

สถานะทางกฎหมายของสหภาพข้าราชการ

ศุภธนินทร์ ฤทธิจรรณโรจน์

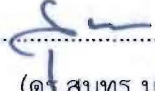
วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
นิติศาสตรมหาบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

2559

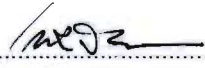
สถานะทางกฎหมายของสหภาพข้าราชการ

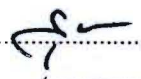
ศุภนิศร์ ฤทธิ์จรูญโรจน์

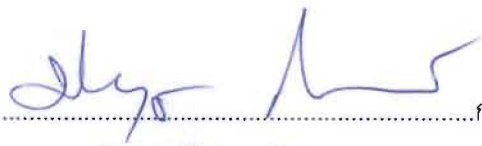
คณะนิติศาสตร์

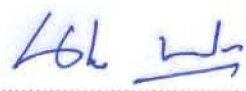
ศาสตราจารย์..........อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ดร.สุนทร มณีสวัสดิ์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

ศาสตราจารย์..........ประธานกรรมการ
(เกษมสันต์ วิลาวรรณ)

ศาสตราจารย์..........กรรมการ
(ดร.สุนทร มณีสวัสดิ์)

รองศาสตราจารย์..........กรรมการ
(ปิยะนุช โปตะวนิช)

รองศาสตราจารย์..........คณบดี
(นเรศร์ เกษะประกร)

สิงหาคม 2560

บทคัดย่อ

ชื่อวิทยานิพนธ์	สถานะทางกฎหมายของสหภาพข้าราชการ
ชื่อผู้เขียน	นายศุภณิษฐ์ ฤทธิจรรณโรจน์
ชื่อปริญญา	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา	2559

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาสถานะทางกฎหมายของสหภาพข้าราชการ โดยศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับสถานะทางกฎหมายของสหภาพข้าราชการ ลักษณะ วัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่ ตลอดจนการบริหารจัดการ การควบคุมสหภาพข้าราชการ เพื่อวิเคราะห์สถานะทางกฎหมาย การกำหนดอำนาจหน้าที่ให้สอดคล้องตลอดจนเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย

เนื่องด้วยมีร่างพระราชกฤษฎีกาที่จะกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญสามารถรวมกลุ่มจัดตั้งขึ้นเป็นสหภาพข้าราชการได้ ซึ่งการรวมกลุ่มเข้าเป็นสหภาพนั้น ทำให้มีปัญหาคิดว่า สหภาพข้าราชการที่จะจัดตั้งขึ้นภายใต้ร่างพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ควรจะมีวัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่เพียงใด เพราะหากพิจารณาถึงความเป็นสหภาพแล้ว ถือเป็นเรื่องที่มีจุดกำเนิดและวิวัฒนาการมาจากเอกชน ซึ่งสหภาพของเอกชนนั้น เป็นสหภาพแรงงานที่มีสองฝ่ายคือ ฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง ซึ่งการรวมตัวของฝ่ายลูกจ้างเกิดขึ้นจากการต้องการอำนาจในการต่อรองต่อนายจ้าง เพื่อปกป้องสิทธิประโยชน์เรียกร้องสภาพการจ้างให้มีความยุติธรรมมากขึ้น เกิดเป็นการเจรจาต่อรองกัน โดยทั้งนายจ้างและลูกจ้างต่างฝ่ายต่างถือประโยชน์ของตนเองไว้ เพราะฝ่ายใดต่อรองไม่สำเร็จก็อาจทำให้อีกฝ่ายอีกหนึ่งต้องเสียประโยชน์ เช่น ลูกจ้างทำการนัดหยุดงาน นายจ้างก็จะไม่ได้ผลผลิต หรือทางนายจ้างทำการปิดงาน ลูกจ้างก็ไม่ได้ค่าแรงตอบแทนเช่นกัน ซึ่งในลักษณะการรวมกลุ่มจัดตั้งขึ้นเป็นสหภาพถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญของทางลูกจ้างเพื่อทำการต่อรองกับนายจ้าง

ในการจัดตั้งสหภาพข้าราชการซึ่งข้าราชการนี้ถือเป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นมีหลักที่แตกต่างออกไป เพราะการบริการสาธารณะนั้นก็เพื่อประโยชน์ของประชาชนในรัฐ หรือประโยชน์ของมหาชน ซึ่งจะได้มีเพียงแค่ผลประโยชน์ของนายจ้างหรือหน่วยงานรัฐ หรือผลประโยชน์ของลูกจ้างหรือข้าราชการ แต่ยังมีผลประโยชน์ของประชาชนอีกด้วยดังนั้น หลักสำคัญในการ

จัดตั้งสหภาพข้าราชการนั้น ก็จะต้องไม่กระทบต่อการประสิทธิภาพการจัดทำบริการสาธารณะ ความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ และจะต้องไม่มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง

แต่อย่างไรก็ตาม การให้ความสำคัญต่อสิทธิทางด้านแรงงานนั้นก็มีความสำคัญ เพราะเป็นการสร้างแรงงานจงใจ ตลอดจนบำรุงขวัญและกำลังใจต่อผู้ที่ปฏิบัติงาน ก็เพื่อสามารถปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น จึงได้มีการเตรียมออกร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการ ซึ่งร่างดังกล่าวนี้ ออกตามความในมาตรา 43 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งข้าราชการพลเรือนสามารถรวมกลุ่มจัดตั้งขึ้นเป็นสหภาพแรงงานได้ แต่ในร่างพระราชกฤษฎีกานี้ ไม่ได้มีการกำหนดให้สหภาพข้าราชการมีสถานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งจะแตกต่างจากสหภาพแรงงานตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ซึ่งทั้งสองสหภาพนั้น กฎหมายกำหนดให้มีสถานะเป็นนิติบุคคล การที่สหภาพข้าราชการไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล อาจส่งผลกระทบต่อการดำเนินกิจกรรมของสมาชิกสหภาพข้าราชการจนไม่อาจบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

นอกจากนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนแล้ว ก็ยังมีนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ซึ่งสหภาพข้าราชการนั้น แม้จะเป็นการรวมกลุ่มกันของข้าราชการอันเป็นผู้ให้บริการสาธารณะ และมีการใช้อำนาจมหาชนตามหน้าที่ของหน่วยงานรัฐต่าง ๆ แต่เมื่อรวมกลุ่มเข้าเป็นสหภาพแล้ว ก็ไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายอนุญาตให้สหภาพข้าราชการใช้อำนาจมหาชนได้ และเมื่อพิจารณากับหลักเกณฑ์ของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนแล้ว สหภาพข้าราชการไม่ได้มีลักษณะของความเป็นนิติบุคคลมหาชน จึงอาจกล่าวได้ว่า สหภาพข้าราชการนั้น ไม่เป็นทั้งนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนและมหาชน

ในลักษณะของความเป็นสหภาพก็เช่นกัน เพื่อพิจารณาถึงลักษณะ อำนาจหน้าที่ โดยเปรียบเทียบกับสหภาพแรงงานเอกชนและสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจแล้วนั้น พบว่า สหภาพข้าราชการไม่มีสิทธิเรียกร้องในเรื่องของสภาพการรับราชการ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า การมีสิทธิเรียกร้องในเรื่องสภาพการจ้าง หรือการต่อรองสภาพการจ้างนั้น ถือเป็นวัตถุประสงค์ของสหภาพ โดยสหภาพข้าราชการนั้น กระทำได้เพียงยื่นข้อเสนอแนะ และปกป้องเท่านั้น ซึ่งเมื่อพิจารณาในแง่ของความเป็นสหภาพแล้ว ปรากฏว่า แม้ว่าจะใช้ชื่อว่าสหภาพข้าราชการ แต่ตัวของสหภาพข้าราชการนั้น ก็ไม่มีลักษณะของความเป็นสหภาพเท่าที่ควร

จากการศึกษาพบว่า สหภาพข้าราชการไม่มีสถานะทางกฎหมาย โดยไม่เป็นทั้งนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน และนิติบุคคลกฎหมายมหาชน และในแง่ของความเป็นสหภาพนั้น ก็พบว่าสหภาพข้าราชการยังไม่มีลักษณะของความเป็นสหภาพเท่าที่ควรโดยขาดลักษณะสำคัญคือสิทธิในการเจรจาต่อรอง ซึ่งจะทำให้สหภาพข้าราชการแม้จะจัดตั้งขึ้นมาแล้วก็จะไม่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ไม่อาจบรรลุถึงวัตถุประสงค์ของสหภาพได้ โดยอาจจะมีลักษณะใกล้เคียงกับองค์กรอื่น ๆ ที่จัดตั้งโดยข้าราชการในปัจจุบัน เช่น สมาคม หรือมูลนิธิ

โดยสรุป ผู้ศึกษาเห็นว่า เพื่อให้สหภาพข้าราชการมีประสิทธิภาพในการดำเนินการมากขึ้นนั้น ควรกำหนดให้มีสถานะเป็นนิติบุคคล เพื่อให้สามารถดำเนินกิจกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยตราเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพื่อให้การรองรับสถานะนิติบุคคลได้ รวมถึงการกำหนดขอบเขตอำนาจให้ชัดเจนเพื่อมิให้การดำเนินงานของสหภาพข้าราชการมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาที่อาจจะต้องตีความในอนาคตในกรณีที่มีข้อพิพาทในส่วนที่เกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของสหภาพข้าราชการ โดยปราศจากข้อสงสัย หรือข้อกังขา และสุดท้ายเพื่อให้ นามบัญญัตินี้สามารถไปปรับใช้กับข้าราชการประเภทอื่นให้เป็นไปในแนวทางและมาตรฐานเดียวกัน

ABSTRACT

Title of Thesis	The Legal Status of the Government Officer Union
Author	Mr. Suphathanis Ritjaroonroj
Degree	Master of Laws
Year	2016

The purpose of the thesis is to explore the history and problems of the legal status of the government officer union. This is to be done by surveys legal concepts which related to government officer union. This is also included the purpose, authority, management and how to control of the union with analyze legal status determination of authority. This is to revising existing laws and the laws which will be new legislate are also considered.

According to the draft ordinance to require civil servants to be incorporated into a government officer union. The union of servants to be established under this decree should be the purpose. It is a story that originated and evolved from the private. The union of the private sector. It is a union with two parties. Employers' and Employee Divisions The merger of the employees occurs, the need for bargaining power over the employer in order to protect the benefits also demand fairer employment conditions. Which was negotiated between both employers and employees have their own interests. Because any party cannot negotiate, it may cause another party to lose benefits such as strike employees. The employer will not yield. Or the employer closed the job. Employees do not pay for it. As a union formed as a union, it is an important tool for employees to bargain with employers.

The establishment of a government officer union, which serves as a tool for the provision of public services, is different. Because public service is for the benefit of the people in the state. Or public interest This does not just have the benefit of employers or government agencies. Or benefits of employees or servants but it also

has the benefit of the people too. The key to establishing a union of government officials. It must not affect the performance of public service. Continuity in public service provision and there must be no political purpose.

However, Prioritizing labor rights is important. Because it creates incentives. As well as encouraging and encouraging people to work. It is to be able to perform more effective tasks. The draft ordinance to merge government officials. This draft. Issued under the Civil Service Act BE 2551, Section 43, which can be incorporated into a civil union. But in this draft ordinance. There is no union of government officials. This is unlike the unions under the Labor Relations Act. And state enterprise unions According to the State Enterprise Relations Act Which both the union. The law requires a corporate status. The absence of a union membership status may result in union activity and will not achieve the objectives of union.

In addition to legal entities under private law. There are also legal entities under public law. The union of the servant. Even though it is a combination of government officials who are public service providers. And the powers of the public are governed by the functions of the various state agencies. But when the group into a union. It does not appear. There are laws that allow unions to use public authority. And when considering the criteria of a legal entity under public law. Union of civil servants does not have the character of a public entity. It can be said. Union of servants. Not a legal entity, private or public.

In terms of union as well. In considering the nature of authority by comparison with private unions and state enterprise unions, it was found that unions of servants did not have the right to demand the status of service. That can be said. Claims on Employment Conditions Or negotiation of employment conditions. It is the purpose of the union. By the union of the servants. Just submit a suggestion. And protect only Which, in terms of union, it appears that although it is called union of servants. But the union of the servant. There is no style of union as it should be.

According to studies, it has been found that Union officials have no legal status. Neither a legal entity under private law and Public Law which are in terms of union. It was found that the union of government officer did not have the character of the union as it should, without the essential characteristics is the right to

negotiate. This will make the unions of civil servants even established. It will be unable to achieve union objectives and may be similar to other organizations type such as the association or foundation.

In conclusion, the study found that the union, to be more effective in carrying out the work, should be a corporate entity. To be able to carry out activities more effectively. This is a statutory law to support corporate status. Include clear scope of authority so that the operation of the union does not affect the public interest. To avoid problems that may be interpreted in the future in the event of a dispute in respect of the legal status of a union of servants. Without doubt or doubt, and finally to bring this provision into line with the same guideline and standard.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความช่วยเหลือและความกรุณาเป็นอย่างยิ่งจากท่าน ศาสตราจารย์ ดร.สุนทร มณีสวัสดิ์ ผู้ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเกี่ยวกับเนื้อหาใน วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มาเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ โดยท่านได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าโดยให้ความ อนุเคราะห์ในการค้นคว้าข้อมูล ให้คำแนะนำในการจัดทำ และเรียบเรียง อีกทั้งช่วยเหลือในด้านการ ตรวจสอบและแก้ไขข้อบกพร่องของวิทยานิพนธ์นี้จนสำเร็จลุล่วง ผู้เขียนมีความสำนึกในความกรุณา ของท่านอาจารย์เป็นอย่างยิ่ง จึงขอกราบขอบพระคุณไว้ ณ ที่นี้ด้วย

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อท่านศาสตราจารย์ เกษมสันต์ วิลาวรรณ อดีตผู้พิพากษาอาวุโสในศาลแรงงานกลาง และรองศาสตราจารย์ ปิยะนุช โปตะวณิช ที่ได้กรุณาสละ เวลาอันมีค่ายิ่ง ในการร่วมเป็นคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รวมทั้งให้คำแนะนำในการตรวจสอบ และแก้ไขวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ตลอดระยะเวลาในการจัดทำวิทยานิพนธ์นี้ ขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา ผู้ซึ่งให้ความรัก ความเมตตา รวมถึงให้กำลังใจแก่ผู้เขียนมาโดยตลอด และขอขอบพระคุณ นพ.ธนกฤต กุศลสมบุรณ์ คุณสิริณพร ศิริชัยศิลป์ และคุณรัชพล วัฒนภักคพล พี่น้องร่วมชั้นเรียนที่มี มิตรไมตรีเป็นอันดียิ่งต่อผู้เขียนเสมอมา ตลอดจนผู้มีพระคุณท่านอื่น ๆ จนสามารถจัดทำวิทยานิพนธ์ ฉบับนี้ให้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ในส่วนของคุณประโยชน์และคุณค่าทางวิชาการของวิทยานิพนธ์ ฉบับนี้ ผู้เขียนขอให้คุณความดีเหล่านั้นเป็นเครื่องบูชาแก่บิดา มารดา บุรพจารย์ และผู้มีพระคุณทุก ท่าน แต่หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนต้องขออภัยและขอน้อมรับไว้แต่เพียง ผู้เดียว

ศุภณิศร์ ฤทธิ์จรูญโรจน์

มกราคม 2560

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	(3)
ABSTRACT	(6)
กิตติกรรมประกาศ	(9)
สารบัญ	(10)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและสภาพของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	5
1.3 สมมติฐานของการศึกษา	5
1.4 ขอบเขตของการศึกษา	6
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
บทที่ 2 แนวความคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการ	7
2.1 ระบบราชการ	7
2.2 การรวมกลุ่มของข้าราชการในต่างประเทศ	11
2.3 มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศการรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่รัฐ	43
บทที่ 3 สหภาพข้าราชการกับสถานะความเป็นนิติบุคคลมหาชน	50
3.1 นิติบุคคลมหาชน	50
3.2 ประเภทของนิติบุคคลตามกฎหมายในประเทศไทย	54
3.3 ระบบนิติบุคคลมหาชนในประเทศไทย	55
3.4 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับสถานะของสหภาพข้าราชการกับความเป็นนิติบุคคลมหาชน	61
บทที่ 4 สหภาพข้าราชการกับสถานะความเป็นสหภาพแรงงาน	64
4.1 การแรงงานสัมพันธ์	64
4.2 สหภาพแรงงาน	71

4.3 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับลักษณะความเป็นสหภาพแรงงานของ สหภาพข้าราชการ	78
บทที่ 5 สหภาพข้าราชการกับสมาคมตามหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	81
5.1 ความหมายและประเภทของการรวมกลุ่ม	82
5.2 สมาคมตามหลักกฎหมายเอกชน	86
5.3 กลุ่มของข้าราชการที่จัดตั้งขึ้นเป็นสมาคม	92
5.4 วิเคราะห์ปัญหาสหภาพข้าราชการกับสมาคมข้าราชการ	95
บทที่ 6 บทสรุป และข้อเสนอแนะ	97
6.1 ปัญหาเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของข้าราชการประเภทอื่น ๆ	97
6.2 บทสรุป	99
6.3 ข้อเสนอแนะ	101
บรรณานุกรม	103
ภาคผนวก ร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ.	109
ประวัติผู้เขียน	124

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและสภาพของปัญหา

“เสรีภาพในการรวมกลุ่มเป็นสมาคม” ถือเป็นหลักพื้นฐานที่รับรองแล้ว ทั้งในระดับสากล และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาแล้วแทบทุกฉบับ ซึ่งการรวมกลุ่มนี้สามารถกระทำได้ทั้งในรูปแบบของสหภาพ สหพันธ์ สมาพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์กรเอกชน ฯลฯ โดยที่รัฐจะจำกัดเสรีภาพนี้ไม่ได้ เว้นแต่จะเข้าข่ายกเว้นตามกฎหมาย เพียงเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน และเพื่อการคุ้มครองสิทธิของบุคคลอื่น

ในปัจจุบันหลักการของเสรีภาพในการรวมกลุ่มเป็นสมาคม ได้มีการรับรองไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งต่อมาได้มีการยกย่องพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ.... นับว่าเป็นการขับเคลื่อนที่สำคัญเพื่อให้ข้าราชการพลเรือนสามัญสามารถดำเนินการรวมกลุ่มกันได้เป็นครั้งแรกในประเทศไทย ซึ่งแม้ว่าการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ จะถือเป็นการรวมกลุ่มบนพื้นฐานของหลักสิทธิมนุษยชนและสิทธิขั้นพื้นฐานทางแรงงานในอันที่รัฐไม่อาจจะเลือกปฏิบัติโดยการจำกัดสิทธิดังกล่าวด้วยเหตุสถานะแห่งความเป็นข้าราชการได้ แต่ทว่าภารกิจโดยตรงของข้าราชการย่อมปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้บริการประชาชน อันเป็นกิจกรรมหลักหรือภารกิจของรัฐ¹ที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าข้าราชการถือเป็นบุคลากรอันเป็นเครื่องมือของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ²

¹ Guy Braibant et Bernard Stirn, **Le Droit Administratif Francais** (France: Amphi - Presses de Sciences Politiques et Dalloz, 2002). หน้า 140.

² นันทวัฒน์ บรมานันท์, **กฎหมายปกครอง**, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2555), หน้า 360.

ด้วยเหตุนี้ แม้ว่าข้าราชการพลเรือนสามัญจะได้รับการรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่ม ก็มีได้หมายความว่าข้าราชการจะดำเนินการรวมกลุ่มกันได้เฉกเช่นการรวมกลุ่มแรงงานโดยทั่วไป เนื่องจากตามภารกิจหน้าที่การปฏิบัติงานของข้าราชการ เป็นเรื่องที่มีความสำคัญเกี่ยวข้องการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น การรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ด้วยว่าต้องไม่กระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ

ลักษณะการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนตามร่างพระกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว ริเริ่มกระทำการโดยเหล่าข้าราชการ หรือในฐานะฝ่ายลูกจ้างเพื่อปกป้องสิทธิประโยชน์ต่างๆ ของลูกจ้างอันเกี่ยวเนื่องจากการทำงาน หรืออีกนัยหนึ่งเรียกว่า การคุ้มครองแรงงาน ภายใต้ขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์จำนวน 4 ประการ โดยประการแรก เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างข้าราชการที่เป็นผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา ประการที่สอง เพื่อช่วยเหลือและให้คำปรึกษาแก่ข้าราชการที่ถูกดำเนินการทางวินัย ประการที่สาม เพื่อแสวงหาและคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของข้าราชการ ประการที่สี่ เพื่อดำเนินการและให้ความร่วมมือที่เป็นการรักษาสหภาพของข้าราชการ อันสามารถกล่าวได้ว่าทิศทางและขอบเขตของวัตถุประสงค์ในการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญจะดำเนินไปในแนวทางการรักษาสหภาพของข้าราชการเป็นหลัก ซึ่งแนวคิดที่ว่าด้วยการรวมกลุ่มกันนี้ได้ปรากฏมาก่อนเป็นเวลานานแล้วในระบบการจ้างงานของภาคเอกชน เช่น สหภาพแรงงานเอกชน และ สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ เป็นลำดับ ซึ่งแนวคิดในการคุ้มครองแรงงานของภาคเอกชนนั้น ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน เพราะว่าโดยหลักของการจ้างงานในภาคเอกชนจะประกอบด้วย 2 ฝ่าย คือฝ่ายนายจ้าง กับฝ่ายลูกจ้าง โดยแต่ละฝ่ายต่างก็มีผลประโยชน์ของตนเองที่เกี่ยวพันมาจากการดำเนินงานร่วมกัน ทั้งนี้ในระยะแรกฝ่ายนายจ้างจะกุมความได้เปรียบ เนื่องจากเป็นผู้จ่ายค่าจ้างและออกกฎระเบียบในการทำงาน แต่ในเวลาต่อมาฝ่ายลูกจ้างได้พัฒนารูปแบบการคุ้มครองแรงงานจนเป็นที่ยอมรับกันในปัจจุบัน คือ การจัดตั้งสหภาพแรงงาน ซึ่งนำไปสู่การเจรจาต่อรองในเรื่องเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

โดยลักษณะของสหภาพแรงงานภาคเอกชนนั้น หากฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างไม่สามารถเจรจาหรือตกลงกันได้ รัฐจะเข้ามามีบทบาทในการเจรจา ซึ่งบทบาทที่ชัดเจนของรัฐในระยะหลังคือ การตรากฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ อันเป็นกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ ขั้นตอน เงื่อนไขและ

วิธีการให้ฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างปฏิบัติตาม เพื่อให้การเจรจาของทั้งสองฝ่ายดำเนินไปด้วยความชัดเจนและเกิดความเรียบร้อย และถูกต้องตามกฎหมาย

นอกเหนือจากการรวมกลุ่มของแรงงานในภาคเอกชนแล้ว ยังมีการรวมกลุ่มของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์รับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มของแรงงานในรัฐวิสาหกิจไว้ด้วยเช่นเดียวกัน เพียงแต่การดำเนินงานขององค์กรรัฐวิสาหกิจจะเป็นไปเพื่อจัดทำบริการสาธารณะเช่นเดียวกับหน่วยงานราชการ แต่เหตุผลของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นก็เพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวภายใต้ระบบราชการนั้นมีข้อจำกัดหลายประการ³และไม่สามารถตอบสนองนโยบายในเชิงการบริหารจัดการได้ รัฐจึงจัดตั้งองค์กรขึ้นใหม่เพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม

จากประวัติศาสตร์การต่อสู้ของแรงงานในรัฐวิสาหกิจนั้น นับว่ามีความโดดเด่นไม่น้อยไปกว่าแรงงานภาคเอกชนเลยทีเดียว ซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากปัญหาเกี่ยวกับสภาพการจ้างงานที่ไม่เป็นธรรม รัฐจึงต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการเจรจาอีกครั้ง โดยการตราพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไข เช่นเดียวกับกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ที่บังคับใช้กับแรงงานในภาคเอกชน คงมีความแตกต่างกันเพียงเรื่องของการจำกัดสิทธิในการนัดหยุดงานและห้ามปิดงานอย่างเด็ดขาดในกิจการรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง ทั้งนี้ เนื่องจากเหตุผลว่ารัฐวิสาหกิจมีภารกิจสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ

อย่างไรก็ตาม การรวมกลุ่มเป็นสหภาพของแรงงานในภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจ ต่างก็จัดตั้งโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องรับรองสถานะความเป็นนิติบุคคลไว้ ซึ่งถือเป็นบุคคลหนึ่งในทางกฎหมาย โดยสภาพบุคคลนี้จะแตกต่างหากจากสภาพบุคคลของผู้ซึ่งเป็น

³ นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง, เรื่องเดิม, หน้า 383.

สมาชิก และส่งผลให้สถานะแห่งนิติบุคคลของสหภาพแรงงานมีความสามารถแยกต่างหากออกมาจากบุคคลที่เข้ามารวมกลุ่มกัน⁴

หากพิจารณาเกี่ยวกับองค์ประกอบ⁵ของ “นิติบุคคล” สามารถทราบได้ว่าประกอบด้วย 1) เป็นที่รวม คือ เป็นกลุ่มบุคคลอาจเกิดจากปัจเจกชนรวมเข้าด้วยกัน หรือบรรดานิติบุคคลด้วยกัน รวมกันเป็นนิติบุคคลขึ้นแห่งใหม่ หรือเป็นกลุ่มทรัพย์สินที่มีจุดมุ่งหมายที่แน่นอน และ 2) เป็นที่รวมที่มีการจัดระเบียบ โดยการจัดตั้งนิติบุคคลนั้นจะต้องมีจุดมุ่งหมายบางประการ และเพื่อให้การดำเนินการบรรลุจุดมุ่งหมายที่กล่าวมา นิติบุคคลย่อมมีการจัดตั้งองค์กร หรือตัวแทนขึ้นมาทำหน้าที่เพื่อดำเนินการนั้น ดังนั้น นิติบุคคลย่อมจะต้องมีปัจจัยต่างๆ เช่น ทรัพย์สิน หรือสิทธิต่าง ๆ เพื่อใช้ในการดำเนินการของนิติบุคคล

ถึงแม้ว่าในการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนตามร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ.... จะกำหนดวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งการรวมกลุ่มไว้ก็ตาม แต่ก็พบปัญหาว่ามีได้กำหนดไว้ว่า สถานภาพของการรวมกลุ่มของข้าราชการนั้น จะมีลักษณะหรือดำเนินกิจกรรมไปในรูปแบบใด เนื่องจากความไม่ชัดเจนของสถานะภาพของกลุ่มข้าราชการพลเรือนดังกล่าว อาจจะเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินกิจกรรมมิให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้ ประกอบกับหน่วยราชการในประเทศไทยมีฐานะเป็นนิติบุคคลมหาชน⁶ หากการดำเนินการของการรวมกลุ่มของข้าราชการนั้น มีประเด็นที่มีการใช้อำนาจมหาชน หรือกระทบกระเทือนต่อการใช้อำนาจมหาชน สถานภาพของการรวมกลุ่มนั้น จะมีความเป็นนิติบุคคลหรือไม่

จากสภาพการณ์ดังกล่าว จึงนำมาสู่ปัญหาทางกฎหมายว่า สถานะทางกฎหมายของการรวมกลุ่มข้าราชการนั้น จะมีสถานะใด ซึ่งเมื่อทราบถึงสถานะเป็นที่เรียบร้อยแล้ว จะทำการศึกษา

⁴ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย: ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), หน้า 73.

⁵ โภคิน พลกุล, “นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน,” รัฐสภาสาร 33, 9 (กันยายน 2528): 4.

⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, โครงการศึกษา ความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) สิงหาคม 2547, ส่วนที่ 1 หน้า 17.

ต่อไปว่า สิทธิและอำนาจหน้าที่ของการรวมกลุ่มนั้น จะมีขอบเขตเพียงใด รวมทั้งการควบคุมกำกับจะเป็นไปในรูปแบบใด ซึ่งการศึกษาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะดำเนินการภายใต้เจตนารมณ์เพื่อให้การรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนบรรจุตามวัตถุประสงค์แห่งการจัดตั้งอย่างแท้จริง

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะศึกษาสถานะทางกฎหมายของการรวมกลุ่มของข้าราชการ หรือสหภาพข้าราชการ ตามร่างพระราชบัญญัติการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ... โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ 2 ประการ คือ

- 1) เพื่อศึกษาถึงสถานะทางกฎหมายของการรวมกลุ่มข้าราชการว่ามีสถานะใด มีการดำเนินงานในลักษณะของสหภาพแรงงานเพียงใด
- 2) เพื่อศึกษารูปแบบที่เหมาะสม หรือวางแนวทางของสิทธิ และอำนาจหน้าที่ของการรวมกลุ่มข้าราชการ ตลอดจนการควบคุมการดำเนินงานของสหภาพข้าราชการ เพื่อให้มีความสอดคล้องกับสถานะทางกฎหมายของการรวมกลุ่มข้าราชการ

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ในการศึกษาถึงสถานะทางกฎหมายของสหภาพข้าราชการ การดำเนินงาน อำนาจหน้าที่นั้น จะประกอบด้วยทฤษฎีและแนวคิดของระบบราชการ แรงงานสัมพันธ์ สหภาพแรงงาน นิติบุคคลมหาชน โดยมีสมมติฐานของการศึกษา ดังนี้

- 1) สหภาพข้าราชการยังไม่มีสถานะทางกฎหมายที่ชัดเจน และด้วยอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ... ก็ยังไม่ถือว่าเป็นลักษณะเป็นสหภาพแรงงานดังเช่นสหภาพแรงงานเอกชน และสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ
- 2) เพื่อให้การดำเนินการเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ข้าราชการ โดยที่จะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ จึงจำเป็นที่จะต้องกำหนดสถานะทางกฎหมายของสหภาพข้าราชการให้มีความชัดเจน

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาเพื่อเรียบเรียงเป็นวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะทำการศึกษาในประเด็นปัญหาสถานะทางกฎหมายของการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือน อำนาจหน้าที่ ตลอดจนวัตถุประสงค์ของการรวมกลุ่ม เพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างเหมาะสมโดยที่จะต้องไม่ขัดต่อหน้าที่ของข้าราชการซึ่งก็คือการให้บริการสาธารณะ และมาตรฐานในการควบคุมการดำเนินการของสหภาพข้าราชการ และการเสนอรูปแบบสถานะทางกฎหมายที่เหมาะสมในการกำหนดสถานะของสหภาพข้าราชการ

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ทำการศึกษาโดยวิธีการค้นคว้าข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากเอกสาร ดังต่อไปนี้

- 1) พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวงและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ตลอดจนมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับสหภาพข้าราชการ
- 2) ตำรา บทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ รวมทั้งข้อมูลระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้องกับสหภาพข้าราชการทั้งในประเทศและต่างประเทศ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การเขียนวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ คาดว่าจะได้รับประโยชน์ ดังนี้

- 1) ก่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในเรื่องการดำเนินงานของสหภาพข้าราชการ
- 2) เพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบองค์กรในระบบกฎหมายมหาชน กฎหมายแรงงานโดยที่ไม่ขัดต่อการจัดทำบริการสาธารณะ
- 3) ทำให้ทราบแนวความคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่อาจนำไปใช้กับหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานอื่นที่มีสถานะไม่ชัดเจนเช่นเดียวกับสหภาพข้าราชการ
- 4) เพื่อประโยชน์ต่อผู้ที่สนใจศึกษาปัญหาในทางกฎหมายของสหภาพข้าราชการ และการจัดระเบียบการดำเนินงานของสหภาพแรงงานที่มีพื้นฐานตั้งอยู่บนประโยชน์สาธารณะ

บทที่ 2

แนวความคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการ

ในการศึกษาบทที่ 2 นี้ จะทำการศึกษาถึงแนวความคิด ทฤษฎี และความหมายของระบบราชการ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับข้าราชการ เพื่อประกอบการพิจารณาถึงสถานะของข้าราชการ ผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในส่วนราชการ อันเป็นการให้บริการสาธารณะ เพื่อให้มีความเข้าใจถึงสถานะของข้าราชการ นอกจากนี้ยังได้ศึกษาถึงลักษณะการรวมกลุ่มของข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่รัฐในต่างประเทศ เพื่อให้ได้มาซึ่งแนวทางของการรวมกลุ่มซึ่งได้มีการจัดตั้งเป็นสหภาพข้าราชการของต่างประเทศในปัจจุบัน

2.1 ระบบราชการ

2.1.1 ความหมายของราชการ

“ระบบราชการ” มีผู้ให้คำจำกัดความไว้หลายประการอันแตกต่างกันไป โดยขอกล่าวถึงแนวความคิดของนักวิชาการต่างประเทศได้ให้ความหมายของราชการ ซึ่งสามารถประมวลได้เป็น 4 กลุ่ม⁷

นักวิชาการในกลุ่มแรกได้ให้ความหมายของระบบราชการ โดยพิจารณาถึงบทบาทของระบบราชการ มีความคิดเห็นแตกแยกออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายแรก มี Max Weber เป็นผู้นำความคิด มีความเชื่อว่าระบบราชการเป็นสิ่งดีงาม ก่อให้เกิดประโยชน์อย่างมากมาย บทบาทที่ระบบราชการแสดงออกนั้น เป็นผลดีแก่ประชาชนและประเทศชาติเป็นส่วนรวม ฝ่ายที่สองมีความเชื่อว่า ระบบราชการก่อให้เกิดข้อเสียหายนามากกว่าประโยชน์ที่จะได้รับ บทบาทหรือการปฏิบัติงานของระบบราชการไม่อาจที่จะมีประสิทธิภาพได้ เนื่องจากไม่ได้คำนึงถึงผลกำไรหรือขาดทุนเหมือนเช่นองค์กรธุรกิจทั้งหลาย จึงไม่มีมูลเหตุจูงใจเพียงพอที่จะให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในระบบราชการแสดงบทบาทได้เหมือนกับพนักงานบริษัทธุรกิจเอกชน นอกจากนี้ยังเห็นว่า ระบบราชการเป็นแหล่งที่มีการใช้อำนาจเกินขอบเขต ไม่มีการยืดหยุ่น ไม่มีลักษณะเป็นส่วนบุคคล ขาดความคิดริเริ่ม มีกฎข้อบังคับ

⁷ กุลพงษ์ วัฒนาพจนันท์, **หลักการนโยบายของรัฐ** (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522), หน้า 157.

และวิธีปฏิบัติงานที่ล่าช้าและมีรายละเอียดหยาบหยาบมากเกินไปโดยไม่จำเป็น และเป็นแหล่งที่ต้องสูญเสียเงินของประเทศอย่างมากมาย

นักวิชาการในกลุ่มที่ 2 ให้ความหมายของระบบราชการโดยพิจารณาในแง่โครงสร้างขององค์กร ซึ่งได้มี Victor Thomson และ Wallace Sayre เป็นผู้นำความคิดนี้โดย Victor Thomson ได้อธิบายว่า องค์กรที่จะถือว่าเป็นระบบราชการจะต้องประกอบด้วยการจัดลำดับอำนาจหน้าที่ หรือ ลำดับชั้นการบังคับบัญชา ที่สลับซับซ้อนมากกว่าการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน ส่วน Wallace Sayre ได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า นอกจากจะประกอบด้วยลำดับชั้นการบังคับบัญชาของอำนาจหน้าที่แล้ว ยังจะต้องประกอบด้วยลักษณะอื่น ๆ อีก กล่าวคือ ต้องมีการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน มีระเบียบข้อบังคับ มีระบบการจัดเก็บเอกสารต่าง ๆ และมีเจ้าหน้าที่ซึ่งมีทักษะและบทบาทเฉพาะด้าน

ส่วนนักวิชาการกลุ่มที่สาม ให้ความหมายของระบบราชการ โดยพิจารณาในแง่พฤติกรรมของคนหรือกิจกรรมองค์กรนั้น แสดงออกทั้งในรูปของปกติวิสัยและผิดปกติวิสัย การแสดงออกในรูปปกติวิสัยหมายถึง พฤติกรรมที่มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่แน่นอนและสมควรที่พึงกระทำ ส่วนพฤติกรรมที่ผิดปกติวิสัย มีอาทิ เช่น การยึดถือระเบียบเคร่งครัดเกินไป การล่าช้า หรือการรวมอำนาจมากเกินไป เป็นต้น

กลุ่มสุดท้าย ให้ความหมายระบบราชการ โดยพิจารณาในแง่ความสำเร็จตามเป้าหมาย องค์กรใดที่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์กรได้ ถือว่าเป็นระบบราชการ ซึ่งมีนักวิชาการได้ให้คำจำกัดความของระบบราชการว่า คือ องค์กรที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหาร หรือมีแนวทางปฏิบัติทางสังคมเพื่อผลประโยชน์ของประสิทธิภาพในการบริหาร

นอกจากนี้ ยังมีมติคณะรัฐมนตรี⁸ ได้ให้ความหมายของส่วนราชการว่าหมายถึง หน่วยงานที่รับผิดชอบการให้บริการสาธารณะทางปกครอง ซึ่งเป็นภารกิจหลักของรัฐ ให้บริการเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งกำไร โดยมีความสัมพันธ์กับรัฐ ประกอบด้วย 1) รัฐจัดตั้ง 2) รัฐปกครองบังคับบัญชา 3) ใช้งบประมาณแผ่นดิน 4)ใช้อำนาจฝ่ายเดียวของรัฐเป็นหลักในการดำเนินกิจกรรม 5) บุคลากรมีสถานะเป็นข้าราชการ 6) รัฐต้องรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียวในการกระทำของหน่วยงาน

⁸ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 1506/20036 ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2552 มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การปรับปรุงหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2552.

2.1.2 ทฤษฎีระบบราชการ

แนวคิดทฤษฎีระบบราชการนี้ได้ถูกนำเสนอโดยแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) นักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน เขาได้เสนอรูปแบบขององค์กรในอุดมคติซึ่งเห็นว่าเป็นแนวทางที่ทรงประสิทธิภาพสูงสุดที่ทำให้องค์กรบรรลุเป้าหมาย โดยเรียกโครงสร้างแบบนี้ว่า “Bureaucracy” หรือ “ระบบราชการ”

ระบบราชการ เป็นรูปแบบองค์กรที่ใช้เหตุผล และประสิทธิภาพ โดยมีอำนาจหน้าที่ตามระเบียบ และตามกฎหมาย มีลักษณะสำคัญอยู่ 6 ประการ⁹ คือ

- 1) มีสายบังคับบัญชาเป็นลำดับหน้าที่ คือโครงสร้างการบริหารระบบราชการจะเป็นรูปปิรามิด ผู้ที่อยู่ระดับชั้นการบังคับบัญชาที่สูงกว่าจะคอยควบคุมและสั่งการผู้อยู่ในระดับชั้นบังคับบัญชาที่ต่ำกว่า
- 2) การแบ่งงานกันทำ มีการแบ่งงานออกเป็นกลุ่มตามลักษณะการทำงานพิเศษเฉพาะอย่าง โดยบุคคลจะอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ตามความถนัดและความสามารถของตน
- 3) ความไม่เป็นส่วนตัว สัมพันธภาพระหว่างบุคคลภายในระบบราชการจะต้องเป็นไปในลักษณะเป็นทางการ โดยไม่ยึดถือเรื่องส่วนตัวแต่จะยึดถือเหตุผลเป็นสำคัญ
- 4) มีกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติอย่างเป็นทางการ คือระเบียบและวิธีปฏิบัติต่าง ๆ นั้น จะต้องถูกนำมาใช้อย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน
- 5) ความก้าวหน้าในงานอาชีพตามหลักคุณภาพ การทำงานในอาชีพจะต้องอาศัยความรู้ความสามารถเป็นสำคัญและสามารถเจริญเติบโตในตำแหน่งหน้าที่ตามความรู้ความสามารถ
- 6) การแบ่งแยกทั้งเรื่องส่วนตัวและทรัพย์สินของบุคคลออกจากองค์กร

2.1.3 การบริหารส่วนราชการ

การบริหาร (Administration) หมายถึง ความพยายามในการที่จะร่วมมือกันดำเนินงานของหน่วยงานโดยหน่วยงานหนึ่งให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้ราชการ (Public Service) หมายถึง ข้าราชการหรือกิจการที่รัฐพึงปฏิบัติทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับราชการพลเรือนและราชการทหารของฝ่ายบริหาร รวมทั้งกิจการต่าง ๆ ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ

การบริหารราชการ ก็คือความพยายามในการที่จะร่วมมือกันดำเนินงานของส่วนราชการต่าง ๆ หรือดำเนินกิจการต่าง ๆ ที่รัฐพึงปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้

จากความหมายการบริหารราชการดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าการร่วมมือดำเนินงานนั้นจำเป็นต้อง

⁹ สร้อยตระกูล (ติวานนท์) อรรถมานะ, พฤติกรรมองค์การ: ทฤษฎีและการประยุกต์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), หน้า 196.

1) จัดให้มีหน่วยงาน องค์การ หรือส่วนราชการ เพื่อดำเนินกิจการต่าง ๆ ที่รัฐพึงปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ เช่น เป้าหมายการส่งออกของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา หรือกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในแต่ละช่วงของแผน เป็นต้น

2) จัดให้มีระเบียบการบริหารงานหรือที่เรียกว่า “ระเบียบบริหารราชการ” เพื่อให้มีการใช้คน วัสดุอุปกรณ์ และวิธีดำเนินงานแบบต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้อย่างมีประสิทธิภาพและประหยัดงบประมาณแผ่นดิน

นอกจากนี้ การบริหารราชการจะต้องใช้ศาสตร์และศิลป์ปะน้า ซึ่งก็คือ การเอาทรัพยากรการบริหารได้แก่ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ การจัดการ ซึ่งรวมถึงอำนาจหน้าที่ เวลา กำลังใจในการทำงาน และความสะอาดต่าง ๆ มาประกอบการตามกระบวนการบริหาร ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ การบริหารอย่างมีประสิทธิภาพจะต้องมีองค์ประกอบอย่างน้อย 6 ประการ คือ การวางแผน การจัดรูปงาน การจัดบุคคล การอำนวยการ การประสานงาน และการควบคุมงาน

2.1.4 ประเภทของข้าราชการ

ตามที่ได้ศึกษาร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ... โดยร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จะบังคับใช้กับการรวมกลุ่มของข้าราชการประเภทข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งหมายถึง¹⁰ ข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการในกระทรวง กรม หน่วยงาน ฝ่ายพลเรือน ซึ่งได้รับการบรรจุแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แบ่งออกเป็นประเภทย่อย 4 ประเภท¹¹ คือ ประเภทบริหาร ประเภทอำนวยการ ประเภทวิชาการ และประเภททั่วไป

แต่อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากข้าราชการพลเรือนสามัญข้างต้นแล้ว ยังมีข้าราชการอีกหลายประเภท ซึ่งมีการปฏิบัติหน้าที่ราชการแตกต่างกัน โดยได้รับการแต่งตั้งขึ้นโดยกฎหมาย เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนสามัญ เช่น ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา¹² ข้าราชการฝ่าย

¹⁰ มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

¹¹ มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

¹² มาตรา 4 คำนียาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

ทหาร¹³ ข้าราชการตำรวจ¹⁴ ข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม¹⁵ ข้าราชการฝ่ายอัยการ¹⁶ ข้าราชการรัฐสภา¹⁷ ข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลปกครอง¹⁸ ข้าราชการกรมราชทัณฑ์¹⁹

2.2 การรวมกลุ่มของข้าราชการในต่างประเทศ

ในลำดับต่อไปจะกล่าวถึงแนวคิด หลักเกณฑ์ อำนาจหน้าที่ ลักษณะพิเศษ ตลอดจนการดำเนินงานของการรวมกลุ่มของข้าราชการ หรือพนักงานที่ทำงานให้แก่รัฐในต่างประเทศ อันได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา ซึ่งทั้งสามประเทศนั้น มีแนวคิดและการดำเนินการในเรื่องของการรวมกลุ่มของข้าราชการที่ค่อนข้างจะพัฒนาไปไกลมากแล้ว เพื่อนำมาเป็นตัวอย่าง และการดำเนินการโดยให้เหมาะสมแก่บริบททางสังคมวิทยาของประเทศไทย

2.2.1 ระบบราชการและการรวมกลุ่มของข้าราชการในประเทศฝรั่งเศส

1) แนวคิดและความเป็นมา

แนวคิดในเรื่องการรวมกลุ่มระหว่างเจ้าหน้าที่ภาครัฐในประเทศฝรั่งเศสนั้น ปรากฏเป็นรูปธรรมจากปี ค.ศ. 1946 เนื่องจากเหตุผลหลายประการ²⁰ โดยประการหลักซึ่งคล้ายกันในหลายประเทศก็คือ หากยอมให้มีการรวมกลุ่มในหมู่ข้าราชการเกิดขึ้นแล้ว อาจจะกระทบกระเทือนต่อการจัดทำหรือให้บริการสาธารณะได้ และอีกประการหนึ่งในประเทศฝรั่งเศสนั้นคือเรื่องของสถานะความเป็นข้าราชการ ซึ่งสถานะความเป็นข้าราชการของประเทศฝรั่งเศสนั้น ไม่ได้เกิดขึ้นจากสัญญาจ้างแรงงาน แต่ข้าราชการนั้นมาจากการบรรจุและการแต่งตั้ง ซึ่งส่งผลให้สถานะความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการซึ่งเป็นลูกจ้างกับรัฐ หรือหน่วยงานรัฐซึ่งเป็นนายจ้างแตกต่างออกไปจากความสัมพันธ์ของ

¹³ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. 2521

¹⁴ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521

¹⁵ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543

¹⁶ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553

¹⁷ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554

¹⁸ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

¹⁹ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ พ.ศ. 2482

²⁰ สายศานต์ ศิริวัฒนะ, การรวมกลุ่มของข้าราชการ: บทบาทที่คาดหวังจากการศึกษา

นายจ้างและลูกจ้างในภาคเอกชน อีกทั้งหน้าที่ ความรับผิดชอบ การเจริญเติบโตในสายงานของข้าราชการนั้นได้ถูกกำหนดไว้แล้วโดยกฎหมายซึ่งเป็นไปตามหลักการที่อยู่ภายใต้การให้บริการสาธารณะ ซึ่งในจุดนี้แตกต่างจากการจ้างงานในภาคเอกชน

ในระยะแรกเริ่มของการเคลื่อนไหวที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการรวมตัวนั้น ฝรั่งเศสได้อนุญาตให้ข้าราชการรวมตัวกันเป็นสมาคมได้ แต่ไม่ยอมรับที่จะให้จัดตั้งขึ้นเป็นสหภาพแรงงานเนื่องจากเกรงว่าจะขัดกับหลักความต่อเนื่องของการให้บริการสาธารณะ ซึ่งทำให้เห็นว่าการเติบโตของความคิดว่าด้วยการรวมกลุ่มในหมู่ข้าราชการนั้นจึงเป็นไปอย่างเชื่องช้า แต่อย่างไรก็ตามในปี 1946 ได้มีกฎหมายที่รับรองการรวมกันเป็นหมู่คณะของคนทำงาน หรือลูกจ้างที่สำคัญ คือ คำปรารภของรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1946 ลงวันที่ 27 ตุลาคม 1946 กล่าวถึงการรวมกลุ่มว่า “บุคคลมีสิทธิที่จะปกป้องผลประโยชน์ของตนผ่านทางสหภาพแรงงาน และเลือกเข้าเป็นสมาชิกด้วยความสมัครใจ”²¹

โดยคำปรารภนี้ได้ทำให้เกิดการยอมรับและพัฒนาแนวคิดการรวมกลุ่มของข้าราชการมากขึ้น โดยเห็นว่าข้าราชการก็ควรที่จะได้รับสิทธิและเสรีภาพ และในขณะเดียวกันก็สามารถทำการปกป้องผลประโยชน์ของหมู่คณะได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมาย ซึ่งต่อมาได้มีการดำเนินการออกมาเป็นรูปธรรมโดยเป็นการรับรองสิทธิของข้าราชการโดยกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญ (พระราชบัญญัติ) ต่อไป

การบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรวมกลุ่มของข้าราชการ ซึ่งมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ โดยแบ่งกำหนดใช้สำหรับข้าราชการแต่ละประเภท เช่น รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 13 กรกฎาคม 1983 ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการซึ่งใช้กับข้าราชการทุกประเภท²² รัฐบัญญัติลงวันที่ 11 มกราคม 1984 บังคับใช้กับข้าราชการที่อยู่ในราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค²³ รัฐ

²¹ Preamble to the Constitution of 27 October 1946, Clause 6,
<http://www.conseil-constitutionnel.fr>

²² Article 2 of Loi n° 83-634 du 13 Juillet 1983 Portant Droits et Obligations des Fonctionnaires.

²³ Article 2 of Loi n° 84-16 du 11 Janvier 1984 Portant Dispositions Statutaires Relatives à la Fonction Publique de l'Etat

บัญญัติ ลงวันที่ 26 มกราคม 1984 บังคับใช้กับข้าราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐบัญญัติ²⁴ ลงวันที่ 9 มกราคม 1986 บังคับใช้กับเจ้าหน้าที่รัฐที่ปฏิบัติงานที่ในโรงพยาบาล หรือสถานพยาบาลของรัฐ²⁵

ในกรณีของข้าราชการหน่วยงานอื่น ๆ เช่น รัฐสภา ผู้พิพากษา หรือพนักงาน รัฐวิสาหกิจบางประเภทนั้น มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการเข้าสู่ตำแหน่ง และหลักประกันการดำรงตำแหน่งแตกต่างออกไป

2) ความหมายและวัตถุประสงค์

จากการศึกษาความหมายของสหภาพแรงงานตามกฎหมายแรงงานฝรั่งเศสนั้น สหภาพแรงงาน หมายถึง การรวมตัวกันเป็นหมู่คณะเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของสมาชิกไม่ว่าทั้งผลประโยชน์ในเชิงวัตถุที่จับต้องได้และประโยชน์ทางด้านจิตใจ²⁶

จากความหมายข้างต้น หากเราพิจารณาถึงนัยยะของถ้อยคำดังกล่าวแล้ว สหภาพแรงงานอาจมีความหมาย และแนวทางที่ชัดเจนขึ้น ดังนี้

(1) สหภาพแรงงานมีลักษณะก่อให้เกิดการดำเนินทั้งในลักษณะส่วนตัว และลักษณะที่เป็นหมู่คณะ โดยจะปะปนกันไปตามช่วงเวลา โอกาส เช่น การเข้าร่วม หรือการออกจาก กลุ่มสหภาพซึ่งมีกฎหมายรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ หรือ การที่กฎหมายให้หลักประกันการเข้าร่วมกลุ่ม สหภาพ โดยป้องกันมิให้นายจ้างจะดำเนินการใด ๆ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ได้

(2) สหภาพแรงงานมีความหมายและแนวทางในลักษณะของการเป็นสถาบัน โดยการใด ๆ ที่สหภาพได้ดำเนินการไปนั้น มิได้มีผลแต่เพียงสมาชิกหรือกลุ่มเท่านั้น แต่ยังมีผลไปถึง ส่วนรวมของผู้ประกอบอาชีพที่อยู่ในลักษณะเดียวกันด้วย

(3) ประเทศฝรั่งเศสได้ให้สิทธิความเท่าเทียมกันแก่การจัดตั้งสหภาพ โดยมีที่มาจากคำปรารภของรัฐธรรมนูญ ปี 1946 ซึ่งเป็นหลักพื้นฐาน โดยถือหลักว่าสหภาพ หรือสหพันธ์ สามารถที่จะจัดตั้งได้มากกว่าหนึ่งแห่ง

(4) เพื่อให้สหภาพดำเนินการไปโดยปราศจากการควบคุมจากทางราชการ ดังนั้นการจัดตั้งสหภาพควรที่จะมีกฎเกณฑ์ข้อบังคับจากทางราชการน้อยที่สุด ดังนั้น การจัดตั้ง รูปแบบขององค์กร การประชุม และการบริหารถือเป็นเรื่องที่สหภาพแรงงานจะเป็นผู้ดำเนินการเอง

²⁴ Article 2 of Loi n° 84-53 du 26 Janvier 1984 Portant Dispositions Statutaires Relatives à la Fonction Publique Territoriale

²⁵ Loi n° 86-33 du 9 Janvier 1986 Portant Dispositions Statutaires Relatives à la Fonction Publique Hospitalière

²⁶ Roselyn S. Sands, **Employment Law** (Netherlands: France, Kluwer Law International, 2007), p.194.

