ไขระบบราชการ และการปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเป็นผลดีแก่ส่วนรวม รวมถึงการช่วยเหลือหรือสงเคราะห์สมาชิกในด้านสวัสดิการและบริการอย่างอื่น ๆ ซึ่งไม่มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง ซึ่งเท่าที่ผ่านมามีสมาคมข้าราชการพลเรือนได้จัดทำกิจกรรมต่างๆ ในทางที่ส่งเสริมให้ข้าราชการพลเรือนประพฤติตนในทางที่ดี หรือปฏิบัติราชการอย่างมีประสิทธิภาพ แม้ว่าจะมีความพยายามที่จะให้ความช่วยเหลือ ให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการที่ร้องทุกข์มายังสมาคมก็ตาม โดยมีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมาเพื่อพิจารณาเช่นกัน⁷² อย่างไรก็ตาม จากการศึกษา ก็พบว่า สมาคมข้าราชการพลเรือนมีอำนาจเพียงพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ดังกล่าว แต่ก็ไม่อาจให้ความช่วยเหลือข้าราชการได้อย่างจริงจัง เนื่องจากสมาคมข้าราชการพลเรือนมีอำนาจหน้าที่อันจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยไม่มีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ร้องทุกข์ อีกทั้ง

⁷² คมกริช มันทาพันธ์, เสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงานในระบบราชการ, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสุโขทัย, 2543), หน้า 61.

ผู้มาปฏิบัติงานก็ล้วนแต่เป็นข้าราชการที่ต้องอยู่ภายใต้กรอบแห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบวินัย ข้าราชการซึ่งอยู่ภายใต้การครอบงำของฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำระดับสูง นอกจากนี้ หากพิจารณาถึงโครงสร้างของคณะกรรมการของสมาคมข้าราชการพลเรือน จะพบว่า คณะกรรมการอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของรัฐบาลและฝ่ายบริหารทั้งสิ้น ทำให้ข้าราชการที่ร้องเรียน ไม่ได้ได้รับความเป็นธรรมอย่างแท้จริง และสุดท้ายที่สมาคมข้าราชการพลเรือนไม่สามารถช่วยเหลือ ข้าราชการได้อย่างแท้จริงก็คือ การที่สมาคมข้าราชการพลเรือนมีอำนาจทำได้เพียงการเสนอ ความเห็นในการปรับปรุงระบบการบริหารราชการเท่านั้น แต่ข้อเสนอเหล่านี้ ไม่มีผลทางกฎหมาย แต่อย่างใด ทั้งหมดนี้จึงกล่าวได้ว่า การจัดตั้งสมาคมข้าราชการพลเรือนที่ผ่านมา มีมาตรการไม่ เพียงพอที่จะรับประกันสิทธิเสรีภาพของข้าราชการพลเรือนสามัญในฐานะประชาชนคนหนึ่งของประเทศ

หากศึกษาถึงความเหมาะสมของชื่อสำหรับเรียกการรวมกลุ่มของ ข้าราชการพลเรือนสามัญในประเทศไทยนั้น พบว่ามีแนวทางในการเรียกชื่อของกลุ่มข้าราชการ มากมาย เช่น สหภาพข้าราชการ สมาคมหรือชมรมข้าราชการพลเรือนสามัญ สมาคมวิชาชีพตาม สายอาชีพราชการ หรือคณะกรรมการเจ้าหน้าที่สัมพันธ์ในราชการ เป็นต้น จากที่กล่าวมาจะพบว่า สมาคมข้าราชการนั้น ได้อนุญาตให้จัดตั้งขึ้นมาตั้งแต่ พ.ศ. 2517 แล้ว แต่ก็ไม่สามารถทำหน้าที่ ช่วยเหลือข้าราชการพลเรือนสามัญในการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของข้าราชการพลเรือนสามัญได้ อย่างแท้จริง จึงจำเป็นต้องพิจารณาลักษณะของการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญที่ กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ว่าไม่น่าจะอยู่ในลักษณะ เดียวกับการรวมกลุ่มในรูปแบบของสมาคมข้าราชการเหมือนในอดีต แต่น่าจะเป็นการรวมกลุ่มใน รูปแบบของสหภาพเช่นเดียวกับในประเทศมาเลเซียและฟิลิปปินส์ ซึ่งชื่อที่เหมาะสมที่สุดก็คือ “สหภาพข้าราชการ” เนื่องจากการเรียกชื่อว่าสหภาพข้าราชการนั้นง่ายต่อความเข้าใจ สามารถสื่อ ถึงการเป็นองค์การของลูกจ้างที่มีเป้าหมายเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม และยังเป็นไปตาม มาตรฐานเช่นเดียวกับต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม หากกำหนดชื่อไว้เพียงว่า “สหภาพแรงงาน” ก็จะมี ความสับสนกับสหภาพแรงงานตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ได้ เช่น อาจ จะเรียกว่าสหภาพข้าราชการพลเรือนสามัญกระทรวงแรงงาน เป็นต้น โดยให้มีคำว่า “สหภาพ ข้าราชการ” นำหน้าเสมอ เพื่อป้องกันความสับสนระหว่างสหภาพแรงงานของข้าราชการกับ สหภาพแรงงานในภาคเอกชน

ตารางที่ 23 เปรียบเทียบรูปแบบการรวมกลุ่ม

อนุสัญญา ขององค์การ แรงงาน ระหว่าง ประเทศ	พระราชบัญญัติ แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518	พระราชบัญญัติ แรงงาน รัฐวิสาหกิจ สัมพันธ์ พ.ศ. 2543	การรวมกลุ่ม ของข้าราชการ ในประเทศ มาเลเซีย	การรวมกลุ่ม ของข้าราชการ ในประเทศ ฟิลิปปินส์
กำหนดเพียง ให้นายจ้างและ ลูกจ้างมีสิทธิ รวมตัวกันได้ อย่างเสรี แต่ มิได้กำหนด รูปแบบเอาไว้	มี 3 ประเภท คือ 1) สหภาพแรงงาน 2) สหพันธ์แรงงาน 3) สภาองค์การ ลูกจ้าง	มี 2 ประเภท คือ 1) สหภาพแรงงาน รัฐวิสาหกิจ 2) สหพันธ์แรงงาน รัฐวิสาหกิจ	เป็นการรวมกลุ่ม ในรูปของสหภาพ แรงงาน (Trade Unions) และ สหพันธ์แรงงาน (Federations)	เป็นการรวมกลุ่ม ในรูปของสหภาพ แรงงาน (Trade Unions) และ สหพันธ์แรงงาน (Federations)

4.4.1.1.2 จำนวนกลุ่ม/องค์กร

จะเห็นได้ว่าการรวมกลุ่มทั้งตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มิได้กำหนดจำนวนกลุ่มเอาไว้ว่า สหภาพแรงงานของงานประเภทหนึ่งจะต้องมีจำนวนกี่สหภาพ หรือมีสมาชิกจำนวนเกินเท่าใด เพียงแต่กำหนดให้สมาชิกของสหภาพแรงงานเดียวกันจะต้องเป็นลูกจ้างในกิจการประเภทเดียวกันเท่านั้น ส่วนพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 แม้จะกำหนดให้สมาชิกของสหภาพจะต้องเป็นลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจเดียวกัน แต่สมาชิกของสหภาพต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ของลูกจ้างทั้งหมดในรัฐวิสาหกิจนั้น สำหรับในประเทศมาเลเซียและฟิลิปปินส์ก็ได้กำหนดจำนวนข้าราชการในแต่ละสหภาพไว้ เนื่องจากข้าราชการในแต่ละส่วนราชการนั้นมีจำนวนไม่เท่ากัน การกำหนดจำนวนสมาชิกในสหภาพอาจทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมในการรวมตัวของข้าราชการในระหว่างกระทรวง ทบวง กรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศมาเลเซีย จะเห็นได้ชัดเจนว่าจากข้อมูลของจำนวนสมาชิกของสหภาพข้าราชการแต่ละสหภาพนั้น มีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด เช่น ในพ.ศ. 2548 มีจำนวนสมาชิกของสหภาพแรงงานของผู้ประกอบอาชีพครูในประเทศมาเลเซียเป็นจำนวนประมาณ 113,000 คน จำนวนสมาชิกของสหภาพแรงงานของผู้ประกอบอาชีพพยาบาลเป็นจำนวนประมาณ 14,000 คน และมีสมาชิกของสหภาพแรงงานของผู้ประกอบอาชีพให้บริการทางด้านเทคนิค ประมาณ 6,000 คน ซึ่งเป็นสหภาพที่ใหญ่และมีจำนวนสมาชิกอยู่มาก แต่ในบางสหภาพกลับมีจำนวนสมาชิกอยู่น้อยมาก เช่น

สหภาพแรงงานของกรมสถิติแห่งชาติ ที่มีสมาชิกอยู่เพียง 42 คน หรือสหภาพแรงงานของกระทรวงทรัพยากรมนุษย์ที่มีจำนวนสมาชิกในสหภาพเพียง 51 คน เป็นต้น⁷³ แสดงให้เห็นว่าประเทศมาเลเซียไม่มีการจำกัดจำนวนสมาชิกของสหภาพในแต่ละสหภาพไว้ เนื่องจากจำนวนข้าราชการของแต่ละส่วนราชการนั้นมีจำนวนไม่เท่ากัน แต่ประเทศมาเลเซียได้จำกัดให้สมาชิกของแต่ละสหภาพมาจากกระทรวง ทบวงหรือกรมเดียวกันเท่านั้น

สำหรับประเทศไทย ข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งมีจำนวน 364,486 คน ปฏิบัติงานในกระทรวง กรมต่างๆ รวม 149 ส่วนราชการ โดยส่วนใหญ่ หรือร้อยละ 46.41 (จำนวน 169,164 คน) ของจำนวนข้าราชการพลเรือนสามัญทั้งหมดปฏิบัติงานในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขซึ่งเป็นส่วนราชการที่มีภารกิจหลักในด้านการให้บริการสาธารณสุขแก่ประชาชน มีส่วนราชการและอัตรากำลังจำนวนมากกระจายอยู่ในทุกพื้นที่ทั่วประเทศ รองลงมาในสัดส่วนที่น้อยลงไปกว่าหนึ่งในสามสังกัดกระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงการคลัง คือร้อยละ 11.44 (จำนวน 41,711 คน) ร้อยละ 9.96 (36,288 คน) และร้อยละ 8.46 (30,836 คน) ตามลำดับ ในขณะที่กระทรวงที่มีข้าราชการในสังกัดน้อยมาก (ต่ำกว่า 1,000 คน) ได้แก่ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มีข้าราชการพลเรือนสามัญในสังกัดน้อยที่สุดเพียง 735 คน และกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา 747 คน⁷⁴ นอกจากนี้ ยังมีส่วนราชการขนาดเล็กที่มีอัตรากำลังไม่ถึง 100 อัตรา ได้แก่ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน สำนักงานกิจการยุติธรรม กรมการศาสนา ราชบัณฑิตยสถาน สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานศิลปวัฒนธรรมร่วมสมัย และส่วนราชการต่างๆ ในสังกัดกระทรวงการต่างประเทศ⁷⁵

จากจำนวนข้าราชการพลเรือนสามัญในแต่ละส่วนราชการในประเทศไทยที่กล่าวมา แสดงให้เห็นว่าข้าราชการพลเรือนสามัญประจำส่วนราชการต่างๆ ของรัฐในประเทศไทยมีจำนวนแตกต่างกันอย่างมาก การรวมกลุ่มเป็นสหภาพข้าราชการโดยไม่จำกัดจำนวนสมาชิกในแต่ละกลุ่มไว้จะทำให้เกิดความเท่าเทียมกันของแต่ละสหภาพ แต่อย่างไรก็ตาม

⁷³ Maimunah Aminuddin, Malaysian Industrial Relations & Employment Law, 6th ed. (Malaysia: McGraw Hill, 2007), pp. 123.

