

การรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐ : เสรีภาพใหม่ ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550

เข็มทอง ต้นสกุลรุ่งเรือง¹

■ ความนำ

ในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ปรากฏเจตนารมณ์ในคำปรารภว่า “ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่จัดทำใหม่นี้มีสาระสำคัญเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันของประชาชนชาวไทย ในการ ... ค้ำครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน” แสดงว่ารัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวประสงค์จะขยายขอบเขตการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น หนึ่งในเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้นำมาบัญญัติไว้ คือ เสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นผลให้มีผู้กังวลถึงประสิทธิภาพและความต่อเนื่องของบริการสาธารณะและการบริหารราชการแผ่นดินไทยว่าจะถูกรบกวนกระเทือน อันเป็นความกังวลเดียวกับที่เกิดขึ้นในนานาอารยประเทศ แต่ปัจจุบันถ้าพิจารณาให้ดี เสรีภาพดังกล่าวเป็นมาตรฐานสากลในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้นบทความนี้จึงมุ่งนำเสนอที่มาของเสรีภาพดังกล่าวพอสังเขป ประสพการณ์ของนานาประเทศที่อนุญาตให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐรวมตัวกันได้ ตลอดจนเปิดประเด็นให้เห็นคำถามที่น่าขบคิดหากรัฐไทยจะทำให้เสรีภาพดังกล่าวเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง

■ พัฒนาการของเสรีภาพในการการรวมกลุ่ม

1 พัฒนาการของเสรีภาพในการรวมกลุ่มในยุคแรก

การรวมกลุ่มกันเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนเองนั้นเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานประการหนึ่งของประชาชนในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย แนวคิดเรื่องการรวมตัวกันนั้น พัฒนามาจากสิทธิในยุคโบราณ คือสิทธิในรวมตัวกันเพื่อยื่นคำร้องทุกข์ต่อกษัตริย์ (Right to Petition before the King)

¹ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
นิติศาสตรบัณฑิต เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ดังที่ปรากฏใน Bill of Rights, ค.ศ. 1688 ในอังกฤษ²

ต่อมาในศตวรรษที่ 18 เมื่อปรัชญาเสรีนิยมทางการเมืองกำเนิดขึ้นและส่งผลอย่างเป็นรูปธรรมในการปฏิวัติใหญ่เพื่อประกาศอิสรภาพของ 13 อาณานิคมในทวีปอเมริกาเหนือ เกิดการจัดทำเอกสารสำคัญในทางกฎหมายมหาชนขึ้นฉบับหนึ่งคือรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา ในบทแก้ไขเพิ่มเติมที่หนึ่ง (First Amendment) บัญญัติไว้ว่า “รัฐสภาไม่อาจตรากฎหมายมา ... จำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นหรือสิทธิของประชาชนที่จะรวมตัวกัน และยื่นข้อร้องทุกข์ต่อรัฐบาล”

ในประเทศฝรั่งเศส ภายหลังจากการปฏิวัติใหญ่ได้มีการทำคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ปี ค.ศ. 1789 ซึ่งในข้อที่ 11 ได้ยอมรับเสรีภาพในการแสดงออกไว้³ แม้จะไม่มีการระบุถึงเสรีภาพในการรวมกลุ่มโดยตรงก็ตาม แต่เสรีภาพทั้งสองนั้นใกล้ชิดกันอย่างยิ่ง⁴

ต่อมาในภายหลัง เสรีภาพในการรวมตัวกันได้ถูกยอมรับในระดับสากล จึงถูกนำไปบัญญัติไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ข้อ 20 ดังนี้⁵

“(1) ทุกคนมีสิทธิในอิสรภาพแห่งการร่วมประชุมและการตั้งสมาคมโดยสันติ

(2) บุคคลใด ๆ จะถูกบังคับให้สังกัดสมาคมใดสมาคมหนึ่งไม่ได้”

และกติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) ดังนี้⁶

“ข้อ 22

1. บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิในเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม รวมทั้งสิทธิที่จะก่อตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงานเพื่อปกป้องประโยชน์ของตน

2. การจำกัดการใช้สิทธินี้จะกระทำมิได้ นอกจากจะกำหนดโดยกฎหมายและเพียงเท่าที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ความในข้อนี้ไม่ห้ามการวางข้อจำกัดอันชอบด้วยกฎหมายในการใช้สิทธินี้ของทหารและตำรวจ

3. ความในข้อนี้ไม่ให้อำนาจรัฐภาคีแห่งอนุสัญญาว่าด้วยเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคมและว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้ง ค.ศ. 1948 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ในอันที่จะมีมาตรการทางนิติบัญญัติ หรือบังคับใช้กฎหมายในลักษณะที่จะกระทบต่อหลักประกันต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาดังกล่าว”

2 พัฒนาการของเสรีภาพในการรวมกลุ่มในแง่เศรษฐกิจสังคม

อย่างไรก็ดี แม้เสรีภาพในการรวมตัวจะได้รับการยอมรับ แต่เมื่อพิจารณาอย่างละเอียดจะเห็นว่า การรวมตัวที่กฎหมายรับรองในช่วงต้นหลังการปฏิวัติใหญ่ในอเมริกาและฝรั่งเศสนั้น ถูกมองไปในทางด้านการรวมตัวทางการเมือง อาทิ สิทธิใน

² Richard Clayton and Hugh Tomlinson, *The Law of Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p 1146.
³ นวศักดิ์ อรรถนิรม, *กฎหมายมหาชน เล่ม 1: วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ*, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) 2550, หน้า 72.
⁴ Richard Clayton and Hugh Tomlinson, *The Law of Human Rights*, p 1146.
⁵ <http://pioneer.netserv.chula.ac.th/~tpana/DeclratnHR.doc> เข้าถึงวันที่ 7 มิถุนายน 2552.
⁶ <http://www.senate.go.th/committee2551/committee/files/committee22/Civil.doc> เข้าถึงเมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2552.

การรวมตัวกันเพื่อร้องทุกข์ต่อรัฐบาล สิทธิในการชุมนุมประท้วง สิทธิในการจัดตั้งพรรคการเมือง การรวมตัวกันด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจนั้น อาทิการรวมกลุ่มเป็นองค์การเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ในการทำงาน ยังไม่ปรากฏขึ้นชัดเจน

เหตุที่เสรีภาพในการรวมกลุ่มกันในทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นช้านั้น ส่วนหนึ่งเป็นเพราะปรัชญาเสรีนิยมในทางเศรษฐกิจ ทำให้รัฐมองว่ากิจกรรมทางเศรษฐกิจควรดำเนินไปโดยอิสระปล่อยให้กลไกตลาดทำหน้าที่ของตนเอง รัฐต้องเคารพเสรีภาพในการเข้าทำสัญญาจึงควรเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการตกลงจ้างแรงงานให้น้อยที่สุดเพราะเป็นความสมัครใจระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างว่าจะจ้างกันในอัตราค่าแรงเท่าใด การรวมตัวกันเพื่อต่อรองสิทธิประโยชน์ในสภาพการจ้างนั้นเป็นการแทรกแซงเสรีภาพในการทำสัญญา จึงไม่ควรสนับสนุนการรวมกลุ่มในลักษณะนี้⁷ บางครั้งสหภาพแรงงานถูกมองว่าเป็นกิจกรรมผิดกฎหมายหรือมีเจตนาที่หมิ่นเหม่จะผิดกฎหมาย เพราะเป็นการขัดขวางกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และการอาชญากรรมประเภทหนึ่ง⁸ การจัดตั้งสหภาพแรงงานจึงประสบความสำเร็จล่าช้า

แต่ทั้งนี้ การรวมกลุ่มเพื่อพิทักษ์ประโยชน์ในสภาพการจ้างก็ดูเหมือนเป็นเสรีภาพที่ไม่อาจปฏิเสธได้ เมื่อระบบเสรีนิยมดั้งเดิมดำเนินมาจนถึงที่สุด ความเสมอภาคในทางกฎหมายแต่ไม่เสมอภาคในความเป็นจริงนั้น ผลักดันให้นักคิดสายต่าง ๆ ค้นหาหนทางหลุดพ้นจากสถานการณ์ที่ผู้ด้อยโอกาสถูกเอาเปรียบด้วยชั่วโมง

การทำงานที่ยาวนาน สภาพแวดล้อมที่ทำงานที่อันตรายเลวร้ายและค่าตอบแทนที่ไม่คุ้มค่างับแรงที่ลงไป เมื่อประชาชนรวมตัวกันต่อต้านทรวาจันไดบรรดาลูกจ้างก็พยายามรวมตัวกันเพื่อคุ้มครองปกป้องผลประโยชน์ตัวเองจนนั้น

กระแสดังกล่าวรุนแรงมาก นักคิด เช่น Thomas Paine, Karl Marx, หรือชาว Fabian⁹ ต่างเสนอหรือสนับสนุนเสรีภาพในการรวมกลุ่มกันเพื่อปกป้องประโยชน์ในสภาพการจ้างส่งผลอย่างเป็นรูปธรรมในช่วงต้นของศตวรรษที่ยี่สิบจนถึงสงครามโลกครั้งที่สอง ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 4 ของฝรั่งเศส บัญญัติว่า “บุคคลทุกคนอาจปกป้องสิทธิและประโยชน์ของตนโดยอาศัยการรวมเป็นสหภาพแรงงาน และมีสิทธิเข้าเป็นสมาชิกสหภาพที่ตนเลือกได้ กฎหมายกำหนด”¹⁰ และถูกถือว่ามีค่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่มีศักดิ์เทียบเท่ารัฐธรรมนูญ มาจนถึงสาธารณรัฐที่ 5 ในทุกวันนี้¹¹ หรือนโยบายสัญญาใหม่ (New Deal) ในสหรัฐอเมริกา ซึ่งต้องฝ่าฟันกับแนวคิดเรื่องเสรีภาพทางเศรษฐกิจแบบดั้งเดิมจนประสบความสำเร็จล้วนแสดงถึงแนวคิดดังกล่าว

ในระดับสากลเสรีภาพดังกล่าวถูกรับรองไว้โดยกติกาสากลว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) ข้อ 8 ดังนี้

⁷ อันที่จริง แม้แต่ Adam Smith ก็ยังเห็นความจำเป็นของสหภาพแรงงานที่จะช่วยลูกจ้างต่อรองได้ดีขึ้น ดู สุชาติ วิฑูรย์, คำอธิบายเกี่ยวกับกฎหมายแรงงานสัมพันธ์, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ) 2548, หน้า 197.

⁸ I T Smith and Gareth Thomas, *Industrial Law*, London, LexisNexis, 2003, p. 662 และดูคดี Commonwealth v. Pullis ใน David P. Twomey, *Labor & Employment Law Text and Cases*, Ohio, Thomson/West, 2007, p. 5.

⁹ Henry J. Steiner and Philip Alston, *International Human Rights in Context*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 242.

¹⁰ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา) 2546 หน้า 30.

¹¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม) 2538, หน้า 255-256.