3) การดำเนินการและการจัดตั้ง²⁷

(1) การจดทะเบียนและสมาชิกภาพ การจัดตั้งสหภาพแรงงานจะต้องยื่นข้อบังคับและรายชื่อผู้รับผิดชอบในการบริหารสหภาพแรงงานต่อนายกเทศมนตรีที่สหภาพอยู่ในภายในเขต แล้วจึงจะมีการประกาศต่อสาธารณะ แต่ในการจัดตั้งสหภาพข้าราชการจะต้องทำการยื่นข้อบังคับและรายชื่อผู้บริหารสหภาพต่อผู้บังคับบัญชาด้วย และการจัดตั้งจะมีผลก็ต่อเมื่อเวลาผ่านไป 2 เดือน ดังเช่น สหภาพที่จัดตั้งภายในโรงพยาบาลก็จะต้องยื่นข้อบังคับและรายชื่อผู้บริหารสหภาพต่อผู้อำนวยการโรงพยาบาลด้วย

(2) งบประมาณและสถานที่ การจัดหางบประมาณของสหภาพนั้น ได้มีรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 28 มีนาคม 1983²⁸ มาตรา 10 กำหนดไว้ว่า สหภาพสามารถเรียกเก็บค่าบำรุงสมาชิกภาพจากสมาชิกภายในสถานที่ทำงานได้ แต่การดำเนินการนั้นจะต้องไม่กระทบ หรือขัดขวางต่อการทำงานของข้าราชการ

กรณีของสถานที่ที่ใช้สำหรับการดำเนินงานของสหภาพนั้น รัฐกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว ได้กำหนดไว้ในมาตรา 3 ว่า ส่วนราชการนั้นจะต้องจัดหาสถานที่ให้ และในกรณีที่สหภาพใดที่มีสมาชิกเป็นตัวแทนมากที่สุดจะต้องจัดให้สหภาพนั้น ได้ใช้สถานที่อันมีตำแหน่งตั้งอยู่ใจกลางของสถานที่นั้นเพื่อให้ทุกคนเข้าถึงได้ หากส่วนราชการดังกล่าวไม่สามารถจัดหาสถานที่ให้ได้ อาจจะดำเนินการจัดหาสถานที่นอกสถานที่ทำงานนั้นก็ได้ แต่ส่วนราชการนั้นจะต้องเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายให้ และหากมีการปรับปรุงต่อเติมส่วนราชการดังกล่าวขึ้นในอนาคตจะต้องคำนึงการจัดหา หรือจัดสรรสถานที่ให้กับสหภาพแรงงานต่าง ๆ ด้วย

(3) การดำเนินการของกลุ่ม/องค์กร แนวทางการดำเนินการของสหภาพแรงงานนั้น เป็นไปตามข้อบังคับที่ได้ยื่นไว้เมื่อตอนจัดตั้ง ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของสิทธิของสมาชิก ความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพกับสมาชิก คณะกรรมการ การประชุม ส่วนที่มีกฎหมายกำหนดไว้ก็เป็นในเรื่องของการเลิกสหภาพ ซึ่งกำหนดแต่เพียงว่าสหภาพอาจเลิกกันได้โดยกฎหมาย หรือคำสั่งของศาล และให้การชำระบัญชีเป็นไปตามข้อบังคับของสหภาพนั้น ๆ แต่ไม่ว่าในกรณีใดก็ตาม ห้ามมิให้นำทรัพย์สินของสหภาพนั้นมาแบ่งให้กับสมาชิก

4) อำนาจและหน้าที่²⁹

²⁷ สายศานต์ ศิริวัฒนะ, การรวมกลุ่มของข้าราชการ: บทบาทที่คาดหวังจากการศึกษาประสบการณ์ของต่างประเทศ, *เรื่องเดิม*, หน้า 77-78.

²⁸ Décret n°82-447 du 28 mai 1982 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique.

²⁹ สำนักวิจัยและพัฒนากระบวนการงานบุคคล, *เรื่องเดิม*, หน้า 78-79.

(1) สหภาพแรงงานมีสิทธิในการส่งสมาชิกเข้าเป็นตัวแทนร่วมหารือกับผู้บังคับบัญชา เช่น การหารือ ออกความเห็นในช่วงก่อนที่จะมีการปรับเงินเดือน สภาพการทำงาน อย่างไรก็ตามการหารือ และการออกความเห็นนั้นไม่ถือเป็นข้อตกลง หรือสัญญาที่จะมีผลผูกพันต่อหน่วยงานราชการนั้น ๆ

(2) ผู้ที่เป็นกรรมการ หรือตัวแทนของสหภาพนั้น มีสิทธิลางานเป็นกรณีพิเศษ เพื่อไปร่วมกิจกรรมของสหภาพ แต่กำหนดให้ปีหนึ่งต้องไม่เกิน 10 วัน และในกรณีเข้าร่วมประชุมไม่ว่าจะเป็นการประชุมระดับประเทศ ระหว่างประเทศ หรือการประชุมสหพันธ์แรงงาน กำหนดให้ปีหนึ่งลาได้ไม่เกิน 20 วัน

(3) สหภาพแรงงานถือเป็นตัวแทนของกลุ่มข้าราชการนั้น ๆ ซึ่งสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อคุ้มครองปกป้องผลประโยชน์ของสมาชิกได้ โดยมีคำวินิจฉัยในกรณีที่สหภาพร้องขอความเป็นธรรมต่อศาลในเรื่องที่เกี่ยวกับการออกกฎระเบียบ หรือในกรณีอาจเป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม สหภาพแรงงานไม่สามารถคัดค้านในกรณีที่คำสั่งที่มีผลเป็นการเฉพาะตัวต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งได้ สหภาพแรงงานเพียงแต่ดำเนินการเพื่อปกป้องผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเท่านั้น

(4) กรณีที่สหภาพแรงงานอาจใช้สิทธิทางศาล ตามแนวคำวินิจฉัยนั้นมีทั้งกรณีที่สามารถใช้สิทธิทางศาลได้ และกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิทางศาลได้ ซึ่งกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิทางศาลได้นั้น เป็นกรณีที่มีคำสั่งทางปกครองเป็นการเฉพาะบุคคล

ส่วนกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิทางศาลได้นั้นจะต้องเป็นกรณีที่คำสั่งทางปกครองนั้นแม้จะออกเป็นรายบุคคล แต่คาดหมายได้ว่าจะมีผลต่อส่วนรวมนั้น สหภาพแรงงานก็สามารถใช้สิทธิได้ โดยสามารถดำเนินการใช้สิทธิดังกล่าวเอง หรือเข้ามาเป็นคู่ความร่วม

(5) สิทธิการนัดหยุดงานของสหภาพข้าราชการ ของข้าราชการในประเทศฝรั่งเศสนั้น โดยในช่วงปี 1989-1990 ได้มีการนัดหยุดงานกันอย่างแพร่หลาย ซึ่งมีทั้งการนัดหยุดงานของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ ครู แพทย์ พยาบาล ข้าราชการที่ทำงานบนเกาะคอร์ซิกา พนักงานท่าเรือ ตลอดจนเจ้าหน้าที่รัฐวิสาหกิจในหลายต่อหลายแห่ง รวมถึงตำรวจ เจ้าหน้าที่ทำงานขนส่งสาธารณะ ผู้ควบคุมการจราจรทางอากาศ เป็นต้น

การนัดหยุดงานของข้าราชการนั้น ทางสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ได้มีคำวินิจฉัยในว่า การนัดหยุดงานนั้นเป็นการขัดต่อหน้าที่และคุณลักษณะของการเป็นข้าราชการ เพราะโดยพื้นฐานแล้วข้าราชการก็ต้องรับผิดชอบต่อทางราชการ

5) การนัดหยุดงานของสหภาพข้าราชการ

แม้ว่าทางสภาแห่งรัฐจะมีคำวินิจฉัยดังกล่าวแล้ว แต่การหยุดงานครั้งใหญ่ของข้าราชการก็ยังคงเกิดขึ้นอยู่เสมอ จนรัฐธรรมนูญปี 1946 เกิดขึ้น และมีการตรากฎหมายรับรองสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการ

ในระยะแรกเริ่มนั้น ยังไม่ได้มีการกำหนดชัดเจนถึงสิทธิในการนัดหยุดงานของข้าราชการ แต่จากคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐ และศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีในหลายต่อหลายคดีว่า การใช้สิทธินัดหยุดงานต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย จึงทำให้เป็นยอมรับว่า ข้าราชการที่จะใช้สิทธินัดหยุดงานนั้น จะต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย จะกระทบต่อขอบเขต สิทธิ และหลักกฎหมายอื่นๆ ซึ่งมีคุณค่าเป็นหลักกฎหมายในระดับเดียวกันไม่ได้ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือความต่อเนื่องของการจัดทำบริการสาธารณะ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การนัดหยุดงานของข้าราชการก็มีใช้สิ่งที่จะกระทำได้ง่าย เนื่องจากประเทศฝรั่งเศสได้มีการใช้กลไกการจำกัดสิทธินัดหยุดงานผ่านทางบทบัญญัติของกฎหมาย คำสั่งของฝ่ายปกครอง แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และสภาแห่งรัฐ

การจำกัดสิทธินัดหยุดงาน

ประเทศฝรั่งเศสได้มีการจำกัดสิทธินัดหยุดงานโดยกฎหมาย ซึ่งได้มีการตรากฎหมายออกมามากมายหลายฉบับ แต่ที่สำคัญมีอยู่สองเรื่อง คือ ในเรื่องแรกนั้น กฎหมายได้ห้ามอย่างเด็ดขาดในกรณีข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องของการรักษาความสงบเรียบร้อยจะนัดหยุดงานโดยมิได้ ซึ่งข้าราชการกลุ่มดังกล่าวนี้ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ตำรวจ³⁰ เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์³¹ และเจ้าหน้าที่ควบคุมโรงไฟฟ้านิวเคลียร์³²

การจำกัดสิทธินัดหยุดงานโดยกฎหมาย กรณีที่สองคือ การที่จะต้องจัดให้บริการขั้นต่ำ (Minimum Service) โดยมิได้ห้ามการนัดหยุดงานอย่างสิ้นเชิง แต่หน่วยงานที่จะนัดหยุดงานจะต้องจัดทำให้มีการดำเนินต่อไปได้ ซึ่งกฎหมายกำหนดผู้ที่นัดหยุดงานจะต้องจัดให้มีหลักประกันเจ้าหน้าที่ที่ยังปฏิบัติงานอยู่เท่าที่จำเป็น เช่น เจ้าหน้าที่ควบคุมการเดินอากาศ³³ และเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่ทางด้านวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์³⁴ เป็นต้น

³⁰ รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 28 กันยายน 1948

³¹ กฎหมายปี 1958

³² รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 25 กรกฎาคม 1980

³³ รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 31 ธันวาคม 1984 และรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 17 ธันวาคม 1985

³⁴ รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 30 กันยายน 1984

นอกจากการห้ามนัดหยุดงานโดยกฎหมายแล้ว ฝ่ายปกครองของประเทศฝรั่งเศสยังมีการจำกัดสิทธิการนัดหยุดงานด้วยการวางบรรทัดฐานไว้ในคำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ³⁵ ซึ่งกำหนดให้ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการเข้ามากำหนด ควบคุม หรือตรวจสอบ หากพบว่าการใช้สิทธินัดหยุดงานใดที่กระทบต่อการรักษาความสงบเรียบร้อยบ้านเมืองอย่างรุนแรงแล้ว รัฐบาลย่อมมีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายที่จะออกคำสั่งปราบปรามการชุมนุมดังกล่าวได้

โดยบรรทัดฐานดังที่กล่าวมาข้างต้นนั้น เป็นที่ยอมรับว่าการนัดหยุดงานอาจถูกห้ามโดยฝ่ายบริหารได้ ซึ่งการนัดหยุดงานควรที่จะต้องเป็นไปเพื่อเรียกร้องสิทธิในการทำงาน แต่การนัดหยุดงานที่มีจุดประสงค์ทางการเมืองจะกระทำมิได้

วิธีการนัดหยุดงาน

ประเทศฝรั่งเศสได้มีการตรารัฐบัญญัติ³⁶ ขึ้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การนัดหยุดงาน ซึ่งมีขอบเขตแห่งการบังคับใช้กับเจ้าหน้าที่ทุกประเภท ดังนี้

1) การนัดหยุดงานจะต้องมีการแจ้งล่วงหน้าอย่างน้อย 5 วัน โดยแจ้งไปยังผู้บังคับบัญชา ซึ่งจะต้องแจ้งเหตุผลของการนัดหยุดงาน วัน เวลาและสถานที่ ที่จะเริ่มต้น ตลอดจนระยะเวลาที่จะหยุดงาน

2) ห้ามการสับเปลี่ยน หรือหมุนเวียนการทำงาน ตลอดจนห้ามขัดขวางเจ้าหน้าที่คนอื่นๆ มิให้เข้าไปปฏิบัติงาน เช่น การให้รถไฟใต้ดินแต่ละสายสลับวันกันนัดหยุดงาน นอกจากนี้ห้ามข้าราชการที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสหภาพทำการร่วมนัดหยุดงาน

ผลของการนัดหยุดงาน

ประการแรก การนัดหยุดงานที่ได้กระทำขึ้นว่าจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ขึ้นกับผู้เข้าร่วมการนัดหยุดงานจะไม่ได้รับเงินเดือน ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ถือตามหลักที่ทางราชการจะจ่ายเงินเดือนให้ก็ต่อเมื่อได้มีการทำงาน

ประการที่สอง การนัดหยุดงานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อาจถูกดำเนินการทางวินัยได้ โดยเฉพาะข้าราชการที่กฎหมายห้ามไม่ให้หยุดงาน เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งสามารถลงโทษทางวินัยได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงหลักประกันการดำเนินการทางวินัยด้านอื่น ๆ

³⁵ คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐในคดี “Dehaene” (C.E., 7 Juillet 1950, Dehaene. Rec., 426; D., 1950, 538, Noye Grevaize; R.D.P., 1950, 691, Note Waline.)

³⁶ รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 1963 (La Loi du 31 Juillet 1963 Relative à Certaines Modalités de la Grève Dans les Services Publics)

ผลของการเจรจาทำความตกลง

เมื่อทางเจ้าหน้าที่ของรัฐทำการเจรจาตกลงข้อเรียกร้องกับทางหน่วยรัฐแล้ว ในทางกฎหมาย ถือว่ารัฐไม่มีหน้าที่ในการปฏิบัติตามข้อตกลง เนื่องจากการดำเนินการใด ๆ ของรัฐนั้นจะต้องมีกฎหมายบัญญัติรองรับไว้

แต่เนื่องจากการดำเนินงานของรัฐซึ่งต้องอาศัยเจ้าหน้าที่รัฐในการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น รัฐจึงต้องมีการดำเนินการบางอย่างเพื่อให้เจ้าหน้าที่รัฐมีกำลังใจในการปฏิบัติได้ต่อไป อีกทั้งรัฐยังมีหน้าที่ที่จะต้องกระทำตนให้เป็นผู้สุจริตไว้วางใจแก่คู่สัญญาด้วย โดยมากมักจะจัดทำเป็นบันทึกข้อตกลงการเจรจา ซึ่งมักจะเป็นเรื่องที่สำคัญ เช่น ความปลอดภัย ชีวอนามัยในการทำงาน หรือในเรื่องวันหยุดงานของเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นต้น

2.2.2 ระบบราชการและการรวมกลุ่มของข้าราชการในสหราชอาณาจักร

1) แนวคิดและความเป็นมา

แนวคิดในการรวมกลุ่มของประเทศอังกฤษนั้น³⁷ เป็นผลสืบเนื่องโดยตรงมาจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมในช่วงระหว่างศตวรรษที่ 18 และ 19 ซึ่งในเวลานั้นประเทศอังกฤษเอง เป็นประเทศที่มีการปฏิวัติอุตสาหกรรม ซึ่งสิ่งที่ตามมาหลังจากการปฏิวัติคือลูกจ้างประสบความยากลำบากในการทำงานซึ่งก่อให้เกิดสภาพแรงงานในเวลาต่อไป

ในระยะแรกนั้นทางรัฐบาลได้ออกกฎหมาย Combination Laws ในช่วงปี ค.ศ. 1799 ถึง ค.ศ. 1800 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ห้ามการรวมตัวกันของลูกจ้างในอุตสาหกรรม แต่การต่อสู้ทางด้านแรงงานผ่านสหภาพแรงงานก็ยังคงดำเนินต่อไป จนรัฐบาลได้ออกกฎหมายในปี ค.ศ. 1824 ซึ่งยอมรับสหภาพแรงงานให้เป็นองค์กรที่ชอบด้วยกฎหมาย และในปีต่อมา ค.ศ. 1825 จึงได้ตรากฎหมายเพื่อควบคุมสิทธิของสหภาพแรงงานอย่างเคร่งครัด

การขยายตัวของสหภาพแรงงานเป็นไปต่อเนื่อง ในปี ค.ศ. 1871 รัฐบาลได้ยอมรับสหภาพอย่างแท้จริง และในปีดังกล่าวพรรคแรงงานก็ได้เริ่มก่อตัวขึ้นครั้งแรกในประเทศอังกฤษ

การที่พรรคแรงงานเกิดขึ้น ทำให้มีผู้แทนที่ได้รับเลือกเข้ามาจากการเลือกตั้ง ซึ่งเข้ามาดำเนินการปรับปรุงกฎหมายแรงงานที่เกี่ยวข้องกับสหภาพแรงงานให้ดีขึ้น ซึ่งมีการแก้ไขอยู่เรื่อย ๆ นับแต่ปี ค.ศ. 1893 เป็นต้นมา

³⁷ สายศานต์ ศิริวัฒนะ, การรวมกลุ่มของข้าราชการ: บทบาทที่คาดหวังจากการศึกษาประสบการณ์ของต่างประเทศ, *เรื่องเดิม*.

ที่ผ่านมาประเทศอังกฤษมีการหยุดงานครั้งใหญ่ ๆ ซึ่งสร้างความเสียหายให้แก่เศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลจึงได้ออกกฎหมายว่าด้วยการตัดสินข้อพิพาทแรงงานซึ่งเรียกว่า Trade Disputes Act ในปี ค.ศ. 1906 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ยังใช้บังคับจนมาถึงปัจจุบัน

คนทำงานของประเทศอังกฤษทุกคน ไม่ว่าจะทำงานให้หน่วยงานรัฐ หรือเอกชนมีสิทธิเข้าร่วมสหภาพได้โดยอิสระ โดยจากสถิติในปี ค.ศ.1966 คณะนั้น มีสหภาพแรงงานอยู่ 574 แห่ง และมีจำนวนสมาชิก 10,111,000 คน แต่ในจำนวนดังกล่าวนี้ มีเพียง 170 สหภาพที่ขึ้นกับสหภาพแรงงานแห่งชาติของอังกฤษ (Trade Union Congress (TUC)) ซึ่งมีจำนวนสมาชิก 9,128,000 คน

ระดับของสหภาพแรงงานในประเทศอังกฤษนั้น อยู่ในระดับท้องถิ่น หรือในระดับโรงงาน ซึ่งในแต่ละแห่งจะมีการเลือกผู้แทนขึ้นมาเป็นตัวแทนของหน่วยดังกล่าว จะทำการเลือกผู้แทนเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนของสหภาพ

ถัดจากระดับท้องถิ่นขึ้นมาก็จะเป็นระดับจังหวัด และภูมิภาค ซึ่งเมื่อมีหลายจังหวัด หรือภูมิภาคมารวมกันมากเข้า ก็จะเป็นสหภาพแรงงานระดับชาติ ซึ่งจะมีการเลือกตั้งคณะกรรมการบริหาร ประธาน และเลขาธิการสำหรับการบริหารสหภาพแรงงาน ซึ่งจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของคนทำงานทุกอุตสาหกรรม และทุกระดับต่อไป

2) การรวมกลุ่มของข้าราชการ

ในประเทศอังกฤษนั้น สิทธิในการรวมตัวเข้ากันเป็นองค์กร หรือสมัครเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานเป็นของแรงงานทุกคน トラบดีที่ไม่มีวัตถุประสงค์ที่ขัดต่อกฎหมาย ดังที่บัญญัติสิทธิมนุษยชนมาตรา 11(1) เจ้าหน้าที่ของรัฐก็สามารถเข้าร่วมสหภาพแรงงาน หรือองค์กรของลูกจ้างอื่น ๆ ได้เช่นเดียวกับลูกจ้างเอกชน โดยใช้กฎหมายฉบับเดียวกันคือ พระราชบัญญัติสหภาพแรงงานและแรงงานสัมพันธ์ (Trade Union and Labor Relation (Consolidation) Act 1992)) ซึ่งบังคับใช้ครอบคลุมไปถึงแคว้นเวลส์และสกอตแลนด์ด้วย

แต่ทั้งนี้ ข้าราชการทหารเป็นข้าราชการประเภทเดียวที่ถูกจำกัดสิทธิในการรวมกลุ่มไว้ในพระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชน มาตรา 11

การรวมกลุ่มของแรงงานมีขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ 1867 ด้วยการริเริ่มของ หน่วยงาน Royal Commission ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐบาลของราชวงศ์อังกฤษในการบริหารจัดการโครงสร้างของรัฐบาลซึ่งรวมถึงการบริหารงานบุคคลซึ่งเป็นข้าราชการด้วย ทั้งที่แต่เดิมในช่วงก่อน ค.ศ 1824 การกระทำดังกล่าวถูกสกัดกั้นโดยภาครัฐ โดยหน่วยงานดังกล่าวได้เล็งเห็นว่าการรวมกลุ่มย่อมนำมาซึ่งผลดีของทั้งลูกจ้างและนายจ้างในการตกลงประเด็นเกี่ยวกับการทำงานหรือสหภาพการจ้างร่วมกัน และได้มีการประชุมให้การรวมกลุ่มเป็นสหภาพแรงงาน (Trade Union หรือ Labor Union) เป็นการกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมายในปี ค.ศ. 1871

อย่างไรก็ตามตั้งแต่รัฐบาลของนาง Margaret Thatcher ซึ่งมีนโยบายในการลดขนาดขององค์กรภาครัฐด้วยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) ในช่วงปี ค.ศ 1979 ทำให้จำนวนการรวมกลุ่มเป็นสหภาพแรงงานมีจำนวนลดลงอย่างมาก แต่การรวมกลุ่มในภาพรวมยังเป็นข้าราชการในภาครัฐ (ประมาณร้อยละ 30 ใน ค.ศ. 1997) มากกว่าภาคเอกชน

ในภาครัฐนั้นมีการรวมกลุ่มกันในรูปแบบ Union หรือ สหภาพแรงงาน โดยสหภาพแรงงานข้าราชการในประเทศอังกฤษมักจะมีการควบรวมกันระหว่างกลุ่มที่มีวัตถุประสงค์เดียวกันเพื่อจัดตั้งองค์กรที่มีขนาดใหญ่และมีอำนาจต่อรองมากขึ้น เช่น ในเดือน มกราคม ค.ศ. 1996 The Inland Revenue Staff Federation ได้ควบรวมกับ The National Union of Civil and Public Servants และได้ตั้งเป็นสหภาพแรงงานข้าราชการชื่อ Public Services, Tax and Commerce Union ต่อมาในเดือนมีนาคม ค.ศ 1998 สหภาพก็ได้ควบรวมกับ The Civil and Public Services Association และจัดตั้งเป็น The Public and Commercial Services Union³⁸

3) การจัดตั้งสหภาพแรงงานในภาครัฐ

สืบเนื่องจากการที่ประเทศอังกฤษเป็นส่วนหนึ่งของสหราชอาณาจักร อันประกอบด้วยประเทศสกอตแลนด์ ไอร์แลนด์เหนือ เวลส์ และ อังกฤษ การรวมกลุ่มของข้าราชการในประเทศอังกฤษจึงมิได้จำกัดเฉพาะข้าราชการที่เป็นชาวอังกฤษเท่านั้นแต่ยังมีการเปิดโอกาสให้ข้าราชการในประเทศอื่นในเครือจักรภพสามารถเข้าร่วมเป็นสมาชิกได้ กฎหมายของประเทศอังกฤษมีการยอมรับถึงสิทธิในการรวมกลุ่มของข้าราชการ แต่อย่างไรก็ตามจะต้องไม่กระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน³⁹ แม้กฎหมายสหราชอาณาจักรมิได้บัญญัติชัดเจนถึงนิยามของ "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" หรือ "The Civil Servant" ไว้โดยเฉพาะ แต่ตามจารีตประเพณีของสหราชอาณาจักร คำดังกล่าวจำกัดอยู่เฉพาะบุคคลผู้รับใช้ราชบัลลังก์ (Crown) และทำงานในหน่วยงานของภาครัฐที่มีในหน่วยงานทางการเมือง (Political Office) หรือหน่วยงานที่ใช้อำนาจตุลาการ (Judicial Office) และเป็นบุคคลที่ได้รับเงินเดือนจากภาครัฐบาล (Civil List) เพียงแต่การรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีข้อจำกัดบางประการในเรื่องดังนี้

(1) ในเรื่องอำนาจศาลที่จะสั่งให้นายจ้างหักเงินค่าสมาชิกจากเงินเดือนเจ้าหน้าที่

(2) อำนาจของศาลในการสั่งให้เปิดเผยข้อตามมาตรา 184 และมาตรา 185 ซึ่งกล่าวถึงต่อไป

³⁸ Public and Commercial Services Union, คำนวนที่ 15 ธันวาคม 2557 จาก http://www.pcs.org.uk/en/about_pcs/about_pcs.cfm

³⁹ Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992

(3) มาตรา 273 (4) กำหนดให้การเปิดเผยข้อมูลของนายจ้างตามมาตรา 182 นั้นต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติด้วย

(4) นอกจากนั้นยังมีข้อจำกัดปลีกย่อยอื่นหรือการตีความนิยามต่าง ๆ ที่ต่างออกไปจากนิยามธรรมดาอีกด้วย

(5) บทบัญญัติต่าง ๆ ในกฎหมายฉบับนี้มีให้ใช้กับทหารซึ่งมีมาตรา 274 ห้ามไว้แต่ให้ใช้กับสมาชิกของหน่วยกำลังสำรองได้

(6) ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งอื่นซึ่งมีประกาศออกมาว่าเป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงปลอดภัยของชาติก็ถูกห้ามไว้ในมาตรา 275ข

(7) มาตรา 280 ห้ามมิให้นำบทบัญญัติมาใช้กับตำรวจ

4) วัตถุประสงค์ของการรวมกลุ่ม

สหภาพแรงงานข้าราชการมีการรวมกลุ่มกันโดยมีวัตถุประสงค์⁴⁰ต่อไปนี้

(1) เพื่อสร้างอำนาจต่อรองของสมาชิกต่อผู้บังคับบัญชา โดยเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับการสภาพการจ้าง อาทิ การจ่ายค่าตอบแทนในการทำงาน (Remuneration) เพื่อให้สมาชิกของกลุ่มมีสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ดีขึ้น โดยองค์กรจะสามารถดำเนินการทั้งในการเป็นตัวแทนในการเรียกร้องหรือทำการคุ้มครองสมาชิกรวมถึงสนับสนุนทางการเงินและแนะนำข้อกฎหมายหากมีข้อเท็จจริงดังกล่าวเกิดขึ้น

(2) เพื่อให้คงไว้ซึ่งบริการสาธารณะที่เหมาะสม (Decent Public Services) อาจกล่าวเทียบเคียงได้กับหลักทฤษฎีความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะประเทศฝรั่งเศส เนื่องจากบริการสาธารณะที่ดีต้องมีข้าราชการที่เหมาะสมและอุทิศตนเพื่อการทำงาน สหภาพข้าราชการในอังกฤษจึงมีการรวมกลุ่มของข้าราชการเพื่อให้คงไว้ซึ่งบริการสาธารณะนั้น ๆ เนื่องจากหากสภาพการจ้างของข้าราชการมีความไม่แน่นอน ก็อาจกระทบต่อคุณภาพของการจัดการดังกล่าวและผู้ซึ่งได้รับผลกระทบมากที่สุดคือประชาชน

(3) เพื่อสร้างควมมีเกียรติแก่สมาชิกซึ่งเป็นข้าราชการเช่นในการต่อต้านการล่วงละเมิด (Abuse) ในการทำงานทั้งร่างกาย และจิตใจ

(4) เพื่อเสริมสร้างประชาธิปไตย สหภาพแรงงานข้าราชการในประเทศอังกฤษนั้นสมาชิกในสหภาพทุกคนสามารถมีบทบาทในการเสนอความคิดเห็นของตนในการบริหารงานหรือกำหนดนโยบาย รวมถึงเลือกตัวแทนเพื่อเข้าไปเป็นฝ่ายบริหารของสหภาพแรงงาน

⁴⁰ PCS Rule Book, page 4 of Public and Commercial Services Union

5) วิธีการจัดตั้งสหภาพแรงงาน

อันที่จริงการรวมกลุ่มของสหภาพแรงงานในประเทศอังกฤษนั้นให้อิสระมาก สหภาพแรงงานอาจจะไม่จดทะเบียนก็ได้ เพียงแต่การไม่จดทะเบียนนั้น ทำให้สหภาพแรงงานไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล และการดำเนินการย่อมไม่สะดวก และกระทำการได้ไม่มากเท่าสหภาพแรงงานที่จดทะเบียนแล้ว

(1) ขั้นตอนการจดทะเบียน

มาตรา 3 (2) ของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ให้ลูกจ้างที่ประสงค์จะรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานแจ้งความต้องการกับเจ้าหน้าที่จดทะเบียนของรัฐ (Certification Officer) โดยต้องมีหลักฐานประกอบ ดังนี้ 1) สำเนาข้อบังคับสหภาพแรงงาน 2) รายชื่อคณะกรรมการ 3) ที่ตั้งของสำนักงานใหญ่ 4) รายชื่อของสมาชิกสหภาพแรงงานและ 5) ต้องมีค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดด้วย เมื่อยื่นเอกสารที่กำหนดแล้ว หากเจ้าหน้าที่จดทะเบียนเห็นว่าสมาชิกรายดังกล่าวมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 3 (4) คือ มีรายชื่อจดทะเบียนตามกฎหมายฉบับก่อนหน้านี้อยู่แล้ว หรือเป็นองค์กรเดียวกันกับที่เคยจดทะเบียนเป็นองค์กรนายจ้างไว้ก็สามารถจดทะเบียนให้ได้

(2) การอุทธรณ์คำสั่งไม่รับจดทะเบียน

ในมาตรา 9 หากสหภาพแรงงานประสงค์จะคัดค้านคำสั่งไม่รับจดทะเบียน รวมทั้งคำสั่งให้เพิกถอนการจดทะเบียนซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไปแล้ว ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์อันเกี่ยวกับการจ้างงาน (Employment Appeal Tribunal)

(3) ผลของการจดทะเบียน

เมื่อจดทะเบียนแล้ว สหภาพแรงงานจะมีสถานะตามมาตรา 10 คือ ไม่เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรหรือ บริษัท หากไปจดทะเบียนเป็นบริษัท การจดทะเบียนครั้งหลังจะตกเป็นโมฆะ แต่สหภาพแรงงานจะมีความสามารถในการเข้าทำสัญญา สามารถฟ้องคดีหรือถูกฟ้องคดีในนามของตนเอง ไม่ว่าจะเป็นคดีอันเกิดจากทรัพย์สิน หรือสัญญา หรือละเมิด หรือเหตุอื่น ๆ และจะถูกดำเนินคดีในความผิดที่ได้กระทำการในนามของสหภาพแรงงาน

สมาชิกภาพและการเก็บรักษาทะเบียนสมาชิก

รายชื่อสมาชิก ตามมาตรา 24 นั้น⁴¹ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของสหภาพแรงงานที่จะต้องเก็บรักษาไว้ให้ดี โดยจะต้องพยายามปรับปรุงให้ถูกต้องและทันสมัยมากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ และให้เก็บไว้ด้วยระบบคอมพิวเตอร์

⁴¹ Article 24 of Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992

นอกจากนี้ สหภาพแรงงานยังต้องให้สมาชิกที่ขออนุญาตแล้ว ตรวจสอบรายชื่อบุคคลสมาชิกได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายทุกเวลาที่เหมาะสม นอกจากนี้ หากสมาชิกร้องขอ ยังต้องทำสำเนาทะเบียนในส่วนนั้นให้อีกด้วยโดยอาจจะเสียค่าใช้จ่ายในอัตราที่เหมาะสมหรือไม่เก็บค่าใช้จ่ายเลยก็ได้

หากสหภาพแรงงานไม่ปฏิบัติตามมาตรา 24 คือ ไม่จัดเก็บรักษารายชื่อสมาชิกให้เรียบร้อย หรือไม่ให้สมาชิกตรวจสอบทะเบียน สมาชิกอาจร้องขอไปยังเจ้าหน้าที่จดทะเบียนตามมาตรา 25 หรือศาลตามมาตรา 26 เพื่อให้ศาลหรือเจ้าหน้าที่นั้นจะเข้ามาได้สอบสวนข้อเท็จจริงรวมทั้งรับฟังคำชี้แจงจากสหภาพแรงงานก่อนจะมีคำสั่งที่เหมาะสมต่อไป

6) สิทธิของข้าราชการที่เข้าร่วมกับสหภาพแรงงาน

สิทธิที่จะไม่ถูกลงโทษอย่างไม่เป็นธรรม

มาตรา 64⁴² สมาชิกมีสิทธิที่จะไม่ถูกลงโทษอย่างไม่เป็นธรรมจากสหภาพแรงงาน การลงโทษจากสหภาพแรงงานนั้นกระทำได้ตามข้อบังคับหรือโดยคำสั่งของ คณะกรรมการของสหภาพแรงงาน ว่า

(1) บุคคลดังกล่าวสมควรถูกไล่ออกจากสหภาพแรงงาน หรือสาขาของสหภาพแรงงาน

(2) บุคคลดังกล่าวต้องมาจ่ายเงินให้กับสหภาพแรงงาน เงินที่จ่ายโดยบุคคลดังกล่าวถือว่ายังไม่ได้จ่าย หรือว่าจ่ายไปแล้ว ด้วยเหตุผลต่าง ๆ กัน

(3) บุคคลดังกล่าวถูกพรากสิทธิในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์และบริการต่าง ๆ ของสหภาพแรงงานในฐานะสมาชิก

(4) สหภาพแรงงานอื่นถูกแนะนำให้ไม่รับบุคคลดังกล่าวเป็นสมาชิก

(5) การลงโทษอื่น ๆ เมื่อสมาชิกสหภาพแรงงานถูกลงโทษอย่างไม่เป็นธรรมแล้ว มาตรา 66 เปิดช่องให้สมาชิกสามารถร้องเรียนไปยังคณะกรรมการที่เรียกว่า Industrial Tribunal ได้ หากคณะกรรมการชุดดังกล่าวเห็นว่าคำร้องมีมูล และเห็นตามนั้นก็จะมีคำสั่งการวิธีเยียวยาให้ ซึ่งรวมถึงการจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่สมาชิกด้วย

สิทธิในการขอให้นายจ้างหยุดหักค่าสมาชิกภาพ

ค่าสมาชิกภาพนั้น สหภาพแรงงานร้องขอให้นายจ้างช่วยหักค่าสมาชิกจากค่าจ้างเลยก็ได้ แต่ตามมาตรา 68⁴³ เมื่อสมาชิกภาพของตนสิ้นสุดลงแล้ว ลูกจ้างอาจขอให้นายจ้างหยุดหักเงินค่าสมาชิกภาพออกจากเงินค่าจ้าง

สิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองจากนายจ้าง

⁴² Article 64 of Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992

⁴³ Article 68 of Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992

เมื่อเข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานแล้วบางครั้ง ลูกจ้างย่อมกังวลใจเพราะเกรงว่า นายจ้างจะรังเกียจตน กฎหมายจึงต้องบัญญัติคุ้มครองไว้ให้ เพื่อลูกจ้างจะได้เข้ามาเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานโดยปราศจากความวิตกกังวล หรือบางครั้ง นายจ้างก็อาจบังคับให้ลูกจ้างเข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานแห่งใดแห่งหนึ่งตามประสงค์ของตนเอง เช่นนี้ กฎหมายก็ต้องเข้ามาให้ความคุ้มครองเช่นกัน

สิทธิในการบอกเลิกการเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน

สุดท้าย คือ มาตรา 69 สิทธิของสมาชิกในการบอกเลิกเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน เพราะเสรีภาพในการรวมกลุ่มนั้น ย่อมรวมถึงการไม่รวมกลุ่มได้ตามความใจสมัครด้วย

7) การดำเนินการของสหภาพแรงงาน

การดำเนินการของสหภาพแรงงาน

โดยหลักกลุ่มองค์กรในประเทศอังกฤษมีการดำเนินงานในระดับท้องถิ่น และหน่วยงานกลางขององค์กรนั้นๆ สมาชิกของสหภาพจะสังกัดอยู่ในสาขา (Branch) ซึ่งสมาชิกของสหภาพในแต่ละสาขามักมาจากกลุ่มบุคคลที่ทำงานในท้องที่เดียวกันหรือมีนายจ้างคนเดียวกัน และในแต่ละสาขาก็จะมีตัวแทนเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนขององค์กรในพื้นที่เพื่อเรียกร้องเกี่ยวกับสภาพการจ้าง นอกจากนี้ในแต่ละสาขา (Branch) ก็จะมีคณะกรรมการบริหาร (The Branch Executive Committee) ซึ่งถูกเลือกตั้งเป็นรายปีจากสมาชิกในสาขาของสหภาพนั้นๆ ทั้งในตำแหน่งประธานกรรมการ เหนรัญญิก และเลขานุการ

โดยคณะกรรมการจะแก้ไขปัญหาของสมาชิกที่ตัวแทนของแต่ละสาขาไม่อาจแก้ไขได้ โดยคณะกรรมการดังกล่าวจะมีการประชุมเป็นระยะ แต่อย่างไรก็ตามนโยบายในภาพรวมของสหภาพก็จะถูกกำหนดโดยหน่วยงานกลาง (Headquarter)

ข้อบังคับสหภาพแรงงาน

ข้อบังคับของสหภาพแรงงานต้องมีเนื้อหาในเรื่องใดบ้างนั้น ไม่ได้มีการระบุแจ้งชัดไว้ในกฎหมาย แต่เป็นที่เข้าใจกันว่าข้อความในข้อบังคับต้องไม่ขัดกันกฎหมาย และต้องมีรายละเอียดครบถ้วนในเรื่องที่กฎหมายกำหนด

คณะกรรมการสหภาพแรงงาน

เจ้าหน้าที่ของสหภาพแรงงานบางตำแหน่งนั้นให้มาจากการเลือกตั้ง โดยมาตรา 46 ให้สหภาพแรงงานมีหน้าที่ต้องจัดการเลือกตั้งตำแหน่งต่อไปนี้

(1) กรรมการบริหารสหภาพแรงงาน ซึ่งหมายถึงบุคคลผู้มีสิทธิตามข้อบังคับที่จะเข้าประชุมคณะกรรมการบริหาร

(2) ตำแหน่งใดๆ ซึ่งในความเป็นจริง เป็นสมาชิกของคณะกรรมการบริหาร

(3) ประธานสหภาพแรงงาน

(4) เลขาธิการ

การเลือกตั้งนี้จะต้องกระทำขึ้นไม่ว่าข้อบังคับจะบัญญัติไว้เป็นอย่างใดก็ตาม และเนื่องจากสภาพแรงงานนั้นอาจมีสมาชิกกระจายอยู่ในหลายภูมิภาคทั่วประเทศ ซึ่งเป็นการยากที่จะให้ทุกคนเดินทางมาลงคะแนน หรือ จัดการเลือกตั้งในหลายพื้นที่พร้อมกัน ดังนั้นการลงคะแนนเสียงจึงให้กระทำทางไปรษณีย์ได้ซึ่งนับว่าก้าวหน้าพอสมควร

การดำรงตำแหน่ง

มาตรา 46⁴⁴ (2) มีให้บุคคลใดดำรงตำแหน่งเกิน 5 ปี แต่อาจถูกเลือกตั้งกลับมาใหม่ได้ แต่ในกฎหมายมิได้ระบุเหตุการณ์พ้นจากตำแหน่งกรรมการเอาไว้แน่ชัด

อำนาจเจ้าหน้าที่ของสหภาพแรงงาน

โดยทั่วไป สหภาพแรงงานย่อมมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดสรรสิทธิประโยชน์ให้แก่สมาชิก แสวงหาและรักษาผลประโยชน์ภายในองค์กรที่สมาชิกทำงานอยู่รวมถึงสิทธิทางสังคม กฎหมายและทางการเมืองสหภาพแรงงานจึงต้องอำนวยความสะดวกและบริการต่าง ๆ ที่จำเป็นแก่สมาชิกและครอบครัวรวมทั้งยังทำหน้าที่เป็นตัวแทนของสมาชิกในการร้องทุกข์ การเจรจาต่อรองร่วม และการปรึกษาร่วมกันกับตัวแทนฝ่ายนายจ้างด้วย ในประมวลการบริหารการข้าราชการพลเรือน (Civil Service Management Code) ซึ่งออกตามความในพระราชกฤษฎีกาการบริหารราชการ (Civil Service Order in Council) ได้ยอมรับสิทธิในการดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้ของสหภาพแรงงานข้าราชการ

การจัดการทรัพย์สิน

ทรัพย์สินของสหภาพแรงงานนั้น ในมาตรา 12 ให้ฝากไว้ให้ทรัสต์เป็นผู้บริหารจัดการ ซึ่งมาตรา 16 ให้สหภาพแรงงานสามารถเรียกร้องค่าเสียหายหรือการเยียวยาอื่นจากทรัสต์ได้ด้วย หากเห็นว่าทรัสต์ได้บริหารจัดการหรือจะบริหารจัดการไปในทางให้เกิดการใช้ทรัพย์สินของสหภาพแรงงานในทางที่ผิดกฎหมายหรือทรัสต์ได้มีมติในทางที่ผิดกฎหมาย

จะเห็นว่าการควบคุมการดำเนินการของทรัสต์นั้นไม่จำเป็นต้องต้องรอให้เกิดความเสียหาย เพียงแต่หากสมาชิกเห็นว่าจะเกิดความเสียหาย ก็สามารถดำเนินการเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของสหภาพแรงงานได้แล้ว โดยให้สมาชิกของสหภาพแรงงานร้องต่อศาลได้ หากศาลเห็นด้วยตามคำร้อง ศาลอาจมีคำสั่งที่เหมาะสมต่อไปซึ่งรวมถึงการสั่งให้ทรัสต์ปฏิบัติตามมาตรการที่ศาลสั่งแต่งตั้งหรือเพิกถอนทรัสต์บางคนด้วย

นอกจากนี้ยังมีข้อห้ามในการจัดการทรัพย์สินตามมาตรา 15 คือ ห้ามมิให้นำทรัพย์สินของสหภาพแรงงานไปชดใช้การกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย อันได้แก่ 1) จ่ายแก่บุคคลเป็นค่าปรับสำหรับข้อหาละเมิดอำนาจศาล 2) การค้าประกันค่าปรับดังกล่าว 3) การใช้จ่ายอย่างอื่นเพื่อชดเชย

⁴⁴ Article 46 of Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992

แก่บุคคลในเรื่อง หากมีการใช้จ่ายเช่นนั้นแล้ว บุคคลผู้รับค่าใช้จ่ายนั้นไปจะต้องชดใช้คืนแก่สหภาพแรงงาน แต่หากสหภาพแรงงานไม่อาจติดตามทรัพย์สินนั้นคืน และสมาชิกผู้เห็นว่าสหภาพแรงงานก็ไม่อาจติดตามได้ สมาชิกอาจร้องขอต่อศาลให้ตั้งตนเองเป็นผู้กระทำการแทนในนามสหภาพแรงงานก็ได้

ความรับผิดในทางละเมิดของสหภาพแรงงาน

(ก) ความรับผิดชอบในทางละเมิด ด้วยธรรมชาติของการดำเนินการของสหภาพแรงงานนั้น ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิของบุคคลอื่นบ้างไม่มากก็น้อย ดังนั้น ใน มาตรา 20 จึงต้องบัญญัติเรื่องความรับผิดทางละเมิดของสหภาพแรงงานไว้ด้วย หากการกระทำของสหภาพแรงงานก่อให้เกิดผู้อื่นเลิกสัญญา หรือขัดขวาง หรือก่อให้เกิดผู้อื่นขัดขวางการปฏิบัติตามสัญญา หรือชู้ว่าสัญญาดังกล่าว ไม่ว่าสหภาพแรงงานจะเป็นคู่สัญญาหรือไม่ก็ตาม จะต้องเลิกหรือเข้าขัดขวางการปฏิบัติตามสัญญานั้น หรือให้ผู้อื่นเลิกหรือขัดขวางสัญญาดังกล่าว

การกระทำเช่นนี้ย่อมสร้างความเสียหายแก่นายจ้างโดยไม่ต้องสงสัย เพราะการเข้าขัดขวางหรือบีบบังคับให้ผู้อื่นต้องเลิกสัญญา ทั้งที่ไม่มีบุคคลใดสามารถบังคับเช่นนั้นได้ เนื่องจากสัญญานั้นเป็นเรื่องของความยินยอมพร้อมใจและเจตนาของคู่สัญญาเท่านั้น แต่เมื่อสหภาพแรงงานข่มขู่หรือบังคับย่อมต้องรับผิดเนื่องจากทำให้นายจ้างและบุคคลอื่นในสัญญานั้น ๆ ต้องเสียหาย

การกระทำความผิดดังกล่าวนี้ จะถือว่าเป็นการกระทำของสหภาพแรงงานได้ก็ต่อเมื่อสหภาพแรงงานได้อนุญาตหรือยอมรับการกระทำความผิดดังกล่าว โดย 1) ผู้มีอำนาจตามข้อบังคับที่จะอนุญาตหรือยอมรับการกระทำนั้น 2) ประธาน กรรมการผู้จัดการ หรือเลขานุการสหภาพแรงงานหรือ 3) กรรมการหรือเจ้าหน้าที่อื่นของสหภาพแรงงาน ซึ่งบุคคลในข้อ 3) นั้นให้หมายความรวมถึงบุคคลใด ๆ ที่แต่งตั้งขึ้นตามข้อบังคับของสหภาพแรงงาน และถือว่าการกระทำความผิดดังกล่าวกระทำโดย หรือได้รับอนุญาตหรือยินยอมจากกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ของสหภาพแรงงานหากการกระทำนั้นเกิดขึ้นหรือได้รับอนุญาตหรือยินยอมจากสมาชิกของสหภาพแรงงาน เพราะฉะนั้นความรับผิดชอบในทางละเมิดของสหภาพแรงงานนั้นมีบทสันนิษฐานไว้ก่อนว่าสหภาพแรงงานเป็นผู้กระทำหากการกระทำนั้นทำลงโดยบุคคลซึ่งเป็นสมาชิก

(ข) ข้อจำกัดความรับผิดชอบในทางละเมิด ในระหว่างที่มีข้อพิพาทแรงงานนั้น การกระทำบางประการตามมาตรา 219 ซึ่งทำให้ไม่อาจดำเนินการใด ๆ ในฐานะละเมิดได้ คือ 1) ชักชวนให้ผู้อื่นเลิกสัญญา หรือขัดขวางหรือชักชวนให้ผู้อื่นขัดขวางการปฏิบัติตามสัญญา 2) ชู้เลิกสัญญาดังกล่าว ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นคู่สัญญาหรือไม่ก็ตามหรือเข้าขัดขวางสัญญาดังกล่าว

อย่างไรก็ดี มาตรา 219 มิได้ทำให้การประท้วงอย่างสงบของลูกจ้างไม่เป็นการละเมิด ยกเว้นจะเป็นการประท้วงอย่างสงบ

(ค) ข้อจำกัดในการคิดค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดของสหภาพแรงงานนั้น มีการจำกัดเพดานไว้ด้วย โดยใช้จำนวนสมาชิกเป็นเกณฑ์ ทั้งนี้เนื่องจากจำนวนสมาชิกมากน้อยนั้นย่อม

ส่งผลต่อรายได้ของสหภาพแรงงาน อย่างไรก็ตาม มาตรา 22 ไม่ให้มีการจำกัดค่าสินไหมทดแทน หากเป็นคดีละเมิดในเรื่องต่อไปนี้

(1) คดีการบาดเจ็บของบุคคลอันเนื่องมาจากความประมาทเลินเล่อ การก่อวินาศกรรม หรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ (Negligence Nuisance or Breach of Duty)

(2) คดีเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่เกี่ยวกับกรรมสิทธิครอบครอง การใช้สอยทรัพย์สินของสหภาพแรงงาน

การควบคุมตรวจสอบสหภาพแรงงาน

(ก) การเก็บรักษาหลักฐานทางการเงิน

เพื่อให้การใช้จ่ายไม่ว่าการรับมาหรือจ่ายไปของเงินและทรัพย์สินอื่นๆ ของสหภาพแรงงานนั้น โปร่งใสและอธิบายได้ มาตรา 28⁴⁵ จึงให้สหภาพแรงงานมีหน้าที่ 1) เก็บรักษาหลักฐานทางบัญชีที่ถูกต้อง เกี่ยวกับธุรกรรมสินทรัพย์ และความรับผิดชอบของตนทั้งหมด 2) สร้างและรักษาระบบที่เหมาะสมในการตรวจสอบหลักฐานทางบัญชีใบเสร็จการจ่ายเงินของตน

(ข) การส่งรายงานทางการเงิน

ตามมาตรา 32 สหภาพแรงงานมีหน้าที่ต้องส่งรายงานการเงินให้แก่เจ้าหน้าที่จดทะเบียนทุกปีปฏิทินโดยจะต้องอยู่ในรูปแบบและลงนามโดยบุคคลที่เจ้าหน้าที่จดทะเบียนกำหนด และต้องส่งให้ก่อนวันที่ 1 มิถุนายน ของปีถัดมา

รายงานการเงินนั้น จะต้องประกอบด้วย 1) หลักฐานแสดงรายรับรายจ่ายของสหภาพแรงงานในระยะเวลาที่ผ่านมา 2) งบดุล และ 3) หลักฐานอื่นที่เจ้าหน้าที่จดทะเบียนกำหนด ซึ่งหลักฐานเหล่านี้จะต้องเป็นความจริง

สหภาพแรงงานสามารถแต่งตั้งผู้ตรวจสอบบัญชีได้เอง ภายใต้บทบัญญัติที่กำหนดไว้ในมาตรา 33 ซึ่งนอกจากจะต้องมีความรู้ทางบัญชีแล้ว ยังจะต้องไม่ใช่คณะกรรมการ เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของสหภาพแรงงาน หุ่นส่วนหรือผู้เป็นนายจ้างของคณะกรรมการ ลูกจ้างหรือบริษัทนั้น

การเพิกถอนการจดทะเบียนสหภาพแรงงาน

หากเจ้าหน้าที่จดทะเบียนเห็นว่าสมาคมที่จดทะเบียนนั้นไม่มีลักษณะของสหภาพแรงงานแล้ว มาตรา 4 กำหนดให้เพิกถอนชื่อออกจากทะเบียนสหภาพแรงงาน

อย่างไรก็ดี คำสั่งเพิกถอนนั้น จะทำให้สหภาพแรงงานสูญเสียสิทธิของตน จึงต้องมีการแจ้งไปยังสหภาพแรงงาน และรับฟังข้อโต้แย้งใด ๆ ที่สหภาพแรงงานเสนอภายในระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่กำหนด แต่ทั้งนี้ ต้องไม่เกิน 28 วัน นับแต่วันที่มีการแจ้ง

⁴⁵ Article 28 of Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992

นอกจากนี้ ยังมีอีกสองกรณีในมาตรา 4 (3) คือ สหภาพแรงงานนั้นร้องขอให้เพิกถอนการจดทะเบียนเอง แสดงว่าไม่ประสงค์จะดำเนินต่อไป หรือสหภาพแรงงานนั้นยุติการปฏิบัติหน้าที่ไปแล้ว ซึ่งเมื่อสิ้นสภาพการเป็นสหภาพแรงงานจึงสมควรให้เพิกถอนการจดทะเบียน โดยที่ในสองกรณีหลังนั้น เกิดจากความสมัครใจของสหภาพแรงงานเอง และไม่มีการกระทำความผิดอะไร จึงไม่จำเป็นต้องมีการแจ้งเตือนหรือรับฟังข้อโต้แย้งแต่อย่างใด