⁷⁴ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, กลุ่มงานเลขานุการคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.), กำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน 2550 (กรุงเทพฯ: ธีรานุสรณ์การพิมพ์, 2550), หน้า 2.

⁷⁵ เรืองเดียวกัน, หน้า 3.

การรวมกลุ่มสหภาพข้าราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญนั้นจะต้องมีการกำหนดกรอบและขอบเขตในการรวมกลุ่มไว้ในเรื่องของจำนวนกลุ่มในแต่ละส่วนราชการ

การจัดตั้งสหภาพข้าราชการจะต้องเป็นข้าราชการในกระทรวง ทบวง หรือกรมเดียวกัน เพราะในแต่ละหน่วยราชการนั้นมีมาตรฐานการทำงานและสภาพการทำงานที่แตกต่างกัน โดยนำพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ที่กำหนดให้สมาชิกในสหภาพแรงงานเป็นลูกจ้างที่มีนายจ้างคนเดียวกัน หรือลูกจ้างที่ประกอบกิจการประเภทเดียวกันหรือลูกจ้างที่ทำงานในรัฐวิสาหกิจเดียวกัน ตามลำดับ มาเป็นแนวทางปรับใช้ ซึ่งการกำหนดให้สมาชิกของสหภาพข้าราชการเป็นการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญในส่วนราชการเดียวกัน ก็เพื่อให้การรวมกลุ่มนั้นเป็นไปเพื่อคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของข้าราชการพลเรือนสามัญในส่วนราชการนั้นอย่างแท้จริงและเท่าเทียมกัน อีกทั้งเพื่อความสะดวกต่อการควบคุมสหภาพให้ดำเนินการไปอย่างเป็นระเบียบและไม่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะของประชาชนในประเทศ

การรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญต้องจำกัดจำนวนกลุ่มไว้ให้ข้าราชการหนึ่งส่วนราชการมีสิทธิในการรวมกลุ่มเป็นสหภาพข้าราชการได้เพียงหนึ่งสหภาพเท่านั้น เช่น สหภาพข้าราชการหนึ่งกลุ่มต่อหนึ่งกระทรวงหรือหนึ่งกรมเท่านั้น เป็นต้น โดยจำกัดเพียงจำนวนกลุ่มต่อส่วนราชการเท่านั้น แม้ว่าในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศจะไม่ได้จำกัดไว้ให้หนึ่งส่วนราชการมีสหภาพเพียงหนึ่งสหภาพเท่านั้นก็ตาม แต่สำหรับประเทศไทย การนำแนวทางการรวมกลุ่มของลูกจ้างรัฐวิสาหกิจที่กำหนดให้รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมีสหภาพแรงงานได้เพียงสหภาพเดียวมาปรับใช้ จะเพิ่มความเป็นระเบียบและกรอบที่ชัดเจน ทั้งนี้เนื่องจากการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นเรื่องใหม่ที่เพิ่งจะกำหนดขึ้น จึงจะต้องมีการกำหนดกรอบการรวมกลุ่มที่ชัดเจน ดังนั้น การรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญโดยจำกัดเฉพาะจำนวนกลุ่มไว้ว่าให้ข้าราชการหนึ่งส่วนราชการมีสิทธิในการรวมกลุ่มเป็นสหภาพข้าราชการได้เพียงหนึ่งสหภาพเท่านั้น แต่ไม่จำกัดจำนวนสมาชิกในแต่ละส่วนราชการ จะทำให้การรวมกลุ่มของสหภาพข้าราชการพลเรือนสามัญมีกรอบที่ชัดเจน และอีกทั้งเป็นไปได้จริงในทางปฏิบัติ

ตาราง 24 เปรียบเทียบจำนวนกลุ่มขององค์กร

อนุสัญญา ขององค์การ แรงงาน ระหว่าง ประเทศ	พระราชบัญญัติ แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518	พระราชบัญญัติ แรงงาน รัฐวิสาหกิจ สัมพันธ์ พ.ศ. 2543	การรวมกลุ่ม ของ ข้าราชการใน ประเทศ มาเลเซีย	การรวมกลุ่ม ของ ข้าราชการใน ประเทศ ฟิลิปปินส์
กำหนดให้การ รวมกลุ่มมี เสรีภาพอย่าง เต็มที่ โดยมีได้ จำกัดจำนวน กลุ่มของ องค์กรไว้	มิได้กำหนด จำนวนสมาชิก เอาไว้ แต่ กำหนดให้ สมาชิกจะต้อง เป็นลูกจ้างที่ ประกอบกิจการ ประเภทเดียวกัน หรือมีนายจ้างคน เดียวกัน	กำหนดให้ สมาชิกจะต้อง เป็นลูกจ้างใน รัฐวิสาหกิจ เดียวกันเท่านั้น และต้องมี สมาชิกไม่น้อย กว่า ร้อยละ 25 ของลูกจ้าง ทั้งหมดใน รัฐวิสาหกิจ อีก ทั้งรัฐวิสาหกิจแต่ ละแห่งจะต้องมี สหภาพเพียง สหภาพเดียว เท่านั้น	มิได้กำหนด เอาไว้ในเรื่อง ของจำนวน สมาชิก เพียง แต่ กำหนดให้ สมาชิกใน สหภาพเป็น ข้าราชการจาก กระทรวง ทบวง หรือ กรม เดียวกัน	มิได้กำหนด เอาไว้ในเรื่อง ของจำนวน สมาชิก เพียง แต่ กำหนดให้ สมาชิกใน สหภาพเป็น ข้าราชการจาก กระทรวง ทบวง หรือ กรม เดียวกัน

4.4.1.1.3 วัตถุประสงค์ของการรวมกลุ่ม

อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 151 กำหนดวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การข้าราชการให้เป็นไปเพื่อส่งเสริมและปกป้องผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของรัฐไม่ว่าองค์กรนั้นจะอยู่ในรูปแบบใดก็ตาม ในขณะเดียวกัน พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ต่างมีวัตถุประสงค์ของการรวมกลุ่มที่คล้ายคลึงกัน คือ เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างลูกจ้างและนายจ้างและแสวงหาและคุ้มครองผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้าง ส่วนวัตถุประสงค์ของการรวมกลุ่มของประเทศมาเลเซียและประเทศฟิลิปปินส์ก็มีความใกล้เคียงกันในเรื่องของการปกป้องคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของสมาชิกในกลุ่ม

การกำหนดวัตถุประสงค์พื้นฐานในการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญในประเทศไทยให้เป็นไปเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของข้าราชการ ไม่ว่าจะ เป็นในเรื่องของการปรับปรุงสภาพการจ้างตลอดจนสิทธิประโยชน์ต่างๆที่ให้กับข้าราชการพลเรือน จะทำให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ทั่วไปของการรวมกลุ่มเป็นสหภาพแรงงานของลูกจ้างประเภท อื่นๆ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากลักษณะงานของข้าราชการพลเรือนสามัญมีความแตกต่างจาก ลักษณะงานของลูกจ้างในภาคเอกชน การกำหนดวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสหภาพโดยคำนึงถึง หลักประโยชน์สาธารณะด้วย อาจทำให้วัตถุประสงค์ในการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือน แตกต่างจากวัตถุประสงค์ในการรวมกลุ่มของลูกจ้างในภาคเอกชน แต่ก็จะทำให้การรวมกลุ่มของ ข้าราชการพลเรือนไม่เป็นไปอย่างไร้ขอบเขต และถูกควบคุมไม่ทำให้เกิดความเสียหายต่อ ประเทศชาติ

ตารางที่ 25 เปรียบเทียบวัตถุประสงค์ของการรวมกลุ่ม

อนุสัญญา ขององค์การ แรงงาน ระหว่าง ประเทศ	พระราช บัญญัติ แรงงาน สัมพันธ์ พ.ศ. 2518	พระราชบัญญัติแรงงาน รัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543	การรวมกลุ่ม ของ ข้าราชการ ในประเทศ มาเลเซีย	การ รวมกลุ่ม ของ ข้าราชการ ในประเทศ ฟิลิปปินส์
เพื่อส่งเสริม และปกป้องผล ประโยชน์ของ เจ้าหน้าที่หรือ ลูกจ้างของรัฐ ไม่ว่าองค์กรนั้น จะ อยู่ใน รูปแบบใดก็ ตาม	1. เพื่อส่งเสริม ความสัมพันธ์ อันดีระหว่าง ลูกจ้าง และ นายจ้าง 2. แสวงหาและ คุ้มครอง ผลประโยชน์ เกี่ยวกับสภาพ การจ้าง	1. เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์ อันดีระหว่างลูกจ้างและ นายจ้าง 2. แสวงหาและคุ้มครอง ผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพ การจ้าง 3. พิจารณาให้ความ ช่วยเหลือสมาชิกตามคำร้อง ทุกข์ 4. ดำเนินการและให้ความ ร่วมมือ เพื่อ ให้ เกิด ประสิทธิภาพและรักษา ผลประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจ	เพื่อเพิ่มสิทธิ ประโยชน์ ความสามา- รถของสมาชิก ความเป็น ธรรม และ สวัสดิการ	เพิ่ม ความ สามัคคี ปกป้อง สวัสดิการ และเพิ่มการ มีส่วนร่วมใน การกำหนด นโยบาย การนำ นโยบายไป ปฏิบัติ