“1. รัฐภาคีแห่งกติกาฉบับนี้จะประกัน

(ก) สิทธิของทุกคนที่จะก่อตั้งสหภาพแรงงานและเข้าร่วมสหภาพแรงงานตามที่ตนเลือก เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของตน ทั้งนี้ โดยขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ขององค์การที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ห้ามจำกัดการใช้สิทธินี้ นอกจากนี้ได้กำหนดโดยกฎหมายและที่จำเป็นในสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์ของความมั่นคงแห่งชาติ หรือความสงบเรียบร้อยของส่วนรวม หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น

(ข) สิทธิของสหภาพแรงงานที่จะจัดตั้งสหพันธ์หรือสมาพันธ์แห่งชาติ และสิทธิของสมาพันธ์แห่งชาติที่จะก่อตั้งหรือเข้าร่วมกับองค์การสหภาพแรงงานระหว่างประเทศ

(ค) สิทธิของสหภาพแรงงานที่จะดำเนินงานอย่างเสรีโดยไม่ขึ้นอยู่กับการจำกัดใด นอกจากนี้ได้กำหนดโดยกฎหมายและซึ่งจำเป็นในสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์ของความมั่นคงแห่งชาติหรือความสงบเรียบร้อยของส่วนรวมหรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น

(ง) สิทธิที่จะนัดหยุดงาน หากใช้สิทธิโดยสอดคล้องกับกฎหมายของประเทศนั้น

2. ความในข้อนี้ไม่ห้ามการกำหนดข้อจำกัดอันชอบด้วยกฎหมายในการใช้สิทธิเหล่านี้โดยทหารหรือตำรวจ หรือฝ่ายบริหารของรัฐ

3. ไม่มีข้อความใดในข้อนี้ที่ให้อำนาจรัฐภาคีแห่งอนุสัญญาว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน ค.ศ. 1948 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

ให้ใช้มาตรการทางนิติบัญญัติหรือใช้กฎหมายในลักษณะซึ่งจะทำให้เสื่อมเสียต่อหลักประกันที่ให้ไว้ในอนุสัญญานี้”¹²

ซึ่งแสดงถึงความเกี่ยวข้องกันกับเสรีภาพในการรวมกลุ่มซึ่งถูกรับรองไว้ในกติกาสากลว่าด้วยสิทธิทางการเมืองและสิทธิพลเมือง¹³ นอกจากนี้ ยังแสดงออกผ่านการจัดตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งได้วางมาตรฐานในการทำงานของบรรดาลูกจ้างทั่วโลกผ่านอนุสัญญาต่าง ๆ ขององค์การนี้ หนึ่งในนั้น คืออนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้งองค์กร ค.ศ. 1948 และ อนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการจัดตั้งองค์กรและการรวมตัวเพื่อเจรจาต่อรอง ค.ศ. 1949 นั้นเอง

อย่างไรก็ดีเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมนั้นยังประสบปัญหาเรื่องแนวคิดความเข้าใจของนักกฎหมายที่มองเสรีภาพดังกล่าวเป็นสิ่งที่ต้องให้มีกฎหมายมารองรับก่อน ไม่อาจบังคับได้เองทันที¹⁴ ทั้งที่จริง ๆ แล้วเสรีภาพในการรวมกลุ่มในทางการเมืองและทางเศรษฐกิจไม่น่าจะแตกต่างกันเช่นนั้น ซึ่งความคิดดังกล่าวก็ยังเป็นอุปสรรคในการรวมกลุ่มของลูกจ้างในหลายประเทศรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐไทยในปัจจุบันด้วย

3 พัฒนาการของเสรีภาพในการรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในขณะที่สหภาพแรงงานของเอกชนนั้น ได้รับการยอมรับโดยทั่วไปภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง แต่เสรีภาพดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ของรัฐกลับพัฒนาไปได้ช้ากว่า ดังจะเห็นว่าอนุสัญญา

¹² <http://www.senate.go.th/committee2551/committee/files/committee22/civil2.doc> เข้าถึงวันที่ 7 มิถุนายน 2552.
¹³ Henry J. Steiner and Philip Alston, *International Human Rights in Context*, p. 247.
¹⁴ International Commission of Jurists, *Court and the Legal Enforcement of Economic, Social and Cultural Rights*, Geneva, International Commission of Jurists, 2008, p. 13.

ฉบับที่ 87 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ นั้นยอมรับสิทธิในการรวมกลุ่มกันของลูกจ้าง ซึ่งครอบคลุมลูกจ้างในภาครัฐด้วย แต่ในความเป็นจริง ประเทศต่าง ๆ พยายามหาช่องว่างจากความไม่ชัดเจนในบทบัญญัติเพื่อหลีกเลี่ยงการให้เสรีภาพดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย เป็นเหตุให้ต้องตราอนุสัญญาฉบับที่ 151 ซึ่งบัญญัติชัดเจนว่า หน่วยงานภาครัฐก็มีสิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงานและเจรจาต่อรองกับนายจ้างในเรื่องสภาพการจ้างได้ด้วย¹⁵

เหตุที่เจ้าหน้าที่ของรัฐแม้จะเป็นลูกจ้างหรือผู้ใช้แรงงานเช่นเดียวกับเอกชนแต่กลับไม่ได้รับการยอมรับเสรีภาพในการรวมกลุ่มเท่าเอกชนนั้นมีหลายประการ ประการแรก คือแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตย รัฐเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจในการกำหนดเงื่อนไขการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย เพราะฉะนั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ควรจะต่อรองกับรัฐได้ เพราะแสดงให้เห็นว่ามีผู้สามารถต่อรองกับอำนาจอธิปไตยได้¹⁶ ประการที่สอง การรับตลอดจนการกำหนดสภาพการจ้างเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นไม่ได้ขึ้นอยู่กับสัญญาซึ่งต่อรองได้ตามความต้องการของคู่สัญญา แต่เกิดขึ้นจากกฎหมายซึ่งข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐทราบมาก่อนแล้วและยอมรับเงื่อนไขดังกล่าวแล้วเมื่อสมัครเข้าทำงาน¹⁷ นอกจากนี้การแก้ไขต้องแก้ไขโดยการตรากฎหมายเช่นกัน และประการสุดท้ายซึ่งเป็นประเด็นหลักที่รัฐกังวล คือความต่อเนื่อง

และประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะ การยินยอมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรวมกลุ่มเรียกร้องประโยชน์ต่าง ๆ ย่อมนำมาซึ่งการต่อต้านผู้บังคับบัญชาและนำไปสู่การนัดหยุดงานเพื่อกดดันรัฐ ผลที่ตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ คือการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนหยุดชะงักหรือเสื่อมประสิทธิภาพลงเกิดความเดือดร้อนต่าง ๆ นานา อย่างไรก็ตาม เมื่อเวลาผ่านไปข้อโต้แย้งต่าง ๆ ได้ลดน้อยลง เกิดความเปลี่ยนแปลงแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยของรัฐ เริ่มมีความเข้าใจเจ้าหน้าที่ของรัฐมากยิ่งขึ้น ว่าบุคคลเหล่านี้จำเป็นต้องมีสภาพการจ้างที่ดีเช่นกัน ในบางประเทศถือว่าความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานราชการกับเจ้าหน้าที่นั้นเป็นไปภายใต้สัญญา¹⁸ หรือมีเช่นนั้นก็เห็นว่าแม้จะไม่ใช้สัญญาก็สามารถต่อรองได้ นอกจากนั้นยังมีการคิดค้นวิธีการแก้ไขปัญหาในเรื่องความต่อเนื่องของบริการสาธารณะได้ เสรีภาพดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงได้รับการยอมรับในที่สุดถึงแม้จะไม่ใช่ว่าในทุกประเทศแต่แนวโน้มของการรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็แพร่หลายมากขึ้นจนปัจจุบันสัดส่วนของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้าร่วมสหภาพหรือองค์กรเหล่านี้กลับสูงกว่าสัดส่วนในภาคเอกชนซึ่งนับวันจะลดลงตามลำดับด้วยปัจจัยต่าง ๆ กัน ทั้งในสหราชอาณาจักร¹⁹ หรือสหรัฐอเมริกา²⁰

¹⁵ ศิริพล กุศลศิลป์วุฒิ, สิทธิและเสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงานในระบบราชการไทย, สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปีการศึกษา 2546, หน้า 27.

¹⁶ Richard Kearney, *Labor Relations in the Public Sector*, New York, Taylor & Francis, 2009, p. 16.

¹⁷ ประยูร กาญจนกุล, คำอธิบายกฎหมายปกครอง อ้างถึงใน ศิริพล กุศลศิลป์วุฒิ, สิทธิและเสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงานในระบบราชการไทย, หน้า 58-59.

¹⁸ Simon Honeyball and John Bower, *Textbook on Labour Law*, Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 34-35.

¹⁹ *Ibid*, p. 339.

²⁰ Richard Kearney, *Labor Relations in the Public Sector*, p 22-23.

4 พัฒนาการของเสรีภาพในการรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐไทย

ในประเทศไทยเองพัฒนาการของเสรีภาพในการรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ไม่ต่างอะไรกับสากล นั่นคือการรวมกลุ่มกันของเอกชนได้เริ่มก่อตัวขึ้นมาตั้งแต่ พ.ศ. 2499 และพัฒนาขึ้นมาตามลำดับ²¹ ส่วนแรงงานในภาครัฐนั้นแรงงานรัฐวิสาหกิจซึ่งให้บริการสาธารณะประเภทพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรมเป็นผู้เริ่มได้รับเสรีภาพในการรวมกลุ่มก่อนในปี พ.ศ. 2534 แต่สำหรับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่นซึ่งให้บริการสาธารณะทางปกครองยังไม่มีกรายอมให้รวมตัวกันเป็นองค์กร สหพันธ์ สภภาพ หรือสมาคมตลอดมา ทั้งๆ ที่ประเทศไทยนั้นเป็นภาคีองค์การแรงงานสากลซึ่งโดยพันธะแล้ว แม้จะไม่ลงนามในอนุสัญญาฉบับที่ 151 แต่ก็ต้องไม่แบ่งแยกระหว่างลูกจ้างในภาครัฐและภาคเอกชน แม้กระทั่งเมื่อครั้งมีการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เอง ซึ่งมีการรับรองสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยอย่างกว้างขวางยิ่งกว่ารัฐธรรมนูญฉบับใดๆ ก่อนหน้านั้น ก็ไม่ได้รับรองเสรีภาพส่วนนี้ของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ ทำให้ประเทศไทยถูกมองว่าผู้ปกครองแม้จะมาจากทางเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยก็ยังไม่คุ้นเคยกับสิทธิเสรีภาพเหล่านี้²²

ปัจจุบัน พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาตรา 4 ห้ามมิให้ใช้บังคับกฎหมายฉบับนี้แก่

- 1) ราชการส่วนกลาง
- 2) ราชการส่วนภูมิภาค
- 3) ราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งราชการของกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

4) กิจการรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เว้นแต่การที่สหพันธ์แรงงานเข้าเป็นสมาชิกสภาองค์การลูกจ้างตามมาตรา 120 ตรี

5) กิจการอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ส่วนกฎหมายอีกฉบับที่ควบคุมการแรงงานสัมพันธ์ ได้แก่พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ซึ่งควบคุมการแรงงานสัมพันธ์ของรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะ ดังนั้นเจ้าหน้าที่รัฐที่ให้บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมนั้น แม้จะไม่อยู่ภายใต้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์เช่นลูกจ้างเอกชน แต่ก็มิใช่กฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์เป็นของตนเอง และสามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจได้

เพราะฉะนั้นแล้ว ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นนั้นไม่มีกฎหมายห้ามมิให้รวมกลุ่มกันอย่างชัดเจน เพียงแต่กฎหมายในส่วนของแรงงานเอกชนและรัฐวิสาหกิจ ต่างไม่ครอบคลุมถึงข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ประกอบกับข้อจำกัดในเรื่องวินัย อาทิต พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติไว้ดังนี้

“มาตรา 85 ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี และนโยบายของรัฐบาลโดยไม่ให้เสียหายแก่ราชการ

การปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง”

²¹ สุตาศิริ วาวงศ์, คำอธิบายเกี่ยวกับกฎหมายแรงงานสัมพันธ์, หน้า 194-196.

²² Vitit Muntarbhorn, Human rights in the era of “Thailand Inc.” in Human Rights in Asia, edited by Randall Peerenboom, Carole J. Peterson, and Albert H. Y. Chen, London, Routledge, 2006, p. 330.