8) การเจรจาต่อรองและการร้องทุกข์

การเจรจาต่อรอง

หัวข้อที่สามารถเจรจาต่อรองได้ในมาตรา 178⁴⁶ (2) ระบุว่าในการเจรจาในเรื่องข้อตกลงร่วมกัน ต้องตกลงในเรื่องต่อไปนี้

- (1) เงื่อนไขและสภาพการจ้างงาน
- (2) ข้อผูกพัน หรือการเลิก หรือชะลอการกันเอง
- (3) การจัดแบ่งงาน ระหว่างลูกจ้างด้วยกันเอง
- (4) เรื่องที่เกี่ยวกับวินัย
- (5) สมาชิกภาพในสหภาพแรงงานของลูกจ้าง
- (6) สิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับกรรมการของสหภาพแรงงาน
- (7) กลไกสำหรับเจรจาหรือปรึกษาหารือกันในเรื่องข้างต้น รวมถึงการรับรู้ของ

นายจ้างถึงสิทธิของสหภาพแรงงานที่จะเป็นตัวแทนในการเจรจาและปรึกษาหารือดำเนินการดังกล่าว

โดยรวมแล้วหัวข้อที่สามารถเจรจาต่อรองได้นั้นกว้างขวางมาก เพราะแม้กระทั่งการเจรจาเรื่องวินัยหรือการเลิกจ้างยังสามารถทำได้

ในการเจรจาต่อรองกันนั้น ข้อมูลต่าง ๆ เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการประกอบการตัดสินใจของคู่เจรจา นายจ้างของข้อมูลส่วนใหญ่ที่จำเป็นในการเจรจา ดังนั้น เพื่อประโยชน์ของลูกจ้างแล้ว มาตรา 181 จึงบัญญัติให้นายจ้างต้องเปิดเผยข้อมูลต่อไปนี้ให้แก่ตัวแทนของสหภาพแรงงาน

(1) เป็นข้อมูลที่หากปราศจากข้อมูลเหล่านี้แล้ว สหภาพแรงงานจะถูกขัดขวางจากการเจรจาข้อตกลงร่วม

(2) เป็นข้อมูลที่สอดคล้องกับเรื่องความสัมพันธ์ทางอุตสาหกรรมที่ดีว่าควรเปิดเผยเรื่องดังกล่าวแก่อีกฝ่ายหนึ่งเพื่อผลประโยชน์ในการเจรจา

การขอทราบข้อมูลนั้น ตัวแทนของสหภาพแรงงาน ไม่ว่าจะเป็นกรรมการหรือตัวแทนที่ได้รับแต่งตั้ง สามารถร้องขอเป็นลายลักษณ์อักษร หรือด้วยวาจาก็ได้ แต่หากนายจ้างร้องขอให้

⁴⁶ Article 178 of Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992

ทำเป็นลายลักษณ์อักษรก็ต้องปฏิบัติตาม ทางฝ่ายนายจ้างก็เช่นเดียวกัน ข้อมูลที่เปิดเผยนั้น หากได้รับการร้องขอก็ต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร

การประท้วงอย่างสงบ

การประท้วงอย่างสงบเป็นการกระทำทางอุตสาหกรรมประเภทหนึ่ง ซึ่งช่วยกดดันนายจ้างให้ปฏิบัติตามที่สหภาพแรงงานเรียกร้อง การประท้วงอย่างสงบนั้นต้องเป็นไปโดยไม่ให้เสียหายแก่ผู้อื่นน้อยที่สุดและอยู่ภายใต้กฎหมายซึ่งมีการควบคุมดังต่อไปนี้ มาตรา 220 อนุญาตให้บุคคลชุมนุม เนื่องจากข้อพิพาทแรงงาน 1) ณ หรือใกล้เคียงกับสถานที่ทำงานหรือ 2) หากบุคคลดังกล่าวเป็นเจ้าของที่ของสหภาพแรงงาน ณ หรือ ใกล้เคียงกับสถานที่ทำงานของสมาชิกของสหภาพแรงงาน ซึ่งตนกำลังให้ความช่วยเหลือหรือเป็นตัวแทน โดยมีวัตถุประสงค์ในการได้มาหรือถ่ายทอดข้อมูลอย่างสงบ หรือเพื่อชักชวนให้บุคคลอื่นทำหรือเลิกทำงานโดยสงบ

หากสถานที่ในข้อ (2) ไม่สะดวก ให้หมายความรวมถึงสถานที่ของนายจ้าง ซึ่งนายจ้างทำงานหรือบริหารงานจากที่นั้นด้วย

หากลูกจ้างนั้นไม่ได้ถูกจ้างอีกต่อไป ด้วยเหตุว่าถูกเลิกจ้างเพราะข้อพิพาทที่เกิดขึ้น หรือการเลิกจ้างนั้นเป็นเหตุของข้อพิพาทแรงงาน ให้หมายความถึงสถานที่ทำงานเก่าของลูกจ้างด้วย

ความผิดทางอาญา

พึงสังเกตว่าข้อยกเว้นความรับผิดชอบนั้น ยกเว้นไว้แต่ความรับผิดชอบในทางแพ่ง คือ ละเมิด ในขณะที่ความผิดในทางอาญานั้นยกเว้นให้ไม่ได้ ในระหว่างการเจรจา การประท้วง การนัดหยุดงาน และการกระทำทางอุตสาหกรรมอื่น ๆ การกระทำนั้น ๆ อาจก่อให้เกิดความผิดทางอาญาได้

การร้องทุกข์โดยรวม

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐประสงค์จะร้องทุกข์ในเรื่องถูกดำเนินการทางวินัยของการบริหารกิจการข้าราชการพลเรือน ให้สิทธิสหภาพแรงงานในการเป็นตัวแทนของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น ซึ่งการร้องทุกข์ดังกล่าวสหภาพแรงงานจะเป็นตัวแทนของกลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐมากกว่าหนึ่งคนก็ได้ ซึ่งถ้าเป็นเช่นนี้ การดำเนินการจะผ่านการเจรจาว่าเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานนั้นได้ปฏิบัติตามขั้นตอนในกฎหมายแล้ว ในระหว่างการพิจารณาคดีทางวินัยอย่างเป็นทางการ เจ้าหน้าที่รัฐมีสิทธิให้เจ้าหน้าที่ของสหภาพแรงงานคอยช่วยเหลือ

2.2.3 ระบบราชการและการรวมกลุ่มของข้าราชการประเทศสหรัฐอเมริกา

1) แนวคิดความเป็นมา

แต่เดิมนั้นประเทศสหรัฐอเมริกาปฏิเสธสิทธิในการรวมกลุ่มของแรงงานภาครัฐ โดยอาศัยหลักการในเรื่อง “อำนาจอธิปไตย” ที่มีความหมายครอบคลุมไปถึงอำนาจที่มีลักษณะเป็นอำนาจอิสระเด็ดขาด และไม่อาจถูกควบคุมได้ ดังนั้นรัฐจึงปฏิเสธที่จะต่อรองเรื่องแรงงานกับเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของหน่วยงานรัฐมาโดยตลอด อีกทั้งเห็นว่าเจ้าหน้าที่รัฐและลูกจ้างรัฐนั้นมีสภาพ

ที่แตกต่างไปจากลูกจ้างเอกชน⁴⁷ แม้แต่ประธานาธิบดี Franklin Roosevelt ยังเคยกล่าวไว้ว่าแม้แรงงานภาคเอกชนจะมีสิทธิในการเจรจาต่อรองกับนายจ้าง แต่สิทธิดังกล่าวหาได้ขยายมาถึงแรงงานภาครัฐด้วย เนื่องจากเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของหน่วยงานรัฐถูกควบคุมอยู่ภายใต้นโยบาย และกฎหมายของรัฐ

นอกจากนี้ ฝ่ายบริหารยังได้ออกกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มาเพื่อควบคุมแรงงานภาครัฐ ดังเช่น ในปี ค.ศ. 1942 ประธานาธิบดี Franklin D. Roosevelt เองได้ออกคำสั่งของฝ่ายบริหารที่ 9250⁴⁸ มีผลเป็นการห้ามลูกจ้างรัฐหรือกลุ่มของลูกจ้างรัฐต่อรองเรื่องเงินเดือน ต่อมารัฐสภาได้ผ่านกฎหมายหลายฉบับที่จำกัดสิทธิขององค์การแรงงานภาครัฐของลูกจ้างหน่วยงานรัฐในระดับสหรั้อย่างไรก็ตามก็ยังมีกฎหมายที่ชื่อ Lloyd-La Follett Act of 1912 ได้ให้สิทธิแก่พนักงานไปรษณีย์แห่งสหรัฐในการเข้าร่วมเป็นสมาชิกเป็นสหภาพแรงงาน

นอกจากนั้น กฎหมายแรงงานภาคเอกชนที่บังคับใช้ในช่วงเวลาข้างต้น คือ National Labor Relations Act หรือ Wagner Act⁴⁹ และ Labor Management Relations Act⁵⁰ หรือ Taft-Harley Act ต่างก็มีบทบัญญัติชัดเจนว่าไม่ครอบคลุมไปถึงลูกจ้างทั้งหลายของหน่วยงานรัฐ อีกทั้งยังมีการกำหนดไว้ในกฎหมายให้เป็นความผิดอาญาร้ายแรง (Felony) หากลูกจ้างหน่วยงานรัฐในระดับสหรักระทำการนัดหยุดงาน

ในช่วง ค.ศ. 1960 ถึง ค.ศ. 1970 การรวมกลุ่มของแรงงานภาครัฐเริ่มปรากฏเป็นรูปร่างมากขึ้นและประสบความสำเร็จในการเรียกร้องสิทธิในการเจรจาต่อรอง ในช่วงเวลานี้แรงงานภาครัฐราว 1 ล้านคนได้เข้าเป็นสมาชิกของกลุ่มแรงงานต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้น เช่น สหภาพแรงงานไปรษณีย์ (Post Office Union) สหพันธ์ครู (American Federation of Teacher (AFT)) สหพันธ์ลูกจ้างมลรัฐ จังหวัดและ เทศบาล (American Federation of State County and Municipal Employees (AFSCME) และในมลรัฐ New York และมลรัฐ Wisconsin ได้อนุญาตให้ลูกจ้างภาครัฐสามารถรวมกลุ่มเพื่อการต่อรองกับหน่วยงานรัฐได้

⁴⁷ Vijay Kapoor, “Public Sector Relations: Why It Should Matter to the Public and to Academia,” **University of Pennsylvania Journal of Law** 5 (2003): 402-403.

⁴⁸ The American President Project, **Executive Order 9250 Establishing the Office of Economic Stabilization**, ค้นวันที่ 2 พฤศจิกายน 2557 จาก <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=16171>

⁴⁹ National Labor Relations Act of 1935 เป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ การเจรจาต่อรองระหว่างนายจ้างและสหภาพแรงงาน

⁵⁰ Labor Management Relations Act เป็นกฎหมายที่กำหนดขอบเขต การดำเนินการของสหภาพแรงงาน เช่น การประท้วง นัดหยุดงาน

การรับรองการรวมกลุ่มของแรงงานภาครัฐในระดับสหรัฐปรากฏขึ้นเป็นรูปเป็นร่างครั้งแรกในปี ค.ศ. 1962 เมื่อประธานาธิบดี Kennedy ได้ออกคำสั่งฝ่ายบริหาร (Executive Order) ที่ 10988 ให้สิทธิแก่ลูกจ้างในระดับสหรัฐทั้งหมดที่จะเข้าร่วมการรวมกลุ่มและสิทธิในการเจรจาต่อรองในประเด็นที่ไม่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ

คำสั่งฝ่ายบริหารที่ 10988 นั้นนับว่าเป็นจุดริเริ่มแนวคิดระบบการตั้งตัวแทนเจรจาคนเดียวของกลุ่มลูกจ้างในการเข้าทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างให้แก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้างภาครัฐ อีกทั้งยังปรากฏชัดเจนถึงการรับรองสิทธิของลูกจ้างในการเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมกับสหภาพแรงงานโดยปราศจากการแทรกแซงจากหน่วยงานรัฐผู้เป็นนายจ้างโดยในคำสั่งนี้ได้แบ่งระดับของการรับรองกลุ่มแรงงานภาครัฐที่มีการรวมตัวกันออกเป็น 3 ระดับ โดยยึดตามจำนวนของสมาชิก ได้แก่ การรวมกลุ่มอย่างไม่เป็นทางการ การรวมกลุ่มอย่างเป็นทางการ และการตั้งตัวแทนคนเดียว

ภายในระยะเวลาเพียง 2 ปี หลังจากมีการออกคำสั่งฝ่ายบริหารที่ 10988 ปรากฏว่ามีเจ้าหน้าที่และลูกจ้างหน่วยงานรัฐกว่า 250,000 คน ได้เข้าร่วมกลุ่มแรงงานที่มีการจัดตั้งขึ้นต่อมาในปี ค.ศ. 1966 ได้มีการแก้ไขปรับปรุงคำสั่งฝ่ายบริหารดังกล่าว โดยเมื่อประธานาธิบดี Nixon ได้เข้ารับตำแหน่งได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดพิเศษขึ้นมาเพื่อศึกษาและให้ความเห็นในเรื่องการรวมกลุ่มแรงงานของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างภาครัฐ จนนำไปสู่การออกคำสั่งฝ่ายบริหารที่ 11491 ในปี ค.ศ. 1969 ซึ่งในคำสั่งฝ่ายบริหารฉบับนี้ได้ก่อตั้งหน่วยงานกลางในระดับสหรัฐขึ้นเพื่อให้มีอำนาจเข้ามาดูแลในเรื่องการรวมกลุ่มแรงงานของภาครัฐในระดับสหรัฐ คือ คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์เจ้าหน้าที่รัฐในระดับสหรัฐ (The Federal Labor Relations Council (FLRC)) รับผิดชอบในการดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งฝ่ายบริหารที่ 11491 และคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการเจรจาต่อรองที่หาทางออกไม่ได้ในระดับสหรัฐ (The Federal Service Impasses Panel) ซึ่งมีหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือแก่องค์กรแรงงานและหน่วยงานรัฐในการแก้ไขปัญหาการเจรจาต่อรองที่หาทางออกไม่ได้

ต่อมาในปี ค.ศ. 1975 ประธานาธิบดี Ford ได้ออก คำสั่งฝ่ายบริหาร 11838 ซึ่งมีเนื้อหาเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งฝ่ายบริหารที่ 11491 อย่างมีนัยสำคัญ โดยมีสาระสำคัญในเรื่องดังต่อไปนี้⁵¹

- (1) คงการรับรองสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อการเจรจาต่อรอง
- (2) ให้คำนิยามความหมายของคำว่า “ผู้บริหาร”
- (3) จำกัดอำนาจหน่วยงานรัฐในการออกกฎเกณฑ์เพื่อจำกัดขอบเขตในการ

เจรจาต่อรอง

⁵¹ Richard T. Dawson and W. Kirk Underwood, “Overview of Labor-Management Relations in the Air Force,” *Air Force Law Review* 35 (1991): 3.

(4) กำหนดรายละเอียดของความคับข้องใจ (Grievance) ในการทำงานและกระบวนการอนุญาตไต่สวนการ

(5) จำกัดระยะเวลาที่หัวหน้าผู้มีอำนาจสูงสุดของหน่วยงานรัฐจะต้องให้ความเห็นชอบในข้อตกลงที่มีการเจรจาต่อรอง

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า ด้วยเหตุผลความเป็นมาทางประวัติศาสตร์การต่อสู้เรียกร้องสิทธิในการรวมตัวเป็นองค์การแรงงานและการนัดหยุดงานในภาครัฐ ทำให้ภายหลังการเกิดการนัดหยุดงานครั้งใหญ่ของลูกจ้างที่ทำงานไปรษณีย์ของสหรัฐ ในปี ค.ศ. 1970 ก่อให้เกิดการปฏิรูปหน่วยงานรัฐทางด้านไปรษณีย์ (The Post Office Department) โดยมีการตรากฎหมายชื่อ The Post Reorganization Act of 1970 เพื่อจัดตั้งองค์การไปรษณีย์แห่งสหรัฐอเมริกา (The United States Postal Service) ขึ้น ซึ่งเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่เป็นอิสระ (Independent Quasi-Government Agency) โดยกฎหมายได้กำหนดให้เรื่องแรงงานสัมพันธ์ของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างองค์การไปรษณีย์แห่งสหรัฐอเมริกาอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ (Labor Management Relation Act) ที่ใช้บังคับกับภาคเอกชน เพียงแต่กำหนดห้ามไม่ให้นัดหยุดงานเท่านั้น แต่ในเรื่องการแรงงานสัมพันธ์อื่น ๆ ให้ปฏิบัติได้เหมือนกับเป็นหน่วยงานภาคเอกชน ทั้งนี้ ผู้บังคับบัญชาและผู้บริหารของการไปรษณีย์นั้นถือว่าไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของภาคเอกชนด้วย

นอกจากนั้น ยังมีธนาคารกลางแห่งสหรัฐอเมริกา (The Federal Reserve System) ที่มีกฎหมายกำหนดเรื่องแรงงานสัมพันธ์ไว้เป็นการเฉพาะคือ The Federal Reserve Act ทำให้ไม่ตกอยู่ในบังคับของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์เจ้าหน้าที่รัฐในระดับสหรัฐ

กฎหมายแรงงานสัมพันธ์เจ้าหน้าที่รัฐในระดับสหรัฐนี้ ไม่ครอบคลุมไปถึงเจ้าหน้าที่และลูกจ้างหน่วยงานรัฐในระดับมลรัฐและท้องถิ่น สำหรับในระดับมลรัฐนั้นส่วนใหญ่ต่างก็มีกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของตนเองเพื่อควบคุมการแรงงานสัมพันธ์ของลูกจ้างภาครัฐในมลรัฐของตนเอง ซึ่งรวมไปถึงการรับรองให้มีการก่อตั้งองค์การแรงงานได้ด้วย และก็เช่นเดียวกันสำหรับระดับการปกครองท้องถิ่นที่ส่วนใหญ่ก็มีการตรากฎหมายแรงงานสัมพันธ์เอง

อย่างไรก็ตาม กฎหมายที่ตราขึ้นในระดับมลรัฐและท้องถิ่นนั้น อาจมีความแตกต่างไปจากหลักการที่กำหนดไว้ในกฎหมายแรงงานสัมพันธ์เจ้าหน้าที่รัฐในระดับสหรัฐ เพราะภายใต้ระบบสหรัฐและหลักการกระจายอำนาจ ทำให้แต่ละมลรัฐและแต่ละท้องถิ่นสามารถตรากฎหมายในเรื่องนี้ได้เอง ตัวอย่างเรื่องสำคัญที่มีความแตกต่างกันเช่น สิทธิในการนัดหยุดงาน แม้กฎหมายของมลรัฐส่วนใหญ่ไม่ให้สิทธิในการนัดหยุดงานแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้างของหน่วยงานรัฐในมลรัฐ แต่มี 8 มลรัฐ ได้แก่ Alaska, Hawaii, Minnesota, Montana, Oregon, Pennsylvania, Vermont และ Wisconsin ที่ให้สิทธิในการนัดหยุดงาน โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขไว้ เช่น กำหนดประเภท

ของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างหน่วยงานรัฐที่สามารถใช้สิทธิในการนัดหยุดงานได้ ซึ่งไม่ครอบคลุมเจ้าหน้าที่และลูกจ้างหน่วยงานรัฐทุกประเภท

2) วิธีการรวมกลุ่มและการดำเนินการ

(1) การจดทะเบียนและสมาชิกภาพ

กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์เจ้าหน้าที่รัฐในระดับสหรัฐกำหนดให้หน่วยงานรัฐต้องยอมรับให้มีองค์การแรงงานที่เป็นตัวแทนแต่เพียงผู้เดียวของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างหน่วยงานรัฐในการเจรจาต่อรองกับหน่วยงานรัฐ

ในการตั้งสหภาพแรงงานเพื่อเป็นตัวแทนของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างหน่วยงานรัฐนั้น จะต้องมีการยื่นคำร้องขอต่อคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์เจ้าหน้าที่รัฐในระดับสหรัฐ (Federal Labor Relations Authority (FLRA)) โดยคำร้องขอต้องมีการลงชื่อด้วยจำนวนเจ้าหน้าที่และลูกจ้างหน่วยงานรัฐไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ของหน่วยที่มีการจัดตั้งองค์การแรงงานขึ้น

สำหรับการเข้าเป็นสมาชิกขององค์การแรงงานนั้น กฎหมายแรงงานสัมพันธ์เจ้าหน้าที่รัฐในระดับสหรัฐ กำหนดให้การเข้าเป็นสมาชิกขององค์การแรงงานนั้น เป็นสิทธิของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างหน่วยงานรัฐ โดยถือเป็นหลักสำคัญและกฎหมายได้ห้ามมิให้มีการกำหนดบังคับให้เจ้าหน้าที่และลูกจ้างหน่วยงานของรัฐเข้าเป็นสมาชิกขององค์การแรงงานเมื่อทำงานมาโดยตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ (Union Shop)

ส่วนในการทางด้านองค์การแรงงานนั้น เมื่อองค์การแรงงานได้เป็นผู้แทนแต่เพียงผู้เดียวของหน่วย (Unit) แล้วกฎหมายแรงงานสัมพันธ์เจ้าหน้าที่รัฐในระดับสหรัฐ กำหนดให้องค์การแรงงานต้องยอมรับให้เจ้าหน้าที่และลูกจ้างของหน่วยงานรัฐในหน่วยงานเข้าเป็นสมาชิก แต่การจะเข้าเป็นสมาชิกหรือไม่ยังถือว่าเป็นสิทธิอยู่ ดังนั้น องค์การแรงงานจึงไม่อาจกำหนดประเด็นเจรจาต่อรองเพื่อให้มีการกำหนดเงื่อนไขให้ลูกจ้างที่เข้าทำงานต้องเป็นสมาชิกขององค์การแรงงานด้วยได้ (Dosed Shop or Union Shop)

อนึ่ง หากหน่วยงานรัฐกำหนดให้เจ้าหน้าที่และลูกจ้างของหน่วยงานรัฐต้องเข้าเป็นสมาชิกขององค์การแรงงาน การกระทำเช่นนี้ถือว่าเป็นการละเมิดเสรีภาพในการรวมกลุ่ม (Right of Association) ตามที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 1 (First Amendment)

(2) งบประมาณและสถานที่

เมื่อเจ้าหน้าที่รัฐและลูกจ้างหน่วยงานรัฐเข้าเป็นสมาชิกขององค์การแรงงานแล้ว เจ้าหน้าที่รัฐและลูกจ้างหน่วยงานรัฐมีความผูกพันที่จะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่องค์การแรงงานกำหนดไว้ให้เพื่อเป็นการสนับสนุนองค์การแรงงาน และกฎหมายยังห้ามมิให้องค์การแรงงานรับบุคคลใดเข้ามาเป็นสมาชิกโดยยกเว้นที่ไม่ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมให้แก่องค์การแรงงานอีกด้วย ซึ่งการที่

กฎหมายกำหนดไว้เช่นนี้เท่ากับเป็นการช่วยให้องค์การแรงงานสามารถดำรงความเป็นสถาบัน (Institutionalize) ได้ด้วยตนเองในการดำเนินการและช่วยให้มีความมั่นคงทางการเงินอีกด้วย

กฎหมายแรงงานสัมพันธ์เจ้าหน้าที่รัฐในระดับสหรัฐไม่มีบทบัญญัติให้การคุ้มครองความมั่นคงทางการเงินให้แก่องค์การแรงงาน หากแต่กฎหมายค่อนข้างจะกำหนดให้ความเป็นสมาชิกในการที่จะมีการหักค่าสมาชิกองค์การแรงงานจากเงินเดือน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ กฎหมายไม่มีบทบัญญัติบังคับให้องค์การแรงงานสมาชิกดำเนินการเพื่อให้มีการหักเงินเดือนของสมาชิกได้โดยลำพัง หากแต่ต้องอาศัยความยินยอมของสมาชิกด้วย

อนึ่ง องค์การแรงงานจะไม่ได้รับการสนับสนุนทางการเงินและสถานที่จากหน่วยงานรัฐ เพราะในนิยามความหมายขององค์การแรงงานในกฎหมายแรงงานสัมพันธ์เจ้าหน้าที่รัฐในระดับสหรัฐกำหนดไว้ชัดเจนว่า องค์การแรงงานไม่รวมถึงองค์กรที่ได้รับการสนับสนุนโดยหน่วยงานรัฐ ซึ่งหมายความว่าหากหน่วยงานรัฐให้การสนับสนุนแก่องค์การแรงงาน ก็ย่อมทำให้องค์การแรงงานสูญเสียความเป็นองค์การแรงงานตามกฎหมายไป

นอกจากนี้องค์การแรงงานยังมีหน้าที่ต้องยื่นรายงานทางการเงินและเอกสารที่เกี่ยวข้องต่อสำนักงานคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์เจ้าหน้าที่ในระดับสหรัฐ

(3) การดำเนินการของกลุ่มหรือองค์กร

กฎหมายแรงงานสัมพันธ์เจ้าหน้าที่รัฐในระดับสหรัฐ ไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดถึงโครงสร้างการดำเนินการขององค์การแรงงานไว้เป็นการเฉพาะเจาะจง คงมีแต่เพียงกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงานขององค์การแรงงานเป็นหลักการสำคัญไว้ว่า ต้องมีการดำเนินการที่เป็นอิสระ และส่งเสริมระบบประชาธิปไตย อันเป็นหลักการที่นำไปสู่การจัดการองค์กรภายในของแต่ละองค์การแรงงานให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดไว้

การอนุญาตให้เจ้าหน้าที่และลูกจ้างหน่วยงานรัฐใช้เวลาว่างเพื่อกิจการขององค์การแรงงาน

กฎหมายแรงงานสัมพันธ์เจ้าหน้าที่รัฐในระดับสหรัฐ ได้กำหนดมาตรการหนึ่งในการส่งเสริมกิจการขององค์การแรงงานที่มีการจัดตั้งขึ้น คือ ให้เจ้าหน้าที่และลูกจ้างหน่วยงานรัฐที่มีตำแหน่งในองค์การแรงงานสามารถใช้เวลาของหน่วยงานของรัฐไปทำงานเพื่อองค์การแรงงานได้ (Official Time) ทั้งนี้ เวลาที่ใช้ไปโดยได้รับอนุญาตจากหน่วยงานรัฐนี้ไม่ถือว่าเป็นการลาหรือขาดงาน เจ้าหน้าที่และลูกจ้างยังคงได้รับค่าตอบแทนเสมือนทำงานให้หน่วยงานรัฐ

3) การดำเนินการและการจัดตั้งสหภาพของเจ้าหน้าที่รัฐ

(1) แนวทางในการรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่รัฐ

กฎหมายแรงงานสัมพันธ์เจ้าหน้าที่ในระดับสหรัฐได้รับรองสิทธิของลูกจ้าง (Employee's Rights) ในหน่วยงานรัฐในการรวมกลุ่มไว้ว่า ลูกจ้างหน่วยงานรัฐมีสิทธิในการก่อตั้ง

เข้าร่วม หรือช่วยเหลือองค์การแรงงานใด ๆ หรือถอนตัวจากกิจกรรมดังกล่าวข้างต้น ได้อย่างอิสระ โดยไม่ต้องเกรงกลัวต่อการถูกลงโทษหรือแค้น นอกจากนั้นลูกจ้างจะได้รับการปกป้องจากการใช้สิทธิดังกล่าวข้างต้น ยกเว้นสิทธินั้นจะถูกจำกัดภายใต้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์เจ้าหน้าที่รัฐในระดับสหรัฐ⁵²

อนึ่ง สิทธิของลูกจ้างดังกล่าวมาข้างต้นนั้นยังรวมไปถึงสิทธิในเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย

(1.1) การเป็นตัวแทนขององค์การแรงงานที่ตนได้เข้าร่วม และในฐานะเช่นนี้ย่อมมีสิทธิที่จะนำเสนอความเห็นขององค์การแรงงานต่อผู้บริหารหน่วยงานรัฐและต่อเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจบริหารในหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐบาล รัฐสภา หรือองค์กรอื่น ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้อง

(1.2) การเข้าร่วมในการเจรจาต่อรองโดยคำนึงถึงสภาพการจ้างผ่านทางตัวแทนที่ได้รับเลือกโดยลูกจ้างตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์เจ้าหน้าที่รัฐในระดับสหรัฐ

(2) รูปแบบและการเรียกชื่อกลุ่ม

องค์กรแรงงาน (Labor Organization) ของเจ้าหน้าที่ลูกจ้างหน่วยงานรัฐในระดับสหรัฐ หมายถึงองค์กรที่ประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของรัฐบาลกลางทั้งหมดหรือบางส่วน ซึ่งเจ้าหน้าที่และลูกจ้างมีส่วนร่วมและจ่ายค่าธรรมเนียม และองค์กรมีวัตถุประสงค์ติดต่อสัมพันธ์กับหน่วยงานรัฐเกี่ยวกับความคับข้องใจหรือสภาพการจ้าง แต่ไม่รวมถึง

(2.1) องค์กรที่มีข้อกำหนด กฎเกณฑ์ ข้อตกลงโดยปริยายในระหว่างบรรดาสมาชิก หรือสิ่งอื่นใดที่ปฏิเสธการเป็นสมาชิกด้วยเหตุแห่งเชื้อชาติ สีผิว ความเชื่อ ขาดกำเนิด เพศ อายุ การมีหรือไม่มีสิทธิพิเศษในฐานะเจ้าหน้าที่พลเรือน การเข้าร่วมทางการเมือง สถานภาพการสมรสและความพิการ

(2.2) องค์กรที่ให้การสนับสนุนการล้มล้างรูปแบบรัฐธรรมนูญของรัฐบาลแห่งสหรัฐอเมริกา

(2.3) องค์กรที่ได้รับการสนับสนุนโดยหน่วยงานรัฐ

(2.4) องค์กรที่มีส่วนในการดำเนินการให้มีการนัดหยุดงานเพื่อเรียกร้องต่อรัฐบาลหรือหน่วยงานรัฐใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการเอง การจัดให้มีการดำเนินการ การเข้าไปผูกพัน การช่วยเหลือ หรือการมีส่วนร่วมใด ๆ ต่อการนัดหยุดงานก็ตาม

(3) หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการรวมกลุ่ม

เจ้าหน้าที่และลูกจ้างหน่วยงานรัฐที่จะมีสิทธิในการเข้าร่วมกลุ่มภายใต้กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์เจ้าหน้าที่รัฐในระดับสหรัฐนั้นต้องเป็นเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของหน่วยงานรัฐ

⁵² Section 7102 of United States Code, 2006 Edition, Supplement 4, Title 5-Government Organization and Employees.

นอกจากนี้ หลักเกณฑ์สำคัญ 3 ประการที่จะต้องมียู่สำหรับกลุ่มของลูกจ้างที่จะถือว่ามีความเหมาะสม (Appropriate) ในการจัดตั้งองค์การแรงงานตามกฎหมายได้แก่

(3.1) กลุ่มของลูกจ้าง (Unit) จะต้องทำให้มั่นใจและบ่งชี้ได้ว่ามีส่วนได้เสียของกลุ่ม (Community of Interest) ในบรรดาลูกจ้างอยู่ในกลุ่มของลูกจ้างนั้น

(3.2) กลุ่มของลูกจ้างจะต้องส่งเสริมสนับสนุนความสัมพันธ์อย่างมีประสิทธิภาพ (Effective Dealing) กับหน่วยงานรัฐที่เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย

(3.3) กลุ่มของลูกจ้างจะต้องส่งเสริมสนับสนุนประสิทธิภาพ (Efficiency of the Operations) ในการดำเนินงานกับหน่วยงานรัฐที่เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย

คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์เจ้าหน้าที่รัฐในระดับสหรัฐอาจกำหนดความเหมาะสมของหน่วยงาน (Unit) ที่จะมียุทธการแรงงาน บนพื้นฐานของการคำนึงถึงองค์การภาครัฐ คือ ตัวหน่วยสหรัฐสถานที่ตั้งหน่วยงาน หรือองค์ประกอบอื่นด้วย

โดยกำหนดข้อยกเว้นไม่ให้กลุ่มบุคคลต่อไปนี้รวมเป็นกลุ่มของลูกจ้าง (Unit) ที่จะรวมเข้าชื้อองค์การแรงงานเพื่อให้เป็นผู้แทนของกลุ่มได้ประกอบด้วย

ก. ผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหารหน่วยงาน (Management Official or Supervisors) เว้นแต่ก่อนหน้านั้นนับรวมอยู่ในกลุ่มของลูกจ้าง

ข. ลูกจ้างที่ทำงานเป็นการลับ หมายถึงลูกจ้างที่ทำงานในหน้าที่ที่เป็นความลับ โดยคำนวณการเฉพาะรายซึ่งมีกฎเกณฑ์กำหนดไว้ในส่วนที่เกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์

ค. ลูกจ้างที่เกี่ยวข้องกับงานด้านบุคคลมากกว่าที่จะเกี่ยวข้องกับงานที่ต้องใช้ความสามารถพนักงานทั่วไป

ง. ลูกจ้างที่ผูกพันต้องทำงานตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์เจ้าหน้าที่รัฐในระดับสหรัฐ

จ. ลูกจ้างที่เป็นผู้เชี่ยวชาญในวิชาชีพ (Professional Employee) และลูกจ้างอื่นเว้นแต่เสียงส่วนใหญ่ของลูกจ้างที่เป็นผู้เชี่ยวชาญในวิชาชีพนั้นลงมติให้อยู่ในกลุ่มของลูกจ้างด้วย (Unit)

ฉ. ลูกจ้างที่ผูกพันทำงานในการสืบราชการลับ การต่อต้านการสืบราชการลับ การสืบสวนสอบสวน หรือความมั่นคง ซึ่งมีผลเกี่ยวข้องโดยตรงกับความมั่นคงของชาติ

ช. ลูกจ้างที่ผูกพันทำงานอย่างสำคัญในการสืบสวนสอบสวนหรือหน้าที่ในการตรวจสอบบัญชีที่เกี่ยวข้องกับการทำงานที่เป็นการจ้างเป็นการเฉพาะรายโดยหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่โดยตรงในการตรวจสอบภายในของหน่วยงานรัฐนั้น แต่เฉพาะเมื่อหน้าที่ที่ต้องทำนั้นได้รับการรับรองว่าเป็นหน้าที่ที่ต้องซื่อสัตย์ในการปลดคนออกจากการงาน (Discharged Honestly) และต้องทำด้วยการยึดหลักคุณธรรม (Gritty)

อนึ่ง ตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์เจ้าหน้าที่รัฐในระดับสหรัฐไม่ได้ให้สิทธิแก่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหารหน่วยงานรัฐที่จะเข้าร่วมองค์การแรงงานตลอดจนไม่มีกฎหมายได้รับรองสิทธิในการก่อตั้งองค์การแรงงานของผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหารหน่วยงานรัฐ

(4) จำนวนกลุ่มหรือองค์กร

กลุ่มแรงงานที่ก่อตั้งเป็นองค์การแรงงาน และได้มีการรับรององค์การแรงงานนั้นโดยคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์เจ้าหน้าที่รัฐในระดับสหรัฐแล้วองค์การแรงงานดังกล่าวก็จะกลายเป็นองค์กรแต่เพียงผู้เดียวของลูกจ้างในหน่วยที่มีการกำหนดขอบเขตไว้ ไม่ว่าลูกจ้างนั้นจะเป็นสมาชิกขององค์การแรงงานดังกล่าวด้วยหรือไม่ ดังนั้น โดยสภาพอาจมีการตั้งองค์การแรงงานขึ้นมาซ้อนทับในหน่วยเดียวกันได้อีก

แต่อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่และลูกจ้างหน่วยงานรัฐที่อยู่ในหน่วยที่มีองค์การแรงงานจัดตั้งขึ้นอยู่แล้ว อาจจะยื่นคำร้องขอต่อคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์เจ้าหน้าที่รัฐในระดับสหรัฐเพื่อให้องค์การแรงงานอื่นเป็นตัวแทนหรือไม่ให้องค์การแรงงานที่จัดตั้งอยู่แล้วเป็นตัวแทน คำร้องนี้ต้องมีการลงชื่อโดยเจ้าหน้าที่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ของเจ้าหน้าที่ในหน่วย เพื่อเป็นการยืนยันว่าการเป็นตัวแทนแต่เพียงผู้เดียวขององค์การแรงงานในหน่วยไม่มีอยู่อีกต่อไป โดยมีเงื่อนไขว่าต้องยื่นหลังจากผ่านพ้นระยะเวลา 1 ปี นับแต่มีการเลือกตั้งให้องค์การแรงงานเป็นผู้แทน

ทั้งนี้ คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์เจ้าหน้าที่ในระดับสหรัฐจะควบคุมการเลือกตั้งและการเป็นตัวแทนที่จะถูกกำหนดโดยการเลือกตั้งด้วยเสียงข้างมาก อนึ่ง โดยที่ข้อตกลงระหว่างองค์การแรงงานกับหน่วยงานรัฐที่ทำการไว้ จะห้ามมิให้องค์การแรงงานอื่นเข้ามาเจรจาแทนจนกว่าใกล้จะหมดระยะเวลาในข้อตกลงที่มีการเจรจากันไว้นั้นแล้ว ซึ่งไม่เกินกว่า 105 วัน และไม่น้อยกว่า 60 วัน ก่อนที่สัญญาที่มีเวลา 3 ปี หรือน้อยกว่านั้นจะสิ้นสุด เมื่อถึงเวลาดังกล่าวนี้อันคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์เจ้าหน้าที่รัฐในระดับสหรัฐจึงพิจารณาคำร้องเพื่อแข่งขันเป็นองค์การแรงงานที่มีสถานะเป็นผู้แทนแต่เพียงผู้เดียวของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของหน่วยเดียวกันนี้

4) วัตถุประสงค์ของการรวมกลุ่ม

(1) วัตถุประสงค์การรวมกลุ่ม

การรวมกลุ่มเป็นองค์กรทางแรงงานในภาครัฐกฎหมายกำหนดไว้ว่าต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อการติดต่อสัมพันธ์ (Dealing) กับหน่วยงานรัฐเกี่ยวกับความคับข้องใจ (Grievances) หรือสภาพการจ้าง (Conditions of Employment) นอกจากนั้น กฎหมายยังกำหนดต่อไปว่าองค์กรที่มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้ไม่นับว่าเป็นองค์การแรงงานตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์เจ้าหน้าที่ระดับสหรัฐ คือ⁵³

⁵³ Section 7103 (a) (4) of United States Code, 2006 Edition.

(1.1) องค์การที่มีข้อกำหนด กฎเกณฑ์ ข้อตกลงโดยปริยายในระหว่างบรรดาสมาชิก หรือสิ่งอื่นใดที่ปฏิเสธการเป็นสมาชิกด้วยเหตุผลแห่งเชื้อชาติ สีผิว ความเชื่อ ชาติกำเนิด เพศ อายุ การมีหรือไม่มีสิทธิพิเศษในฐานะเจ้าหน้าที่พลเรือน การเข้าร่วมทางการเมือง สถานะภาพการสมรส ความพิการ

(1.2) องค์การที่ให้การสนับสนุนการล้มล้างรูปแบบรัฐธรรมนูญของรัฐบาลแห่งสหรัฐอเมริกา

(1.3) องค์การที่ได้รับการสนับสนุนโดยหน่วยงานรัฐ หรือ

(1.4) องค์การที่มีส่วนใหญในการดำเนินการให้มีการนัดหยุดงานเพื่อเรียกร้องต่อรัฐบาลหรือหน่วยงานใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการเอง จัดให้มีการดำเนินการ เข้าไปผูกพัน ช่วยเหลือหรือมีส่วนร่วมใดๆ ต่อการนัดหยุดงานเช่นนั้นก็ตาม

(2) บทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของสหภาพแรงงาน

กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์เจ้าหน้าที่รัฐในระดับสหรัฐได้กำหนดบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรแรงงานสัมพันธ์ไว้ ดังนี้

(2.1) สิทธิแต่เพียงผู้เดียวในการเป็นตัวแทน (Right of Exclusive Representative) โดยสิทธิแต่เพียงผู้เดียวในการเป็นตัวแทนของลูกจ้างในกลุ่มขององค์กรแรงงานนั้นได้แก่⁵⁴

ก) การเป็นตัวแทนแต่เพียงผู้เดียวของกลุ่มลูกจ้าง (Sole Representative of Unit Employee) องค์กรแรงงานเป็นตัวแทนแต่เพียงผู้เดียวของกลุ่มลูกจ้างในหน่วยที่องค์กรแรงงานนั้นจัดตั้งขึ้น และมีสิทธิในการเจรจาเพื่อกำหนดข้อตกลงเป็นกลุ่ม (Collective Bargaining Agreement) ที่จะมีผลผูกพันต่อลูกจ้างทั้งหมดในกลุ่ม

ข) การเป็นตัวแทนในการพิจารณาอย่างเป็นทางการ (Representation at Formal Discussions) องค์กรแรงงานซึ่งเป็นผู้มีสิทธิแต่เพียงผู้เดียวในการเป็นตัวแทนลูกจ้างในกลุ่ม ต้องได้รับโอกาสในการเป็นตัวแทน เมื่อจะมีการพิจารณาอย่างเป็นทางการระหว่างตัวแทนของหน่วยงานรัฐกับลูกจ้าง

ค) การเป็นตัวแทนในการตรวจสอบหรือสัมภาษณ์ลูกจ้าง (Representation at Employee Examinations/Interviews)

ง) การริเริ่มการต่อรองในช่วงกลางข้อตกลง (Initiation of Mid-Term Bargaining)

⁵⁴ Section 7114 of United States Code, 2006 Edition.

จ) การหักเงินเดือนเพื่อเป็นค่าธรรมเนียมแก่องค์การแรงงาน
(Dues Allotment Through Payroll Deduction)

(2.2) หน้าที่ความรับผิดชอบขององค์การแรงงานที่เป็นตัวแทนแต่เพียงผู้
เดียว (Obligations of Exclusive Representative)

ก) องค์การแรงงานที่เป็นตัวแทนแต่เพียงผู้เดียว มีหน้าที่เป็นผู้แทน
ในการรักษาส่วนได้ส่วนเสียของลูกจ้างทั้งหมดในกลุ่มที่องค์การแรงงานนั้นเป็นตัวแทนอยู่ โดยการทํา
หน้าที่นี้ต้องปราศจากการเลือกปฏิบัติและปราศจากการคํานึงถึงลูกจ้างใดเป็นสมาชิกขององค์การ
แรงงานหรือไม่

ข) ภายใต้มาตรา 7120 แห่งกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์
เจ้าหน้าที่รัฐในระดับสหรัฐ องค์การแรงงานที่เป็นตัวแทนแต่เพียงผู้เดียวจะต้องยอมรับและสนับสนุน
การปฏิบัติเป็นมาตรฐานในการรักษาไว้ซึ่งหลักการแห่งประชาธิปไตย (Democratic Principles) และ
ระบบความรับผิดชอบทางการเงิน (System of Financial Responsibility)

ค) การร่วมเจรจาต่อรองระหว่างหน่วยงานรัฐกับองค์การแรงงาน
(Collective Bargaining)

องค์การแรงงานที่เป็นตัวแทนแต่เพียงผู้เดียวของกลุ่มในหน่วยงานรัฐที่
อำนาจในการเข้าเจรจาต่อรองร่วมกับหน่วยงานของรัฐ ซึ่งทั้งสองฝ่ายต้องเจรจาบนพื้นฐานแห่งความ
ซื่อสัตย์ (Good Faith)

โดยการร่วมเจรจาต่อรอง (Collective Bargaining) นี้หมายถึง การกระทำ
ร่วมกันเพื่อผูกพันระหว่างตัวแทนของหน่วยงานรัฐกับองค์การแรงงานที่เป็นตัวแทนของหน่วยงานรัฐ
กับองค์การแรงงานที่เป็นตัวแทนแต่เพียงผู้เดียวของลูกจ้างในกลุ่มที่เหมาะสมในหน่วยงานของรัฐ ที่ได้
มีการประชุมกันในเวลาที่เหมาะสมและเพื่อปรึกษาและต่อรองบนพื้นฐานแห่งความซื่อสัตย์ที่จะทำ
ข้อตกลงร่วมกันโดยคํานึงถึงสภาพการจ้าง (Condition of Employment) ที่มีผลกระทบต่อลูกจ้าง
และการดำเนินงาน

อนึ่ง สามารถเขียนข้อตกลงร่วมกันเป็นลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับข้อตกลง
ในการเจรจาต่อรองได้ หากเป็นความต้องการของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง แต่การกำหนดการเข้าร่วมเจรจาต่อ
กันนี้ ไม่ได้เป็นการบังคับให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งต้องยินยอมหรือตกลงตามที่มีการยื่นข้อเสนอ

ส่วนข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง (Conditions of Employment)
หมายถึง นโยบายเกี่ยวกับบุคลากร การปฏิบัติงาน และสภาพแวดล้อมที่กระทบต่อการทํางาน ไม่ว่าจะ
จะกำหนดไว้โดยกฎหมายหรือระเบียบหรือไม่ ยกเว้นว่าเรื่องนั้นจะไม่เกี่ยวข้องกับนโยบาย บุคลากร การ
ปฏิบัติงาน และสภาพแวดล้อม (ซึ่งไม่ถือว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสภาพการจ้างที่สามารถเจรจาต่อรองได้)
อันได้แก่

ก. เรื่องที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางการเมืองอันต้องห้ามตามมาตรา 7321 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปเจ้าหน้าที่พลเรือน ค.ศ.1978 หรือ

ข. เรื่องการจัดแบ่งประเภทของตำแหน่งต่าง ๆ หรือ

ค. เรื่องราวใดๆ ที่มีการกำหนดไว้เป็นการเฉพาะโดยกฎหมายระดับ สหรัฐ

นอกจากองค์การแรงงานและหน่วยงานรัฐที่ร่วมเจรจาต่อรองจะต้อง ดำเนินการเจรจาต่อรองด้วยความซื่อสัตย์แล้ว กฎหมายยังกำหนดให้มีหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย คือ

ก. ต้องนำเสนอการเจรจาด้วยความตรงไปตรงมาเพื่อนำไปสู่การทำ ข้อตกลงการร่วมเจรจาต่อรอง (Collective Bargaining Agreement)

ข. ทำหน้าที่ในการเป็นผู้แทนในการเจรจาตามอำนาจหน้าที่ของตัว แทนที่เตรียมมาอย่างเหมาะสมเพื่อพิจารณาต่อรองในเรื่องเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

ค. เข้าร่วมประชุมในเวลาที่เหมาะสมและในสถานที่ที่สะดวก สม่่าเสมอ และหลีกเลี่ยงการกระทำใด ๆ ที่ไม่จำเป็นอันอาจจะเป็นเหตุทำให้เกิดการล่าช้า

ง. การร่วมเจรจาในกระบวนการเพื่อยุติข้อคับข้องใจ (Negotiated Grievance Procedures)

องค์การแรงงานและหน่วยงานรัฐได้รับการกำหนดให้ต้องเข้าสู่ กระบวนการในการระงับข้อคับข้องใจ (Settlement of Grievance) อันรวมไปถึงการพิจารณาว่า ปัญหาข้อขัดแย้งใดสมควรนำไปสู่ระบบอนุญาโตตุลาการแล้ว คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจอุทธรณ์คำชี้ ขาดของอนุญาโตตุลาการต่อคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์เจ้าหน้าที่ในระดับสหรัฐได้

ข้อคับข้องใจ (Grievance) หมายถึง 1) ความไม่พอใจใดๆ ของ ลูกจ้างเกี่ยวกับเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับสภาพการจ้าง 2) ความไม่พอใจใด ๆ ขององค์การแรงงานเกี่ยวกับ เรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับการจ้างงานของลูกจ้าง หรือ 3) ความไม่พอใจใด ๆ ของลูกจ้าง หรือองค์การ แรงงาน หรือหน่วยงานรัฐ เกี่ยวกับความหมาย การตีความ การกล่าวอ้างว่ามีการผิดสัญญาใน ข้อตกลงเกี่ยวกับการจ้างงาน หรือการกล่าวอ้างว่ามีการละเมิด การตีความที่ผิดพลาด การปฏิบัติที่ ผิดพลาด ในเรื่องเกี่ยวกับกฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับอื่นใดที่กระทบต่อสภาพการจ้าง

จ. การห้ามองค์การแรงงานกระทำการอันเป็นการปฏิบัติที่ไม่เป็น ธรรม (Unfair Labor Practices of Labor Organization)

กฎหมายได้กำหนดประเภทการบริหารจัดการและการกระทำของ องค์การแรงงานที่ต้องห้ามเพราะเหตุการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม โดยมีการกำหนดไว้ทั้งห้ามหน่วยงานรัฐ กระทำและห้ามองค์การแรงงานกระทำทั้งนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับการห้ามองค์การแรงงานมิให้กระทำการ ใดอันเป็นการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

ฉ. สิทธิในการปรึกษาหารือ (Consultation Rights)

องค์การแรงงานมีสิทธิในการปรึกษาหารือหน่วยงานรัฐในเรื่องเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่ได้รับผลกระทบจากการที่หน่วยงานรัฐหรือรัฐบาลได้มีการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ต่าง ๆ อันส่งผลกระทบต่อสภาพการจ้างโดยจะต้องระบุเนื้อหาสาระหรือเรื่องราวที่มีผลจากการเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้าง และให้ระยะเวลาอย่างสมเหตุสมผลในการเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้างตามกฎหมายที่มีการเปลี่ยนแปลงไป พร้อมทั้งต้องให้คำแนะนำว่าสภาพการจ้างนั้นจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงไปเช่นใดจึงจะสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของกฎเกณฑ์ เมื่อหน่วยงานรัฐได้รับการปรึกษาหารือแล้ว หน่วยงานรัฐจะต้องพิจารณาข้อหารือนั้นก่อนที่จะมีการดำเนินการหรือตัดสินใจดำเนินการเรื่องราวนั้น ๆ และหากท้ายที่สุดหน่วยงานรัฐจะมีการดำเนินการหรือตัดสินใจใด ๆ หน่วยงานรัฐจะต้องแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษร พร้อมเหตุผลให้องค์การแรงงานทราบด้วย

ข. มาตรฐานการปฏิบัติขององค์การแรงงาน (Standards of Conduct for Labor Organizations)

กฎหมายแรงงานสัมพันธ์เจ้าหน้าที่รัฐในระดับสหรัฐได้กำหนดหลักการอันเป็นมาตรฐานการปฏิบัติขององค์การแรงงานไว้ โดยกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานรัฐจะยอมเจรจากับองค์การแรงงานก็ต่อเมื่อองค์การแรงงานนั้นเป็นองค์กรที่อิสระปราศจากการตกอยู่ใต้อิทธิพลของการต่อต้านหรือคัดค้านหลักการพื้นฐานแห่งระบบประชาธิปไตย โดยปกติองค์การแรงงานจะไม่ถูกเรียกร้องให้พิสูจน์ถึงเรื่องดังกล่าว ถ้าเรื่องดังกล่าวนี้ได้มีการกำหนดไว้โดยชัดเจนในกฎเกณฑ์ขององค์การแรงงาน หรือกำหนดไว้ชัดเจนในสหพันธ์แรงงานระดับประเทศหรือสหพันธ์แรงงานระหว่างประเทศที่องค์การแรงงานนั้นได้เข้าเป็นสมาชิก โดยกำหนดไว้ดังนี้

ซ. ข้อจำกัดเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ

กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์เจ้าหน้าที่รัฐในระดับสหรัฐ มาตรา 7106 ได้วางหลักการสำคัญในการปกป้องประสิทธิภาพในการบริหารงานการรัฐ เรียกได้ว่าเป็นสิทธิและความรับผิดชอบในการบริหารจัดการ (Management's Rights and Obligations) ซึ่งประจักษ์การวางบททั่วไปเพื่อคุ้มครองการบริหารงานไม่ให้ถูกกระทบจากการอ้างสิทธิหรือการกระทำใดๆ ขององค์การแรงงาน ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการที่กฎหมายกำหนดเรื่องนี้ไว้ เท่ากับเป็นการจำกัดขอบเขตในการเจรจาต่อรองขององค์การแรงงาน กล่าวคือ องค์การแรงงานไม่อาจหยิบยกเรื่องราวใดที่เป็นสิทธิและความรับผิดชอบในการบริหารจัดการของหน่วยงานรัฐมาเป็นประเด็นในการเจรจาต่อรอง

5) การห้ามการนัดหยุดงาน

ในเรื่องการห้ามการนัดหยุดงานของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างหน่วยงานรัฐในระดับสหรัฐนี้ ปรากฏเหตุผลสำคัญที่ได้มีการพิจารณาในรัฐสภาเมื่อครั้งพิจารณาให้ความเห็นชอบกฎหมายแรงงานสัมพันธ์เจ้าหน้าที่ในระดับสหรัฐอเมริกาคือว่า

เหตุผลสำคัญที่สุดสำหรับการบริการของรัฐ คือ การตอบสนองความต้องการพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับชีวิตให้แก่ประชาชน ซึ่งไม่สามารถจัดหาได้ด้วยตัวของประชาชนเอง หรือจัดหาจากเอกชนอื่นใดได้เพราะฉะนั้นเมื่อบริการของรัฐเป็นสิ่งที่จำเป็นต่อสุขภาพ สวัสดิภาพ และความปลอดภัยของประชาชนทำให้กลายเป็นสิ่งที่ไม้อาจจะยอมรับได้หากให้มีการหยุดชะงักซึ่งการให้บริการของรัฐ

กรณีการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายที่ห้ามการนัดหยุดงานภาครัฐที่เป็นที่จดจำกันได้ในประวัติศาสตร์แรงงานภาครัฐของสหรัฐอเมริกา คือ กรณีที่องค์กรแรงงานที่ทำงานเกี่ยวกับการควบคุมการจราจรทางอากาศของสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีองค์กรที่ชื่อว่า Professional Air Traffic Controllers Organization (PATCO) ได้ทำการนัดหยุดงานในปี ค.ศ. 1981 สิ่งหนึ่งที่ทำให้การนัดหยุดงานครั้งนี้เป็นที่จดจำกันได้ ก็เพราะว่าประธานาธิบดี Ronald Reagan ซึ่งเพิ่งได้รับการเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีได้มีการเลิกจ้างลูกจ้างที่เกี่ยวข้องกับการนัดหยุดงานครั้งนี้เป็นจำนวนกว่า 11,000 คน

6) บทบาทของส่วนราชการและบังคับบัญชาในด้านการเจ้าหน้าที่แรงงานสัมพันธ์องค์กรกลางของรัฐในการควบคุมกำกับดูแลแรงงานสัมพันธ์

กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์เจ้าหน้าที่รัฐในระดับสหรัฐได้กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระในฝ่ายบริหาร (An Independent Agency of the Executive Branch of the Federal Government) ขึ้นมาดูแลในด้านแรงงานสัมพันธ์ของเจ้าหน้าที่ในระดับสหรัฐ ซึ่งมาดูแลในด้านแรงงานสัมพันธ์ของเจ้าหน้าที่ในระดับสหรัฐ ซึ่งประกอบไปด้วย 3 หน่วยงานหลัก ได้แก่ คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์แห่งสหรัฐ (The Federal Labor Relations Authority นิยมเรียกโดยย่อว่า “Authority”) ที่ปรึกษาทั่วไป (General Counsel) และคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการเจรจาต่อรองที่หาทางออกไม่ได้ในระดับสหรัฐ (The Federal Service Impasses Panel)

2.3 มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับการรวมกลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐ

2.3.1 องค์การแรงงานระหว่างประเทศ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ⁵⁵ (International Labour Organization) หรือ ILO ก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2462 ภายใต้สนธิสัญญาแวร์ซาย หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 สิ้นสุดลง และเมื่อได้มีการก่อตั้งองค์การสหประชาชาติขึ้นในปี พ.ศ. 2489 ILO ได้กลายเป็นองค์การชำนาญพิเศษขององค์การรวมขององค์การสหประชาชาติ และในปี พ.ศ. 2512 ILO ได้รับรางวัลโนเบลสาขาสันติภาพอีกด้วย

นโยบายในการดำเนินงานของ ILO มาจากการร่วมปรึกษาหารือวางนโยบายร่วมกันของผู้แทนจากภาครัฐ ตัวแทนฝ่ายลูกจ้าง และฝ่ายนายจ้าง ซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะของการทำงานในระบบ “ไตรภาคี” อันเป็นเอกลักษณ์เฉพาะของไอแอลโอที่แตกต่างจากองค์การอื่นๆ

ในองค์การสหประชาชาติ ILO เป็นองค์การในระดับสากลที่ทำหน้าที่ในการกำหนดและกำกับดูแลมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศต่าง ๆ ให้ได้รับการบังคับใช้อย่างถูกต้องตามหลักการในนานาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศสมาชิกของไอแอลโอ ซึ่งปัจจุบัน (พ.ศ. 2557) ILO มีสมาชิกมากกว่า 185 ประเทศ⁵⁶

โครงสร้างองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ เป็นองค์กรไตรภาคี ประกอบด้วยฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้างของประเทศสมาชิก โดยสามารถแบ่งโครงสร้าง⁵⁷ การทำงานหลักขององค์การได้ ดังนี้

1) คณะประศาสน์การ (Governing Body) ในการบริหารองค์การนั้น ILO มีคณะประศาสน์การเป็นคณะกรรมการบริหารสูงสุดมีหน้าที่กำหนดนโยบายการบริหารและควบคุมการปฏิบัติงานขององค์การ และกำหนดโครงการงบประมาณเพื่อเสนอให้ที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Conference: ILC) รับรอง

⁵⁵ สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศประจำอนุภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง, **องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ไอแอลโอ)**, ค้นวันที่ 24 ธันวาคม 2559 จาก http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---sro-bangkok/documents/publication/wcms_125651.pdf

⁵⁶ International Labour Organization (ILO), **Alphabetical List of ILO Member Countries (187 Countries)**, ค้นวันที่ 24 ธันวาคม 2557 จาก <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/country.htm>

⁵⁷ อังคณา เตชะโกเมนทร์, **ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ** (กรุงเทพมหานคร: กลุ่มมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ สำนักพัฒนามาตรฐานแรงงาน, 2552).

