

# ด่วนที่สุด

ที่ รง ๐๕๐๔/๒๗/๘๑



สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

รับที่.....

วันที่ ๒๘ มี.ค. ๒๕๕๔ เวลา.....

☒ ก่อนประชุม ☐ หลังประชุม ☐ แจกที่ประชุม ☐ ไม่แจกที่ประชุม

กระทรวงแรงงาน

ถนนมิตรไมตรี แขวงดินแดง

เขตดินแดง กทม. ๑๐๔๐๐

๒๘ มี.ค. ๒๕๕๔

จัดเข้าวาระ.....

๒๘ มีนาคม ๒๕๕๔

เรื่อง ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือน  
สามัญ พ.ศ. ....

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ความเห็นประกอบเรื่องเพื่อ พิจารณา

เรื่องที่ ๑๐

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/ว(ล)/๕๔๔๕ ลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๔

ตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอให้กระทรวงแรงงานเสนอความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้อง  
เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ประเด็นความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชกฤษฎีกากำหนด  
หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. .... ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กระทรวงแรงงานพิจารณาแล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. กรณีที่มีการบัญญัติคำว่า “ นายทะเบียน ” ไว้ในร่างมาตราต่างๆหลายมาตรา เช่นมาตรา ๑๐  
มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๖ ฯลฯ ซึ่งเป็นมาตราต้น ๆ ของร่างพระราชกฤษฎีกานี้ โดยยังไม่ได้บัญญัติให้  
ความหมายว่านายทะเบียนหมายถึงผู้ใด แต่ได้บัญญัติไว้ในร่างมาตรา ๔๑ ว่าให้เลขาธิการ ก.พ. เป็น  
นายทะเบียนมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชกฤษฎีกานี้ เห็นว่าเพื่อความเหมาะสม ควรบัญญัติเพิ่มเติมนิยามคำว่า  
“นายทะเบียน” ไว้ในร่างมาตรา ๓ แห่งพระราชกฤษฎีกานี้

๒. ร่างมาตรา ๑๔ ที่กำหนดให้อำนาจนายทะเบียนสามารถพิจารณาในการรับหรือไม่รับจด  
ทะเบียนสหภาพข้าราชการได้นั้น เห็นว่า เนื่องจากข้าราชการถือเป็นคนทำงานกลุ่มหนึ่งตามนิยามขององค์การ  
แรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการ  
สมาคมและการคุ้มครองสิทธิการรวมตัวกัน อันเป็นอนุสัญญาหลักที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้เน้นให้  
ประเทศสมาชิกให้ความสำคัญกับการให้สัตยาบันโดยกำหนดไว้ในมาตรา ๒ ของอนุสัญญาว่า “...คนทำงานมี  
สิทธิรวมตัวเป็นสมาคมที่ตนเลือกโดยไม่ต้องได้รับการอนุญาตจากหน่วยงานที่มีอำนาจก่อน” ทั้งนี้ เนื่องจาก  
ประเทศไทยเป็นสมาชิกจึงควรให้ความสำคัญกับหลักการอนุสัญญานี้ และเห็นควรแก้ไขเป็นข้อความดังนี้

“ มาตรา ๑๔ เมื่อนายทะเบียนได้รับคำขอและเอกสารสำหรับการขอใบสำคัญรับรองการจัดตั้ง  
สหภาพข้าราชการตามมาตรา ๑๒ ครบถ้วนแล้ว และไม่ต้องห้ามตามมาตรา ๑๖ ให้นายทะเบียนออกไปสำคัญ  
รับรองการจัดตั้งสหภาพข้าราชการให้แก่ข้าราชการนั้น”

/๓. ร่างมาตรา ๑๕...

๓. ร่างมาตรา ๑๕ ควรตัดออก เนื่องจากเหตุผลเรื่องอนุสัญญาฯ ฉบับที่ ๘๗ เช่นเดียวกันกับข้อ ๒ ดังนั้น การจำกัดจำนวนสหภาพในแต่ละประเภทถือเป็นการจำกัดสิทธิของข้าราชการ ซึ่งไม่เป็นไปตามอนุสัญญา

๔. ร่างมาตรา ๑๖ (๑) ควรตัดออกเพื่อให้สอดคล้องกับร่างมาตรา ๑๔ ที่ขอแก้ไข

๕. ร่างมาตรา ๒๔ ควรเพิ่มความในวรรคหนึ่งตอนท้ายดังนี้ “...เมื่อพ้นจากสังกัดส่วนราชการนั้นและเมื่อเลื่อนไปดำรงตำแหน่งผู้บริหาร ...” เพื่อให้สอดคล้องกับร่างมาตรา ๗ วรรคสอง