“มาตรา 88 วรรคสอง การขัดคำสั่งหรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง”

“มาตรา 91 ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องถือและปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการ และจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือนตามข้อบังคับที่ ก.พ. กำหนด

มาตรา 92 ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการจะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการมิได้

การละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง”

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายแล้ว จะเห็นว่าการรวมกลุ่มกันเพื่อคุ้มครองการทำงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ นั้น เป็นไปได้ยากอย่างยิ่ง ถ้าไม่มีกฎหมายรับรองเสรีภาพนี้ไว้อย่างชัดเจน

เหตุที่กฎหมายไทยไม่อนุญาตให้ข้าราชการลูกจ้างของงานราชการทั้งหลาย มีสิทธิในการยื่นข้อเรียกร้อง นัดหยุดงาน จัดตั้งสหภาพแรงงาน ฯลฯ ก็เพราะเกรงว่าจะกระทบส่วนรวมและประเทศชาติ ข้าราชการนั้นถูกมองว่าเป็นข้าแผ่นดินมากกว่าลูกจ้างเช่นลูกจ้างในกฎหมายเอกชน ความคิดเห็นที่ว่าความเป็นข้าราชการเท่ากับยอมสละสิทธิและเสรีภาพที่เกี่ยวกับการเรียกร้อง

ประโยชน์ในการทำงานไปแล้ว อาจขัดต่อระบบการบังคับบัญชาที่มีมาแต่เดิม จนอาจกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินได้²³ ตลอดจนเห็นว่ามีกฎหมายอื่นกำหนดค่าตอบแทนในการทำงาน สวัสดิการ ความมั่นคงและสิทธิอื่น ๆ เอาไว้โดยเฉพาะแล้ว²⁴

อันที่จริง เสรีภาพในการรวมกลุ่มนั้นเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานหมายความว่า เป็นสิทธิติดตัวของมนุษย์ทุกคน แม้ไม่มีกฎหมายอนุญาตให้รวมกลุ่มก็ควรจะสามารถได้อยู่แล้ว ยกเว้นแต่กฎหมายจะบัญญัติห้ามไว้ชัดเจน ว่าไม่อนุญาตให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นรวมกลุ่มได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2540 มาตรา 45 วรรคหนึ่ง “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น” และวรรคสอง “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ” ก็น่าจะหมายความว่าเสรีภาพดังกล่าวระหว่างแรงงานภาครัฐและเอกชนไม่ควรแตกต่างกันแต่อย่างใด เพราะเป็นประชาชนชาวไทยด้วยกันทั้งคู่และเมื่อเป็นเสรีภาพแล้ว ก็สมควรรวมกลุ่มกันได้เลย เว้นแต่มีกฎหมายบัญญัติห้ามอย่างชัดแจ้ง ซึ่งอันที่จริงก็ไม่มีแต่อย่างใด แต่เมื่อพิจารณาจากวิธีการบัญญัติขอบเขตการใช้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ทั้งสองฉบับ ประกอบกับบทบัญญัติเรื่องวินัยข้าราชการพลเรือนแล้ว ย่อมเห็นได้ว่ารัฐไทยนั้นประสงค์จะให้การ

²³ ปานทิพย์ พุฒษาชวลวิทย์, ข้าราชการพลเรือนสามัญกับกฎหมายแรงงาน, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ปีการศึกษา 2552, หน้า 159-160.

²⁴ สุชาติรี วสวงศ์, คำอธิบายเกี่ยวกับกฎหมายแรงงานสัมพันธ์, หน้า 9-11.

รวมกลุ่มนั้น กระทำได้ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติอนุญาตเท่านั้น ซึ่งเป็นเรื่องของการตีความกฎหมายเท่านั้น²⁵

อันที่จริง หากจะตีความในกฎหมายเอกชนนั้น ควรจะเป็นไปในทางที่ว่าหากไม่มีกฎหมายห้ามมิให้กระทำแล้วไซ้ให้กระทำได้แต่กรณีนี้มิใช่เรื่องสิทธิเสรีภาพของเอกชนทั่วไปแต่เป็นสิทธิเสรีภาพของประชาชนจำนวนหนึ่งที่มาทำหน้าที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ปฏิบัติงานในทางกฎหมายมหาชนจึงมีผู้เห็นว่าหากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ห้ามกระทำเป็นเหตุให้ประเทศไทยถูกทวงถามถึงสิทธิดังกล่าวของเจ้าหน้าที่รัฐจากต่างชาติอยู่เสมอ

กฎหมายไทยที่ผ่านมายินยอมให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ รวมกลุ่มกันได้ภายใต้กฎหมายแพ่ง แต่เดิมนั้นข้าราชการได้เคยรวมตัวกันจัดตั้งสมาคม อาทิสมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย²⁶ สหภาพครูแห่งชาติ²⁷ หรือสหภาพข้าราชการและคนทำงานภาครัฐ²⁸ แต่เป็นเพียงการจัดตั้งสมาคมขึ้นตามกฎหมายแพ่งแม้จะมีวัตถุประสงค์จะให้เป็นตัวแทนของข้าราชการในการคุ้มครองแรงงานเพียงใดก็ติดขัดไม่สามารถเป็นตัวแทนยื่นข้อเรียกร้องหรือเจรจาเรื่องสภาพการจ้างงานได้ โครงสร้างองค์กรเองบางครั้งก็ไม่เป็นอิสระเนื่องจากอยู่ภายใต้การครอบงำของฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำระดับสูง²⁹ ตลอดจนเมื่อข้าราชการประสบความยุ่งยากทางกฎหมาย อาทิถูกดำเนินคดีเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่

สมาคมก็ไม่อาจช่วยเหลือได้เต็มที่ หรือมีจะนั้นก็เป็นการสมาคมเพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างเจ้าหน้าที่เท่านั้น อาทิ สันนิบาตเทศบาล³⁰ สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัด³¹ เป็นต้น

ทั้งนี้ความจำเป็นที่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นจะต้องรวมกลุ่มกันเริ่มมีมากขึ้น ในช่วงของการบริหารราชการแผ่นดินโดยรัฐบาลชุด พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร ที่มีการโยกย้ายข้าราชการที่ไม่สามารถตอบสนองนโยบายของรัฐได้เป็นจำนวนมากซึ่งการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองนั้น ไม่มีกฎหมายฉบับใดกำหนดมาตรการป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาไว้จึงเป็นเหตุให้แนวคิดการรวมกลุ่มกันของข้าราชการได้รับการพิจารณาถึง

อันที่จริง การแทรกแซงของการเมืองในระบบราชการนั้นมีมาโดยตลอดเมื่อใดก็ตามที่รัฐบาลชุดใหม่เข้าสู่อำนาจ ไม่ว่าจะด้วยการเลือกตั้งหรือการรัฐประหาร จะมีการโยกย้ายข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐ ตลอดจนผู้บริหารรัฐวิสาหกิจในตำแหน่งสำคัญแทบทุกครั้งไป หรือมีเช่นนั้นก็เมื่อเกิดความขัดแย้งระหว่างข้าราชการประจำที่ไม่สามารถตอบสนองนโยบายของฝ่ายการเมืองได้ อาทิการที่มีคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติและมีข่าวจะโยกย้ายผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดที่ประชาชนลงคะแนนไม่รับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในปี พ.ศ. 2550³² การโยกย้ายผู้บังคับบัญชาสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

²⁵ ปานทิพย์ พุกษาชลวิทย์, ข้าราชการพลเรือนสามัญกับกฎหมายแรงงาน, หน้า 152.
²⁶ เหตุที่สมาคมดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จในการเป็นตัวแทนข้าราชการพลเรือนอย่างแท้จริงใน ศิริพล กุศลศิลป์วุฒิ, สิทธิและเสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงานในระบบราชการไทย, หน้า 64-65.
²⁷ <http://www.nttu.or.th> เข้าถึงเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2552.
²⁸ <http://psu-thailand.org> เข้าถึงเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2552.
²⁹ ศึกษานิเทศน์สมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย ใน ปานทิพย์ พุกษาชลวิทย์, ข้าราชการพลเรือนสามัญกับกฎหมายแรงงาน, หน้า 166-169.
³⁰ <http://www.nmt.or.th/Pages/Default.aspx> เข้าถึงเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2552.
³¹ <http://www.paoc.or.th> เข้าถึงเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2552.
³² http://www.parliament.go.th/news/news_detail.php?prid=86916 เข้าถึงเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2552.

ซึ่งเกิดขึ้นหลายครั้งหลายหนและบางครั้งเป็นคดีพิพาทถึงศาลปกครอง³³ หรือรัฐบาลชุดนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะเองก็มีการโยกย้ายข้าราชการระดับปลัดกระทรวงมหาดไทยเช่นกัน³⁴ ถึงแม้จะไม่มีการระงับการโยกย้ายดังกล่าวเป็นไปเพราะเหตุผลทางการเมืองแต่ก็สร้างความวิตกกังวลในการปฏิบัติหน้าที่แก่ข้าราชการทั่วไป

นอกจากนั้น ในช่วงหลังข้าราชการประจำได้ถูกดำเนินคดีตามกฎหมายเนื่องมาจากการปฏิบัติงานตามหน้าที่และนโยบายของฝ่ายการเมืองซึ่งนโยบายดังกล่าวถูกกล่าวหาว่าเป็นการทุจริตประพฤติมิชอบ ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งข้าราชการฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำต่างถูกดำเนินคดีโดยที่ข้าราชการประจำเหล่านี้ไม่มีผู้คอยช่วยเหลือหรือให้คำปรึกษาด้านคดีทำให้ข้าราชการเกิดความรู้สึกว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมไม่ได้รับความคุ้มครอง³⁵

จนกระทั่งมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เรื่องเสรีภาพในการรวมตัวกัน สภาร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าข้าราชการนั้นก็เป็นแรงงานชนิดหนึ่ง จึงบัญญัติยอมรับสิทธิเสรีภาพของข้าราชการในการรวมตัวกันได้โดยเขียนไว้ในมาตรา 64 วรรคสอง ให้ชัดเจนปราศจากความสงสัยใดๆ อีกต่อไปเพื่อให้เกิดความเข้มแข็ง เนื่องจากที่ผ่านมาข้าราชการจำนวนมากถูกนักการเมืองและผู้บังคับบัญชาถ่วงถ่วง ทั้งการแต่งตั้ง โยกย้ายจึงควรให้ข้าราชการได้รวมกลุ่มกันเพื่อถ่วงดุลให้เกิด

ความเป็นธรรม เพียงแต่มีให้กระทบถึงการให้บริการสาธารณะต่างๆ จนขาดความต่อเนื่องไป³⁶ ดังนั้นจึงได้ตราเสรีภาพในการรวมกลุ่มกันของข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐไว้ในมาตรา 64 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนี้

“มาตรา 64 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ”

ซึ่งปัจจุบันในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่แก้ไขใหม่ขึ้น มาตรา 43 บัญญัติไว้ดังนี้

“มาตรา 43 ข้าราชการพลเรือนสามัญมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพ

³³ กรณีพล.ต.อ. โกวิท วัฒนะ <http://breakingnews.nationchannel.com/read.php?newsid=301938>

กรณีพล.ต.อ. เสรีพิสุทธ์ เตมียาเวช <http://www.thairath.com/online.php?section=newsthairathonline&content=80700> และกรณี พล.ต.อ. พิชรเวช วัฒนสุวรรณ <http://www.thairath.com/online.php?section=newsthairathonline&content=80700> เข้าถึงเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2552.

³⁴ http://www.parliament.go.th/news/news_detail.php?prid=184606 เข้าถึงเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2552.

³⁵ http://psithai.no-ip.org/psithai/index.php?option=com_content&task=view&id=67&Itemid=51 เข้าถึงเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2552.

³⁶ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 26/2550, วันที่ 25 มิถุนายน 2550.

ในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ และต้องไม่มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา²⁷

เพราะฉะนั้น หน่วยงานรัฐทั้งหลายคงจะต้องเร่งแก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ควบคุมในเรื่องนี้ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และให้บังเกิดผลเป็นรูปธรรมต่อไป

■ มาตรฐานสากลในการรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

รูปแบบและขอบเขตในการรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐไทยนั้นจะมีแคไหนเพียงไร ส่วนหนึ่งที่ควรนำมาพิจารณา คือมาตรฐานที่นานาประเทศต่างยอมรับและปฏิบัติ เพื่อให้การรับรองเสรีภาพส่วนนี้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป

เนื่องจากประเทศไทยเป็นภาคีองค์การแรงงานสากล ดังนั้นมาตรฐานกลางที่ประเทศไทยควรนำมาพิจารณา คือ อนุสัญญาฉบับต่างๆ ขององค์การ ซึ่งแม้ประเทศไทยอาจไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาบางฉบับโดยตรง แต่ด้วยพันธะหน้าที่ของภาคีองค์การแรงงานสากลแล้ว ก็ยังต้องปฏิบัติตามหลักการที่เกี่ยวข้องกับสิทธิขั้นพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการรวมตัวเป็นสหภาพแรงงานและการเจรจาต่อรองโดยสุจริตไม่อาจหลีกเลี่ยงได้²⁷

ก่อนหน้าปี ค.ศ. 1978 สิทธิในการรวมกลุ่ม

ของลูกจ้างนั้นถูกบัญญัติไว้ในอนุสัญญาสองฉบับของสมาคมแรงงานสากล คืออนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน และฉบับที่ 98 ว่าด้วยการปฏิบัติตามหลักการแห่งสิทธิในการรวมตัวกันและสิทธิในการร่วมเจรจาต่อรอง

อย่างไรก็ดี มาตรา 6 แห่งอนุสัญญาฉบับที่ 98 มิให้นำอนุสัญญามาใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหาร เจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วนจึงไม่ถูกคุ้มครองจากการกระทำที่เป็นการต่อต้านสหภาพแรงงานและไม่มีบทบัญญัติเรื่องการเจรจาต่อรองที่บังคับใช้กับพวกตน²⁸ ทำให้รัฐสามารถใช้บทบัญญัติดังกล่าวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนมากออกจากความคุ้มครองตามอนุสัญญา

เพราะฉะนั้น จึงต้องยึดพิจารณาจากอนุสัญญาฉบับที่ 87 เป็นหลัก ซึ่งบัญญัติรับรองสิทธิของสมาคมที่ตั้งขึ้นว่ามีอิสระในการร่างข้อบังคับสมาคมของตน มีอิสระในการคัดเลือกรวมการอิสระในการบริหารกิจการของตนอย่างเสรีโดยปราศจากการแทรกแซงทั้งของนายจ้างและฝ่ายรัฐ เว้นแต่จะเป็นการใช้สิทธิเป็นทีเดือดร้อนแก่ผู้อื่นหรือละเมิดกฎหมาย

จนกระทั่งในที่สุด ในการประชุมสามัญขององค์การแรงงานสากลจึงได้ตราอนุสัญญาฉบับที่ 151 ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิในการรวมกลุ่มและกระบวนการตกลงเงื่อนไขการจ้างงานในภาคการบริการสาธารณะ ค.ศ. 1978 ซึ่งบัญญัติถึงสิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยเฉพาะ

ในคำปรารภได้แสดงให้เห็นชัดว่าที่ประชุมนั้นเห็นจุดอ่อนของอนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าไม่

²⁷ ศิริพล กุศลศิลป์บุณดี, สิทธิและเสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงานในระบบราชการไทย, หน้า 23-24.

²⁸ Bernard Gemigon, ILO Convention No. 98: An instrument still topical 50 years after its adoption, http://training.ilo.org/ils/ils_freedom/training_materials/english/ILO_Convention98.pdf, p. 29 retrieved on 24th April 2009.

ครอบครัวเจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนมากจึงต้อง
ตราอนุสัญญาฉบับนี้ขึ้น โดยคำนึงถึงความหลากหลาย
ของระบบการเมือง สังคม และเศรษฐกิจของ
บรรดาชาติสมาชิก

1 ขอบเขตของอนุสัญญา

มาตรา 1 วรรคหนึ่ง ให้ใช้อนุสัญญานี้
กับบุคคลทุกคนผู้ถูกจ้างโดยหน่วยงานของรัฐซึ่ง
บทบัญญัติอื่นที่เป็นประโยชน์กว่าในอนุสัญญาอื่น
ไม่ได้นำมาบังคับใช้

เพราะฉะนั้น อนุสัญญานี้จึงใช้กับ
เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภท ไม่ว่าจะ เป็น
ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง พนักงานรัฐวิสาหกิจ

อย่างไรก็ดี มาตรา 1 วรรคสอง จำกัด
การให้หลักประกันตามอนุสัญญานี้กับลูกจ้าง
ระดับสูงที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการวางนโยบาย
การบริหาร หรือลูกจ้างที่หน้าที่เกี่ยวข้องกับความลับ
ระดับสูงและวรรคสาม จำกัดการให้หลักประกัน
แก่กองกำลังติดอาวุธและตำรวจว่าลูกจ้างใน
ทั้งสองวรรคนี้จะได้รับหลักประกันอย่างไรต้อง
เป็นไปตามกฎหมายและกฎเกณฑ์อื่นของชาตินั้น ๆ

ที่น่าสังเกตคือพนักงานดับเพลิงหรือ
พนักงานราชทัณฑ์ ซึ่งในบางประเทศไม่อนุญาต
ให้รวมกลุ่มกันเป็นสหภาพได้นั้น ไม่ได้ถูกจำกัด
สิทธิดังกล่าวไว้ในอนุสัญญา แสดงว่าโดยหลักแล้ว
เจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านี้ น่าจะสามารถจัดตั้ง
สหภาพได้

มาตรา 3 จำกัดนิยามของ “สมาคม
ของลูกจ้าง” ซึ่งระบุวัตถุประสงค์ไว้ด้วยว่า
คือสมาคมซึ่งไม่อาจจะจัดตั้งในรูปแบบใดก็ตาม
มีวัตถุประสงค์เพื่อขยายและคุ้มครองผลประโยชน์
ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยไม่จำกัดว่าจะต้องชื่อ
สหภาพแรงงานหรือไม่ ขอให้วัตถุประสงค์ตาม
อนุสัญญานี้ย่อมได้รับความคุ้มครอง

2 การคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว

มาตรา 4 บัญญัติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีสิทธิ
ที่จะได้รับการคุ้มครองที่เพียงพอจากการเลือก
ปฏิบัติที่ต่อต้านสหภาพแรงงานในการจ้างงาน
โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่การรับเข้าทำงานนั้นมี
เงื่อนไขห้ามไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าร่วมหรือต้อง
ถอนตัวจากสมาชิกภาพในสมาคมของเจ้าหน้าที่
ของรัฐหรือใช้อำนาจเป็นเหตุไล่ออกจากงาน

เพราะฉะนั้น หากเจ้าหน้าที่ของรัฐประสงค์
สมัครเป็นสมาชิก หรือเข้าร่วมกิจกรรมทั่วไป
ของสหภาพแรงงานเจ้าหน้าที่ของรัฐก็สามารถ
กระทำได้ ห้ามมิให้หน่วยงานนำเรื่องดังกล่าวมา
เป็นเงื่อนไขในการจ้าง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้
ตัดสินใจอย่างอิสระ

มาตรา 5 วรรคหนึ่ง บัญญัติถึงความเป็น
อิสระของสมาคมออกจากหน่วยงานของรัฐผู้เป็น
นายจ้าง

ในวรรคสอง สมาคมย่อมได้รับความ
คุ้มครองที่เพียงพอจากการกระทำใด ๆ ที่หน่วยงาน
ของรัฐขัดขวางการจัดตั้ง การทำหน้าที่หรือการ
บริหารจัดการสมาคม ซึ่งคงต้องย้อนกลับไป
พิจารณาอนุสัญญาฉบับที่ 87 ในมาตรา 3 รับรอง
สิทธิของสมาคมลูกจ้างที่จะยกร่างข้อบังคับของตน
คัดเลือกผู้แทน บริหารจัดการงานและกิจกรรมอื่น
และกำหนดโครงการต่าง ๆ

โดยรวม สิทธิในมาตรา 5 วรรคสอง คือ
สหภาพแรงงานเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีสิทธิ

(1) จัดตั้ง ซึ่งหมายถึงความถึงการ
จดทะเบียน การร่างข้อบังคับสมาคม

(2) การทำหน้าที่ คือ การกำหนด
นโยบาย การดำเนินการร้องทุกข์การเจรจาต่อรอง
ร่วมการให้การศึกษาแก่สมาชิก

(3) การบริหารจัดการ อาทิ การจัด
การประชุม การคัดเลือกกรรมการ การลงโทษ

สมาชิกในคราวที่จำเป็น

การกระทำบางอย่างเป็นเหตุให้ต้องคุ้มครองสมาคมของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นอย่างยิ่งขึ้นไปอีกตามมาตรา 5 วรรคสาม คือการกระทำเพื่อส่งเสริมการจัดตั้งสมาคมของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการสนับสนุนทางการเงินโดยมีจุดมุ่งหมายให้สมาคมของเจ้าหน้าที่ของรัฐตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของหน่วยงานของรัฐ

การกระทำข้างต้นนั้น ดูคล้ายจะเป็นประโยชน์ต่อสมาคม เนื่องจากเป็นการให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ ในความเป็นจริงกลับมีวัตถุประสงค์ต่อต้านการมีสหภาพแรงงานเนื่องจากทำให้สหภาพแรงงานสิ้นความเป็นอิสระไม่อาจดำเนินการได้ตามความต้องการของสมาชิกจึงห้ามมิให้กระทำ

3 เครื่องมือช่วยเหลือสมาคมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

แม้การช่วยเหลือโดยมีวัตถุประสงค์ให้สหภาพแรงงานกลับเข้ามาอยู่อิทธิพลของหน่วยงานของรัฐจะเป็นการกระทำที่ต้องห้าม แต่หากเป็นการกระทำที่เหมาะสมเพื่อช่วยให้สมาคมของเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างดีและมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะในหรือนอกเวลาทำงาน ดังที่ปรากฏในมาตรา 6 วรรคหนึ่ง ก็สามารถทำได้ เช่นการอนุญาตให้เจ้าหน้าที่เข้าร่วมกิจกรรมของสหภาพแรงงานในระหว่างเวลางานโดยไม่ถือว่าขาดงาน การจัดหาสถานที่ตั้งสหภาพแรงงาน การให้คำปรึกษาหรือช่วยหักเงินเดือนของสมาชิกออกจากเงินเดือนหรือวิธีการอื่นที่เหมาะสม

แต่ทั้งนี้ มาตรา 6 วรรคสอง ห้ามมิให้ความช่วยเหลือดังกล่าวขัดขวางประสิทธิภาพในการบริหารหรือให้บริการที่เกี่ยวข้องเนื่องจากเป็นประโยชน์สาธารณะที่ไม่พึงถูกระทบ

4 กระบวนการจัดทำเงื่อนไขการจ้างงาน อันที่จริงเงื่อนไขการจ้างเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายค่อนข้างตายตัวไม่ว่าจะเป็นเรื่องของเงินเดือน สวัสดิการหรือตำแหน่งหน้าที่ แต่มาตรา 7 พยายามกระตุ้นให้มีมาตรการที่เหมาะสมในแต่ละชาติเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการพัฒนาและใช้ประโยชน์จากกลไกเจรจาต่อรองสำหรับเงื่อนไขในการจ้างงานเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้มีสิทธิร่วมตัดสินใจบ้าง

5 การระงับข้อพิพาท

ข้อพิพาทจากการตกลงเรื่องสภาพการจ้างงานนั้น มาตรา 8 เห็นสมควรให้ระงับลงด้วยวิธีที่เหมาะสมของแต่ละชาติ ซึ่งไม่มีรูปแบบที่แน่นอนแต่ควรให้ผ่านวิธีการเจรจาระหว่างคู่กรณีหรือผ่านกลไกช่วยเหลือจากบุคคลที่สามที่เป็นอิสระและเป็นกลาง เช่นการไกล่เกลี่ยหรืออนุญาโตตุลาการ มิใช่เฉพาะกระบวนการทางศาลหรือการชี้ขาดจากผู้บังคับบัญชาเพียงฝ่ายเดียว

6 สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

มาตรา 9 เจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่นเดียวกับลูกจ้างอื่นพึงมีสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่จำเป็นสำหรับการใช้เสรีภาพในการสมาคม

สิทธิอื่น ๆ ที่จะทำให้เสรีภาพในการสมาคมเกิดผลได้จริง อาทิสิทธิในการแสดงความคิดเห็น เป็นต้น

จะเห็นว่าอนุสัญญาฉบับที่ 151 นั้น บัญญัติเอาไว้เพียงกว้าง ๆ เนื่องจากทราบดีถึงข้อจำกัดของชาติสมาชิกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นมีอยู่ในรูปแบบที่หลากหลาย และเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติมากกว่าลูกจ้างเอกชน ตลอดจนแต่ละชาติเองมีความแตกต่างทางการเมือง เศรษฐกิจ