คณะประศาสน์การมีการประชุมปีละ 3 ครั้ง ในเดือนมีนาคม มิถุนายน และ พฤศจิกายน คณะประศาสน์การมีประธานคณะประศาสน์การ(Chairman of the Governing Body) เป็นผู้รับผิดชอบสูงสุด สมาชิกของคณะประศาสน์การประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายนายจ้าง 14 คน ฝ่ายลูกจ้าง 14 คน และฝ่ายรัฐบาล 28 คน รวมเป็น 56 คน โดยเป็นคณะกรรมการถาวรจากประเทศอุตสาหกรรมสำคัญ 10 ประเทศ ได้แก่ ประเทศบราซิล จีน ฝรั่งเศส เยอรมนี อินเดีย อิตาลี ญี่ปุ่น รัสเซีย สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา

คณะประศาสน์การอยู่ในสำนักงานคราวละ 3 ปี โดยพิจารณาหมุนเวียนไปตามภูมิภาค ส่วนประธานคณะประศาสน์การมีการเลือกตั้งหมุนเวียนกันดำรงสำนักงานคราวละ 1 ปี

2) องค์การงานแรงงานระหว่างประเทศ ILO มีสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Office) ทำหน้าที่ดำเนินงานต่างๆ หรือทำหน้าที่เป็นเลขาธิการขององค์การ รวมทั้งทำหน้าที่ประสานงานและกิจกรรมต่าง ๆ ให้เป็นไปตามนโยบายที่คณะประศาสน์การกำหนด และตามมติของที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศ โดยเปรียบเสมือนฝ่ายอำนวยการที่มีพนักงานประจำทำงานตามหน้าที่ในแผนกต่าง ๆ มีผู้อำนวยการใหญ่ (Director-General) ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง เป็นผู้รับผิดชอบสูงสุด และอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี

3) ที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศ การพิจารณาตัดสินใจกระทำใด ๆ ของ ILO มาจากการประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Conference: ILC) ซึ่งจัดขึ้นปีละหนึ่งครั้ง ในเดือนมิถุนายน ณ นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ โดยให้ประเทศสมาชิกส่งผู้แทนไตรภาคี ได้แก่ ฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้าง พร้อมด้วยที่ปรึกษาของแต่ละฝ่ายเข้าร่วมการประชุม

ที่ประชุมใหญ่มีหน้าที่ในการพิจารณานโยบายและแนวทางการดำเนินงานในอนาคตขององค์การ กำหนดและรับรองมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ ติดตามผลการปฏิบัติตามปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน ติดตามผลการปฏิบัติตามอนุสัญญาที่ให้สัตยาบันแล้ว และอภิปรายถึงปัญหาแรงงานและสังคมในปัจจุบัน

2.3.2 มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ

ILO กำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศออกมาหลายรูปแบบด้วยกัน มีทั้งรูปแบบที่มีสภาพบังคับ และรูปแบบที่เป็นแนวทางซึ่งไม่มีสภาพบังคับ เรียกโดยรวมว่า ตราสาร (Instruments) ซึ่งตราสารทุกฉบับของ ILO ได้ผ่านการพิจารณาและรับรองในระบบไตรภาคีแล้ว โดยคณะกรรมการพิเศษเฉพาะด้านต่าง ๆ หรือโดยที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศ รูปแบบตราสารที่สำคัญของ ILO มีดังต่อไปนี้

อนุสัญญา (Convention) อนุสัญญาเป็นตราสารที่มีสภาพบังคับ โดยได้บัญญัติข้อกำหนดมาตรฐานแรงงานในแต่ละประเด็นไว้ ปัจจุบันมีอนุสัญญา ILO ทั้งสิ้นจำนวน 188 ฉบับ (ข้อมูล ณ เดือน มกราคม 2551) อนุสัญญามีผลบังคับใช้กับประเทศสมาชิกต่อเมื่อประเทศสมาชิกได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนั้นแล้ว ประเทศสมาชิกสามารถพิจารณาเลือกให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับใดก็ได้ที่เห็นว่าจะเกิดประโยชน์ต่อสถานการณ์แรงงาน สภาพเศรษฐกิจ และสังคมของตน หลังจากการให้สัตยาบันแล้ว ประเทศดังกล่าวต้องตรากฎหมาย ข้อบังคับ หรือแนวปฏิบัติภายในประเทศให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของอนุสัญญา และต้องจัดอุปสรรคในการปฏิบัติตามอนุสัญญา ไม่ว่าจะเป็นการยกเลิกกฎหมายหรือแนวปฏิบัติภายในประเทศที่ขัดกับอนุสัญญา

อย่างไรก็ตาม ในบรรดาอนุสัญญาทั้ง 188 ฉบับนี้ มีอนุสัญญาจำนวน 8 ฉบับด้วยกันที่มีความสำคัญยิ่ง อันเป็นอนุสัญญาที่ ILO มีนโยบายส่งเสริมและติดตามผลให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติให้สอดคล้องกับอนุสัญญาทั้ง 8 ฉบับนี้ แม้จะไม่ได้ให้สัตยาบันก็ตาม เนื่องจากเป็นอนุสัญญาที่กำหนดมาตรฐานแรงงานเกี่ยวกับประเด็นหลัก 4 ประการ ภายใต้ปฏิญญา ILO เรื่อง หลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน (ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work) ดังนี้

1) เสรีภาพในการสมาคม และการยอมรับสิทธิในการร่วมเจรจาต่อรอง ซึ่งครอบคลุม - อนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว (Freedom of Association and Protection of the Right to Organise) ค.ศ. 1948 - อนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง (Right to Organise and Collective Bargaining) ค.ศ. 1949

2) การขจัดแรงงานบังคับและการเกณฑ์แรงงานในทุกรูปแบบ ซึ่งครอบคลุม - อนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ (Forced Labour) ค.ศ. 1930 - อนุสัญญาฉบับที่ 105 ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ (Abolition of Forced Labour) ค.ศ. 1957

3) การยกเลิกการใช้แรงงานเด็กให้เป็นผล ซึ่งครอบคลุม - อนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำ (Minimum Age) ค.ศ. 1973 - อนุสัญญาฉบับที่ 182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก (Worst Forms of Child Labour) ค.ศ. 1999

4) การจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพครอบคลุม - อนุสัญญาฉบับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน (Equal Remuneration) ค.ศ. 1951 - อนุสัญญาฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ (การจ้างงานและอาชีพ) (Discrimination (Employment and Occupation)) ค.ศ. 1958

ข้อเสนอแนะ (Recommendation) ข้อเสนอแนะเป็นตราสารที่ไม่มีสภาพบังคับ และไม่มีการให้สัตยาบัน หากแต่ระบุถึงวิธีการปฏิบัติด้านแรงงานเพื่อให้ประเทศสมาชิกได้พิจารณานำไปเป็นแนวทางปรับใช้ภายในประเทศ ข้อเสนอแนะมี 2 ประเภทด้วยกัน ได้แก่

1) ข้อเสนอเสริมอนุสัญญา : ข้อเสนอประเภทนี้มีเนื้อหาที่เป็นการอธิบาย หรือเพิ่มเติมรายละเอียดในทางปฏิบัติให้แก่อนุสัญญานั้น ๆ เนื่องจากตัวบทของอนุสัญญาจะบัญญัติไว้เฉพาะหลักการหรือมาตรฐานเบื้องต้น เพื่อให้ประเทศสมาชิกต่าง ๆ จากทั่วภูมิภาคของโลกที่ให้สัตยาบันได้ไปออกกฎหมายหรือกำหนดแนวปฏิบัติที่สอดคล้องกับอนุสัญญาได้อย่างเหมาะสมกับสถานการณ์แรงงาน และภาวะเศรษฐกิจหรือสังคมภายในประเทศ ดังนั้น อนุสัญญาบางฉบับจึงต้องมีข้อเสนอเสริมสำหรับอธิบายและชี้แนะแนวทางปฏิบัติ เช่น ข้อเสนอฉบับที่ 199 ว่าด้วยงานในภาคการประมง (Work in Fishing) ค.ศ. 2007 ซึ่งเพิ่มเติมอนุสัญญาฉบับที่ 188 ว่าด้วยงานในภาคการประมง (Work in Fishing) ค.ศ. 2007 เป็นต้น

2) ข้อเสนอที่ไม่ประกอบอนุสัญญาใด ๆ : ข้อเสนอประเภทนี้ เป็นเพียงตราสารที่ให้แนวทางและวิธีปฏิบัติด้านแรงงานในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง แต่เรื่องดังกล่าวไม่ใช่ประเด็นด้านแรงงานที่มีความสำคัญสำหรับประเทศสมาชิกจนถึงขั้นที่ต้องออกเป็นอนุสัญญา หรือเป็นประเด็นซึ่งที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศพิจารณาแล้วว่า ยังไม่สมควรมีสถานะให้บังคับใช้ได้กับอนุสัญญา เช่น ข้อเสนอฉบับที่ 198 ว่าด้วยความสัมพันธ์ในการจ้างงาน (Employment Relationship) ค.ศ. 2006 เป็นต้น

พิธีสาร (Protocol) พิธีสาร คือ ตราสารที่มีข้อกำหนดเพิ่มเติมอนุสัญญานั้น ๆ เนื่องจากอนุสัญญาบางฉบับมีเนื้อหาหรือข้อกำหนดที่ถูกต้องเหมาะสมแล้วไม่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไข ออกเป็นอนุสัญญาฉบับใหม่แต่ประการใด แต่ด้วยเหตุที่เมื่อเวลาผ่านไปบริบททางสังคมมีมากขึ้น ทำให้เนื้อหาและบทบัญญัติของอนุสัญญานั้นไม่ครอบคลุมบริบททางสังคมที่เกิดขึ้นใหม่ ILO จึงบัญญัติข้อกำหนดเพิ่มเติม โดยให้อยู่ในรูปของพิธีสารแนบท้ายอนุสัญญา เพื่อให้อนุสัญญาฉบับนั้นมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ประเทศสมาชิกสามารถเลือกให้สัตยาบันเฉพาะอนุสัญญา โดยไม่ให้สัตยาบันพิธีสารได้ แต่จะให้สัตยาบันเฉพาะพิธีสาร โดยไม่ให้สัตยาบันอนุสัญญาไม่ได้ เมื่อใดก็ตามที่ให้สัตยาบันพิธีสารแล้ว พิธีสารฉบับนั้นจะมีฐานะเทียบเท่าอนุสัญญาที่ให้สัตยาบันไปแล้วในทันที เช่น พิธีสาร ค.ศ. 2002 แนบท้ายอนุสัญญาฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน (Protocol of 2002 to the Occupational Safety and Health) ค.ศ. 1981 เป็นต้น

ปฏิญญา (Declaration) ปฏิญญาเป็นตราสารซึ่งระบุถึงหลักการด้านแรงงานที่คณะประศาสน์การ (Governing Body) หรือที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศพิจารณาแล้ว เห็นชอบว่าเป็นหลักการที่ทรงคุณค่า และประเทศสมาชิกทุกประเทศควรมีมาตรการสนับสนุนและกำหนดนโยบายส่งเสริมหลักการดังกล่าวขึ้นภายในประเทศของตน ขณะนี้ ILO มีปฏิญญาอยู่ 2 ฉบับ คือ ปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน ซึ่งกำหนดประเด็นแรงงาน 4 ประการอันถือได้ว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงานของคนงานทุกคน ตามที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น และปฏิญญาไตรภาคีเรื่องหลักการว่าด้วยสถานประกอบการข้ามชาติและนโยบายสังคม (Tripartite Declaration of Principles Concerning Multinational Enterprises and Social Policy) ซึ่งกล่าวถึงประเด็น

แรงงานต่าง ๆ ในสถานประกอบกิจการข้ามชาติ เช่น การฝึกอบรม สภาพ การทำงาน หรือแรงงานสัมพันธ์ เป็นต้น อันเป็นประเด็นที่ภาครัฐ องค์กรของนายจ้าง และองค์กรของลูกจ้างในประเทศเจ้าบ้านควรติดตามดูแล เพื่อไม่ให้มีข้อยกเว้นด้านแรงงานในสภาพที่เป็นคุณน้อยกว่าเกิดขึ้นในสถานประกอบกิจการข้ามชาติ

ประมวลข้อปฏิบัติ (Code of Practice) เป็นตราสารที่ไม่มีสภาพบังคับ เนื้อหาของตราสารเป็นการชี้แจง ข้อปฏิบัติเกี่ยวกับประเด็นแรงงานที่มีความพิเศษเฉพาะด้าน เพื่อให้ประเทศสมาชิกนำไปใช้ หรือนำไปเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการและวิธีปฏิบัติในเรื่องนั้น ๆ ภายในประเทศ เช่น ประมวลข้อปฏิบัติของ ILO เรื่อง HIV/AIDS และโลกแห่งการทำงาน (An ILO Code of Practice on HIV/AIDS and the World of Work) เป็นต้น ตราสารประเภทนี้จัดทำขึ้นโดยคณะทำงานในเรื่องที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ร่วมกับคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นผู้แทนฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้าง และนักวิชาการที่มีความรู้และประสบการณ์ในแต่ละประเด็น

2.3.3 ประเทศไทยกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ

ประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกไอแอลโอในปี พ.ศ. 2462⁵⁸ ซึ่งประเทศไทยนับเป็นหนึ่งใน 45 ประเทศที่ร่วมก่อตั้ง ไอแอลโอเปิดสำนักงานประจำภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกในประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2509 โดยปัจจุบันสำนักงานนี้ดูแลการดำเนินงานของไอแอลโอในกว่า 30 ประเทศในภูมิภาค

ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาไอแอลโอ 15 ฉบับ (บังคับใช้ 14 ฉบับ) ซึ่งเป็นอนุสัญญาหลัก 5 ฉบับ (จากอนุสัญญาหลักทั้งหมด 8 ฉบับ) ได้แก่ อนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ อนุสัญญาฉบับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันสำหรับหญิงและชายที่ทำงานอย่างเดียวกันและเป็นงานที่มีคุณค่าเท่าเทียมกัน อนุสัญญาฉบับที่ 105 ว่าด้วยการยกเลิกการใช้แรงงานบังคับ อนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่ให้งานได้ อนุสัญญาฉบับที่ 182 ว่าด้วยการขจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย

อนุสัญญาอื่น ๆ ที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบัน ได้แก่ การพักผ่อนรายสัปดาห์ ความเสมอภาคในการปฏิบัติ การบริการในการจ้างงาน นโยบายการจ้างงาน คนงานชนเผ่า (Indigenous) และข้อจำกัดเกี่ยวกับน้ำหนักที่ยกได้ในการทำงาน

⁵⁸ สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศประจำอนุภูมิภาคเอเชียตะวันออก, *เรื่องเดิม*.

หน่วยงานที่ทำงานร่วมกับไอแอลโอ⁵⁹ จะเป็นในลักษณะไตรภาคี ซึ่งจะมี ฝ่ายรัฐ ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้าง โดยหน่วยงานหลักของฝ่ายรัฐก็จะมีกระทรวงแรงงานเป็นหน่วยงานหลัก กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ และกระทรวงอื่นๆ

ส่วนฝ่ายนายจ้าง องค์กรหลัก คือ สภาองค์กรการนายจ้างแห่งประเทศไทย Employers' Confederation of Thailand (ECOT)

ฝ่ายลูกจ้าง องค์กรหลักจะมีทั้งหมด 4 องค์กร คือ สมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ State Enterprises Workers' Relations Confederation (SERC) สภาองค์กรลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทย Labour Congress of Thailand (LCT) สภาองค์กรลูกจ้างสมาพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย Thai Trade Union Congress (TTUC) และสภาองค์กรลูกจ้างสภาแรงงานอุตสาหกรรมเอกชน National Congress of Private Industrial of Employees (NCPE)

2.3.4 มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่รัฐ

ในกรณีการรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่รัฐ ได้มีมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องอยู่ 3 ฉบับ ซึ่งก็คือ อนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม และการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน อนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วย การปฏิบัติตามหลักการแห่งสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง และอนุสัญญาฉบับที่ 151 ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวและกระบวนการในการกำหนดสภาพการจ้างในกิจการของรัฐ

อนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม และการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว

สาระสำคัญของอนุสัญญาฉบับที่ 87⁶⁰ นี้ ได้กำหนดในเรื่องของเสรีภาพในการรวมตัว ตั้งแต่ นายจ้าง ไปจนถึงลูกจ้าง ไม่ว่าจะปฏิบัติงานอยู่ในภาครัฐ หรือภาคเอกชน และไม่ว่าจะเป็นแรงงานในระบบ หรือนอกระบบ และการรวมตัวนั้นจะต้องปราศจากการเลือกปฏิบัติอันเนื่องจากการความแตกต่างกันทางด้านเชื้อชาติ อาชีพ ศาสนา เพศอายุ หรืออื่น ๆ

เมื่อทำการรวมตัว กลุ่มดังกล่าวย่อมมีอิสระที่จะมีข้อบังคับเป็นของตนเอง โดยรัฐจะต้องหลีกเลี่ยงการแทรกแซงองค์กรดังกล่าว นอกจากนี้กลุ่มที่จัดตั้งสามารถเข้าร่วมกิจกรรม หรือเป็นสมาชิกกับองค์กรระดับสหพันธ์ หรือสภา หรือองค์กรระหว่างประเทศได้

⁵⁹ เรื่องเดียวกัน.

⁶⁰ ศักดินา ฉัตรกุล ณ อยุธยา, อนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 และ 98 ทำไมต้องให้สัตยาบัน?, คณะทำงานผลักดันอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 และ 98 (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท, 2553), หน้า 17.

อนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วย การปฏิบัติตามหลักการแห่งสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง

อนุสัญญาฉบับที่ 98 มีสาระสำคัญ โดยเน้นในเรื่องที่รัฐจะต้องคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวจากการกระทำใด ๆ อันเป็นการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน โดยเฉพาะในกรณีที่มีการกีดกันไม่ให้แรงงานเข้าร่วมต่อสหภาพแรงงาน หรือต้องออกจากสหภาพแรงงาน หรือเลิกจ้าง โดยรัฐจะต้องให้ความคุ้มครองแก่องค์กรนายจ้างและองค์กรลูกจ้างให้ปราศจากการแทรกแซง นอกจากนี้รัฐจะต้องดำเนินการจัดทำ พัฒนากฎหมายคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวและเจรจาต่อรองให้สามารถบังคับใช้ได้จริง

อนุสัญญาฉบับที่ 151 ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวและกระบวนการในการกำหนดสภาพการจ้างในกิจการของรัฐ

สาระสำคัญของอนุสัญญาฉบับที่ 151⁶¹ มุ่งเน้นให้รัฐดำเนินการให้องค์กรลูกจ้างภาครัฐเป็นอิสระอย่างเด็ดขาดจากอำนาจรัฐ ตลอดจนคุ้มครองการแทรกแซงโดยอำนาจรัฐ ในเรื่องของการจัดตั้งองค์กร โครงสร้าง และการบริหารองค์กร

รัฐจะต้องอำนวยความสะดวกตามความเหมาะสมในการที่องค์กรลูกจ้างภาครัฐดำเนินการตามภารกิจขององค์กร นอกจากนี้ยังรับรองให้ลูกจ้างภาครัฐมีสิทธิทางแพ่งและสิทธิทางการเมืองเช่นเดียวกับลูกจ้างประเภทอื่นๆ ในกรณีที่เป็นการรวมกลุ่มตามปกติ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าอนุสัญญาฉบับที่ 151 นี้ จะมีขอบเขตครอบคลุมถึงลูกจ้างในระดับสูงที่มีหน้าที่กำหนดนโยบาย มีหน้าที่บริหาร หรือมีหน้าที่เก็บรักษาความลับ รวมทั้งกองทัพและตำรวจ ก็ยังต้องพิจารณาตามกฎหมายภายในประเทศด้วย

จากมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศทั้ง 3 ฉบับที่กล่าวมา แม้ว่าฉบับที่ 87 และ 98 จะถือเป็นอนุสัญญาฉบับที่เป็นหลัก⁶² แต่พบว่าประเทศไทยยังมิได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาทั้งสองฉบับดังกล่าว แม้ว่าประเทศไทยจะเป็นสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศนับตั้งแต่เริ่มก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2462 ก็ตาม อีกทั้งอนุสัญญาฉบับที่ 151 มีสถานะเป็นข้อเสนอ ซึ่งทั้งหมดนี้ทำให้อนุสัญญาทั้ง 3 ฉบับยังไม่มีผลใช้บังคับอย่างจริงจังในประเทศไทย

⁶¹ C151-Labour Relations (Public Service) Convention, 1978 (No. 151) Convention Concerning Protection of the Right to Organise and Procedures for Determining Conditions of Employment in the Public Service (Entry into force: 25 Feb 1981) Adoption: Geneva, 64th ILC session (27 Jun 1978)-Status: Up-to-date instrument (Technical Convention).

⁶² อนุสัญญาหลักมีทั้งหมด 8 ฉบับ ดังที่อธิบายไว้ในหัวข้ออนุสัญญา

บทที่ 3

สหภาพข้าราชการกับสถานะความเป็นนิติบุคคลมหาชน

สืบเนื่องจากร่างพระราชบัญญัติการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ... นั้นไม่ได้กำหนดสถานะความเป็นนิติบุคคลของสหภาพข้าราชการไว้ โดยทั่วไปนั้น นิติบุคคลตามกฎหมายมีทั้งนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน และกฎหมายเอกชน จึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจในการศึกษาว่าสหภาพข้าราชการนั้นจะมีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชนหรือมีสถานะแบบใด ซึ่งการกำหนดสถานะนิติบุคคลว่าจะเป็นนิติบุคคลมหาชนหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาจากหลายองค์ประกอบ โดยในบทนี้จะทำการศึกษาเกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎีและหลักกฎหมายของนิติบุคคลมหาชน เพื่อวิเคราะห์ว่าสหภาพข้าราชการที่จัดตั้งโดยร่างพระราชบัญญัติกำหนดบับดังกล่าวมีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชนหรือไม่

3.1 นิติบุคคลมหาชน

3.1.1 ความหมายของนิติบุคคล

ในระบบกฎหมายโดยทั่วไปนั้น เป็นที่ทราบกันดีว่า มนุษย์ทุกคนย่อมมีสภาพบุคคล คือ เป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ หรือสามารถมีสิทธิทั้งหลายได้⁶³ และเมื่อคำนึงลักษณะโดยธรรมชาติของมนุษย์แล้ว ก็ย่อมที่จะมีการดำเนินการกันเป็นกลุ่ม หรือดำเนินกิจการใดๆ เป็นระยะเวลายาวนาน ไม่ว่าจะเป็นด้วยจุดประสงค์ใด ๆ ก็ตาม จึงทำให้เกิดบุคคลในอีกรูปแบบหนึ่งขึ้น ซึ่งต่อมากฎหมายได้ยอมรับบุคคลในรูปแบบนี้ดังกล่าวเป็นหน่วยในสังคมอีกหน่วยหนึ่ง ซึ่งควรที่จะมีการรองรับสิทธิตลอดจนการจัดระบบระเบียบเพื่อควบคุมดูแลได้

เมื่อได้รับการยอมรับดังกล่าวแล้ว “นิติบุคคล”⁶⁴ จึงถือกำเนิดขึ้น ซึ่งก็คือ บุคคล หรือหน่วยทางกฎหมายอีกรูปแบบหนึ่งซึ่งมีสิทธิและหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งจะมีขึ้นได้นั้นก็ย่อมเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ความต้องการของผู้ที่ต้องการจะจัดตั้งนิติบุคคล

⁶³ กิตติศักดิ์ ปรกติ, **หลักกฎหมายบุคคล**, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2556), หน้า 207.

⁶⁴ ความหมายของ “นิติบุคคล” ตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หมายความว่า กลุ่มบุคคล องค์กร หรือทรัพย์สินที่จัดสรรไว้เป็นกองทุน เพื่อดำเนินกิจการอันใดอันหนึ่ง ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นบุคคล อีกประเภทหนึ่งที่มีใช้บุคคลธรรมดา นิติบุคคลจะมีขึ้นได้ก็แต่ด้วยอาศัยอำนาจแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายอื่น นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและ

สำหรับความหมายของ “นิติบุคคล” ได้มีผู้สรุปความหมายไว้หลายท่าน ตัวอย่างเช่น พระยาเทพวิฑูร ได้ให้ความหมายว่า คนหมู่หนึ่ง หรือทรัพย์กองหนึ่ง หรือกิจการอันใดอันหนึ่ง ซึ่งกฎหมายยอมให้มีสิทธิและหน้าที่ นิติบุคคลจึงเป็นแต่เพียงบุคคลที่สมมติขึ้น ไม่ใช่คนจริงๆ จังๆ ไม่มีสภาพเหมือนอย่างบุคคลธรรมดา ไม่มีตัวตน ไม่มีชีวิตจิตใจ⁶⁵

ศาสตราจารย์จิตติ ดิงศักทีย ได้ให้ความหมายว่า นิติบุคคลได้แก่ บุคคลที่กฎหมายกำหนดขึ้น ไม่ใช่บุคคลธรรมดาที่มีชีวิตจิตใจ อาจเป็นการรวมกันทำกิจการของบุคคล หรือกองทรัพย์สินที่กฎหมายยอมให้มีสภาพบุคคล โดยต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้⁶⁶

ศาสตราจารย์ประยูร กาญจนดุล ได้ให้ความหมายว่า นิติบุคคล คือ กลุ่มบุคคล องค์กร หรือทรัพย์สินที่จัดสรรไว้เป็นกองทุนเพื่อดำเนินกิจการอันใดอันหนึ่ง ซึ่งกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นบุคคลอีกประเภทหนึ่งที่มีใช้บุคคลธรรมดา และให้มีสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายเช่นเกี่ยวกับบุคคลธรรมดา เว้นแต่สิทธิและหน้าที่ซึ่งโดยสภาพจะพึงมีหรือพึงเป็นได้เฉพาะแก่บุคคลธรรมดาเท่านั้น⁶⁷

ศาสตราจารย์สมทบ สุวรรณนิติ ได้ให้ความหมายของนิติบุคคลว่า คณะบุคคลหรือทรัพย์สินซึ่งไม่ใช่มนุษย์ ไม่มีร่างกาย ชีวิต จิตใจอย่างมนุษย์หรือบุคคลธรรมดา แต่กฎหมายก็รับรองให้มีสภาพบุคคล มีสิทธิและหน้าที่ อาจถือกรรมสิทธิ์ ทำนิติกรรม รับทรัพย์ที่มีผู้ยกให้ เป็นเจ้านั้นหรือลูกหนี้ ดำเนินคดีในศาล ฯลฯ ได้เช่นบุคคลธรรมดา⁶⁸ เป็นต้น

เมื่อพิจารณาโดยรวมแล้วอาจกล่าวโดยสรุปว่า นิติบุคคลเป็นบุคคลโดยการรับรองหรือก่อตั้งขึ้นโดยกฎหมาย ไม่ใช่บุคคลธรรมดาที่มีชีวิตจิตใจ นิติบุคคลอาจอยู่ในรูปของคณะบุคคล หรือองค์กร

หน้าที่ ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายอื่น ภายในขอบแห่งอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ดังได้บัญญัติหรือกำหนดไว้ในกฎหมายข้อบังคับหรือตราสารจัดตั้ง นอกจากนั้น นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา เว้นแต่สิทธิและหน้าที่ซึ่งโดย

สภาพจะพึงมีพึงเป็นได้เฉพาะแก่บุคคลธรรมดาเท่านั้น จาก ราชบัณฑิตยสถาน,

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2552, ค้นวันที่ 25 ธันวาคม 2557 จาก

<http://rirs3.royin.go.th>

⁶⁵ พระยาเทพวิฑูร, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1 ถึงมาตรา 240 (พระนคร: เนติบัณฑิตยสภา, 2509), หน้า 249-250.

⁶⁶ จิตติ ดิงศักทีย, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วย บุคคล (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522), หน้า 71.

⁶⁷ ประยูร กาญจนดุล, “คำอธิบายกฎหมายปกครอง,” ในชาญชัย แสวงศักดิ์, นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2541), หน้า 11-12.

⁶⁸ สมทบ สุวรรณนิติ, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วย บุคคล (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2514), หน้า 159.

หรือกองทรัพย์สินก็ได้ เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และนิติบุคคลย่อมมีสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบ ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

นิติบุคคลที่อยู่ในรูปคณะบุคคล เช่น สมาคม สมาคมการค้า พรรคการเมือง ห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน หรือห้างหุ้นส่วนจำกัด เป็นต้น

นิติบุคคลที่อยู่ในรูปองค์กร เช่น หน่วยงานราชการในระดับกระทรวง หรือกรม การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การประปาส่วนภูมิภาค ธนาคารออมสิน เนติบัณฑิตยสภา องค์การเภสัชกรรม หรือองค์การทหารผ่านศึก เป็นต้น

นิติบุคคลที่อยู่ในรูปกองทรัพย์สิน เช่น กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ การยางแห่งประเทศไทย กองทุนสนับสนุนการวิจัย และกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ เป็นต้น

3.1.2 ทฤษฎีนิติบุคคล

การพัฒนารูปแบบของนิติบุคคล การพัฒนากฎหมายที่ใช้บังคับแก่นิติบุคคลส่วนใหญ่มาจากการเจริญเติบโตทางการค้าพาณิชย์ในยุโรป ทำให้เกิดมีแนวคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับนิติบุคคลอยู่หลายทฤษฎีที่สำคัญ คือ^{69 70}

1) ทฤษฎีว่านิติบุคคลเป็นบุคคลสมมติ (Fiction Theory) มีแนวคิดว่าสภาพบุคคลตามความจริงจะมีได้เฉพาะบุคคลธรรมดาเท่านั้น ส่วนนิติบุคคลเป็นเพียงบุคคลสมมติ แม้การรวมกลุ่มกันเป็นคณะบุคคลจะเกิดขึ้นจริง แต่จะมีสภาพบุคคลก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติรับรองให้มีสถานะเป็นบุคคล จึงจะมีสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบอย่างบุคคลธรรมดา

2) ทฤษฎีว่านิติบุคคลเป็นบุคคลที่เกิดขึ้นและมีอยู่จริง หรือนิติบุคคลโดยสภาพ (Realistic or Organic Theory หรือ Real Corporation Theory) มีแนวคิดว่าการรวมตัวของบุคคลเพื่อก่อการเป็นองค์กร เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจริงและมีอยู่จริง และองค์กรที่เกิดขึ้นมานั้นย่อมถือว่ามีตัวตนมีชีวิต ผู้แทนของนิติบุคคลถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของนิติบุคคล สถานะของนิติบุคคลจึงไม่แตกต่างจากบุคคลธรรมดา ไม่ใช่เพียงบุคคลสมมติตามกฎหมายเท่านั้น

แม้ว่าแนวคิดตามทฤษฎีทั้งสองจะมีความแตกต่างกันในส่วนลักษณะการก่อการเกิดของนิติบุคคล แต่ทั้งสองทฤษฎีก็ยอมรับว่านิติบุคคลต้องอาศัยอำนาจของกฎหมายในการกำหนดและหรือสิทธิหน้าที่ของนิติบุคคล

⁶⁹ ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วย นิติบุคคล และความรับผิดทางอาญาของนิติบุคคล, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2549), หน้า 5-8.

⁷⁰ กิตติศักดิ์ ปรกติ, *เรื่องเดิม*, หน้า 209-212.

3.1.3 องค์ประกอบของนิติบุคคล

Guy Braibant⁷¹ ได้แยกแยะองค์ประกอบของนิติบุคคลออกไว้ดังนี้คือ

1) เป็นที่รวม คือเป็นกลุ่มบุคคล กลุ่มบุคคลนี้อาจเป็นกลุ่มปัจเจกชนรวมกันเป็นสมาคม บริษัท ฯลฯ หรือเป็นกลุ่มนิติบุคคลรวมกันเกิดเป็นนิติบุคคลใหม่ หรืออาจจะจะเป็นกลุ่มทรัพย์สินที่มีเพื่อประโยชน์แห่งจุดมุ่งหมายที่แน่นอน, อันได้แก่ มูลนิธิ (Foundation) อย่างไรก็ตามกลุ่มก็มีได้เป็นนิติบุคคลเสมอไป เช่น ครอบครัว ห้างหุ้นส่วนไม่จดทะเบียน เป็นต้น ต้องมีองค์ประกอบที่ 2 เข้ามาเกี่ยวข้องอีกด้วย

2) เป็นที่รวมที่มีการจัดระเบียบ

(1) ที่รวมนี้ต้องมีการจัดระเบียบเพื่อจุดมุ่งหมายบางประการ นิติบุคคลมิได้เกิดขึ้นมาอย่างไรจุดหมาย หากแต่เพื่อจุดประสงค์บางอย่างเช่น อาจเป็นในทางการเมือง กีฬา การค้า เป็นต้น บุคคลรวมกันเพื่อดำเนินการให้บรรลุผลประโยชน์ร่วมที่แตกต่างจากผลประโยชน์ของแต่ละคน ที่มารวมกัน ด้วยเหตุนี้ในทางนิติบัญญัติการรวมตัวดังกล่าวจึงเป็นเรื่องเฉพาะด้าน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายเฉพาะด้านนั้นเป็นสำคัญ

(2) เพื่อให้บรรลุจุดหมายที่กล่าวมา นิติบุคคลย่อมต้องมีองค์กรที่ทำหน้าที่ทั้งในแง่ของการกำหนดทิศทางหรืออำนวยการนิติบุคคลนั้นซึ่งถือเป็นเรื่องการบริหารภายในและในแง่ของการเป็นผู้แทนนิติบุคคลต่อบุคคลภายนอกไปพร้อม ๆ กัน องค์กรเช่นว่านี้ ก็คือบุคคลธรรมดาที่มาทำหน้าที่แสดง เจตนาแทนนิติบุคคลตลอดจนรับผิดชอบนิติบุคคลในบางกรณี

(3) นิติบุคคลย่อมต้องมีปัจจัยในการดำเนินการ ด้วยเหตุนี้จึงต้องมีทรัพย์สินและสิทธิต่าง ๆ ของตนโดยเฉพาะต่างหากจากบุคคลธรรมดาที่มารวมกัน ตลอดจนมีบุคลากรของนิติบุคคลนั้น

ในการดำเนินกิจกรรม นิติบุคคลย่อมสามารถได้มาซึ่งสิทธิต่าง ๆ หรือก่อให้เกิดหนี้ได้

โดยสรุปก็คือ นิติบุคคลเหมือนกับบุคคลธรรมดาในแง่ที่ว่าป็นวัตถุแห่งกฎหมายที่ได้รับการยอมรับและคุ้มครอง ซึ่งนิติบุคคลอาจเกิดจากและขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายเอกชนก็ได้

⁷¹ Braibant Guy, *Le Droit Administrative Francais 1* cre ed Presses de la Foundation Nationale des Scieuces Politiques & Dalloz Paris, 1984, p. 44-45 อ้างถึงใน โภคิน พลกุล, “นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน,” *วารสารกฎหมายรัฐสภาสาร* 33, 9 (กันยายน 2528): 4-5.

3.2 ประเภทของนิติบุคคลตามกฎหมายในประเทศไทย

ตามที่ได้อธิบายมาก่อนหน้านั้น เป็นการอธิบายถึงนิติบุคคล ซึ่งโดยทั่วไปเมื่อกล่าวถึงนิติบุคคล ย่อมจะนึกถึง นิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัท จำกัด แต่เมื่อกล่าวถึงนิติบุคคลมหาชนแล้ว อาจพิจารณาจากข้อเท็จจริงว่า นิติบุคคลใดที่ดำเนินการเป็นการใช้อำนาจมหาชน ซึ่งได้แก่อำนาจในทางปกครอง อำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อย หรือให้บริการสาธารณะในลักษณะดำเนินการกิจการมหาชน หรือมีลักษณะใช้อำนาจเหนือกว่าเอกชนหรือไม่ ซึ่งหากนิติบุคคลใดดำเนินการอันมีลักษณะดังที่กล่าว นิติบุคคลนั้นก็จะเป็นนิติบุคคลมหาชน⁷²

ดังที่ได้กล่าวในตอนต้นแล้วว่าระบบนิติบุคคลในประเทศไทยไม่มีกฎหมายฉบับใดรับรองหรือกล่าวถึงประเภทของนิติบุคคลเอาไว้ว่ามีกี่ประเภท แต่ในทางทฤษฎีเราพยายามที่จะแบ่งนิติบุคคลออกเป็น 2 ประเภทคือ นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนและนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ซึ่งนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนของไทยนั้นจะเกิดขึ้นได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากความตามมาตรา 65 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่บัญญัติว่า “นิติบุคคลจะมีขึ้นได้ก็แต่ด้วยอำนาจแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น” ดังนั้นหากไม่มีกฎหมายรับรองให้คณะบุคคล องค์กร หรือสถาบันใดมีฐานะเป็นนิติบุคคล คณะบุคคล องค์กร หรือสถาบันนั้นย่อมไม่อาจมีสภาพเป็นนิติบุคคลขึ้นมาได้และไม่อาจมีสิทธิหรือหน้าที่ใด ๆ ได้ นิติบุคคลที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ฉบับปัจจุบันรับรองไว้มีอยู่ด้วยกัน 5 ประเภท คือ สมาคม มูลนิธิ ห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัดและบริษัทจำกัด นิติบุคคลเหล่านี้จะถูกจัดตั้งขึ้นโดยเอกชนแสดงเจตนาจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นโดยทำเป็นสัญญาจัดตั้ง หรือทำเป็นนิติกรรมฝ่ายเดียวแสดงเจตนาจัดตั้งกองทรัพย์สินขึ้นเป็นมูลนิธิ แล้วไปขอจดทะเบียนต่อเจ้าพนักงาน เมื่อเจ้าพนักงานจดทะเบียนให้แล้ว นิติบุคคลที่ขอจัดตั้งก็จะมีฐานะเป็นนิติบุคคลขึ้นมา ซึ่งจะเห็นได้ว่าการจัดตั้งนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นั้น โดยหลักแล้วเป็นการจัดตั้งนิติบุคคลในระบบจดทะเบียน (Normative System) ทั้งนี้ เพราะต้องการความแน่นอนเพื่อประโยชน์ของบุคคลภายนอกที่จะเข้าทำนิติกรรมสัญญากับนิติบุคคลนั้น ๆ นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนอาจมีวัตถุประสงค์ในทางการค้าหากำไร เช่น บริษัท หรือไม่มีวัตถุประสงค์ในทางการค้าหากำไรเช่น สมาคม อันเป็นที่รวมของกลุ่มบุคคลหรือมูลนิธิอันเป็นกองทรัพย์สินที่จัดสรรเป็นกองทุนไว้โดยเฉพาะสำหรับวัตถุประสงค์เพื่อการกุศลสาธารณะ การศาสนา ศิลปะ วิทยาศาสตร์ การศึกษา หรือเพื่อประโยชน์อย่างอื่นโดยมิได้มุ่งหมายหาผลประโยชน์มาแบ่งปันกัน เป็นต้น

⁷² กิตติศักดิ์ ปรกติ, *เรื่องเดิม*, หน้า 216.

สำหรับนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเมื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 65 ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นนิติบุคคลที่มีขึ้นได้ด้วยอำนาจแห่งกฎหมายอื่น ซึ่งกรณีนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นด้วยอำนาจแห่งกฎหมายอื่นนั้น ไม่จำเป็นต้องมีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชนเสมอไปอาจจะมีสถานะเป็นนิติบุคคลเอกชนก็ได้ เช่น สหกรณ์ ไม่ได้จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากแต่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ซึ่งมีสถานะเป็นกฎหมายอื่น ทั้งนี้ตามความตอนท้ายของมาตรา 65 แต่สหกรณ์ก็มีสถานะเป็นนิติบุคคลเอกชนได้ ดังนั้น การพิจารณาความเป็นนิติบุคคลมหาชนจึงไม่สามารถพิจารณาแต่เฉพาะ มาตรา 65 ดังกล่าวได้ แต่ต้องพิจารณาลักษณะอื่นประกอบด้วย คือ นิติบุคคลมหาชนต้องดำเนินการกิจที่เป็นเรื่องของการจัดทำบริการสาธารณะ โดยหลักการจัดตั้งนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนนั้นมีที่มาจากหลักการรวมอำนาจและหลักการกระจายอำนาจทางปกครองเนื่องจากโดยปกติแล้วรัฐมีภารกิจหลัก คือ การจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์มหาชน แต่เนื่องจากภารกิจของรัฐมีเพิ่มมากขึ้นประกอบกับการขยายตัวของสังคม จึงทำให้รัฐไม่สามารถที่จะดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะเหล่านั้นด้วยตนเองแต่เพียงผู้เดียวได้อีกต่อไป รัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างองค์กรของตนขึ้นมาทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะเหล่านั้นแทนรัฐ โดยองค์กรเหล่านี้จะอยู่ในระบบรวมอำนาจและกระจายอำนาจซึ่งเป็นการจัดระเบียบในการบริหารราชการภายในรัฐ โดยองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะเหล่านี้จะมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเพื่อสามารถตอบสนองในเรื่องของความเป็นอิสระในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ และนิติบุคคลมหาชนนั้นจะมีอำนาจมหาชน ซึ่งเป็นอำนาจที่นิติบุคคลเอกชนไม่สามารถมีได้ ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง ในหัวข้อถัดไปจะได้กล่าวถึงระบบนิติบุคคลมหาชนในประเทศไทย

3.3 ระบบนิติบุคคลมหาชนในประเทศไทย

ศาสตราจารย์ ดร.สุนทร มณีสวัสดิ์⁷³ อธิบายว่า ในประเทศไทยแต่เดิมมิได้มีแนวความคิดเรื่องนิติบุคคลต่อมาเมื่ออิทธิพลของประเทศตะวันตกเริ่มเข้ามามีบทบาทจึงได้เริ่มมีนิติบุคคลขึ้นในประเทศไทย ดังมีคำรับสั่งของกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ว่า “ขั้นแรกที่สุดที่จะมีบุคคลใดโดยนิติสมมติขึ้นนั้นคือในเรื่องบริษัทชุดคลองแสนหยาเมื่อมีจุลศักราช 1250 มีเรื่องดังนี้ มีฝรั่งขออำนาจชุดคลองรัฐบาลไม่สมควรที่จะให้เพราะฝรั่งไม่อยู่ในบังคับไทย จึงตกลงให้มี “กัมปนี” ขึ้นตามแบบฝรั่ง

⁷³ สุนทร มณีสวัสดิ์, สถานะทางกฎหมายของวัดไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531), หน้า 67.