๖. ร่างมาตรา ๓๕ กำหนดว่า สหภาพข้าราชการตั้งแต่สองสหภาพขึ้นไปอาจควบรวมจดทะเบียนเป็นสหภาพข้าราชการเดียวกัน โดยเลิกสหภาพข้าราชการเดิม นั้น มีความหมายเพียงใด เช่น สหภาพข้าราชการสังกัดในกรมเดียวกันสามารถควบรวมกับสหภาพข้าราชการสังกัดกระทรวงเดียวกันได้หรือไม่อย่างไร เนื่องจากตามมาตรา ๑๖ (๓) กำหนดให้นายทะเบียนไม่รับจดทะเบียนสหภาพข้าราชการหากมีสหภาพข้าราชการอื่นประเภทเดียวกันได้รับจดทะเบียนไว้แล้วซึ่งหมายถึงการกำหนดให้มีสหภาพข้าราชการประเภทหนึ่งประเภทใดเพียงหนึ่งแห่งเท่านั้น

๗. ร่างมาตรา ๓๖ (๔) ควรตัดออก เนื่องจากตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ การเลิกสหภาพควรกระทำโดยมติที่ประชุมใหญ่เท่านั้น การที่หน่วยงานที่มีอำนาจไปเป็นผู้กระทำการดังกล่าวถือเป็นการแทรกแซงอย่างร้ายแรง ซึ่งไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ ฉบับที่ ๘๗ มาตรา ๓ (๑) (๒)

๘. ร่างมาตรา ๔๒ ควรบัญญัติให้นายทะเบียนมีอำนาจเพียงร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งให้เลิกสหภาพข้าราชการได้เท่านั้น ไม่ควรให้อำนาจนายทะเบียนในการสั่งเลิกสหภาพข้าราชการโดยตรง เนื่องจากอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ มาตรา ๔ กำหนดว่าองค์กรของคนที่งานต้องไม่เสี่ยงต่อการถูกสลายหรือระงับองค์กร โดยอำนาจทางปกครอง และเนื่องจากศาลเป็นองค์กรหลักที่ดำเนินการทางกระบวนการยุติธรรม จึงควรให้นายทะเบียนร้องขอต่อศาลเพื่อเลิกสหภาพข้าราชการเพื่อให้เกิดความเที่ยงธรรม เพราะมิได้เป็นผู้กำกับดูแลสหภาพข้าราชการ

๙. ร่างมาตรา ๔๒ (๑) กำหนดให้นายทะเบียนมีคำสั่งให้เลิกสหภาพข้าราชการได้เมื่อตรวจสอบและพบภายหลังว่าการรับจดทะเบียนไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๑ ซึ่งมาตรา ๑๐ กำหนดให้สหภาพข้าราชการต้องมีสมาชิกไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของข้าราชการซึ่งมีสิทธิจัดตั้งสหภาพข้าราชการประเภทนั้นแต่ต้องไม่น้อยกว่ายี่สิบคน และมาตรา ๑๑ กำหนดให้ข้าราชการที่มีสิทธิจัดตั้งสหภาพข้าราชการประเภทนั้น จำนวนไม่น้อยกว่าสิบคนผู้เริ่มก่อตั้งยื่นคำขอเป็นหนังสือต่อนายทะเบียน เห็นว่า สาระสำคัญของการจดทะเบียนมิได้อยู่ที่จำนวนผู้เริ่มก่อตั้งแต่อยู่ที่จำนวนสมาชิกกว่าร้อยละยี่สิบของข้าราชการที่สนับสนุนให้มีการก่อตั้งสหภาพข้าราชการ เมื่อก่อตั้งสหภาพข้าราชการแล้วตรวจสอบภายหลัง (ซึ่งมักตรวจสอบพบในขั้นตอนของการจดทะเบียนกรรมการ) พบว่าคุณสมบัติผู้เริ่มก่อตั้งไม่น้อยกว่าสิบคนไม่สอดคล้องกับมาตรา ๑๑ กลับส่งผลให้นายทะเบียนใช้อำนาจย้อนหลังจากการจดทะเบียนตั้งสหภาพข้าราชการแล้วเลิกสหภาพข้าราชการ ซึ่งอาจไม่เป็นธรรมเนื่องจากตามมาตรา ๑๔

/กำหนดให้...