สังคม ต่างกันออกไป บทบัญญัติคร่าว ๆ จึงเป็นการรับประกันความเป็นอิสระของสมาคมของเจ้าหน้าที่ของรัฐจากการแทรกแซงของหน่วยงานของรัฐและพยายามส่งเสริมให้มีการสนับสนุนสมาคมด้วยวิธีการต่าง ๆ ให้มากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้และเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีสิทธิร่วมตัดสินใจในเรื่อง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับตัวเองด้วย อาทิ การจ้างงาน

อย่างไรก็ดีจะสังเกตได้ว่าสิทธิในการนัดหยุดงานนั้น ไม่ได้มีเขียนไว้ในอนุสัญญาฉบับนี้แต่อย่างใดเป็นไปได้ว่าความคิดเห็นของแต่ละประเทศในเรื่องนี้ยังไม่เป็นที่ยุติจึงไม่บัญญัติชัดเจนไปว่าในมาตรฐานสากลแล้ว สิ่งนี้ควรทำได้หรือไม่ได้อย่างไรจึงปล่อยทิ้งไว้เช่นนี้

■ การรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐในนานาประเทศ

นอกเหนือจากมาตรฐานสากลที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฉบับที่ 151 แล้ว ยังสมควรพิจารณารูปแบบการรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐในนานาประเทศด้วย เพื่อเปรียบเทียบวิธีการรับรองเสรีภาพดังกล่าวให้เป็นรูปธรรมที่แตกต่างกันออกไป

1 เหตุผลส่วนบุคคลในการรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐ³⁹

การเข้าหรือไม่เข้าร่วมสหภาพแรงงานนั้น ไม่ได้เป็นปัญหาเกี่ยวกับแนวคิดทางการเมืองหรืออุดมคติแต่อย่างใด เหตุที่เจ้าหน้าที่ของรัฐรวมทั้งลูกจ้างอื่น ๆ เข้าร่วมสหภาพแรงงานนั้นเป็นเพราะความไม่พอใจ

ความไม่พอใจนี้เนื่องมาจากลูกจ้างเหล่านี้ต้องการผลประโยชน์ที่ดีขึ้นความมั่นคงในการทำงานการร่วมตัดสินใจและการคุ้มครองสิทธิของคณงาน ตลอดจนสภาพการทำงานสำหรับงานอันตราย หรือซ้ำซากหรือคิดว่าตนเองไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างยุติธรรมจากนายจ้างล้วนกระตุ้นให้คนเข้าร่วมสหภาพแรงงาน

สำหรับเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ (Blue-collared worker) เหตุผลหลัก คือเรื่องของปากท้อง (bread-and-butter economic issue) ส่วนลูกจ้างระดับสูง (white-collared worker) เป็นเหตุผลด้านความมั่นคงในหน้าที่การงานและความต้องการที่จะมีส่วนร่วมให้มากขึ้นในการตัดสินใจนโยบาย

แต่นอกจากความไม่พอใจแล้วยังต้องมีปัจจัยอีกประการประกอบด้วย คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเชื่อว่าสหภาพแรงงานสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้และการเข้าร่วมสหภาพแรงงานต้องคุ้มค่าเกินต้นทุนในการเข้าร่วมสหภาพแรงงาน

2 วัตถุประสงค์ในการรวมกลุ่ม

โดยทั่วไป วัตถุประสงค์ในการรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่นานาประเทศอนุภาคนั้นสอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับที่ 151 นั่นคือเพื่อคุ้มครองประโยชน์ในการทำงานของเจ้าหน้าที่ในสหรัฐอเมริกา กฎหมายกำหนดวัตถุประสงค์ของการก่อตั้งองค์การแรงงานในภาครัฐไว้ว่าเพื่อติดต่อสัมพันธ์กับหน่วยงานรัฐเกี่ยวกับความคับข้องใจหรือสภาพการจ้าง⁴⁰

ในสหราชอาณาจักร สหภาพแรงงานข้าราชการมีวัตถุประสงค์เพื่อ⁴¹ ประการที่หนึ่งสร้างอำนาจต่อรองของสมาชิกต่อผู้บังคับบัญชา

³⁹ Richard Kearney, *Labor Relations in the Public Sector*, p 21-22.

⁴⁰ 5 U.S.C. §7103 (4)

⁴¹ http://www.pcs.org.uk/en/about_pcs/join_pcs/details เข้าถึงเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2552.

โดยเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับสภาพการจ้าง อาทิ การจ่ายค่าตอบแทนในการทำงาน การปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงาน ประการที่สอง ให้คงไว้ซึ่งบริการสาธารณะที่เหมาะสม ประการที่สาม สร้างเกียรติแก่สมาชิกซึ่งเป็นข้าราชการ เช่นต่อต้านการล่วงละเมิดในการทำงานในทางร่างกาย หรือจิตใจ ประการสุดท้าย เพื่อเสริมสร้างประชาธิปไตยเนื่องจากในสหภาพแรงงาน ข้าราชการนั้นสมาชิกทุกคนมีบทบาทในกาเสนอความคิดเห็นของตนในการบริหารงานหรือกำหนดนโยบาย รวมถึงเลือกตั้งตัวแทนเพื่อเข้าไปเป็นฝ่ายบริหารของสหภาพ

ในฟิลิปปินส์นั้นนอกเหนือจากวัตถุประสงค์ เช่นข้างต้นแล้วยังมีอีกข้อที่น่าสนใจ คือเพื่อเผื่อระว่างการทุจริตประพฤติมิชอบ⁴² ซึ่งที่ผ่านมาก็ประสบความสำเร็จพอสมควร เมื่อสหภาพแรงงานท้องถิ่นสามารถขับไล่หัวหน้าหน่วยงาน ภายหลังจากได้เปิดเผยความผิดปกติกและไม่เป็นไปตามกฎระเบียบ เริ่มต้นด้วยการประท้วงในเวลาอาหารกลางวันและการเผยแพร่โครงการเพื่อแสวงหาผู้ช่วยเหลือในทางสื่อ นอกจากนี้สหภาพยังได้ดำเนินการทางปกครองและอาญาต่อหัวหน้าหน่วยงานดังกล่าวอีกด้วย⁴³

3 เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกห้ามมิให้รวมกลุ่ม
ในแต่ละประเทศนั้น ให้เสรีภาพในการรวมกลุ่มครอบคลุมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภทแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับนโยบายและความเหมาะสม

ของแต่ละที่ ในสหรัฐอเมริกาทำให้เสรีภาพแก่เจ้าหน้าที่รัฐบาลกลางเกือบทุกกลุ่ม ส่วนเจ้าหน้าที่ของมลรัฐนั้นเป็นอำนาจที่มลรัฐต่างๆ จะให้เสรีภาพดังกล่าวหรือไม่ ซึ่งโดยมากก็เป็นไปในทางที่สอดคล้องกับกฎหมายรัฐบาลกลาง⁴⁴

สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกห้ามมิให้รวมกลุ่มกันได้นั้น คือ⁴⁵

- 1) ผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหารหน่วยงานรัฐ
- 2) เจ้าหน้าที่ผู้ทำงานที่เป็นความลับ
- 3) เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับงานทางด้านของฝ่ายบุคคล
- 4) เจ้าหน้าที่ที่ต้องดูแลกิจการตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์
- 5) เจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้เชี่ยวชาญในวิชาชีพ
- 6) เจ้าหน้าที่ในด้านการสืบราชการลับ การต่อต้านการสืบราชการลับ การสืบสวน สอบสวน หรือความมั่นคง ซึ่งมีผลเกี่ยวข้องโดยตรงกับความมั่นคงของชาติ
- 7) เจ้าหน้าที่ที่ทำงานด้านการสืบสวน สอบสวนหรือหน้าที่ในการตรวจสอบบัญชีที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน

ในสหราชอาณาจักรเองให้เสรีภาพดังกล่าวแก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเพียงแต่จำกัดอยู่ที่ข้าราชการทหารและเจ้าหน้าที่อื่นที่ถูกประกาศว่า

⁴² Anicia Marasigan-de Lima, *The Role of Public Sector Unionism in the Promotion of Transparency and Accountability in the Public Sector*, unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/EROPA/UNPAN014281.pdf, retrieved on 6th April, 2009, p. 3.

⁴³ *Ibid.*, p. 10-12.

⁴⁴ ดูตารางความหนาแน่นของสหภาพแรงงานภาครัฐเทียบกับนโยบายของแต่ละมลรัฐใน Richard Kearney, *Labor Relations in the Public Sector*, p. 31-33.

⁴⁵ 5 U.S.C. §7112 (b)

เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติ ส่วนตำรวจนั้น อนุญาตให้รวมกลุ่มกันได้ เพียงแต่ถูกห้ามกระทำการบางอย่างเท่านั้น⁴⁶

ในฟิลิปปินส์ คำสั่งของฝ่ายบริหารที่ 180 (Executive Order 180) จำกัดเสรีภาพในการรวมกลุ่มของ

1) เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงหรือปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นความลับ ซึ่งการแบ่งว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับปฏิบัติการนั้นให้พิจารณาจากข้อกำหนดการจ้างงาน (Job Description) ในตำแหน่งนั้น แต่ถ้าข้อกำหนดการจ้างงานแตกต่างจากหน้าที่ที่บุคคลดังกล่าวทำอยู่จริงแล้ว ให้ยึดจากสภาพการทำงานที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นทำอยู่จริง⁴⁷

- 2) ทหาร
- 3) ตำรวจ
- 4) พนักงานดับเพลิง
- 5) พนักงานราชทัณฑ์
- 6) บุคลากรอื่นซึ่งโดยธรรมชาติของ

การทำงานแล้ว มีสิทธิพกพาอาวุธ นอกจากนี้จะได้รับความเห็นชอบเป็นลายลักษณ์อักษรจากผู้บังคับบัญชา

4 การกระทำต้องห้าม

เรื่องดังกล่าวสำคัญมากเนื่องจากเกี่ยวข้องกับ ความต่อเนื่องของบริการสาธารณะอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในสหรัฐอเมริกาห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐนัดหยุดงาน เพราะฉะนั้นเสรีภาพในการรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริการับรอง จึงไม่ควรครอบคลุมถึงเสรีภาพ

ในการชุมนุมนัดหยุดงาน

ที่ผ่านมาเคยมีกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนัดหยุดงาน และเกิดความเดือดร้อนเสียหายอย่างมาก นั่นคือ กรณีที่องค์การเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมการจราจรทางอากาศ (Professional Air Traffic Controllers Organization (PATCO)) ได้นัดหยุดงานในปี ค.ศ.1981 ซึ่งประธานาธิบดีโรนัลด์ เรแกน ได้เลิกจ้างเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการนัดหยุดงานครั้งนี้เป็นจำนวนกว่า 11,000 คน⁴⁸

อีกกรณีหนึ่งที่น่าสนใจ คือ กรณีการนัดหยุดงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจในเมืองบอสตัน ในปี ค.ศ. 1919 เพื่อเรียกร้องให้หน่วยงานปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงาน และค่าตอบแทนให้ดีขึ้น มีเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าร่วมการนัดหยุดงานครั้งนี้ถึง 1,140 นายจากกำลังพลทั้งหมด 1,540 นาย ทำให้เกิดความวุ่นวายไปทั่ว จนผู้ว่าการรัฐคัลวิน คูลิคส์สั่งการให้กองกำลังรักษาความสงบเรียบร้อยของแมสซาชูเซตส์เข้าปฏิบัติหน้าที่แทน และสั่งเลิกจ้างเจ้าหน้าที่ตำรวจที่เข้าร่วมทั้งหมด ในภายหลัง เมื่อจะมีการปรับปรุงสภาพการทำงานตามที่ตำรวจเรียกร้องไปแต่ฝ่ายบริหารก็แสดงความเด็ดขาดโดยการไม่จ้างเจ้าหน้าที่ตำรวจชุดเดิมกลับเข้าไปใหม่แต่อย่างใด⁴⁹

ในประเทศฝรั่งเศส แต่เดิมรัฐยึดถือหลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะเป็นสำคัญ ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่มีสิทธินัดหยุดงานหรือกระทำการใดๆ ให้การให้บริการสาธารณะหยุดชะงักลง อย่างไรก็ตาม เมื่อคำปวารณาของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่สี่ รับรองสิทธิในการเข้าร่วมสหภาพแรงงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

⁴⁶ ดูมาตรา 274 และมาตรา 275 ใน Trade Union and Labour Relation (Consolidation) Act, 1922.