4.4.1.2 วิธีการในรวมกลุ่มและการดำเนินงาน

การกำหนดให้การจดทะเบียนในการจัดตั้งสหภาพข้าราชการเป็นวิธีการรวมกลุ่มและการดำเนินงานของสหภาพข้าราชการพลเรือนสามัญของประเทศไทยนั้น แม้ว่าจะขัดกับที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 151 ที่กำหนดให้การรวมกลุ่มจะต้องมีอิสระเด็ดขาดจากรัฐ และได้รับการคุ้มครองอย่างพอเพียงต่อการกระทำใดๆอันเป็นการแทรกแซงต่อการจัดตั้ง การดำเนินงาน หรือการบริหารงานจากเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ตาม แต่หากพิจารณาจากพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 จะพบว่ากฎหมายทั้งสองฉบับนี้ได้กำหนดเกี่ยวกับเรื่องการจดทะเบียนไว้ทั้งสองฉบับ โดยลูกจ้างที่ต้องการจัดตั้งสหภาพแรงงานจะต้องยื่นคำขอต่อนายทะเบียนพร้อมด้วยร่างข้อบังคับของสหภาพแรงงาน อีกทั้งกฎหมายของประเทศมาเลเซียและประเทศฟิลิปปินส์ก็กำหนดให้การจัดตั้งสหภาพทั้งของข้าราชการและของลูกจ้างต้องผ่านการจดทะเบียนทั้งสิ้น ดังนั้น การกำหนดให้มีการจดทะเบียนในการรวมกลุ่มเป็นสหภาพข้าราชการเช่นเดียวกับการรวมกลุ่มประเภทอื่นๆ จะทำให้เกิดความเป็นระเบียบในการจัดตั้งสหภาพข้าราชการและสอดคล้องกับวิธีการในการรวมกลุ่มจัดตั้งสหภาพแรงงานประเภทอื่นๆอีกด้วย

แต่อย่างไรก็ตาม แม้รัฐบาลจะเข้าไปควบคุมการจัดตั้งสหภาพข้าราชการในเรื่องของการจดทะเบียนได้ แต่การให้การสนับสนุนทางการเงินแก่สหภาพข้าราชการ ถือเป็น การแทรกแซงการรวมกลุ่ม และเป็นปัจจัยที่ทำให้ความเป็นอิสระในการรวมตัวนั้น เป็นไปไม่ได้ อย่างแท้จริง ซึ่งจะขัดกับหลักการรวมกลุ่มของข้าราชการตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 151

สหภาพข้าราชการจึงต้องมีการจดทะเบียนในการจัดตั้งต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ในเรื่องอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการบริหารของสหภาพและการเงินของสหภาพ จะต้องไม่ถูกแทรกแซงโดยรัฐแต่อย่างใด

ตารางที่ 26 เปรียบเทียบวิธีการในการรวมกลุ่ม

อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ	พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518	พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543	การรวมกลุ่มของข้าราชการในประเทศมาเลเซีย	การรวมกลุ่มของข้าราชการในประเทศฟิลิปปินส์
อนุสัญญาฉบับที่ 151 กำหนดให้การรวมกลุ่มข้าราชการต้องเป็นอิสระเด็ดขาดจากรัฐ และได้รับการคุ้มครองอย่างพอเพียงต่อการกระทำใดๆ อันเป็นการแทรกแซงต่อการจัดตั้ง การดำเนินงาน หรือการบริหารงานจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ	กำหนดให้การจัดตั้งสหภาพแรงงานของลูกจ้าง จะต้องจดทะเบียน โดยการยื่นคำขอต่อ นายทะเบียน พร้อมร่างข้อบังคับของสหภาพแรงงาน	กำหนดให้การจัดตั้งสหภาพแรงงานของลูกจ้าง จะต้องจดทะเบียน โดยการยื่นคำขอต่อ นายทะเบียน พร้อมด้วยร่างข้อบังคับของสหภาพแรงงาน	กำหนดให้การจัดตั้งสหภาพแรงงานจะต้องยื่นคำร้องขอจดทะเบียน ต่ออธิบดี	กำหนดให้สหภาพของข้าราชการจะต้องไปจดทะเบียน กับคณะกรรมการข้าราชการและกรมแรงงาน

4.4.1.3 เงื่อนไขในการรวมกลุ่ม

เนื่องจากข้าราชการพลเรือนสามัญมีบทบาทหน้าที่แตกต่างจากลูกจ้างทั่วไปในภาคเอกชน ดังนั้นการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญจึงต้องมีการกำหนดเงื่อนไขในการรวมตัวไว้ ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของสหภาพ ข้อจำกัดเกี่ยวกับสหภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ และบทบาทของส่วนราชการและผู้บังคับบัญชาในการควบคุม ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เกิดการรวมตัวของข้าราชการพลเรือนสามัญทำลายผลประโยชน์ของส่วนรวมและสร้างความเสียหายแก่ประเทศชาติ

4.4.1.3.1 บทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบของกลุ่มและข้อจำกัดเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ

การกำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของกลุ่มนั้นจะทำให้ข้าราชการได้รับการปกป้องสิทธิประโยชน์อย่างแท้จริงและบรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีการรวมกลุ่มขึ้น แต่การรวมกลุ่มของข้าราชการนั้นจะต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะด้วย กล่าวคือ การเรียกร้องที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นต้องกำหนดห้ามมิให้กระทำ เพื่อให้สอดคล้องกับรูปแบบการรวมกลุ่มที่กำหนดไว้ ทั้งในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 และที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

จากแนวทางข้อจำกัดในการรวมกลุ่มของประเทศมาเลเซียและประเทศฟิลิปปินส์ พบว่าทั้งสองประเทศมีความแตกต่างกันอยู่ โดยประเทศมาเลเซียกำหนดการจำกัดสิทธิสหภาพข้าราชการในการนัดหยุดงานไว้ โดยการสั่งให้สหภาพแรงงานหยุดการกระทำของสหภาพชั่วคราวหากพบว่าการกระทำของสหภาพนั้นเป็นการกระทำที่กระทบต่อความมั่นคงภายใน ซึ่งก็หมายความว่า สหภาพข้าราชการในประเทศมาเลเซียมีสิทธิในการนัดหยุดงานได้ แต่หากการนัดหยุดงานนั้นก่อให้เกิดผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะแล้ว ก็จะมีการควบคุมการกระทำนั้นๆ เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อประโยชน์ของประชาชนในประเทศ อย่างไรก็ตาม ประเทศมาเลเซียได้จำกัดไม่ให้สิทธิข้าราชการบางประเภทในการรวมกลุ่มเป็นสหภาพเลย เช่น ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการทหาร เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ดูแลความลับหรือความมั่นคงของประเทศ เป็นต้น หากกำหนดให้สิทธิข้าราชการเหล่านี้ในการรวมกลุ่มได้แล้วอาจกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะได้ และนอกจากนี้กฎหมายในประเทศมาเลเซียยังจำกัดสิทธิของข้าราชการในการเจรจาต่อรองด้วย โดยไม่ให้ข้าราชการมีสิทธิในการเจรจาต่อรองแต่อย่างใด ยกเว้นข้าราชการท้องถิ่นที่ประเทศมาเลเซียกำหนดยกเว้นให้สามารถเจรจาต่อรองได้

ในประเทศฟิลิปปินส์ได้กำหนดให้ข้าราชการมีสิทธิในการประท้วงโดยสงบเท่านั้น โดยการชุมนุมใดๆของข้าราชการจะต้องเป็นไปตามกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการ ซึ่งมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับกิจกรรมและการประท้วงหรือกฎหมายอื่นๆที่ผ่านการ

เห็นชอบจากรัฐสภา แต่องค์การแรงงานหรือสหภาพข้าราชการไม่มีสิทธินัดหยุดงานประท้วง โดยคณะกรรมการข้าราชการจะจัดหน่วยงานในการจัดหาสถานที่เพื่อให้องค์การหรือสหภาพประชาสัมพันธ์ข้อมูลต่างๆให้กับข้าราชการโดยทั่วกันได้นั้น สำหรับข้าราชการในบางประเภทในประเทศฟิลิปปินส์ ไม่มีสิทธิในการรวมกลุ่มเลย เช่น ข้าราชการทหาร ตำรวจทุกระดับชั้นยศ พนักงานดับเพลิง และเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ เป็นต้น ส่วนสิทธิในการเจรจาต่อรองของสหภาพข้าราชการในประเทศฟิลิปปินส์นั้น สหภาพข้าราชการยังถูกจำกัดสิทธิมิให้มีการเจรจาต่อรองได้ ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการในระดับใดก็ตาม

จะเห็นได้ว่า แนวทางในการรวมกลุ่มของข้าราชการของต่างประเทศ ล้วนมีเงื่อนไขที่เป็นข้อจำกัดเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อไม่ให้เกิดการรวมกลุ่มนั้นกระทบต่อประโยชน์ของประชาชนในประเทศ ดังนั้น การกำหนดแนวทางในการรวมกลุ่มจัดตั้งสหภาพข้าราชการในประเทศไทย โดยจำกัดให้การรวมกลุ่มของข้าราชการกระทำไปโดยไม่กระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ จะทำให้สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 64 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

แนวทางการรวมกลุ่มของข้าราชการในประเทศไทย ต้องมีข้อจำกัดดังต่อไปนี้

(1) ประเภทข้าราชการที่ไม่มีสิทธิในการตั้งสหภาพ

ข้าราชการในประเทศไทยที่มีสิทธิในการตั้งสหภาพได้ มีเพียงข้าราชการพลเรือนสามัญเท่านั้น แม้ว่าปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จะได้กำหนดให้สิทธิข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการรวมกลุ่มได้โดยไม่ได้จำกัดเพียงข้าราชการพลเรือนสามัญ แต่ในขณะนี้ มีเพียงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เพียงฉบับเดียวเท่านั้นที่ตราออกมารองรับสิทธิดังกล่าวของข้าราชการพลเรือนสามัญตามรัฐธรรมนูญ ขณะที่ข้าราชการประเภทอื่นยังไม่มีกฎหมายออกมารองรับการรวมกลุ่ม จึงยังไม่สามารถใช้สิทธิดังกล่าวได้อย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม จากอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 151 ที่กำหนดให้สิทธิในการรวมกลุ่มของข้าราชการตำรวจและข้าราชการทหาร เป็นไปตามกฎหมายของแต่ละประเทศ อีกทั้ง ประเทศมาเลเซียและฟิลิปปินส์ก็ได้กำหนดให้ข้าราชการตำรวจและข้าราชการทหารไม่มีสิทธิในการรวมกลุ่ม จึงทำให้สามารถสรุปเป็นแนวทางได้ว่า ต่อไปหากมีกฎหมายตราออกมารองรับการรวมกลุ่มของข้าราชการประเภทอื่น ข้าราชการประเภทอื่นก็สามารถมีสิทธิในการรวมกลุ่มได้เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนสามัญ แต่สำหรับ