เพื่อประโยชน์ให้กัมปนีนี้เป็นเหมือนบุคคลที่มีชีวิตคืออาจมีทรัพย์สินได้และมีอำนาจฟ้องในศาลได้ด้วย ในขั้นนั้นความเข้าใจถึงกฎหมายฝรั่งในส่วนบุคคลโดยนิติสมมตินั้นอยู่ข้างจะบกพร่อง”

ในปี พ.ศ. 2466 นั้นประเทศไทยได้มีนิติบุคคลขึ้นเป็นครั้งแรก แต่เมื่อพิจารณาถึงนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนแล้ว หากจะพิจารณาจากระยะเวลาดังกล่าวก็ดูจะไม่เป็นการถูกต้องนัก สถาบันหรือองค์การที่เกิดขึ้นตามกฎหมายมหาชนนั้นแท้จริงแล้วได้มีการวางกรอบและกติกาไว้ในสมัยที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ในระยะเวลาดังกล่าวนั้นน่าจะถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการเกิดสถาบันหรือองค์การตามกฎหมายมหาชนขึ้นอย่างแท้จริง

3.3.1 ประเภทของนิติบุคคลมหาชน

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าระบบนิติบุคคลมหาชนในประเทศไทยนั้น ได้ปรากฏชัดขึ้นในภายหลังจากที่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองประเทศในปี พ.ศ. 2475 รัฐมีความจำเป็นต้องดำเนินกิจกรรมในทางที่เป็นสาธารณะประโยชน์สำหรับประเทศ จึงเรียกร้องให้มีการจัดองค์กรภายในรัฐ โดยคำนึงถึงภารกิจของแต่ละองค์กรเป็นสำคัญ เพื่อสามารถดำเนินกิจกรรมเหล่านี้ อันเป็นการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างทั่วถึง

ในการจัดระบบนิติบุคคลมหาชนที่จัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทยนั้นเมื่อพิจารณาจากหลักในการจัดระเบียบบริหารส่วนราชการภายในรัฐ จะเห็นได้ว่าการแบ่งนิติบุคคลมหาชน ดังนี้

1) ส่วนราชการ ในที่นี้หมายถึงองค์กรที่เป็นราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค (โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นส่วนราชการเช่นกันจะได้แยกออกไปเป็นการเฉพาะ) ในปัจจุบันนี้ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด โดยกระทรวงและกรมในประเทศไทยได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในสมัยรัชกาลที่ 5 แต่ได้รับฐานะเป็นนิติบุคคลในสมัยรัชกาลที่ 6 จนถึงปัจจุบันส่วนจังหวัดนั้นเริ่มเป็นนิติบุคคลในปี พ.ศ. 2495 ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ซึ่งในปัจจุบันก็ยังรับรองสถานะความเป็นนิติบุคคลของจังหวัดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ด้วย โดยส่วนราชการเหล่านี้จะดำเนินกิจกรรมหลักที่เรียกว่า ภารกิจพื้นฐานของรัฐ (Primary Section of State) ซึ่งถือได้ว่าเป็นภารกิจพื้นฐานและภารกิจดั้งเดิมของรัฐ โดยสามารถแบ่งภารกิจพื้นฐานออกได้เป็น 4 ประเภท คือ ภารกิจด้านการป้องกันประเทศ ภารกิจด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ภารกิจด้านการอำนวยความสะดวก และภารกิจด้านการเจริญสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศ ภารกิจพื้นฐานเหล่านี้เป็นสิ่งที่รัฐจำเป็นต้องกระทำเพื่อประชาชนทุกคนในสังคมอย่างเสมอภาคกันไม่สามารถเลือกปฏิบัติได้

2) รัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจนั้นเกิดขึ้นเพื่อจัดทำภารกิจลำดับรองของรัฐ (Secondary Section of State) โดยรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะมีพระราชบัญญัติจัดตั้งซึ่งรับรองสถานะความเป็นนิติบุคคลของรัฐวิสาหกิจนั้นอย่างชัดเจน เมื่อพิจารณาถึงภารกิจของรัฐวิสาหกิจนั้นจะเห็นว่ารัฐวิสาหกิจ

เกิดขึ้นจากข้อจำกัดของส่วนราชการเนื่องจากส่วนราชการมีภารกิจที่จะต้องจัดทำมากมายประกอบกับในระยะต่อมามีความจำเป็นที่จะต้องจัดทำภารกิจลำดับรองเพิ่มมากขึ้น ได้แก่ ภารกิจทางด้านอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม รวมถึงงานสาธารณูปโภคต่างๆ เช่น ไฟฟ้า ประปา ถนน เป็นต้น ซึ่งภารกิจในลำดับรอง (Secondary Section of State) เหล่านี้ไม่ต้องอาศัยอำนาจบังคับก็สามารถดำเนินการได้ อันแตกต่างกับภารกิจพื้นฐาน (Primary Section of State) เพราะภารกิจพื้นฐานนั้นต้องอาศัยอำนาจบังคับจึงจะดำเนินการได้จึงได้สร้างองค์กรขึ้นมารองรับภารกิจพื้นฐานเหล่านี้ขึ้น ในส่วนของรัฐวิสาหกิจนั้นจะมีภารกิจลำดับรองที่เป็นภารกิจทางด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยต้องดำเนินการหารายได้เข้ามาสำหรับกิจการของรัฐที่รัฐจำเป็นต้องทำ แต่การหารายได้นี้เพียงพอเท่าที่ให้รัฐวิสาหกิจสามารถดำรงอยู่ได้เท่านั้นโดยไม่ต้องพึ่งพางบประมาณจากรัฐ อันแตกต่างกับการดำเนินการของเอกชนที่ต้องการแสวงหากำไรจากการประกอบการให้มากที่สุด ทั้งนี้ รายได้ของรัฐวิสาหกิจจะเกิดจากการเก็บค่าธรรมเนียมที่ใช้บริการจากรัฐวิสาหกิจ จึงเห็นได้ว่า ในการดำเนินการกิจการของรัฐวิสาหกิจจะมีเพียงบุคคลบางกลุ่มหรือบางประเภทเท่านั้นที่จะได้รับบริการ บุคคลใดที่ใช้บริการจากรัฐวิสาหกิจก็ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมซึ่งแตกต่างกับภารกิจของส่วนราชการที่ต้องให้บริการแก่ประชาชนทุกคนอย่างเสมอภาคกัน ไม่สามารถแบ่งกลุ่มหรือแบ่งประเภทได้ และนอกจากนี้การกำหนดให้รัฐวิสาหกิจมีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชนก็สอดคล้องกับภารกิจในลำดับรองทางด้านเศรษฐกิจนี้ด้วย เนื่องจากการกิจการในด้านนี้มีการแข่งขันสูงจึงต้องการความคล่องตัวในการบริหารจัดการ การเน้นที่ประสิทธิภาพและคุณภาพของงานเป็นสำคัญหากให้รัฐดำเนินการกิจการก็อาจจะไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

3) องค์การมหาชน องค์การมหาชนนั้นมีการแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งเฉพาะประเภทหนึ่ง และองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางอีกประเภทหนึ่งองค์การมหาชนทั้งสองประเภทได้มีการรับรองสถานะความเป็นนิติบุคคลไว้อย่างชัดเจนแล้วในกฎหมาย โดยที่องค์การมหาชนนั้นถือเป็นองค์กรในการจัดทำบริการสาธารณะรูปแบบที่ 3 ที่แยกออกมาจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เนื่องมาจากการกิจการขององค์การมหาชนเองที่ไม่มีลักษณะการบริหารงานที่เป็นส่วนราชการ ลักษณะกิจกรรมภารกิจที่จัดทำก็ไม่ใช่เรื่องในทางอุตสาหกรรมและการพาณิชย์จึงไม่ถือว่าเป็นรัฐวิสาหกิจได้ หากแต่องค์การมหาชนจะมีภารกิจหลักแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

(1) ภารกิจลำดับรองของรัฐ (Secondary Section of State) ที่ไม่ใช่ภารกิจทางด้านเศรษฐกิจ การพาณิชย์หรืออุตสาหกรรม แต่เป็นภารกิจพื้นฐานทางด้านสังคม เช่น การส่งเสริมการศึกษาวิจัย ส่งเสริมศิลปะและวัฒนธรรม เป็นต้น

(2) ภารกิจอื่นของรัฐที่มีลักษณะเฉพาะ หรืออาจเรียกได้ว่าเป็น “ภารกิจพื้นฐานทางการปกครองสมัยใหม่” เป็นภารกิจที่รัฐมีความจำเป็นต้องทำแต่ไม่ใช่ภารกิจพื้นฐาน

(Primary Section of State) ที่รัฐทำเป็นประจำอยู่แล้ว เช่น งานด้านการประกันสังคม เป็นเรื่องของการบริการกองทุนซึ่งแยกออกมาจากเรื่องแรงงาน เป็นต้น

4) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันมีรูปแบบต่าง ๆ คือ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล ในกรณีของสภาตำบลนั้น ไม่มีสถานะเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ประการใดแต่ได้มีการกำหนดให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลด้วยตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งกำลังจะลดจำนวนลงในปัจจุบัน สำหรับภารกิจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นการจัดทำบริการสาธารณะโดยทั่วไปตามที่ได้รับมอบหมายจากกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องทางเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม การพาณิชย์ หรือทางสังคม การดำเนินงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกระทำได้โดยอิสระไม่จำเป็นต้องได้รับมอบหมายหรือรับคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางจะทำหน้าที่กำกับดูแลให้มีการปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้นไม่จำเป็นต้องเข้าไปบังคับบัญชาหรืออำนวยการเอง

5) องค์การที่เป็นหน่วยธุรการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นแบ่งออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ คือ องค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และ องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งหน่วยงานธุรการขององค์กรเหล่านี้จะมีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน มีความเป็นอิสระ สามารถจัดการในเรื่องที่เกี่ยวกับภารกิจและบุคลากรด้วยตนเอง ทั้งนี้เพื่อความความเป็นอิสระจากการแทรกแซงของฝ่ายบริหาร เช่น สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด เป็นต้น

6) วัดในพระพุทธศาสนา ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ได้กำหนดให้วัดในพระพุทธศาสนามีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวได้จำแนกวัดออกเป็นสองประเภท คือ วัดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา และ สำนักสงฆ์ที่กระทรวงศึกษาธิการประกาศให้มีฐานะเป็นวัดแล้ว เมื่อเป็นวัดตามกฎหมายแล้วย่อมสิทธิและหน้าที่เหมือนบุคคลธรรมดา และเมื่อพิจารณาถึงกิจการเกี่ยวกับวัดจะเห็นได้ว่ากิจกรรมเกี่ยวกับพุทธศาสนาเป็นกิจการที่รัฐเข้ามาดำเนินการกำกับดูแลร่วมกับคณะสงฆ์ กิจกรรมเกี่ยวกับการจัดองค์กรและบำรุงรักษาองค์กรทางพุทธศาสนาถือเป็นกิจกรรมของรัฐ จึงเป็นการสอดคล้องกับภารกิจที่จะจัดให้วัดในพระพุทธศาสนาเป็นนิติบุคคลมหาชน

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าระบบนิติบุคคลมหาชนในประเทศไทยนั้น ได้ปรากฏความชัดเจนภายหลังจากที่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองใน พ.ศ. 2475 รัฐมีความจำเป็นที่ต้องดำเนินกิจกรรมในทางที่เป็นสาธารณะประโยชน์สำหรับประเทศ จึงเรียกร้องให้มีการจัดองค์กรภายในรัฐโดยคำนึงถึงภารกิจของแต่ละองค์กรเป็นสำคัญ เพื่อสามารถดำเนินกิจกรรมเหล่านั้นอันเป็นการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างทั่วถึง

3.3.2 ความแตกต่างระหว่างนิติบุคคลมหาชนกับนิติบุคคลเอกชน

การที่จะศึกษาถึงความเป็นนิติบุคคลมหาชนให้เข้าใจได้อย่างถ่องแท้ จำต้องเปรียบเทียบให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างนิติบุคคลมหาชนและนิติบุคคลเอกชน ทั้งนี้นิติบุคคลมหาชนมีสถานะเช่นเดียวกับนิติบุคคลเอกชน แต่หากพิจารณาถึงพื้นฐานแนวความคิดและภารกิจที่แตกต่างจากนิติบุคคลเอกชนทำให้นิติบุคคลมหาชนมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากนิติบุคคลเอกชนดังนี้

1) การก่อตั้ง นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเป็นผลมาจากการแทรกแซงของรัฐ การแทรกแซงมีวิธีการหลายรูปแบบโดยอาจเป็นไปในรูปแบบของการออกกฎหมายจัดตั้ง โดยเฉพาะในรูปของพระราชบัญญัติที่ต้องผ่านความเห็นชอบจากองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติโดยพิจารณาประกอบกับหลักการรวมอำนาจและหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง ซึ่งแตกต่างจากการก่อตั้งนิติบุคคลเอกชน เพราะการก่อตั้งนิติบุคคลเอกชนเกิดจากการริเริ่มของปัจเจกชนโดยรัฐมิได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการก่อตั้งแต่อย่างใด นิติบุคคลเอกชนจึงเกิดจากเจตนาของเอกชนในการเข้ามารวมตัวกันโดยแท้ โดยที่รัฐเพียงแต่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการก่อตั้งเท่านั้น

2) การเข้าเป็นสมาชิก การเข้าร่วมเพื่อเป็นสมาชิกของนิติบุคคลมหาชนนั้นเป็นไปตามพฤติการณ์ของแต่ละคน หมายความว่า บุคคลใดเข้าไปร่วมอยู่ในกลุ่มชนใดซึ่งเป็นนิติบุคคลมหาชน เช่น เทศบาล บุคคลนั้นก็จะกลายเป็นสมาชิกของนิติบุคคลมหาชนนั้นในทันที ซึ่งต่างจากการเข้าเป็นสมาชิกของนิติบุคคลเอกชนที่ต้องเกิดจากความสมัครใจเข้าร่วมของบุคคลนั้นเท่านั้น

3) การดำเนินงาน ของนิติบุคคลมหาชนเป็นการดำเนินงานเพื่อสาธารณะประโยชน์ตามความประสงค์ของรัฐ รัฐจึงสามารถใช้เอกสิทธิ์แห่งอำนาจอำนาจบังคับเอาจากเอกชนได้ โดยปราศจากความยินยอมของเอกชน ซึ่งเอกสิทธิ์แห่งอำนาจอำนาจมหาชนนี้จะมีแต่เฉพาะนิติบุคคลมหาชนเท่านั้นโดยปรากฏอยู่ในลักษณะของนิติกรรมทางปกครอง

4) ความสัมพันธ์กับนิติบุคคลอื่น ในความสัมพันธ์ระหว่างนิติบุคคลมหาชนหนึ่งกับนิติบุคคลมหาชนอื่นนั้นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนจะมีฐานะไม่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ นิติบุคคลมหาชนหนึ่งอาจมีฐานะเหนือกว่านิติบุคคลมหาชนหนึ่งได้และนิติบุคคลมหาชนที่มีอำนาจเหนือสามารถที่จะกำกับดูแลนิติบุคคลที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของตนได้ ซึ่งมีลักษณะเป็นการควบคุมที่ไม่เคร่งครัดและการจะมีอำนาจกำกับดูแลจะต้องเป็นกรณีที่มิขัดกับบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลไว้อย่างชัดเจน ซึ่งจะแตกต่างจากนิติบุคคลเอกชนที่นิติบุคคลทุกนิติบุคคลมีฐานะทางกฎหมายเท่าเทียมกันทุกประการ

5) วัตถุประสงค์ ของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ในขณะที่นิติบุคคลเอกชนตามกฎหมายเอกชนมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ต่อส่วนตัวของนิติบุคคลนั้นเท่านั้น

3.3.3 ความสัมพันธ์ระหว่างนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน

บรรดานิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนย่อมประกอบกันเป็นหน่วยการปกครองร่วมกันนั้นคือไม่อาจแยกนิติบุคคลหนึ่งออกจากนิติบุคคลหนึ่งโดยไม่ถือว่ามีความสัมพันธ์กันเพราะทั้งหมดก็คือหน่วยการปกครองของประเทศดังที่เราเรียกว่าฝ่ายปกครอง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า หน่วยงานราชการซึ่งหมายถึงความถึงราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น

หากพิจารณาในแง่ความร่วมมือ สามารถพบว่านิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนมากกว่าหนึ่งองค์กรอาจมีผู้แทนคนเดียวกันได้ ตัวอย่างเช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดของไทยที่ประการแรกถือว่าเป็นข้าราชการในสังกัดของกระทรวงมหาดไทย ในขณะเดียวกันก็เป็นผู้แทนของจังหวัดที่เป็นราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นนิติบุคคล และยังเป็นผู้แทนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เป็นนิติบุคคลราชการส่วนท้องถิ่นอีกด้วย นอกจากนี้นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนอาจร่วมมือกันจัดทำกิจกรรมบางอย่างหรือจัดตั้งนิติบุคคลเพื่อทำกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้ เช่น เทศบาลของไทยที่อาจทำกิจการนอกเขตร่วมกับเทศบาลหรือสุขาภิบาล หรือร่วมกับบุคคลอื่นซึ่งอาจเป็นเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือบุคคลอื่นใดตั้งบริษัทจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด ก็ได้

ในแง่การควบคุม การควบคุมภายในนิติบุคคลมหาชนหนึ่งกับการที่นิติบุคคลมหาชนหนึ่งควบคุมนิติบุคคลมหาชนอีกหน่วยหนึ่งนั้นแตกต่างกัน

ภายในนิติบุคคลเช่นรัฐ การควบคุมภายในเป็นเรื่องของการบังคับบัญชา เช่นรัฐมนตรีมีอำนาจในการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ภายในกระทรวงไปจนถึงเจ้าหน้าที่ของกระทรวงที่ถูกส่งไปประจำอยู่ในส่วนภูมิภาค ในลักษณะของการบังคับบัญชาที่ผู้บังคับบัญชาที่เหนือชั้นขึ้นไปสามารถกลับ แก่ยกเลิก เพิกถอนการกระทำหรือคำสั่งของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ตลอดจนมีอำนาจที่จะลงโทษทางวินัย

ส่วนการที่นิติบุคคลหนึ่งควบคุมนิติบุคคลอีกหน่วยหนึ่งนั้นเราเรียกว่า การควบคุมกำกับ ซึ่งไม่เคร่งครัดและเป็นแนวตรง เช่น การควบคุมบังคับบัญชา การควบคุมกำกับนี้เป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจกล่าวคือ การกระจายอำนาจหมายถึงความเป็นอิสระแต่ความเป็นอิสระนี้มีใช่เป็นอิสระจนเป็นรัฐใหม่ แต่เป็นความอิสระภายใต้การควบคุมกำกับ ซึ่งมีความมุ่งหมายเพื่อกำกับดูแลการดำเนินงานของนิติบุคคลมหาชนประเภทกระจายอำนาจให้เป็นไปตามกรอบแห่งกฎหมายและนโยบายจากราชการส่วนกลาง

3.4 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับสถานะของสหภาพข้าราชการกับความเป็นนิติบุคคล มหาชน

จากการศึกษาร่างพระราชบัญญัติการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ... นั้น พบว่า มิได้มีการกำหนดสถานะของสหภาพข้าราชการให้เป็นนิติบุคคล จึงทำให้สหภาพข้าราชการที่จัดตั้งขึ้น นั้นไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งต่างจากสหภาพแรงงาน และสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจได้ถูกกำหนดไว้ให้เป็นนิติบุคคล โดยพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ และพระราชบัญญัติรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เหตุผลที่กำหนดไว้ให้เป็นนิติบุคคลนั้น ก็เพื่อที่จะให้นิติบุคคลดังกล่าวสามารถจะถือสิทธิในทรัพย์สิน และสิทธิอื่น ๆ ได้ ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกในการดำเนินกิจกรรมของนิติบุคคลนั้น ๆ

ดังที่ได้กล่าวไปในหัวข้อก่อนหน้านี้ว่า ในประเทศไทยมีการแบ่งนิติบุคคลโดยเบื้องต้น ออกเป็น 2 ประเภทคือ นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน และนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน ซึ่งนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนของไทยนั้นจะเกิดขึ้นได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายเท่านั้น ดังจะเห็นได้ จากความตามมาตรา 65 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่บัญญัติว่า “นิติบุคคลจะมีขึ้นได้ก็แต่ ด้วยอำนาจแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น” ดังนั้นหากไม่มีกฎหมายรับรองให้ คณะบุคคล องค์กร หรือสถาบันใดมีฐานะเป็นนิติบุคคล คณะบุคคล องค์กร หรือสถาบันนั้นย่อมไม่อาจมีสภาพเป็นนิติบุคคลขึ้นมาได้และไม่อาจมีสิทธิหรือหน้าที่ใด ๆ ได้ นิติบุคคลที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ฉบับปัจจุบันรับรองไว้มีอยู่ด้วยกัน 5 ประเภท คือ สมาคม มูลนิธิ ห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัดและบริษัทจำกัด นิติบุคคลเหล่านี้จะถูกจัดตั้งขึ้นโดยเอกชนแสดงเจตนาจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นโดยทำเป็นสัญญาจัดตั้ง หรือทำเป็นนิติกรรมฝ่ายเดียวแสดงเจตนาจัดตั้งกองทรัพย์สินขึ้นเป็นมูลนิธิแล้วไปยื่นคำขอจดทะเบียนต่อเจ้าพนักงาน เมื่อเจ้าพนักงานรับจดทะเบียนแล้วนิติบุคคลที่ขอจัดตั้งก็จะมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย

สำหรับนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเมื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 65 ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นนิติบุคคลที่มีขึ้นได้ด้วยอำนาจแห่งกฎหมายอื่น ซึ่งกรณีนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นด้วยอำนาจแห่งกฎหมายอื่นนั้น ไม่จำเป็นต้องมีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชนเสมอไป อาจจะมีสถานะเป็นนิติบุคคลเอกชนก็ได้ ดังนั้น การพิจารณาความเป็นนิติบุคคลมหาชนจึงไม่สามารถพิจารณาแต่เฉพาะ มาตรา 65 ดังกล่าวได้ แต่ต้องพิจารณาลักษณะอื่นประกอบด้วย เช่น มีการใช้อำนาจมหาชนหรือไม่ หรือมีวัตถุประสงค์เพื่อการบริการสาธารณะหรือไม่ เป็นต้น

ในกรณีของสหภาพแรงงานเอกชน และสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจนั้น เป็นนิติบุคคลที่เกิดขึ้นโดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายอื่น ซึ่งในการพิจารณาถึงคุณสมบัติอื่น ๆ ว่าจะมีความเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนหรือไม่นั้น อาจพิจารณาตามลักษณะที่สำคัญ ๆ ได้แก่ การก่อตั้ง การดำเนินงาน เพื่อประโยชน์สาธารณะ ความสัมพันธ์กับนิติบุคคลอื่น การเข้าเป็นสมาชิกของนิติบุคคล และวัตถุประสงค์ของนิติบุคคล

ในประเด็นเดียวกัน เป็นที่ชัดเจนแล้วว่า สหภาพข้าราชการนั้นไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล แต่ในการวิเคราะห์ถึงปัญหา ตลอดจนเพื่อประโยชน์ในการเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหา ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรนำสหภาพข้าราชการมาวิเคราะห์ตามหลักเกณฑ์ของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนไปพร้อมกัน ดังนี้

1) การก่อตั้งนิติบุคคลที่จะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนนั้น เกิดขึ้นโดยมีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้เป็นนิติบุคคล ซึ่งในกรณีของสหภาพแรงงานและสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจนี้ มีกฎหมายอื่นให้อำนาจจัดตั้งเป็นนิติบุคคล ส่วนสหภาพข้าราชการนั้น แม้ในปัจจุบันจะไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ส่วนหนึ่งอาจจะเนื่องมาจากลำดับศักดิ์ของกฎหมายปัจจุบัน คือ พระราชกฤษฎีกา ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยลำดับศักดิ์ของกฎหมายแล้ว พระราชกฤษฎีกาซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองจะออกมาขัดหรือแย้งกับกฎหมายในลำดับที่สูงกว่ามิได้ แต่ในอนาคตหากมีการตรากฎหมายฉบับใหม่ขึ้นที่เกี่ยวกับสหภาพข้าราชการในระดับพระราชบัญญัติ และมีการกำหนดให้สหภาพข้าราชการเป็นนิติบุคคลก็ย่อมเป็นไปได้

2) การดำเนินงานของนิติบุคคลเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งประโยชน์สาธารณะในที่นี้ คือ การให้บริการสาธารณะเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนโดยทั่วไป หากพิจารณาตามหลักเกณฑ์ข้อนี้ สหภาพแรงงานเอกชน สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ และสหภาพข้าราชการ ได้เขียนไว้ชัดเจนว่า สหภาพนั้นดำเนินงานไปเพื่อประโยชน์แก่สมาชิกของสหภาพ ซึ่งเป็นประโยชน์ของสมาชิกเฉพาะกลุ่ม ซึ่งก็คือ กลุ่มแรงงานในบริษัทเอกชน กลุ่มแรงงานในรัฐวิสาหกิจใดรัฐวิสาหกิจหนึ่ง และกลุ่มข้าราชการตามประเภทที่กำหนด ซึ่งจะเห็นได้ว่า การดำเนินงานของสหภาพมิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ

3) ความสัมพันธ์กับนิติบุคคลอื่น นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนจะมีฐานะที่ไม่เท่าเทียมกับนิติบุคคลอื่น ๆ เช่น มีอำนาจควบคุมดูแลนิติบุคคลอื่น ๆ ที่อยู่ภายใต้การดูแลของตน ซึ่งในประเด็นนี้ สหภาพแรงงานเอกชน สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ และสหภาพข้าราชการ ก็มีได้มีอำนาจเหนือนิติบุคคลอื่น ๆ หรือในกรณีของสหภาพข้าราชการที่มีการแยกประเภทนั้น ก็มีได้มีข้อกำหนดใดที่ให้อำนาจว่าสหภาพข้าราชการประเภทหนึ่ง มีอำนาจควบคุมสหภาพข้าราชการอีกประเภทหนึ่ง

4) การเข้าเป็นสมาชิกของนิติบุคคลแห่งกฎหมายมหาชน ซึ่งลักษณะการเข้าเป็นสมาชิกของนิติบุคคลมหาชนนั้น จะเป็นไปตามผลของกฎหมาย ซึ่งจะต่างจากนิติบุคคลเอกชนที่การเข้าร่วมเป็นสมาชิกนั้น จะได้เป็นไปด้วยใจสมัคร ซึ่งทั้งสหภาพแรงงานเอกชน สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ และสหภาพข้าราชการ กำหนดให้พนักงาน หรือข้าราชการจะต้องสมัครเพื่อเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานนั้น ๆ

5) วัตถุประสงค์ของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน การจัดตั้งนิติบุคคลมหาชนนั้นก็เพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น วัตถุประสงค์ของนิติบุคคลมหาชนก็ต้องเพื่อประโยชน์สาธารณะเสมอไป ซึ่งสหภาพแรงงานเอกชน สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ และสหภาพข้าราชการนั้นไม่มีวัตถุประสงค์การดำเนินงานเพื่อประโยชน์สาธารณะเลย โดยหลักแล้ววัตถุประสงค์ของสหภาพแรงงานทั้ง 3 สหภาพนั้นก็เพื่อประโยชน์ของสมาชิกสหภาพ เช่น การคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงาน หรือข้าราชการ หรือ การยื่นข้อเรียกร้องเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

จากการพิจารณาหลักเกณฑ์ของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนข้างต้นนั้น สหภาพแรงงานเอกชน และสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ แม้จะจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายอื่น แต่ก็ไม่มีลักษณะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน และในส่วนของสหภาพข้าราชการ แม้จะมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของข้าราชการ ดำเนินการโดยข้าราชการ แต่ก็หาได้มีลักษณะเป็นนิติบุคคลมหาชนไม่ แม้จะยังไม่มีกฎหมายอื่นใด กำหนดสถานะให้เป็นนิติบุคคลก็ตาม

บทที่ 4

สหภาพข้าราชการกับสถานะความเป็นสหภาพแรงงาน

ในบทที่ 4 นี้ จะศึกษาถึงลักษณะความเป็น “สหภาพ” ของสหภาพข้าราชการ โดยทำการศึกษาทฤษฎีแรงงานสัมพันธ์ สหภาพแรงงาน และทำการเปรียบเทียบกับสหภาพแรงงานเอกชนตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 เพื่อศึกษาว่าสหภาพข้าราชการตามร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ... มีลักษณะความเป็นสหภาพหรือไม่เพียงใด

4.1 การแรงงานสัมพันธ์

4.1.1 ความหมายของการแรงงานสัมพันธ์

ศาสตราจารย์เกษมสันต์ วิลาวรรณ ได้อธิบายความหมายของ “การแรงงานสัมพันธ์”⁷⁴ ไว้ว่า การแรงงานสัมพันธ์เป็นความเกี่ยวข้อง และการปฏิบัติต่อกันทั้งทางบวก และทางลบ ระหว่างบุคคลสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่ง คือ นายจ้าง และอีกฝ่ายหนึ่ง คือ ลูกจ้าง

คำว่า การแรงงานสัมพันธ์ หรือ Labour Relations ยังมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า อุตสาหกรรมสัมพันธ์ (Industrial Relations) การพนักงานสัมพันธ์ (Employee Relations) และแรงงานและการจัดการสัมพันธ์ (Labour-Management Relations)

หากพิจารณาความหมายอย่างกว้างของการแรงงานสัมพันธ์แล้ว ยังหมายรวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรฝ่ายนายจ้างกับองค์กรของฝ่ายลูกจ้าง และยังมีความเชื่อมโยงความสัมพันธ์ไปยังฝ่ายที่สาม ซึ่งก็คือ รัฐ โดยรัฐมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการส่งเสริม สนับสนุน แรงงานสัมพันธ์ ตลอดจนคุ้มครอง และควบคุมการใช้สิทธิต่าง ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมาย

⁷⁴ เกษมสันต์ วิลาวรรณ, **หลักการ กฎหมาย และการบริหารแรงงานสัมพันธ์**, พิมพ์ครั้งที่ 14 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2556), หน้า 9-10.

ทั้งนี้การแรงงานสัมพันธ์นั้น หากพิจารณาอย่างลึกซึ้งแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นเรื่องที่จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการอย่างเหมาะสม มิฉะนั้นอาจจะเสียหายในระดับประเทศได้⁷⁵ เนื่องจากในภาคอุตสาหกรรมนั้น เรื่องแรงงานสัมพันธ์ถือเป็นเสาหลักในการประสานผลประโยชน์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างให้สามารถดำเนินไปด้วยกันได้

ในการอธิบายคำว่าแรงงานสัมพันธ์ ดนัย เทียนพุฒ⁷⁶ ยังได้อธิบายในงานด้านพนักงานสัมพันธ์ว่าเป็นงานด้านกิจกรรมสัมพันธ์ เรื่องระบบการสื่อสารภายใน งานสหภาพแรงงาน การส่งเสริมกิจกรรมที่เป็นการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างพนักงาน งานด้านระเบียบวินัย การร้องทุกข์ อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายแรงงาน

4.1.2 ทฤษฎีว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์

ทฤษฎีทางด้านแรงงานสัมพันธ์นั้น จะอ้างถึงทฤษฎีด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์⁷⁷ ซึ่งได้มีนักคิด นักวิชาการในแขนงต่าง ๆ ได้ให้คำอธิบายทฤษฎีลักษณะต่าง ๆ ไว้ดังนี้

ทฤษฎีแรงงานสัมพันธ์ที่หยิบยกนามากล่าวถึง คือ ทฤษฎีของเฟรดเดอริก เทเยเลอร์ ซึ่งในยุคดังกล่าวได้มีการเริ่มผนวกเอาแนวคิดทางวิทยาศาสตร์เข้ามาใช้ในการบริหารงานทรัพยากรบุคคล โดยมีการใช้ระบบค่าจ้างเป็นรายชิ้นเพื่อเป็นการเพิ่มผลผลิต ซึ่งเมื่อประสิทธิภาพการผลิตสูงขึ้น ก็จะมีความพยายามทำให้อัตราค่าจ้างต่ำลง และทำให้ฝ่ายลูกจ้างเกิดทัศนคติในการทำงานที่เหมาะสม หลักการของเทเยเลอร์มองว่าการเพิ่มผลผลิต คือ ปัญหา เมื่อผลผลิตมากขึ้นการหลีกเลี่ยงงานก็จะหมดไป จึงได้มีการกำหนดมาตรฐานในการทำงานของทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างขึ้น โดยอาศัยแนวคิดทางวิทยาศาสตร์ ประกอบด้วย 1) สร้างมาตรฐานของเงื่อนไขการทำงาน 2) ขั้นตอนตารางเวลาของการทำงาน 3) ค่าชี้แนะเกี่ยวกับการทำงาน

ทฤษฎีของเทเยเลอร์นั้น เป็นที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่ามีความเป็นวิทยาศาสตร์มากเกินไป ซึ่งมีลักษณะของการควบคุม และบีบบังคับพนักงานค่อนข้างมาก อย่างไรก็ตามกระบวนการจัดการดังกล่าวก็ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง

⁷⁵ วิชัย โสสุวรรณจินดา, “แนวคิดแรงงานสัมพันธ์ที่ดีกับการส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์,” **วารสารเกษมบัณฑิต** 12, 1 (มกราคม-มิถุนายน 2554): 100-110.

⁷⁶ ดนัย เทียนพุฒ, **การบริหารทรัพยากรบุคคล สู่ศตวรรษที่ 21** (กรุงเทพมหานคร: ดีเอ็นทีคอนซัลแตนท์ จำกัด, 2545), หน้า 44.

⁷⁷ เกษมสันต์ วิลาวรรณ, **หลักการ กฎหมาย และการบริหารแรงงานสัมพันธ์, เรื่องเดิม**, หน้า 14.

ทฤษฎีแรงงานสัมพันธ์อีกทฤษฎีหนึ่ง ซึ่งได้เน้นในเรื่องของการจัดการแบบมนุษยสัมพันธ์ หรือเน้นพฤติกรรมศาสตร์ ซึ่งทฤษฎีนี้ เป็นทฤษฎีของเอลตัน เมโย

เอลตัน เมโย พบว่าในองค์กรนั้น ไม่ได้ใส่ใจในคุณค่าของความสัมพันธ์ในรูปแบบของการร่วมมือระหว่างบุคคลเท่าใด แต่องค์กรจะเน้นในการด้านของผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งลักษณะหลังนี้จะไม่สามารถทำให้เกิดการทำงานอย่างเป็นหมู่คณะเท่าใดนัก

งานวิจัยในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1924 – 1932⁷⁸ ซึ่งเป็นการวิจัยเกี่ยวกับทัศนคติ และปฏิกิริยาทางจิตวิทยาของคนงานในการทำงานตามสถานการณ์ที่แตกต่างกัน โดยชี้ให้เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมภายในโรงงานไม่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อกระบวนการผลิตโดยตรง และได้ค้นพบเพิ่มเติมว่า มนุษยสัมพันธ์มีผลกระทบต่อการทำงาน ซึ่งลักษณะของมนุษย์นั้นมีความต้องการที่จะเป็นที่ยอมรับในสังคม แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า ผู้บังคับบัญชาจะต้องคอยเอาใจผู้ใต้บังคับบัญชาเสมอไป

ทฤษฎีต่อมา คือ ทฤษฎี X และทฤษฎี Y ของแมคเกรเกอร์⁷⁹ โดยแมคเกรเกอร์ได้ชี้ให้เห็นถึงรูปแบบของการบริหาร 2 แบบ คือ ทฤษฎี X ซึ่งมีลักษณะเป็นเผด็จการ และทฤษฎี Y หรือการมีส่วนร่วม แต่ละแบบเกี่ยวข้องกับสมมติฐานที่มีต่อลักษณะของมนุษย์ดังนี้

ทฤษฎีแรก ซึ่งเป็นทฤษฎี X เชื่อว่ามนุษย์โดยทั่วไปไม่ชอบการทำงาน และพยายามหลีกเลี่ยงงานถ้าสามารถทำได้ เนื่องจากการไม่ชอบทำงานของมนุษย์ มนุษย์จึงถูกควบคุม บังคับ หรือข่มขู่ให้ทำงาน ชอบให้สั่งการและใช้วิธีการลงโทษ เพื่อให้ใช้ความพยายามได้เพียงพอ และบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร และในทฤษฎี X นี้ ยังชี้ให้เห็นว่ามนุษย์โดยทั่วไปพอใจกับการชี้แนะสั่งการหรือการถูกบังคับ ต้องการหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบ มีความทะเยอทะยานน้อย และต้องการความมั่นคงมากที่สุด ผู้บริหารตามทฤษฎี X จึงต้องสร้างแรงจูงใจโดยการข่มขู่ และลงโทษ เพื่อให้ลูกน้องใช้ความพยายามให้บรรลุความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์กร

ทฤษฎีที่สองทฤษฎี Y มีความเชื่อว่า การทำงานเป็นการตอบสนองความพอใจ การข่มขู่ด้วยวิธีการลงโทษไม่ได้เป็นวิธีการที่ดีที่สุดในการจูงใจให้คนทำงาน บุคคลที่ผูกพันกับการบรรลุถึงความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์กร จะมีแรงจูงใจด้วยตนเองและควบคุมตนเอง และความผูกพันของบุคคลที่มีต่อเป้าหมายขึ้นอยู่กับรางวัล และผลตอบแทนที่พวกเขาคาดหวังว่าจะได้รับเมื่อ

⁷⁸ Elton Mayo and Fritz J. Roethlisberger, **Western Electric's Hawthorn Plant**, Harvard Business School, Retrieved March 15, 2016 from <http://www.library.hbs.edu/hc/hawthorne/intro.html>

⁷⁹ Douglas McGregor, **The Human Side of Enterprise** (New York: McGraw-Hill, 2006), p. 166.

เป้าหมายบรรลุถึงความสำเร็จ นอกจากนี้ภายใต้สภาพแวดล้อมที่เหมาะสมในการทำงาน เป็นการจูงใจให้บุคคลยอมรับและแสวงหาความรับผิดชอบ มีความคิดสร้างสรรค์ในการทำงาน

ทฤษฎี Y เน้นถึงการพัฒนาตนเองของมนุษย์ ซึ่งให้เห็นว่ามนุษย์นั้นรู้จักตัวเองได้ถูกต้อง รู้จักความสามารถของตนเอง ผู้บริหารควรสร้างแรงจูงใจโดยการสร้างสรรค์สถานการณ์ที่จะทำให้สมาชิกมีความรู้สึกรับผิดชอบ และมีส่วนร่วมในการทำงาน ในการบริหารนั้น มีการนำทฤษฎีเชิงจิตวิทยามาใช้จำนวนมาก เพราะการบริหารเป็นการทำงานกับ “คน” และทฤษฎีจิตวิทยาก็พูดถึงเรื่อง “คน” การศึกษาทฤษฎีจิตวิทยาที่เกี่ยวกับการควบคุมกำกับพฤติกรรมของมนุษย์ การสร้างแรงจูงใจในการทำงาน และภาวะผู้นำ จึงเป็นประโยชน์อย่างมากต่อผู้บริหาร แมคเกรเกอร์ได้ค้นพบแนวคิด “พฤติกรรมองค์การ” และสรุปว่า กิจกรรมการบริหารจัดการล้วนมีสาเหตุรากฐานมาจากทฤษฎีพฤติกรรมมนุษย์ (Human Behaviors) ซึ่งเป็นไปตามกรอบทฤษฎี X และทฤษฎี Y

โดยแมคเกรเกอร์ สรุปไว้ว่า ทฤษฎี X คือคนประเภทเกียจคร้าน ในการบริหารจึงควรใช้มาตรการบังคับ มีระเบียบกฎเกณฑ์คอยกำกับ มีการควบคุมการทำงานอย่างใกล้ชิด และมีการลงโทษเป็นหลัก ส่วนทฤษฎี Y คือคนประเภทขยัน ซึ่งควรมีการกำหนดหน้าที่การงานให้เหมาะสมและท้าทายความสามารถ สร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงานเชิงบวก และควรเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการบริหารงาน

จากทฤษฎีของแมคเกรเกอร์ชี้ให้เห็นว่า คนทำงานมีอยู่ 2 รูปแบบตามทฤษฎี ดังนั้นควรหาวิธีการไว้สำหรับการบริหารกับพนักงานทั้งสองแบบ และผู้บริหารควรจะเปลี่ยนแนวคิด และพัฒนาพนักงานทฤษฎี X ไปสู่ทฤษฎี Y และหาวิธีแนวทางในการบริหารจัดการให้เหมาะกับสภาพขององค์กรต่อไป

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการท่านอื่นที่ได้เสนอทฤษฎี ซึ่งเป็นการมองโครงสร้างและประสิทธิภาพขององค์กร ซึ่งก็คือทฤษฎีเชิงระบบของโลเคิร์ท⁸⁰ โดยโลเคิร์ทได้ศึกษาถึงความสำคัญระหว่างการจัดโครงสร้างองค์การและประสิทธิภาพขององค์การ และได้พัฒนารูปแบบการจัดโครงสร้างไว้ 4 ประเภท ได้แก่

ประเภทแรก เป็นองค์การแบบดั้งเดิมที่เน้นหนักความสำคัญไปที่อำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการและสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น

ประเภทที่สอง เป็นการจัดองค์การที่มีลักษณะอยู่ค่อนไปทางที่เน้นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารมากกว่าเน้นการสร้างความร่วมมือระหว่างพนักงานกับฝ่ายบริหาร

⁸⁰ เกษมสันต์ วิลาวรรณ, หลักการ กฎหมาย และการบริหารแรงงานสัมพันธ์, เรื่องเดิม, หน้า 17.

ประเภทที่สาม เป็นการจัดองค์การที่คล้ายกับประเภทที่สอง แต่ลักษณะองค์การจะอยู่ก่อนไปทางเน้นความร่วมมือระหว่างพนักงานกับฝ่ายบริหาร

ประเภทที่สี่ เป็นการจัดองค์การที่มีการกระตุ้นให้สมาชิกในองค์การติดต่อสื่อสารอย่างอิสระกับบุคคลหลายระดับ เป็นการประสานการทำกิจกรรมต่าง ๆ การให้ข้อมูลข่าวสารเพื่อการตัดสินใจอย่างมีประสิทธิภาพ

ในประเภทที่สี่ นี้ ได้มีการสอดแทรกแนวคิดต่าง ๆ ไว้ ไม่ว่าจะเป็น การจูงใจโดยให้รางวัลตอบแทน การโน้มน้าวจิตใต้สำนึกเพื่อระลึกถึงความสำคัญของงานที่รับผิดชอบ การสร้างกลุ่มย่อยโดยเน้นให้มีความกลมเกลียวกัน และมีระบบการจัดการที่ตอบสนองความต้องการของมนุษย์

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการที่มีมุมมองในด้านของมนุษย์นิยมที่มีชื่อเสียงก็คือ อับบราฮัม มาสโลว์⁸¹ โดยทฤษฎีแนวคิดของมาสโลว์มีทัศนคติในการมองมนุษย์ด้านที่ตีงาม บรรณาความเจริญก้าวหน้า รู้จักคุณค่าในตนเอง รู้จักผิดชอบชั่วดี มีความรับผิดชอบในชีวิต ทุกสิ่งเกิดจากการเลือกของตนเอง

มาสโลว์ได้จัดลำดับความต้องการของมนุษย์จากขั้นต่ำถึงขั้นสูงรวม 5 ระดับ

ระดับที่หนึ่งได้แก่ ความต้องการทางร่างกาย ซึ่งเป็นความต้องการขั้นต่ำเพื่อการอยู่รอดของบุคคล ระดับที่สอง ความต้องการด้านความปลอดภัย ได้แก่ ความต้องการเรื่องความมั่นคง ความปลอดภัย เสรีภาพที่ปลอดจากการคุกคามใด ๆ เป็นต้น ระดับที่สาม ความต้องการเป็นสมาชิกของสังคมซึ่งประกอบด้วย ความต้องการมีปฏิสัมพันธ์ทางสังคม ต้องการความรัก ความผูกพัน ความเป็นเพื่อนและมิตรภาพ ระดับที่สี่ ความต้องการที่จะได้รับการยกย่องนับถือ เป็นความต้องการเกี่ยวกับการนับถือตนเองและการได้รับการยกย่องนับถือจากผู้อื่น เป็นความต้องการความสำเร็จ ความมีเกียรติและศักดิ์ศรี ความยอมรับในความมีชื่อเสียง และระดับที่ห้า ความต้องการสำเร็จที่ได้ทำดังใจปรารถนาหรือความสมหวังของชีวิต เป็นความต้องการขั้นสูงสุดของมนุษย์ที่เกิดขึ้นหลังจากความต้องการขั้นอื่น ๆ ที่กล่าวมาแล้วได้รับการตอบสนองอย่างครบถ้วน เป็นความต้องการที่มีคุณค่าสูงสุดของความเป็นมนุษย์ที่มีความสมบูรณ์แห่งตนได้ทำและได้สำเร็จในทุกอย่างที่ตนใฝ่ฝันและปรารถนาได้ใช้ความสามารถและพัฒนาศักยภาพของตนได้ถึงขีดสูงสุด

มาสโลว์เชื่อว่า มนุษย์จะต้องได้รับการตอบสนองขั้นพื้นฐาน คือ ความต้องการทางร่างกายก่อน จึงจะเกิดแรงจูงใจในระดับสูงขึ้นต่อไป คือ ด้านความมั่นคงปลอดภัย และความต้องการทางสังคมตามลำดับ

⁸¹ เรืองเดียวกัน, หน้า 18.

เมื่อไรก็ตามที่ความต้องการเหล่านี้ยังไม่ได้รับการตอบสนอง ก็จะเป็นพลังที่ส่งผลกระทบต่อความคิดและพฤติกรรมของบุคคลนั้น แต่ถ้าความต้องการระดับใดได้รับการตอบสนองแล้ว ความต้องการ ระดับนั้นจะไม่เป็นแรงจูงใจอีก โดยผู้นั้นจะแสวงหาความต้องการระดับที่สูงขึ้นต่อไป

ทฤษฎีของเฟรดเดอริก เฮิร์ซเบิร์ก

เฟรดเดอริก เฮิร์ซเบิร์ก ได้คิดค้นทฤษฎีแรงจูงใจในการทำงาน ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางในวงการบริหาร โดยมีชื่อเรียกแตกต่างกันออกไป คือ Motivation-Maintenance หรือ Dual Factor Theory หรือ The Motivation Hygiene Theory

ทฤษฎีแรงจูงใจในการทำงานนี้มีข้อสมมติฐานที่เชื่อว่า คนหรือผู้ปฏิบัติงานจะปฏิบัติงานได้ ผลงานดีและมีประสิทธิภาพได้นั้น ย่อมขึ้นกับความพอใจของผู้ปฏิบัติงาน เพราะความพึงพอใจในงาน จะช่วยเพิ่มความสนใจในงานและเพิ่มความกระตือรือร้นในการทำงานมากขึ้น ย่อมทำให้ผลผลิตสูงขึ้น ในทางตรงกันข้ามหากเกิดความไม่พอใจในงานแล้ว ย่อมก่อให้เกิดผลเสียทำให้คนไม่สนใจ ไม่กระตือรือร้น ผลผลิตก็ตกต่ำ หน้าที่ของผู้บริหารก็คือ จะต้องรู้วิธีที่จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความพึงพอใจ เพื่อจะให้งานบรรลุเป้าหมายและผลผลิตของงานสูงขึ้น เฮิร์ซเบิร์ก กล่าวว่า มีปัจจัยอยู่ 2 ประการ ที่เป็นแรงจูงใจทำให้คนอยากทำงาน คือ ปัจจัยจูงใจหรือปัจจัยกระตุ้น (Motivator Factors) และปัจจัยค้ำจุน หรือปัจจัยสุขอนามัย (Hygiene Factors)

ปัจจัยจูงใจหรือปัจจัยกระตุ้น (Motivator Factors) เป็นปัจจัยที่จะนำไปสู่ความพึงพอใจในการทำงาน มีอยู่ 5 ประการ คือ ความสำเร็จของงาน การยกย่องนับถือหรือการยอมรับ ลักษณะของงาน ความรับผิดชอบ และความก้าวหน้าในตำแหน่งงาน

ปัจจัยค้ำจุน หรือปัจจัยสุขอนามัย (Hygiene Factors) เป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมในการทำงานและเป็นปัจจัยที่จะสามารถป้องกันการเกิดความไม่พึงพอใจในการทำงาน ได้แก่ การบริหารงาน ค่าจ้างแรงงาน ความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา ความสัมพันธ์กับผู้ใต้บังคับบัญชา หมายถึง การติดต่อกับผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยความสัมพันธ์อันดีต่อกัน ความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน สถานภาพในการทำงาน วิธีการปกครองบังคับบัญชา ความมั่นคงในการทำงาน สถานะของอาชีพ

ตามทฤษฎีของเฮิร์ซเบิร์ก สรุปได้ว่า ปัจจัยจูงใจ หรือปัจจัยกระตุ้น อันได้แก่ตัวงานเอง หรือลักษณะของงาน มีความสำคัญยิ่งกว่าปัจจัยค้ำจุน หรือปัจจัยสุขอนามัย เพราะเป็นปัจจัยที่กระตุ้นให้เกิดความพึงพอใจในการทำงานอย่างแท้จริง

ปัจจัยค้ำจุนหรือปัจจัยสุขอนามัย เป็นความต้องการที่ไม่มีวันที่จะสิ้นสุด มีแต่จะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จะช่วยลดความไม่พอใจที่จะทำงานได้แต่ไม่สามารถสร้างความพึงพอใจที่แท้จริงและถาวรได้

อีกทั้งคนทำงานทุกระดับจะมีความพอใจในงานอย่างแท้จริงเมื่อเขาเห็นว่างานนั้นมี ความหมายและเป็นสิ่งที่ท้าทายสำหรับเขา ซึ่งในกระบวนการจูงใจที่ต้องการจะสร้างให้เกิดแรงจูงใจที่

ดังนั้น ต้องมีการจัด และกำหนดปัจจัยต่าง ๆ ทั้งสองกลุ่ม คือปัจจัยแรงจูงใจ หรือปัจจัยกระตุ้นและปัจจัยค้ำจุนหรือปัจจัยสุขอนามัย ทั้งสองอย่างพร้อมกัน

4.1.3 ความสำคัญของการแรงงานสัมพันธ์

อาจจะกล่าวได้ว่าหากสถานประกอบการใดที่นายจ้างและลูกจ้างต่างปฏิบัติต่อกันด้วยดีโดยการร่วมสร้างประโยชน์และนำมาแบ่งปันกันอย่างเหมาะสม ต่างเข้าใจและยอมรับในบทบาทของแต่ละฝ่าย ปรองดองและสามารถระงับข้อขัดแย้งให้ยุติลงได้ด้วยความร่วมมือร่วมใจร่วมกัน ก็จะทำให้ลูกจ้างมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความสุขในการทำงาน มีความตั้งใจในการสร้างผลผลิตให้เพิ่มขึ้นและให้บริการที่ดีแก่ผู้มาใช้บริการในสถานประกอบการของนายจ้าง และมีผลทำให้นายจ้างสามารถดำเนินกิจการได้อย่างราบรื่น โดยได้รับผลประโยชน์หรือผลกำไรตามวัตถุประสงค์ของสถานประกอบการนั้น เมื่อนายจ้างและลูกจ้างสามารถทำงานร่วมกันด้วยดีอย่างมีประสิทธิภาพแล้วก็จะเกิดความสุขในสังคมอุตสาหกรรมขึ้น ส่งผลโดยตรงต่อความเจริญทางเศรษฐกิจและความสงบเรียบร้อยของประเทศ

ในทางตรงกันข้าม หากสถานประกอบการใดที่นายจ้างและลูกจ้างต่างปฏิบัติต่อกันด้วยการเอาเปรียบเอารัดเอาเปรียบ มีทัศนคติและกระทำการในเชิงปฏิปักษ์ต่อกัน อาจก่อให้เกิดความไม่พอใจ เกิดความขัดแย้ง และอาจเปลี่ยนไปเป็นข้อพิพาทแรงงานที่รุนแรง ในที่สุดทำให้เกิดการชะงักงันในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การถ่วงงานหรือทำงานช้า ๆ (Slowdown, Go-Slow) การลาออกทั้งกลุ่ม โดยเฉพาะช่างหรือคนงานมีฝีมือ การลาจิกพร้อมกัน การลาป่วยพร้อมกัน การทำงานแบบเถรตรง (Work-to-Rule) การทิ้งงาน (Walkout) การนัดหยุดงาน (Strike) เกิดการทำงานให้อีกฝ่ายหนึ่งเสียหาย เช่น การกลั่นแกล้งทำให้ผลผลิตด้อยคุณภาพ หรือเสียหายทันทีที่ผู้บริโภคนำไปใช้ (Spoilage) การลอบทำลายเครื่องจักรเครื่องมือของนายจ้าง (Sabotage) การลอบวางเพลิงสถานประกอบการ การทำร้าย หรือลอบฆ่านายจ้างหรือบุคคลในฝ่ายจัดการ เป็นต้น ทำให้เกิดการโต้ตอบมุ่งร้ายต่อกัน จนทำให้ทุกฝ่ายได้รับความเดือดร้อน สังคมเกิดความสับสน ไร้ความสุขเศรษฐกิจของประเทศต้องตกต่ำลง

ดังนั้น การแรงงานสัมพันธ์จึงมีความสำคัญกับบุคคลที่เกี่ยวข้องและมีผลกระทบต่อนายจ้าง ลูกจ้าง ประชาชนทั่วไป และประเทศชาติโดยรวม ดังนี้

ความสำคัญต่อนายจ้าง

การแรงงานสัมพันธ์ที่ดี จะทำให้องค์กรสามารถดำเนินกิจการได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ ช่วยให้กิจการมีผลกำไร และมีความเจริญก้าวหน้า อีกทั้งนายจ้างไม่ต้องเสียเวลา เสียเงิน เสียความรู้สึก และเสียหน้า เนื่องจากเกิดความขัดแย้ง ข้อพิพาทแรงงาน ข้อร้องทุกข์ หรือคดีแรงงาน

นอกจากนี้นายจ้างสามารถรักษาระเบียวินัย ความสงบเรียบร้อยในสถานประกอบการ และอื่น ๆ ที่จำเป็นภายในการควบคุมดูแลสถานประกอบการ

ความสำคัญต่อลูกจ้าง การแรงงานสัมพันธ์ที่ดี ย่อมทำให้ลูกจ้างมีขวัญกำลังใจ และความพึงพอใจในการทำงาน เมื่อนายจ้างได้มีการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงค่าจ้าง และผลประโยชน์ตอบแทน สวัสดิการ สภาพการจ้างงาน และสภาพการทำงานอันเป็นประโยชน์แก่ลูกจ้าง ซึ่งจะช่วยให้คุณภาพชีวิตการทำงานของลูกจ้างดีขึ้น

การที่ให้ลูกจ้างมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นริเริ่ม และความสามารถในการทำงานเพื่อพัฒนาตนเองให้ก้าวหน้าในอาชีพการงานมากยิ่งขึ้น

ความสำคัญต่อประชาชนทั่วไป แรงงานสัมพันธ์ที่ดี ส่งผลให้การดำเนินธุรกิจของสถานประกอบการต่าง ๆ ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ประชาชนทั่วไปในฐานะผู้บริโภคได้รับสินค้าและบริการที่ดีจากสถานประกอบการต่าง ๆ

ความสำคัญต่อประเทศชาติ แรงงานสัมพันธ์ที่ดี ช่วยให้เกิดความสงบสุขในวงการอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมบรรยากาศการลงทุน และการขยายตัวของธุรกิจอุตสาหกรรม อันเป็นผลดีต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ

ทั้งนี้ยังช่วยลดปัญหาข้อขัดแย้ง ไม่มีข้อพิพาทแรงงาน ไม่มีการนัดหยุดงาน หรือการปิดงานที่ยืดเยื้อ ซึ่งอาจนำไปสู่เหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดความไม่สงบสุข

4.2 สหภาพแรงงาน

4.2.1 ความหมายของสหภาพแรงงาน

ศาสตราจารย์เกษมสันต์ วิลาวรรณ ได้อธิบายความหมายของ สหภาพแรงงาน⁸² หมายถึง องค์การที่ลูกจ้างสมัครใจร่วมกันจัดตั้ง และดำเนินการในรูปแบบประชาธิปไตย เพื่อให้เป็นตัวแทนของลูกจ้างในการเจรจาทอรองกับนายจ้าง เพื่อให้ลูกจ้างได้รับผลประโยชน์ในเรื่องเกี่ยวกับสภาพการจ้าง และเป็นศูนย์รวมความคิดเห็นของลูกจ้างที่จะแสดงต่อสถาบันทางสังคมอื่นๆ และต่อรัฐ

เด่นพงษ์ พลละคร⁸³ ได้ให้ความหมายของสหภาพแรงงานว่าเป็นองค์กรประชาธิปไตยที่ก่อตั้งด้วยความสมัครใจของบรรดาลูกจ้างเพื่อคุ้มครองตนเอง เพื่อปรับปรุงสภาพการทำงานของสมาชิก โดยวิธีการรวมเจรจาทอรองร่วมเพื่อปรับปรุงความเป็นอยู่และการดำรงชีวิตที่ดีขึ้นของคนงานและเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิโดยธรรมชาติของมนุษย์

⁸² เรื่องเดียวกัน, หน้า 145.