กำหนดให้นายทะเบียนพิจารณาตามขอบเขตของมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ แล้วเห็นว่าถูกต้องจึงจดทะเบียนจัดตั้งและออกใบสำคัญการจดทะเบียน ประกอบกับร่างมาตรา ๒๔ ได้กำหนดเงื่อนไขของการเป็นสมาชิกไว้เป็นการเฉพาะหากคุณสมบัติไม่ครบถ้วนสมาชิกรายนั้นก็พ้นสภาพจากการเป็นสมาชิกโดยผลของกฎหมายทันทีตามมาตรา ๒๖ เงื่อนไขการจัดตั้งจึงไม่ควรกำหนดไว้ที่ผู้เริ่มก่อตั้งซึ่งมีจำนวนเล็กน้อย มิฉะนั้นจะเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เช่นเดียวกับการจดทะเบียนสหภาพแรงงานตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘

๑๐. ร่างมาตรา ๔๒ (๕) กำหนดให้นายทะเบียนมีคำสั่งเลิกสหภาพข้าราชการเมื่อจำนวนสมาชิกสหภาพข้าราชการนั้นเหลือน้อยกว่าร้อยละยี่สิบของข้าราชการซึ่งมีสิทธิจัดตั้งสหภาพข้าราชการในประเภทนั้นหรือน้อยกว่ายี่สิบคน เห็นว่า ข้อกำหนดดังกล่าวมิได้กำหนดระยะเวลาของการดำเนินการเพื่อให้สหภาพข้าราชการจัดหาสมาชิกเพิ่มขึ้นให้ได้ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด แต่กำหนดไว้เพียงสมาชิกลดลงน้อยกว่าร้อยละสิบหรือน้อยกว่ายี่สิบคนนายทะเบียนก็มีคำสั่งเลิกสหภาพข้าราชการได้ ข้อกำหนดข้อนี้อาจไม่ก่อให้เกิดความเป็นธรรม

๑๑. ร่างมาตรา ๔๓ ควรบัญญัติให้นายทะเบียนมีอำนาจเพียงร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งให้ประธานสหภาพข้าราชการหรือกรรมการสหภาพข้าราชการผู้ใดผู้หนึ่ง หรือคณะกรรมการสหภาพข้าราชการออกจากตำแหน่งได้เท่านั้น ไม่ควรให้อำนาจนายทะเบียนโดยตรงที่จะสั่งให้ประธานสหภาพข้าราชการฯลฯ ออกจากตำแหน่ง เนื่องจากอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ มาตรา ๓ (๑) (๒) กำหนดว่า “ องค์การของคนทำงาน...ต้องมีสิทธิในการเลือกผู้แทนของตนอย่างเสรี...”และองค์การแรงงานระหว่างประเทศโดยคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญเห็นว่า การให้กรรมการสหภาพออกควรเป็นการตัดสินใจภายในสหภาพถือเป็นการแทรกแซงอย่างร้ายแรง ดังนั้น จึงเห็นควรให้อำนาจแก่องค์กรทางกระบวนการยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาเพื่อความเที่ยงธรรม

๑๒. ร่างมาตรา ๔๓ (๕) กำหนดให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้ประธานหรือกรรมการหรือคณะกรรมการสหภาพข้าราชการออกจากตำแหน่งเมื่อให้หรือยินยอมให้ผู้หนึ่งผู้ใดซึ่งมิใช่ประธานหรือกรรมการสหภาพข้าราชการเป็นผู้ดำเนินการสหภาพข้าราชการ เห็นว่า เป็นการกำหนดที่มีความหมายกว้างจนอาจตีความรวมถึงการกระทำที่เป็นประโยชน์ต่อสหภาพข้าราชการก็ผิดตามมาตรา

๑๓. ร่างมาตรา ๔๔ ควรบัญญัติให้นายทะเบียนมีอำนาจเพียงร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งให้เลิกสหพันธ์ข้าราชการเท่านั้น ไม่ควรให้อำนาจนายทะเบียนโดยตรงที่จะสั่งให้เลิกสหพันธ์ข้าราชการ เหตุผลเดียวกับข้อ ๑๑

๑๔. ร่างมาตรา ๔๖ มาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘ กรณีที่นายทะเบียนไม่ออกคำขอใบสำคัญ  
รับรองการจัดตั้งสหภาพข้าราชการ ฯลฯ หรือนายทะเบียนกระทำการตามมาตรา ๔๗ มาตรา ๔๘ หากผู้ยื่นคำขอ  
ไม่เห็นด้วยให้สามารถนำคดีไปสู่ศาลได้โดยตรง

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายเฉลิมชัย ศรีอ่อน)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

โทร. ๐ ๒๒๔๖ ๗๐๓๙

โทรสาร ๐ ๒๒๔๖ ๗๕๘๙

E-mail [www.labour.go.th](http://www.labour.go.th)