ข้าราชการตำรวจและข้าราชการทหารก็ยังคงต้องถูกจำกัดสิทธิดังกล่าวอยู่ เหมือนกับที่กำหนดไว้ในหลักสากล เนื่องจากข้าราชการตำรวจและข้าราชการทหารมีบทบาทหน้าที่สำคัญในการดูแลความสงบเรียบร้อยของประเทศ ดังนั้น การจำกัดสิทธิในการรวมกลุ่มของข้าราชการตำรวจและข้าราชการทหารทำให้เกิดการคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน และความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนในประเทศ

(2) สิทธิในการนัดหยุดงาน

จากการศึกษาแนวทางของประเทศมาเลเซียและฟิลิปปินส์พบว่า ประเทศมาเลเซียและฟิลิปปินส์ล้วนจำกัดสิทธิข้าราชการไม่ให้มีการนัดหยุดงานได้ แต่การที่ประเทศไทยกำหนดให้จำกัดสิทธิห้ามข้าราชการพลเรือนสามัญนัดหยุดงานในทุกกรณีเช่นเดียวกับประเทศมาเลเซียและฟิลิปปินส์ แม้จะทำให้สอดคล้องกับแนวทางของประเทศมาเลเซียและฟิลิปปินส์ แต่เนื่องจากสิทธิในการนัดหยุดงานเป็นสิทธิที่ข้าราชการพลเรือนสามัญพึงมีในฐานะประชาชนคนหนึ่งของประเทศ การจำกัดสิทธิห้ามนัดหยุดงานในทุกกรณีของข้าราชการพลเรือนสามัญจึงเป็นการจำกัดสิทธิของข้าราชการพลเรือนสามัญมากเกินไป ดังนั้น หากกำหนดว่าข้าราชการพลเรือนสามัญมีสิทธิในการรวมกลุ่มก่อตั้งเป็นสหภาพข้าราชการได้ แต่สิทธิในการนัดหยุดงานนั้นต้องถูกจำกัดไว้ในขอบเขตที่ชัดเจน โดยไม่จำกัดสิทธิห้ามนัดหยุดงานในทุกกรณี แต่จำกัดสิทธิเฉพาะในกรณีที่การนัดหยุดงานนั้นจะไปกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะของประเทศเท่านั้น ซึ่งการกำหนดเช่นนี้จะเป็นการกำหนดที่ทำให้ข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับการคุ้มครองสิทธิอย่างเพียงพอและการนัดหยุดงานของข้าราชการก็จะไม่กระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 64 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

ทั้งนี้ การวางกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการนัดหยุดงานของข้าราชการอย่างชัดเจนโดยกำหนดให้ข้าราชการที่ทำงานเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะนั้นมีการนัดหยุดงานได้โดยนำเอาหลักการให้บริการขั้นต่ำ หลักการสั่งให้ข้าราชการกลับเข้าดำเนินการและหลักการเข้าดำเนินการเองมาปรับใช้จะก่อให้เกิดความต่อเนื่องและเกิดการบริหารที่ดีของบริการสาธารณะ

หลักการให้บริการขั้นต่ำ คือหลักที่ฝ่ายปกครองกำหนดมาตรการรองรับการนัดหยุดงานของข้าราชการไว้ว่าการนัดหยุดงานของข้าราชการที่ให้บริการสาธารณะ จะต้องไม่หยุดทั้งหมด โดยการนัดหยุดงานนั้น จะต้องมีการเปิดบริการอยู่บ้างบางส่วนเพื่อไม่ให้การหยุดงานนั้นสร้างความลำบากกับประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะจนเกินไปและ

เกิดผลร้ายแรงต่อส่วนรวม เช่น บริการสาธารณะเกี่ยวกับโรงพยาบาล การยุติธรรม หรือการคมนาคม เป็นต้น

หลักการสั่งให้ข้าราชการกลับเข้าดำเนินการจะนำมาใช้ในกรณีที่การนัดหยุดงานของข้าราชการนั้นก่อให้เกิดความเสียหายกับประชาชนในประเทศ รัฐบาลก็สามารถสั่งให้ข้าราชการที่นัดหยุดงานนั้นกลับเข้าทำงานในหน่วยงานของตนในระยะเวลาอันสมควรได้ อย่างไรก็ตามหากข้าราชการไม่ยอมกลับเข้าทำงานตามเดิมและการนัดหยุดงานยังคงดำเนินต่อไป รัฐบาลอาจนำหลักการเข้าดำเนินการเองมาใช้ได้

หลักการเข้าดำเนินการเอง คือหลักการที่ใช้ในกรณีที่เกิดผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ โดยหลักการนี้จะใช้เมื่อหน่วยงานที่จัดทำบริการสาธารณะใช้มาตรการพิเศษในการส่งคนเข้าไปทำงานแทนในกรณีที่เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเกินขอบเขตของสิทธิในการนัดหยุดงาน กล่าวคือ ข้าราชการทั้งหมดนัดหยุดงานหรือไม่ยอมกลับเข้าทำงานเมื่อมีคำสั่ง กรณีนี้รัฐบาลจะต้องส่งคนเข้าไปดำเนินการแทนข้าราชการในหน่วยงานนั้น เพื่อป้องกันความเสียหายร้ายแรงที่อาจเกิดขึ้น

(3) สิทธิในการเจรจาต่อรอง

จากการศึกษาสิทธิในการเจรจาต่อรองของสหภาพข้าราชการในประเทศมาเลเซียและประเทศฟิลิปปินส์ พบว่าทั้งสองประเทศได้กำหนดห้ามมิให้สหภาพข้าราชการมีสิทธิในการเจรจาต่อรองในบางเรื่อง เนื่องจากหน้าที่การทำงานของข้าราชการนั้นมีพื้นฐานเพื่อประโยชน์สาธารณะ การกำหนดให้ข้าราชการมีสิทธิในการเจรจาได้ในบางเรื่องนั้นจึงเป็นเรื่องที่ขัดกับหลักการเรื่องประโยชน์สาธารณะ อีกทั้งการกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญมีสิทธิในการเจรจาต่อรองได้ในบางเรื่องนั้น ยังอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศ

สำหรับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มิได้กำหนดไว้ว่าให้ข้าราชการพลเรือนสามัญมีสิทธิในการเจรจาต่อรองได้หรือไม่ ดังนั้น การจำกัดสิทธิในการเจรจาต่อรองของข้าราชการโดยกำหนดห้ามใช้สิทธิในการเจรจาต่อรองของข้าราชการพลเรือนสามัญในประเทศไทยในบางเรื่อง เช่น การกำหนดห้ามเจรจาต่อรองในเรื่องเงินเดือน จึงไม่ขัดแย้งกับกฎหมายรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด อีกทั้งยังเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับหลักการของประเทศมาเลเซียและฟิลิปปินส์

อย่างไรก็ตาม หากไม่มีการให้สิทธิสหภาพข้าราชการในการเจรจาต่อรองกับรัฐบาลในเรื่องของเงินเดือนของข้าราชการได้แล้ว ก็สมควรที่จะหาทางแก้ปัญหาในการให้ความคุ้มครองสิ่งเหล่านี้ ซึ่งหากนำหลักการของประเทศมาเลเซียมาเป็นแนวทาง จะพบว่าประเทศมาเลเซียกำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการ ซึ่งเป็นอีกหน่วยงานในการให้ความ

คุ้มครองข้าราชการในเรื่องเหล่านี้ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าข้าราชการพลเรือนในประเทศนั้นได้รับการคุ้มครองอย่างแท้จริงและครอบคลุม ดังนั้น ได้มีการกำหนดคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่คุ้มครองผลประโยชน์ของข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นมาเพื่อคุ้มครองสิทธิประโยชน์ด้านเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนสามัญดังเช่นที่กำหนดในประเทศมาเลเซีย หรือกำหนดให้คณะกรรมการค่าจ้างเข้ามาดูแลเรื่องเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนสามัญ ก็จะทำให้ข้าราชการในประเทศไทยได้รับการคุ้มครองอย่างแท้จริงและครอบคลุมโดยไม่ต้องใช้สิทธิในการเจรจาต่อรอง

ตารางที่ 27 เปรียบเทียบบทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบของกลุ่มและข้อจำกัดเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ

อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ	พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518	พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543	การรวมกลุ่มของข้าราชการในประเทศมาเลเซีย	การรวมกลุ่มของข้าราชการในประเทศฟิลิปปินส์
อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 151 ได้กำหนดให้ใช้หรือไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่ระดับสูงข้าราชการทหาร หรือข้าราชการตำรวจก็ได้ตามกฎหมายของประเทศนั้นๆ	การนัดหยุดงานที่อาจทำให้เกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศ เดือดร้อนแก่ประชาชนที่ 151 ได้กำหนดให้ใช้หรือไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่ระดับสูงข้าราชการทหาร หรือข้าราชการตำรวจก็ได้ตามกฎหมายของประเทศนั้นๆ	ห้ามมิให้นายจ้างปิดงานและห้ามมิให้ลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจนัดหยุดงานโดยเด็ดขาดในทุกกรณี	มีการจำกัดสิทธิข้าราชการในการนัดหยุดงาน โดยการสั่งให้สหภาพแรงงานหยุดการกระทำกรของสหภาพชั่วคราวหากพบว่ากรกระทำของสหภาพนั้นเป็นการกระทำที่กระทบต่อความมั่นคงภายในสามารถลงโทษการใช้เงินทุนของสหภาพไปเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมืองอย่างผิดกฎหมายและจำกัดสิทธิในการเจรจาต่อรอง	ข้าราชการมีสิทธิประท้วงโดยสงบตามกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการ แต่ข้าราชการไม่มีสิทธิในการนัดหยุดงานประท้วงและยังจำกัดสิทธิข้าราชการในการเจรจาต่อรองอีกด้วย

4.4.1.3.2 บทบาทของส่วนราชการและผู้บังคับบัญชา ในการควบคุม

การคำนึงถึงความเป็นอิสระในการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญและการให้ความสำคัญกับการควบคุมการกระทำของสหภาพข้าราชการที่อาจกระทบต่อประโยชน์สาธารณะจากการรวมกลุ่ม โดยให้ความสำคัญกับทั้งสองเรื่องอย่างสมดุล จะทำให้การรวมกลุ่มของข้าราชการนั้นไม่ถูกแทรกแซงจากผู้ควบคุมและไม่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

การกำหนดให้ส่วนราชการและผู้บังคับบัญชาปราศจากบทบาทในการควบคุมการดำเนินการของสหภาพข้าราชการจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้การรวมกลุ่มเกิดอิสระอย่างแท้จริง แต่อย่างไรก็ตาม การควบคุมการกระทำของสหภาพข้าราชการโดยกำหนดองค์กฤษฎีที่ไม่ใช่องค์กฤษฎีหรือองค์กฤษฎีทางฝ่ายบริหารของรัฐบาลขึ้นมา จะทำให้การแทรกแซงการดำเนินการของสหภาพข้าราชการโดยองค์กฤษฎีการลดลง และไม่ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ ในขณะที่เดียวกันก็คุ้มครองประโยชน์สาธารณะได้