⁸³ เด่นพงษ์ พลละคร, สหภาพแรงงาน (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ไทยเชชม, 2515), หน้า 84.

สหภาพแรงงาน⁸⁴ คือ องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยคนงาน เป็นอิสระจากอำนาจของรัฐบาล นายจ้าง และมีการบริหารตามระบอบประชาธิปไตยที่สมาชิกทุกคนมีส่วนร่วมในการกำหนดและควบคุม นโยบายต่าง ๆ

4.2.2 ทฤษฎีว่าด้วยสหภาพแรงงาน

ในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง ตลอดจนสหภาพแรงงาน ได้มีนักคิด นักวิชาการทั้งทางด้านเศรษฐศาสตร์ และแรงงาน อธิบายไว้ดังนี้

แนวคิดของ Adam Smith⁸⁵ อธิบายว่า ความต้องการของนายจ้างและลูกจ้างนั้นเป็นไปในทิศทางตรงกันข้าม กล่าวคือ ในขณะที่นายจ้างต้องการควบคุมต้นทุนค่าจ้างแรงงาน ลูกจ้างนั้นก็ต้องการเรียกร้องค่าจ้างเพิ่มมากขึ้น Adam เห็นว่า การรวมกลุ่มลูกจ้างเป็นสมาคมในช่วงแรกนั้นมุ่งปกป้องคุ้มครองค่าจ้างปัจจุบันไว้ ยังไม่มีวัตถุประสงค์ที่จะเรียกร้องขอเพิ่มค่าจ้างหรือใช้มาตรการรุนแรง

แต่เนื่องจากการพัฒนารวมกลุ่มกันของฝ่ายนายจ้างเองอันเป็นผลให้เกิดการลดค่าจ้างเกิดขึ้น ก่อนการรวมตัวของลูกจ้างเป็นสหภาพแรงงานจึงเริ่มกดดันนายจ้างมากขึ้น สาเหตุหนึ่งมาจากสถานะทางเศรษฐกิจที่ด้อยกว่านายจ้าง และหากการเรียกร้องของลูกจ้างนำไปสู่ความรุนแรง เช่น ใช้มาตรการหยุดงาน ผลที่ตามมาก็คือ นายจ้างจะใช้มาตรการรุนแรงตอบโต้ ทำให้ลูกจ้างไม่ได้รับผลดีใด ๆ จากการเรียกร้องที่ใช้ความรุนแรง

โดยสรุปแล้วสหภาพแรงงานตามแนวคิดนี้เป็นการรวมกลุ่มของลูกจ้างเพื่อสร้างอำนาจในการต่อรองทางเศรษฐกิจ และปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ในระยะสั้นตามความต้องการของลูกจ้างเป็นสำคัญ แนวคิดนี้จึงให้คำอธิบายเกี่ยวกับที่มาของสหภาพแรงงานจากการรวมกลุ่มของลูกจ้างอันมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของกลุ่มตนเป็นหลัก

ทฤษฎีต่อมา คือ ทฤษฎีของ Sidney and Beatrice Webb⁸⁶ ซึ่งอธิบายทฤษฎีประชาธิปไตยทางอุตสาหกรรมว่า สหภาพแรงงานมีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยให้มีความยั่งยืน นอกจากสหภาพแรงงานจะมีหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ของสมาชิกผ่านระบบการเจรจาต่อรองแล้ว สหภาพแรงงานยังมีบทบาทหน้าที่ทางการเมืองและต้องมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วย กล่าวคือ ต้อง

⁸⁴ สหภาพแรงงานไทย, Thai Labor Database ฐานข้อมูลสหภาพแรงงานไทย, ค้นวันที่ 24 ธันวาคม 2557 จาก <http://www.thailabordatabase.org>

⁸⁵ จานงค์ สมประสงค์, เศรษฐศาสตร์แรงงานสัมพันธ์ (กรุงเทพมหานคร: คณะเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2531), หน้า 103.

⁸⁶ เรืองเดียวกัน, หน้า 108.

ดำเนินกิจกรรมทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจเป็นกิจกรรมพื้นฐาน ทั้งยังมีบทบาทในการเผยแพร่ระบอบประชาธิปไตยในระบบอุตสาหกรรม ป้องกันไม่ให้นายจ้างใช้อำนาจแต่ฝ่ายเดียว ลูกจ้างมีสิทธิอันชอบธรรมในการให้ตัวแทนเจรจาต่อรองกับนายจ้างเพื่อให้มีมาตรฐานการครองชีพและสภาพการทำงานที่ดีขึ้น ซึ่งการให้ลูกจ้างรวมกลุ่มมีอำนาจต่อรองและร่วมรับทราบหรือกับฝ่ายนายจ้างนั้น เป็นกระบวนการของระบอบประชาธิปไตยในสังคมอุตสาหกรรม

John Mitchell⁸⁷ อธิบายทฤษฎีว่าด้วยการประกอบกิจการหรือสหภาพแรงงานธุรกิจว่า สหภาพแรงงานต้องให้ความสำคัญต่อข้อตกลงสภาพการจ้างที่ได้มาจากการเจรจาต่อรองร่วมกับนายจ้าง อันเป็นหน้าที่สำคัญอันหนึ่งของการเป็นพลเมืองในสังคมอุตสาหกรรม ข้อตกลงสภาพการจ้างและระบบสหภาพแรงงานนั้นเป็นสิ่งสำคัญของลูกจ้าง เพราะสามารถให้ความคุ้มครองทางเศรษฐกิจของลูกจ้างได้ดีที่สุด สหภาพแรงงานจึงมีหน้าที่สำคัญในการเป็นตัวแทนลูกจ้างเพื่อเจรจาต่อรองและไม่เปิดโอกาสให้นายจ้างเจรจาต่อรองกับลูกจ้างเป็นรายตัว ไม่เช่นนั้นลูกจ้างจะต้องเสียเปรียบเพราะมีสถานะทางเศรษฐกิจที่ด้อยกว่านายจ้าง

จะเห็นว่าแนวคิดนี้มีความเห็นต่างจากทฤษฎีประชาธิปไตยทางอุตสาหกรรมเนื่องจากไม่เห็นว่าการรวมตัวกันโดยอุดมการณ์ในลักษณะชนชั้น หรือแม้แต่เพิ่มบทบาททางการเมืองในทางกลับกัน สหภาพแรงงานนั้นมีสถานะภาพเป็นตัวแทนลูกจ้าง ซึ่งควรใช้การเจรจาต่อรองร่วมเป็นเครื่องมือสำคัญในการเรียกร้องสิทธิประโยชน์และได้มาซึ่งข้อตกลงสภาพการจ้างเพื่อคุ้มครองสภาพการจ้างของลูกจ้างจากแนวคิดทั้งสองคือ ทฤษฎีประชาธิปไตยทางอุตสาหกรรมและทฤษฎีสหภาพแรงงานทางธุรกิจ จะเห็นว่าทฤษฎีทั้งสองคาดการณ์ทิศทางความเป็นไปของสหภาพแรงงานหรือไม่ก็เป็นการกำหนดบทบาทและหน้าที่ที่สหภาพแรงงานควรกระทำ แต่ยังไม่ได้อธิบายความแตกต่างและความหลากหลายของสหภาพแรงงานในแต่ละท้องถิ่นหรือแต่ละประเทศที่มีความแตกต่างกันแต่อย่างใด

Robert F. Hoxie นักวิชาการกลุ่มทฤษฎีจิตวิทยา⁸⁸ (Psychological Theory) อธิบายความแตกต่างหลากหลายของสหภาพแรงงานไว้ โดยแบ่งสหภาพแรงงานเป็นประเภทด้วยวัตถุประสงค์หลักเป็นเกณฑ์ เพราะสหภาพแต่ละประเภทตอบสนองความต้องการและความพึงพอใจของลูกจ้างแตกต่างกัน ได้แก่

1) สหภาพแรงงานที่สนใจการประกอบกิจการ (Business Unionism) มีเป้าหมายและการดำเนินงานเพื่อกลุ่มอาชีพหรือลูกจ้างเป็นหลัก ไม่มีลักษณะที่เป็นสำนัก ร่วมทางชนชั้น

⁸⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 112.

⁸⁸ อีระพล เต็มอุดม, ระดับความเป็นประชาสังคมของสหภาพแรงงานไทย (วิทยานิพนธ์พัฒนาแรงงานและสวัสดิการมหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), หน้า 13.

มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงค่าจ้าง กำหนดเวลาทำงาน ตลอดจนสภาพการจ้างอื่น ๆ ยึดหลักการเจรจาต่อรองร่วมเพื่อให้เกิดข้อตกลงสภาพการจ้าง และเป็นสหภาพที่ให้ความร่วมมือกับนายจ้างมากที่สุด

2) สหภาพแรงงานที่มุ่งยกฐานะและความเป็นอยู่ของสมาชิก (Uplift Unionism) มีลักษณะยึดถืออุดมคติและคุณค่าทางสังคม มีเป้าหมายในการปรับปรุงคุณภาพชีวิตในการทำงาน ความมั่นคงในการทำงาน และความพึงพอใจของลูกจ้างสหภาพแรงงานประเภทนี้ให้ความสนใจการเจรจาต่อรอง มีความรู้สึกสำนึกร่วมทางชนชั้นและมีกิจกรรมที่ให้ความช่วยเหลือสมาชิก เช่น การจัดตั้งสหกรณ์

3) สหภาพแรงงานที่นิยมการปฏิวัติ (Revolutionary Unionism) มีลักษณะการกำหนดนโยบายที่รุนแรงและมีสำนึกร่วมทางชนชั้นสูง นอกจากนี้ยังไม่พอใจสภาพสังคมเศรษฐกิจและต้องการผลักดันให้เกิดระบบการเมืองใหม่ที่ สหภาพประเภทนี้จึงมุ่งรวบรวมลูกจ้างเป็นสมาชิก ตลอดจนมีการดำเนินงานทางการเมืองอย่างชัดเจน

4) สหภาพแรงงานแบบอันธพาลหรือสหภาพแรงงานนิยมการทำลาย (Predatory Unionism) เป็นสหภาพแรงงานที่ดำเนินการโดยมีลักษณะการกระทำเยี่ยงบุคคลอันธพาล ผู้นำของสหภาพแรงงานประเภทนี้จะวางตัวเป็นนักข่มขู่สมาชิกมากกว่าทำหน้าที่เป็นตัวแทนของสมาชิก ด้วยลักษณะการเช่นนี้ผู้นำสหภาพแรงงานจึงมักเป็นผู้สมรู้ร่วมคิดเป็นพวกเดียวกันกับนายจ้าง แล้วร่วมกันกดขี่ขูดรีดสมาชิกคนงานของสหภาพแรงงาน ผลที่สมาชิกจะได้รับก็คือ เป็นเหยื่อของนายจ้างและเป็นเครื่องมือของผู้นำสหภาพแรงงานในที่สุด

5) สหภาพแรงงานที่ต้องพึ่งพาหรือสหภาพแรงงานนิยมการอยู่ใต้อาณัติ (Dependent Unionism) เป็นสหภาพแรงงานที่ดำเนินกิจกรรมได้ก็ต่อเมื่อได้รับการอนุมัติอนุญาตจากนายจ้างก่อน ยิ่งกว่านั้นการริเริ่มสิ่งใหม่ๆ การจัดสถานที่ประชุม การสะสมเงินทุนและแม้แต่เรื่องที่จะขอเจรจาต่อรองกันก็ต้องได้รับความเห็นดีเห็นชอบจากฝ่ายนายจ้างเสียก่อน จึงอาจกล่าวได้ว่า สหภาพแรงงานประเภทนี้ดำเนินกิจกรรมได้คับแคบที่สุดในบรรดาสหภาพแรงงานที่ได้กล่าวมา

4.2.3 วัตถุประสงค์และหน้าที่ของสหภาพแรงงาน

ในการจัดตั้งสหภาพแรงงานขึ้นมา สหภาพแรงงานอาจมีเพื่อวัตถุประสงค์⁸⁹ ต่าง ๆ ดังนี้

⁸⁹ เกษมสันต์ วิลาวรรณ, *หลักการ กฎหมายและการบริหารแรงงานสัมพันธ์, เรื่องเดิม*, หน้า 165.

1) คຸ້ມครอง แสงหาผลประโยชน์ของลูกจ้างทุกคนที่เป็นสมาชิกในเรื่องเงินเดือน ค่าจ้าง สวัสดิการ ความสะดวกสบายและความปลอดภัยในการทำงาน รวมไปถึงหลักประกันความมั่นคงตลอดทั้งชีวิตและอนาคตของครอบครัว

2) มีสิทธิและส่วนร่วมในการบริหารกิจการร่วมกับนายจ้างในการปรับปรุงวิธีทำงานให้ดีขึ้น เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของแรงงาน รวมไปถึงคุณภาพชีวิตที่ดีในด้านที่อยู่อาศัยในสังคมอย่างมีเกียรติมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับสหภาพแรงงาน โดยยึดหลักของความเป็นอิสระ และความเสมอภาคอย่างแท้จริง

หน้าที่ของสหภาพแรงงาน

ประการแรก สหภาพแรงงานเป็นศูนย์รวมพลังความสามัคคีของแรงงาน โดยพยายามประสานให้คนงานทุกคนเข้าร่วมเป็นสมาชิก และให้โอกาสสมาชิกทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของสหภาพแรงงานอย่างสม่ำเสมอ โดยมีการบริหารงานแบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

ประการที่สอง สหภาพแรงงานจะต้องมีหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือกับสมาชิกหรือคนงานทั่วไปที่ต้องการคำแนะนำ และให้ความช่วยเหลือสมาชิกอย่างจริงจัง ในเรื่องที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม

ประการที่สาม สหภาพแรงงานจะต้องรับเรื่องร้องทุกข์เมื่อสมาชิกมาร้องเรียน กรณีไม่ได้รับความเป็นธรรมเกี่ยวกับการทำงาน เงื่อนไขการจ้างที่นายจ้างฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง หรือกฎหมายแล้วแต่กรณี

ประการที่สี่ สหภาพแรงงานจะต้องทำหน้าที่เป็นตัวแทนลูกจ้างในสถานประกอบการในการเจรจาต่อรองกับฝ่ายนายจ้าง ตั้งแต่ระดับโรงงานถึงระดับชาติ กรณีเป็นกรรมการไตรภาคีระดับชาติ ต้องถือว่าเป็นตัวแทนของคนงานทุกคนที่ต้องทำหน้าที่ปกป้องคุ้มครองคนงานอย่างเต็มที่

ประการที่ห้า สหภาพแรงงานจะต้องร่วมกับสหภาพแรงงานต่าง ๆ ที่รวมตัวกันเป็นขบวนการแรงงาน เพื่อเคลื่อนไหวผลักดันเรียกร้องต่อรัฐบาล ให้มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้านแรงงาน เพื่อคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างเพิ่มขึ้น เช่น เพิ่มค่าจ้างขั้นต่ำ ผลักดันการประกันสังคม กองทุนประกันการว่างงาน ผลักดันกฎหมายสถาบันคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ และกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ให้อำนาจต่อรองกับสหภาพแรงงาน

ประการที่หก สหภาพแรงงานต้องจัดให้มีการศึกษาเสริมทักษะ ความรู้ด้านอาชีพ ฝีมือแรงงาน และความรู้ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ตั้งแต่ระดับพื้นฐานจนถึงขั้นสูงสุด

ประการที่เจ็ด สหภาพแรงงานต้องส่งเสริมสนับสนุนให้สมาชิกมีบทบาทและส่วนร่วมทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นจนถึงระดับชาติ เพื่อให้มีตัวแทนขบวนการแรงงานในการบริหารประเทศและการตรากฎหมายต่าง ๆ ที่จะคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ให้กับคนงานทุกคนอย่างยุติธรรม

ประการสุดท้าย สร้างแรงงานสัมพันธ์ที่ดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และระหว่างลูกจ้างด้วยกันบนพื้นฐานของความเสมอภาคและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

4.2.4 ประเภทของสหภาพแรงงาน

ประเภทของสหภาพแรงงานในทางหลักวิชาการ⁹⁰

1) สหภาพแรงงานของผู้ประกอบวิชาชีพเฉพาะสาขา หรือ สหภาพแรงงานของช่างฝีมือ (Occupation Union) คือ สหภาพแรงงานที่ประกอบด้วยสมาชิกผู้เป็นช่างฝีมือหรืออยู่ในสาขาอาชีพชนิดเดียวกัน เช่น สหภาพแรงงานช่างไฟฟ้า สหภาพแรงงานช่างก่อสร้าง ซึ่งสหภาพแรงงานประเภทนี้ จะมีความเข้าใจในการดำเนินงาน เนื่องจากประกอบอาชีพเดียวกัน แต่ข้อเสียคือ สมาชิกจะมีจำนวนไม่มาก ซึ่งทำให้ทัศนคติไม่กว้างขวาง เนื่องจากถูกจำกัดอยู่ในสาขาอาชีพเดียวกัน

2) สหภาพแรงงานของลูกจ้างในอุตสาหกรรมประเภทเดียวกัน (Industrial Union) คือ สหภาพแรงงานที่ไม่จำกัดสิทธิในการเข้าร่วมของลูกจ้างแม้จะทำงานอยู่กับคนละนายจ้าง เนื่องจากมีแนวคิดที่จะเป็นศูนย์รวมของลูกจ้างที่ทำงานอยู่ภายใต้อุตสาหกรรมเดียวกัน ซึ่งการรวบรวมลูกจ้างจากหลายสถานประกอบการที่มีอุตสาหกรรมเดียวกันนั้น จะทำให้การต่อรองมีความเข้มแข็ง มีอำนาจการเจรจาสูงมาก

3) สหภาพแรงงานของลูกจ้างที่ทำงานกับนายจ้างคนเดียวกัน (Plant Union, House Union) สหภาพแรงงานประเภทนี้นั้น สมาชิกจะมาจากลูกจ้างที่ทำงานอยู่สถานประกอบการเดียวกัน ซึ่งจะมีความพร้อมเพรียงและความสามัคคีเป็นอย่างดี แต่อย่างไรก็ตาม หากลูกจ้างในสถานประกอบการนั้นมีจำนวนไม่มาก อำนาจในการต่อรอง หรือความเหนียวแน่นในการรวมตัวก็ย่อมลดลงไป

4) สหภาพแรงงานทั่วไป (General Union) สหภาพแรงงานประเภทนี้จะรับสมาชิกทุกประเภท ส่วนมากเป็นพนักงานที่มาจากกิจการขนาดเล็กที่ไม่มีสหภาพของตนเอง ซึ่งมักจะไม่ค่อยยั่งยืน เนื่องจากจุดรวมที่จะทำให้เกิดการเจรจาต่อรองขึ้นนั้น ค่อนข้างที่จะทำได้ยาก และด้วยความต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นประเภทสถานประกอบการ สาขาอาชีพ จึงทำให้สหภาพแรงงานประเภทนี้ไม่ค่อยมั่นคงเท่าที่ควร

ประเภทของสหภาพแรงงานในประเทศไทย (นายจ้างเดียวกัน, กิจการเดียวกัน)

ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ มีสหภาพแรงงานอยู่เพียง 2 ประเภท⁹¹ คือ

ประเภทที่หนึ่ง สหภาพแรงงานที่จัดตั้งขึ้นในบริษัทเดียว หรือกิจการเดียว โดยสมาชิกเป็นลูกจ้างคนงานนายจ้างหรือสถานประกอบการเดียวกัน โดยที่สหภาพแรงงานประเภทนี้จะต้องมีลูกจ้างอย่างน้อย 10 คนที่ลงทะเบียนเข้าสังกัดเป็นสมาชิก

⁹⁰ จ่านงค์ สมประสงค์, *เรื่องเดิม*, หน้า 61-62.

⁹¹ เกษมสันต์ วิลาวรรณ, *หลักการ กฎหมายและการบริหารแรงงานสัมพันธ์, เรื่องเดิม*, หน้า 163.

ประเภทที่สอง สหภาพแรงงานที่จัดตั้งตามสายอุตสาหกรรม โดยจะต้องมีสมาชิกอย่างน้อย 10 คนที่ทำงานในสายอุตสาหกรรมเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างต่างบริษัทกัน หรือต่างสถานประกอบการ หรือต่างนายจ้างกันได้

นอกจากนี้สหภาพแรงงานในบริษัทเดียวกัน หรือในกิจการเดียว อาจจำแนกได้เป็นสองระดับดังต่อไปนี้

1) สหภาพแรงงานระดับพนักงานลูกจ้างธรรมดา คือ สหภาพแรงงานที่มีสมาชิกจากลูกจ้างชั้นธรรมดาที่ไม่มีอำนาจในการจ้าง การลดค่าจ้าง การเลิกจ้าง การให้บำเหน็จหรือการลงโทษ

2) สหภาพแรงงานระดับผู้บังคับบัญชา คือ สหภาพแรงงานที่มีสมาชิกมาจากลูกจ้างที่มีอำนาจในการจ้าง การลดค่าจ้าง การเลิกจ้าง การให้บำเหน็จ หรือการลงโทษซึ่งลูกจ้างชั้นผู้บังคับบัญชาจะร่วมจัดตั้งหรือเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานเดียวกับลูกจ้างธรรมดาไม่ได้

4.2.5 การจัดองค์กรของสหภาพแรงงาน

เมื่อมีการรวมตัวของสหภาพแรงงาน การรวมตัวกันก็ย่อมทำให้เกิดระดับ ซึ่งในระดับ ย่อมมีวัตถุประสงค์ เจเนนไข ข้อจำกัดแตกต่างกันไป โดยสรุปได้ดังนี้

1) สหพันธ์แรงงาน คือ องค์กรที่ประกอบด้วยองค์กรสมาชิกอย่างน้อยสององค์กรขึ้นไปสหภาพแรงงาน และต้องขึ้นทะเบียนกับนายทะเบียนของกระทรวงฯ ในปัจจุบันมีสหภาพแรงงานที่ขึ้นทะเบียนอย่างเป็นทางการอยู่ 19 แห่ง แต่มีสหพันธ์แรงงานไม่ถึง 10 แห่งที่ดำเนินกิจกรรมด้านแรงงานอย่างแข็งขันจริงจัง

2) สภาองค์กรลูกจ้าง คือ องค์กรแรงงานระดับชาติ หรือเป็นศูนย์กลางกิจกรรมแรงงานระดับชาติที่จดทะเบียนโดยถูกต้องตามกฎหมายกับทางราชการ โดยมีองค์กรสมาชิกไม่ต่ำกว่า 15 องค์กรซึ่งอาจเป็นสหภาพแรงงานหรือสหพันธ์ก็ได้ ในปัจจุบันมีสภาแรงงานที่จดทะเบียนอยู่ 9 แห่ง

3) คณะกรรมการลูกจ้าง เป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นโดยลูกจ้างด้วยความสมัครใจของตนเองในสถานที่ทำงานของตน เพื่อการหารือร่วมกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง คณะกรรมการลูกจ้างใช้ระบบทวิภาคีที่จัดตั้งขึ้นในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างไม่ต่ำกว่า 50 คนในที่เดียวกัน

4) กลุ่มสหภาพแรงงานย่านต่าง ๆ เป็นองค์กรซึ่งเกิดจากการรวมตัวกันของสหภาพแรงงานที่ทำการภายในพื้นที่เดียวกัน หรือใกล้เคียงกัน เป็นลักษณะการรวมตัวอย่างไม่เป็นทางการ อาจจะเป็นการจัดประชุมร่วมกัน หรือมีการจัดกิจกรรมการศึกษาาร่วมกัน

4.3 ปัญหาเกี่ยวกับลักษณะความเป็นสหภาพแรงงานของสหภาพข้าราชการ

การรวมกลุ่มจัดตั้งขึ้นเป็นสหภาพข้าราชการนั้น แม้ว่าจะมีลักษณะของการรวมกลุ่มของข้าราชการ และมีการใช้ชื่อว่าสหภาพข้าราชการแล้ว ยังมีปัญหาน่าคิดว่า สหภาพข้าราชการนี้ จะมีความเป็นสหภาพเพียงใด ดังที่จะได้ศึกษาแนวคิด ประวัติศาสตร์ความเป็นมาของสหภาพ และทำการเปรียบเทียบกับสหภาพแรงงานเอกชน และสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

สหภาพแรงงานนั้นมีรากฐานทางประวัติศาสตร์มาจากการต่อสู้ทางด้านแรงงานในภาคเอกชนจากการกำเนิดขึ้นของสมาคมลูกจ้างอันเนื่องมาจากการไม่ได้รับความเป็นธรรมในยุคการปฏิวัติอุตสาหกรรม ซึ่งก่อนยุคปฏิวัติอุตสาหกรรมนั้น นายจ้างไม่สามารถให้หลักประกันสนองความต้องการ และความจำเป็นแก่ลูกจ้างได้อีกต่อไป ลูกจ้างจึงเล็งเห็นความสำคัญของการรวมกลุ่มเข้าด้วยกันเพื่อเพิ่มอำนาจในการเจรจาต่อรอง และการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างต่าง ๆ อันเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

การรวมกลุ่มจัดตั้งสหภาพแรงงานโดยฝ่ายลูกจ้างนั้น ก็เพื่อเป็นกลไกในการเจรจาต่อรอง แสวงหาและคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของฝ่ายลูกจ้าง เป็นการรวมพลังกันเพื่อให้มีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจ เนื่องจากโดยลำพังลูกจ้างรายบุคคลนั้นย่อมไม่มีอำนาจการต่อรองในด้านเงื่อนไขการจ้าง เพราะเป็นฝ่ายที่แสวงหางานทำ ต้องยอมรับเงื่อนไขของนายจ้าง จะได้รับการคุ้มครองบ้างก็โดยบทบัญญัติตามกฎหมายเท่านั้น ดังนั้น การรวมกลุ่มเข้าเป็นสหภาพแรงงานจึงเป็นไปเพื่อการเจรจาข้อเรียกร้อง และการคุ้มครองสิทธิลูกจ้างอันเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ซึ่งเป็นหลักสำคัญของความเป็นสหภาพแรงงาน

ในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของสหภาพแรงงานเอกชน และสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจนั้น ต่างกำหนดไว้ชัดเจนว่า ให้สหภาพแรงงานเอกชนมีสิทธิยื่นข้อเรียกร้องการเจรจา ทำความตกลงกับนายจ้าง หรือในสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจก็ให้มีอำนาจยื่นข้อเรียกร้องต่อฝ่ายนายจ้างเกี่ยวกับสภาพการจ้างแทนสมาชิกของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจได้ ซึ่งเมื่อมีการเรียกร้องจากทางฝ่ายลูกจ้างหรือพนักงานแล้ว ก็จะเข้าสู่กระบวนการวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน ซึ่งเมื่อทำการยื่นข้อเรียกร้องต่อยนายจ้างตามขั้นตอนของกฎหมายแล้ว นายจ้างก็จะต้องจัดให้มีการเจรจากันต่อไป ในขณะที่อำนาจหน้าที่ของสหภาพข้าราชการนั้น มีสิทธิและหน้าที่ คือ ยื่นข้อร้องเรียน คำร้องขอ หรือคำแนะนำต่อทางราชการเกี่ยวกับสภาพการรับราชการแทนสมาชิก ซึ่งในร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ... ก็ได้กำหนดให้หน่วยงานราชการ หรือผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ที่จะต้องจัดให้มีกระบวนการระงับข้อพิพาทแรงงาน หรือดำเนินการเจรจากับสหภาพข้าราชการดังเช่นสหภาพแรงงานเอกชนและสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ

การเจรจาต่อรองร่วมกันถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่สุดอย่างหนึ่งของลูกจ้าง สหภาพแรงงาน ตลอดจนฝ่ายนายจ้างเอง ซึ่งจะใช้ปฏิบัติต่อกัน เพื่อให้บรรลุถึงความต้องการของแต่ละฝ่ายในอันที่จะยุติปัญหาหรือข้อพิพาทแรงงานที่จะเกิดขึ้น เช่นนั้นแล้ว การที่สหภาพข้าราชการได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในเรื่องของการเจรจาต่อรองไว้นั้น จะถือว่าสหภาพข้าราชการตามร่างพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวมีความเป็นสหภาพแรงงานเพียงใด หากพิจารณาถึงสหภาพแรงงานเอกชนตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์แล้วนั้น จะพบว่าได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในเรื่องของการเจรจาต่อรอง วิธีการระงับข้อพิพาทแรงงาน ตลอดจนการดำเนินการนัดหยุดงานโดยลูกจ้าง หรือการปิดงานโดยนายจ้างไว้ครบถ้วน อาจกล่าวได้ว่าสหภาพแรงงานเอกชนนั้น มีความเป็นสหภาพแรงงานที่ชัดเจนที่สุด ในกรณีของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจนั้น มีสิทธิหน้าที่ในเรื่องการยื่นข้อเรียกร้อง วิธีการระงับข้อพิพาทแรงงานคล้ายคลึงกับสหภาพแรงงานเอกชน แต่ในเรื่องของการปิดงานหรือการนัดหยุดงานนั้น กฎหมายได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า ห้ามมิให้นายจ้างปิดงานหรือลูกจ้างนัดหยุดงานไม่ว่าในกรณีใด ซึ่งแม้ว่าจะไม่มีการปิดงานหรือนัดหยุดงาน แต่สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจก็ยังมีลักษณะของความเป็นสหภาพแรงงานที่จะมีอำนาจยื่นข้อเรียกร้องและดำเนินการเจรจาต่อรองได้

ดังที่ได้อธิบายมาข้างต้น การที่สหภาพข้าราชการมีอำนาจหน้าที่เพียงการยื่นข้อเรียกร้อง คำร้องเรียนต่อทางราชการเกี่ยวกับสภาพการรับราชการ แต่ตามร่างพระราชกฤษฎีกาได้กำหนดในเรื่องของวิธีการระงับข้อพิพาทแรงงาน หรือการเจรจาต่อรองระหว่างหน่วยงานราชการหรือผู้บังคับบัญชา กับสหภาพข้าราชการนั้น อาจกล่าวได้สหภาพข้าราชการมีลักษณะของความเป็นสหภาพแรงงานค่อนข้างน้อยเนื่องจากขาดในเรื่องของเครื่องมือที่สำคัญซึ่งก็คือการเจรจาต่อรองร่วม คงมีเพียงแค่รูปแบบของการรวมกลุ่มจัดตั้งขึ้นเป็นสหภาพข้าราชการเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงความจำเป็นที่จะต้องให้สหภาพข้าราชการมีอำนาจในการเจรจาต่อรองในเรื่องของสภาพการรับราชการนั้น หากมองย้อนไปจุดเริ่มของการเจรจาต่อรองในสหภาพแรงงานเอกชนนั้น ก็พบว่า สภาพการจ้างงาน หลักประกันในการทำงานของแรงงานภาคเอกชนนั้นมีความมั่นคงน้อยกว่าทางราชการค่อนข้างมาก ซึ่งสภาพการรับราชการนั้นกำหนดไว้อย่างชัดเจนโดยออกเป็นกฎหมาย กฎกระทรวง ตลอดจนคำสั่งต่าง ๆ อีกทั้งส่วนราชการเองก็เป็นหน่วยงานที่ทำงานโดยตรงให้แก่รัฐ ซึ่งมีงบประมาณในการดำเนินการที่ชัดเจน ในขณะที่ภาคเอกชนการจ้างแรงงานเกิดจากความสมัครใจ สภาพการจ้างกำหนดโดยนายจ้าง ซึ่งลูกจ้างก็ต้องทำงานเพื่อแลกกับค่าตอบแทน สภาพการจ้างตลอดจนสวัสดิการต่าง ๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับทางนายจ้าง ผลกำไรของนายจ้างเท่านั้น หากผลประโยชน์ไม่ดี นายจ้างไม่สามารถดำเนินธุรกิจต่อไป อาจลดค่าตอบแทนหรือเลิกจ้างลูกจ้างไป เมื่อเปรียบเทียบกับระหว่างภาคเอกชนกับทางราชการ จึงอาจกล่าวได้ว่าสภาพการรับราชการนั้นมีความมั่นคงกว่าสภาพการจ้างงานในภาคเอกชน ซึ่งอาจเป็นเหตุผลประการ

หนึ่งที่ไม่ได้มีการกำหนดในเรื่องของการเจรจาต่อรองไว้ในร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่ม
ข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ....

บทที่ 5

สหภาพข้าราชการกับสมาคมตามหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ในบทที่ 5 นี้ จะทำการศึกษาเกี่ยวกับลักษณะการรวมเข้ากันเป็นกลุ่มของข้าราชการที่ได้จัดตั้งขึ้นเป็นสมาคม โดยเป็นอีกรูปแบบหนึ่งที่บรรดาข้าราชการได้เข้าร่วมกลุ่มกันและมีการจัดตั้งขึ้นอยู่ในรูปแบบของสมาคม

“สมาคม” จัดเป็นนิติบุคคลอีกรูปแบบหนึ่งตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เป็นนิติบุคคลที่กฎหมายกำหนดไว้ชัดแจ้งว่าจะต้องเป็นการร่วมกันทำกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งที่มีลักษณะเป็นการต่อเนื่อง โดยที่กิจกรรมและวัตถุประสงค์ของสมาคมจะต้องไม่ขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือไม่เป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ และที่สำคัญการดำเนินการของสมาคมจะต้องไม่มีวัตถุประสงค์เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน ดังที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 78⁹² และมาตรา 82⁹³

สมาคมที่จัดตั้งโดยข้าราชการนั้นมีอยู่หลายสมาคม เช่น สมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย สมาคมข้าราชการกรมสรรพากร สมาคมข้าราชการท้องถิ่นของจังหวัดต่างๆ สมาคมข้าราชการ ฯลฯ

แต่อย่างไรก็ตามยังมีกฎหมายอื่นที่ใช้บังคับกับสหกรณ์บางประเภทเป็นกรณีพิเศษ เช่น สมาคมการค้า⁹⁴ สมาคมฉาปนกิจสงเคราะห์⁹⁵ เป็นต้น แต่กฎหมายพิเศษดังกล่าวนี้จะไม่นำมาศึกษา โดยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะทำการศึกษาแต่เพียงสมาคมตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้น

⁹² มาตรา 78 การก่อตั้งสมาคมเพื่อกระทำการใด ๆ อันมีลักษณะต่อเนื่องร่วมกันและมีใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน ต้องมีข้อบังคับและจดทะเบียนตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้

⁹³ มาตรา 82และวัตถุประสงค์ของสมาคมไม่ขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือไม่เป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ....

⁹⁴ พระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. 2509 (ปัจจุบันได้แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติสมาคมการค้า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 แล้ว)

⁹⁵ พระราชบัญญัติฉาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. 2517

5.1 ความหมายและประเภทของการรวมกลุ่ม

5.1.1 ความหมายของการรวมกลุ่ม

Dorwin Cartwright and Alvin Zander⁹⁶ ได้สรุปคุณลักษณะของ “กลุ่ม” ไว้ว่า เมื่อคนมารวมกันเป็นกลุ่ม จะต้องมียุทธศาสตร์ใดลักษณะหนึ่งหรือหลายลักษณะต่อไปนี้เกิดขึ้น คือ ในบรรดาสมาชิกของกลุ่มนั้นจะต้องมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน ให้การยอมรับถึงสถานะของสมาชิกระหว่างกัน มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีบทบาทหน้าที่ในการดำรงอยู่ในกลุ่มนั้นแตกต่างกันไป สุดท้ายแล้วการดำเนินนั้นจะต้องก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อสมาชิกที่อยู่ในกลุ่มตามที่ได้ตั้งวัตถุประสงค์ของกลุ่มไว้

สร้อยตระกูล อรรถมานะ⁹⁷ กล่าวว่า กลุ่ม คือ บุคคลสองคนหรือมากกว่ามารวมกันโดยใช้คำพูดหรือไม่ก็ตาม เขาเหล่านั้นจะทำหน้าที่ซึ่งมีลักษณะต้องขึ้นต่อกันและกัน ทั้งนี้เพื่อเป้าหมายหรือผลประโยชน์ที่มีร่วมกันบางประการ

วินิจ เกตุขำ และคมเพชร ฉัตรสุกกุล⁹⁸ ได้สรุปความหมายของคำว่ากลุ่มในทางจิตวิทยาไว้ว่า กลุ่ม หมายถึง การที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปมารวมกัน โดยมีการติดต่อสัมพันธ์กัน หรือปฏิสัมพันธ์กัน และมีจุดมุ่งหมายที่จะกระทำกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน และความสัมพันธ์นี้ จะช่วยให้สมาชิกกลุ่มอยู่ร่วมกัน

ตามที่ได้มีนักวิชาการ ได้ให้ความหมายในเรื่องของการรวมกลุ่มไว้นั้น การที่มนุษย์จะทำการรวมกลุ่มนั้น จะมีลักษณะอยู่ 3 ประการ ได้แก่ จำนวนของคนที่เข้าร่วมกลุ่ม ความสัมพันธ์ของคนในกลุ่ม และวัตถุประสงค์ของกลุ่ม

ประการแรกในเรื่องของจำนวนคนในกลุ่ม นักวิชาการหลายท่านเห็นตรงกันว่า จะต้องมียุทธศาสตร์ตั้งแต่ 2 คน ขึ้นไป เพราะหากมีเพียงคนเดียว นั้น จะถือว่าเป็นกรณีส่วนบุคคลไป

ประการที่สอง เมื่อเป็นกลุ่มที่ประกอบจากบุคคล 2 คนขึ้นไปนั้น บุคคลที่มาเข้าร่วมจะต้องมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่ง หรืออาจจะความสัมพันธ์ที่เป็นลำดับขั้น ซึ่งลักษณะของการปฏิสัมพันธ์นั้นจะขึ้นอยู่กับจำนวนของบุคคลที่เข้าร่วม และวัตถุประสงค์ของกลุ่มด้วย

⁹⁶ Dorwin Cartwright and Alvin Frederick Zander, **Group Dynamics: Research and Theory** (New York: Harper & Row, 1968).

⁹⁷ สร้อยตระกูล อรรถมานะ, **พฤติกรรมองค์กร**, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545).

⁹⁸ วินิจ เกตุขำ และคมเพชร ฉัตรสุกกุล, **กระบวนการกลุ่ม** (กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์, 2522).

ประการสุดท้าย กลุ่มที่ตั้งขึ้นนั้น ผู้ที่เข้าร่วมจะต้องมีวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน มีความต้องการที่คล้ายคลึงกัน เช่น วัตถุประสงค์ที่ต้องการความปลอดภัย วัตถุประสงค์เพื่อทำงานร่วมกัน เป็นต้น

5.1.2 ประเภทของการรวมกลุ่ม⁹⁹

ประเภทกลุ่มปฐมภูมิและทุติยภูมิ (Primary Groups and Secondary Groups)

กลุ่มปฐมภูมิ (Primary Groups) ได้แก่ กลุ่มบุคคลที่มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดและมีความรู้สึกเป็น พวกเรา มีการติดต่อกันอยู่เสมอและเป็นเวลาอันยาวนาน ซึ่งจะพอสรุปลักษณะของกลุ่มปฐมภูมิได้ดังนี้ เป็นกลุ่มขนาดเล็ก มีการติดต่อใกล้ชิดกันและเป็นไปโดยตรง มีความสนิทสนมใกล้ชิดเป็นการส่วนตัว มีการติดต่อกันเป็นระยะยาว กระทำกิจกรรมต่าง ๆ โดยมีจุดมุ่งหมายร่วมกันช่วยเหลือกัน ลักษณะการตัดสินใจของกลุ่มใช้ความรู้สึก อารมณ์มากกว่าเหตุผล

กลุ่มปฐมภูมามีประโยชน์ในการช่วยให้สมาชิกได้เรียนรู้ระเบียบของสังคมอย่างใกล้ชิด มีความเมตตาธรรมรักใคร่กันอย่างพี่น้องเพื่อนฝูงโดยไม่มีอะไรแอบแฝง

ข้อเสียของกลุ่มปฐมภูมิมียู้อย่าง คือ สมาชิกกลุ่มรักพวกรักพ้องจนอาจทำให้เสียความยุติธรรมหรือบางกรณีและบางเหตุการณ์ สมาชิกจะรู้สึกขาดความเป็นตัวของตัวเอง เพราะเอาใจสมาชิกกลุ่มมากเกินไป

กลุ่มทุติยภูมิ (Secondary Groups) สมาชิกกลุ่มมีความผูกพันมิใช่เป็นการส่วนตัว มีความสัมพันธ์กันเป็นไปตามระเบียบกฎเกณฑ์มีแบบแผน ซึ่งพอสรุปลักษณะได้ว่า กลุ่มทุติยภูมิมีการแบ่งงานกันทำตามความสามารถเฉพาะสาขาเพื่อประสิทธิภาพของงาน มีการมอบหมายอำนาจ มีสายการติดต่องานเป็นไปตามลำดับขั้นตอนไม่ก้าวก่ายข้ามขั้นตอน และมีการประสานงานเพื่อผลงานมีประสิทธิภาพ

กลุ่มทุติยภูมามีประโยชน์ในการดำเนินชีวิตในสังคมอุตสาหกรรม เพราะสมาชิกจะได้ทราบถึงสิทธิหน้าที่อย่างแจ่มชัด การปฏิบัติงานของสมาชิกเป็นไปอย่างมีระเบียบและระบบ โดยไม่นำเรื่องส่วนตัวเข้ามาปะปน ทำให้เกิดความยุติธรรมและความเป็นระเบียบเสมอหน้ากัน นอกจากนั้น การวางตัวในหมู่สมาชิกก็กระทำได้ง่าย กล่าวคือ เมื่อหมดหน้าที่แล้ว ต่างคนต่างมีอิสระไม่ต้องคอยระมัดระวังในเรื่องส่วนตัว

ข้อเสียของกลุ่มทุติยภูมิก็มีอยู่เช่นเดียวกัน คือ สมาชิกของกลุ่มขาดความอบอุ่น เพราะทุกคนมุ่งแต่งานและระเบียบ เมื่อเกิดการผิดพลาดในการงาน บุคคล ผู้กระทำผิดย่อมได้รับการตำหนิหรือลงโทษทำให้เกิดความรู้สึกว่าตนขาดที่พึ่งพาอาศัยและไม่มีใครเห็นอกเห็นใจหรือยอมเข้าใจรับรู้ข้อเท็จจริงในข้อผิดพลาดดังกล่าว ดังนั้น สมาชิกของกลุ่มทุติยภูมิจึงได้หาทางออกโดยการสร้างกลุ่ม

⁹⁹ Elton Mayo and Fritz J. Roethlisberger, *op. cit.*

ปฐมภูมิขึ้น เช่น นัดพบปะเพื่อนร่วมงานที่ใกล้ชิดและที่มีความเห็นอกเห็นใจ นัดสังสรรค์ระหว่างเพื่อนโรงเรียนเก่า หรือนัดสังสรรค์ระหว่างกลุ่มบุคคลที่มาจากจังหวัดเดียวกัน เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการทดแทนความต้องการทางจิตใจ

ประเภทกลุ่มพวกเราและกลุ่มพวกเขา (In – Group and Out – Group or We – Group and They – Group)

กลุ่มพวกเรา หมายถึง บุคคลที่เราใช้สรรพนาม “เรา” คำว่า “เรา” อาจหมายถึง กลุ่มบุคคลขนาดเล็ก เช่น สมาชิกในครอบครัวหรือกลุ่มบุคคลขนาดใหญ่ เช่น ทุกคนในโลกนี้ก็ได้ ลักษณะของกลุ่มพวกเรา จึงหมายถึง “ความเป็นพวกเดียวกัน” ส่วนกลุ่มพวกเขา หมายถึง กลุ่มไหนที่ไม่มีพวกเรา คือ เป็นพวกเขา

อาจกล่าวได้ว่า กลุ่มพวกเราและกลุ่มพวกเขานั้น มิใช่เป็นกลุ่มจริง เป็นเรื่องของการสร้างขึ้นด้วยการใช้สรรพนาม “เรา” และ “เขา” เท่านั้นเอง และความแตกต่างระหว่างกลุ่มทั้งสองข้างต้นอยู่ที่การสร้างหลักความสัมพันธ์ทางสังคม 2 ประการด้วยกัน

หลักประการแรก สมาชิกของกลุ่มพวกเราโน้มเอียงที่จะประเมินค่าของพวกเดียวกับตนเป็นรายบุคคลและจะประเมินค่าของบุคคลกลุ่มอื่นรวม ๆ กัน เช่น ชาวอาเซียนเห็นชาวยุโรปและชาวอเมริกันรวม ๆ กันว่า “ฝรั่ง” ซึ่งตามความเป็นจริงแล้ว ชาวยุโรปกับชาวอเมริกันมีความแตกต่างกันหลายประการ เช่น ชาวอังกฤษเป็นคนเงียบ ฝรั่งเสนียนมดื่มห้ำองุ่น เยอรมันนิยมดื่มเบียร์ และคนอเมริกันนิยมดื่มกาแฟ เหล่านี้เป็นต้น คือ พิจารณาโดยถือลักษณะโดยรวมอันเป็นลักษณะที่แปลกไปจาก “ชาวอาเซียน” หรือ “พวกเรา”

หลักประการที่สอง ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากความแตกต่างระหว่างกลุ่มพวกเราและกลุ่มพวกเขา ก็คือ การคุกคามใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องโกหกหรือ เรื่อง จริง ๆ ซึ่งเกิดจากกลุ่มพวกเขาย่อมก่อให้เกิดสามัคคีธรรมหรือความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันภายในกลุ่มพวกเรา เช่น ครอบครัวหนึ่งญาติพี่น้องทะเลาะเบาะแว้งกัน แต่เมื่อคนภายนอก “หรือกลุ่มพวกเขา” ไปวิพากษ์วิจารณ์เข้า ประดาญาติพี่น้องที่ทะเลาะกันอุตลุดจะหยุดทันทีและจะหันหน้าคืบคั้นเพื่อต่อต้านบุคคลภายนอกหรือกลุ่มพวกเขา จึงเป็นอุทาหรณ์ว่า ฝ่ามือทะเลาะกัน บุคคลอื่นอย่าเข้าไปเกี่ยวข้องเป็นอันขาด

ประเภทชนกลุ่มใหญ่และชนกลุ่มน้อย (Majority – Group and Minority – Group)

ในประเภทกลุ่มนี้ แต่ละกลุ่มนั้นอาจมีการแบ่งเป็นกลุ่มย่อยอีกสองกลุ่ม กลุ่มใหญ่ เราก็เรียกว่า “ชนกลุ่มใหญ่” กลุ่มเล็กกว่า เราก็เรียกว่า “ชนกลุ่มน้อย”

การแบ่งกลุ่มคนออกเป็นสองกลุ่มดังกล่าวนี้ ไม่มีข้อจำกัดในเรื่องจำนวนแต่ประการใด เช่น คนสองคนเป็นคนกลุ่มใหญ่ในเมื่อคนกลุ่มนั้นทั้งหมดมีสามคน นอกจากนั้น ภายในกลุ่มเดียวกัน ชนกลุ่มใหญ่อาจจะมีอำนาจมากหรือน้อยก็ได้ เช่น กลุ่มคนจำนวน 100 คน ชนกลุ่มใหญ่อาจจะมีจำนวนตั้งแต่ 51 คน ถึง 90 คน ก็ได้

คุณสมบัติของชนกลุ่มใหญ่หรือชนกลุ่มน้อยย่อมส่งผลกระทบถึงชีวิตในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางการเมือง ความตึงเครียดหรือการขัดกันของกลุ่มคนของเชื้อชาติย่อมจะมีน้อย ในเมื่อชนกลุ่มใหญ่มีจำนวนมากกว่าชนกลุ่มน้อยอย่างมากมาย แต่ในทางตรงกันข้าม ความตึงเครียดหรือการขัดกันจะมีมากขึ้น ในเมื่อชนกลุ่มน้อยมีจำนวนมากขึ้น

ประเภทกลุ่มสมัครใจและกลุ่มไม่สมัครใจ (Voluntary – Group and Involuntary – Group)

กลุ่มสมัครใจ หมายถึง สมาชิกของกลุ่มเข้ามารวมกันโดยความสมัครใจ เช่น กลุ่มอาชีพเดียวกัน กลุ่มที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน กลุ่มที่มีความสนใจ ร่วมมือกัน เช่น สมาคมพ่อค้า สมาคมผู้ประกอบการนักเรียน สมาคมกล้วยไม้ เป็นต้น

ส่วนกลุ่มไม่สมัครใจ หมายถึง สมาชิกของกลุ่มเข้ามารวมกันโดยไม่มีทางเลือกเป็นอย่างอื่น เช่น กลุ่มเพศชาย กลุ่มเพศหญิง กลุ่มเชื้อชาติ กลุ่มศาสนา เป็นต้น

อนึ่ง ความแตกต่างระหว่างกลุ่มสมัครใจและกลุ่มไม่สมัครใจนี้จะพิจารณาได้จากสถานภาพ กล่าวคือ สถานภาพโดยการกระทำย่อมเกิดขึ้นในกลุ่มสมัครใจ ส่วนกลุ่มไม่สมัครใจจะเป็นสถานภาพโดยกำเนิด

ประเภทกลุ่มระดับเดียวกันและกลุ่มหลายระดับ (Horizontal Group and Vertical Group)

กลุ่มบางกลุ่มรับสมาชิกเฉพาะบางลำดับ คือ เลือกจากในลำดับเดียวกันเป็นสมาชิกของกลุ่ม เช่น สมาคมแพทย์ ก็รับเฉพาะผู้มีอาชีพเป็นแพทย์ สมาชิกสมาคมทหารผ่านศึก เป็นต้น กลุ่มดังกล่าวนี้เรียกว่า “กลุ่มระดับเดียวกัน”

ส่วนกลุ่มหลายระดับนั้น ประกอบด้วยคนจากทุกระดับชั้น เช่น พุทธสมาคมแห่งประเทศไทย กลุ่มผู้บำเพ็ญประโยชน์ ซึ่งรับสมาชิกทุกคนชั้น

ประเภทกลุ่มที่มีการจัดระเบียบและกลุ่มที่ไม่ได้มีการจัดระเบียบ (Organize Group and Unorganized Group)

กลุ่มบางกลุ่มที่เกิดขึ้นเองโดยไม่มีการจัดระเบียบ เช่น กลุ่มทางสถิติ กลุ่มพวกเดียวกัน และกลุ่มทางสังคม ล้วนเป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นมาโดยไม่มีการจัดระเบียบ

แต่กลุ่มบางกลุ่มจะเกิดขึ้นมาได้ต้องมีการจัดระเบียบ เช่น กลุ่มสมาคมหรือองค์การ เป็นกลุ่มที่มีการจัดระเบียบ คือ มีสำนักงาน มีระเบียบกฎเกณฑ์กำหนดถึงหน้าที่และสิทธิของสมาชิก กลุ่มที่มีการจัดระเบียบนี้ถือได้ว่า เป็นกลุ่มที่มีความสำคัญยิ่งในการจัดรูปความสัมพันธ์และการติดต่อของสมาชิกของสังคม อันทำให้เกิดการกำหนด ในเรื่องอำนาจและสิทธิว่า ใครควรจะทำปฏิบัติหรืองดเว้น การปฏิบัติในการมีความสัมพันธ์กับบุคคลอื่น เพราะฉะนั้น กลุ่มที่มีการจัดระเบียบจึงเป็นสิ่งจำเป็นในสังคมเชิงซ้อน เพราะจะช่วยให้การดำเนินชีวิตและกิจกรรมต่าง ๆ ของสังคมดำเนินไปได้อย่างมีระเบียบแบบแผนและกฎเกณฑ์ตามสถานภาพ

5.2 สมาคมตามหลักกฎหมายเอกชน

หลักกฎหมายที่บังคับใช้กับสมาคมในปัจจุบันคือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 ลักษณะ 2 หมวด 2 ซึ่งได้แยกบัญญัติไว้โดยเฉพาะเป็นส่วนที่ 2 สมาคม เริ่มตั้งแต่มาตรา 78 ถึง มาตรา 109

สมาคมนั้นเป็นการร่วมกันทำกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งที่มีลักษณะเป็นการต่อเนื่องไม่มีวัตถุประสงค์เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกันตามที่บัญญัติในมาตรา 78 และยิ่งกว่านั้นวัตถุประสงค์ของสมาคมจะต้องไม่ขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือไม่เป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ มิฉะนั้นแล้วนายทะเบียนจะไม่อนุญาตให้จดทะเบียนจัดตั้งขึ้นเป็นสมาคม และแม้จะได้รับอนุญาตจดทะเบียนขึ้นเป็นสมาคมแล้ว หากปรากฏในภายหลังการจดทะเบียนว่า วัตถุประสงค์ของสมาคมขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรืออาจเป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ และนายทะเบียนได้สั่งให้แก้ไขแล้วแต่สมาคมไม่ปฏิบัติตามภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนดนายทะเบียนมีอำนาจสั่งถอนชื่อสมาคมออกจากทะเบียนได้

จึงอาจแยกพิจารณาสาระสำคัญตามวัตถุประสงค์ของสมาคมออกได้ดังนี้

- 1) จะต้องเป็นการร่วมกันทำกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งที่มีลักษณะเป็นการต่อเนื่องร่วมกัน
- 2) จะต้องไม่มีวัตถุประสงค์เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน
- 3) จะต้องไม่ขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือไม่เป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า วัตถุประสงค์ของสมาคมจะต้องไม่ขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือไม่เป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ (มาตรา 82)¹⁰⁰ มิฉะนั้นแล้วนายทะเบียนจะไม่อนุญาตให้จดทะเบียนจัดตั้งขึ้นเป็นสมาคม และแม้จะได้รับอนุญาตจดทะเบียนขึ้นเป็นสมาคมแล้ว หากปรากฏในภายหลังการจดทะเบียนว่า วัตถุประสงค์ของสมาคมขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรืออาจเป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ และนายทะเบียนได้สั่งให้แก้ไขแล้วแต่สมาคมไม่ปฏิบัติตาม

¹⁰⁰ มาตรา 82และวัตถุประสงค์ของสมาคมไม่ขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือไม่เป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ....

ภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนดนายทะเบียนมีอำนาจสั่งถอนชื่อสมาคมออกจากทะเบียนได้ (มาตรา 102)¹⁰¹

การดำเนินการของสมาคมนอกจากต้องดำเนินการไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้จดทะเบียนแล้ว แม้ในขณะจดทะเบียนจะปรากฏว่าวัตถุประสงค์ของสมาคมมิได้เป็นการขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐก็ตาม แต่ถ้านายทะเบียนพิจารณาในภายหลัง ปรากฏแก่นายทะเบียนว่าเป็นการดำเนินการในลักษณะที่เป็นการขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรืออาจเป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐแล้ว นายทะเบียนก็มีอำนาจที่จะสั่งถอนชื่อสมาคมนั้นออกจากทะเบียนตามมาตรา 102 (2)¹⁰² ต่อไปได้

5.2.1 สมาชิกของสมาคม

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าการดำเนินกิจกรรมของสมาคมนั้นจะทำโดยคนเดียวมิได้ จะต้องเป็นการร่วมกันทำกิจกรรมของกลุ่มบุคคลเท่านั้น ฉะนั้น สมาชิกของสมาคมจึงองค์ประกอบที่เป็นสาระสำคัญของสมาคม

ในเรื่องคุณสมบัติของสมาชิคนั้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มิได้บัญญัติไว้ว่าสมาชิกของสมาคมจะต้องมีประการใดบ้าง ฉะนั้น สมาชิกของสมาคมจึงอาจเป็นบุคคลสัญชาติไทยหรือไม่ก็ได้ จะมีวุฒิการศึกษาอย่างใดหรือไม่ก็ได้ ฯลฯ และกฎหมายก็มิได้บัญญัติบังคับว่าเมื่อได้รับการจดทะเบียนเป็นสมาคมแล้ว ผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนสมาคมหรือผู้ที่มีรายชื่อจะเป็นสมาชิกอยู่ในคำขอจด

¹⁰¹ มาตรา 102 ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งถอนชื่อสมาคมออกจากทะเบียนได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) เมื่อปรากฏในภายหลังการจดทะเบียนว่า วัตถุประสงค์ของสมาคมขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรืออาจเป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ และนายทะเบียนได้สั่งให้แก้ไขแล้วแต่สมาคมไม่ปฏิบัติตามภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนด

¹⁰² มาตรา 102 ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งถอนชื่อสมาคมออกจากทะเบียนได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(2) เมื่อปรากฏว่าการดำเนินกิจการของสมาคมขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรืออาจเป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ

ทะเบียนนั้นจะต้องสมัครเข้าเป็นสมาชิกของสมาคมแต่อย่างใด เนื่องจาก มาตรา 90, 92¹⁰³ ได้บัญญัติถึงข้อผูกพันทางหนี้ของสมาชิกอันมีต่อสมาคมเองและบุคคลภายนอกไว้ว่า ฉะนั้นสมาชิกของสมาคมจึงต้องเป็นผู้ที่มีอำนาจที่จะทำนิติกรรมได้โดยสมบูรณ์ นั่นคือจะต้องบรรลุนิติภาวะ หรือหากเป็นผู้เยาว์ก็จะต้องได้รับความยินยอมจากผู้แทนโดยชอบธรรมแล้ว และต้องไม่เป็นบุคคลที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ในคดีล้มละลายด้วย ในเรื่องจำนวนสมาชิกแม้กฎหมายจะมีได้บัญญัติไว้โดยตรงว่าสมาคมจะต้องมีสมาชิกเป็นจำนวนเท่าใด แต่เนื่องจากมาตรา 85 บัญญัติว่าในการยื่นคำขอจดทะเบียนสมาคมนั้น จะต้องแนบรายชื่อ ที่อยู่ และอาชีพของผู้จะเป็นสมาชิกไม่น้อยกว่าสิบคนไปด้วย ประกอบกับมาตรา 102(5) บัญญัติให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งถอนชื่อสมาคมออกจากทะเบียนได้หากว่าสมาคมมีสมาชิกเหลือน้อยกว่าสิบคนมาเป็นเวลาติดต่อกันกว่าสองปี จึงทำให้เห็นได้ว่าจำนวนสมาชิกตามปกติของสมาคมนั้นจะต้องมีไม่น้อยกว่าสิบคน หากเมื่อใดสมาคมมีจำนวนสมาชิกเหลือน้อยกว่าสิบคน ก็จะต้องดำเนินการหาสมาชิกเพิ่มเติมให้ครบจำนวนสิบคนภายในกำหนด 2 ปีนับแต่วันที่มีสมาชิกเหลือน้อยกว่าสิบคนนั้น มิฉะนั้น จะเป็นเหตุให้นายทะเบียนถอนชื่อสมาคมออกจากทะเบียนได้

การสิ้นสุดการเป็นสมาชิกของสมาคมนั้นกฎหมายมิได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่าให้สิ้นสุดลงเมื่อใด เพียงแต่มาตรา 91 บัญญัติไว้เพียงว่าสมาชิกของสมาคมจะลาออกจากสมาคมเมื่อใดก็ได้ เว้นแต่ข้อบังคับของสมาคมจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น แสดงว่าการสิ้นสุดการเป็นสมาชิกของสมาคมนั้น อาจเกิดขึ้นโดยการลาออกหรือสิ้นสุดลงตามที่เขียนไว้ในข้อบังคับของสมาคม หรือโดยเหตุที่พ้นวิสัยจะเป็นสมาชิกต่อไปได้ เช่น ตายหรือสาบสูญเท่านั้น

5.2.2 การสิ้นสุดการเป็นสมาชิก

กฎหมายมิได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่าการเป็นสมาชิกของสมาคมให้สิ้นสุดลงเมื่อใดหรือด้วยเหตุใด เพียงแต่มาตรา 91 บัญญัติไว้เพียงว่าสมาชิกของสมาคมจะลาออกจากสมาคมเมื่อใดก็ได้ เว้นแต่ข้อบังคับของสมาคมจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น แสดงว่าการสิ้นสุดการเป็นสมาชิกของสมาคมนั้น อาจเกิดขึ้นโดยการลาออกหรือสิ้นสุดลงตามที่เขียนไว้ในข้อบังคับของสมาคม หรือโดยเหตุที่พ้นวิสัยจะเป็นสมาชิกต่อไปได้ เช่น ตายหรือสาบสูญเท่านั้น

¹⁰³ มาตรา 90 สมาชิกของสมาคมต้องชำระค่าบำรุงเต็มจำนวนในวันที่ยื่นสมัครเข้าเป็นสมาชิก หรือในวันเริ่มต้นของระยะเวลาชำระค่าบำรุง แล้วแต่กรณี เว้นแต่ข้อบังคับของสมาคมจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

มาตรา 92 สมาชิกแต่ละคนมีความรับผิดชอบในหนี้ของสมาคมไม่เกินจำนวนค่าบำรุงที่สมาชิกนั้นค้างชำระอยู่

น่าสงสัยว่าหากสมาชิกถูกศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ภายหลังที่เข้าเป็นสมาชิกสมาคมแล้ว จะทำให้สิ้นสุดการเป็นสมาชิกไปด้วยหรือไม่ ข้อนี้เห็นว่าการเป็นสมาชิกของสมาคมมิได้เป็นกิจกรรมหรือการกระทำใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินหรือกิจการที่บุคคลล้มละลายหรือลูกหนี้ที่ถูกศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์จะดำเนินการต่อไปไม่ได้ ตาม มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 ฉะนั้น จึงเห็นว่าไม่ทำให้การเป็นสมาชิกสิ้นสุดลง เว้นแต่จะมีข้อบังคับของสมาคมกำหนดไว้โดยตรงว่า ถ้าสมาชิกตกเป็นบุคคลล้มละลายหรือถูกศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ให้พ้นจากการเป็นสมาชิก

5.2.3 การจัดตั้งสมาคม

ในการขอจัดตั้งสมาคมนั้น จะต้องเป็นผู้จะเป็นสมาชิกของสมาคมจำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน ร่วมกันยื่นคำขอเป็นหนังสือต่อนายทะเบียนแห่งท้องที่ที่สำนักงานใหญ่ของสมาคมที่จะตั้งขึ้น พร้อมกับแนบข้อบังคับของสมาคม รายชื่อ ที่อยู่ และอาชีพของผู้จะเป็นสมาชิกไม่น้อยกว่า 10 คน และรายชื่อ ที่อยู่ และอาชีพของผู้จะเป็นกรรมการของสมาคมนั้นมากับคำขอด้วย

โดยข้อบังคับของสมาคมต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อของสมาคม วัตถุประสงค์ ที่ตั้ง สำนักงานและของสำนักงานสาขา(ถ้ามี) วิธีรับและการขาดจากสมาชิกภาพ อัตราค่าบำรุง ข้อกำหนดเกี่ยวกับคณะกรรมการ ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดการสมาคม การบัญชีและทรัพย์สินของสมาคม ตลอดจนข้อกำหนดเกี่ยวกับการประชุมใหญ่

เมื่อนายทะเบียนได้รับคำขอ ข้อบังคับสมาคมและเอกสารรายละเอียดข้างต้นแล้วเห็นว่าถูกต้อง และวัตถุประสงค์ของสมาคมไม่ขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือไม่เป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชน หรือความมั่นคงของรัฐ ให้นายทะเบียนรับจดทะเบียนและออกใบสำคัญให้แก่สมาคม และประกาศการจัดตั้งสมาคมในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งเมื่อจดทะเบียนแล้ว สมาคมดังกล่าวก็จะมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา 83

5.2.4 การดำเนินการของสมาคม

เมื่อได้ทำการจัดตั้งแล้ว ข้อบังคับของสมาคมจะเป็นตัวกำหนดทิศทางตลอดจนผู้ที่จะมาดำเนินการสมาคม โดยให้คณะกรรมการของสมาคมเป็นผู้ดำเนินกิจการ ภายใต้การควบคุมดูแลของที่ประชุมใหญ่ ตลอดจนให้คณะกรรมการเป็นผู้แทนของสมาคมในการเป็นตัวแทนดำเนินกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก โดยสมาชิกของสมาคมมีสิทธิที่จะตรวจตรากิจการและทรัพย์สินของสมาคม ในระหว่างเวลาทำการของสมาคมได้

เมื่อได้จดทะเบียนแล้ว นับแต่นั้นไปสมาคมนั้น ก็จะมีสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ที่ได้จดทะเบียนไว้ โดยมีคณะกรรมการของสมาคมเป็นผู้ดำเนินกิจการต่าง ๆ ของสมาคมไปตามกฎหมายและตามข้อบังคับของสมาคม ภายใต้การควบคุมดูแล

ของที่ประชุมใหญ่ จึงอาจกล่าวได้ว่าการจัดการสมาคมนั้นแบ่งออกได้เป็นการจัดการโดยตรงของ คณะกรรมการอย่างหนึ่ง และการจัดการโดยการควบคุมดูแลของที่ประชุมใหญ่อีกอย่างหนึ่ง จึงจะได้ ศึกษาถึงคณะกรรมการของสมาคมและที่ประชุมใหญ่ของสมาคมต่อไป

5.2.5 การจัดประชุมใหญ่สามัญและวิสามัญ

คณะกรรมการจะต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่สามัญอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง แต่ในส่วนของ ประชุมใหญ่วิสามัญนั้น อาจจัดโดยคณะกรรมการเห็นว่าสมควรให้จัดประชุม หรือ สมาชิกจำนวน ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า หรือจำนวนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสมาคม จะทำการหนังสือ ร้องขอให้คณะกรรมการจัดประชุมวิสามัญขึ้นก็ได้ โดยจะต้องระบุวาระให้เรียกประชุมเพื่อการใด

หากคณะกรรมการไม่จัดประชุมภายในสามสิบวัน สมาชิกที่เป็นผู้ร้องขอให้เรียกประชุม หรือ สมาชิกอื่นที่มีจำนวนรวมกันไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้จะเรียกประชุมเองก็ได้

การจัดประชุมใหญ่นั้น คณะกรรมการจะต้องส่งหนังสือนัดประชุมไปยังสมาชิกทุกคนของ สมาคมก่อนวันนัดประชุมไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน หรือลงพิมพ์โฆษณาอย่างน้อยสองคราวในหนังสือพิมพ์ที่ แพร่หลายในท้องที่ก่อนวันนัดประชุมไม่น้อยกว่าเจ็ดวันก็ได้ การจัดประชุมจะต้องระบุ วัน เวลา และ สถานที่ ตลอดจนระเบียบวาระการประชุม โดยจัดส่งรายละเอียดเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการประชุม ให้แก่สมาชิกได้

การนับองค์ประชุมของที่ประชุมใหญ่นั้น จะต้องสมาชิกมาเข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่ากึ่ง หนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เว้นแต่ข้อบังคับของสมาคมจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น หากเป็นการ ประชุมที่สมาชิกร้องขอแต่ไม่ครบตามองค์ประชุมก็ให้งดประชุม แต่หากเป็นการประชุมที่สมาชิกมิได้ ร้องขอ ก็ให้คณะกรรมการเรียกประชุมใหญ่อีกครั้งหนึ่ง โดยครั้งหลังนี้ไม่บังคับว่าต้องครบองค์ประชุม

มติของที่ประชุมให้นับเสียงข้างมากโดยประมาณ เว้นแต่ในกรณีที่ข้อบังคับกำหนดเสียงข้าง มากไว้โดยเฉพาะ โดยสมาชิกจะมีหนึ่งเสียงในการลงคะแนน และหากมีกรณีใดที่คะแนนเสียงเท่ากัน ก็ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มได้อีกหนึ่งเสียง และหากการลงมติเรื่องใดขัดต่อผลประโยชน์ ของกรรมการหรือสมาชิกกับประโยชน์ของสมาคม ก็ให้กรรมการ หรือสมาชิกผู้นั้นงดออกเสียง

5.2.6 การเลิกสมาคม

สมาคมย่อมเลิกกันได้ด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังนี้

- (1) เมื่อมีเหตุตามที่กำหนดในข้อบังคับ
- (2) ถ้าสมาคมตั้งขึ้นไว้เฉพาะระยะเวลาใด เมื่อสิ้นระยะเวลานั้น
- (3) ถ้าสมาคมตั้งขึ้นเพื่อกระทำการใด เมื่อกิจการนั้นสำเร็จแล้ว
- (4) เมื่อที่ประชุมใหญ่มีมติให้เลิก

(5) เมื่อสมาคมล้มละลาย

(6) เมื่อนายทะเบียนถอนชื่อสมาคมออกจากทะเบียนด้วยเหตุดังนี้

1) เมื่อปรากฏในภายหลังการจดทะเบียนว่า วัตถุประสงค์ ของสมาคมขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรืออาจเป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐและนายทะเบียนได้สั่งให้แก้ไขแล้ว แต่สมาคมไม่ปฏิบัติตามภายในเวลาที่กำหนด

2) เมื่อปรากฏว่าการดำเนินการกิจการของสมาคมขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือจะเป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ

3) เมื่อสมาคมหยุดดำเนินการติดต่อกันตั้งแต่ 2 ปีขึ้นไป

4) เมื่อปรากฏว่าสมาคมให้หรือปล่อยให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่กรรมการของสมาคมเป็นผู้ดำเนินการกิจการของสมาคม

5) เมื่อสมาคมมีสมาชิกเหลือน้อยกว่า 10 คน มาเป็นเวลาติดต่อกันเกินกว่า 2 ปี

6) เมื่อศาลสั่งให้เลิก

7) เมื่อศาลสั่งให้เลิกตามมาตรา 104

5.2.7 ความผิดเกี่ยวกับสมาคม

ตามพระราชบัญญัติกำหนดความผิดเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด สมาคม และมูลนิธิ พ.ศ. 2499 แก้ไขเพิ่มเติมโดย(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ได้กำหนดความผิดเกี่ยวกับสมาคมไว้ดังนี้

(1) ผู้ใดใช้คำว่า “สมาคม” ประกอบกับชื่อในดวงตรา ป้ายชื่อ จดหมาย ใบแจ้งความหรือเอกสารอย่างอื่นเกี่ยวกับธุรกิจ โดยมีได้เป็นสมาคมที่ได้จดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือ กฎหมายอื่น เว้นแต่เป็นการใช้ในการขอจดทะเบียนเกี่ยวกับการตั้งสมาคม หรือในการแปลอักษรต่างประเทศเป็นอักษรไทย โดยมีอักษรต่างประเทศกำกับไว้ด้วย ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 20,000 บาท และปรับอีกวันละ ไม่เกิน 500 บาท จนกว่าจะเลิกใช้

(2) ผู้ใดดำเนินการกิจการของคณะบุคคลใดโดยกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้บุคคลอื่นหลงเชื่อ ว่ากิจการนั้นเป็นสมาคมที่ได้จดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และการกระทำดังกล่าวน่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือประชาชน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับ ไม่เกิน 40,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(3) ผู้ใดเป็นสมาชิกของคณะบุคคลใดที่ใช้ชื่อว่าสมาคมโดยรู้อยู่ว่าเป็นสมาคมที่มีได้จดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท

(4) สมาคมใดมิใช้คำว่าสมาคมประกอบซื้อต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 20,000 บาทและปรับอีกวันละไม่เกิน 500 บาท จนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

(5) สมาคมใดมิได้จดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับต่อนายทะเบียนภายในกำหนด 14 วัน นับแต่วันที่ได้ลงมติ ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท

(6) สมาคมใดมิได้จดทะเบียนการแต่งตั้งหรือเปลี่ยนแปลง กรรมการของสมาคมต่อนายทะเบียนภายในกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่มีการแต่งตั้งหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการของสมาคมต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท

(7) สมาคมใดไม่ยอมให้สมาชิกของสมาคมตรวจตรากิจการและทรัพย์สินของสมาคมในระหว่างเวลาทำการของสมาคมต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท

(8) กรรมการของสมาคมผู้ใดดำเนินกิจการผิดวัตถุประสงค์ของสมาคมและการดำเนินกิจการนั้นเป็นอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือ ปรับไม่เกิน 60,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(9) คณะกรรมการของสมาคมไม่แจ้งการเลิกสมาคมต่อนายทะเบียนภายในระยะเวลา 14 วัน นับแต่วันที่มีการเลิกสมาคม กรรมการของสมาคมนั้นต้องระวางโทษปรับไม่เกินคนละ 10,000 บาท เว้นแต่กรรมการผู้ใดของสมาคมนั้นจะพิสูจน์ได้ว่า การที่ไม่ได้แจ้งนั้นไม่ได้เกิดจากการกระทำของตน

(10) ผู้ใดแบ่งทรัพย์สินของสมาคมที่เหลืออยู่เมื่อได้ชำระบัญชีแล้วให้แก่สมาชิกของสมาคมหรือโอนทรัพย์สินดังกล่าวให้แก่บุคคลอื่นเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 107 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

(11) ผู้ใดยังขึ้นแสดงตนเป็นกรรมการหรือสมาชิกของสมาคม โดยรู้อยู่ว่านายทะเบียนได้ถอนชื่อสมาคมนั้นออกจากทะเบียนแล้ว หรือถูกศาลสั่งเลิกแล้ว ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 20,000 บาท

5.3 กลุ่มข้าราชการที่จัดตั้งขึ้นเป็นสมาคม

ในปัจจุบันได้มีสมาคมที่จัดตั้งขึ้นโดยข้าราชการหน่วยงานๆ ซึ่งได้รวมตัวกันจัดตั้งกลุ่มเป็นสมาคม เช่น สมาคมข้าราชการกรมสรรพากร สมาคมข้าราชการท้องถิ่นต่างๆ ตลอดจนข้าราชการบางกลุ่มที่เกษียณอายุราชการไปแล้วได้จัดตั้งเป็นสมาคมข้าราชการบำนาญ สมาคมข้าราชการอาวุโส เป็นต้น โดยผู้ศึกษาจะทำการศึกษาสมาคมข้าราชการกรมสรรพากร และสมาคมข้าราชการท้องถิ่น เพื่อศึกษาถึงรูปแบบและลักษณะของกลุ่มสมาคมที่ดำเนินการจัดตั้งขึ้นโดยข้าราชการ

5.3.1 สมาคมข้าราชการกรมสรรพากร¹⁰⁴

อดีตข้าราชการสรรพากรกลุ่มหนึ่งได้รวมตัวกันก่อตั้ง "ชมรมอดีตข้าราชการสรรพากร" เมื่อปี พศ.2531 เพื่อเป็นศูนย์กลางของข้าราชการที่เกษียณอายุในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคโดยนัดพบปะสังสรรค์ 2 - 3 เดือนต่อครั้ง

ชมรมได้ยื่นคำขอจดทะเบียนเป็นสมาคมและได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนกรุงเทพมหานคร ให้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2500 ใช้ชื่อว่า "สมาคมข้าราชการสรรพากร"

โดยสมาคมมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

- (1) ส่งเสริมความสามัคคี และผดุงเกียรติของสมาชิก
- (2) พบปะสังสรรค์ แลกเปลี่ยนความรู้ ความคิดเห็น และประสบการณ์ระหว่างสมาชิก
- (3) ส่งเสริม และเผยแพร่ความรู้ด้านภาษีอากร และวิชาการอื่นๆ ให้แก่สมาชิก และบุคคลภายนอก
- (4) ให้ความช่วยเหลือแก่สมาชิกในด้านสวัสดิการต่างๆ
- (5) ให้ความช่วยเหลือการกุศลสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะประโยชน์ทั่วไป รวมทั้งร่วมมือกับองค์การกุศลอื่นๆ
- (6) ให้ความร่วมมือกับกรมสรรพากรในด้านการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร และด้านอื่นๆ
- (7) ให้มีส่วนร่วมเพื่อเสนอแนะแนวทางการดำเนินการหรือวิธีการแก้ไขเพื่อให้กรมสรรพากรพัฒนายิ่งขึ้นไป

ทั้งนี้ไม่ดำเนินการเกี่ยวข้องกับการเมืองในทุกรณ

จากวัตถุประสงค์ข้างต้น จะเห็นว่าสมาคมข้าราชการกรมสรรพากร มีวัตถุประสงค์เน้นไปในทางส่งเสริมความสามัคคี แลกเปลี่ยนความรู้ ให้ความช่วยเหลือแก่สมาชิก ตลอดจนมีส่วนร่วมเพื่อเสนอแนะแนวทางการดำเนินการหรือวิธีการแก้ไขเพื่อให้กรมสรรพากรพัฒนายิ่งขึ้นไป ตลอดจนกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าไม่ดำเนินการเกี่ยวข้องกับการเมืองในทุกรณ

5.3.2 สมาคมข้าราชการส่วนท้องถิ่นแห่งประเทศไทย¹⁰⁵

¹⁰⁴ สมาคมข้าราชการกรมสรรพากร, ค้นเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2559 จาก <http://www.rd.go.th/publish/43398.0.html>

¹⁰⁵ สมาคมข้าราชการส่วนท้องถิ่นแห่งประเทศไทย, ค้นเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2559 จาก <http://www.get-u.org/>

สมาคมข้าราชการส่วนท้องถิ่นแห่งประเทศไทย ได้จัดทะเบียนเป็นนิติบุคคล เมื่อวันที่ 24 กันยายน 2553 โดยมีวัตถุประสงค์ของสมาคมเพื่อ

(1) เป็นองค์กรกลางในการสื่อสารสัมพันธ์และช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกันในระหว่างข้าราชการ ส่วนท้องถิ่น ลูกจ้างประจำ และพนักงานจ้างในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การ บริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

(2) เป็นองค์กรกลางในการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ในคณะสมาชิก อาทิ กิจกรรมด้านวิชาการ ด้านการส่งเสริมและพัฒนาทักษะความรู้ ความสามารถและศักยภาพ ด้านการส่งเสริมและพัฒนาการบริหารจัดการ การปฏิบัติงานทั่วไปและธรรมาภิบาล ด้านส่งเสริมและพัฒนาระบบคุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณในกระบวนการบริหารงานบุคคล และการดำรงตนของข้าราชการส่วนท้องถิ่น ลูกจ้างประจำและพนักงานจ้าง ด้านการส่งเสริมและพัฒนาสุขภาพกายและใจและสวัสดิภาพความปลอดภัย ด้านการส่งเสริมและพัฒนาสวัสดิการ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ลูกจ้างประจำ และพนักงานจ้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และด้านอื่น ๆ ที่คณะกรรมการสมาคมข้าราชการและพนักงานจ้างท้องถิ่นพิจารณาว่าเหมาะสม เป็นประโยชน์ต่อสมาชิกและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรวม

(3) เป็นองค์กรในการพัฒนาบุคลากร สร้างมาตรฐานการทำงาน และส่งเสริมขวัญกำลังใจ

(4) เป็นองค์กรในการจัดกิจกรรมด้านการกุศล การสงเคราะห์หรือสร้างสรรค์สังคมเพื่อการมีส่วนร่วมที่ต้องดำรงไว้ซึ่งชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์

(5) ไม่เกี่ยวข้องกับการเมืองแต่อย่างใด

(6) ไม่ให้มีการจัดโต๊ะบิลเลียดและไม่ให้มีการเล่นการพนันอย่างเด็ดขาด

(7) เป็นองค์กรกลางในการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในกระบวนการบริหารงานบุคคล และการปฏิบัติหน้าที่ของมวลสมาชิก ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ลูกจ้างประจำ และพนักงานจ้าง รวมตลอดจนผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรบริหารท้องถิ่น ทุกประเภท/รูปแบบ

(8) เป็นองค์กรกลางในการเชื่อมประสานและเสริมสร้างความรัก ความสามัคคี และความเข้าใจอันดีระหว่างข้าราชการฝ่ายการเมืองกับข้าราชการฝ่ายประจำ ในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท/รูปแบบ

(9) เป็นองค์กรกลางในการส่งเสริมความเข้าใจอันดีระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น กับองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และประชาชนโดยทั่วไป

จากวัตถุประสงค์ของสมาคมข้าราชการส่วนท้องถิ่นแห่งประเทศไทยข้างต้นนั้น จะมุ่งเน้นไปทางเป็นองค์กรกลางสื่อสารสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการส่วนท้องถิ่น ลูกจ้างประจำ และพนักงานจ้าง

ตลอดจนผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นองค์กรที่จัดกิจกรรมเพื่อพัฒนาและเป็นประโยชน์ต่อสมาชิก แต่ทั้งนี้ก็ระบุไว้ชัดเจนว่า ไม่เกี่ยวข้องกับการเมืองแต่อย่างใด

5.4 วิเคราะห์ปัญหาสหภาพข้าราชการกับสมาคมข้าราชการ

ดังที่ได้ศึกษาถึงสมาคมที่จัดตั้งโดยข้าราชการมานั้น พบว่าวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ในข้อบังคับของสมาคมนั้นมีความคล้ายคลึงกับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสหภาพข้าราชการตามร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ... ซึ่งจะมีวัตถุประสงค์ไปในทางส่งเสริมความสามัคคี กระชับความสัมพันธ์ พบปะ แลกเปลี่ยนความรู้กันระหว่างสมาชิก ตลอดจนให้ความช่วยเหลือต่อกันในด้านสวัสดิการ วัตถุประสงค์เหล่านี้ถือเป็นหลักการทั่วไปที่สมาคมข้าราชการต่างๆ ได้กำหนดไว้ในข้อบังคับของสมาคม

แต่อย่างไรก็ตาม ในเรื่องของวัตถุประสงค์ของสหภาพข้าราชการนั้น ยังมีความแตกต่างออกไปจากสมาคมข้าราชการในแง่ของการกำหนดให้มีการส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างข้าราชการกับผู้บังคับบัญชา การแสวงหาความคุ้มครองเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของสภาพการรับราชการ ซึ่งการกำหนดไว้เช่นนี้แตกต่างออกไปจากวัตถุประสงค์ของสมาคมที่จัดตั้งโดยข้าราชการ เนื่องจากหลักการพื้นฐานของสมาคมนั้นเป็นการรวมกลุ่มระหว่างปัจเจกชน เพื่อกระทำการใดๆ ร่วมกันอันเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ตามมาตรา 78 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่สหภาพข้าราชการนั้นนอกจากจะมีพื้นฐานการรวมกลุ่มกันแล้ว ยังมีแนวคิดการแรงงานสัมพันธ์ด้วย ซึ่งการที่กำหนดให้ส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีไม่ใช่เพียงระหว่างสมาชิกด้วยกันแล้ว แต่ยังรวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับข้าราชการด้วย

การเน้นย้ำถึงการส่งเสริมความสัมพันธ์ในหน่วยงานถือเป็นข้อแตกต่างอย่างชัดเจนของสหภาพข้าราชการกับสมาคมที่จัดตั้งโดยข้าราชการ เนื่องจากความสัมพันธ์อันดีในหน่วยงานถือเป็นหัวใจของการแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งเป็นฐานอันสำคัญที่จะทำให้หน่วยงานสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยสมาคมที่จัดตั้งขึ้นนั้นอาจจะใส่เรื่องดังกล่าวไว้ในข้อบังคับหรือไม่ก็ได้ เพราะการจัดตั้งสมาคมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นเป็นรูปแบบหนึ่งของการกระทำใดๆ ร่วมกัน ซึ่งเมื่อจัดตั้งขึ้นแล้วสมาคมที่จัดตั้งโดยข้าราชการก็จะเน้นไปในเรื่องของการส่งเสริมความสามัคคีระหว่างสมาชิก ไม่ได้เขียนไว้ชัดเจนดังเช่นวัตถุประสงค์ของสหภาพข้าราชการ

นอกเหนือจากความแตกต่างในเรื่องของวัตถุประสงค์ที่ได้อธิบายไปแล้วนั้น ความแตกต่างระหว่างสหภาพข้าราชการกับสมาคมที่จัดตั้งโดยข้าราชการอีกประการหนึ่งก็คือสถานะความเป็นนิติบุคคลขององค์กร

สถานะทางกฎหมายของสมาคมนั้นระบุไว้ชัดเจนว่า เมื่อได้จดทะเบียนแล้วสมาคมนั้นจะมีสถานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งเป็นนิติบุคคลตามนัยมาตรา 83 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่สถานะทางกฎหมายของสหภาพข้าราชการไม่ได้กำหนดไว้ให้เป็นนิติบุคคล และเมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์นิติบุคคลมหาชนแล้วก็ไม่พบว่าสหภาพข้าราชการมีลักษณะความเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนแต่อย่างใด ในจุดนี้อาจกล่าวได้ว่าสหภาพข้าราชการไม่ได้เป็นนิติบุคคล ไม่ว่าจะเป็นตามกฎหมายมหาชน หรือกฎหมายเอกชน ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่ากรณีที่สหภาพข้าราชการไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลนั้นจะส่งผลต่อการดำเนินกิจกรรมของข้าราชการพลเรือน โดยไม่อาจถือครองทรัพย์สินใดหรือดำเนินการใดๆ ได้อย่างเต็มที่เหมือนองค์กรอื่นที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ตามที่ได้มีการกำหนดการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนตามร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ... ซึ่งจะทำให้ข้าราชการพลเรือนสามัญมีสิทธิในการจัดตั้งสหภาพข้าราชการ โดยในร่างพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว ยังมีได้มีการกำหนดให้สหภาพข้าราชการมีสถานะเป็นนิติบุคคล ดังเช่น สหภาพแรงงานเอกชน และสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ อีกทั้งในการกำหนดอำนาจหน้าที่ และวัตถุประสงค์ของสหภาพข้าราชการนั้น ก็ได้กำหนดไว้น้อยกว่าสหภาพแรงงานทั้ง 2 ประเภทที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งเป็นประเด็นที่น่าสนใจอย่างยิ่งว่า สหภาพข้าราชการนั้น แม้ว่าจะใช้ชื่อนำหน้าว่า “สหภาพ” แต่แท้จริงแล้วมีความเป็นสหภาพแรงงานมากน้อยเพียงใด จึงเป็นที่มาของการวิเคราะห์ถึงปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของสหภาพข้าราชการ และปัญหาเกี่ยวกับลักษณะความเป็นสหภาพแรงงานของสหภาพข้าราชการ ดังที่จะได้สรุปในบทที่ 6 นี้ต่อไป

นอกจากนี้ ร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญฉบับนี้ ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการจัดตั้งสหภาพข้าราชการ ซึ่งข้าราชการพลเรือนนั้น เป็นเพียงข้าราชการประเภทหนึ่งเท่านั้น โดยยังมีข้าราชการอีกหลายประเภทที่ปฏิบัติหน้าที่ในราชการแผ่นดิน จึงมีปัญหาน่าคิดต่อไปอีกประเด็นหนึ่งว่า การจัดตั้งสหภาพข้าราชการในข้าราชการประเภทอื่นๆ นั้น สามารถกระทำได้หรือไม่ เพียงใด

6.1 ปัญหาเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของข้าราชการประเภทอื่น ๆ

ดังที่ได้อธิบายมาแล้วว่า การรวมกลุ่มจัดตั้งขึ้นเป็นสหภาพข้าราชการนี้ จะใช้กับข้าราชการประเภทข้าราชการพลเรือนสามัญเท่านั้น ซึ่งระบบราชการในประเทศไทยยังมีข้าราชการอีกหลายประเภทที่ปฏิบัติหน้าที่แตกต่างกันไป เช่นนั้นแล้ว จึงมีปัญหาน่าคิดอีกประการหนึ่งว่า การรวมกลุ่มจัดตั้งขึ้นเป็นสหภาพข้าราชการนั้นจะสามารถดำเนินการจัดตั้งในข้าราชการประเภทอื่นได้หรือไม่

แนวคิดในเรื่องของสหภาพแรงงานนั้น มีแนวคิดเริ่มมาจากภาคเอกชนในการที่จะดำเนินการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองกันระหว่างฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้าง ซึ่งการเจรจาต่อรองสภาพการจ้างไม่เป็นผลสำเร็จทั้งสองฝ่ายก็ยังคงมีการดำเนินการมาตรการต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นการกดดันต่อกันได้ โดย

มาตรการก็จะมีตั้งแต่ลูกจ้างใช้สิทธิลาป่วย ลากิจ ทำการเฉื่อยงาน ในขณะที่เวลานายจ้างก็อาจไม่ต่อสัญญาการจ้างงาน หรือจ้างเหมาแรงงานเข้ามาทำแทน¹⁰⁶ โดยมาตรการสุดท้ายของทั้งสองฝ่ายที่จะนำมาใช้ก็คือ การปิดงานซึ่งกระทำโดยฝ่ายนายจ้าง และการนัดหยุดงานซึ่งกระทำโดยฝ่ายลูกจ้าง การใช้มาตรการปิดงาน และการนัดหยุดงานล้วนทำให้ทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างต่างก็เสียประโยชน์ทั้งสองฝ่าย เมื่อไม่มีการทำงาน นายจ้างก็ไม่ได้รับผลผลิต ลูกจ้างก็ไม่ได้รับค่าจ้างในการทำงาน ซึ่งเป็นการกดดัน หรือผลักดันให้อีกฝ่ายยอมรับในสิ่งที่อีกฝ่ายทำการเรียกร้องไว้ เพื่อให้ได้รับสิทธิประโยชน์ที่เพิ่มขึ้น จะเห็นได้ว่าต่างฝ่ายต่างปกป้องและต่อสู้เพื่อประโยชน์ของตนเอง ซึ่งเป็นลักษณะของสหภาพแรงงานเอกชน แต่ในภาคราชการนั้น มิได้มีเพียงแค่สิทธิประโยชน์ของทางราชการ และสิทธิประโยชน์ของข้าราชการเท่านั้น การดำเนินงานของราชการนั้นยังเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสาธารณะอีกด้วย

สำหรับประโยชน์ของสาธารณะนั้น ถือเป็นวัตถุประสงค์หลักของการดำเนินงานของส่วนราชการ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าการดำเนินการของราชการนั้นเป็นไปเพื่อให้บริการหรือประโยชน์แก่สาธารณะ ซึ่งในการพิจารณาจะแตกต่างไปจากลักษณะของสหภาพแรงงานเอกชนที่มีเพียงประโยชน์ของนายจ้าง และประโยชน์ของลูกจ้างเท่านั้น แต่ส่วนราชการยังมีประโยชน์สาธารณะ ซึ่งจะต้องนำมาพิจารณาประกอบกับการที่จะให้มีการจัดตั้งสหภาพข้าราชการในข้าราชการประเภทอื่น ๆ การที่จะอนุญาตให้มีการรวมกลุ่ม การกำหนดอำนาจหน้าที่ วัตถุประสงค์ของสหภาพข้าราชการประเภทอื่น ๆ นั้น จะต้องพิจารณาในประเด็นของประโยชน์สาธารณะด้วยว่า ข้าราชการประเภทนั้น ๆ ปฏิบัติงานหรือจัดทำบริการสาธารณะประเภทใด มีความสำคัญมากน้อยเพียงใด เนื่องจากหากอนุญาตให้มีการรวมกลุ่มดังเช่นสหภาพข้าราชการพลเรือนสามัญ แต่บริการสาธารณะนั้นเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ ก็อาจก่อให้เกิดความสับสนเสี่ยงต่อประโยชน์สาธารณะได้ เช่น สหภาพข้าราชการนั้น ๆ อาจรวมกลุ่มและใช้ประโยชน์จากลักษณะการให้บริการสาธารณะที่ข้าราชการประเภทนั้นปฏิบัติหน้าที่อยู่ มาดำเนินการต่อรองกับผู้บังคับบัญชา หรือทางราชการ ก็อาจก่อให้เกิดผลกระทบ หรือความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศได้

การพิจารณาการอนุญาตให้มีการรวมกลุ่ม และการจัดตั้งสหภาพข้าราชการในข้าราชการประเภทอื่น ๆ นั้น จะต้องพิจารณาถึงลักษณะ หรือบริการสาธารณะที่ข้าราชการประเภทนั้น ๆ ปฏิบัติงานอยู่ ซึ่งหากบริการสาธารณะนั้นเกี่ยวกับความมั่นคง หรือที่เป็นเรื่องภารกิจหลักของรัฐ ก็จะต้องพิจารณาว่าจะก่อให้เกิดผลกระทบ หรือความเสียหายต่อบริการสาธารณะนั้นหรือไม่ หรือ

¹⁰⁶ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชา การพนักงานสัมพันธ์ หน่วยที่ 1-7, พิมพ์ครั้งที่ 17 (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2553), หน้า 57.

อาจจะกำหนดให้ข้าราชการประเภทนั้น ๆ มีช่องทางในการดำเนินการอื่นๆ แทน เพื่อมิให้การดำเนินกิจกรรมของสหภาพข้าราชการประเภทนั้นมากระทบต่อการดำเนินการหลักของรัฐ

ภารกิจของรัฐนั้น มีหลากหลายรูปแบบ ความสำคัญหลายระดับ ผลกระทบต่อบริการสาธารณะอาจจะเกิดขึ้นไม่เท่ากัน ซึ่งหากจะกำหนดให้มีสหภาพข้าราชการในข้าราชการเหล่าอื่น ๆ ด้วย ก็จะต้องพิจารณาเป็นรายประเภทไป หากการดำเนินงานของข้าราชการประเภทใดมีความสำคัญต่อภารกิจรัฐมาก ก็อาจที่จะไม่ให้มีการรวมกลุ่มเป็นสหภาพข้าราชการ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาที่อาจเกิดผลกระทบต่อการจัดการบริการสาธารณะ แต่ในบริการสาธารณะประเภทที่เป็นภารกิจของรัฐในลำดับรอง หรือมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะน้อย ก็อาจให้การจัดตั้งเป็นสหภาพข้าราชการ ซึ่งก็จะต้องมาพิจารณาการกำหนดอำนาจหน้าที่ของสหภาพข้าราชการประเภทนั้น ๆ เป็นรายกรณี

6.2 บทสรุป

สถานะทางกฎหมายของสหภาพข้าราชการ ตามร่างพระราชบัญญัติการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญฉบับนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่ายังไม่มีสถานะทางกฎหมายที่ชัดเจน กล่าวคือไม่ได้มีการกำหนดสถานะทางกฎหมายให้เป็นนิติบุคคล ดังเช่น สหภาพแรงงานเอกชน และสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ อีกทั้งเมื่อได้ทำการวิเคราะห์ว่าจะมีลักษณะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนหรือไม่นั้น ก็พบว่าสหภาพข้าราชการก็ไม่มีลักษณะเข้าข่ายเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ดังนั้น สหภาพข้าราชการจึงยังไม่มีสถานะทางกฎหมายที่ชัดเจน

ในด้านของความเป็นสหภาพของสหภาพข้าราชการนั้น ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมิได้มีการกำหนดการเจรจาต่อรอง วิธีการระงับข้อพิพาทแรงงาน ซึ่งแตกต่างจากสหภาพแรงงานเอกชน และสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งการเจรจาต่อรองถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญของสหภาพ จึงถือว่าเมื่อสหภาพข้าราชการขาดเครื่องมือที่สำคัญ เช่น การเจรจาต่อรอง ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบการสหภาพแรงงานเอกชน และสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ สหภาพข้าราชการนั้นมีลักษณะของความเป็นสหภาพค่อนข้างน้อย

การจัดตั้งสหภาพข้าราชการในข้าราชการประเภทอื่น ๆ นอกเหนือจากสหภาพข้าราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญนั้น การพิจารณาจะต้องพิจารณาถึงประโยชน์สาธารณะ หรือ ภารกิจของรัฐ ซึ่งหากข้าราชการประเภทใดที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในภารกิจหลักของรัฐ ผู้ศึกษามีความเห็นว่าจะควรอนุญาตให้การรวมกลุ่มจัดตั้งเป็นสหภาพข้าราชการ เพื่อให้เกิดผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่เพื่อตอบสนองประโยชน์สาธารณะ หรือ ภารกิจหลักของรัฐ ส่วนข้าราชการประเภทที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ใน

ภารกิจลำดับรอง ก็อาจอนุญาตให้มีการรวมกลุ่มและจัดตั้งขึ้นเป็นสหภาพข้าราชการได้ แต่ก็ขึ้นอยู่กับ
การพิจารณาผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะด้วยเช่นกัน

ตามที่มีการจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ.... นั้น ได้
อนุญาตให้ข้าราชการพลเรือนสามัญสามารถดำเนินการรวมกลุ่ม และจัดตั้งขึ้นเป็นสหภาพข้าราชการ
ซึ่งในการศึกษาในเรื่องของสถานะทางกฎหมายของสหภาพข้าราชการพบว่า สหภาพข้าราชการไม่มี
สถานะทางกฎหมายที่ชัดเจน แม้ว่าจะมีกฎหมายในระดับพระราชกฤษฎีกากำหนดการจัดตั้ง แต่ไม่ได้
กำหนดสถานะทางกฎหมายเอาไว้ ซึ่งแตกต่างจากสหภาพแรงงานเอกชน และสหภาพแรงงาน
รัฐวิสาหกิจที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งกฎหมายที่จัดตั้งสหภาพได้กำหนดสถานะทางกฎหมายไว้ให้
และเมื่อพิจารณาในเรื่องนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนแล้ว สหภาพข้าราชการก็ไม่มีลักษณะที่จะเข้า
ข่ายเป็นนิติบุคคลมหาชน เนื่องจากลักษณะการดำเนินงาน วัตถุประสงค์ ตลอดจนนิติสัมพันธ์กับนิติ
บุคคลอื่นๆ สหภาพข้าราชการนั้นไม่มีอำนาจมหาชน ไม่ได้ดำเนินงานเพื่อประโยชน์สาธารณะ และ
มิได้มีการกำหนดในเรื่องความสัมพันธ์กับนิติบุคคลอื่นไว้เป็นพิเศษ ซึ่งเมื่อสหภาพข้าราชการไม่มีสถานะ
เป็นนิติบุคคล และไม่มีลักษณะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน สหภาพข้าราชการตามร่างพระราช
กฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญฉบับนี้ จึงไม่มีสถานะทางกฎหมายที่ชัดเจน ซึ่งอาจ
ส่งผลให้สหภาพข้าราชการไม่อาจดำเนินกิจกรรมได้อย่างเต็มที่ ซึ่งเมื่อไม่อาจดำเนินการได้อย่างเต็มที่
แล้ว ก็ยากที่จะบรรลุตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสหภาพข้าราชการ

อีกทั้งเมื่อศึกษาถึงลักษณะของความเป็นสหภาพของสหภาพข้าราชการนี้แล้ว ผู้ศึกษาพบว่า
สหภาพข้าราชการไม่มีอำนาจหน้าที่ในการเจรจาต่อรอง และร่างพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวก็ได้
กำหนดในเรื่องของวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน ซึ่งทั้งสองสิ่งนั้น ถือเป็นเครื่องมือและวิธีดำเนินการของ
สหภาพแรงงาน ซึ่งได้มีปรากฏอยู่ในสหภาพแรงงานเอกชน และสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ จึงทำให้
เห็นความแตกต่าง และอาจกล่าวได้ว่าสหภาพข้าราชการมีความเป็นสหภาพแรงงานค่อนข้างน้อย คง
มีเพียงลักษณะของการรวมกลุ่มกันเท่านั้น ซึ่งแม้จะกำหนดไว้ให้เรียกกลุ่มดังกล่าวว่า สหภาพ
ข้าราชการ แต่แท้จริงแล้วหามีความเป็นสหภาพดังเช่นสหภาพแรงงานของเอกชนและรัฐวิสาหกิจไม่

นอกจากนี้ เนื่องด้วยระบบราชการได้จำแนกประเภทของข้าราชการไว้หลายประเภท ตาม
ลักษณะการให้บริการสาธารณะ การที่จะพิจารณาให้ข้าราชการประเภทอื่น ๆ สามารถดำเนินการ
รวมกลุ่มและจัดตั้งเป็นสหภาพข้าราชการดังเช่น ข้าราชการพลเรือนสามัญได้นั้น จะต้องพิจารณาถึง
ลักษณะของการจัดทำบริการสาธารณะว่าเป็นภารกิจของรัฐที่เป็นหลัก หรือเป็นภารกิจลำดับรอง ซึ่ง
หากเป็นภารกิจหลักแล้ว หากอนุญาตให้สามารถดำเนินการรวมกลุ่มและจัดตั้งเป็นสหภาพ
ข้าราชการขึ้นได้ อาจทำให้ข้าราชการประเภทนั้น ๆ นำเอาการปฏิบัติงานมาเครื่องมือในการต่อรอง
หรือยื่นข้อเรียกร้องกับทางราชการ หรือผู้บังคับบัญชา ก็อาจจะส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ
ได้ จึงไม่ควรที่จะอนุญาตให้ข้าราชการประเภทที่ปฏิบัติงานอยู่ในภารกิจหลักของรัฐสามารถ
ดำเนินการรวมกลุ่มและจัดตั้งเป็นสหภาพข้าราชการได้ ดังนั้น การพิจารณาอนุญาตให้ข้าราชการ

ประเภทอื่นจัดตั้งเป็นสหภาพข้าราชการได้นั้น สมควรอย่างยิ่งที่จะพิจารณาถึงบริการสาธารณะที่ข้าราชการประเภทนั้นปฏิบัติหน้าที่อยู่ โดยคำนึงถึงหลักใหญ่ซึ่งก็คือ ประโยชน์ของสาธารณะ

รูปแบบขององค์กรการรวมกลุ่มที่ใกล้เคียงกับสหภาพข้าราชการมากที่สุดนั้น คือ สมาคมที่จัดตั้งโดยการรวมกลุ่มของข้าราชการ ซึ่งจดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หมวด 2 นิติบุคคล ส่วนที่ 2 ว่าด้วยสมาคม ตามที่ได้ศึกษามานั้น วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสมาคมของกลุ่มข้าราชการนั้น มีความใกล้เคียงกับวัตถุประสงค์ของสหภาพข้าราชการในส่วนที่เป็นการส่งเสริมความสามัคคี สื่อกลางความสัมพันธ์อันดีระหว่างสมาชิก ตลอดจนการพบปะ แลกเปลี่ยนความรู้กัน ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ที่เห็นได้ชัดเจนในข้อบังคับของสมาคมที่จัดตั้งโดยกลุ่มข้าราชการ อีกทั้งการจัดตั้งเป็นสมาคมนั้นยังทำให้มีสถานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งจะทำให้การดำเนินกิจกรรมของสมาคมต้องมีความต่อเนื่องกันด้วย

แต่อย่างไรก็ตามด้วยเหตุที่รากฐานของสมาคมมาจากแนวความคิดการรวมกลุ่มของปัจเจกชน จึงทำให้ยังไม่มีลักษณะของการแรงงานสัมพันธ์เท่าที่ควร ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญของการรวมกลุ่มในสถานที่ทำงาน เพราะการดำเนินงานของหน่วยงานใดๆ ก็ตามย่อมคำนึงถึงผลสำเร็จตามเป้าหมายของหน่วยงานนั้นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิบัติงานของข้าราชการนั้นถือเป็นเครื่องมือสำคัญของการให้บริการสาธารณะ ดังนั้นเมื่อมีการอนุญาตให้ข้าราชการสามารถทำการรวมกลุ่มกันแล้วก็จำเป็นต้องกำหนดให้ทิศทาง วัตถุประสงค์ของการรวมกลุ่มนั้นมีพื้นฐานอยู่บนการแรงงานสัมพันธ์ด้วย

6.3 ข้อเสนอแนะ

1) ควรมีการกำหนดสถานะทางกฎหมายของสหภาพข้าราชการให้เป็นนิติบุคคล เพื่อให้มีความชัดเจน และเพื่อให้สามารถดำเนินกิจกรรมของสหภาพแรงงานได้ รวมทั้งเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสหภาพข้าราชการ แต่เนื่องจากกฎหมายที่จัดตั้งสหภาพข้าราชการนี้ เป็นกฎหมายในลำดับพระราชกฤษฎีกา ซึ่งตามหลักการแล้วกฎหมายลำดับรองไม่อาจกำหนดเกิน หรือขัดแย้งต่อกฎหมายในลำดับที่สูงกว่าได้ ดังนั้น กรณีของการกำหนดสถานะทางกฎหมายให้กับสหภาพข้าราชการนี้ จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติแทนการออกโดยพระราชกฤษฎีกา ดังเช่น พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ที่ได้กำหนดสถานะทางกฎหมายของสหภาพแรงงานให้เป็นนิติบุคคล

2) ควรมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของสหภาพข้าราชการให้มีอำนาจในการเจรจาต่อรองในบางเรื่องเกี่ยวกับสภาพการรับราชการ เช่น ไม่มีการปรับปรุงสภาพการรับราชการมาเป็นเวลานาน ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นอีกช่องทางหนึ่งที่ข้าราชการจะได้ทำการเสนอต่อทางราชการ หรือผู้บังคับบัญชาเพื่อทำการปรับปรุงแก้ไข จะได้เป็นขวัญและกำลังใจของข้าราชการในการปฏิบัติหน้าที่ราชการต่อไป

3) ควรมีกำหนดแนวทางในการควบคุมสภาพข้าราชการ เพื่อควบคุมให้สภาพข้าราชการดำเนินการถูกต้องวัตถุประสงค์และเป็นไปตามกฎหมาย และที่สำคัญก็เพื่อควบคุมการดำเนินกิจกรรมของสภาพข้าราชการมิให้เป็นปัญหาต่อการให้บริการสาธารณะ

บรรณานุกรม

- กลุ่มสังคม (Social Groups) ค้นวันที่ 15 มีนาคม 2559 จาก http://www.baanjomut.com/library/social_sciences/20.html
- กิตติศักดิ์ ปรกติ. **หลักกฎหมายบุคคล**. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2556.
- กุลพงษ์ ธนาพงศธร. **หลักการนโยบายของรัฐ**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522.
- เกษมสันต์ วิลาวรรณ. **กฎหมายแรงงานสำหรับนักบริหาร**. พิมพ์ครั้งที่ 13. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2553.
- เกษมสันต์ วิลาวรรณ. **คำอธิบายกฎหมายแรงงาน**. พิมพ์ครั้งที่ 13. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2551.
- เกษมสันต์ วิลาวรรณ. **แรงงานสัมพันธ์: หลักการ กฎหมายและการบริหาร**. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2548.
- เกื้อจิตร ชีระกาญจน์. **แรงงานสัมพันธ์**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2553.
- คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.). **โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ**. ค้นวันที่ 24 ธันวาคม 2559 จาก http://www.opdc.go.th/content.php?menu_id=14&content_id=628
- จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. **วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย: ศึกษาเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529.
- จำนงค์ สมประสงค์. **เศรษฐศาสตร์แรงงานสัมพันธ์**. กรุงเทพมหานคร: คณะเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2531.
- จำเนียร จวงตระกูล. **การบริหารแรงงานในประเทศไทย กรม ทบวง หรือกระทรวง**. กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์, 2531.
- จิตติ ดิงศภัทัย. **คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วย บุคคล**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522.
- จินตนา ดำรงค์เลิศ. **ขบวนการกรรมกรและสภาพแรงงานในฝรั่งเศสจากอดีตถึงปัจจุบัน**. **วารสารราชบัณฑิตยสถาน**. 37, 4 (ตุลาคม-ธันวาคม 2555): 133-151.