⁴⁷ Anicia Marasigan-de Lima, *The Role of Public Sector Unionism in the Promotion of Transparency and Accountability in the Public Sector*, p. 3-4.

⁴⁸ <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=5604656> เข้าถึงเมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2552

⁴⁹ Richard Kearney, *Labor Relations in the Public Sector*, p. 222-223.

และกลายมาเป็นหลักกฎหมายทั่วไปเสียแล้ว จึงเกิดความขัดแย้งกันขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ซึ่งรัฐก็ได้หาทางออกโดยการสร้างกลไกที่เรียกว่า “การให้บริการขั้นต่ำ” และ “การเข้าทำแทน” เพื่อรับรองสิทธิในการนัดหยุดงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยยังคงหลักประกันว่าจะมีการให้บริการสาธารณะดำเนินต่อไป แม้จะไม่เต็มที่เท่าเดิมก็ตาม⁵⁰

ตัวอย่างที่ปรากฏเมื่อเร็ว ๆ นี้ คือในเดือนกรกฎาคมปี ค.ศ. 2007 ที่ผ่านมา เจ้าหน้าที่ของรัฐนัดหยุดงาน ซึ่งมีครูจำนวนหนึ่งเข้าร่วมนัดหยุดงานด้วย แต่อีกครึ่งหนึ่งยังทำการสอนอยู่ ทำให้ต้องยุบรวมห้องเรียนจากสองห้องเป็นหนึ่งห้องซึ่งแม้จะก่อให้เกิดความไม่สะดวกเต็มที่แต่บริการสาธารณะด้านการศึกษาก็ยังดำเนินไปได้⁵¹

สหราชอาณาจักรนั้นแม้จะให้ตำรวจและเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นเข้าร่วมสหภาพแรงงานได้ แต่มิได้หมายความว่าเจ้าหน้าที่ทุกคนจะกระทำการต่างๆ ได้เต็มที่เช่นเอกชน ทหารทั้งสามเหล่าทัพสามารถร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาได้ แต่ไม่อาจจะหยุดหรือหยุดการปฏิบัติหน้าที่ได้ ตำรวจ เจ้าหน้าที่งานไปรษณีย์ ก็ถูกห้ามหยุดการปฏิบัติหน้าที่ และที่สำคัญที่สุด คือไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายไหนก็ตามห้ามนัดหยุดงานหรือกระทำการอื่นใดที่เป็นอันตรายต่อชีวิต ร่างกายหรือทรัพย์สินบุคคลอื่น⁵²

ฟิลิปปินส์ นั้นบัญญัติเรื่องการกระทำทางอุตสาหกรรมสัมพันธ์ไว้อย่างละเอียดว่าสหภาพแรงงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นจะกระทำการใด ๆ ได้บ้าง และสิ่งใดที่ต้องห้ามซึ่งในข้อ 14 ของคำสั่งของฝ่ายบริหารที่ 180 นั้นรับรองสิทธิ

ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะรวมตัวทำกิจกรรมกันอย่างสงบ ทั้งการเสวนา การยื่นคำร้องอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ เช่นการแขวนป้ายผ้า แผ่นป้าย สวมใส่เสื้อผ้าสีดำ เหล่านี้เป็นการแสดงออกเพื่อกดดันคู่เจรจา ซึ่งกฎหมายให้กระทำได้ทั้งสิ้น โดยการแขวนป้ายหรือประกาศต่างๆ นั้น มีคำสั่งจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนว่าองค์กรของรัฐจะต้องให้มีการแขวนป้ายดังกล่าวได้ในพื้นที่ที่กำหนดสองแห่งภายในที่ทำงาน ซึ่งจะต้องเป็นสถานที่ที่มองเห็นได้ง่าย อาทิ โรงอาหาร นาฬิกา ขนาดของป้ายประกาศต้องไม่เกิน 2 x 3 เมตร ซึ่งล้วนเป็นวิธีการกดดันคู่เจรจา คือรัฐให้ยอมตามข้อเรียกร้องของเจ้าหน้าที่ทั้งสิ้น

แต่ทั้งนี้ วิธีการหนึ่งที่ถูกห้ามเด็ดขาดในการเจรจาต่อรองหรือกดดันคู่เจรจา คือการนัดหยุดงาน ศาลฎีกาเคยตัดสินประเด็นดังกล่าวไว้ในคดี Manila Public School Teachers Association, et al vs. Hon. Perfecto Laguio Jr., et al (G.R. No 95445) และคดี Alliance of Concerned Teacher, et al vs. Hon. Isidro Carino, et al (G.R. No 95590) ซึ่งได้อ้างอิงถึงคดี Social Security Employees Association vs. Court of Appeals 175 SCRA 686 ว่าแม้เจ้าหน้าที่ของรัฐจะได้รับรองสิทธิในการรวมตัว สิทธิในการยื่นคำร้องต่อสภาเพื่อสภาพและเงื่อนไขการจ้างงานที่ดีขึ้นหรือแม้แต่สิทธิในการเจรจาต่อรองกับองค์กรของรัฐเพื่อปรับปรุงสภาพการจ้างที่ไม่ถูกกำหนดไว้โดยกฎหมายก็ตาม แต่ไม่มีสิทธินัดหยุดงาน⁵³

⁵⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน) 2547, หน้า 50-52.
⁵¹ <http://www.cnn.com/2007/WORLD/europe/11/20/france.strikes/index.html> เข้าถึงเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2551.
⁵² Simon Honeyball and John Bowers, Textbook on Labour Law, p. 444-445.
⁵³ Anicia Marasigan-de Lima, The Role of Public Sector Unionism in the Promotion of Transparency and Accountability in the Public Sector, p 9.

5 ผลกระทบจากการอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรวมกลุ่ม

สำหรับตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐเองการจัดตั้งสหภาพแรงงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐทำให้พวกตนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการงบประมาณมากขึ้น แทนที่จะเป็นของหน่วยงานภาครัฐเพียงผู้เดียว⁵⁴ นอกจากนี้ระบบการบริหารงานภาครัฐจะลดขอบเขตของตนเองมาเหลือเพียงในประเด็นที่จำเป็น นอกเหนือจากนั้นจะเป็นอำนาจของสหภาพแรงงานเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะเจรจาต่อรองแทน⁵⁵

สหภาพแรงงานอาจช่วยให้การบริหารงานภาครัฐกลับไปสู่ระบบคุณธรรมที่พิจารณาความดีความชอบจากความรู้ความสามารถที่แท้จริงได้ด้วย เนื่องจากที่ผ่านมา เจ้าหน้าที่ของรัฐหลายตำแหน่งถูกแต่งตั้งมาจากผู้ที่ปราศจากความรู้ความสามารถ แต่มาจากพรรคการเมืองเดียวกันกับประมุขของฝ่ายบริหาร สหภาพแรงงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐรู้สึกกังวลกับการสั่งการฝ่ายเดียว ระบบเส้นสายพวกพ้องและการกระทำอันไม่ชอบอื่น ๆ ในการบริหารงานเช่นนี้ ดังนั้นจึงพยายามเข้ามามีบทบาทในระบบบริหารงานบุคคล ดังกล่าวอย่างน้อยก็เพื่อถ่วงดุลกับอิทธิพลจากฝ่ายการเมือง⁵⁶

สำหรับหน่วยงานรัฐและประชาชนอื่น อาจได้รับประโยชน์ทางอ้อมจากการมีสหภาพแรงงานเจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านี้ เพราะรัฐจำเป็นต้องคิดถึงคุณค่าและประสิทธิภาพในการทำงานให้มากขึ้น เนื่องจากมีรายจ่ายมากขึ้น ตามสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่สหภาพแรงงานเจรจา

เรียกร้อง รัฐจะต้องพยายามหาวิธีทำงานที่ใช้เจ้าหน้าที่จำนวนน้อยลงแต่ได้คุณภาพเท่าเดิม ในทางกลับกันเป็นไปได้ว่าคุณภาพการให้บริการก็อาจจะต่ำลงได้ เพราะค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น⁵⁷

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาอีกด้าน แม้สหภาพแรงงานเหล่านี้จะช่วยให้ความมั่นคงแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ บางครั้งสถานการณ์อาจเป็นผลร้ายต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐบางกลุ่มเพราะวิธีการเลิกจ้างจะกลายเป็น “ผู้ที่จ้างเข้ามาทีหลัง ถูกเลิกจ้างก่อน” (last hired, first fired) เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้ามาทำงานหลังสุดมีอิทธิพลน้อยกว่าต่อสหภาพแรงงาน จึงถูกเลิกจ้างได้ง่ายกว่า⁵⁸ ในแง่นี้สหภาพแรงงานจึงเป็นอันตรายต่อตัวสมาชิกใหม่ของสหภาพแรงงานเองด้วย

■ ประเด็นปัญหาและอุปสรรคในระบบกฎหมายไทย

1. รูปแบบและวัตถุประสงค์ขององค์กร ปัญหาที่ต้องพิจารณาในลำดับแรกสุด คือ รัฐธรรมนูญรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้แล้ว แต่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดรูปแบบแน่นอนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะรวมกลุ่มด้วยเหตุใดได้บ้างอาจเป็นทั้งสหภาพ สมาคม หรือรูปแบบอื่น ๆ อีกมากมาย แล้วเจ้าหน้าที่ของรัฐไทยจะรวมกลุ่มอย่างไรได้บ้าง

ในตอนร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปราบกฏในรายงานการประชุมว่าการที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเสนอให้รับรองสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น

⁵⁴ Richard Kearney, *Labor Relations in the Public Sector*, p 144-146.

⁵⁵ *Ibid*, p 186.

⁵⁶ *Ibid*, p 182-183.

⁵⁷ *Ibid*, p 148-149.

⁵⁸ *Ibid*, p. 148.

มีหลักใหญ่ใจความของการบัญญัติ คือ^{๑๑} ผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าเสรีภาพในการรวมตัวของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น เป็นสิทธิมนุษยชน โดยรัฐไม่อาจเลือกปฏิบัติเพียงเพราะสถานะแห่งการเป็นข้าราชการได้ สิทธินี้ได้รับการยอมรับในเอกสารสิทธิระหว่างประเทศหลายฉบับและนานาอารยประเทศก็ได้รับรองเสรีภาพในส่วนนี้ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐไว้ทั้งสิ้น ในขณะที่ประเทศไทยไม่เคยมีบัญญัติไว้ซึ่งผลร้ายประการหนึ่งคือไม่มีกลไกองค์กรบึงคับบัญชาที่ไม่เป็นธรรมของผู้บังคับบัญชา โดยเฉพาะอำนาจการเมือง จึงเห็นควรบัญญัติรับรองเสรีภาพดังกล่าวของข้าราชการไทยไว้ด้วย เพื่อสร้างกฎหมายรับรองการรวมตัวทำให้เกิดความเข้มแข็ง มีบทบาทพอสมควร แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ในกรอบของกฎหมายไม่ให้เกิดกระทบบริการสาธารณะ

หากจะให้ประเทศไทยมีมาตรฐานแรงงานสอดคล้องกับสากลแล้ว คงเป็นเรื่องหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะยอมรับให้ข้าราชการและบุคลากรอื่นรวมกลุ่มในรูปแบบสหภาพแรงงานสอดคล้องกับทั้งอนุสัญญาฉบับที่ 87 อนุสัญญาฉบับที่ 151 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543

สหภาพแรงงานนั้น อาจไม่มีนิยามชัดเจนในพระราชบัญญัติฉบับใดๆ ในพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์กำหนดแต่เพียงว่าสหภาพแรงงานหมายความว่าองค์การของลูกจ้างที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายนี้ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของสหภาพแรงงานตามมาตรา 86 วรรคสอง ก็พบว่าสหภาพแรงงานจะจัดตั้งขึ้นได้ก็ด้วยวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้ คือ

“สหภาพแรงงานต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหาและคุ้มครองผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้าง และส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และระหว่างลูกจ้างด้วยกัน”

เพราะฉะนั้น จึงแบ่งวัตถุประสงค์ของสหภาพแรงงานเอกชนได้เป็นสองประการ คือ

(1) เพื่อการแสวงหาและคุ้มครองผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้าง

สภาพการจ้างคือ^{๑๒} เงื่อนไขการจ้างหรือการทำงาน กำหนดวันและเวลาทำงาน ค่าจ้างสวัสดิการการเลิกจ้าง หรือประโยชน์อื่นของนายจ้างหรือลูกจ้างอันเกี่ยวกับสภาพการจ้าง การแสวงหาผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้าง แปลว่าทำการเรียกร้องเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้างเพิ่มเติมขึ้นจากเดิม ส่วนการคุ้มครองคือการพิทักษ์ผลประโยชน์เดิมที่มีอยู่แล้วซึ่งการดำเนินการเหล่านี้ต้องเป็นไปตามวิธีการทางแรงงานสัมพันธ์คือการจัดตั้งหรือการร่วมเจรจาต่อรอง การไกล่เกลี่ย การชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน เป็นต้น

(2) เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และระหว่างลูกจ้างด้วยกันเองเพราะฉะนั้น การจัดตั้งสหภาพแรงงานนั้น ไม่ได้จะตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นศัตรูคอยขัดขวางหรือรบกวนนายจ้าง แต่มุ่งจะเป็นหุ้นส่วนช่วยพัฒนากิจการให้ก้าวหน้าขึ้นไป

ส่วนในพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มาตรา 40 วรรคสอง บัญญัติถึงวัตถุประสงค์ของสหภาพแรงงานว่ามีขึ้นเพื่อเหตุผลประการ ดังนี้

(1) เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และระหว่างลูกจ้างด้วยกัน

^{๑๑} รายงานการประชุมสภาว่าารัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 1 ถึงครั้งที่ 26 พ.ศ. 2550 เล่มสอง, หน้า 1606-1618.