บทที่ 5

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ระบบราชการถือเป็นระบบที่สำคัญต่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศ เนื่องจากกิจการส่วนใหญ่ของระบบราชการมีความเกี่ยวข้องกับสาธารณะประโยชน์ซึ่งเป็นรากฐานของกิจการที่สำคัญในประเทศ ระบบราชการที่เข้มแข็งจึงเป็นกลไกสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ ดังนั้น เพื่อให้ข้าราชการพลเรือนมีประสิทธิภาพในการทำงานไม่น้อยกว่าในภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจ ข้าราชการพลเรือนควรได้รับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานของลูกจ้างในภาคเอกชนและลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจ

อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 30 ฉบับที่ 106 ฉบับที่ 132 ฉบับที่ 140 ฉบับที่ 142 และฉบับที่ 183 เกี่ยวกับการคุ้มครองการทำงานทั่วไป ได้กำหนดเรื่องเวลาทำงาน วันหยุด และวันลาไว้ ซึ่งเมื่อเทียบกับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในงานรัฐวิสาหกิจแล้วพบว่า ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฉบับดังกล่าวคุ้มครองการทำงานของลูกจ้างในภาคเอกชนและลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจทั้งในเรื่องกำหนดเวลาทำงาน เวลาพัก วันหยุดและวันลาไม่ต่ำกว่าที่กำหนดไว้ตามหลักสากลในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และเมื่อเปรียบเทียบกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดเวลาทำงานและวันหยุดราชการ และระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. 2535 จะพบว่าข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับการคุ้มครองในเรื่องของเวลาทำงาน เวลาพัก วันหยุดและวันลาไม่ต่ำกว่าที่อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในงานรัฐวิสาหกิจกำหนดไว้แต่อย่างใด แต่กลับพบว่าข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับการคุ้มครองการทำงานในบางเรื่อง เช่น การลา มากกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้กับลูกจ้างในภาคเอกชน และลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจเสียอีก

ในเรื่องของค่าตอบแทนการทำงาน พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ประกอบกับประกาศคณะกรรมการค่าจ้างเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ และประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในงานรัฐวิสาหกิจ ได้คุ้มครองเรื่องค่าตอบแทนไว้

ไม่ต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการคุ้มครองค่าตอบแทนในการทำงาน ตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 30 ฉบับที่ 95 ฉบับที่ 106 และฉบับที่ 131 ไม่ว่าจะเป็นเรื่องค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา และค่าทำงานในวันหยุด และเมื่อเปรียบเทียบกับบัญชีเงินเดือนที่กำหนดท้ายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 พระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. 2535 และระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ พ.ศ. 2550 แล้ว จะเห็นว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับการคุ้มครองเรื่องการจ่ายค่าตอบแทนในการทำงานไม่ต่ำกว่าที่ลูกจ้างในภาคเอกชนและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจเช่นกัน

สวัสดิการและสิทธิประโยชน์ที่ลูกจ้างในภาคเอกชน และลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจควรได้รับซึ่งถูกกำหนดไว้ในประกาศกระทรวงว่าด้วยการจัดสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ กฎกระทรวง กำหนดมาตรฐานในการบริหารและการจัดการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานประเภทต่าง ๆ นั้น มีความแตกต่างจากที่กำหนดไว้ในหลักสากลของอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 158 และข้อเสนอขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 102 อย่างไรก็ตามการกำหนดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์นั้นเป็นเพียงการกำหนดแนวปฏิบัติที่เหมาะสมเท่านั้น จึงไม่มีการกำหนดรูปแบบหรือกฎเกณฑ์ที่แน่นอนตายตัวไว้ แต่ในการเปรียบเทียบถึงความเท่าเทียมระหว่างการคุ้มครองของข้าราชการพลเรือนสามัญในด้านสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ที่ข้าราชการได้รับนั้น พบว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ค่อนข้างสูงและมากกว่าที่ลูกจ้างในภาคเอกชนได้รับเป็นอย่างมาก

นอกจากนี้ ในเรื่องของการเลิกจ้าง พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กำหนดให้นายจ้างต้องจ่ายค่าชดเชยแก่ลูกจ้างในกรณีเลิกจ้าง เช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 และยังสอดคล้องกับในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 158 ที่กำหนดให้นายจ้างเลิกจ้างได้หากมีเหตุผลอันสมควรเกี่ยวกับความสามารถของลูกจ้าง ความประพฤติของลูกจ้าง หรือความต้องการของกิจการ และคุ้มครองให้ลูกจ้างได้รับสิทธิประโยชน์จากการเลิกจ้าง ไม่ว่าจะเงินชดเชยและเงินประกันการว่างงาน แต่สำหรับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ไม่ได้กำหนดเรื่องค่าชดเชยเอาไว้ เนื่องจากข้าราชการนั้นจะไม่มีกรณีเลิกจ้างหากมิได้กระทำความผิดวินัยตามที่กำหนดไว้ ดังนั้น การเลิกจ้างของข้าราชการจะมีเพียงกรณีที่ลูกจ้างเกษียณอายุเท่านั้น ซึ่งกฎหมายก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายบำเหน็จ บำนาญแก่ข้าราชการที่เกษียณอายุไว้แล้ว

ดังนั้น ในเรื่องของการเลิกจ้าง จึงเห็นได้ชัดเจนว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับการคุ้มครองสูงกว่าลูกจ้างในภาคเอกชนอย่างมาก

จากการศึกษาเรื่องสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างในภาคเอกชน สิทธิประโยชน์ของลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจและสิทธิประโยชน์ที่ข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับ จะพบว่าสิทธิประโยชน์ที่ข้าราชการพลเรือนได้รับการคุ้มครองอยู่ในปัจจุบันมีไม่น้อยไปกว่าที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานกำหนดไว้ในทุกด้าน ทั้งในส่วนของ การคุ้มครองการทำงาน การคุ้มครองค่าตอบแทนการทำงาน สวัสดิการและการเลิกจ้าง

สิทธิประโยชน์ที่ข้าราชการพลเรือนสามัญควรได้รับการคุ้มครองในเรื่องการทำงาน ค่าตอบแทนการทำงาน สวัสดิการและการเลิกจ้างนั้นยังไม่เพียงพอ ข้าราชการพลเรือนสามัญควรจะต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิในการรวมกลุ่ม ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดไว้ให้ประชาชนในรัฐมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มกัน ไม่ว่าจะรวมกลุ่มกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่นก็ตาม ข้าราชการพลเรือนสามัญก็คือประชาชนคนหนึ่งของประเทศ ดังนั้นข้าราชการพลเรือนสามัญก็สามารถรวมกลุ่มกันได้ อีกทั้งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนอีกว่า ข้าราชการย่อมมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่ได้กำหนดเงื่อนไขในการรวมกลุ่มไว้ว่า จะต้องไม่กระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยรายละเอียดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติให้สิทธิ เสรีภาพแก่ข้าราชการประเภทต่างๆสามารถรวมกลุ่มกันได้ ไม่ว่าจะเป็ข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการตำรวจ หรือ ข้าราชการทหาร อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันมีเพียงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เท่านั้นที่ตราออกมารองรับการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญ ในขณะที่ยังไม่มีกฎหมายอื่นตราออกมารองรับการรวมกลุ่มของข้าราชการประเภทอื่น ทำให้ขณะนี้ มีเพียงข้าราชการพลเรือนสามัญเท่านั้นที่มีเสรีภาพในการรวมกลุ่มตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

จากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 พบว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มได้ แต่พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวก็ได้กำหนดเงื่อนไขในการรวมกลุ่มไว้เช่นเดียวกับที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 คือ การรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญนั้นจะต้องไม่กระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ และการรวมกลุ่มนั้นจะต้องไม่มีวัตถุประสงค์ทางการเมืองอีกด้วย

โดยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นั้น กำหนดให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราออกมา แต่อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันยังไม่มีพระราชกฤษฎีกาที่ตราออกมากำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญ แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้ข้าราชการมีสิทธิในการรวมกลุ่มแล้วก็ตาม ดังนั้นแม้ข้าราชการพลเรือนสามัญจะมีสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มได้ตามกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติ ข้าราชการพลเรือนสามัญก็ยังไม่สามารถจะรวมกลุ่มกันได้ เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนไว้ ทำให้ข้าราชการพลเรือนสามัญจึงยังไม่สามารถใช้สิทธิในการรวมกลุ่มกันได้อย่างแท้จริง

จากการศึกษากฎหมายในประเทศมาเลเซีย ประเทศญี่ปุ่น ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศออสเตรเลียและประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่าประเทศเหล่านี้มีกฎหมายที่บัญญัติให้ข้าราชการมีสิทธิในการรวมกลุ่มได้ แต่การรวมกลุ่มของข้าราชการในประเทศเหล่านี้มีลักษณะในการรวมกลุ่มที่แตกต่างกัน คือ ประเทศมาเลเซีย มีรัฐธรรมนูญแห่งประเทศมาเลเซีย ค.ศ. 1957 และพระราชบัญญัติอีก 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ค.ศ. 1967 (Industrial Relations Act 1967) และพระราชบัญญัติสหภาพแรงงาน ค.ศ. 1959 (Trade Unions Act 1959) กำหนดให้ข้าราชการสามารถก่อตั้งสหภาพได้โดยสมาชิกต้องอยู่ในกระทรวง ทบวง กรมเดียวกันเท่านั้น เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปได้อย่างมีเหตุมีผล สำหรับหลักเกณฑ์ในเรื่องของจำนวนสมาชิกในสหภาพแรงงานข้าราชการนั้นมิได้กำหนดไว้ เนื่องจากแต่ละส่วนราชการของรัฐมีจำนวนข้าราชการที่ปฏิบัติงานแตกต่างกัน แต่กฎหมายได้จำกัดสิทธิของข้าราชการบางประเภทในการรวมกลุ่มก่อตั้งสหภาพเอาไว้โดยเด็ดขาด เช่น ข้าราชการตำรวจ เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ ข้าราชการทหารและข้าราชการที่ทำงานเกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศ เพื่อมิให้การรวมตัวนั้นกระทบต่อความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของประเทศ และยังได้กำหนดวิธีการและแบบการจดทะเบียนเอาไว้ให้การจดทะเบียนก่อตั้งสหภาพแรงงานของข้าราชการนั้นเป็นไปตามแบบที่กำหนดไว้ นอกจากนี้การรวมกลุ่มของสหภาพข้าราชการยังได้กำหนดเงื่อนไขของการรวมกลุ่มไว้ว่าการรวมกลุ่มของข้าราชการไม่สามารถเข้าร่วมการเจรจาต่อรองในบางเรื่อง เช่น เรื่องค่าจ้าง สภาพการจ้าง และสวัสดิการของข้าราชการ แต่ก็ได้กำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการพิเศษขึ้นมาหลายคณะเพื่อทำหน้าที่ในการเจรจาต่อรองเรื่องดังกล่าว เช่น คณะกรรมการค่าจ้าง (Salaries Commissions), Public Services Department, National Joint Councils และ Public Services Tribunal เพื่อให้ข้าราชการในประเทศได้รับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์เทียบเท่ากับลูกจ้างในภาคเอกชนอย่างแท้จริง