เจษฎา ประกอบทรัพย์ และนิสากร วรจันทร์. เมื่อข้าราชการไทยจะรวมกลุ่มเป็นสหภาพ. วารสาร
ข้าราชการ. 55, 4 (กรกฎาคม-สิงหาคม 2553): 6-11.

ชวลิต คณานิตย์. สถานะทางกฎหมายของธนาคารแห่งประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.

เชียวชาญ อาศุวัฒนกุล. มิติใหม่ของการบริหารงานบุคคลในภาครัฐบาล: การเมือง ค่านิยม และ
การจัดการทรัพยากรมนุษย์ในองค์การ. กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์, 2530.

दनัย เทียนพุม. การบริหารทรัพยากรบุคคล สู่ศตวรรษที่ 21. กรุงเทพมหานคร: ดีเอ็นที คอนซัล
แตนท์ จำกัด, 2545.

เด่นพงษ์ พลละคร. สหภาพแรงงาน. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ไทยเชชม, 2515.

ทวีศักดิ์ สุททาทิน. แรงงานสัมพันธ์เปรียบเทียบ. กรุงเทพมหานคร คณะรัฐประศาสนศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2548.

เทียน อัฐกุล. สหภาพแรงงานและการปฏิวัติอุตสาหกรรม. ใน อนุสรณ์ในงานฌาปนกิจศพ นาง
แสงทอง (เม่ง) อัฐกุล, ณ เมรุวัดเทพศิรินทราวาส 19 มกราคม 2513. พระนคร: โรง
พิมพ์คุรุสภา, 2513.

ธีระพล เต็มอุดม. ระดับความเป็นประชาสังคมของสหภาพแรงงานไทย. วิทยานิพนธ์พัฒนา
แรงงานและสวัสดิการมหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. กฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2555.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958. พิมพ์ครั้งที่ 2.
กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2549.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. บริการสาธารณะในระบบกฎหมายฝรั่งเศส. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม,
2541.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. สัญญาทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน,
2553.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 4.
กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2552.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร:
วิญญูชน, 2551.

นิคม จันทรวิทุร. กฎหมายแรงงาน: แนวคิดและปัญหา. กรุงเทพมหานคร:
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530.

นิคม จันทรวิทุร. แรงงานไทยกับสหภาพแรงงาน. กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2526.

- บุบผา อัครพิมาน. **หลักกฎหมายทั่วไป**. ค้นวันที่ 15 ธันวาคม 2559 จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=920>
- ประยูร กาญจนดุล. **คำอธิบายกฎหมายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538..
- ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล. **คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วย นิติบุคคล และความรับผิดชอบทางอาญาของนิติบุคคล**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2549.
- ปานทิพย์ พุกษาศลวิทย์. **ข้าราชการพลเรือนสามัญกับกฎหมายแรงงาน**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.
- พงศ์ธร ทองด้วง. **ปัญหาทางกฎหมายในการใช้สิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะ**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.
- พรเพชร วิชิตชลชัย. **คำอธิบายกฎหมายแรงงาน กฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณการ, 2523.
- พระยาเทพวิฑูร. **คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1 ถึงมาตรา 240**. พระนคร: เนติบัณฑิตยสภา, 2509.
- พิศवास สุนทรพันธ์ และพันธุ์ทิพย์ กาญจนาจิตรา. **รวมบทบัญญัติเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศ**. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525.
- ไพศิษฐ์ พิพัฒกุล. **กฎหมายแรงงานและอุตสาหกรรม**. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2523.
- ไพศิษฐ์ พิพัฒกุล. **คำอธิบายกฎหมายแรงงาน**. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2522.
- โกคิน พลกุล. **นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน**. **วารสารกฎหมายรัฐสภาสาร**. 33, 9 (กันยายน 2528): 4-5.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. **เอกสารการสอนชุดวิชา การพนักงานสัมพันธ์ หน่วยที่ 1-7, 8-15**. พิมพ์ครั้งที่ 17. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2553.
- มาฆะ ภูจินดา. **การปฏิรูปข้าราชการในประเทศฝรั่งเศส: การปฏิรูปในเชิงระบบราชการ**. **วารสารข้าราชการ**. 54, 4 (กรกฎาคม-สิงหาคม 2552): 52-57.
- มาฆะ ภูจินดา. **การรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นสหภาพข้าราชการ**. **วารสารข้าราชการ**. 56, 4 (กรกฎาคม-กันยายน 2554): 5-18.

- มาฆะ ภูจินดา. เจตนารมณ์ของสหภาพข้าราชการ: รูปแบบการรวมกลุ่มเป็น “สหภาพข้าราชการ” และวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมความสัมพันธ์อันดี. **วารสารข้าราชการ**. 56, 3 (พฤษภาคม-มิถุนายน 2554): 12-15.
- มาฆะ ภูจินดา. สหภาพข้าราชการ: ต้นแบบสหภาพแรงงานในประเทศอังกฤษและการถ่วงดุลของข้าราชการไทย. **วารสารข้าราชการ**. 56, 2 (มีนาคม-เมษายน 2554): 31-33.
- รุจิเรข ชุ่มเกษตรกุลกิจ. อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 ว่าด้วยเรื่องเสรีภาพในการรวมตัวเป็นสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้ง ค.ศ. 1948. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.
- แล ดิลกวิทยรัตน์. ขบวนการแรงงานรัฐวิสาหกิจ การแปรรูปและยุทธศาสตร์ในการทอนอำนาจต่อรองของขบวนการแรงงาน. **รัฐสภาสาร**. 52, 4 (เมษายน 2547): 7-12.
- แล ดิลกวิทยรัตน์. **หลักสหภาพแรงงานเบื้องต้น**. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิฟรีดริช เอแบร์ท, 2522.
- วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม. **คำอธิบายกฎหมายแรงงาน**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2556.
- วิชัย โสสุวรรณจินดา. แนวคิดแรงงานสัมพันธ์ที่ดีกับการส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์. **วารสารเกษมบัณฑิต**. 12, 1 (มกราคม-มิถุนายน 2554): 100-110.
- วิชัย โสสุวรรณจินดา. **แรงงานสัมพันธ์ กุญแจแห่งความร่วมมือระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง**. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2554.
- วินิจ เกตุขำ และคมเพชร ฉัตรศุภกุล. **กระบวนการกลุ่ม**. กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์, 2522.
- วินิตย์ ศรีภิญโญ. **การนัดหยุดงานกับกฎหมาย**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529.
- วิรัช วิรัชนิการวรรณ. **ค่านิยมของข้าราชการไทยในยุคปฏิรูประบอบราชการ**. **รัฐสภาสาร**. 52, 3 (มีนาคม 2547): 116-141.
- ศราวดี ประทุมราช. **สิทธิมนุษยชน**. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิฟรีดริช เอแบร์ท, 2544.
- ศักดิ์นา ฉัตรกุล ณ อยุธยา. **อนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 และ 98 ทำไมต้องให้สัตยาบัน?** กรุงเทพมหานคร: คณะทำงานผลักดันอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 และ 98 และมูลนิธิฟรีดริช เอแบร์ท, 2553.
- ศุภชัย ยาวะประภาส. **นโยบายสาธารณะ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557.
- สมทบ สุวรรณสิทธิ. **ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วย บุคคล**. พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2514.

- สร้อยตระกูล อรรถมานะ. **พฤติกรรมองค์กร**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.
- สหภาพแรงงานไทย. **Thai Labor Database ฐานข้อมูลสหภาพแรงงานไทย**. ค้นวันที่ 24 ธันวาคม 2557 จาก <http://www.thailabordatabase.org>
- สายศานต์ ศิริวัฒน์. **การรวมกลุ่มของข้าราชการ: บทบาทที่คาดหวังจากการศึกษาประสบการณ์ของต่างประเทศ**. ค้นวันที่ 15 มีนาคม 2559 http://brd.ocsc.go.th/Employee-Relations/wp-content/uploads/2011/05/Role_expectations..pdf
- สายศานต์ ศิริวัฒน์. **การรวมกลุ่มของข้าราชการในประเทศไทยเนื่องด้วยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญ**. *วารสารข้าราชการ*. 53, 6 (พฤศจิกายน-ธันวาคม 2551): 54-60.
- สำนักงาน ก.พ. **ข้าราชการกับเสรีภาพในการรวมกลุ่ม**. กรุงเทพมหานคร: ปรีณไอโซน จำกัด, 2552.
- สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศประจำอนุภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้. **องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ไอแอลโอ)**. ค้นวันที่ 24 ธันวาคม 2559 จาก http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---sro-bangkok/documents/publication/wcms_125651.pdf
- สุณี ฉัตราคม. **ทฤษฎีการเจรจาต่อรอง**. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: คณะเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2536.
- สุนทร มณีสวัสดิ์. **สถานะทางกฎหมายของวัดไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531.
- สุนทร มณีสวัสดิ์. **เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายปกครองชั้นสูง**. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2556. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่).
- สุรพล ปธานวนิช. **แนวคิดและปรากฏการณ์ด้านแรงงาน**. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิฟรีดริช เอแบร์ท, 2544.
- หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๑๕๐๖/๒๐๐๓๖ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๒
มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง **การปรับปรุงหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร** เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๒.
- อภิชัย พันธเสน, สมยศ เชื้อไทย และบุญยืน เรืองดิษฐ์. **รูปแบบนิติบุคคลที่เหมาะสมของสภาตำบล**. สมุดปกขาว ฉบับที่ 2. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิคอนราด อเดนาวร์, 2533.
- อรรธรณ สุปงกุ. **การใช้สิทธินัดหยุดงานในกิจการบริการสาธารณะด้านการขนส่ง**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.

อังคณา เตชะโกเมนท์. **ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ**. กรุงเทพมหานคร: กลุ่มมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ สำนักพัฒนามาตรฐานแรงงาน, 2552.

Bamber, Greg J., Lansbury, Russell D. and Wailes, Nick. **International and Comparative Employment Relations Globalisation and Change**. 5th ed. Australia: Allen & Unwin, 2011.

Braibant, Guy et Stirn, Bernard. **Le Droit Administrative Francais**. France: Amphi-Presses de Sciences Politiques et Dalloz, 2002.

Cartwright, Dorwin and Zander, Alvin Frederick. **Group Dynamics: Research and Theory**. New York: Harper & Row, 1968.

Conseil Constitutionnel. **Preamble to the Constitution of 27 October 1946, Clause 6**. Retrieved November 2, 2014 from <http://www.conseil-constitutionnel.fr>

Harvard Business School. **The Human Relations Movement: Harvard Business School and The Hawthorne Experiments (1924-1933)**. Retrieved March 15, 2016 from <http://www.library.hbs.edu/hc/hawthorne/intro.html>

International Labour Organization (ILO). **Alphabetical List of ILO Member Countries (187 Countries)**. ค้นวันที่ 24 ธันวาคม 2557 จาก <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/country.htm>

Mayo, Elton and Roethlisberger, Fritz J. **Western Electric's Hawthorn Plant, Harvard Business School**. Retrieved March 15, 2016 from <http://www.library.hbs.edu/hc/hawthorne/intro.html>

McGregor, Douglas. **The Human Side of Enterprise**. New York: McGraw-Hill, 2006. **Origin of Group**. Retrieved March 12, 2016 from <http://www.origin.com.bh>

Public and Commercial Services Union. ค้นวันที่ 15 ธันวาคม 2557 จาก http://www.pcs.org.uk/en/about_pcs/about_pcs.cfm

Roosevelt, Franklin D. **Executive Order 9250 Establishing the Office of Economic Stabilization**. Retrieved November 2, 2014 from <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=16171>

ภาคผนวก

ร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ.

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ
พ.ศ.

หลักการ

กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ

เหตุผล

โดยที่มาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติให้ข้าราชการพลเรือนสามัญมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน และความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะและต้องไม่มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง โดยการรวมกลุ่มดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ใน พระราชกฤษฎีกา จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้

**ร่างพระราชกฤษฎีกา
การรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ**

พ.ศ.

ให้ไว้ ณ วันที่ พ.ศ.

เป็นปีที่ .. ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าฯ ให้
ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการ รวมกลุ่มข้าราชการพล
เรือนสามัญ

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๘๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและมาตรา
๔๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ อันเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบาง
ประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและ เสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๑ มาตรา
๓๓ มาตรา ๔๓ และมาตรา ๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัย
อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นไว้
ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชกฤษฎีกานี้เรียกว่า “พระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่ม ข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชกฤษฎีกานี้

“ข้าราชการ” หมายความว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญ

“สภาพการรับราชการ” หมายความว่า หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการรับราชการเกี่ยวกับการกำหนดวัน เวลาทำงาน วันหยุดราชการ การลาหยุดราชการ เงินเดือน เงินหรือประโยชน์ตอบแทนอื่น สวัสดิการ การพัฒนาคุณภาพชีวิตของข้าราชการ และการจัดระเบียบข้าราชการตามระบบคุณธรรม

“นายทะเบียน” หมายความว่า เลขาธิการ ก.พ.

มาตรา ๔ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้

หมวด ๑

บททั่วไป

มาตรา ๕ ข้าราชการอาจรวมกลุ่มกันจัดตั้งเป็นสหภาพข้าราชการตาม ประเภทสหภาพ ข้าราชการดังต่อไปนี้

- (๑) สหภาพข้าราชการพลเรือนสามัญ
- (๒) สหภาพข้าราชการสังกัดกรมเดียวกัน
- (๓) สหภาพข้าราชการสังกัดกระทรวงเดียวกัน
- (๔) สหภาพข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดเดียวกัน
- (๕) สหภาพข้าราชการตำแหน่งประเภทบริหาร
- (๖) สหภาพข้าราชการประเภทอื่นที่ ก.พ. กำหนด

มาตรา ๖ ในการจัดตั้งสหภาพข้าราชการตามมาตรา ๕ ต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อ

(๑) ส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างสมาชิกสหภาพข้าราชการกับผู้บังคับบัญชาและสมาชิกสหภาพข้าราชการด้วยกัน ซึ่งรวมถึงการให้คำปรึกษาแนะนำแก่สมาชิกสหภาพข้าราชการกรณีเกิดปัญหาในการปฏิบัติงานร่วมกับผู้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงาน การสร้างช่องทางการสื่อสารระหว่างผู้บังคับบัญชากับสมาชิก สหภาพข้าราชการ หรือการจัดกิจกรรมสร้างความสัมพันธ์

(๒) ช่วยเหลือสมาชิกสหภาพข้าราชการในการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ซึ่งรวมถึงการให้คำปรึกษาแนะนำแก่สมาชิกสหภาพ ข้าราชการเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ และการช่วยเหลือ สมาชิกสหภาพข้าราชการในการจัดหาทุนความ หรือที่ปรึกษาเมื่อสมาชิกสหภาพ ข้าราชการถูกดำเนินการทางวินัยให้ออกจากราชการ หรือเมื่อต้องรับผิดชอบแพ่งอัน เนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งการอุทธรณ์และการร้องทุกข์

(๓) แสวงหาและคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของสมาชิกสหภาพข้าราชการ เกี่ยวกับสภาพการรับราชการ ซึ่งรวมถึงการให้คำปรึกษาแนะนำหรือการรับเรื่องราว ร้องทุกข์จากสมาชิกสหภาพ ข้าราชการเกี่ยวกับสภาพการรับราชการ การยื่นคำร้องเรียน คำร้องขอหรือคำแนะนำเกี่ยวกับสภาพ การรับราชการแทนสมาชิกสหภาพข้าราชการ หรือการเสนอความคิดเห็นในการออกกฎหมาย กฎระเบียบ หรือการปรับเปลี่ยนใด ๆ เกี่ยวกับสภาพการรับราชการ

(๔) ดำเนินการและให้ความร่วมมือเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและรักษา ผลประโยชน์ของทางราชการ ซึ่งรวมถึงการให้ความรู้ ข้อมูล ข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติราชการ การจัดการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาสมรรถนะในการปฏิบัติงานแก่ สมาชิกสหภาพข้าราชการหรือการแจ้งหรือให้ ข้อมูลต่อผู้เกี่ยวข้องเมื่อได้ทราบหรือ พบเห็นเหตุที่อาจทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ

มาตรา ๗ ข้าราชการมีสิทธิเข้าเป็นสมาชิกสหภาพข้าราชการตาม ประเภทหรือสังกัดของตนได้ และอาจเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพข้าราชการได้มากกว่าหนึ่งประเภทสหภาพ เว้นแต่ข้าราชการผู้ ดำรงตำแหน่งประเภทบริหาร จะเข้าเป็นสมาชิกสหภาพข้าราชการได้เฉพาะสหภาพข้าราชการ ตำแหน่งประเภทบริหาร

มาตรา ๘ สมาชิกสหภาพข้าราชการมีสิทธิเข้าร่วมในกิจกรรมของสหภาพข้าราชการแต่ถ้าจะ เข้าร่วมในกิจกรรมของสหภาพข้าราชการในเวลาปฏิบัติราชการปกติ ต้องได้รับอนุญาตจาก ผู้บังคับบัญชา

มาตรา ๙ กรรมการสหภาพข้าราชการมีสิทธิลาตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการลาของข้าราชการ เพื่อไปดำเนินการกิจการสหภาพ ข้าราชการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของ สหภาพข้าราชการได้

มาตรา ๑๐ สหภาพข้าราชการต้องดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ที่บัญญัติไว้ใน มาตรา ๖ และให้ถือว่าการดำเนินการดังต่อไปนี้ เป็นการดำเนินการที่ขัดกับ วัตถุประสงค์ดังกล่าว

(๑) รับบริจาคเงิน หรือขอรับการสนับสนุนทางการเงินทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้จากพรรคการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งในพรรค การเมือง หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(๒) ชักจูง สนับสนุน หรือกระทำการใด ๆ ให้สมาชิกสหภาพข้าราชการ หรือข้าราชการ ทำการนัดหยุดงาน เฝื่อยงาน ถ่วงงาน หรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการประท้วง ต่อทางราชการ หรือมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ

(๓) ดำเนินการใด ๆ อันเป็นการขัดต่อกฎหมาย หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเป็นภัยต่อเศรษฐกิจหรือความมั่นคงของประเทศ

หมวด ๒

สหภาพข้าราชการ

มาตรา ๑๑ สหภาพข้าราชการต้องมีสมาชิกไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบ ของข้าราชการที่มีสิทธิเป็นสมาชิกสหภาพข้าราชการนั้น

มาตรา ๑๒ การขอหนังสือรับรองการจัดตั้งสหภาพข้าราชการ ประเภทใดให้ข้าราชการที่มีสิทธิเป็นสมาชิกสหภาพข้าราชการประเภทนั้น จำนวน ไม่น้อยกว่าสิบคนเป็นผู้เริ่มก่อตั้งยื่นคำขอรับหนังสือรับรองการจัดตั้งสหภาพ ข้าราชการต่อนายทะเบียน พร้อมด้วยข้อบังคับของสหภาพ ข้าราชการ บัญชีรายชื่อและลายมือชื่อของข้าราชการซึ่งแสดงความจำนงเข้าเป็นสมาชิกสหภาพ ข้าราชการนั้น จำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของข้าราชการ ซึ่งมีสิทธิเป็นสมาชิกสหภาพข้าราชการ

คำขอและบัญชีรายชื่อตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามแบบที่นายทะเบียน กำหนด

มาตรา ๑๓ ข้อบังคับสหภาพข้าราชการอย่างน้อยต้องมีรายการสำคัญ ดังต่อไปนี้

- (๑) ชื่อ ซึ่งต้องมีคำว่า “สหภาพข้าราชการ” กำกับไว้กับชื่อนั้นด้วย
- (๒) วัตถุประสงค์
- (๓) ที่ตั้งสำนักงาน
- (๔) วิธีรับสมาชิกและการขาดจากสมาชิกภาพ
- (๕) อัตราค่าสมัคร ค่าบำรุง และวิธีการชำระเงินนั้น
- (๖) ข้อกำหนดเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของสมาชิก

(๗) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้จ่าย การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินอื่น ตลอดจนการชำระบัญชีและการตรวจบัญชี

(๘) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการประชุมใหญ่

(๙) ข้อกำหนดเกี่ยวกับคณะกรรมการสหภาพข้าราชการ ได้แก่ จำนวน กรรมการการเลือกตั้ง และการประชุมของคณะกรรมการ

(๑๐) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการบริหารสหภาพข้าราชการ

มาตรา ๑๔ ให้นายทะเบียนซึ่งได้รับคำขออนุญาตจัดตั้งสหภาพข้าราชการจากผู้เริ่มก่อตั้งพร้อมเอกสารตามมาตรา ๑๒ ออกหลักฐานการรับคำขอให้ผู้เริ่มก่อตั้งนั้น

มาตรา ๑๕ เมื่อนายทะเบียนออกหลักฐานการรับคำขอแก่ผู้เริ่มก่อตั้ง ตามมาตรา ๑๔ และไม่ปรากฏกรณีตามมาตรา ๑๔ ให้นายทะเบียนมีหนังสือแจ้ง ส่วนราชการตามประเภทสหภาพข้าราชการเพื่อให้ส่วนราชการดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ปิดประกาศนายทะเบียนเกี่ยวกับการขอจัดตั้งสหภาพข้าราชการของผู้เริ่มก่อตั้งและบัญชีรายชื่อข้าราชการซึ่งแสดงความจำนงเข้าเป็นสมาชิกสหภาพ ข้าราชการโดยเปิดเผยเป็นระยะเวลาสามสิบวัน เพื่อให้ส่วนราชการได้ทราบว่าจะมีการจัดตั้งสหภาพข้าราชการขึ้น และเพื่อให้ข้าราชการซึ่งมิได้แสดงความจำนงเข้าเป็นสมาชิกแต่มีชื่อในบัญชีรายชื่อสามารถคัดค้านต่อนายทะเบียนโดยยื่นหนังสือคัดค้านต่อ ส่วนราชการนั้น

(๒) จัดส่งข้อมูลที่มีการรับรองความถูกต้องดังต่อไปนี้ ให้แก่นายทะเบียนภายในระยะเวลาสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งจากนายทะเบียน

(ก) จำนวนข้าราชการที่มีสิทธิเป็นสมาชิกสหภาพข้าราชการ

(ข) รายชื่อและตำแหน่งของผู้เริ่มก่อตั้งและข้าราชการซึ่งแสดงความจำนงเข้าเป็นสมาชิกสหภาพข้าราชการ

(ค) หนังสือคัดค้านตาม (๑) ในกรณีที่มีการคัดค้าน

ในกรณีที่มีเหตุขัดข้องที่ไม่สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลาตาม (๒) ให้ขยายเวลาได้อีกไม่เกินสามสิบวัน โดยมีการบันทึกแสดงเหตุผลความจำเป็นที่ต้อง ขยายเวลาไว้ด้วย

ในกรณีที่เป็นการขอจัดตั้งสหภาพข้าราชการตามมาตรา ๕ (๑) หรือ (๕) ให้สำนักงาน ก.พ. เป็นส่วนราชการที่ต้องดำเนินการตามที่กำหนดไว้ใน (๑) และ (๒)

การปิดประกาศนายทะเบียนตาม (๑) ให้เป็นไปตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด

มาตรา ๑๖ เมื่อนายทะเบียนได้รับข้อมูลและผลการตรวจสอบจากส่วนราชการ ตามมาตรา ๑๕ (๒) แล้ว ถ้ามีข้าราชการผู้ใดคัดค้านซึ่งปรากฏหลักฐานและ ข้อมูลแก่นายทะเบียน อันเป็นที่เชื่อได้ว่าข้าราชการผู้นั้นมิได้แสดงความจำนงเข้าเป็นสมาชิกสหภาพข้าราชการ ให้นายทะเบียนตัดรายชื่อข้าราชการผู้นั้นออกจากบัญชี รายชื่อได้ และเมื่อได้ตรวจสอบความถูกต้องตามมาตรา ๑๑ และ

มาตรา ๑๒ และ ไม่ต้องห้ามตามมาตรา ๑๙ ให้นายทะเบียนออกหนังสือรับรองการจัดตั้งสหภาพข้าราชการ

มาตรา ๑๗ เมื่อมีการประกาศตามมาตรา ๑๕ (๑) หากผู้เริ่มก่อตั้งรายอื่นมีความประสงค์จะจัดตั้งสหภาพข้าราชการประเภทเดียวกัน ให้ยื่นคำขอหนังสือรับรองการจัดตั้งสหภาพข้าราชการต่อนายทะเบียนภายในระยะเวลาสามสิบวันนับแต่ วันปิดประกาศดังกล่าว

เมื่อมีผู้เริ่มก่อตั้งยื่นคำขอหนังสือรับรองการจัดตั้งสหภาพข้าราชการเกินหนึ่งรายให้นายทะเบียนดำเนินการให้ผู้เริ่มก่อตั้งแต่ละรายร่วมกันพิจารณาทำความตกลงเพื่อรวมเป็นคำขอเดียวกัน ถ้าทำความตกลงกันได้ ให้นายทะเบียนมีหนังสือแจ้งส่วนราชการตามประเภทสหภาพข้าราชการ เพื่อให้ส่วนราชการ ดำเนินการตามมาตรา ๑๕ โดยอนุโลม

ในการดำเนินการตามวรรคสอง หากมีข้าราชการผู้ใดซึ่งได้แสดงความจำนงเข้าเป็นสมาชิกสหภาพข้าราชการในครั้งแรกก่อนที่ผู้เริ่มก่อตั้งได้ทำความตกลงกัน มีความประสงค์จะไม่เข้าเป็นสมาชิกสหภาพข้าราชการที่ผู้เริ่มก่อตั้งทำความตกลงกันได้ ให้ข้าราชการผู้นั้นขอถอนชื่อการเข้าเป็นสมาชิกต่อนายทะเบียนได้โดยยื่นหนังสือ ขอถอนชื่อต่อส่วนราชการนั้นและให้นายทะเบียนตัดรายชื่อข้าราชการดังกล่าวออก จากบัญชีรายชื่อ และเมื่อได้ตรวจสอบความถูกต้องตามมาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒ และไม่ต้องห้ามตามมาตรา ๑๙ ให้นายทะเบียนออกหนังสือรับรองการจัดตั้งสหภาพข้าราชการนั้น

มาตรา ๑๘ ในกรณีที่ผู้เริ่มก่อตั้งตามมาตรา ๑๗ วรรคสอง ไม่สามารถทำความตกลงเพื่อรวมเป็นคำขอเดียวกันได้ ให้มีการดำเนินการเพื่อให้ได้จำนวนผู้แสดง ความจำนงเข้าเป็นสมาชิกสหภาพข้าราชการมากที่สุด โดยให้ผู้เริ่มก่อตั้งแต่ละราย สามารถหาสมาชิกเพิ่มเติมภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ในการนี้เมื่อครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้ว ให้นำความในมาตรา ๑๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม และเมื่อนายทะเบียนได้รับข้อมูลและผลการตรวจสอบจากส่วนราชการ ถ้ามีข้าราชการผู้ใดคัดค้านซึ่งปรากฏหลักฐานและข้อมูลแก่นายทะเบียน อันเป็นที่เชื่อได้ว่าข้าราชการผู้นั้นมิได้แสดงความจำนงเข้าเป็นสมาชิกสหภาพ ข้าราชการให้นายทะเบียนตัดรายชื่อข้าราชการผู้นั้นออกจากบัญชีรายชื่อได้ และเมื่อได้ ตรวจสอบความถูกต้องตามมาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒ และไม่ต้องห้ามตามมาตรา ๑๙ ให้นายทะเบียนออกหนังสือรับรองการจัดตั้งสหภาพข้าราชการที่มีจำนวนผู้แสดงความจำนงเข้าเป็นสมาชิกมากที่สุด ถ้ามีคำขอหนังสือรับรองการจัดตั้งสหภาพข้าราชการ ที่มีจำนวนรายชื่อผู้แสดงความจำนงเข้าเป็นสมาชิกมากที่สุดเท่ากันเกินหนึ่งรายให้นายทะเบียนดำเนินการจับฉลากโดยเปิดเผยระหว่างผู้เริ่มก่อตั้งดังกล่าว และออกหนังสือรับรองการจัดตั้งสหภาพข้าราชการที่จับฉลากได้

มาตรา ๑๙ ให้นายทะเบียนมีคำสั่งไม่ออกหนังสือรับรองการจัดตั้งสหภาพข้าราชการในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) การยื่นคำขอรับหนังสือรับรองการจัดตั้งสหภาพข้าราชการมีจำนวนผู้เริ่มก่อตั้ง จำนวน ข้าราชการซึ่งแสดงความจำนงเข้าเป็นสมาชิกสหภาพข้าราชการ และเอกสารประกอบคำขอไม่ถูกต้อง ตามมาตรา ๑๒

(๒) วัตถุประสงค์ของสหภาพข้าราชการเป็นไปในทางการเมืองหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือขัดต่อหน้าที่อันพึงปฏิบัติของข้าราชการ

(๓) มีการจัดตั้งสหภาพข้าราชการประเภทเดียวกันตามมาตรา ๕ อยู่แล้ว

(๔) การจัดตั้งสหภาพข้าราชการไม่เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกานี้ หรือต้องห้ามตามกฎหมาย มาตรา ๒๐ ในกรณีที่นายทะเบียนมีคำสั่งไม่ออกหนังสือรับรองการจัดตั้งสหภาพข้าราชการ ให้นายทะเบียนแจ้งคำสั่งเป็นหนังสือพร้อมทั้งเหตุผลที่ไม่ออกหนังสือรับรองการจัดตั้งสหภาพ ข้าราชการให้ผู้ยื่นคำขอทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ที่มีคำสั่ง

มาตรา ๒๑ ให้ผู้เริ่มก่อตั้งสหภาพข้าราชการจัดให้มีการประชุมใหญ่ สามัญครั้งแรกภายใน หนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ออกหนังสือรับรองการจัดตั้ง เพื่อเลือกตั้งคณะกรรมการสหภาพ ข้าราชการ ตั้งผู้สอบบัญชี และมอบหมายการทั้งปวงให้แก่คณะกรรมการสหภาพข้าราชการ

เมื่อที่ประชุมใหญ่ได้เลือกคณะกรรมการสหภาพข้าราชการแล้ว ให้มีหนังสือแจ้งรายชื่อ ที่อยู่ และสังกัดส่วนราชการของประธานสหภาพข้าราชการและกรรมการสหภาพข้าราชการต่อนาย ทะเบียนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ที่ประชุมใหญ่ลงมติ

มาตรา ๒๒ คณะกรรมการสหภาพข้าราชการประกอบด้วยประธานสหภาพข้าราชการเป็น ประธานกรรมการ และมีกรรมการอื่นตามที่กำหนดในข้อบังคับ

ประธานสหภาพข้าราชการ กรรมการสหภาพข้าราชการและอนุกรรมการ สหภาพข้าราชการ ใดต้องเป็นสมาชิกของสหภาพข้าราชการนั้น

ประธานสหภาพข้าราชการหรือกรรมการสหภาพข้าราชการซึ่ง นายทะเบียนสั่งให้ออกจาก ตำแหน่งตามมาตรา ๔๙ จะดำรงตำแหน่งประธานสหภาพข้าราชการหรือกรรมการสหภาพข้าราชการ ใหม่ได้ ต่อเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่นายทะเบียนสั่งให้ออกจากตำแหน่ง

มาตรา ๒๓ คณะกรรมการสหภาพข้าราชการเป็นผู้ดำเนินกิจการของสหภาพข้าราชการและ เป็นผู้แทนของสหภาพข้าราชการในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก เพื่อการนี้คณะกรรมการสหภาพ ข้าราชการจะมอบหมายให้ประธานสหภาพข้าราชการหรือกรรมการสหภาพข้าราชการจำนวนหนึ่งคน หรือหลายคน ดำเนินกิจการแทนก็ได้

คณะกรรมการสหภาพข้าราชการอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการสหภาพข้าราชการเพื่อ ปฏิบัติงานตามที่มอบหมายได้

มาตรา ๒๔ การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของสหภาพข้าราชการ และการเปลี่ยนแปลง กรรมการสหภาพข้าราชการก่อนครบวาระจะกระทำได้ก็แต่โดย มติของที่ประชุมใหญ่ และต้องมี หนังสือแจ้งต่อนายทะเบียนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ที่ประชุมใหญ่ลงมติ

การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของสหภาพข้าราชการและการเปลี่ยนแปลง ประธานสหภาพข้าราชการหรือกรรมการสหภาพข้าราชการจะมีผลบังคับใช้ต่อเมื่อนายทะเบียนได้รับรองแล้ว

มาตรา ๒๕ คณะกรรมการสหภาพข้าราชการต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่สามัญอย่างน้อยปีละครั้ง

มาตรา ๒๖ คณะกรรมการสหภาพข้าราชการจะเรียกประชุมใหญ่ วิสามัญเมื่อใดก็ได้ที่สุดแต่จะเห็นสมควร

สมาชิกของสหภาพข้าราชการจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกของสหภาพข้าราชการนั้น จะทำหนังสือร้องขอต่อคณะกรรมการสหภาพข้าราชการให้เรียกประชุมใหญ่วิสามัญก็ได้ ในหนังสือร้องขอต้องระบุว่าประสงค์ให้เรียกประชุมเพื่อการใด

ในกรณีที่สมาชิกของสหภาพข้าราชการเป็นผู้ร้องขอให้เรียกประชุมใหญ่ วิสามัญตามวรรคสอง ให้คณะกรรมการสหภาพข้าราชการเรียกประชุมใหญ่วิสามัญ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับหนังสือร้องขอ

มาตรา ๒๗ การประชุมใหญ่ของสหภาพข้าราชการ ต้องมีสมาชิมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุมใหญ่ครั้งใด ถ้าไม่ได้องค์ประชุมตามที่กำหนดไว้และการประชุมใหญ่นั้นได้เรียกตามคำร้องขอของสมาชิกก็ให้งดการประชุม แต่ถ้าเป็นการประชุมใหญ่ที่สมาชิกมิได้เป็นผู้ร้องขอ ให้คณะกรรมการสหภาพข้าราชการเรียกประชุมใหญ่อีกครั้งหนึ่งโดยจัดให้มีการประชุมขึ้นภายในสิบวันนับแต่วันที่นัดประชุมครั้งแรก การประชุมครั้งหลังนี้ ไม่ว่าจะมีสมาชิมาประชุมจำนวนเท่าใด ก็ให้ถือเป็นองค์ประชุม

มาตรา ๒๘ มติของที่ประชุมใหญ่ให้ถือเสียงข้างมาก สมาชิกสหภาพข้าราชการคนหนึ่งมีหนึ่งเสียงในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุม ออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

สมาชิกสหภาพข้าราชการจะมอบอำนาจให้สมาชิกด้วยกันคนใดคนหนึ่งมาเข้าประชุมแทนตนก็ได้ เว้นแต่ข้อบังคับของสหภาพข้าราชการจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

สมาชิกสหภาพข้าราชการคนหนึ่งรับมอบอำนาจจากสมาชิกได้เพียงคนเดียว

มาตรา ๒๙ สมาชิกสหภาพข้าราชการตามมาตรา ๕ (๒) (๓) และ (๔) จะต้องเป็นข้าราชการในสังกัดส่วนราชการนั้นตลอดเวลาที่ยังเป็นสมาชิก

สำหรับสมาชิกสหภาพข้าราชการตามมาตรา ๕ (๑) (๕) และ (๖) จะต้องเป็นข้าราชการประเภทนั้นตลอดเวลาที่ยังเป็นสมาชิก

มาตรา ๓๐ สมาชิกสหภาพข้าราชการมีสิทธิขอตรวจทะเบียนสมาชิกเอกสารหรือบัญชีในเวลาเปิดทำการของสหภาพข้าราชการ เพื่อทราบการดำเนินการของสหภาพข้าราชการได้

มาตรา ๓๑ สมาชิกภาพของสมาชิกสหภาพข้าราชการสิ้นสุดลงเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) ที่ประชุมใหญ่ให้ออกเพราะมีเหตุตามที่กำหนดในข้อบังคับของสหภาพข้าราชการ
- (๔) พ้นจากการเป็นข้าราชการตามประเภทของสหภาพข้าราชการตาม มาตรา ๒๙
- (๕) พ้นจากการเป็นข้าราชการ

มาตรา ๓๒ เพื่อประโยชน์ของสมาชิกสหภาพข้าราชการ ให้สหภาพข้าราชการมีสิทธิและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ยื่นคำร้องเรียน คำร้องขอ หรือคำแนะนำต่อทางราชการเกี่ยวกับสภาพการรับราชการ แทนสมาชิก

(๒) ช่วยเหลือในการจัดหาทุนความหรือที่ปรึกษาเมื่อสมาชิกถูกดำเนินการทางวินัย ให้ ออกจากราชการ หรือต้องรับผิดชอบแพ่งอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งการอุทธรณ์และการ ร้องทุกข์

(๓) จัดให้มีการให้บริการหรือสวัสดิการแก่สมาชิก หรือจัดสรรเงินหรือทรัพย์สินเพื่อ สาธารณประโยชน์ ทั้งนี้ ตามที่ที่ประชุมใหญ่เห็นสมควร

(๔) เรียกเก็บค่าสมัครเป็นสมาชิกและค่าบำรุงตามอัตราที่กำหนดในข้อบังคับของสหภาพ ข้าราชการ

(๕) ดำเนินการอื่นให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสหภาพข้าราชการ

มาตรา ๓๓ สหภาพข้าราชการต้องจัดให้มีทะเบียนสมาชิกตามแบบที่นายทะเบียน กำหนด และเก็บรักษาไว้ ณ ที่ทำการของสหภาพข้าราชการพร้อมที่จะ ให้ตรวจดูได้

มาตรา ๓๔ รายได้ของสหภาพข้าราชการได้มาจาก

- (๑) ค่าสมัครสมาชิก และค่าบำรุง
- (๒) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการดำเนินกิจกรรมของสหภาพข้าราชการ
- (๓) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับจากการบริจาค

มาตรา ๓๕ ให้สหภาพข้าราชการจัดทำบัญชีเงินและทรัพย์สินของสหภาพข้าราชการไว้เป็น การเฉพาะ และการฝากเงิน ให้ฝากไว้กับธนาคารในนามของ สหภาพข้าราชการ

การใช้จ่ายเงินและการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามข้อบังคับและ ระเบียบของสหภาพข้าราชการ

มาตรา ๓๖ สหภาพข้าราชการต้องจัดให้มีการตรวจสอบบัญชีทุกปี และต้องเสนองบดุล พร้อมด้วยรายงานการสอบบัญชีของผู้สอบบัญชีต่อที่ประชุมใหญ่

เมื่อที่ประชุมใหญ่รับรองงบดุลและรายงานการสอบบัญชีแล้ว ให้ส่งสำเนาแก่นายทะเบียน ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ที่ประชุมใหญ่รับรอง

มาตรา ๓๗ สหภาพข้าราชการจะกระทำการดังต่อไปนี้ได้ก็แต่โดยมติของที่ประชุมใหญ่

- (๑) แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับ
- (๒) เปลี่ยนแปลงกรรมการสหภาพข้าราชการก่อนครบวาระ
- (๓) เลือกตั้งคณะกรรมการสหภาพข้าราชการ ตั้งผู้สอบบัญชีและรับรองงบดุล
- (๔) จัดให้มีการให้บริการหรือสวัสดิการแก่สมาชิก หรือจัดสรรเงินหรือทรัพย์สินเพื่อ

สาธารณประโยชน์ตามมาตรา ๓๒ (๓)

- (๕) ร่วมจัดตั้งหรือเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหพันธ์ข้าราชการ
- (๖) เลิกสหภาพข้าราชการ นอกจากมีเหตุต้องเลิกตามมาตรา ๓๘ (๑) (๓) หรือ (๔)

มาตรา ๓๘ สหภาพข้าราชการย่อมเลิกด้วยเหตุดังต่อไปนี้

- (๑) เมื่อมีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับของสหภาพข้าราชการ
- (๒) ที่ประชุมใหญ่มีมติให้เลิก
- (๓) นายทะเบียนมีคำสั่งให้เลิกตามมาตรา ๔๘
- (๔) เมื่อยุบส่วนราชการหรือจังหวัด

มาตรา ๓๙ เมื่อสหภาพข้าราชการต้องเลิกตามมาตรา ๓๘ ให้แต่งตั้งผู้ชำระบัญชี และให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วย การชำระบัญชีห้างหุ้นส่วนสามัญมาใช้บังคับแก่การชำระบัญชีสหภาพข้าราชการโดยอนุโลม

มาตรา ๔๐ เมื่อชำระบัญชีแล้ว ถ้ามีทรัพย์สินเหลืออยู่ ห้ามมิให้นำไปแบ่งให้แก่สมาชิกของสหภาพข้าราชการ แต่ให้โอนทรัพย์สินนั้นไปให้แก่สหภาพข้าราชการอื่นตามที่ระบุไว้ในข้อบังคับหรือตามมติของที่ประชุมใหญ่

ในกรณีที่ข้อบังคับหรือที่ประชุมใหญ่มิได้ระบุให้มีสหภาพข้าราชการใด เป็นผู้รับทรัพย์สินที่เหลือนั้น ให้ผู้ชำระบัญชีมอบทรัพย์สินนั้นให้กับมูลนิธิหรือสมาคม ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสงเคราะห์ช่วยเหลือหรือส่งเสริมสวัสดิการข้าราชการ

หมวด ๓

สหพันธ์ข้าราชการ

มาตรา ๔๑ สหภาพข้าราชการตามประเภทที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕ ตั้งแต่สองสหภาพข้าราชการขึ้นไป ไม่ว่าจะเป็นสหภาพข้าราชการประเภทเดียวกัน หรือไม่ สามารถรวมกันเป็นสหพันธ์ข้าราชการได้

สหภาพข้าราชการตามประเภทที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕ จะเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหพันธ์ข้าราชการที่จัดตั้งไว้แล้วในภายหลังก็ได้

มาตรา ๔๒ สหพันธ์ข้าราชการมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) ส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างสหภาพข้าราชการและการดำเนินการของสหภาพข้าราชการ

(๒) ศึกษา เสนอแนะ และจัดทำรายงานเกี่ยวกับสหภาพข้าราชการ และสภาพการรับราชการต่อสำนักงาน ก.พ. หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

มาตรา ๔๓ การขอหนังสือรับรองการจัดตั้งสหพันธ์ข้าราชการ ให้คณะกรรมการสหภาพข้าราชการที่ประสงค์จะรวมกันเป็นสหพันธ์ข้าราชการยื่นคำขอรับหนังสือรับรองการจัดตั้งสหพันธ์ข้าราชการต่อนายทะเบียน พร้อมด้วยข้อบังคับของสหพันธ์ข้าราชการและบัญชีรายชื่อของสหภาพข้าราชการที่จะรวมกันเป็นสหพันธ์ข้าราชการ

คำขอและบัญชีรายชื่อตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามแบบที่นายทะเบียนกำหนด

มาตรา ๔๔ ในกรณีที่มีสหภาพข้าราชการประสงค์จะเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหพันธ์ข้าราชการที่จัดตั้งไว้แล้ว จะต้องได้รับความยินยอมจากสหพันธ์ข้าราชการนั้น และให้สหพันธ์ข้าราชการแจ้งการเข้าร่วมดังกล่าวต่อนายทะเบียน

มาตรา ๔๕ การออกหนังสือรับรองการจัดตั้งสหพันธ์ข้าราชการ และการแจ้งการเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหพันธ์ข้าราชการ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และแบบที่นายทะเบียนกำหนด

มาตรา ๔๖ ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับข้อบังคับสหภาพข้าราชการ การประชุมใหญ่สามัญ การประชุมใหญ่วิสามัญ คณะกรรมการสหภาพข้าราชการ รายได้ของสหภาพข้าราชการ การจัดทำบัญชี การจัดการทรัพย์สิน การสอบบัญชี และการชำระบัญชีในหมวด ๒ มาใช้บังคับแก่สหพันธ์ข้าราชการโดยอนุโลม

หมวด ๔

การกำกับดูแลสหภาพข้าราชการและสหพันธ์ข้าราชการ

มาตรา ๔๗ ให้ ก.พ. มีอำนาจหน้าที่กำกับ ดูแล แนะนำ ติดตามและประเมินผลการจัดตั้ง และการดำเนินการกิจการของสหภาพข้าราชการและสหพันธ์ข้าราชการ รวมทั้งวินิจฉัยปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติ เพื่อรักษาความถูกต้องและเหมาะสมตามที่ กำหนดในพระราชกฤษฎีกานี้

มาตรา ๔๘ นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้เลิกสหภาพข้าราชการได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

(๑) เมื่อนายทะเบียนตรวจสอบและพบภายหลังว่าการขอหนังสือรับรอง การจัดตั้งและออกใบสำคัญแสดงการรับรองการจัดตั้งสหภาพข้าราชการแก่ผู้ยื่นคำขอ หนังสือรับรองการจัดตั้งนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๑ หรือมาตรา ๑๒

(๒) เมื่อปรากฏว่าการดำเนินการกิจการของสหภาพข้าราชการขัดต่อ มาตรา ๑๐

(๓) เมื่อสหภาพข้าราชการไม่ดำเนินการติดต่อกันเป็นเวลาเกินสองปี

(๔) เมื่อมีจำนวนสมาชิกสหภาพข้าราชการเหลือน้อยกว่าจำนวนสมาชิกตามมาตรา ๑๑ เป็นเวลาต่อเนื่องกันเกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

เมื่อนายทะเบียนมีคำสั่งให้เลิกสหภาพข้าราชการใด ให้แจ้งคำสั่งเป็น หนังสือให้สหภาพข้าราชการนั้นทราบโดยมิชักช้า

มาตรา ๔๙ นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้ประธานสหภาพข้าราชการหรือ กรรมการสหภาพข้าราชการผู้ใดผู้หนึ่ง หรือคณะกรรมการสหภาพข้าราชการออกจากตำแหน่งได้เมื่อปรากฏว่า

(๑) ดำเนินการฝ่าฝืนมาตรา ๑๐

(๒) ดำเนินการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายทะเบียน

(๓) ให้หรือยินยอมให้ผู้หนึ่งผู้ใดซึ่งมิใช่ประธานสหภาพข้าราชการ หรือ กรรมการสหภาพข้าราชการเป็นผู้ดำเนินการกิจการของสหภาพข้าราชการ

คำสั่งตามวรรคหนึ่งให้ทำเป็นหนังสือและแจ้งให้ผู้ซึ่งเกี่ยวข้องและสหภาพข้าราชการทราบ

มาตรา ๕๐ การเลิกสหพันธ์ข้าราชการ หรือการให้ประธานสหพันธ์ ข้าราชการ กรรมการสหพันธ์ข้าราชการ หรือคณะกรรมการสหพันธ์ข้าราชการออก จากตำแหน่งให้นำมาตรา ๔๘ หรือ มาตรา ๔๙ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๕๑ ในกรณีที่นายทะเบียนมีคำสั่งตามมาตรา ๒๐ มาตรา ๔๘ มาตรา ๔๙ หรือ มาตรา ๕๐ ให้ผู้ยื่นคำขอหนังสือรับรองการจัดตั้งสหภาพข้าราชการ หรือสหพันธ์ข้าราชการ ประธานสหภาพข้าราชการ กรรมการสหภาพข้าราชการ ประธานสหพันธ์ข้าราชการ กรรมการสหพันธ์ ข้าราชการ สมาชิกสหภาพข้าราชการ หรือสมาชิกสหพันธ์ข้าราชการ แล้วแต่กรณีมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ. ได้

การอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้ทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธาน ก.พ. หรือ เลขาธิการ ก.พ. ณ สำนักงาน ก.พ. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

มาตรา ๕๒ เมื่อ ก.พ. ได้รับคำอุทธรณ์ตามมาตรา ๕๑ ให้ ก.พ. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ แต่ถ้ามีความจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเวลาดังกล่าว ให้ขยายเวลาได้อีกไม่เกินหกสิบวัน และให้บันทึกแสดงผลความจำเป็นที่ต้องขยายเวลาไว้ด้วย และเมื่อ ก.พ. ได้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และมีมติเป็นประการใดแล้ว ให้สำนักงาน ก.พ. แจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ผู้อุทธรณ์ทราบเป็นหนังสือโดยเร็ว

คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ. ให้เป็นที่สุด

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ ชื่อสกุล

นายศุภณิศร์ ฤทธิจรรย์โรจน์

ประวัติการศึกษา

ปริญญาตรี คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ปีที่สำเร็จการศึกษา พ.ศ. 2554

ประสบการณ์ทำงาน

15 มกราคม 2558 ถึงปัจจุบัน
ผู้จัดการฝ่ายบริหารและการจัดการ (กฎหมายและการ
กำกับดูแลกิจการ)
บริษัท นิสสัน เทรดิง (ไทยแลนด์) จำกัด