^{๑๒} สุตาศิริ วทวงศ์, คำอธิบายเกี่ยวกับกฎหมายแรงงานสัมพันธ์, หน้า 16-22.

(2) พิจารณาช่วยเหลือสมาชิกตามคำร้องทุกข์

(3) แสวงหาและคุ้มครองผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้าง

(4) ดำเนินการและให้ความร่วมมือเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและรักษาผลประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจ

เพราะฉะนั้นสภาพแรงงานในระบบกฎหมายไทยจึงเป็นรูปแบบการรวมกลุ่มที่มีขอบเขตชัดเจน และความหมายหนึ่งพอสมควรคือทุกคนเข้าใจตรงกันว่าโดยหลักหมายถึงองค์การที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองพิทักษ์สิทธิประโยชน์อันควรได้ในงานจ้างงานของลูกจ้างเท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญและนานาอารยประเทศ ที่จะให้การรวมกลุ่มกันสร้างความเข้มแข็งให้แก่ลูกจ้างของหน่วยงานนั้นที่จะคุ้มครองเรียกร้องสิทธิอันพึงมีพึงได้ของตนเอง ไม่เช่นนั้นสมาคมหรือกลุ่มที่จัดตั้งขึ้นย่อมไม่แตกต่างอะไรกับสมาคมของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่าง ๆ ที่มีอยู่เดิม ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นการรับรองหรือไม่รับรองเสรีภาพดังกล่าวในรัฐธรรมนูญย่อมไม่มีผลแตกต่างอะไร

2 เจ้าหน้าที่ของรัฐที่สามารถรวมกลุ่มได้
คงไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทที่จะรวมกลุ่มกันได้เนื่องจากอย่างไรเสียงานที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติอยู่นั้น เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของสาธารณะเป็นหลักไม่ว่าจะเป็นความสงบเรียบร้อยภายนอก เช่นการป้องกันประเทศจากศัตรู งานข่าวกรองหรือความสงบเรียบร้อยภายใน เช่นการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม การดับเพลิง การควบคุมการจราจรทางอากาศหรือการราชทัณฑ์ หากรัฐอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งปฏิบัติงานเหล่านี้รวมกลุ่มกัน

เพื่อเจรจาต่อรองในเรื่องสภาพการจ้างได้ก็อาจส่งผลกระทบต่องานเหล่านี้ ซึ่งบางครั้งแม้จะไม่หยุดชะงักโดยสิ้นเชิงเพียงแคื่อย่อหน้าประสิทธิภาพพลงก็สามารถสร้างความเดือดร้อนวุ่นวายได้อย่างยิ่ง แม้แต่ในอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 151 ก็ยอมรับถึงเหตุดังกล่าว จึงบัญญัติยกเว้นไว้แก่ลูกจ้างระดับสูงที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการวางนโยบาย การบริหารหรือลูกจ้างที่หน้าที่เกี่ยวข้องกับความลับระดับสูง กอ่งกำลังติดอาวุธและตำราจว่าลูกจ้างเหล่านี้ จะได้รับหลักประกันอย่างไรก็ต้องเป็นไปตามกฎหมายและกฎเกณฑ์อื่นของชาตินั้น ๆ ซึ่งแสดงว่ารัฐอาจไม่นำมาตรฐานตามอนุสัญญามาใช้กับเจ้าหน้าที่เหล่านี้เท่านั้นได้หรืออาจไม่ให้เสรีภาพในการรวมกลุ่มแก่บุคคลเหล่านี้ก็ได้

ในประเทศไทย เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นมีอยู่ทั้งในฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ ตลอดจนองค์กรตามรัฐธรรมนูญคงต้องพิจารณาให้รอบคอบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานใดบ้างที่ไม่ควรให้รวมกลุ่มกันได้ อาทิ ข้าราชการทหาร ข้าราชการตำรวจ พนักงานราชทัณฑ์ พนักงานดับเพลิง แม้กระทั่งในฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการซึ่งต่างก็เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเช่นกัน อาทิ ข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ตลอดจนผู้พิพากษาตุลาการ

นอกจากนี้ ยังต้องคำนึงถึงข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นฝ่ายบริหารว่าจะให้บุคคลเหล่านี้สามารถรวมกลุ่มกันได้หรือไม่ เพราะโดยหลักแล้วย่อมไม่สามารถให้ฝ่ายบริหารอยู่ในสมาคมเดียวกับลูกจ้างได้ เพราะจะทำให้การดำเนินการไม่เป็นอิสระเนื่องจากเกรงอิทธิพลของผู้บังคับบัญชา คำถามต่อมาคือเมื่อไม่ให้รวมกลุ่มกับลูกจ้างแล้วจะให้ฝ่ายบริหารรวมกลุ่มกันเองได้หรือไม่

ในกฎหมายแรงงานเอกชนให้ มี สหภาพแรงงานในระดับฝ่ายบริหารได้^{๑๑} แต่ใน รัฐวิสาหกิจนั้น ห้ามมิให้จัดตั้งได้^{๑๒} คำถามคือ ฝ่ายบริหารเหล่านี้ซึ่งต้องการผู้ช่วยเหลือในการ เจริญต่อรองตลอดจนร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาที่ สูงกว่าหรือฝ่ายการเมืองสมควรจะเดินตาม แรงงานเอกชนหรือแรงงานรัฐวิสาหกิจดี

3 เกณฑ์ที่ใช้ในการรวมกลุ่ม

หากพิจารณาตามเกณฑ์ในการรวม กลุ่มของสหภาพแรงงานเอกชนจะใช้เกณฑ์ สองประการ คือเกณฑ์หน่วยงานเป็น สหภาพแรงงานของลูกจ้างในที่ทำงานเดียวกัน สหภาพแรงงานลักษณะนี้มีข้อดีที่สมาชิกรู้จักกันดี และใกล้ชิดคุ้นเคยกับนายจ้างทำให้การเจรจา การเรียกร้องต่างๆ กระทำได้โดยง่าย เพราะต่างคุ้น เคยนับถือกันแต่ข้อเสียคือจำนวนสมาชิกถูกจำกัด เพราะอย่างมากที่สุดก็คือมีจำนวนสมาชิกเท่ากับ ลูกจ้างในสถานที่ทำงานนั้น ๆ สหภาพแรงงาน นี้จึงอาจไม่ใหญ่โตและอำนาจต่อรองต่ำ เกณฑ์ที่ สองคือเกณฑ์กิจการอุตสาหกรรม สหภาพแรงงาน ของลูกจ้างที่ทำงานในกิจการประเภทเดียวกัน สหภาพแรงงานลักษณะนี้มีข้อดีที่สามารถขยาย ขนาดของสหภาพแรงงานออกไปได้ไม่สิ้นสุดเพราะ ลูกจ้างที่ทำงานคล้ายคลึงกันไม่ว่าจะทำงานอยู่ ที่ใดก็สามารถเข้าร่วม สหภาพแรงงานเช่นนี้ จึงอาจมีสมาชิกอยู่ทั่วประเทศ จำนวนสมาชิก ยิ่งมาก อำนาจในการเจรจาต่อรองกับนายจ้าง ก็ยิ่งสูง แต่ทั้งนี้เนื่องจากสมาชิกแต่ละคนมาจาก สถานประกอบการคนละที่กันจึงมีความแตกต่าง กันอยู่สูงอาจไม่เข้าใจกันเองเกิดปัญหาเรื่องความ สามัคคีกันภายในองค์กร

ส่วนรัฐวิสาหกิจนั้นให้ใช้เกณฑ์องค์กร เพียงอย่างเดียว ทำให้ในรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมี สหภาพแรงงานได้เพียงแห่งเดียวและพนักงานของ รัฐวิสาหกิจไม่สามารถเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน หลายแห่งได้

สำหรับการเลือกหาเกณฑ์ที่เหมาะสมกับ ระบบราชการนั้น คงต้องคำนึงถึงความคุ้นเคยกัน และผลประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกเป็นหลักใหญ่ เพราะหากใช้เกณฑ์หน่วยงานในระดับกระทรวงใน บางกระทรวงที่มีขนาดใหญ่มากสมาชิกคงไม่รู้จัก กันหมดความสนิทสนมรู้จักกันคงไม่มีและมีผล ประโยชน์ร่วมกันน้อยทำให้ความร่วมมือเป็น น้ำหนึ่งใจเดียวกันของสหภาพแรงงานเป็นไปได้ยาก การดำเนินการอาจประสบความลำบากแต่หาก ใช้เกณฑ์หน่วยงานในระดับกรม บางกรมที่มี ข้าราชการน้อยก็จะทำให้อำนาจต่อรองน้อยตาม ลงไปด้วย ส่วนเกณฑ์ตามพื้นที่ซึ่งอาจเหมาะสม กับข้าราชการส่วนภูมิภาคที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน กับข้าราชการจากหน่วยงานอื่นในพื้นที่มากกว่าใน กระทรวงที่สังกัด ณ ส่วนกลาง คงต้องคำนึงถึง การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการซึ่งจะทำให้สมาชิก สหภาพแรงงานต้องผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนเข้าออก ทุกปี การดำเนินการจึงขาดความต่อเนื่องได้ง่าย

4 หัวข้อที่เจรจาต่อรองได้

เพื่อให้การรวมกลุ่มเกิดผลในทางรูปธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเป็นการรวมกลุ่มในรูปแบบ สหภาพแรงงาน ข้าราชการและเจ้าหน้าที่อื่นต้อง สามารถเจรจาต่อรองในเรื่องต่างๆ ได้ แต่ทั้งนี้ มิได้หมายความว่า จะเจรจาต่อรองได้ในทุกเรื่อง บางเรื่องที่ต้องห้ามนั้น หน่วยงานอาจจะรับฟัง เพื่อนำไปพิจารณาได้ แต่คงไม่อาจเจรจาต่อรอง ให้มีผลผูกพัน

^{๑๑} มาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘.

^{๑๒} มาตรา ๔๑ (๒) และมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓.

เรื่องที่ต้องกำหนดเส้นแบ่งให้ชัดเจนว่า ไม่อาจเจรจาได้เรื่องหนึ่งคงเป็นเรื่องการบังคับบัญชาเรื่องการบริหารงานบุคคล ซึ่งเป็นเรื่องของผู้บังคับบัญชาโดยเฉพาะ

นอกจากนั้น อีกเรื่องที่น่าคิดคือการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาซึ่งการใช้ดุลพินิจนั้นแม้กระทั่งศาลเองยังไม่อาจเข้าไปตรวจสอบได้เพื่อรักษาประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน หากการใช้ดุลพินิจถูกต้องหรือโต้แย้งได้โดยสภาพแรงงานข้าราชการแล้วอาจเป็นเหตุให้การบริหารราชการแผ่นดินติดขัดได้^{๑๓}

สำหรับเรื่องสภาพการจ้าง สภาพการจ้างหมายถึงความถึงเรื่องเงื่อนไขในการจ้างหรือการทำงาน กำหนดวันและเวลาทำงาน ค่าจ้าง สวัสดิการ การเลิกจ้างหรือประโยชน์อื่นของนายจ้างหรือลูกจ้างอันเกี่ยวกับการจ้างหรือการทำงาน^{๑๔} ซึ่งสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น สิ่งเหล่านี้ไม่ได้ขึ้นอยู่กับข้อตกลงกันตามสัญญาเช่นเอกชน แต่หลายหัวข้อถูกบัญญัติไว้ในกฎหมาย การเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้างจึงหมายความว่า ต้องแก้ไขกฎหมายไม่ใช่แค่การทำสัญญากันใหม่ จึงอาจให้เจรจาต่อรองไม่ได้ทั้งหมดแต่ถ้าจะไม่ให้เจรจาต่อรองเสียเลย การรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ไม่มีความหมายอะไร

ในส่วนของคำตอบแทนนั้น ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายอยู่แล้ว ดังเช่นในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งจำกัดอัตราค่าตอบแทนสูงสุดของข้าราชการพลเรือนไว้ตามตารางท้ายพระราชบัญญัติ ซึ่งการเจรจาต่อรองคงทำได้ในระดับหนึ่ง แต่ทั้งนี้ไม่ใช่อำนาจของผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานนั้นๆ เพียงเท่านั้น แต่ต้องให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาเห็นชอบ

หากอัตราเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่งนั้นไม่เกินร้อยละสิบของเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่งที่ใช้กันอยู่ มาตรา 51 ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาใช้แทนตารางท้ายพระราชบัญญัติได้ แต่ถ้าอัตราเงินเดือนเงินประจำตำแหน่งที่ขอเพิ่มนั้นเกินกว่าร้อยละสิบ ก็จำเป็นที่จะต้องแก้ไขเพิ่มเติมตารางท้ายพระราชบัญญัติด้วยการนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาต่อไป ถ้าเป็นเงินบำนาญนั้นคงเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดเช่นกัน

ส่วนวันเวลาทำงาน วันหยุดราชการตามประเพณี วันหยุดราชการประจำปีและการลาหยุดนั้น ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ดังที่ปรากฏอยู่ในมาตรา 34 ของกฎหมายฉบับเดียวกันซึ่งแสดงว่าผู้บังคับบัญชาไม่อาจตัดสินใจได้เอง คงต้องให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบก่อนและมีมติออกมา

เพราะฉะนั้น เรื่องที่ผู้บังคับบัญชาสามารถตัดสินใจได้เองคงเหลืออยู่ไม่มากนัก เช่นเรื่องสภาพแวดล้อมในการทำงาน หรือสวัสดิการบางประเภทเท่านั้น ในอนาคตคงจะต้องพิจารณาเรื่องสภาพการจ้างว่าในหัวข้อใดควรให้เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาได้บ้างและหัวข้อใดที่ไม่อาจเจรจาต่อรองเพื่อความชัดเจนในบทบาทของสภาพแรงงานเจ้าหน้าที่ของรัฐ

นอกจากการเจรจาต่อรองเรื่องสภาพการจ้างแล้ว หน้าที่ทั่วไปอีกประการหนึ่งของสภาพแรงงานคือการช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่าฝ่ายตุลาการนั้น จะตรวจสอบได้เฉพาะความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองเท่านั้น จะไม่เข้าไปพิจารณาถึงเรื่องดุลพินิจของเจ้าหน้าที่และที่ผ่านมานักวิชาการ

^{๑๓} ดูข้อสังเกตดังกล่าวได้ใน ปานทิพย์ พุกษาศลวิทย์, ข้าราชการพลเรือนสัมพันธ์กับกฎหมายแรงงาน, หน้า 160.

^{๑๔} สุชาติศรี วรวงศ์, คำอธิบายเกี่ยวกับกฎหมายแรงงานสัมพันธ์, หน้า 18-28.

ด้านกฎหมายปกครองเห็นว่าการออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการไม่กระทบสิทธิหน้าที่ของข้าราชการผู้นั้น และก็ได้มีคำวินิจฉัยของศาลปกครองไม่รับวินิจฉัยคำสั่งดังกล่าว^{๕๕} เพราะฉะนั้นทางแก้ไขของเจ้าหน้าที่ของรัฐไทยจึงอยู่ที่การร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชา สหภาพแรงงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐสมควรมีอำนาจเข้ามาให้ความช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ได้รับความเดือดร้อนในการช่วยแนะนำข้อกฎหมายและความรู้ที่เป็นประโยชน์ ตลอดจนอาจจะเข้าร่วมเป็นผู้ร้องทุกข์ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนมากได้รับผลกระทบจากคำสั่งของผู้บังคับบัญชา นอกจากนั้นสหภาพแรงงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐยังสามารถเข้ามาช่วยเหลือนายกรัฐมนตรีที่ถูกลงโทษในการอุทธรณ์และฟ้องคดีต่อไปด้วย บทบาทในส่วนนี้จะช่วยให้การบริหารราชการไทยโปร่งใสมากขึ้นเนื่องจากมีบุคคลที่สามเข้ามาร่วมในกระบวนการพิจารณาต่าง ๆ

5 การกระทำได้ห้าม

นอกจากการกระทำที่สหภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถกระทำได้แล้วก็ต้องพิจารณาถึงการกระทำที่ห้ามกระทำด้วยเนื่องจากเป็นประเด็นหลักที่เกี่ยวเนื่องกับการให้บริการสาธารณะและมีผู้ให้ความสนใจมาก

การกระทำอุตสาหกรรมสัมพันธ์ในกฎหมายแรงงานเอกชนนั้น อนุญาตให้นัดหยุดงานได้ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด อาทิมีการเจรจากันก่อนมีการไต่ถามแต่ไม่เป็นผลมีการแจ้งล่วงหน้า^{๕๖} ส่วนในรัฐวิสาหกิจนั้น มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ห้ามมิให้นายจ้างหรือลูกจ้างหยุดงาน

ทั้งสิ้น เป็นการประกันมิให้บริการสาธารณะทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมขาดตอนหรือหย่อนประสิทธิภาพลงอันจะกระทบต่อความสะดวกสบายในการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

อันที่จริงในเอกสารสิทธิหลายฉบับก็ได้บัญญัติข้อจำกัดเสรีภาพในการรวมกลุ่มว่าไม่อาจใช้เสรีภาพจนไปกระทบประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติหรือความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชนหรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น^{๕๗} ในรัฐธรรมนูญไทยเอง มาตรา 64 วรรคสอง ก็ยอมรับว่าการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่ทั้งนี้เมื่อเทียบเคียงกับการกระทำของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจแล้วเป็นที่น่าสงสัยว่ารัฐจะป้องกันและลงโทษข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นมิให้นัดหยุดงานอย่างไร

จากประสบการณ์ที่ผ่านมาของการอนุญาตให้จัดตั้งสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย ภาพลักษณ์ของสหภาพรัฐวิสาหกิจนั้นไม่ได้ดีมากนักในสายตาประชาชน เหตุประการหนึ่งที่นำความเสื่อมมาสู่สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ คือ การขู่จะหยุดให้บริการประชาชน จริงอยู่ที่บริการสาธารณะประเภทอุตสาหกรรมและพาณิชย์นั้นไม่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงปลอดภัยของชาติแต่การขาดบริการเหล่านั้นย่อมสร้างความเสียหายให้แก่เศรษฐกิจและสังคมอย่างใหญ่หลวงประชาชนเดือดร้อน

^{๕๕} ศิริพล กุศลศิลป์วัฒน์, สิทธิและเสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงานในระบบราชการไทย, หน้า 59-63.

^{๕๖} สุตาศิริ วดวงค์, คำอธิบายเกี่ยวกับกฎหมายแรงงานสัมพันธ์, หน้า 135.

^{๕๗} ตุลาการศาลกล่าวด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 22 และกติกาศาลกล่าวด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ข้อ 8.

แสนสาหัส ดังนั้นคำพูดดังกล่าวจึงถูกวิพากษ์วิจารณ์ในทางไม่เห็นด้วยเสมอมาและในความเป็นจริง ที่ผ่านมารัฐวิสาหกิจหลายแห่งได้หยุดงานเพื่อเหตุผลทางการเมือง ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับสภาพการจ้างของตนเอง อาทิการรถไฟแห่งประเทศไทย และการไฟฟ้านครหลวง เป็นต้น ซึ่งผลที่สุดก็ไม่มี การลงโทษผู้นำสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ แต่อย่างใดทั้งที่ปรากฏหลักฐานชัดว่าผู้นำเหล่านี้เกี่ยวข้องกับกรหยุดทำงานของรัฐวิสาหกิจโดยตรงและเป็นการนัดหยุดงานโดยไม่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจด้วย^{๑๑} รัฐจึงควรหาวิธีการเตรียมพร้อมรับมือสถานการณ์ดังกล่าวให้ดี

■ unaku

แต่เดิมนั้นเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐไทยนั้นยังไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล กล่าวคือไม่อาจรวมกลุ่มเพื่อเรียกร้องและคุ้มครองสิทธิประโยชน์จากการทำงานของพวกเขาได้ทั้งที่สิทธิเสรีภาพดังกล่าวได้รับการรับรองไว้ในเอกสารสิทธิหลายฉบับและอนุสัญญาองค์การแรงงานสากล ทั้งที่ในนานาอารยประเทศนั้นเสรีภาพดังกล่าวได้รับการรับรองให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมแล้วโดยไม่ทำให้การให้บริการสาธารณะและกลไกการบริหารราชการแผ่นดินต้องขาดช่วงหรือหย่อนประสิทธิภาพลงแต่อย่างใดเป็นเหตุให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐของไทยต้องเผชิญกับการใช้อำนาจโดยไม่ถูกต้องของผู้บังคับบัญชาและสภาพการจ้างที่ไม่ทัดเทียมกับเอกชนอยู่เสมอ

ปัจจุบันเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 64 วรรคสอง บัญญัติรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้แล้ว ประกอบกับกฎหมายลำดับรองบางฉบับได้รับรองสิทธิในการจัดตั้งและเข้าร่วมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้แล้ว พันธะของรัฐไทยในลำดับต่อไปคือทำให้เสรีภาพดังกล่าวเกิดผลได้จริง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไทยเข้มแข็งพอที่จะเรียกร้องสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ และสามารถปกป้องสิทธิของตนจากการกระทำอันไม่พึงประสงค์ต่าง ๆ ได้เต็มที่ อย่างไรก็ตามรัฐไทยยังต้องคำนึงถึงประเด็นที่พึงขบคิดบางประเด็นที่ได้นำเสนอในบทความนี้ไม่ว่าจะเป็นเรื่องวัตถุประสงค์ของการรวมกลุ่ม เกณฑ์ในการรวมกลุ่มตลอดจนสิ่งที่กระทำได้และห้ามกระทำ ทั้งนี้เพื่อให้การรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐไทยนั้นสอดคล้องกับทั้งมาตรฐานทั่วไปในนานาประเทศและรัฐธรรมนูญเพื่อให้การบริหารงานภาครัฐของไทยมีประสิทธิภาพและโปร่งใสมากที่สุด ซึ่งจะส่งผลดีต่อประชาชนชาวไทยทุกคนในฐานะผู้ใช้บริการภาครัฐเหล่านั้นนั่นเอง



^{๑๑} ดูคำวิพากษ์การนัดหยุดงานของรัฐวิสาหกิจ ใน เข็มทอง ดันสกุลรุ่งเรือง, สหภาพรถไฟไทย: เมื่อกฎหมายถูกละเมิด และประชาชนกลายเป็นตัวประกัน, หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน, วันที่ 9 กรกฎาคม 2552.

พิมพ์ที่ บริษัท โกลบอล ไบโอสาย จำกัด

1477/5 ถนนพหลโยธิน แขวงจตุจักร เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร 10253

โทรศัพท์ 0-2762-9888, โทรสาร 0-2762-9899