สำหรับการรวมกลุ่มในประเทศฟิลิปปินส์ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1987 (The Constitution of the Republic of the Philippines, 1987) ประมวลกฎหมายแรงงานของประเทศฟิลิปปินส์ (The Labor Code of the Philippines, Presidential Decree No.442) และ ประมวลกฎหมายปกครอง (Administrative Code of the Philippines, 1987) ได้กำหนดให้ข้าราชการในประเทศมีสิทธิในการรวมกลุ่มได้เพื่อเป็นกลไกในการส่งเสริมให้เกิดความสามัคคีระหว่างข้าราชการและการจัดการในระดับต่างๆ ซึ่งสอดคล้องกับกระบวนการประชาธิปไตยเรื่องระบบคุณธรรมและยังเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการออกกฎหมายเพื่อปกป้องสวัสดิการของข้าราชการ นอกจากนี้การรวมกลุ่มของข้าราชการยังมีเป้าหมายเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติและการติดตามนโยบายส่งเสริมการเฝ้าระวังการคอร์รัปชัน สร้างความเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงในการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชน และใช้ เป็นองค์การทำหน้าที่เจรจาเพื่อพัฒนาเงื่อนไขการจ้างและสภาพการทำงาน โดยกำหนดเงื่อนไขจำกัดสิทธิของข้าราชการในการรวมกลุ่มไม่ให้กระทำการเจรจาต่อรองเรื่องค่าจ้างและสวัสดิการต่างๆ เพื่อมิให้กระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ เช่นเดียวกับประเทศมาเลเซีย

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษามาแล้ว ผู้วิจัยมีความเห็นว่าข้าราชการพลเรือนสามัญควรรวมกลุ่มกันโดยมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ดังต่อไปนี้

(1) ชื่อ

ควรใช้ชื่อว่า สหภาพข้าราชการ โดยผู้วิจัยเห็นว่า การเรียกชื่อกลุ่มข้าราชการนั้น เป็นเพียงการกำหนดชื่อเพื่อให้มีความเข้าใจตรงกันเท่านั้น แต่สำหรับหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการรวมกลุ่มนั้น ไม่สามารถกำหนดได้โดยชื่อ หากแต่จะต้องกำหนดไว้ในข้อกำหนดต่อมา ดังนั้น เพื่อให้การเรียกชื่อนั้นง่ายต่อความเข้าใจและเป็นไปตามมาตรฐานเดียวกับต่างประเทศ จึงสมควรมีคำว่า “สหภาพ” อยู่ด้วย แต่การเรียกชื่อเพียงว่าสหภาพแรงงานเท่านั้น ก็ยังไม่เหมาะสม เนื่องจากอาจเกิดความสับสนกับสหภาพแรงงานตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ได้ ดังนั้น การเรียกชื่อก็ควรแตกต่างไปจากการรวมกลุ่มในภาคเอกชน เช่น อาจใช้ชื่อว่าสหภาพข้าราชการพลเรือนสามัญกระทรวงแรงงาน เป็นต้น โดยให้มีคำว่า “สหภาพข้าราชการ” นำหน้าเสมอ

(2) จำนวนข้าราชการในการรวมกลุ่ม

การรวมกลุ่มเป็นสหภาพข้าราชการไม่ควรจำกัดจำนวนข้าราชการในแต่ละสหภาพ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพของส่วนราชการที่มีจำนวนตำแหน่งข้าราชการที่แตกต่างกัน เนื่องจากจำนวนข้าราชการพลเรือนสามัญในแต่ละส่วนราชการในประเทศไทยมีความแตกต่างกันอย่างมาก การรวมกลุ่มเป็นสหภาพข้าราชการโดยไม่จำกัดจำนวนสมาชิกในแต่ละกลุ่มจะทำให้เกิดความเท่าเทียมกันของแต่ละสหภาพ

(3) จำนวนสหภาพ

การรวมกลุ่มสหภาพข้าราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญนั้น ควรมีการกำหนดกรอบและขอบเขตในการรวมกลุ่มไว้ในเรื่องของจำนวนกลุ่มสหภาพในแต่ละส่วนราชการโดยจำกัดจำนวนกลุ่มไว้ให้ข้าราชการหนึ่งส่วนราชการมีสิทธิในการรวมกลุ่มเป็นสหภาพข้าราชการได้เพียงหนึ่งสหภาพเท่านั้น เพื่อความเป็นระเบียบและจำกัดกรอบที่ชัดเจน อีกทั้งเป็นไปได้จริงในทางปฏิบัติ

นอกจากนี้ ควรกำหนดให้สมาชิกในสหภาพข้าราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญในส่วนราชการเดียวกัน เพื่อให้การรวมกลุ่มเป็นไปเพื่อคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของข้าราชการพลเรือนสามัญในส่วนราชการนั้นอย่างแท้จริงและเท่าเทียมกัน อีกทั้งยังสะดวกในการควบคุมการดำเนินงานของสหภาพให้เป็นไปอย่างเป็นระเบียบและไม่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะของประชาชนในประเทศ

(4) รูปแบบการรวมกลุ่มและคุณสมบัติของสมาชิก

ควรมีการกำหนดรูปแบบการรวมกลุ่มของข้าราชการแต่ละประเภทให้ชัดเจนมากขึ้น กล่าวคือ นอกจากจะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญในส่วนราชการเดียวกันแล้ว ยังควรกำหนดแยกประเภทตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญที่สามารถรวมกลุ่มเป็นกลุ่มเดียวกันได้ให้ชัดเจนขึ้นกว่าเดิม โดยการรวมกลุ่มเป็นสหภาพของข้าราชการพลเรือนสามัญ สมควรต้องจำกัดมิให้ข้าราชการระดับสูง (top management) เช่น ข้าราชการในตำแหน่งอธิบดี หรือตำแหน่งปลัดกระทรวง เข้าร่วมกลุ่มเป็นสหภาพเดียวกับข้าราชการพลเรือนสามัญในตำแหน่งอื่นๆ เนื่องจากข้าราชการระดับสูงเหล่านี้ มีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติงานตามนโยบายของฝ่ายบริหารโดยตรง ผู้วิจัยเห็นว่า การกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญระดับสูงรวมกลุ่มกับข้าราชการทั่วไปได้ จะนำไปสู่ปัญหาการทำงานของฝ่ายบริหารอาจทำให้การดำเนินการตามนโยบายเป็นไปได้อย่างยากลำบาก

แต่อย่างไรก็ตาม ข้าราชการระดับสูงเหล่านี้ ก็ควรได้รับสิทธิในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนสามัญคนอื่นๆเช่นกัน จึงควรที่จะกำหนดให้ข้าราชการระดับสูง

เหล่านี้สามารถรวมกลุ่มจัดตั้งสหภาพได้ แต่จะต้องเป็นการรวมกลุ่มที่แยกออกจากข้าราชการพลเรือนสามัญในระดับอื่น และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มก็ควรจะต้องกำหนดให้แตกต่างจากการรวมกลุ่มสหภาพข้าราชการระดับอื่นๆ เพื่อให้ข้าราชการทุกประเภทตำแหน่งได้รับการคุ้มครองสิทธิอย่างเท่าเทียมกันและไม่ทำให้การบริหารราชการของประเทศเสียไปจากการรวมกลุ่ม

(5) วัตถุประสงค์

การรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญในประเทศไทย ควรมีวัตถุประสงค์ของการตั้งสหภาพข้าราชการที่ชัดเจนในการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของข้าราชการ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการปรับปรุงสภาพการจ้างตลอดจนสิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่ให้กับข้าราชการพลเรือน ซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ทั่วไปของการรวมกลุ่มเป็นสหภาพแรงงานของลูกจ้างประเภทอื่นๆ อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์ที่กำหนดจะต้องคำนึงถึงหลักประโยชน์สาธารณะด้วย เนื่องจากลักษณะงานของข้าราชการพลเรือนสามัญมีความแตกต่างจากลักษณะงานของลูกจ้างในภาคเอกชน การกำหนดวัตถุประสงค์ของการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนที่เหมือนกับการรวมกลุ่มของลูกจ้างในภาคเอกชนจะทำให้การรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนเป็นไปอย่างไร้ขอบเขต และขาดการควบคุมจนอาจทำให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติได้

(6) วิธีการในการจัดตั้ง

การจัดตั้งสหภาพข้าราชการ ควรมีการกำหนดวิธีการในการจัดตั้งไว้อย่างชัดเจน โดยผู้วิจัยเห็นว่า ควรกำหนดให้การก่อตั้งสหภาพข้าราชการต้องมีการจดทะเบียนและได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนในการก่อตั้ง เช่นเดียวกับการก่อตั้งสหภาพแรงงานของลูกจ้างในภาคเอกชน ทั้งนี้ แม้ว่าการกำหนดเรื่องการจดทะเบียนไว้จะขัดกับหลักของอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 151 ที่กำหนดให้การจัดตั้งสหภาพข้าราชการเป็นไปอย่างอิสระ แต่ผู้วิจัยกลับเห็นว่า การกำหนดให้การจัดตั้งสหภาพข้าราชการต้องจดทะเบียนในการจัดตั้งนั้น จะทำให้การจัดตั้งสหภาพข้าราชการเป็นไปอย่างมีระเบียบ และไม่ได้ทำให้การจัดตั้งสหภาพข้าราชการขาดอิสระหรือถูกแทรกแซงแต่อย่างใด อีกทั้งการจัดตั้งสหภาพแรงงานของลูกจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ล้วนกำหนดให้ต้องจดทะเบียนโดยยื่นขอต่อนายทะเบียนทั้งสิ้น การกำหนดให้การจัดตั้งสหภาพข้าราชการต้องจดทะเบียนจึงไม่ได้เป็นการจำกัดสิทธิหรือความเป็นอิสระในการจัดตั้งแต่อย่างใด

(7) ความเป็นอิสระและการแทรกแซง

การรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญควรคำนึงถึงความเป็นอิสระในการรวมกลุ่ม แต่ก็ควรจะทำให้ความสำคัญกับการควบคุมการกระทำของสหภาพข้าราชการที่อาจกระทบต่อประโยชน์สาธารณะจากการรวมกลุ่มด้วย โดยควรให้ความสำคัญกับทั้งสองประการอย่างสมดุล เพื่อให้การรวมกลุ่มของข้าราชการนั้นไม่ถูกแทรกแซงจากผู้ควบคุมและไม่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

ส่วนราชการและผู้บังคับบัญชาควรปราศจากบทบาทในการควบคุมการดำเนินการของสหภาพข้าราชการโดยกำหนดองค์กิริสระที่ไม่ใช่ของศาลหรือองค์กรทางฝ่ายบริหารของรัฐบาลขึ้นมาควบคุมการกระทำของสหภาพข้าราชการเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ และเพื่อไม่ให้เกิดการแทรกแซงการดำเนินการของสหภาพข้าราชการโดยองค์กรตุลาการ ไม่ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ และทำให้การรวมกลุ่มเกิดอิสระอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ ควรจะกำหนดห้ามรัฐให้การสนับสนุนทางการเงินแก่สหภาพ ทั้งนี้ เพราะแม้รัฐบาลจะเข้าไปควบคุมการจัดตั้งสหภาพข้าราชการในเรื่องของการจดทะเบียนได้ แต่การให้การสนับสนุนทางการเงินแก่สหภาพข้าราชการ ถือเป็น การแทรกแซงการรวมกลุ่ม และเป็นปัจจัยที่ทำให้ความเป็นอิสระในการรวมตัวนั้น เป็นไปไม่ได้อย่างแท้จริง ซึ่งจะขัดกับหลักการรวมกลุ่มของข้าราชการตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 151

(8) หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งสหภาพ

หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งสหภาพข้าราชการ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของจำนวนผู้เริ่มก่อการในการจัดตั้ง คุณสมบัติของผู้ประกอบการอื่นๆ เอกสารและกระบวนการในการจดทะเบียน ควรนำหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งสหภาพแรงงานของลูกจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มาศึกษาและปรับใช้ เนื่องจากมีการกำหนดไว้เหมาะสมแล้ว

(9) บทบาทหน้าที่

ข้าราชการพลเรือนสามัญมีบทบาทหน้าที่แตกต่างจากลูกจ้างทั่วไปในภาคเอกชน การรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญจึงต้องมีการกำหนดเงื่อนไขในการรวมกลุ่มไว้ ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของสหภาพ ข้อจำกัดเกี่ยวกับสหภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ และบทบาทของส่วนราชการและผู้บังคับบัญชาในการควบคุม ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เกิดการรวมตัวของข้าราชการพลเรือนสามัญทำลายผลประโยชน์ของส่วนรวมและสร้างความเสียหายแก่ประเทศชาติ

ผู้วิจัยเห็นว่า การกำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของกลุ่มจะต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะด้วย เพราะการเรียกร้องที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นต้องกำหนดห้ามมิให้กระทำ เพื่อให้สอดคล้องกับรูปแบบการรวมกลุ่มที่กำหนดไว้ทั้งในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 และที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

(10) การจำกัดสิทธิของข้าราชการบางประเภท

แนวทางการรวมกลุ่มของข้าราชการในประเทศไทย ต้องมีข้อจำกัดว่า ข้าราชการบางประเภทที่ลักษณะงานเกี่ยวข้องกับความเสี่ยงภัย จะต้องไม่มีสิทธิในการตั้งสหภาพ เช่น ข้าราชการทหาร ข้าราชการตำรวจและข้าราชการราชทัณฑ์ เป็นต้น

(11) สิทธิในการนัดหยุดงาน

ผู้วิจัยเห็นว่า สิทธิในการนัดหยุดงานของข้าราชการพลเรือนจะต้องถูกจำกัดไว้ในขอบเขตที่ชัดเจน โดยไม่จำกัดสิทธิห้ามข้าราชการพลเรือนสามัญนัดหยุดงานในทุกกรณี แต่จำกัดสิทธิเฉพาะในกรณีที่การนัดหยุดงานนั้นจะไปกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะของประเทศเท่านั้น ซึ่งการกำหนดเช่นนี้จะเป็นการกำหนดที่ทำให้ข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับการคุ้มครองสิทธิอย่างเพียงพอและการนัดหยุดงานของข้าราชการก็จะไม่กระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 64 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 อีกทั้งสมควรจะนำเอาหลักการให้บริการขั้นต่ำ หลักการสั่งให้ข้าราชการกลับเข้าดำเนินการและหลักการเข้าดำเนินการเองมาปรับใช้เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องและเกิดการบริหารที่ดีของบริการสาธารณะ

(12) สิทธิในการเจรจาต่อรอง

สิทธิในการเจรจาต่อรองของข้าราชการควรกำหนดให้กระทำได้ แต่ควรจำกัดห้ามใช้สิทธิในการเจรจาต่อรองของข้าราชการพลเรือนสามัญในบางกรณี เช่นการกำหนดห้ามข้าราชการพลเรือนสามัญเจรจาต่อรองในเรื่องเงินเดือน เป็นต้น ซึ่งหากมีการจำกัดสิทธิในการเจรจาต่อรองในกรณีใด ก็ควรจะหาแนวทางแก้ปัญหาในการให้ความคุ้มครองในเรื่องนั้นๆ ไปด้วย โดยผู้วิจัยเห็นสมควรที่จะให้มีการก่อตั้งคณะกรรมการพิเศษที่มีอำนาจหน้าที่คุ้มครองผลประโยชน์กลุ่มหนึ่งขึ้นมาเพื่อคุ้มครองสิทธิประโยชน์ด้านเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนสามัญดังเช่นที่กำหนดในประเทศมาเลเซีย หรือกำหนดให้คณะกรรมการค่าจ้างเข้ามาดูแลเรื่องเงินเดือนของข้าราชการพล

เรือนสามัญ จะทำให้ข้าราชการพลเรือนสามัญในประเทศไทยได้รับการคุ้มครองอย่างแท้จริงและครอบคลุมโดยไม่ต้องใช้สิทธิในการเจรจาต่อรองในทุกเรื่องเสมอไป

การศึกษาวิจัยนี้ ทำให้ทราบถึงแนวทางการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งผู้วิจัยคาดว่าน่าจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการนำไปเป็นแนวทางในการร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตลอดจนเป็นประโยชน์เมื่อนำไปปรับใช้เป็นแนวทางการรวมกลุ่มของข้าราชการประเภทอื่นซึ่งอาจมีขึ้นในอนาคต

การศึกษาวิจัยนี้มีข้อจำกัดหลายประการทำให้ผู้วิจัยไม่สามารถศึกษาวิจัยได้อย่างลึกซึ้งในรายละเอียดบางประเด็น เพียงแต่ได้หยิบยกประเด็นต่างๆขึ้นมาให้เห็นภาพอย่างกว้างๆเท่านั้น ดังนั้น หากมีผู้สนใจศึกษาต่อไป ก็ควรจะมีการศึกษาถึงรายละเอียด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญและแนวโน้มการรวมกลุ่มของข้าราชการประเภทอื่น อีกทั้งควรมีการศึกษาวิจัยเชิงปริมาณ โดยการจัดทำแบบสอบถามและสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิและบุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อให้แนวทางที่ได้นั้นสอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นและมีประสิทธิภาพเพียงพอเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในทางนิติศาสตร์ได้อย่างแท้จริง

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานในการบริหารและการจัดการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานเกี่ยวกับความร้อน แสงสว่าง และเสียง พ.ศ. 2549.

กฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานในการบริหารและการจัดการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานเกี่ยวกับงานก่อสร้าง พ.ศ. 2551.

กฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานในการบริหารและการจัดการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานเกี่ยวกับงานประดาน้ำ พ.ศ. 2548.

กฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานในการบริหารและการจัดการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานในที่อับอากาศ พ.ศ. 2547.

กฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2541) ลงวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2541.

กรมพล ทองธรรมชาติ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. ข้าราชการไทย: ความสำนึกและอุดมการณ์. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

การคลัง, กระทรวง, กรมบัญชีกลาง. จำนวนข้าราชการพลเรือน ประจำปีงบประมาณ 2545-2550. กรุงเทพฯ: กระทรวงการคลัง กรมบัญชีกลาง, 2550. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่).

เกษมสันต์ วิลาวรรณ. กฎหมายแรงงานในรัฐวิสาหกิจ. กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2549.

ข้อบังคับ ก.พ. ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2537.

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, สำนักงาน, กลุ่มงานเลขานุการคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.). กำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน 2546. กรุงเทพฯ: ธีรานุสรณ์การพิมพ์, 2546.

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, สำนักงาน, กลุ่มงานเลขานุการคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.). กำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน 2547. กรุงเทพฯ: ธีรานุสรณ์การพิมพ์, 2547.

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, สำนักงาน, กลุ่มงานเลขานุการคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.). กำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน 2548. กรุงเทพฯ: ธีรานุสรณ์การพิมพ์, 2548.

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, สำนักงาน, กลุ่มงานเลขานุการคณะกรรมการกำหนดเป้าหมาย และนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.). กำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน 2549. กรุงเทพฯ: ธีรานุสรณ์การพิมพ์, 2549.

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, สำนักงาน, กลุ่มงานเลขานุการคณะกรรมการกำหนดเป้าหมาย และนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.). กำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน 2550. กรุงเทพฯ: ธีรานุสรณ์การพิมพ์, 2550.

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, สำนักงาน. บันทึกประวัติการร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2517. ใน พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับข้าราชการพลเรือน: ตอนที่ 1 ทรวงวางรากฐานระบบข้าราชการพลเรือน, หน้า 192, 193, 221. กรุงเทพฯ: ประชาชน, 2536.

คมกฤษ มั่นตาพันธ์, เสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงานในระบบราชการ. วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2543.

คึกฤทธิ์ ปราโมช, ม.ร.ว. การปกครองสมัยสุโขทัย. กรุงเทพฯ: สยามรัฐ, 2525.

จันจิรา เตียมมยุรา. วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย: ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด. วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. การเมืองกับการบริหาร. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: บรรณกิจ, 2523.

ทิวา เงินยวง. รูปแบบองค์การที่ปรึกษาและให้คำแนะนำทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อประกอบกรายกร่างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ. ใน รายงานการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย, หน้า 23. 2537.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. บริการสาธารณะในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2547.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 1. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538.

ประกาศกระทรวงว่าด้วยการจัดสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ พ.ศ. 2548.

ประกาศคณะกรรมการค่าจ้าง เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ลงวันที่ 20 พฤษภาคม 2551 และประกาศคณะกรรมการค่าจ้าง เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 28 ตุลาคม 2551.

ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในงาน
รัฐวิสาหกิจ ลงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2549.

ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดเวลาทำงานและวันหยุดราชการ (ฉบับที่ 11)
พ.ศ. 2500.

ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดเวลาทำงานและวันหยุดราชการ (ฉบับที่ 12)
พ.ศ. 2502.

ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดเวลาทำงานและวันหยุดราชการ (ฉบับที่ 14)
พ.ศ. 2505.

ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดเวลาทำงานและวันหยุดราชการ (ฉบับที่ 17)
พ.ศ. 2525.

ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดเวลาทำงานและวันหยุดราชการ (ฉบับที่ 19)
พ.ศ. 2540.

ประชุม โฉมฉาย. เศรษฐกิจการเมืองสำหรับนักกฎหมาย. กรุงเทพฯ: กิจจันทร์การพิมพ์, 2537.

ประมวลกฎหมายอาญา.

ประยูร กาญจนดุล. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533.

ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล. การแรงงานในประเทศฟิลิปปินส์และมาเลเซีย. ใน หนังสืออนุสรณ์
คณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ 1, หน้า 173. กรุงเทพฯ:
บพิตรการพิมพ์, 2523.

ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล. รัฐวิสาหกิจกับการใช้บังคับกฎหมายแรงงาน. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกัน
ราชอาณาจักร, 2532.

พระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน
พ.ศ. 2535.

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551.

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543.

พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518.

พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534.

พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2544.

โกคิน พลกุล และ ชาญชัย แสงศักดิ์. หลักกฎหมายมหาชน เล่ม 1. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิชานิติศาสตร์. เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายแรงงาน = Labour Law หน่วยที่ 8-15. พิมพ์ครั้งที่ 1. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2548.

ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ พ.ศ. 2550.

ระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2539.

ระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. 2535.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการ พ.ศ. 2547.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550.

รุ่ง แก้วแดง. รีเอ็นจีเนียริงระบบราชการไทย: ข้อเขียนจากประสบการณ์การบริหารงาน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2538.

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. กำเนิดระบบราชการและการปฏิรูปในยุคคลาสสิก. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สงวนการพิมพ์, 2546.

แรงงานและสวัสดิการสังคม, กระทรวง. 75 ปีแห่งความสัมพันธ์ไทยกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ. กรุงเทพฯ: สัมพันธ์พาณิชย์, 2537.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง (Fundamental Principles of Administrative Law). พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2540.

วันเพ็ญ ส่งเสริมทรัพย์. การจัดระบบองค์กรมหาชนอิสระในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะภายในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539.

ศิริพล กุศลศิลป์วุฒิ. สิทธิและเสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงานในระบบราชการไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.

สมชาย สุขสิริเสวีกุล. การปรับตัวของข้าราชการในระบบราชการไทยปัจจุบัน: รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์. กรุงเทพฯ: สถาบันทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.

สร้อยตระกูล (ติวานนท์) อรรถมานะ. สาธิตการบริหารศาสตร์. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535.

สังคีต พิริยะรังสรรค์. มาตรฐานว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการปรึกษาหารือในลักษณะไตรภาคี. ใน 75 ปี แห่งความสัมพันธ์ไทยกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ. กรุงเทพฯ: สัมพันธ์พาณิชย์, 2537.

สุดาศิริ วศวงศ์. คำอธิบายเกี่ยวกับกฎหมายแรงงานสัมพันธ์. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ, 2548.

สุดาศิริ วศวงศ์. คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2551.

สุรพล นิติไกรพจน์. เอกสารประกอบการบรรยายคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ภาคการศึกษาที่ 2 ปีการศึกษา 2544. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่).

ภาษาอังกฤษ

Administrative Code of the Philippines, 1987.

Aminuddin, M. Malaysian Industrial Relations & Employment Law. 6th ed. Malaysia: McGraw Hill, 2007.

Bennett-Alexander, D.D. and Pincus, L.B., Employment Law for Business. 2nd ed. Boston: Irwin McGraw-Hill, 1998.

Blau, P.M. and Meyer, M.W. Why study bureaucracy? In F.S. Lane (ed.), Current Issues in Public Administration, pp. 13-15. New York: St. Martin's Press, 1990.

Cambridge University. Cambridge Advanced Learner's Dictionary. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

Chan Robles Virtual Law Library. Administrative Code of the Philippines [online]. 1987. Available from: <http://www.chanrobles.com/administrativecodeofthephilippines/fulltext.html> [2008, December 1]

Cihon, P.J. and Castagnera, J.O. Employment & Labor Law. 6th ed. Mason: Thomson South-Western, 2008.

Constitution of Malaysia, 1957.

Crozier, M. The bureaucratic phenomenon. Chicago: The University of Chicago, 1964.

- Human Resources, Ministry, Trade Union Affairs, Department. Official Statistics [online]. 2009. Available from: <http://jheks.mohr.gov.my/webenglish/Statistics.html> [2009, March 5]
- Industrial Relations Act of Malaysia, 1967.
- International Labour Organization. C14: Convention concerning the Application of the Weekly Rest in Industrial Undertakings [online]. 1921. Available from: <http://www.ilo.org/ilolex/english/subjlst.htm> [2008, December 1]
- International Labour Organization. C30: Convention concerning the Regulation of Hours of Work in Commerce and Offices [online]. 1930. Available from: <http://www.ilo.org/ilolex/english/subjlst.htm> [2008, December 1]
- International Labour Organization. C87: Convention concerning Freedom of Association and Protection of the Right to Organize [online]. 1948. Available from: <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm> [2008, December 1]
- International Labour Organization. C95: Convention concerning the Protection of Wages [online]. 1949. Available from: <http://www.ilo.org/ilolex/english/subjlst.htm> [2008, December 1]
- International Labour Organization. C98: Convention concerning the Application of the Principles of the Right to Organize and to Bargain Collectively [online]. 1949. Available from: <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm> [2008, December 1]
- International Labour Organization. C106: Convention concerning Weekly Rest in Commerce and Offices [online]. 1957. Available from: <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm> [2008, December 1]
- International Labour Organization. C131: Convention concerning Minimum Wage Fixing with Special Reference to Developing Countries [online]. 1970. Available from: <http://www.ilo.org/ilolex/english/subjlst.htm> [2008, December 1]
- International Labour Organization. C132: Convention concerning Annual Holidays with Pay [online]. 1970. Available from: <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm> [2008, December 1]

- International Labour Organization. C140: Convention concerning Paid Educational Leave [online]. 1974. Available from: <http://www.ilo.org/ilolex/english/subjlst.htm> [2008, December 1]
- International Labour Organization. C142: Convention concerning Vocational Guidance and Vocational Training in the Development of Human Resources [online]. 1975. Available from: <http://www.ilo.org/ilolex/english/subjlst.htm> [2008, December 1]
- International Labour Organization. C151: Convention concerning Protection of the Right to Organize and Procedure for Determining Conditions of Employment in the Public Service [online]. 1978. Available from: <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdsp1.htm> [2008, December 1]
- International Labour Organization. C158: Convention concerning Termination of Employment at the Initiative of the Employer [online]. 1982. Available from: <http://www.ilo.org/ilolex/english/subjlst.htm> [2008, December 1]
- International Labour Organization. C183: Convention concerning the Revision of the Maternity Protection Convention [online]. 2000. Available from: <http://www.ilo.org/ilolex/english/subjlst.htm> [2008, December 1]
- International Labour Organization. Labour Relations Laws in ASEAN: A Collection of Current Labour Laws in the Six ASEAN States. Switzerland: International Labour Organization, 1986.
- International Labour Organization. R102: Recommendation concerning Welfare Facilities for Workers [online]. 1956. Available from: <http://www.ilo.org/ilolex/cgiilex/pdconv.pl?host=status01&textbase=iloeng&document=103&chapter=2&query=%23status%3D01&highlight=on&querytype=bool&context=0> [2008, December 1]
- Jones, G.R. Organizational Theory: Text and Cases. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing, 1995.
- Labor Arbiter Aldas, Lecture on the Labor Relations Law [online]. 2008. Available from: <http://www.scribd.com/doc/4505064/Labor-Relations-Law-Midterm-Reviewer> [2009, March 5]

- Mauntraporn, V. The Mekong Challenge - Employment and Protection of Migrant Workers in Thailand: National Laws / Practices versus International Labour Standards? Bangkok: International Labour Organization, 2005.
- McCurdy, H.E. Public Administration: A Synthesis. California: Comings Publishing, 1977.
- Miranda, G.S. Labor Economics and Labor Legislation. Quezon City: Interlino Printing, 1979.
- Philippines' Executive Order 180.
- Schregle, J. Negotiating Development: Labour Relations in Southern Asia. Switzerland: International Labour Organization, 1982.
- Tan, L. The Trade Union Movement in the Philippines. Bangkok: Friedrich-Ebert-Stiftung, 1977.
- The Constitution of the Republic of the Philippines, 1987.
- The Labor Code of the Philippines, Presidential Decree No.442.
- Trade Unions Act of Malaysia, 1959.
- U.P. LAW CENTER. The Dynamics of Labor Relation Law. Quezon City: Community Publishers, 1978.
- Weber, M. The Theory of Social and Economic Organization. Translated by A.M. Henderson and T. Parsons. New York: The Free Press, 1974.
- Worsley, P. Modern Sociology: Introductory Readings. England: Penguin Education, 1976.

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวปานทิพย์ พุกษาศลวิทย์ เกิดเมื่อวันที่ 11 มกราคม พ.ศ. 2528 ที่ตำบลศรีภูมิ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาปีที่ 6 เมื่อปีการศึกษา 2545 จากโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา จังหวัดกรุงเทพมหานคร และสำเร็จการศึกษานิติศาสตรบัณฑิต เมื่อปีการศึกษา 2549 จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หลังจากนั้นได้เข้าศึกษาต่อหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปีการศึกษา 2550

ระหว่างศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต ได้รับรางวัลชนะเลิศการประกวดบทความทางวิชาการในหัวข้อ “การระงับข้อพิพาทแรงงานด้วยการอนุญาโตตุลาการโดยบังคับ” จัดโดยสถาบันอนุญาโตตุลาการ สำนักงานระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม และบทความดังกล่าวได้ถูกตีพิมพ์ลงในวารสารอนุญาโตตุลาการ สำนักงานศาลยุติธรรม ปีที่ 2 ประจำปี 2550 และระหว่างศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต ได้รับทุนอุดหนุนการศึกษาจากทุนโครงการผู้ช่วยงานวิจัยอาจารย์ของบัณฑิตศึกษา ประจำปีการศึกษา 2550-2551 ภายใต้การดูแลของศาสตราจารย์สุดาศิริ วศวงศ์

ปัจจุบันได้รับทุนการศึกษาโครงการเครือข่ายเชิงกลยุทธ์ เพื่อการผลิตและพัฒนาอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาจากสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา เพื่อศึกษาต่อระดับปริญญาโทและปริญญาเอก สาขาวิชา Labor and Migration Law ณ ประเทศสหรัฐอเมริกา

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย