สิทธิประโยชน์ด้านแรงงานของผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน :

ศึกษาแนวทางในการวางมาตรการทางกฎหมาย

อรอารียา แจ่มจำรูญ

DPU

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2550

JUSTICE FOR LABOR BENEFIT OF EMPLOYEES IN PUBLIC ORGANIZATION : METHOD STUDY OF MEASURES LEGISLATIVE

AONAREEYA JAMJUMROON

DPU

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School, Dhurakij Pundit University

2007

หัวข้อวิทยานิพนธ์	สิทธิประโยชน์ด้านแรงงานของผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน : ศึกษาแนวทางในการวางมาตรการทางกฎหมาย
ชื่อผู้เขียน	อรอารียา แจ่มจำรูญ
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ (พิเศษ) จรัญ ภักดีธนากุล
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ (กฎหมายเอกชนและกฎหมายธุรกิจ)
ปีการศึกษา	2549

บทคัดย่อ

องค์การมหาชนเป็นองค์กรของรัฐประเภทที่สามที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยให้อำนาจฝ่ายบริหารในการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง ซึ่งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐ และมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีภารกิจคือต้องปฏิบัติงานตามแผนงานหรือนโยบายของรัฐ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ มุ่งเน้นการวางหน่วยงานด้านการบริหารที่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้การใช้ทรัพยากรและบุคลากรเกิดประโยชน์และประสิทธิภาพสูงสุด แต่ตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ไม่ได้มีการกำหนดมาตรฐานกลางรับรองสิทธิประโยชน์ในทางการจ้างงานให้ชัดเจน โดยกำหนดให้องค์การมหาชนไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายหลัก 4 ฉบับ คือ กฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ทำให้ผู้ปฏิบัติงานขาดความมั่นใจว่าจะได้รับความคุ้มครองและได้รับสิทธิประโยชน์ที่ดีเช่นเดียวกับภาคเอกชน และอาจเป็นเหตุให้เกิดข้อพิพาทแรงงานขึ้นโดยไม่จำเป็น จากการศึกษาพบว่าการที่องค์การมหาชนไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายหลัก 4 ฉบับดังกล่าว แต่กำหนดให้ประโยชน์ตอบแทนของผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชนไม่น้อยกว่า 3 ฉบับ คือ กฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนนั้น องค์การมหาชนแต่ละแห่งไม่อาจที่จะจัดทำระเบียบ ข้อบังคับ ให้ครอบคลุมได้ เนื่องด้วยลักษณะของกฎหมายแต่ละฉบับมีรูปแบบและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน อีกทั้งการกำหนดประโยชน์ตอบแทนไม่ได้กล่าวถึงกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ที่เป็นกฎหมายกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำรองรับสภาพการจ้างและการให้ความเป็นธรรมในการรับรองสิทธิเรียกร้องสิทธิประโยชน์ด้านแรงงาน ผู้เขียนเห็นว่าเป็นการกำหนดประโยชน์ตอบแทนที่ไม่ถูกต้อง

ดังนั้น เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน ผู้เขียนจึงเห็นว่าองค์การมหาชนควรบัญญัติกฎหมายกำหนดรายละเอียดเป็นกฎหมายกลางใช้บังคับกับผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชนขึ้นเอง ประกอบด้วยสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับการทำงาน โดยนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการทำงานตามกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงานมากำหนดมาตรฐานและกำหนดสิทธิประโยชน์เพิ่มเติมเป็นประโยชน์ที่ดีขึ้น สิทธิประโยชน์เกี่ยวกับการประกันสังคม โดยเทียบเคียงกับมาตรฐานสิทธิประโยชน์ของผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจ และไม่จำต้องจัดการบริหารเป็นกองทุน สิทธิประโยชน์เกี่ยวกับเงินทดแทน โดยเทียบเคียงกับมาตรฐานสิทธิประโยชน์ของผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจ โดยกำหนดสิทธิประโยชน์เพิ่มเติมเป็นประโยชน์ที่ดีขึ้นและไม่จำต้องจัดการบริหารเป็นกองทุน สิทธิประโยชน์เกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ โดยเทียบเคียงกับมาตรฐานสิทธิประโยชน์ของผู้ปฏิบัติงานในภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจ และจัดให้มีสิทธิในการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์

DPU

Thesis	Justice for Labor Benefit of Employees in Public Organization : Method Study of Measures Legislative
Author	Aonareeya Jamjumroon
Thesis Advisor	Jaran Pukditanakul
Department	Law (Private and Business Law)
Academic Year	2006

Abstract

Public organizations are the third kind of state organizations, established by the power of the executive branch to promulgate a Royal degree for establishment. The Public Organization Act of 1999 says that public organizations are state organizations having the status of juristic entities. Their mission is to comply with the state's plan or policy to provide public services, aiming to set a management system different from government agencies or state enterprises in order to maximize resource and personnel efficiency. But Article 38 of the Public Organization Act of 1999 does not make clear welfare benefits for employees. Public organizations are not under the jurisdiction of the 4 main laws, namely, labor protection, labor relations, social security and substitution fund laws. Employees in public organizations are not confident whether they are protected or entitled to benefits as good as the private sector. That may lead to a labor dispute. A study shows public organizations are not under the jurisdiction of the 4 main laws but employees are entitled to benefits under at least 3 laws, namely, labor protection, social security and substitution fund laws. Each public organization cannot design its own rules and regulations to cover a vast variety of benefits as each law has its own format and objectives. In addition, those benefits are not referred to the labor relationship law that features minimum employment standards and justice for labor benefits. The writer feels that the laws concerning employee benefits are not correct.

Therefore, for maximal benefits to employees in public organizations, the writer feels appropriate for public organizations to draft a law with detailed benefits for every employee in public organizations including employment benefits based on the benefits in the labor protection law but added with further benefits, social security benefits compared with those offered to employees working in state enterprises and it's not necessary to manage as a fund, substitution fund benefits compared with those offered to employees working in state enterprises and added with further benefits and it's not necessary to manage as a fund, benefits concerning labor relationship compared with those offered to employees in the private sector and state enterprises, and privileges to be entitled to Royal decorations.

DPU

กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร. ธีระ ศรีธรรมรักษ์ เป็นอย่างสูงที่กรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และรองศาสตราจารย์ ประเสริฐ ตัณศิริ รองศาสตราจารย์ ดร. วิจิตรา วิเชียรชม ที่รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

กราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ (พิเศษ) จรัญ ภักดีธนากุล เป็นอย่างสูงที่กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ เป็นผู้ให้โอกาส และให้คำแนะนำ คำปรึกษา ผู้เขียนและครอบครัวระลึกถึงพระคุณของท่านอยู่เสมอจึงเป็นผลให้ผู้เขียนได้จัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จเรียบร้อยด้วยดี

ผู้เขียนขอขอบคุณคุณอติกานต์ ทองมาก ผู้เริ่มต้นและผลักดันให้ผู้เขียนศึกษาในระดับปริญญาโทและให้กำลังใจจนสำเร็จการศึกษา ขอขอบคุณคุณพัชรี สามนเสน ผู้ให้การสนับสนุนการศึกษา ขอขอบคุณคุณพีรภัฏ เยาวสุต ผู้บังคับบัญชา และคุณชนะ ศิริวัลย์ พี่ชายผู้มีน้ำใจช่วยส่งเสริมและแบ่งเบาภาระงาน รวมถึงเพื่อนร่วมงานในกองการเจ้าหน้าที่ สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทยทุกคนสำหรับน้ำใจและการช่วยเหลือ ขอขอบคุณคุณบุญสุด- เต้พันธ์ สำหรับคำแนะนำและคำปรึกษาด้วยดีเสมอมา และสุดท้ายขอขอบคุณคุณสรธร สระศรี เพื่อนที่แสนดีที่ให้คำแนะนำ ช่วยเหลือ ติดตามเพื่อความก้าวหน้าและความสำเร็จของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ท้ายที่สุด ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณคุณกระสินธุ์ และคุณทองเติม พงษ์ภุมมา บิดามารดา ผู้เป็นเป้าหมายเพื่อมอบความสำเร็จนี้ให้และเป็นพลังใจทำให้ผู้เขียนมีกำลังใจ อดทนต่อสู้ และขอขอบคุณครอบครัวเทพนูญาติใกล้ชิดผู้ให้การสนับสนุนและมอบกำลังใจให้ผู้เขียนเป็นอย่างดีมาโดยตลอด ขอขอบคุณคุณสรวิศ, คุณศักย์สรณ์ และคุณกรัณฑ์ แจ่มจำรูญ ครอบครัวอันเป็นที่รักยิ่งที่ให้โอกาสผู้เขียนได้เรียนรู้ และเป็นกำลังใจในการเล่าเรียนจนสำเร็จการศึกษา

บุคคลที่กล่าวมาทั้งหมดเป็นบุคคลที่มีความสำคัญแก่ผู้เขียนทั้งวันนี้และวันหน้า ขอให้ทุก ๆ คนประสบความสำเร็จ ประสบความสุขทั้งกายและใจตลอดไป

อรอารียา แจ่มจำรูญ

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....ฆ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....จ
กิตติกรรมประกาศ.....ช
บทที่

1. บทนำ.....1
   1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....1
   1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....4
   1.3 สมมุติฐานของการศึกษา.....4
   1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....4
   1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา.....4
   1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา.....5
2. แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับองค์กรบริการสาธารณรูปแบบองค์การมหาชน.....6
   2.1 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายมหาชน.....6
      2.1.1 ความเป็นมาและหลักกฎหมายมหาชน.....6
      2.1.2 ลักษณะเฉพาะของกฎหมายมหาชน.....8
   2.2 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ.....10
      2.2.1 วิวัฒนาการของทฤษฎีบริการสาธารณะ.....10
      2.2.2 ความหมายของบริการสาธารณะ.....13
      2.2.3 ประเภทของการจัดทำบริการสาธารณะ.....15
      2.2.4 หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ.....17
      2.2.5 องค์กรผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ.....22
   2.3 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับองค์การมหาชน.....23
      2.3.1 นิยามและความหมายขององค์การมหาชน.....24
      2.3.2 ลักษณะและองค์ประกอบขององค์การมหาชน.....25
      2.3.3 อำนาจรัฐที่มีอยู่เหนือองค์การมหาชน.....28
   2.4 ความแตกต่างระหว่างส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจกับองค์การมหาชน……..31
      2.4.1 องค์การมหาชนกับส่วนราชการ..... 31
      2.4.2 องค์การมหาชนกับรัฐวิสาหกิจ.....32

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

2.5 การจัดตั้งองค์การมหาชนในต่างประเทศ....32
2.5.1 องค์การมหาชนในประเทศฝรั่งเศส....32
2.5.2 องค์การมหาชนในประเทศอังกฤษ....37
2.5.3 องค์การมหาชนในประเทศออสเตรเลีย....40
2.5.4 องค์การมหาชนในสหรัฐอเมริกา....43
2.6 การจัดตั้งองค์การมหาชนในประเทศไทย....44
2.6.1 สภาพการณ์ก่อนปี พ.ศ. 2533....48
2.6.2 สภาพการณ์ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533....52
2.6.3 ความเป็นมาและการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542....53
2.6.4 สาระสำคัญของพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542....55
3. มาตรฐานทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ด้านแรงงาน....65
3.1 มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ....65
3.2 ระบบไตรภาคีของ ILO....74
3.2.1 หลักการไตรภาคี....74
3.2.2 วิวัฒนาการของระบบไตรภาคีในประเทศไทย....75
3.3 ปฏิญญาสากลว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน....76
3.3.1 การห้ามแรงงานบังคับ....77
3.3.2 การขจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ....77
3.3.3 การมีเสรีภาพในการสมาคมและการร่วมเจรจาต่อรอง....78
3.3.4 การขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่ถูกขูดรีดเอาเปรียบ....80
3.4 มาตรฐานแรงงานตามกฎหมายไทย....81
3.4.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายแรงงาน....81
3.4.2 กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน....88
3.4.2.1 การคุ้มครองแรงงานของผู้ปฏิบัติงานในภาคเอกชน....88
3.4.2.2 การคุ้มครองแรงงานของผู้ปฏิบัติงานในภาครัฐวิสาหกิจ....97
3.4.3 กฎหมายเกี่ยวกับการระกันสังคม....102
3.4.3.1 การประกันสังคมของผู้ปฏิบัติงานในภาคเอกชน....103
3.4.3.2 การประกันสังคมของผู้ปฏิบัติงานในภาครัฐวิสาหกิจ....111

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

3.4.4 กฎหมายเกี่ยวกับเงินทดแทน....113
3.4.4.1 เงินทดแทนของผู้ปฏิบัติงานในภาคเอกชน....114
3.4.4.2 เงินทดแทนของผู้ปฏิบัติงานในภาครัฐวิสาหกิจ....116
3.4.5 กฎหมายเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์....118
3.4.5.1 การแรงงานสัมพันธ์ของผู้ปฏิบัติงานในภาคเอกชน....118
3.4.5.2 การแรงงานสัมพันธ์ของผู้ปฏิบัติงานในภาครัฐวิสาหกิจ....124
3.5 สิทธิประโยชน์ด้านแรงงานของผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน....127
4. วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมาย ในเรื่องสิทธิประโยชน์ด้านแรงงาน....130
ในองค์การมหาชน
4.1 ประโยชน์ตอบแทนของผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน....131
4.1.1 องค์การมหาชนที่จัดตั้งและวัตถุประสงค์....132
4.1.2 การกำหนดสิทธิประโยชน์ให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน....140
4.1.3 การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการทำงาน....142
4.1.4 การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประกันสังคม....144
4.1.5 การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเงินทดแทน....144
4.2 สิทธิประโยชน์อื่น....145
4.2.1 สิทธิตามรัฐธรรมนูญ....147
4.2.2 สิทธิในการเจรจา....147
4.3 การวางมาตรการเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ด้านแรงงานในองค์การมหาชน....148
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ....153
บรรณานุกรม....160
ประวัติผู้เขียน....165

บทที่ 1
บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

โครงสร้างองค์กรของรัฐในประเทศไทยมี 2 ประเภท องค์กรประเภทแรก ได้แก่ ส่วนราชการ ซึ่งหมายถึง กระทรวง ทบวง กรมทั้งหลาย ซึ่งมีลักษณะการจัดองค์กร สายการบังคับบัญชา ภารกิจและวัตถุประสงค์ในการดำรงอยู่ที่มีลักษณะเฉพาะของตนเอง องค์กรประเภทที่สอง ได้แก่รัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีสถานะเป็นนิติบุคคลเอกเทศแยกต่างหากจากรัฐและมีสภาพการดำเนินกิจกรรมที่มีลักษณะทางด้านอุตสาหกรรมและการค้าอย่างชัดเจน องค์กรของรัฐทั้งสองประเภทที่มีความแตกต่างกันทั้งในแง่ภารกิจ อำนาจหน้าที่และวิธีดำเนินการนี้ ต่างก็ได้รับการยอมรับในฐานะองค์กรที่ผูกขาดการจัดทำบริการสาธารณะตลอดมา จนกระทั่งปรากฏในเวลาต่อมาว่าได้มีภารกิจในลักษณะใหม่เพื่อรองรับการพัฒนาของสังคมและสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนจากภารกิจขั้นพื้นฐานที่มีความจำเป็นแต่เดิม นำไปสู่ความต้องการเพื่อพัฒนาด้านการศึกษาวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การเผยแพร่หรือส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมเฉพาะด้าน จึงต้องการรูปแบบองค์กรที่มีลักษณะเป็นการบริการสาธารณะที่ไม่จำต้องให้การบริการเป็นการทั่วไป และไม่มีวัตถุประสงค์เพื่ออุตสาหกรรมและพาณิชกรรม มีหน้าที่ความรับผิดชอบตลอดทั้งวิธีดำเนินการที่แตกต่างไปจากที่ปรากฏในองค์กรของรัฐสองประเภทแรก รัฐจึงได้จัดตั้งองค์กรใหม่ขึ้นเพื่อรองรับและปฏิบัติภารกิจนี้ด้วยการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐ แต่การพยายามแก้ไขปัญหาด้วยการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐประเภทนี้ขึ้นก่อให้เกิดปัญหาในการจัดโครงสร้างและระบบความสัมพันธ์ภายในระหว่างองค์กรภาครัฐด้วยกันเอง และก่อให้เกิดปัญหาในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่จัดตั้งขึ้นด้วย องค์กรดังกล่าวนี้อาจจัดแบ่งได้เป็น 3 กลุ่มได้แก่

กลุ่มแรก ได้แก่ กลุ่มองค์กรที่รัฐจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติที่กระทรวงการคลังถือว่ามีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ และนำระเบียบ ข้อบังคับ และหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปมาใช้กับองค์กรเหล่านี้ รวมทั้งสิ้น 5 องค์กร ได้แก่ 1. กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง

2. สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี 3. สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย 4. การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย 5. การกีฬาแห่งประเทศไทย

องค์กรทั้ง 5 แห่งมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมหรือสนับสนุนกิจการในเรื่องหนึ่งเรื่องใดที่มิใช่ธุรกิจ โดยไม่มีการประกอบกิจกรรมในลักษณะอุตสาหกรรมหรือการค้า และมิได้มีการดำเนินงานในเชิงพาณิชย์ สถานะการเป็น “รัฐวิสาหกิจ” จึงไม่มีความเหมาะสมและไม่ถูกต้องสอดคล้องกับบทบาทและภารกิจขององค์กร

กลุ่มที่สอง ได้แก่ กลุ่มองค์กรที่รัฐจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติที่กระทรวงการคลังมิได้ถือว่าเป็นรัฐวิสาหกิจ และอาจถือว่าบางองค์กรมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ แต่ก็มิได้นำเอาระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปมาใช้บังคับกับองค์กรเหล่านี้ ซึ่งมีอยู่รวม 17 องค์กร ได้แก่ 1. ธนาคารแห่งประเทศไทย 2. องค์การคุรุสภา 3. องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก 4. สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ 5. ทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา 6. กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน 7. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี 8. สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ 9. สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ 10. มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ 11. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย 12. สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข 13. มหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย 14. มหาวิทยาลัยมหามงกุฎราชวิทยาลัย 15. กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ 16. สถาบันมาตรวิทยา 17. องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน

กลุ่มที่สาม ได้แก่ กลุ่มองค์กรที่รัฐจัดตั้งขึ้นแล้วโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 กระทรวงการคลังถือว่ามีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจและจะต้องอยู่ภายใต้ระเบียบ ข้อบังคับ ที่กำหนดขึ้นใช้กับรัฐวิสาหกิจทั้งหลายโดยทั่วไปด้วย มีอยู่ทั้งสิ้น 5 องค์กร คือ 1. องค์การสวนสัตว์ 2. สถาบันการบินพลเรือน 3. องค์การสวนพฤกษ์ศาสตร์ 4. องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ 5. องค์การจัดการน้ำเสีย

ในเวลาต่อมาจึงได้มีความพยายามผลักดันให้มีการตรากฎหมายกลางเพื่อวางระบบองค์กรของรัฐประเภทนี้ขึ้นภายในโครงสร้างองค์กรภาครัฐของไทยที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการจัดตั้งองค์การมหาชน เมื่อเห็นว่ามีความจำเป็นและเหมาะสมก็สามารถตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนได้ โดยกำหนดมาตรฐานกลางสำหรับระบบการบริหารจัดการ การควบคุม การได้รับความสนับสนุนทางการเงินในลักษณะเดียวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ที่เป็นกฎหมายแม่บทที่ใช้กับการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐในรูปรัฐวิสาหกิจ อันเป็นการรับรอง

ระบบองค์การมหาชนขึ้นภายในโครงสร้างการจัดองค์กรภาคมหาชนของไทย คือ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ขึ้นซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวประกาศในราชกิจจา-นุเบกษา เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2542 "องค์การมหาชน" จึงเป็นองค์กรของรัฐประเภทที่สามที่ถูกจัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 โดยสาระสำคัญกำหนดให้องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐ และมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีภารกิจคือต้องปฏิบัติงานตามแผนงานหรือนโยบายของรัฐเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ มุ่งเน้นการวางหน่วยงานด้านการบริหารที่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้การใช้ทรัพยากรและบุคลากรเกิดประโยชน์และประสิทธิภาพสูงสุด

เนื่องจากพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ไม่ได้มีการกำหนดมาตรฐานกลางรับรองสิทธิประโยชน์ในทางการจ้างงานให้ชัดเจน แม้ความในมาตรา 38จะบัญญัติให้ "กิจการขององค์การมหาชนไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ทั้งนี้ ผู้อำนวยการ เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน" ทำให้เห็นปัญหา ดังต่อไปนี้

ปัญหาประการแรก คือ ปัญหาขาดความมั่นใจว่าจะได้รับความคุ้มครองและได้รับสิทธิประโยชน์ที่ดีเช่นเดียวกับภาคเอกชน

ปัญหาประการที่สอง คือ แม้ว่ารัฐจะได้ตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นเพื่อรองรับการเกิดขึ้นและการดำรงอยู่ขององค์กรของรัฐประเภทองค์การมหาชนและกำหนดหลักเกณฑ์กลางสำหรับองค์การมหาชนแล้วก็ตาม แต่ปัญหาความไม่ชัดเจนในกฎหมายที่กำหนดให้องค์การมหาชนไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายหลัก 4 ฉบับ คือ กฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน และกำหนดให้ได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่ากฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม กฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน โดยไม่ได้กล่าวถึงกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ที่เป็นกฎหมายกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำรองรับสภาพการจ้าง และการให้ความเป็นธรรมในการรับรองสิทธิเพื่อเรียกร้องสิทธิประโยชน์ด้านแรงงาน จึงทำให้เห็นได้ว่าการปรับปรุงและจัดระบบองค์การมหาชนไม่อาจเสร็จสิ้นลงแต่เพียงการตรากฎหมายเพื่อวางระบบการจัดตั้งองค์กรขึ้นเท่านั้น แต่องค์การมหาชนต้องมีการจัดวางโครงสร้างทางกฎหมายเพื่อให้สถานะของผู้ปฏิบัติงานมีมาตรฐานที่ถูกต้องเหมาะสมและลดปัญหาในทางแรงงานสัมพันธ์อีกด้วย

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาความเป็นมาและรูปแบบขององค์การมหาชนในประเทศไทย

1.2.2 เพื่อศึกษาถึงโครงสร้างที่เหมาะสมในการจัดวางมาตรการทางกฎหมายในเรื่องสิทธิประโยชน์ด้านแรงงานให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน

1.2.3 วิเคราะห์ถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นแนวทางในการจัดวางมาตรการทางกฎหมาย ในเรื่องสิทธิประโยชน์ด้านแรงงานให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน

1.3 สมมุติฐานของการศึกษา

องค์การมหาชนยังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องสิทธิประโยชน์ด้านแรงงานของผู้ปฏิบัติงานไว้โดยเฉพาะ กำหนดไว้เพียงแต่ว่ากิจการขององค์การมหาชนไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ทั้งนี้ ผู้อำนวยการ เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติอาจเป็นเหตุให้เกิด ข้อพิพาทแรงงานขึ้นโดยไม่จำเป็น จึงควรที่จะต้องมีการวางมาตรการทางกฎหมาย ได้แก่การออกกฎหมายมารองรับ ซึ่งอาจจะทำในรูปของประกาศหรือกฎกระทรวงที่เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ด้านแรงงานของผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน รวมทั้งในด้านแรงงานสัมพันธ์ด้วย

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

เป็นกรณีศึกษาถึงเหตุผลและความจำเป็น ที่ควรกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการวางสิทธิประโยชน์ด้านแรงงาน ตามกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้มีลักษณะเป็นการวิจัยกฎหมาย (LEGAL RESEARCH) วิจัยการศึกษาแบบวิจัยเอกสาร (DOCUMENTARY RESEARCH) หมายถึงการศึกษาค้นคว้าจากหนังสือวิชาการต่าง ๆ ในเรื่องที่เกี่ยวกับการวางสิทธิประโยชน์ เพื่อเป็นแนวทางในการวางมาตรการทางกฎหมายในเรื่องสิทธิประโยชน์ด้านแรงงานให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1.6.1 ทราบถึงความเป็นมาและรูปแบบขององค์การมหาชนในประเทศไทย

1.6.2 ทราบถึงโครงสร้างที่เหมาะสมในการวางมาตรการทางกฎหมายในเรื่องสิทธิประโยชน์ด้านแรงงานให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน

1.6.3 นำผลที่ได้จากการศึกษา มาใช้เป็นแนวทางเสนอแนะให้วางมาตรการทางกฎหมาย ในเรื่องสิทธิประโยชน์ด้านแรงงานให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน

DPU

บทที่ 2
แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับองค์กรบริการสาธารณรูปแบบองค์การมหาชน

แนวความคิดเรื่ององค์การมหาชน เป็นแนวความคิดที่ก่อกำเนิดขึ้นจากหลักการของกฎหมายมหาชน อันเป็นผลพวงสืบเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองการปกครอง เข้าสู่ระบอบประชาธิปไตย และจากการปรับกระบวนการและแนวทางจัดระเบียบการบริหารราชการของแผ่นดิน ปัญหาการบริหารงานตามระบบราชการแบบดั้งเดิม ซึ่งยึดติดกับการปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ อย่างเคร่งครัด และยึดหลักการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง ประกอบกับปัญหาการเมืองเข้าแทรกแซงการบริหารงาน ทำให้นักวิชาการและนักการเมืองทั้งหลายทั่วโลกเริ่มให้ความสนใจหาแนวทางในการปฏิรูประบบการบริหารการจัดการงานของรัฐเสียใหม่ และเกิดแนวคิดเรื่องการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐในรูปแบบองค์การมหาชนขึ้นในโครงสร้างองค์กรของรัฐก็เป็นหนึ่งในแนวทางทั้งหลายเหล่านั้น

การศึกษาวิจัยในบทที่ 2 นี้ จะได้ศึกษาถึงแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายมหาชน แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับองค์การมหาชนตามหลักกฎหมายมหาชน เพื่อให้ทราบถึงแนวความคิดต่าง ๆ ที่นำมาใช้ในการจัดตั้งองค์การมหาชนในประเทศไทย

2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายมหาชน

2.1.1 ความเป็นมาและหลักกฎหมายมหาชน

การปกครองในยุคต้น ๆ ของสังคมมนุษย์จนกระทั่งถึงยุคกลางของยุโรปอำนาจการปกครอง อำนาจการออกกฎหมายตกอยู่ที่กษัตริย์แต่ผู้เดียว ผู้ปกครองใช้อำนาจเพียงฝ่ายเดียวและประชาชนไม่สามารถควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ปกครองได้ เมื่อผู้ถูกปกครองไม่มีอำนาจโต้แย้ง และอำนาจนั้นเป็นอำนาจที่มาจากผู้ปกครอง ย่อมก่อให้เกิดความเดือดร้อนและเอาเปรียบผู้ถูกปกครองได้ และถ้าผู้ปกครองเกรงว่าผู้ถูกปกครองจะต่อสู้ขัดขวางด้วยแล้ว การใช้

อำนาจยิ่งเกิดความรุนแรงมากขึ้นอีก ในช่วงยุคกลางของยุโรปผู้ปกครองใช้อำนาจกดขี่เอาเปรียบประชาชนจนเกิดการต่อต้านและเกิดแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจปกครองใหม่

John Locke (1632-1704) นักปรัชญาชาวอังกฤษ มีความเห็นว่าทุกคนเกิดมาเท่าเทียมกันมีความเสมอภาคกันทุกคนมีสิทธิเสรีภาพ รัฐจะใช้อำนาจตามอำเภอใจไม่ได้ อีกทั้ง John Locke ยังคัดค้านระบบกษัตริย์และการมีอำนาจของพวกพระ เพราะไม่เชื่อว่าระบบกษัตริย์และพระมีอำนาจเหนือผู้อื่นได้โดยไม่ได้รับความยินยอมจากประชาชน นอกจากแนวความคิดดังกล่าวแล้ว John Locke ยังเสนอว่าอำนาจในการปกครองประเทศนั้นไม่ควรมีอำนาจอยู่ที่กษัตริย์เพียงอำนาจเดียว แต่อำนาจในการปกครองประเทศนั้นควรมี 3 อำนาจ คืออำนาจในการออกกฎหมาย อำนาจในการบริหาร และอำนาจในการทำสงครามและสัญญากับต่างประเทศ

Montesquieu (1689-1755) นักปรัชญาชาวฝรั่งเศสสนับสนุนแนวความคิดของ John Locke โดยเฉพาะการแบ่งอำนาจการปกครอง เขาเสนอว่าอำนาจควรแยกเป็น 3 อำนาจ และไม่อยู่ในองค์กรเดียวกัน เพราะธรรมชาติของมนุษย์เมื่อมีอำนาจแล้วมักจะใช้อำนาจตามอำเภอใจ จึงเป็นการเหมาะสมที่จะแยกอำนาจเพื่อถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน อำนาจทางการปกครองนั้นต้องใช้ตามความประสงค์ของประชาชนมิใช่ใช้ตามความประสงค์ของผู้ปกครอง อำนาจทั้ง 3 ตามแนวความคิดของ Montesquieu คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ

การเสนอแนวคิดของ John Locke และ Montesquieu ดังกล่าวเพื่อแก้ปัญหาการใช้อำนาจของผู้ปกครองอย่างไม่มีขอบเขตนั้น ถือเป็นจุดกำเนิดของระบอบประชาธิปไตยในเวลาต่อมาโดยยึดหลักสำคัญว่า

1) ทุกคนมีความเท่าเทียมกันเสมอภาคกัน

2) ผู้จะเข้ามาปกครองประเทศจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนส่วนใหญ่เป็นสำคัญ

3) เมื่อได้อำนาจปกครองประเทศแล้วต้องใช้อำนาจนั้นเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ

4) การใช้อำนาจของผู้ปกครองต้องสามารถควบคุมและตรวจสอบได้

หลักการดังกล่าวทำให้เกิดหลัก “นิติรัฐ” คือ การปกครองโดยกฎหมาย หมายความว่าผู้ปกครองจะกระทำการใด ๆ ในทางปกครองได้ต้องมีกฎหมายให้อำนาจหน้าที่ไว้เท่านั้นจะทำเกินเลยไม่ได้ และกฎหมายนั้นต้องบัญญัติโดยประชาชนหรือตัวแทนของประชาชนด้วย อีก

ทั้งการใช้อำนาจตามหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ต้องสามารถตรวจสอบได้ ทั้งนี้เพื่อป้องกันการใช้อำนาจเกินขอบเขตของความพอดีจากผู้ปกครอง

หลักนิติรัฐนี้ทำให้เกิดหลักกฎหมายมหาชนขึ้น เพราะก่อนที่จะเกิดหลักการของระบอบประชาธิปไตยนั้น ปัญหาสังคมที่สำคัญคือผู้ปกครองใช้อำนาจตามความต้องการของผู้ปกครอง โดยประชาชนไม่สามารถควบคุมและตรวจสอบได้ แต่เมื่อเกิดหลักการของระบอบประชาธิปไตย เกิดหลักนิติรัฐทำให้เกิดกฎหมายขึ้นมาอีกประเภทหนึ่งคือ “กฎหมายมหาชน”

ศาสตราจารย์ Andre de LAUBADERE อธิบายว่า “กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์แก่สาธารณบุคคลอันได้แก่ รัฐ องค์การปกครองรวมตลอดถึงนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนอื่นในด้านองค์กรการดำเนินงานความสัมพันธ์ระหว่างสาธารณบุคคลด้วยกันตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างสาธารณบุคคลและเอกชน”

ศาสตราจารย์ Bernard BRACHET อธิบายว่า “กฎหมายมหาชน เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรของอำนาจสาธารณะและฝ่ายปกครอง รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรดังกล่าวนั้นกับเอกชน”

Maurice DUVERGER อธิบายว่า “กฎหมายมหาชน คือ กฎหมายที่กล่าวถึงกฎเกณฑ์ทั้งหลายที่เกี่ยวกับสาธารณะและอำนาจของผู้ปกครอง ทั้งความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้ใต้การปกครอง

ศาสตราจารย์ ดร. หยุด แสงอุทัย อธิบายว่า “กฎหมายมหาชน ได้แก่กฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐกับราษฎร ในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครองราษฎร กล่าวคือในฐานะที่รัฐมีฐานะเหนือราษฎร”

2.1.2 ลักษณะเฉพาะของกฎหมายมหาชน

ลักษณะเฉพาะของกฎหมายมหาชน มี 3 ประการคือ[1]

2.1.2.1 กฎหมายมหาชน เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับทั้งนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน และบุคคลธรรมดา

2.1.2.2 กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่มีเพื่อสาธารณประโยชน์

2.1.2.3 กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่สร้างนิติสัมพันธ์ที่ไม่เสมอภาค

---

[1] โภคิน พลกุล. (2539). **หลักกฎหมายมหาชน.** หน้า 87 – 93.

2.1.2.1 กฎหมายมหาชน เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับทั้งนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน และบุคคลธรรมดา

สำหรับกฎหมายเอกชนนั้น โดยหลักแล้วจะใช้ในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน อาจจะมีหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปผูกนิติสัมพันธ์บางเรื่องบางอย่างกับเอกชนโดยยอมตนอยู่ภายใต้กฎหมายเอกชนเช่น การจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการอาจจะเป็นการจัดซื้อจัดจ้างตามกฎหมายเอกชน ความรับผิดก็ดี หนี้ของคู่สัญญาที่จะพึงปฏิบัติต่อกันก็ดี เป็นไปตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ที่ว่ากฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่ใช้กับทั้งนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนและบุคคลธรรมดานั้นจุดที่แตกต่างที่ชัดเจนก็คือว่าบุคคลในทางกฎหมายมหาชนและความสัมพันธ์ของบุคคลในทางกฎหมายมหาชนนั้นไม่ได้ถูกกำหนดโดยกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือโดยกฎหมายเอกชน แต่ถูกกำหนดโดยกฎหมายมหาชน ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐด้วยกันก็ดี ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐกับเอกชนก็ดีล้วนแต่เป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชน เว้นแต่องค์ประกอบของรัฐจะเลือกผูกนิติสัมพันธ์กับเอกชนตามกฎหมายเอกชน

2.1.2.2 กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการบริหารหรือการจัดระเบียบสังคมเพื่อให้เกิดความผาสุกกับประชาชน กฎหมายมหาชนจึงจำเป็นต้องมีและมีขึ้นเพื่อการจัดระเบียบที่ดีของสังคม ก็คือเพื่อสาธารณประโยชน์ แต่บางครั้งคำว่า “สาธารณประโยชน์” ก็อาจพบในกฎหมายเอกชนได้ เช่น การจัดตั้งมูลนิธิต่าง ๆ ที่มีความมุ่งหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเป็นเรื่องของเอกชนสมัครใจที่จะทำให้เกิดประโยชน์สาธารณะไม่ใช่เรื่องของรัฐหรือองค์กรต่าง ๆ ของรัฐที่มุ่งหมายจัดระเบียบหรือดำเนินการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ของสังคม

2.1.2.3 กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่ไม่เสมอภาค กฎหมายมหาชนไม่ก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ที่ตั้งบนพื้นฐานของความเสมอภาคซึ่งจะเห็นได้เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายเอกชน เช่น กฎหมายแพ่งกำหนดไว้ว่าถ้านิติกรรม หรือนิติสัมพันธ์ใดที่เกิดขึ้นจากการข่มขู่หรือเกิดจากการฉ้อฉล นิติสัมพันธ์นั้นหรือนิติกรรมนั้นย่อมไม่สมบูรณ์ บางกรณีอาจจะเป็นโมฆียะ บางกรณีอาจจะเป็นโมฆะแล้วแต่ระดับของความร้ายแรงของการกระทำนั้น ๆ เพราะว่านิติสัมพันธ์ตามกฎหมายแพ่งนั้นมุ่งที่ความเสมอภาคมุ่งเอาความสมัครใจของคนตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปที่จะผูกพันตนในนิติสัมพันธ์หรือในนิติกรรมสัญญาต่าง ๆ

แต่กฎหมายมหาชนเป็นเรื่องของการจัดระเบียบของสังคมที่จะดูแลสังคมนั้นให้อยู่อย่างผาสุก จึงต้องให้อำนาจบังคับหรือให้อำนาจมหาชนที่เหนือกว่าแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อเข้าไปดำเนินการ เจ้าหน้าที่ได้อำนาจไปแล้วก็สามารถดำเนินการสั่งการได้ฝ่ายเดียวแล้ว

เกิดนิติสัมพันธ์ เช่น ต้องการซื้อที่ดินจากเอกชน ถ้าเขาไม่ยอมขายก็ต้องเวนคืนไม่อย่างนั้นแล้วก็ไม่สามารถรักษาระเบียบของสังคมและจัดทำบริการสาธารณะได้ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่ากฎหมายมหาชนมีลักษณะเป็น วิธีบังคับ ปัจจัยในการดำเนินการตามปกติคือการกระทำฝ่ายเดียว

2.2 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะ (Public Service) มีวิวัฒนาการมาช้านาน สอดคล้องกับความเป็นไปในสังคม และพัฒนาการทางเศรษฐกิจและการเมือง เป็นกิจกรรมที่ฝ่ายปกครองจัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในลักษณะของรูปแบบผลประโยชน์ร่วมกันของประชาชนเพื่อตอบแทนกับการที่ประชาชนได้เสียภาษีอากรและสิทธิเสรีภาพบางประการให้แก่รัฐ แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบริการสาธารณะมีอยู่ทั้งในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรหรือระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law System) และระบบกฎหมายจารีตประเพณี หรือระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law System) แต่ในวิทยานิพนธ์นี้ได้นำเอาแนวความคิดและทฤษฎีว่าด้วยการบริการสาธารณะในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรของประเทศฝรั่งเศสมาเป็นตัวอย่างในการศึกษาพิจารณา เนื่องจากเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรเช่นเดียวกับประเทศไทย ประกอบกับเป็นประเทศที่ได้มีการพัฒนากฎหมายมหาชนแยกออกจากกฎหมายเอกชนอย่างชัดเจนมาเป็นเวลายาวนานและมีวิวัฒนาการในแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนและการบริการสาธารณะมาเป็นเวลาเนิ่นนานจนเป็นต้นแบบในเรื่องดังกล่าวให้กับประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก

2.2.1 วิวัฒนาการของทฤษฎีบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะ (Public Service) อยู่คู่กับสังคมมนุษย์มานานนับตั้งแต่มนุษย์เริ่มรวมกลุ่มกันเป็น “สังคม” สำหรับประเทศฝรั่งเศสนั้นมีหลักฐานปรากฏว่าในสมัยโบราณขุนนาง (Seigneur) ผู้เป็นเจ้าของที่ดินจำนวนมหาศาลต้องการหาประโยชน์จากที่ดินของตน ได้ยอมให้ประชาชนเข้ามาใช้ประโยชน์ในที่ดินของตน โดยต้องจ่าย “ค่าตอบแทน” รูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการตอบแทนด้านแรงงาน ภาษี ค่าเช่า และเพื่อเป็นการชักจูงให้มีคนมาใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนมากยิ่งขึ้น ขุนนางจึงสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ให้ผู้เช่า เช่น กังหัน เตา เป็นต้น โดยผู้เช่าสามารถเข้าใช้ประโยชน์ได้อย่างเท่าเทียมกัน การสร้างสิ่งต่าง ๆ ให้ผู้เช่าใช้ประโยชน์ร่วมกันนี้เป็นสิ่งที่ขุนนาง “ผูกขาด” ทำแต่เพียงผู้เดียวเพื่อจูงใจผู้เช่า โดยผู้เช่าต้องจ่ายค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์สิ่งของดังกล่าวแก่ขุนนาง หน้าที่ของขุนนางที่มีต่อสิ่งของดังกล่าวก็คือ การบำรุงรักษาสิ่งของเหล่านั้นให้อยู่ในสภาพที่ดีที่ผู้เช่าทุกคนจะสามารถเข้าใช้ประโยชน์ได้ และนอกจากนี้ผู้อยู่อาศัยในเขตที่ดินของขุนนางก็จะได้รับการดูแลปกป้องจากขุนนางอีกด้วย

ต่อมาในสมัยศตวรรษที่ 11 โครงสร้างของชุมชนเปลี่ยนจากการปกครองดูแล โดยขุนนางมาเป็นชุมชนที่ปกครองดูแลกันเอง ชุมชนรวมตัวกันเป็นเมือง (Bourg) หรือเป็นเทศบาล (Commune) เพื่อต่อต้านอำนาจของขุนนาง รวมทั้งเพื่อดูแลจัดทำ “บริการสาธารณะ” ที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกัน ได้แก่ กำแพง ป้อม ถนนหนทาง สถานที่ที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตลาด ภัยพิบัติจากธรรมชาติ รวมทั้งร่วมมือกันกระทำกิจการต่าง ๆ เพื่อให้ชุมชนของตนมีความอยู่ดีกินดี ดังจะเห็นได้จากบันทึกทางประวัติศาสตร์ว่ามีการจัดทำโรงฆ่าสัตว์ สถานพยาบาลโรคเรื้อน มีการเกณฑ์แรงงานไปซ่อมถนนหรือสะพาน มีการจัดเวรยามหรือกองลาดตระเวนเพื่อคุ้มครองผู้อยู่อาศัยในชุมชนหรือเทศบาลเป็นต้น ซึ่งการกระทำดังกล่าวที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ ผู้อาศัยอยู่ร่วมกันนี้ เข้าใจว่านำมาจากหลัก Utilitas Publica ซึ่งมีมาแต่สมัยโรมันแล้วในปี ค.ศ. 1464 พระเจ้าหลุยส์ ที่ 11 ได้สร้างระบบไปรษณีย์ขึ้น โดยจัดให้มีการสร้างถนนและจัดให้มี รถม้าเพื่อนำสาสน์จากพระองค์ส่งไปยังส่วนต่าง ๆ ของราชอาณาจักร และนอกจากนี้ ก็ยังมีอีกหลายกิจการที่กษัตริย์หรือเจ้าผู้ครองนครจัดให้มีขึ้นเพื่อปกป้องดูแลและอำนวยความสะดวกสบายให้แก่ประชาชนผู้อยู่อาศัยในพื้นที่นั้น ๆ

จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1789 เกิดการปฏิวัติล้มเลิกระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มีการปรับปรุงระบบการปกครองประเทศใหม่ โดย “พลเมือง” เข้ามาปกครองประเทศแทน “กษัตริย์” เกิด “รัฐ” ที่เป็นนิติบุคคลขึ้น และก็เกิด “งาน” ที่รัฐจะต้องจัดทำขึ้นโดยในระยะแรกงานที่รัฐจะต้องจัดทำนี้มีหลายประเภทและยังไม่มีคำที่เรียกลงไปอย่างแน่ชัด แต่ไม่นานเท่าไหร่ คำว่า “บริการสาธารณะ” (Public Service) ก็ได้เริ่มปรากฏขึ้น โดยในเบื้องต้นจะหมายถึงกิจกรรมของฝ่ายปกครองทุกประเภท ต่อมาจึงมีการวางกรอบความหมายเสียใหม่ โดยหมายถึงเฉพาะกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะหรือสิ่งที่รัฐจะทำให้แก่ประชาชนเป็นการตอบแทนการเสียภาษีอากรของประชาชน

การเกิดขึ้นของทฤษฎีว่าด้วยบริการสาธารณะอย่างแท้จริงนั้น มีวิวัฒนาการมาจากคำวินิจฉัยขององค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองที่ได้สร้างหลักเกณฑ์ให้เหตุผลอธิบายขยายความ และสร้างทฤษฎีขึ้นมาจากการวินิจฉัยคดีปกครองที่เกี่ยวกับบริการสาธารณะ

โดยหลังการปฏิวัติในปี ค.ศ. 1789 ได้มีรัฐบัญญัติ (Loi) ลงวันที่ 16-24 สิงหาคม ค.ศ. 1790 ห้ามศาลยุติธรรมขัดขวางการปฏิบัติงานขององค์กรฝ่ายปกครองไม่ว่าด้วยวิธีใดหรือพิจารณาคดีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองถูกฟ้องอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ และต่อมาก็ได้มีการตรารัฐกฤษฎีกา ค.ศ. 1794 ออกมายืนยันข้อห้ามดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง และเนื่องจากยังไม่มีการจัดตั้งสถาบันใดขึ้นมาทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาข้อพิพาทดังกล่าวโดยเฉพาะ รัฐบาลในขณะนั้น

จึงได้ออกประกาศกำหนดให้รัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาข้อพิพาททางปกครองได้เป็นการทั่วไป และต่อมาในปี ค.ศ. 1799 นโปเลียน โบนาปาร์ต ได้จัดตั้งสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Conseil d' Etat) ขึ้นมาโดยเลียนแบบสภาที่ปรึกษาของกษัตริย์ในสมัยก่อน สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐมีอำนาจหน้าที่ 2 ประการ คือ ร่างกฎหมายให้แก่ประมุขของฝ่ายบริหาร และเป็นที่ปรึกษาของฝ่ายบริหาร ซึ่งในฐานะเป็นที่ปรึกษาให้ฝ่ายบริหารนี้เองที่ทำให้สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐมีอำนาจเพียงแค่พิจารณาข้อพิพาท ทางปกครองโดยไม่สามารถวินิจฉัยชี้ขาดได้ด้วยตัวเอง แต่จะต้องเสนอแนะคำวินิจฉัยต่อประมุขของฝ่ายบริหารให้เป็นผู้พิจารณาตัดสิน แต่ต่อมาเมื่อ สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐมีความชำนาญและได้รับการยอมรับนับถือจากฝ่ายปกครอง จึงได้มีการตรารัฐบัญญัติ ลงวันที่ 24 พฤษภาคม ค.ศ. 1872 มอบอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองให้แก่ สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ

คำวินิจฉัยของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า “ศาลปกครอง” นับได้ว่าเป็น “ที่มา” ที่สำคัญประการหนึ่งของหลักและทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนในประเทศฝรั่งเศส โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับทฤษฎีว่าด้วยบริการสาธารณะ (The orie de service public) ถือได้ว่ามีที่มาโดยตรงจากแนวคำพิพากษาของศาลปกครอง ความเห็นของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน และความเห็นของศาลคดีขัดกัน

และสำนักความคิดทางกฎหมาย Ecole de Bordeaux ได้สร้างหลักเกณฑ์ที่เป็นเงื่อนไขสำคัญของสิ่งที่เรียกว่า “บริการสาธารณะ” (Public Service) ไว้ 3 ประการว่า

1) บริการสาธารณะเป็นงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง โดยมีความแตกต่างอยู่ที่ฝ่ายปกครองระดับสูงซึ่งจะเป็นผู้วางกฎเกณฑ์ในการจัดตั้ง เลือกวิธีการจัดตั้ง เลือกวิธี ดำเนินการและควบคุมการดำเนินการ กับฝ่ายปกครองระดับปฏิบัติงานซึ่งจะต้องเป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะตามหลักเกณฑ์ที่ฝ่ายปกครองระดับสูงได้วางไว้

2) บริการสาธารณะจะต้องตอบสนองความต้องการของส่วนรวม

3) บริการสาธารณะจะต้องเป็นส่วนเสริมข้อบกพร่องหรือความไม่เพียงพอของเอกชน

ซึ่งในเวลาต่อมาเงื่อนไข 3 ประการของสำนักความคิดทางกฎหมาย Ecole de Bordeaux นี้ ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของทฤษฎีว่าด้วยบริการสาธารณะในปัจจุบัน

2.2.2 ความหมายของบริการสาธารณะ[2]

[2] สิทธิการณ์ วันสุข. (2544). **สหการในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นไทย.** หน้า 34.

แนวความคิดเกี่ยวกับบริการสาธารณะ (Public Service) เป็นแนวความคิดที่ถือได้ว่าเป็นลักษณะเฉพาะของประเทศฝรั่งเศส และเกิดขึ้นมาในระบบกฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศสเป็นเวลานานกว่าร้อยปีแล้ว ทฤษฎีว่าด้วยบริการสาธารณะ (la th'eorice du service public) เป็นทฤษฎีที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อยืนยันและรับรองความมีอยู่ของรัฐ ความหมายของคำว่า "บริการสาธารณะ" (Public Service) นั้น ปรากฏอยู่ในงานเขียนทางวิชาการของนักกฎหมายมหาชนอยู่หลายท่าน โดยแต่ละความหมายขึ้นอยู่กับเกณฑ์พิจารณาหรือมุมมองและความมุ่งหมายที่จะนำไปใช้ของผู้ให้ความหมาย

Rene' Chapus กล่าวว่า กิจกรรมใดจะเป็นบริการสาธารณะได้ก็ต่อเมื่อนิติ-บุคคลมหาชนเป็นผู้ดำเนินการหรือดูแลกิจกรรมนั้นเพื่อสาธารณะประโยชน์

Geston Jeze กล่าวว่า การจะพิจารณาว่ากิจกรรมใดเป็นบริการสาธารณะก็ให้ดูที่จุดมุ่งหมายของการก่อตั้งองค์กรหรือกิจกรรมนั้น ๆ

Jean de Soto กล่าวว่า ความหมายของบริการสาธารณะอาจแยกพิจารณาได้จาก 2 ลักษณะ คือ

1) ลักษณะทางด้านการเมือง ซึ่งบริการสาธารณะจะได้แก่ สิ่งที่รัฐจะต้องจัดทำเพื่อสนองความต้องการของคนในชาติ ไม่ว่าจะเป็นความต้องการทางด้านความปลอดภัย จนกระทั่งถึงความต้องการทางด้านเศรษฐกิจ โดยรัฐอาจทำเองหรือมอบให้คนอื่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำก็ได้

2) ลักษณะทางด้านกฎหมาย ซึ่งบริการสาธารณะจะประกอบด้วยเงื่อนไข 3 ประการ คือ

(1) เกิดจากผู้ปกครองประเทศหรือจากแนวทางที่ผู้ปกครองประเทศวางไว้

(2) มีความต้องการจากประชาชนเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม

(3) เกิดความไม่เพียงพอหรือไม่สามารถจัดทำโดยเอกชนได้

L'eon Deguit กล่าวว่า บริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมทุกประการที่ถูกควบคุมหรือจัดการโดยฝ่ายปกครองเพื่อทำให้บรรลุผลสำเร็จ ทั้งนี้ เพราะเป็นกิจการที่โดยสภาพแล้วไม่อาจทำให้สำเร็จได้หากปราศจากการแทรกแซงของอำนาจบังคับทางปกครอง

Maurice Hauriou กล่าวว่า บริการสาธารณะเป็นบริการทางเทคนิคเพื่อสาธารณะสม่ำเสมอ ต่อเนื่อง และสนองความต้องการของส่วนรวม โดยองค์กรของรัฐที่มิได้มุ่งแสวงหากำไร

ประยูร กาญจนดุล[3] กล่าวว่า บริการสาธารณะ หมายถึง กิจการที่อยู่ในความอำนวยการหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน

นันทวัฒน์ บรมานันท์[4] กล่าวว่า บริการสาธารณะนั้นจะต้องประกอบด้วยเงื่อนไข 2 ประการ คือ

1) กิจกรรมที่ถือว่าเป็นบริการสาธารณะจะต้องเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ซึ่งหมายถึงกรณีที่นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเป็นผู้ประกอบกิจกรรมนั้นด้วยตนเอง ได้แก่ กิจกรรมที่รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการเอง และยังหมายความรวมถึงกรณีที่รัฐมอบกิจกรรมของรัฐบางประเภทให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการด้วย

2) เป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนองความต้องการของประชาชน

สิริพร มณีภัณฑ์[5] กล่าวว่า บริการสาธารณะ หมายถึง องค์กรที่มีขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนหรือทำให้เกิดความสะดวกสบายในการอยู่ร่วมกันในชุมชน เช่น องค์การรถไฟ องค์การแก๊ส หรือองค์การขนส่งสาธารณะเป็นต้น โดยองค์กรดังกล่าวมุ่งเน้นถึงภาระของฝ่ายปกครองที่จะต้องดำเนินการจัดทำในฐานะรัฐสวัสดิการ (Welfare State) และมีรูปแบบในการจัดทำที่แตกต่างกันไปตามลักษณะของงานที่องค์กรฝ่ายปกครองนั้น ๆ รับผิดชอบ โดยมีกฎหมายรองรับเพื่อประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะ

กล่าวโดยสรุป การพิจารณานิยามและความหมายของคำว่า “บริการสาธารณะ” จะต้องพิจารณาจากองค์ประกอบ 2 ประการ คือ

1) บริการสาธารณะเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนวยการหรือความควบคุมของฝ่ายปกครอง ลักษณะที่สำคัญที่สุดของบริการสาธารณะ คือ ต้องเป็นกิจการที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน ซึ่งก็คือ เป็นกิจการที่อยู่ในความอำนวยการของรัฐ แต่เนื่องจากปัจจุบันภารกิจของรัฐมีมากขึ้น กิจกรรมบางอย่างต้องใช้เทคโนโลยีในการจัดทำสูง ใช้เงินลง

---

[3] ประยูร กาญจนดุล. (2538). **กฎหมายปกครอง.** หน้า 174-191.

[4] นันทวัฒน์ บรมานันท์ ก (2544). **หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ.** หน้า 28-29.

[5] สิริพร มณีภัณฑ์. (2539). **การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในประเทศไทย : ศึกษาจากปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีเทศบาลและกรุงเทพมหานคร.** หน้า 4.

ทุนสูงและรัฐไม่มีความพร้อม รัฐอาจมอบให้บุคคลอื่นซึ่งอาจเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน ซึ่งเมื่อรัฐมอบหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้บุคคลอื่นดำเนินการจัดทำแล้วบทบาทของรัฐในฐานะผู้จัดทำหรือผู้อำนวยการก็จะเปลี่ยนไปเป็นผู้ควบคุมมาตรฐานของบริการสาธารณะ ควบคุมความปลอดภัย รวมทั้งควบคุมค่าบริการ ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์ตอบแทนมากที่สุดและเดือดร้อนน้อยที่สุด

2) บริการสาธารณะจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณะประโยชน์ โดยความต้องการส่วนรวมของประชาชนอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ ความต้องการที่จะมีชีวิตอยู่อย่างสุขสบาย และความต้องการที่จะอยู่อย่างปลอดภัย ดังนั้น บริการสาธารณะที่รัฐจัดทำจึงต้องมีลักษณะที่สนองความต้องการของประชาชนทั้งสองประการดังกล่าว กิจการใดที่รัฐเห็นว่ามีความจำเป็นต่อการอยู่อย่างปลอดภัยหรือการอยู่อย่างสุขสบายของประชาชน รัฐก็จะต้องเข้าไปจัดทำกิจการนั้น และนอกจากนี้ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ รัฐไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดได้ รัฐจะต้องจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประชาชนทุกคนอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

2.2.3 ประเภทของการจัดทำบริการสาธารณะ

การจำแนกประเภทของการจัดทำบริการสาธารณะ สามารถจำแนกได้เป็นสองลักษณะ คือ จำแนกตามระดับของภารกิจและจำแนกตามลักษณะงาน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

2.2.3.1 จำแนกตามระดับของภารกิจ

1) ภารกิจพื้นฐาน (primary function)[6] คือ การป้องกันมิให้เกิดข้อพิพาทและยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นแล้ว หรืออีกนัยหนึ่ง คือ การดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยและรักษาความมั่นคงปลอดภัย ซึ่งความมั่นคงปลอดภัยนี้มีอยู่ด้วยกัน 2 ลักษณะ ได้แก่ ความมั่นคงปลอดภัยภายในชุมชน และความมั่นคงปลอดภัยจากการประทุษร้ายอันมีแหล่งที่มาจากภายนอกชุมชน

ความมั่นคงปลอดภัยภายในชุมชน หมายถึง ความมั่นคงปลอดภัยจากการละเมิดต่อชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของเอกชนแต่ละคนทั้งที่จงใจและไม่จงใจ ซึ่งการรักษาความมั่นคงปลอดภัยภายในชุมชนนั้นกระทำได้ด้วยการจัดให้มีตำรวจ การรักษาเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจของประเทศและการรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นต้น

---

[6] จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. (2529). **รัฐวิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด.** หน้า 33.

ส่วนความมั่งคงปลอดภัยจากการประทุษร้ายอันมีแหล่งที่มาจากภายนอกประเทศ หมายถึง การประทุษร้ายซึ่งอาจเกิดจากความจงใจ เช่น ถูกรุกรานด้วยกำลังทหารโดยรัฐอื่นหรือเกิดจากความไม่จงใจ เช่น ในกรณีอุตสาหกรรมภายในรัฐต้องล้มละลาย เนื่องจากมีการทุ่มตลาดสินค้าจากต่างประเทศ ทำให้สินค้าต่างประเทศมีราคาถูกกว่าสินค้าที่ผลิตขึ้นภายในประเทศมากถึงขนาดที่สินค้าที่ผลิตภายในประเทศจำหน่ายไม่ออกก็ได้ ซึ่งการรักษาความมั่นคงปลอดภัยจากการประทุษร้ายจากภายนอกประเทศนั้น กระทำได้โดยการสร้างแสนยานุภาพทางทหาร ทำสนธิสัญญาและเจริญสัมพันธไมตรีกับต่างประเทศ ตลอดจนเจรจาตกลงกับต่างประเทศเกี่ยวกับการค้า เป็นต้น

2) ภารกิจลำดับรอง (secondary function) คือ การส่งเสริมสวัสดิ-ภาพตลอดจนการกระจายความมั่นคงของชาติไปยังประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมทางสังคม รัฐส่งเสริมสวัสดิภาพของราษฎรทั้งในทางกายภาพและทางจิตใจ รัฐประกันเงื่อนไขแห่งการครองชีพขั้นต่ำของราษฎรทุกคน เช่น ให้บริการทางการศึกษา การรักษาพยาบาล การขนส่งคมนาคม การพักผ่อนหย่อนใจ ส่งเสริมการเล่นกีฬาเพื่อให้ราษฎรมีสุขภาพแข็งแรง ส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ประกันการว่างงาน คุ้มครองการบริโภคของราษฎร เป็นต้น

2.2.3.2 จำแนกตามลักษณะของงาน

1) บริการสาธารณะทางปกครอง

บริการสาธารณะทางปกครอง หมายถึง กิจการบริการสาธารณะที่โดยสภาพเป็นกิจการในหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้น เพื่อสนองประโยชน์ของประชาชนผู้ใช้บริการ อันมีลักษณะเป็นการสร้างความมั่นคงปลอดภัยให้มีขึ้นภายในชุมชน และความมั่นคงปลอดภัยจากการประทุษร้ายจากภายนอกประเทศอันเป็นภารกิจพื้นฐาน (primary function) ของรัฐ ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะประเภทนี้ต้องอาศัยอำนาจพิเศษตามกฎหมายมหาชน และบริการสาธารณะประเภทนี้ส่วนใหญ่เป็นกิจการที่รัฐทำให้เปล่าโดยประชาชนไม่ต้องเสียค่าตอบแทน ดังนั้น บริการสาธารณะประเภทนี้รัฐจึงไม่อาจมอบให้องค์การใดหรือเอกชนคนใดดำเนินการแทนได้ เพราะเป็นภารกิจขั้นต่ำที่สุดของรัฐ แต่มิได้หมายความว่าบริการสาธารณะประเภทนี้จะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมไม่ได้เลย บริการสาธารณะประเภทนี้อาจเรียกค่าธรรมเนียมได้ แต่ต้องคิดจากราคาต้นทุนโดยไม่คิดกำไร ตัวอย่างของบริการสาธารณะทางปกครอง เช่น กิจการทูต กิจการตำรวจ กิจการทหาร สถาบันการเงินแห่งชาติ เป็นต้น

2) บริการสาธารณะที่ไม่ใช่บริการสาธารณะทางปกครอง

บริการสาธารณะที่ไม่ใช่บริการสาธารณะทางปกครอง หมายถึง กิจการบริการสาธารณะที่โดยสภาพเป็นกิจการในหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นเพื่อสนองประโยชน์ของประชาชนผู้ใช้บริการซึ่งมีลักษณะเป็นการส่งเสริมสวัสดิภาพที่เกี่ยวเนื่องกับการดำรงชีวิตของประชาชน อันเป็นภารกิจลำดับรอง (secondary function) ของรัฐ เช่น ภารกิจทางด้านสังคม ได้แก่ การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม หอศิลป์ พิพิธภัณฑ์ หรือภารกิจทางด้านการคมนาคม การสื่อสาร ได้แก่ การขนส่ง โทรเลข โทรศัพท์ เป็นต้น ซึ่งบริการสาธารณะประเภทนี้ฝ่ายปกครองอาจกระจายให้องค์การอื่น เช่น ท้องถิ่น หรือองค์การที่รัฐจัดตั้งขึ้นเป็นผู้ดำเนินการได้ และในบางกรณีอาจมอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนก็ได้ ดังนั้น ในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทนี้จึงอาจดำเนินการได้ ทั้งโดยอาศัยอำนาจพิเศษตามกฎหมายมหาชน และบางกรณีอาจดำเนินการเช่นเดียวกับกิจการของเอกชน โดยเรียกเก็บค่าบริการก็ได้แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้หลักความได้สัดส่วนในการให้บริการ

โดยหลักแล้ว ภารกิจของรัฐประเภทที่เป็นภารกิจพื้นฐาน รัฐมักจะจัดทำในรูปแบบของส่วนราชการ ขณะเดียวกันภารกิจลำดับรอง ซึ่งส่วนมากจะเป็นเรื่องของการให้บริการทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รัฐจะจัดทำโดยอาศัยองค์กรจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบอื่น

2.2.4 หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ[7]

2.2.4.1 หลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะในระบบกฎหมายของฝรั่งเศส

โดยทั่วไปแล้วกิจกรรมซึ่งจัดว่าเป็นบริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็นบริการสาธารณะประเภทใดหรือเป็นบริการสาธารณะที่จัดทำโดยผู้ใด ย่อมจะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์หรือหลักเกณฑ์เดียวกันทั้งสิ้น หลักเกณฑ์ที่สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะนี้ประกอบด้วยหลักเกณฑ์สำคัญ 3 ประการ คือ หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

1) หลักว่าด้วยความเสมอภาค (principe d' egalite)

หลักว่าด้วยความเสมอภาค เป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญประการแรกในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ เนื่องจากการที่รัฐเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะนั้น รัฐมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะจัดทำบริการสาธารณะขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำเพื่อ

---

[7] นันทวัฒน์ บรมานันท์ ก เล่มเดิม. หน้า 35.

ประโยชน์ของประชาชนทุกคน กิจการใดที่รัฐจัดทำเพื่อบุคคลใดโดยเฉพาะจะไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ ประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน

หลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีต่อบริการสาธารณะนี้ มีที่มาจากหลักความเสมอภาคกันในสิทธิ ซึ่งบัญญัติไว้ในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง (Declaration des droits de l' homme et du citoyen) ลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 ในมาตรา 1 ที่ว่า "มนุษย์ทุกคนเกิดมาและดำรงอยู่อย่างมีอิสระและเสมอภาคกันในสิทธิ การแบ่งแยกทางสังคมจะกระทำได้ก็แต่เพื่อประโยชน์ร่วมกัน" หลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีต่อบริการสาธารณะนี้ เป็นการรับรองขั้นพื้นฐานของสิทธิที่จะเสมอภาคกันทางกฎหมายอันหมายถึง ความเสมอภาคทางด้านสถานภาพของผู้ใช้บริการและความเสมอภาคในระหว่างคู่สัญญา

หลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีต่อบริการสาธารณะนี้ ส่วนหนึ่งมีที่มาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่ได้พยายามวางหลักเกณฑ์และสร้างทฤษฎีขึ้นมาเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครอง จนกระทั่งปัจจุบันได้กลายเป็นหลักกฎหมายทั่วไป (Principe general du droit) ไปแล้ว และนอกจากนี้หลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีต่อบริการสาธารณะยังมีที่มาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ (Conseil Constitutionel) ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 อีกด้วย

หลักว่าด้วยความเสมอภาคในการจัดทำบริการสาธารณะ มีความสัมพันธ์กับกิจกรรมที่เป็นบริการสาธารณะ ทั้งนี้ เนื่องจากบริการสาธารณะมิได้จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ แต่จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ดังนั้น ประชาชนทุกคนจึงย่อมมีสิทธิได้รับประโยชน์จากการจัดทำบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน

ความเสมอภาคที่ว่านี้มีหลายประเภท กล่าวโดยสรุป คือ นอกจากความเสมอภาคที่จะได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกันแล้ว ยังหมายความรวมถึงความเสมอภาคที่จะได้รับบริการอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นราคาค่าบริการหรือการบริการ ความเสมอภาคในการเข้าเป็นคู่สัญญาของรัฐที่จะต้องมีการเรียกประกวดราคาหรือประมูลเพื่อให้บุคคลทั่วไปมีโอกาสเข้าแข่งขันกับผู้อื่น เพื่อเป็นคู่สัญญาของรัฐรวมทั้งความเสมอภาคในการเข้าทำงานกับรัฐอย่างเท่าเทียมกันโดยการสอบแข่งขันกับบุคคลอื่น ๆ ภายใต้เงื่อนไขบางประการเกี่ยวกับคุณสมบัติด้านความรู้ความสามารถพื้นฐาน แต่รวมถึงเอกชนผู้รับมอบอำนาจจากรัฐให้จัดทำบริการสาธารณะแทนไม่ว่า จะโดยกฎหมายหรือในรูปของสัญญาก็ตามและหากเอกชนผู้จัดทำ

บริการสาธารณะดำเนินกิจการบริการสาธารณะอย่างไม่สม่ำเสมอหรือไม่ต่อเนื่อง เอกชนผู้จัดทำบริการสาธารณะนั้นก็จะต้องถูกลงโทษตามที่ได้กำหนดไว้ในเงื่อนไขของสัญญาเช่นกัน

ส่วนเอกชนที่ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะย่อมมีสิทธิจะเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองจัดการแก้ไขบริการสาธารณะที่ขัดข้องนั้น เพื่อให้ดำเนินไปตามปกติได้เพราะฝ่ายปกครองย่อมต้องรับผิดในส่วนนี้ ดังนั้น ในการจัดทำบริการสาธารณะฝ่ายปกครองจะเลือกดำเนินการเป็นช่วง ๆ แล้วหยุดไม่ได้ หลักว่าด้วยความต่อเนื่องนี้มิได้ใช้บังคับเฉพาะแต่ฝ่ายปกครองเท่านั้น

2) หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง (principe de continuite)

เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน ดังนั้น หากบริการสาธารณะหยุดชะงักลงไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม ประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ ด้วยเหตุนี้บริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่องในการจัดทำ

หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะนี้ถูกกล่าวถึงเป็นครั้งแรกโดยคำวินิจฉัยของศาลปกครองในคดี Winhell ลงวันที่ 7 สิงหาคม ค.ศ. 1909 โดยพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนชื่อ Tardieu ได้กล่าวไว้ว่า “ความต่อเนื่องเป็นหัวใจสำคัญของบริการสาธารณะ” และหลังจากนั้นคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่ต่างก็ให้ความสำคัญกับหลักว่าด้วยความต่อเนื่อง จนกระทั่งในปัจจุบันหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะได้กลายมาเป็นหลักการขั้นพื้นฐานของบริการสาธารณะที่มีคุณค่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไป

หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะนี้ได้รับการยอมรับจากศาลรัฐธรรมนูญเช่นกัน โดยศาลรัฐธรรมนูญได้ยืนยันหลักดังกล่าวไว้ในคำวินิจฉัยเรื่อง Continuite du service public de la radio-television ลงวันที่ 25 กรกฎาคม ค.ศ. 1979 ว่า “ความต่อเนื่องของบริการสาธารณะมีลักษณะเป็นหลักตามรัฐธรรมนูญ” หลักการสำคัญของหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ คือ นิติบุคคลผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะจะต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องตลอดเวลา หากมีกรณีที่เกิดการหยุดชะงักจะต้องมีการรับผิดชอบและในกรณีที่เกิดการหยุดชะงักขององค์กรปกครองท้องถิ่น (Collectivites Territoriales) หรือองค์การมหาชน (Etablissements Publics) องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแล (Tutelle) จะต้องเข้าดำเนินการแทนเพื่อเป็นหลักประกันความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ

3) หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง (Principe d adaptation หรือ Principe de mutabilite)

บริการสาธารณะที่ดีนั้นจะต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลา เพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งเพื่อปรับปรุงให้เข้ากับวิวัฒนาการของความต้องการส่วนรวมของประชาชนด้วย

หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง หมายถึง การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะให้ทันกับความต้องการของผู้ใช้บริการสาธารณะอยู่เสมอ เพื่อให้บริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจัดทำมีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนหรือประโยชน์มหาชน

หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนี้มีลักษณะแตกต่างจากหลักว่าด้วยความต่อเนื่องที่มีลักษณะเป็น “กฎหมาย” ของบริการสาธารณะหรือหลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีลักษณะเป็น “หลักกฎหมายทั่วไป” หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไม่ได้ถูกกล่าวถึงอย่างชัดเจนในคำวินิจฉัยทางปกครอง แต่เป็นการกล่าวพาดพิงหรือให้ข้อคิดเห็นว่าโดยสภาพของการจัดทำบริการสาธารณะทั่ว ๆ ไปที่มีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการของประชาชน เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ความต้องการของประชาชนเปลี่ยนแปลงไปบริการสาธารณะนั้นก็น่าจะได้รับการเปลี่ยนแปลงตามความต้องการของประชาชนไปด้วย หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนี้มีขึ้นเพื่อให้บริการสาธารณะสามารถดำเนินการจัดทำให้ผลดี และสนองความต้องการของผู้ใช้บริการได้เต็มที่ กล่าวคือความต้องการของผู้ใช้บริการและผู้ให้บริการนั้นอาจแปรเปลี่ยนได้ตามเวลา ดังนั้นการให้บริการสาธารณะที่ดีจึงควรต้องแปรเปลี่ยนไปตามสภาพด้วย ซึ่งก็หมายความว่าทั้งฝ่ายปกครองและทั้งผู้ใช้บริการไม่มีสิทธิที่จะเรียกร้องให้บริการสาธารณะใดเป็นไปตามที่ตนต้องการได้ตลอดไป เช่น การนำระบบไฟฟ้าให้ความสว่างบนถนนหนทางมาใช้แทนการจุดตะเกียงจากก๊าซ (คำวินิจฉัยศาลปกครองเรื่อง Compagnie nouvelle de gaz de Devileles - Rouen ลงวันที่ 10 มกราคม ค.ศ. 1902)[8]

หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนี้ ได้นำมาใช้กับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อประโยชน์ฝ่ายปกครองผู้จัดทำบริการสาธารณะเอง และเพื่อประโยชน์ของผู้ใช้บริการสาธารณะ โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ

---

[8] วันเพ็ญ ทรัพย์ส่งเสริม (อ้างถึงใน สิทธิการณ์ วันสุข, 2544 : 46).

2.2.4.2 หลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะในระบบกฎหมายของไทย

การจัดทำบริการสาธารณะในระบบกฎหมายของไทยนั้น มีหลักเกณฑ์ที่สำคัญอยู่ 3 ประการ คือ

1) หลักว่าด้วยความสม่ำเสมอและต่อเนื่อง

บริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นแก่การดำรงชีวิตของประชาชน ประชาชนทุกคนมีความต้องการในบริการสาธารณะอยู่ตลอดเวลา และฝ่ายปกครองเองก็มีหน้าที่ที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะให้ดำเนินไปอย่างปกติโดยต่อเนื่องและสม่ำเสมอ ดังนั้น การจัดทำกิจการบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถดำเนินการเป็นช่วง ๆ โดยไม่มีความสม่ำเสมอและต่อเนื่องได้

หลักในเรื่องที่ว่าบริการสาธารณะต้องมีความสม่ำเสมอและต่อเนื่องนี้ ไม่ได้ใช้เฉพาะบริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐเท่านั้น แต่รวมไปถึงเอกชนผู้ได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายปกครองให้จัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐไม่ว่าจะเป็นการมอบอำนาจโดยผลของกฎหมายหรือโดยสัญญาก็ตาม และหากเอกชนผู้จัดทำบริการสาธารณะดำเนินกิจการบริการสาธารณะไปอย่างไม่สม่ำเสมอหรือไม่ต่อเนื่อง เอกชนผู้จัดทำบริการสาธารณะนั้นก็จะต้องถูกลงโทษตามที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขของสัญญาเช่นกัน ส่วนเอกชนผู้ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองจัดการแก้ไขบริการสาธารณะที่ขัดข้องนั้นเพื่อให้ดำเนินไปตามปกติได้เพราะฝ่ายปกครองย่อมต้องรับผิดในส่วนนี้

2) หลักว่าด้วยความเท่าเทียมกัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติไว้ว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” บริการสาธารณะเป็นกิจการที่รัฐจัดทำขึ้นโดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมาย ดังนั้น ประชาชนจึงมีสิทธิและโอกาสได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะหรือการเข้าสู่บริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกัน รัฐจะจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะไม่ได้

3) หลักว่าด้วยการปรับให้เหมาะสมกับความต้องการของประชาชนตลอดเวลา

ในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น เนื่องจากฝ่ายปกครองสามารถทำได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากบุคคลใด เพราะฝ่ายปกครองมีอำนาจตามกฎหมายที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ฝ่ายเดียวเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

โดยฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงความจำเป็นในการรักษาผลประโยชน์สาธารณะอยู่เสมอ และแม้ว่าการแก้ไขเปลี่ยนแปลงการจัดทำบริการสาธารณะนั้นจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งก็ตาม บุคคลนั้นจะอ้างสิทธิประโยชน์ที่เคยได้รับจากบริการสาธารณะมาขัดขวางการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะโดยกฎหมายไม่ได้

2.2.5 องค์กรผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดทำเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนภายในรัฐ เดิมบริการสาธารณะมีไม่มากและไม่ยุ่งยากซับซ้อน รัฐจึงใช้องค์กรของรัฐเป็นผู้จัดทำ ซึ่งองค์กรส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปของส่วนราชการหรือองค์กรฝ่ายปกครอง ต่อมาเมื่อบริการสาธารณะเริ่มมีมากขึ้นและมีความยุ่งยากซับซ้อนขึ้น รัฐก็ได้จัดตั้งองค์กรของรัฐในรูปแบบพิเศษขึ้นทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะประเภทตามความเหมาะสม และเมื่อประชากรของรัฐเพิ่มมากขึ้นทำให้มีความต้องการในบริการสาธารณะเพิ่มมากขึ้นทั้งในด้านประเภท ปริมาณ ความซับซ้อน และความรวดเร็ว รัฐจึงไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะดำเนินการจัดทำเองทั้งหมดได้อีกต่อไป รัฐจึงได้กระจายอำนาจปกครองไปสู่ท้องถิ่น โดยรัฐได้มอบบริการสาธารณะหลาย ๆ ประเภทให้องค์กรปกครองท้องถิ่นดำเนินการจัดทำแทนรัฐและในปัจจุบันนี้ได้มีบริการสาธารณะบางประเภทที่ต้องใช้ต้นทุนในการจัดทำที่สูง ทั้งในด้านกำลังคน งบประมาณ ทรัพยากร และเทคโนโลยีระดับสูง และโดยสภาพแล้วรัฐและองค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นไม่จำต้องดำเนินการจัดทำเองก็ได้ รัฐและองค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถมอบบริการสาธารณะนั้นให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการจัดทำแทนได้ โดยรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะควบคุมดูแลด้านมาตรฐานในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น ๆ ดังนั้น ผู้จัดทำบริการสาธารณะจึงมีอยู่ 3 องค์กร คือ[9]

2.2.5.1 บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ

บริการสาธารณะที่รัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำเองนั้น ต้องเป็นบริการสาธารณะที่โดยสภาพแล้วเป็นหน้าที่ของรัฐแต่เพียงผู้เดียวเป็นผู้จัดทำซึ่งเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นและมีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชนทั่วประเทศอย่างทั่วถึง และรัฐจะมอบให้ผู้อื่นดำเนินการจัดทำแทนไม่มี เรียกว่า “บริการสาธารณะระดับชาติ” ได้แก่ บริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเป็นผู้ดำเนินการจัดทำเองเป็นกิจการที่เกี่ยวกับความมั่นคงและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม รวมทั้งการพัฒนาสังคมและวัฒนธรรม ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 7 ประเภท คือ

---

[9] ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2542). **คำอธิบายกฎหมายปกครอง.** หน้า 63-66.

1) บริการสาธารณะทางด้านยุติธรรม

2) บริการสาธารณะทางด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของสังคม

3) บริการสาธารณะทางด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ

4) บริการสาธารณะทางด้านการศึกษาของชาติ

5) บริการสาธารณะทางด้านสังคม

6) บริการสาธารณะทางด้านวัฒนธรรม

7) บริการสาธารณะทางด้านการท่องเที่ยว

2.2.5.2 บริการสาธารณะที่จัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บริการสาธารณะที่จัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียกว่า “บริการสาธารณะระดับท้องถิ่น” มีอยู่ 2 กรณี คือ บริการสาธารณะระดับชาติ ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำแทน และบริการสาธารณะระดับท้องถิ่นโดยแท้ ซึ่งบริการสาธารณะระดับท้องถิ่นโดยแท้เป็นบริการสาธารณะโดยสภาพแล้วเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องเป็นผู้ดำเนินการจัดทำเอง สามารถแบ่งได้เป็น 4 ประเภท คือ

1) บริการสาธารณะทางด้านสุขอนามัย

2) บริการสาธารณะเกี่ยวกับเศรษฐกิจ

3) บริการสาธารณะทางด้านสังคมและการศึกษา

4) บริการสาธารณะทางด้านวัฒนธรรม

2.2.5.3 บริการสาธารณะที่จัดทำโดยเอกชน

บริการสาธารณะที่องค์กรเอกชนเป็นผู้ดำเนินการจัดทำนั้นเป็นบริการสาธารณะที่โดยสภาพแล้วรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่จำต้องดำเนินการจัดทำเอง และได้มอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน

2.3 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับองค์การมหาชน

องค์การมหาชนเป็นเครื่องมือหรือวิธีการอย่างหนึ่งของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ การเกิดขึ้นของระบบองค์การมหาชนเป็นผลโดยตรงมาจากการค้นพบว่าระบบราชการอันเป็นรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะรูปแบบแรกที่รู้จักกันโดยทั่วไป และระบบการดำเนินงานในรูปแบบรัฐวิสาหกิจอันเป็นผลที่เกิดขึ้นในลำดับต่อมานั้นล้วนแล้วแต่มีข้อจำกัดของตัวระบบและไม่สามารถรองรับการดำเนินกิจกรรมบริการสาธารณะในรูปแบบใหม่ที่เปลี่ยนแปลงไปตามระดับ

พัฒนาการทางสังคม เศรษฐกิจและความเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีได้ การค้นพบข้อด้อยหรือปัญหาของระบบราชการและระบบรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่เดิมนี้ ได้นำไปสู่ความพยายามแก้ปัญหาด้วยการจัดสร้างระบบองค์กรจัดทำบริการสาธารณะรูปแบบที่สามที่เรียกว่าองค์การมหาชนนั้นเพื่อรองรับภารกิจในลักษณะใหม่ ๆ ที่ไม่สอดคล้องกับลักษณะขององค์กรแบบราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยแนวความคิดหลักของการจัดตั้งองค์การมหาชน คือ หลักการว่าด้วยการกระจายอำนาจทางบริการหรือทางเทคนิค[10] ซึ่งประเทศฝรั่งเศสมีแนวคิดดั้งเดิมอันเป็นรากฐานของการกระจายอำนาจว่ามาจากแนวความคิดของการปกครองของตนเองของกลุ่มชนท้องถิ่น กลุ่มชนท้องถิ่นนี้จะเป็นผู้จัดกิจการของตนเอง โดยมีองค์กรของตนเองมีอิสระในการดำเนินงานภายในขอบเขตหนึ่ง (une autonomie locale) ฉะนั้น ความเป็นอิสระของท้องถิ่น (une autonomie locale) จึงเป็นพื้นฐานของระบบกระจายอำนาจ ต่อมาได้มีการนำเอาแนวคิดนี้ไปใช้ในการจัดระเบียบบริหารของหน่วยงานบางแห่ง ซึ่งมีผลให้หน่วยงานเหล่านี้มีอิสระในการดำเนินงานภายในขอบเขตหนึ่งเช่นเดียวกับกลุ่มชนท้องถิ่น หน่วยงานดังกล่าวเรียกว่า “องค์การมหาชน” (établissement public)

2.3.1 นิยามและความหมายขององค์การมหาชน

องค์การมหาชนแปลมาจากคำว่า Létablissement Public หรือ Etablissement Publique และ Autonomous Public Organization มีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า “องค์การมหาชนอิสระ” หรือ “องค์การกระจายอำนาจทางบริการ” จึงมีความหมายเช่นเดียวกันกับ “องค์การสาธารณะ”

ความหมายขององค์การมหาชนได้มีผู้ให้คำนิยาม ไว้ดังนี้[11]

1) Benoit Jeanneau กล่าวว่า “องค์การมหาชนอิสระ” คือ นิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนที่จัดทำกิจกรรมพิเศษและขึ้นตรงต่อองค์การรับผิดชอบทางพื้นที่ เช่น องค์การปกครองท้องถิ่น เป็นต้น

2) George Vedel กล่าวว่า “องค์การมหาชน” คือ นิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนนอกเหนือจากรัฐและองค์การปกครองท้องถิ่น

---

[10] สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2532, 4 ธันวาคม). “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับองค์การมหาชนอิสระ.” **วารสารนิติศาสตร์, 19.** หน้า 59-78.

[11] วันเพ็ญ ทรัพย์ส่งเสริม. (2539). **การจัดระบบองค์การมหาชนอิสระในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย**. หน้า 88-89.

3) Jean Rivero กล่าวว่า "องค์การมหาชนอิสระ" คือ นิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนประเภทหนึ่งที่จัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง

นอกจากนี้ยังมีผู้ให้คำอธิบายว่าองค์การมหาชนนั้นสามารถอธิบายเปรียบเทียบได้ชัดเจนที่สุด คือการเป็นองค์กรที่อยู่กึ่งกลางระหว่างส่วนราชการของรัฐกับรัฐวิสาหกิจ[12] กล่าวคือ องค์การมหาชนมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกตัวออกไปจากส่วนราชการของรัฐ และ ไม่ใช่นิติบุคคลเช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจทั่ว ๆ ไป ที่ได้รับมอบความเป็นอิสระเพื่อไปจัดบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชกรรม แต่องค์การมหาชนนำความเป็นอิสระจากฐานะการเป็นนิติบุคคลไปใช้รับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่องค์การมหาชนกลับมีภาระในการจัดทำบริการสาธารณะเช่นเดียวกับส่วนราชการระดับกรม กระทรวง ความแตกต่างระหว่างภารกิจองค์การมหาชนกับส่วนราชการต่าง ๆ มีอยู่เพียงภารกิจในการจัดทำรับผิดชอบจัดทำบริการสาธารณะในลักษณะเฉพาะเรื่องขณะที่ส่วนราชการต่าง ๆ ได้รับมอบหมายปฏิบัติงานครอบคลุมในลักษณะทั่ว ๆ ไป ไม่ว่านักทฤษฎีทางกฎหมายจะให้นิยาม คำว่า "องค์การมหาชน" แตกต่างกันอย่างไร นักทฤษฎีทางกฎหมายเหล่านั้นก็มีความเห็นตรงกันว่า "องค์การมหาชน" มีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการคือ 1) เป็นนิติบุคคล 2) เป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชน 3) จัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม องค์ประกอบทั้ง 3 ข้อข้างต้น ยังมีนักกฎหมายบางท่านแยกองค์ประกอบไว้ดังต่อไปนี้

2.3.2 ลักษณะและองค์ประกอบขององค์การมหาชน[13]

องค์การมหาชนมีลักษณะและองค์ประกอบที่สำคัญดังนี้

1. การเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคล องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานหนึ่งของรัฐที่อยู่ในภาคมหาชน (Public sector) สามารถใช้สิทธิตลอดทั้งได้รับความคุ้มครองในเรื่องทรัพย์สินและสิทธิต่าง ๆ เช่นเดียวกับหน่วยงานอื่นของรัฐนอกจากให้องค์การมหาชนสามารถทำนิติกรรมและมีทรัพย์สินเป็นของตนเองแล้ว ความเป็นนิติบุคคลเอกเทศทำให้องค์การมหาชนไม่อยู่ในสายบังคับบัญชาของระบบราชการ ซึ่งเป็นหลักประกันความเป็นอิสระที่สำคัญยิ่งต่อองค์การมหาชน

---

[12] สุรพล นิติไกรพจน์ ก (2535). "มหาวิทยาลัยในรูปองค์การมหาชนอิสระ : กรณีตัวอย่างของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี." **รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม.** หน้า 436.

[13] สุรพล นิติไกรพจน์ ข (2542). **องค์การมหาชน : แนวคิด รูปแบบ และวิธีการบริหารงาน**. หน้า 10-11.

2. การเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชน การมีฐานะเป็นนิติบุคคลทำให้องค์การมหาชนเป็น “ศูนย์แห่งผลประโยชน์ที่ได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมาย” การเป็นนิติบุคคลย่อมทำให้องค์การมหาชนสามารถมีองค์การบริหารงานของตน มีนิติกรรมทั้งทั่วไปและเฉพาะเรื่องเฉพาะราว มีทรัพย์สินและงบประมาณเป็นของตนเอง รวมทั้งมีสิทธิและหน้าที่ในการฟ้องหรือถูกฟ้องศาลได้ และการที่ได้รับการแยกตัวออกมาเป็นนิติบุคคลมหาชนอิสระไม่ขึ้นอยู่กับระบบการบังคับบัญชา เช่น ส่วนราชการต่าง ๆ ก็ด้วยเหตุผลพิเศษในเรื่องภารกิจที่ได้รับมอบหมาย หรือสภาพของงานที่รับผิดชอบที่ต้องการความคล่องตัวสูงและต้องการความเป็นอิสระในทางการบริหาร และในทางการเงินในลักษณะที่ต่างไปจากส่วนราชการโดยทั่วไปนั่นเอง นอกจากนี้การเป็นนิติบุคคลมหาชนยังทำให้มีอำนาจพิเศษบางประการ เช่น นิติกรรมขององค์การนี้ต่อบุคคลภายนอกจะเป็นนิติกรรมทางปกครองประเภทหนึ่ง บุคลากรเป็นบุคลากรทางกฎหมายมหาชน งานโยธาต่าง ๆ เป็นงานโยธาสาธารณะ ทรัพย์เป็นทรัพย์สาธารณะ (ทรัพย์สินของแผ่นดิน)

3. การได้รับงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนจากรัฐ องค์การมหาชนย่อมมีภารกิจที่ได้รับการกำหนดและมอบหมายจากรัฐให้บริการสาธารณะอันเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐในเรื่องนั้น ๆ รัฐจำเป็นต้องเป็นผู้จัดสรรงบประมาณและค่าใช้จ่ายมาเพื่อการดำเนินภารกิจดังกล่าว เนื่องจากองค์การมหาชนมิใช่กิจการที่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไรมาเลี้ยงตัวเอง หากแต่การแยกสถานะออกมาเป็นนิติบุคคลเอกเทศเพียงเพื่อความคล่องตัว และความมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติภารกิจพิเศษตามที่รัฐกำหนดให้เท่านั้น ดังนั้น เพื่อเป็นประโยชน์และมีความคล่องตัวรัฐจะต้องจัดสรรงบประมาณให้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับองค์การมหาชนทั้งหลาย งบประมาณดังกล่าวจะต้องเป็นงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปที่มีความคล่องตัวในการใช้จ่ายสูงและไม่มีการควบคุมที่เป็นอุปสรรคต่อความเป็นอิสระขององค์การมหาชนอีกด้วย

4. การมีอำนาจหน้าที่และภารกิจเฉพาะด้าน เนื่องจากองค์การมหาชนเป็นหน่วยงานรูปแบบพิเศษที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินภารกิจเฉพาะ หลังจากที่ได้มีการจัดตั้งจากส่วนราชการต่าง ๆ ขึ้นเพื่อรองรับภารกิจพื้นฐานของรัฐ ดังนั้น เพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนในเรื่องภารกิจองค์การมหาชนจึงจำต้องมีขอบเขตภารกิจ มีอำนาจหน้าที่ที่จำกัดชัดเจนและมีลักษณะเป็นภารกิจเฉพาะตามที่ระบุในกฎหมายจัดตั้ง อำนาจหน้าที่ดังกล่าวย่อมจะมีขอบเขตข้อจำกัดไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น จึงได้เกิดหลักทั่วไปในการกำหนดอำนาจขององค์การมหาชนไว้ในลักษณะเป็น “อำนาจหน้าที่เฉพาะ” ในขณะที่ส่วนราชการทั้งหลายนั้นมีอำนาจลักษณะเป็น “อำนาจหน้าที่ทั่วไป”

5. ความเป็นอิสระในการบริหารงานองค์การมหาชน ต้องการความเป็นอิสระอย่างสูงในการบริหารงานให้ลุล่วงไปตามภารกิจที่รัฐกำหนดให้ ดังนั้น จึงต้องการความคล่องตัว

และอำนาจตัดสินใจที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาดภายในองค์กรนั้น ๆ ทั้งในเรื่องการกำหนดระเบียบข้อบังคับการจัดองค์กร การเงิน การบัญชี การบริหารบุคคล ตลอดทั้งการจัดซื้อจัดจ้างและการควบคุมตรวจสอบประสิทธิภาพภายในอีกด้วย

6. การอยู่ภายใต้ระบบการควบคุมตรวจสอบของรัฐ การเป็นหน่วยงานของรัฐที่ใช้เงินงบประมาณจากภาษีอากรของประชาชน ทำให้องค์การมหาชนมิได้มีความเป็นอิสระจนไม่มีการตรวจสอบควบคุมใด ๆ จากรัฐ ความเป็นอิสระขององค์การมหาชนก็มีความหมายแต่เพียงความเป็นอิสระในทางเทคนิคที่กฎหมายรับรองความเป็นอิสระไว้เพียงเพื่อให้ภารกิจที่กฎหมายมอบหมายให้สามารถสำเร็จลุล่วงไปได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้น ดังนั้น องค์การมหาชนจึงต้องรับผิดชอบและจะต้องถูกควบคุมตรวจสอบในผลสำเร็จของภารกิจที่รัฐมอบให้ปฏิบัติเสมอภายใต้แนวทางการควบคุมตรวจสอบจะต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความเป็นอิสระขององค์การมหาชน กล่าวคือจะต้องเป็นการควบคุมตรวจสอบภายหลัง (a posteriori control) นอกจากนั้นยังต้องมีองค์กรของรัฐในระดับนโยบายที่จะต้องมีหน้าที่ควบคุมอยู่ห่าง ๆ ในลักษณะของการกำกับดูแลเพื่อคอยยับยั้งการกระทำที่อาจออกนอกกรอบนโยบายของรัฐหรือเป็นการละเมิดกฎหมาย

7. การอยู่ภายใต้อำนาจกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร องค์การมหาชนมีความเป็นอิสระภายใต้กรอบของกฎหมายจัดตั้งโดยฝ่ายบริหาร เช่น รัฐมนตรีเจ้าสังกัดคอยกำกับดูแลองค์การมหาชน ซึ่งมีความแตกต่างจากการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ ในกรณีใช้กับรัฐวิสาหกิจจะต่างจากการกำกับดูแลทางปกครองที่รัฐใช้ควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่น [14]แต่การกำกับดูแลองค์การมหาชนเป็นการกำกับดูแลกึ่งบังคับบัญชา (Tulle quasi hierarchique) การกำกับดูแลประเภทนี้มีความใกล้เคียงกับการควบคุมบังคับบัญชาอย่างมาก

ดังนั้นการกำกับดูแลองค์การมหาชนมีขึ้นเพื่อแลกเปลี่ยนกับการที่รัฐยอมให้ความเป็นอิสระด้วยการจัดตั้งองค์กรขึ้นนอกระบบราชการ เนื่องมาจากเหตุผลพิเศษทางเทคนิคที่ประสงค์จะให้มีองค์การมหาชนมาดำเนินกิจกรรมที่อยู่นอกขอบเขตงานบริการสาธารณะดั้งเดิมของฝ่ายปกครองเป็นกรณี ๆ ไปเพื่อให้เกิดความคล่องตัวจะกล่าวได้ว่าภารกิจที่องค์การมหาชนได้รับมอบหมายจะต่างไปจากงานปกครองดั้งเดิมบ้างก็ตาม แต่ก็มิได้แตกต่างมากจนเกิดคุณภาพใหม่ขึ้นจนถึงกับทำให้องค์กรที่รับผิดชอบกลายเป็นองค์กรพิเศษแตกต่างไปจากฝ่ายปกครองอย่างสิ้น

---

[14] สุรพล นิติไกรพจน์ ค (2532, 4 ธันวาคม). "ข้อคิดบางประการเกี่ยวกับการกำกับดูแล (Tulle)." **วารสารนิติศาสตร์, 19.** หน้า 88.

เชิงเหมือนกรณีของรัฐวิสาหกิจ หากแต่ยังคงเป็นองค์กรพิเศษอยู่ภายในฝ่ายปกครอง ดังนั้น การกำกับดูแลองค์การมหาชนจึงมีลักษณะสำคัญ ๆ ใกล้เคียงกับการควบคุมบังคับบัญชาเป็นอย่างมาก

2.3.3 อำนาจรัฐที่มีอยู่เหนือองค์การมหาชน

โดยที่องค์การมหาชนเป็นนิติบุคคลประเภทหนึ่งที่รัฐจัดตั้งขึ้น เพื่อปฏิบัติภารกิจที่อยู่ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร โดยใช้งบประมาณจากภาษีอากรของประชาชนทั้งหลายในการดำเนินงานเช่นเดียวกับองค์กรในภาคมหาชนอื่น ๆ ดังนั้น องค์การมหาชนจึงต้องอยู่ภายใต้กรอบกติกาต่าง ๆ ที่รัฐกำหนดขึ้นโดยการบัญญัติหลักเกณฑ์และขอบเขตที่รัฐจะให้อำนาจหรือมีความสัมพันธ์กับองค์การมหาชนเหล่านี้ไว้อย่างชัดเจนในกฎหมาย ซึ่งอาจกำหนดไว้ในกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจจัดตั้งองค์การมหาชนหรือในกฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นเป็นกรณี ๆ ก็ได้ อำนาจหรือความสัมพันธ์ที่รัฐมีอยู่กับองค์การมหาชน อาจแยกพิจารณาได้เป็นประเด็น ๆ รวมทั้งสิ้น 7 กรณี ดังต่อไปนี้

2.3.3.1 อำนาจในการกำหนดภารกิจ

โดยที่องค์การมหาชนเป็นองค์กรที่จัดตั้งตามนโยบายของรัฐบาลเพื่อรองรับภารกิจในทางบริหารเฉพาะในบางประการตามที่รัฐบาลกำหนด หรือมอบหมายแยกต่างหากไปจากส่วนราชการทั้งหลายที่มีอยู่เดิมแล้ว ดังนั้น ภารกิจที่องค์การมหาชนได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติจึงเป็นภารกิจที่ต้องมีการกำหนดหรือระบุไว้โดยชัดเจนในกฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชนแต่ละแห่งเมื่อพิจารณาจากสถานะขององค์การมหาชน ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐที่เกิดขึ้นหลังจากการมีส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ และพิจารณาจากลักษณะอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการทั้งหลายที่รับผิดชอบดำเนินภารกิจพื้นฐานทางการเมืองการปกครองของรัฐซึ่งถือได้ว่าเป็นภารกิจเริ่มแรกของรัฐ (Primary functions of State) ซึ่งทำให้ส่วนราชการทั้งหลายมีอำนาจหน้าที่ในลักษณะทั่วไป โดยไม่อาจจำกัดขอบเขตหรือประเภทของภารกิจที่ต้องปฏิบัติไว้ได้ล่วงหน้า ดังเช่นกรณีขององค์การมหาชนซึ่งจัดตั้งขึ้นภายหลังเพื่อรับผิดชอบภารกิจเฉพาะด้านที่เกิดขึ้นใหม่ตามความต้องการ หรือความจำเป็นของสังคมแล้วจะเห็นได้ว่าภารกิจที่องค์การมหาชนจะได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติจะต้องเป็นภารกิจเฉพาะที่มีความชัดเจนสามารถระบุลักษณะหรือวิธีการดำเนินการตลอดจนขอบเขตของงานที่จะต้องดำเนินการไว้โดยแจ้งชัดได้ตั้งแต่เริ่มต้น ทั้งนี้ เพื่อให้ความแตกต่างระหว่างภารกิจของส่วนราชการและภารกิจที่มอบหมาย ได้แก่องค์การมหาชนปรากฏได้อย่างเด่นชัดนั่นเอง

2.3.3.2 อำนาจในการกำหนดงบประมาณให้แก่องค์การมหาชน

โดยที่องค์การมหาชนดำเนินภารกิจในทางการบริหาร หรือการจัดทำบริการสาธารณะอันอยู่ภายใต้ขอบเขตความรับผิดชอบของรัฐบาล และโดยสภาพที่องค์การมหาชนไม่ได้ประกอบกิจกรรมที่มีลักษณะเป็นอุตสาหกรรมหรือการค้า อันจะทำให้สามารถมีรายได้เลี้ยงตัวเองได้ดังที่เป็นอยู่ในกรณีรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น งบประมาณค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานองค์การมหาชนจึงต้องเป็นภาระที่รัฐจะต้องรับผิดชอบโดยตรง แม้ว่าองค์การมหาชนบางแห่งอาจได้รับค่าตอบแทนในการให้บริการหรือค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากผู้ได้รับประโยชน์อยู่บ้าง แต่เงินที่เรียกเก็บได้ก็คงมีสัดส่วนที่ต่ำมาก เมื่อเปรียบเทียบกับต้นทุนในการจัดองค์กรและค่าใช้จ่ายในการบริหารและดำเนินการ ฉะนั้นองค์การมหาชนจึงยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการสนับสนุนทางงบประมาณจากรัฐบาลอยู่อย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

2.3.3.3 อำนาจในการวางโครงสร้างการบริหารงาน

ระบบการมีผู้บังคับบัญชาสูงสุดรับผิดชอบหน่วยงานของตนเพียงคนเดียวดังที่เป็นอยู่ในส่วนราชการทั้งหลายอาจจะเป็นการจัดโครงสร้างการบริหารงานที่ไม่เหมาะสมสำหรับองค์การมหาชนซึ่งมีความเป็นอิสระในทางการบริหาร การเงิน งบประมาณ และการบริหารบุคลากรค่อนข้างมากเมื่อเปรียบเทียบกับส่วนราชการทั้งหลาย เพราะระบบดังกล่าวเปิดช่องให้ผู้บริหารสูงสุดขององค์กร ซึ่งไม่มีสายการบังคับบัญชาเหนือขึ้นไปอีกมีอำนาจมากเกินไปโดยไม่มีการควบคุมและการกำหนดนโยบายหรือการบริหารงานอาจจะเป็นไปโดยไม่รอบคอบ ดังนั้นการกำหนดโครงสร้างการบริหารงานในรูปแบบอื่นอันมิใช่การมีผู้บังคับบัญชาสูงสุดเพียงคนเดียวในการบริหารหน่วยงาน จึงเป็นภารกิจที่รัฐจะต้องวางแนวทางขึ้นไว้สำหรับการบริหารงานองค์การมหาชน ทั้งนี้โดยกำหนดรูปแบบ โครงสร้างการบริหารเช่นนี้ไว้ในกฎหมายสำหรับการจัดตั้งองค์การมหาชน

โครงสร้างการบริหารที่สามารถมีระบบควบคุมตรวจสอบนโยบาย และกำหนดทิศทางการปฏิบัติงานซึ่งเชื่อว่าน่าจะทำให้เกิดความรอบคอบและการตัดสินใจร่วมกันขององค์กรไว้ได้ ซึ่งเป็นแนวทางที่ยอมรับกันโดยทั่วไปสำหรับองค์การมหาชน ได้แก่ การจัดโครงสร้างการบริหารให้มีคณะกรรมการบริหาร (Executive Board) ที่มีอำนาจทางการเงินและบุคลากรตลอดทั้งควบคุมการบริหารงานของผู้บริหารกับการมีผู้บริหารสูงสุดเพียงคนเดียวที่เรียกว่าผู้อำนวยการ (Director) ที่จะรับผิดชอบบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายและแนวทางที่คณะกรรมการบริหารกำหนด ทั้งนี้ โดยรัฐบาลหรือรัฐมนตรีที่รับผิดชอบจะเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการบริหาร และ คณะกรรมการบริหารจะเป็นผู้พิจารณาเสนอการแต่งตั้งตัวผู้อำนวยการตามลำดับ

2.3.3.4 อำนาจในการกำหนดระบบบริหารงานบุคคล

โดยปกติแล้วองค์การมหาชนย่อมต้องมีความเป็นอิสระในการว่าจ้างบุคลากรเพื่อปฏิบัติงานต่าง ๆ ของตนเองได้ตามความเหมาะสมเพื่อให้บรรลุตามภารกิจที่องค์การมหาชนนั้น ๆ ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการ ทั้งนี้รวมตลอดไปจนถึงการกำหนดค่าตอบแทนในการจ้างบุคลากรของตนเองตามสภาพและลักษณะของงานหรือตำแหน่งที่ว่าจ้างด้วย

2.3.3.5 อำนาจในการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย

เมื่อองค์การมหาชน เป็นหน่วยงานของรัฐที่ใช้งบประมาณแผ่นดินไปจัดทำบริการสาธารณะโดยมีความเป็นอิสระในทางการบริหาร การเงิน และบุคลากร แตกต่างไปจากส่วนราชการทั้งหลายที่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชา และความรับผิดชอบของรัฐก็มีความ จำเป็นอยู่เองที่รัฐจะต้องจัดระบบการควบคุมองค์กรของรัฐประเภทนี้ เพื่อให้สามารถรองรับได้ว่าองค์กรเหล่านี้ยังคงปฏิบัติงานภายในขอบเขตนโยบายของรัฐบาล โดยเป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะภายในกรอบที่กฎหมายจัดตั้งระบุภารกิจหน้าที่ไว้ การควบคุมองค์กรกระจายอำนาจในลักษณะเช่นนี้ ย่อมอยู่ภายใต้ระบบการควบคุมแบบกำกับดูแลหรือการควบคุมกำกับ (tutellage contrôl) ซึ่งแตกต่างไปจากการควบคุมบังคับบัญชา (hiérarchical contrôl) ที่เป็นอยู่ในระบบราชการทั้งหลาย

โดยปกติแล้วอำนาจกำกับดูแลให้การดำเนินการขององค์การมหาชนเป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายนั้นจะอยู่ในสองลักษณะ ได้แก่ การกำกับดูแลเหนือตัวบุคคล คือ การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้บริหารระดับสูง และคณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชนโดยรัฐบาลหรือโดยรัฐมนตรี ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นผู้รับผิดชอบกำกับดูแลองค์การมหาชนนั้น ๆ ประการหนึ่งกับการกำกับดูแลเหนือการกระทำ คือการกำหนดให้ผู้กำกับดูแลมีอำนาจตัดสินใจในการให้ความเห็นชอบในเรื่องการดำเนินการที่ สำคัญ ๆ เช่น การกู้ยืมเงินจำนวนมาก การตัดบัญชีหนี้สินให้เป็นหนี้ศูนย์รวมตลอดไปจนถึงการให้อำนาจ ผู้กำกับดูแลในการสั่งการให้องค์กรกระจายอำนาจชี้แจงรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินงานในเรื่องหนึ่งเรื่องใด หรือให้ระงับการดำเนินการที่อาจขัดหรือแย้งต่อนโยบายของรัฐบาลไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการตัดสินใจขั้นสุดท้าย

2.3.3.6 อำนาจในการตรวจสอบและประเมินผล

งานราชการโดยทั่วไป เป็นงานที่มุ่งจะตอบสนองประโยชน์แก่ประชาชนในลักษณะทั่ว ๆ ไปและมีขอบเขตภาระการปฏิบัติงานอย่างกว้างขวางจึงเป็นเรื่องยากที่จะ

สังเกตได้ว่ารัฐวิสาหกิจที่จะมีฐานะเป็นองค์การมหาชนได้นั้น จะต้องเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติเท่านั้น

2.4 ความแตกต่างระหว่างส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจกับองค์การมหาชน

การศึกษาแนวความคิดองค์การมหาชน หากนำไปเปรียบเทียบกับความหมายของคำว่าส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจะมีความแตกต่างกันในหลาย ๆ ด้าน ดังนี้

2.4.1 องค์การมหาชนกับส่วนราชการ

2.4.1.1 องค์การมหาชนเป็นรูปแบบที่ให้บุคคลที่เกี่ยวข้อง มีส่วนร่วมในการบริหารงาน คือทั้งบุคลากรขององค์กรและผู้รับบริการจะมีส่วนร่วมในการบริหาร เช่น สภามหาวิทยาลัย จะมีผู้แทนของเจ้าหน้าที่และนักศึกษา หรือสภาหอการค้าก็จะมีตัวแทนของพ่อค้าที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น การจัดตั้งองค์การมหาชนมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบริหารมีความคล่องตัวมากขึ้นกว่าระบบราชการของรัฐ ดังนั้น โดยหลักแล้วบุคลากรขององค์การมหาชนจะไม่มีสถานะเป็นข้าราชการ และจะไม่อยู่ภายใต้ระบบการคลังแบบหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐ เช่น องค์การปกครองท้องถิ่น เป็นต้น

2.4.1.2 ส่วนราชการเป็นนิติบุคคลที่ไม่ได้จัดตั้งขึ้น เพื่อทำกิจการใดโดยเฉพาะเจาะจงแต่จะจัดทำกิจการหลายอย่างทั่ว ๆ ไปในขอบเขตหรือพื้นที่ที่มีอำนาจหน้าที่ แต่ละองค์การมหาชนจะจัดทำกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นหลัก เช่น มหาวิทยาลัยก็จะให้บริการด้านการศึกษาขั้นอุดมศึกษา โรงพยาบาลให้บริการด้านการรักษาพยาบาล การไฟฟ้าให้บริการด้านการผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น

2.4.1.3 องค์การมหาชนจะมีความเป็นอิสระ มีความคล่องตัว ในด้านการคลังและการบริหาร แต่ก็ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรที่จัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นมา หรือองค์กรตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ในขณะที่องค์การปกครองท้องถิ่นนั้นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเท่านั้น

2.4.2 องค์การมหาชนกับรัฐวิสาหกิจ

2.4.2.1 องค์การมหาชนและรัฐวิสาหกิจ ต่างมีฐานะเป็นนิติบุคคลเหมือนกันแต่องค์การมหาชนจะเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนเสมอ ส่วนรัฐวิสาหกิจนั้นไม่จำเป็นที่จะ

ต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนเสมอไป เนื่องจากรัฐวิสาหกิจประเภทนั้น ๆ จะมีความสัมพันธ์กับรัฐในเรื่องการถือหุ้นและการคุมเสียงข้างมากในคณะกรรมการเท่านั้น

2.4.2.2 องค์การมหาชนสามารถแยกออกได้เป็นหลายประเภท ตามกิจกรรมที่จัดทำกล่าวคือ ถ้าทำกิจกรรมในทางปกครองก็เป็นองค์การมหาชนทางปกครอง ถ้าทำกิจกรรมในทางเศรษฐกิจก็เป็นองค์การมหาชนทางอุตสาหกรรมและการค้า ดังนั้น รัฐวิสาหกิจใดที่จัดทำกิจกรรมทางอุตสาหกรรมและการค้า รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นได้เพียงองค์การมหาชนทางอุตสาหกรรมและการค้าเท่านั้นไม่อาจเป็นองค์การมหาชนประเภทอื่นได้

2.4.2.3 องค์การมหาชนจัดทำบริการสาธารณะเสมอ ในขณะที่รัฐวิสาหกิจนั้นมีเพียงบางแห่งเท่านั้นที่จัดทำบริการสาธารณะ เช่น องค์การโทรศัพท์ การไฟฟ้า การรถไฟ การประปา แต่รัฐวิสาหกิจบางแห่งจัดทำกิจกรรมในลักษณะเดียวกับเอกชนมิได้จัดทำบริการสาธารณะ เช่น ธนาคารพาณิชย์ทั้งหลาย ดังนั้นรัฐวิสาหกิจจึงอาจมีฐานะเป็นองค์การมหาชนได้

2.5 การจัดตั้งองค์การมหาชนในต่างประเทศ

2.5.1 องค์การมหาชนในประเทศฝรั่งเศส[15]

องค์กรของรัฐที่มิใช่ทั้งส่วนราชการ (มิใช่ทั้งราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนท้องถิ่นและมิใช่รัฐวิสาหกิจ) แต่เป็นองค์กรของรัฐที่มีความเป็นอิสระมีฐานะเป็นนิติบุคคลเอกเทศแยกออกจากระบบการบังคับบัญชาของส่วนราชการ ภายใต้ชื่อในภาษาฝรั่งเศสที่เรียกว่า Etablissement public หรือที่แปลเป็นภาษาไทยว่า “องค์การมหาชน·” หรืออาจมีบางท่านเรียกว่า “องค์กรสาธารณะ” นั้น ได้เริ่มเกิดขึ้นตั้งแต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองครั้งใหญ่โดยการปฏิวัติในปี ค.ศ.1789 มาแล้ว และในปัจจุบันฝรั่งเศสมีนิติบุคคลมหาชนในรูปขององค์การมหาชนอยู่มากกว่า 8,000 องค์กร ทั้งที่เป็นองค์การมหาชนของราชการส่วนกลางและองค์กรมหาชนของราชการส่วนท้องถิ่นและในจำนวนนี้องค์การมหาชนในรูปแบบเดียวกันที่มีอยู่เป็นจำนวนมากที่สุดได้แก่ โรงเรียนมัธยมซึ่งมีถึงกว่า 7,000 แห่งกระจายอยู่ทั่วฝรั่งเศส

ศาสตราจารย์ De Laubadère ซึ่งเป็นผู้แต่งตำราทางกฎหมายปกครองที่มีชื่อเสียงของฝรั่งเศสได้ให้นิยามของคำว่าองค์การมหาชน (Etablissement public) ไว้โดยอธิบายว่า หากจะ

---

[15] สุรพล นิติไกรพจน์ ง (2541). **การปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายในการจัดองค์กรในภาคมหาชน : ความเป็นไปได้และแนวทางในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มิใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ.** หน้า 58 - 64.

มองอย่างกว้างองค์การมหาชนอาจหมายถึง “นิติบุคคลมหาชนทุกประเภทที่มิใช่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น” ซึ่งหากพิจารณาถึงการจัดโครงสร้างองค์กรของรัฐในฝรั่งเศสซึ่งอยู่ภายใต้แนวคิดทางกฎหมายที่ถือว่ามีเพียงรัฐเท่านั้นที่มีฐานะนิติบุคคล[16] แต่ส่วนราชการทั้งหลายไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล หากแต่เป็นเพียงส่วนหนึ่งของรัฐคำอธิบายความหมายตามแนวคิดนี้ซึ่งได้แยกองค์การมหาชนออกจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (ซึ่งก็มีฐานะเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนด้วยเช่นกัน) แล้วก็ย่อมทำให้เห็นที่อยู่ขององค์การมหาชนภายในโครงสร้างองค์กรภาครัฐได้อย่างชัดเจน

ศาสตราจารย์ Vedel และ Delvolvé ได้ให้คำอธิบายถึงองค์ประกอบขององค์การมหาชนไว้ว่า มีอยู่ทั้งสิ้น 3 ประการ[17] คือ

ประการแรก องค์การมหาชนจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากไปจากรัฐและส่วนราชการทั้งหลายภายใต้รัฐ และแยกต่างหากไปจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การมีฐานะเป็นนิติบุคคลเอกเทศย่อมทำให้องค์การมหาชนสามารถมีทรัพย์สินเป็นของตนเอง และการมีระบบบัญชี และงบประมาณเป็นเอกเทศของตนเองแยกต่างหากจากส่วนราชการทั้งหลาย ตลอดทั้งมีอำนาจบริหารจัดการกิจการของตนได้โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาปกติของระบบราชการ

ประการที่สอง องค์การมหาชนมีฐานะเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน ซึ่งหมายความว่าองค์การมหาชนจะต้องอยู่ภายใต้โครงสร้างของอำนาจมหาชน ซึ่งมีผลทำให้องค์การมหาชนสามารถมีสิทธิพิเศษและมีอำนาจบังคับบางประการเหนือประชาชนทั่วไป นอกจากนั้นการเป็นองค์กรในภาคมหาชนยังมีผลทำให้องค์การมหาชนจะต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจกำกับดูแลขององค์กรของรัฐองค์กรใดองค์กรหนึ่งตามที่กำหนดในกฎหมายจัดตั้งด้วยอีกทั้งเมื่อมีข้อพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้ กรณีก็จะต้องให้ศาลปกครองเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับการใช้อำนาจตามกฎหมายขององค์กรเหล่านี้ด้วย

ประการที่สาม องค์การมหาชนมีภารกิจในด้านที่มีขอบเขตจำกัด และไม่ กว้างขวางครอบคลุมทั่วไป ดังเช่นที่เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐหรือเป็นภารกิจส่วนราชการโดยทั่วไป

---

[16] André de laubadère et Venezia ef Gaudemet, Traité de droil administratif, Tome I, édition, L.G.D.J. (1984). p . 222. อ้างถึงใน สุรพล นิติไกรพจน์ ง แหล่งเดิม. หน้า 59.

[17] Vedel et Delvolvé, Droit Administatrf, P.U.F. (1984). pp . 996 - 1000. อ้างถึงใน สุรพล นิติไกรพจน์ ง แหล่งเดิม. หน้า 59 – 60.

องค์การมหาชนจะได้รับอำนาจหน้าที่เฉพาะในกิจกรรมบางประเภทหรือดำเนินภารกิจในการบริการสาธารณะบางประการเท่านั้น และองค์กรประเภทนี้ย่อมจะไม่มีอำนาจดำเนินภารกิจอื่นนอกเหนือไปจากที่ได้มีกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้ง โดยเหตุดังกล่าวเมื่อมีกฎหมายกำหนดให้ภารกิจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นภารกิจเฉพาะขององค์การมหาชนแล้ว จึงต้องถือว่าภารกิจนั้นเป็นภารกิจที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะสำหรับองค์กรนั้น และองค์กรในภาคมหาชนอื่นก็ย่อมไม่มีอำนาจก้าวล่วงไปปฏิบัติภารกิจที่ได้มีการมอบหมายไว้แล้วแก่องค์การมหาชนนั้นอีก

เหตุผลของการสถาปนาระบบองค์กรของรัฐประเภทที่สาม (สำหรับในฝรั่งเศสองค์การมหาชนอาจถือได้ว่าเป็นองค์กรของรัฐประเภทที่สามในภาคมหาชนนอกเหนือไปจากรัฐและส่วนราชการทั้งหลายของรัฐ) ขึ้นในฝรั่งเศสนั้นมาจากสาเหตุสำคัญ ๆ 4 ประการ คือ[18]

(1) เหตุผลในแง่วัตถุประสงค์ของกิจกรรมที่จัดทำซึ่งต้องการความเป็นอิสระและหลักประกันในการที่จะไม่มีการแทรกแซง (โดยสายการบังคับบัญชา) จากรัฐ

(2) เหตุผลในแง่ระบบบัญชีและงบประมาณ เพื่อให้องค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำ ภารกิจนั้นสามารถมีและใช้ระบบงบประมาณ และระบบบัญชีที่ยืดหยุ่นโดยไม่ต้องใช้ระบบเดียวกันกับส่วนราชการทั้งหลาย เพื่อให้สามารถสร้างสภาพการปฏิบัติงานให้เหมาะสมและทันต่อเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปได้

(3) เหตุผลในแง่ความสัมพันธ์กับรัฐ เพื่อให้องค์กรนี้สามารถมีหลักประกันความเป็นอิสระได้อย่างแท้จริงโดยไม่ต้องอยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชา การจัดให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลเอกเทศแยกต่างหากจากองค์กรต่าง ๆ ของรัฐจึงเป็นการกำหนดให้องค์การมหาชนอยู่ภายใต้อำนาจควบคุมกำกับ (La tutelle administrative) ซึ่งเปิดให้มีเสรีภาพในการตัดสินใจและการปฏิบัติงานมากกว่าการอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาโดยตรง เช่น องค์กรต่าง ๆ ของรัฐ

(4) เหตุผลในแง่ประโยชน์ของบุคลากร เพื่อให้ได้บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชนที่มีความเหมาะสมกับภารกิจ และมีสถานะพิเศษแตกต่างไปจากสถานะของข้าราชการกับทั้งสามารถกำหนดค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ตลอดจนเงื่อนไขการทำงานต่าง ๆ ให้เหมาะสมสอดคล้องกับภารกิจได้โดยไม่ต้องอิงกับระบบราชการ

เหตุผลที่กล่าวโดยสรุปทั้ง 4 ประการนี้ ทำให้มีการจัดโครงสร้างขององค์กรในภาครัฐให้มีองค์การมหาชนเกิดขึ้นอย่างมากมายในประเทศฝรั่งเศส แต่อย่างไรก็ตามหากจะจำแนก

---

[18] สมคิด เลิศไพฑูรย์. เล่มเดิม. หน้า 62-63.

ประเภทขององค์การมหาชนของฝรั่งเศสออกเป็นประเภทใหญ่ ๆ เพื่อให้เห็นความแตกต่างอันเป็นเหตุผลของการจัดระบบโครงสร้างทางกฎหมายที่แตกต่างกัน สำหรับองค์การมหาชนแต่ละประเภทอาจสามารถแยกองค์การมหาชนของฝรั่งเศสออกได้เป็นกลุ่มใหญ่ ๆ สามกลุ่มด้วยกัน กล่าวคือ

(1) องค์การมหาชนทางปกครอง (Etablissment public administratif) ซึ่งเป็นรูปแบบแรกขององค์การมหาชนในฝรั่งเศสและมีจำนวนมากที่สุดในปัจจุบัน องค์การมหาชนในกลุ่มนี้มักจะรับผิดชอบภารกิจที่เคยเป็นส่วนหนึ่งของภารกิจของรัฐมาก่อนและเป็นองค์การมหาชนรูปแบบแรก ๆ ที่มีการจัดตั้งขึ้นโดยวัตถุประสงค์ที่จะแบ่งภารกิจที่รัฐเคยเป็นผู้ดำเนินการอยู่เดิมให้แยกไปดำเนินการเพื่อให้เกิดความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ตัวอย่างขององค์การมหาชนทางปกครองเหล่านี้ ก็เช่น หอสมุดแห่งชาติ ณ กรุงปารีส (Bibliothèque national : Paris), ศูนย์ข้อมูลการท่องเที่ยวแห่งชาติ (Agence nationale de l' information touristique), ศูนย์ข้อมูลเอกสารเกี่ยวกับการเรียนการสอนแห่งชาติ (Centre national de documentation pédagogique), โรงเรียนของรัฐในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลาย (Collèges et lycées d' enseignement public), วิทยาลัยการปกครองแห่งชาติ (Ecole nationale d' administration), โรงเรียนการบินพลเรือนแห่งชาติ (Ecole nationale de l'aviation civile), วิทยาลัยตุลาการแห่งชาติ (Ecole nationale de la magistrature), ศูนย์ศิลปะวัฒนธรรมแห่งชาติจอร์ช ปอมปิดู (Centre national d' art et de culture George Pompidou) เป็นต้น

(2) องค์การมหาชนในทางวิทยาศาสตร์ วัฒนธรรมและวิชาชีพ (Etablissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel) ได้แก่ องค์การมหาชนที่พัฒนามาจากองค์การมหาชนทางปกครองที่มีมาแต่เดิม บนพื้นฐานของภารกิจเฉพาะด้านที่แตกต่างไปจากเดิม โดยองค์การมหาชนประเภทที่สองนี้ได้รับมอบหมายภารกิจให้รับผิดชอบกิจกรรมในทางวิทยาศาสตร์การวิจัย การศึกษาและการส่งเสริมวัฒนธรรมเป็นด้านหลักในแง่จำนวนองค์การมหาชนประเภทนี้มีอยู่เพียงกว่าหนึ่งร้อยแห่งในปี ค.ศ.1985 ตัวอย่างขององค์การมหาชนประเภทนี้ ได้แก่ มหาวิทยาลัยทั้งหลายในฝรั่งเศส, สถาบันการศึกษาวิศวกรรมศาสตร์แห่งชาติ (Instituts nationaux polytechnique) เป็นต้น

(3) องค์การมหาชนที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและการค้า (Etablissement public à caractère industriel et commercial) เป็นองค์การมหาชนที่พัฒนามาจากองค์การมหาชนทางปกครอง โดยเป็นองค์การมหาชนที่มีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งสามารถหารายได้จากการจัดทำภารกิจ นั้น ๆ โดยตรง และในหลายกรณีรายได้จากการประกอบการก็เพียงพอสำหรับ

การดำรงอยู่ในทางการเงินและงบประมาณขององค์กรนั้น ๆ ได้ด้วย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งองค์การมหาชนประเภทนี้ ก็คือกิจการรัฐวิสาหกิจที่ต้องการสิทธิพิเศษหรืออำนาจบังคับบางประการต่อประชาชนที่หน่วยงานทางธุรกิจเอกชนโดยปกติจะมีสิทธิหรืออำนาจพิเศษดังกล่าวไม่ได้ ดังนั้น จึงต้องมาจัดตั้งกิจการดังกล่าวขึ้นในรูปขององค์การมหาชนเพื่อให้กิจการที่มีสภาพรัฐวิสาหกิจ (ซึ่งโดยปกติจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน) นั้นสามารถมีสิทธิและอำนาจพิเศษในฐานะนิติบุคคลมหาชนได้ด้วยนั่นเอง องค์การมหาชนที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและการค้าเหล่านี้ ได้แก่ การท่าอากาศยานแห่งปารีส (Aéroport de Paris) ธนาคารเพื่อการเกษตรแห่งชาติ (Caisse nationale du crédit agricole) ศูนย์การศึกษาอากาศยานแห่งชาติ (Centre national d' étuds spatiales) การไฟฟ้าแห่งฝรั่งเศส (Electricité de France) การรถไฟแห่งชาติ (Société nationale de chemin de Fer) องค์การขนส่งมวลชนแห่งปารีส (Regie autonome du transport parisien) สำนักงานคณะกรรมการพลังงานปรมาณู (Commisariat à l' énergie atomique) ธนาคารกลางเพื่อการรับประกันภัยต่อ (Caisse Centrale de réassurance) เป็นต้น

องค์การมหาชนของฝรั่งเศสทั้งสามรูปแบบนี้มีลักษณะโครงสร้างการบริหารงานภารกิจ การควบคุมจากรัฐที่แตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง ซึ่งถูกกำหนดมาจากภารกิจที่ได้รับมอบหมายที่แตกต่างกัน และแต่ละประเภทองค์กรหรือภายในของแต่ละประเภทองค์กรก็มีลักษณะพิเศษเฉพาะที่แตกต่างกันไปในรายละเอียด แต่อย่างน้อยที่สุดบนพื้นฐานของความเป็นองค์การมหาชน องค์กรเหล่านี้จะต้องมีลักษณะร่วมกันอยู่สามประการ คือ การเป็น นิติบุคคลเอกเทศแยกมาจากรัฐและแยกต่างหากไปจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งนำมาสู่ความเป็นอิสระในทางการเงินงบประมาณ บุคลากรกับการเป็นนิติบุคคลในภาคมหาชน อันมีผลทำให้องค์การเหล่านี้สามารถมีสิทธิพิเศษและมีอำนาจมหาชนที่จะบังคับต่อประชาชน กับทั้งจะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรของรัฐ และประการสุดท้ายคือการที่องค์กรเหล่านี้ได้รับมอบหมายให้ดำเนินภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านที่มีกรอบจำกัดมากกว่าภารกิจของรัฐหรือองค์การปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไป

ในระบบกฎหมายมหาชนฝรั่งเศสนั้น องค์การมหาชน (Etablissement public) มีฐานะเป็นองค์กรหนึ่งของฝ่ายปกครอง ซึ่งถึงแม้จะมีฐานะเป็นนิติบุคคลเอกเทศแต่ก็เป็นองค์กรที่ได้รับมอบหมายภารกิจจากฝ่ายปกครองสูงสุดคือคณะรัฐมนตรี ให้ไปทำหน้าที่ดำเนินภารกิจบริการสาธารณะอย่างหนึ่งอย่างใด ภายใต้การควบคุมกำกับทั้งในด้านการกำกับตัวบุคคล (tutelle sur les personnes) และในด้านการกำกับการกระทำ (cutelle sur les actes) ดังนั้น องค์การมหาชนจึงเป็นองค์กรที่ปฏิบัติงานตามนโยบายและแนวทางของฝ่ายบริหาร ความเป็นอิสระที่องค์กรนี้ได้รับจึงเป็นเพียงความเป็นอิสระในรูปแบบ กล่าวคือ ความเป็นอิสระที่กำหนดรูปแบบให้เพื่อ

ประโยชน์ในการปฏิบัติภารกิจให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้น ต่างจากความเป็นอิสระในทางเนื้อหาอันหมายถึงองค์กรของรัฐที่มิได้อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของฝ่ายบริหาร การมีอยู่เป็นไปตามเหตุผลความจำเป็นในการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระขึ้นเพื่อจัดทำภารกิจที่ต้องการความเป็นกลาง เป็นอิสระและปลอดจากการแทรกแซงจากทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติหรือองค์กรอื่น ๆ ความแตกต่างที่เห็นได้ชัดเจนในกรณีขององค์กรสองประเภทนี้ ก็คือ องค์การมหาชน (Etablissement public) นั้นจะต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลเอกเทศแยกต่างหากจากรัฐเสมอในขณะที่องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (autorité administrative independente) นั้นมีฐานะเป็นเพียงองค์กร (organ) หนึ่งของรัฐ จึงไม่มีนิติฐานะในตัวของมันเองหากแต่เพียงเป็นองค์กรหนึ่งในการปฏิบัติภารกิจให้แก่รัฐเท่านั้น และในกรณีที่จำเป็นหากองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระมีความจำเป็นในการปฏิบัติงานที่ต้องการหน่วยงานธุรการที่เป็นนิติบุคคลมารองรับและเป็นผู้ทรงสิทธิต่าง ๆ ในทางกฎหมายแทนในนามของตน องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระก็อาจจะจัดให้มีหน่วยงานธุรการที่เป็นนิติบุคคลในรูปองค์การมหาชนมารองรับและถือสิทธิหน้าที่ตลอดจนดำเนินการต่าง ๆ ในทางกฎหมายให้แทนก็ได้

2.5.2 องค์การมหาชนในประเทศอังกฤษ

แนวความคิดในการปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของหน่วยราชการอังกฤษเสียใหม่ โดยการจัดตั้งองค์กรบริหารที่เป็นอิสระที่เรียกว่า “หน่วยงานบริหารพิเศษ” (Executive Agence) ขึ้นในอังกฤษเป็นผลจากรายงานการศึกษา เรื่อง “Improving management : The next steps” ที่ Sir Robin lbbs จัดทำขึ้นเมื่อปี 1987[19]โดยรัฐบาลอังกฤษซึ่งมีนางมาร์กาเร็ต แทตเชอร์ เป็นผู้นำได้ให้ความเห็นชอบในแนวทางของรายงานดังกล่าวในเดือนกุมภาพันธ์ 1988 และได้กำหนดให้โครงการดังกล่าวเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาล เรียกว่า “Next Steps Programme : Executive Agencies” โดยให้มีการตั้งหน่วยงานบริหารพิเศษดังกล่าวขึ้นเพื่อรับผิดชอบภารกิจบางประการที่เคยเป็นของส่วนราชการมาแต่เดิม ตามข้อเสนอแนะที่ปรากฏในรายงานดังกล่าว และจนถึง ปี ค.ศ.1995 อังกฤษได้จัดตั้ง Executive Agency ขึ้นเพื่อปฏิบัติภารกิจในเรื่องต่าง ๆ แล้วเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า 110 หน่วย ครอบคลุมภาระงานที่เคยปฏิบัติหรือรับผิดชอบโดยข้าราชการอังกฤษจำนวนประมาณ 65% ของข้าราชการทั้งหมดที่มีอยู่

สาเหตุในการจัดตั้งหน่วยงานบริหารพิเศษในอังกฤษตามที่ได้เสนอไว้ในรายงานฉบับนี้มาจากปัญหาของระบบราชการเองกล่าวคือ ส่วนราชการต่าง ๆ มีขนาดใหญ่โตมากและมี

[19] สมาน รังสิโยกฤษณ์ และฐิติมา เนื่องเรือง. อ้างถึงใน สุรพล นิติไกรพจน์ ง เล่มเดิม. หน้า 64.

ภารกิจที่กว้างขวางหลากหลายกระจัดกระจายกันออกไป และไม่สามารถดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายให้เสร็จสิ้นสมบูรณ์ในหน่วยงานราชการเดียวได้ นอกจากนั้นสำหรับภารกิจในลักษณะที่เป็นการให้บริการในงานบริการเฉพาะด้านต่อประชาชนนั้น คุณภาพหรือประสิทธิภาพของการให้บริการมักจะไม่เป็นสิ่งที่ส่วนราชการต่าง ๆ คำนึงถึงหากแต่มุ่งเน้นไปที่ความถูกต้องของกระบวนการปฏิบัติงานตามระเบียบข้อบังคับของทางราชการเท่านั้น ดังนั้น เพื่อยกระดับคุณภาพการบริการในกิจกรรมเฉพาะด้านแก่ประชาชน จึงควรจะได้มีการจัดตั้งหน่วยงานบริหารพิเศษขึ้น เพื่อรับผิดชอบดำเนินกิจการในเรื่องนั้น ๆ โดยวิธีการที่แตกต่างไปจากการดำเนินงานของราชการ ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนผู้เสียภาษีได้รับบริการที่ดีขึ้นจากรัฐ

รายงานดังกล่าวได้เสนอให้มีการจัดตั้งหน่วยงานบริหารพิเศษ (Executive Agency) ขึ้นโดยแยกออกมาต่างหากจากส่วนราชการ โดยได้เสนอหลักการสำคัญในการจัดตั้งหน่วยงานบริหารพิเศษนี้ไว้รวมทั้งสิ้น 5 ประการ[20] คือ

(1) จะต้องมีการกำหนดภารกิจและขอบเขตการปฏิบัติงานตลอดจนความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานบริหารพิเศษตลอดจนความสัมพันธ์กับหน่วยราชการที่เป็นผู้ดูแลหน่วยงานนี้ขึ้นไว้ล่วงหน้าเป็นลายลักษณ์อักษร และมีความชัดเจนตั้งแต่เบื้องต้นในเอกสารที่กำหนดขอบเขตภารกิจของหน่วยงาน (Framework Document)

(2) มีการแต่งตั้งหัวหน้าผู้บริหารของหน่วยงานบริหารพิเศษซึ่งไม่มีฐานะเป็นข้าราชการ หากแต่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งโดยมีกำหนดเวลาที่แน่ชัดในสัญญาว่าจ้างโดยหัวหน้าผู้บริหารนี้นอกจากจะเป็นผู้รับผิดชอบจัดทำ Framework Document ร่วมกับหน่วยราชการผู้ดูแลหน่วยงานบริหารพิเศษนี้แล้ว ยังมีฐานะเป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดในการบริหารงานของหน่วยงานบริหารพิเศษนี้ให้เป็นไปตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายอีกด้วย

(3) มีการมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้แก่หัวหน้าผู้บริหารให้มากที่สุดเท่าที่จะสามารถกระทำได้ เพื่อให้การปฏิบัติงานเฉพาะด้านที่มอบหมายให้แก่หน่วยงานบริหารพิเศษนี้สามารถสิ้นสุดลงได้ในระดับของหน่วยงาน ทั้งนี้โดยหัวหน้าผู้บริหารจะมีความอิสระในการจัดวางระบบงาน และการบริหารทรัพยากรการจัดซื้อจัดจ้างตลอดทั้งงบประมาณที่ได้รับอย่างเต็มที่เพื่อให้การปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายสำเร็จลุล่วงไปได้ตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง

---

[20] สมาน รังสิโยกฤษณ์. (2540). **การปฏิรูประบบราชการ : แนวคิดและยุทธศาสตร์.** หน้า 25.

(4) บุคลากรที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานบริหารพิเศษ จะยังคงมีสถานภาพเป็นข้าราชการและจะโอนจากส่วนราชการที่สังกัดอยู่เดิมไปปฏิบัติงานปกติ ณ หน่วยงานบริหารพิเศษ และมีโอกาสที่จะได้รับค่าตอบแทนเพิ่มขึ้นได้ตามกรอบความตกลงที่กำหนดไว้ใน Framework Document

(5) มีการกำหนดเป้าหมายการปฏิบัติงาน ในลักษณะของดรรชนีชี้วัดผลการปฏิบัติงาน (Performance indicator) ไว้อย่างชัดเจน โดยคำนึงถึงผลิตผลของการปฏิบัติงาน (output) ตามที่ได้มีการกำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อที่จะนำมาสู่การประเมินประสิทธิภาพของหัวหน้าผู้บริหารหน่วยงานตามรอบระยะเวลา โดยมีระบบการตรวจสอบประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามดรรชนีชี้วัดการปฏิบัติงาน โดยหน่วยงานแห่งชาติที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ ทั้งนี้ เพื่อที่จะนำไปสู่การให้รางวัลหรือลงโทษผู้บริหารหน่วยงานต่อไป

ภายใต้รูปแบบของหน่วยงานบริหารพิเศษดังกล่าว มีภารกิจจำนวนมากที่เคยเป็นภารกิจของส่วนราชการมาแต่เดิม ได้ถูกกำหนดให้ดำเนินการโดยหน่วยงานบริหารพิเศษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภารกิจที่มีลักษณะเป็นงานเฉพาะด้านทางการบริหาร (Executive fonctions) อาทิเช่น วิทยาลัยพัฒนาข้าราชการพลเรือน (Civil service college) แต่งานทางด้านการกำหนดนโยบายและค่าบริการ (Policy formulating and advice) ยังคงเป็นภารกิจที่ส่วนราชการต่าง ๆ ทำหน้าที่ดำเนินการต่อไป

แนวทางในการจัดตั้งองค์กรบริหารที่เป็นอิสระในกรณีของหน่วยงานบริหารพิเศษหรือองค์การบริหารพิเศษภายในโครงสร้างของระบบบริหารราชการอังกฤษ มีจุดมุ่งหมายของการดำเนินการอย่างชัดเจนว่ามุ่งที่จะปรับเปลี่ยนบทบาท และการปฏิบัติงานภายในระบบราชการที่เป็นอยู่โดยการเปลี่ยนบทบาทของหน่วยงานที่มีลักษณะเป็นส่วนราชการในรูปแบบของกระทรวงและกรม ออกมาเป็นส่วนราชการใหม่ในรูปของหน่วยงานบริหารพิเศษที่มีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น โดยมุ่งเน้นไปที่ภารกิจในเรื่องของการให้บริการแก่ประชาชนเป็นหลักโดยส่วนของภารกิจที่มีลักษณะเป็นการกำหนดนโยบายหรือให้คำปรึกษายังคงเป็นภารกิจที่ได้มอบไว้แก่ส่วนราชการในรูปของกระทรวงและกรมต่าง ๆ เช่นเดิม

ทั้งนี้ ปรากฏการณ์ที่สนับสนุนแนวความคิดที่ว่าการปรับปรุงโครงสร้างของระบบราชการอังกฤษให้มี Executive Agency ขึ้นเป็นการปรับปรุงภายใต้กรอบโครงสร้างของระบบราชการเดิมนั้น จะเห็นได้จากการที่ข้อเสนอดังกล่าวไม่ได้มีการเสนอให้องค์การบริหารพิเศษหรือหน่วยงานบริหารพิเศษ (Executive Agency) ที่จัดตั้งขึ้นนั้น มีฐานะเป็นนิติบุคคลเอกเทศแยกต่างหากจากรัฐ ทั้ง ๆ ที่ในระบบราชการแบบอังกฤษนั้น “Crown” หมายถึง “แผ่นดิน” ซึ่งมี

กษัตริย์อังกฤษเป็นผู้แสดงเจตนาและถือสิทธิแทนนั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ในกิจการต่าง ๆ ที่ได้กระทำลงในนามของรัฐอย่างสมบูรณ์

ยิ่งไปกว่านั้น ในระบบกฎหมายอังกฤษนั้น แม้จะไม่มีระบบกฎหมายมหาชนแยกออกมาต่างหากจากระบบกฎหมายเอกชนที่ใช้บังคับอยู่กับประชาชนทั่วไปก็ตาม แต่อังกฤษก็คุ้นเคยและยอมรับว่ารัฐมนตรีผู้บังคับบัญชากระทรวงและกรมต่าง ๆ มีฐานะเป็นนิติบุคคลประเภท “corporations sole” กล่าวคือเป็นนิติบุคคลที่ประกอบด้วยบุคคลธรรมดาเพียงคนเดียว ซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งรับผิดชอบในส่วนราชการนั้น ๆ เป็นหลักและมีความต่อเนื่องของการสืบสิทธิและหน้าที่ของนิติบุคคลที่เป็นสถาบันนั้นต่อไปได้ แม้ว่าตัวผู้ดำรงตำแหน่งจะพ้นจากตำแหน่งไปแล้วก็ตาม[21]

ดังนั้น แม้ว่ากระทรวงและกรมต่าง ๆ ของอังกฤษ จะมีฐานะเพียงเป็นนิติบุคคลประเภท Corporations sole ซึ่งมุ่งไปที่ความเป็นนิติบุคคลที่จะทรงสิทธิและสืบสิทธิต่อไปได้ของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีก็ตามแต่ก็เห็นได้ว่าอังกฤษมีแนวคิดเกี่ยวกับฐานะการเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการอยู่แล้วอย่างชัดเจน เพราะฉะนั้นเมื่อแนวทางการดำเนินการในเรื่องการจัดตั้ง Executive Agency ของอังกฤษ มิได้มุ่งเน้นไปถึงการแยกหน่วยงานบริหารพิเศษนี้ให้มีนิติฐานะของตัวเองเป็นเอกเทศแตกต่างไปจากระบบราชการ หากแต่เป็นเพียงการจัดวางหน่วยงานบริหารพิเศษนี้ไว้ภายใต้สังกัดและการกำกับดูแลของกระทรวงและกรมดังที่กล่าวมาแล้ว ทั้งยังกำหนดให้ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานบริหารพิเศษเหล่านี้ยังคงมีฐานะเป็นข้าราชการต่อไปอีกด้วย จึงเท่ากับว่าแนวทางการดำเนินการดังกล่าวเป็นเพียงการปรับปรุงระบบการปฏิบัติงานภายในของโครงสร้างระบบราชการอังกฤษเท่านั้นมิได้เป็นการกำหนดให้มีองค์กรของรัฐประเภทที่มิใช่ส่วนราชการขึ้นมาเป็นเอกเทศ

2.5.3 องค์การมหาชนในประเทศออสเตรเลีย

หน่วยงานที่มีโครงสร้าง และองค์ประกอบทำนองเดียวกับองค์การมหาชนของประเทศออสเตรเลีย เป็นแนวทางใหม่สำหรับการจัดทำภารกิจของรัฐซึ่งไม่มีลักษณะที่จะสามารถหารายได้หรือค่าตอบแทนการใช้บริการโดยตรง ในทำนองเดียวกันกับรัฐวิสาหกิจแต่มีความต้องการประสิทธิภาพและความคล่องตัวในการบริหารงาน และระบบบริหารงานบุคคลอย่างสูง อันเป็นความต้องการที่หน่วยงานในรูปแบบกระทรวง ทบวง กรม ที่มักจะต้องยึดติดอยู่กับกฎ

---

[21] ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2530). “นิติบุคคลมหาชนตามกฎหมายอังกฤษ.” **วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 6, ตอน 2.** หน้า 318 – 328.

ระเบียบกลางและมาตรฐานการทำงานกับมาตรฐานการบริหารงานบุคคลในระดับเดียวกันไม่อาจจะสร้างขึ้นได้ ดังนั้น ออสเตรเลียจึงได้จัดตั้งหน่วยงานประเภทใหม่มี 2 รูปแบบ คือ

2.5.3.1 องค์การบริหารอิสระ (Statutory Agency) ซึ่งมีสถานะเป็นนิติบุคคลเอกเทศแยกต่างหากจากส่วนราชการ จัดตั้งขึ้นโดยการตราพระราชบัญญัติเฉพาะกรณีเป็นราย ๆ ไป หน่วยงานในรูปองค์การบริหารอิสระนี้ยังคงถือได้ว่าอยู่ภายใต้กรอบขององค์กรภาครัฐและบุคลากรของแต่ละแห่งก็ยังคงได้รับความคุ้มครองในเรื่องสิทธิและหน้าที่ในลักษณะเดียวกันกับข้าราชการในกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ หากแต่ระบบบริหารงานบุคคลอัตราค่าจ้างและเงินเดือนสวัสดิการต่าง ๆ สามารถกำหนดเฉพาะองค์การให้มีความแตกต่างกันได้ตามสภาพของงานและความจำเป็น และมีระบบบริหารงานภายในที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพและการตรวจสอบผลิตผลที่สามารถประเมินประสิทธิภาพได้ และมีคณะกรรมการบริหารชุดหนึ่งทำหน้าที่ตัดสินใจในเรื่องนโยบายและแนวทางการปฏิบัติงาน โดยมีหัวหน้าฝ่ายบริหารสูงสุด (Chief Executive Offcer - CEO) คนหนึ่งเป็นผู้บริหาร (ยกเว้นกรณีของสำนักงานสรรพากรแห่งชาติ ซึ่งกฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหาร)

องค์การบริหารอิสระ (Statutory Agency) ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเฉพาะโดยมีจุดมุ่งหมายในการสร้างหน่วยงานใหม่ที่จัดทำบริการสาธารณะและอยู่ในภาคราชการ แต่มีความแตกต่างจากระบบราชการเดิมโดยใช้ระบบการบริหารงาน การเงิน บัญชี งบประมาณ และการบริหารงานบุคคลเช่นเดียวกับที่เอกชนปฏิบัติอยู่นี้ นับเป็นนวัตกรรม (Innovation) ในระบบราชการของออสเตรเลียโดยแท้ และออสเตรเลียก็ประสบความสำเร็จโดยการเปลี่ยนรูปแบบหน่วยงานที่เป็นราชการเดิมให้มีสถานะเป็นองค์การบริหารอิสระได้เป็นจำนวนมาก และหน่วยงานเหล่านี้ก็ประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการภายใต้สถานภาพใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นโครงสร้างหลักของระบบงานบริการสาธารณะของออสเตรเลียอยู่ในปัจจุบัน

ตัวอย่างขององค์การบริหารอิสระของออสเตรเลียในปัจจุบัน ได้แก่ Centrelink ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีบุคลากรมากที่สุด (มากกว่าทุกกระทรวง ทบวง กรม) ในออสเตรเลีย กล่าวคือ มีบุคลากรถึง 25,014 คน (มิถุนายน 2541) คิดเป็น 20.6% ของข้าราชการและพนักงานของรัฐทั้งหมดที่อยู่ภายใต้การคุ้มครองของระบบ ข้าราชการและพิทักษ์คุณธรรมของออสเตรเลีย มีจำนวนทั้งสิ้น (121,262 คน) ซึ่งเป็นองค์การบริหารอิสระที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานปฏิบัติการในการประกันสังคม สวัสดิการสังคม ดูแลคนว่างงาน คนทุพพลภาพ การช่วยเหลือเด็กและผู้สูงอายุ แทนหน่วยงานของรัฐ ในเรื่องดังกล่าวซึ่งเปลี่ยนบทบาทจากผู้ปฏิบัติไปเป็น

ผู้กำหนดนโยบายและจัดสรรงบประมาณ และตรวจสอบประสิทธิภาพการทำงานที่สัญญาจ้างให้ Centrelink เป็นผู้ดำเนินการแทน

กิจการของรัฐในกรณีที่สำคัญอย่างยิ่งอีกเรื่องหนึ่ง ที่ได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารอิสระขึ้นดำเนินการ ได้แก่ การจัดเก็บภาษี ซึ่งได้มีการจัดตั้งสำนักงานสรรพากรแห่งชาติ (Australian Tax Office - ATO) ซึ่งเป็นนิติบุคคลเฉพาะในรูปองค์การบริหารอิสระที่เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมาธิการพิเศษของรัฐสภา ปัจจุบันสำนักงานสรรพากรแห่งชาติซึ่งไม่ใช่ส่วนราชการในรูปกระทรวงทบวง กรม และมีความยืดหยุ่นสูงในเรื่องการทำสัญญาว่าจ้างผู้ปฏิบัติงาน มีบุคลากรปฏิบัติงานอยู่มากถึง 17,581 คน (มิถุนายน 2541) มากเป็นลำดับสามของหน่วยงานภาครัฐ (รองจาก Centrelink และสำนักงานกิจการกลาโหม) และสำหรับการจัดเก็บภาษีศุลกากรก็ได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารอิสระในทำนองเดียวกันโดยมีบุคลากรปฏิบัติงานในหน่วยงานนี้ถึง 4,373 คน ซึ่งนับว่าเป็นองค์การในภาครัฐที่มีขนาดบุคลากรใหญ่เป็นลำดับหกของประเทศออสเตรเลีย ในปัจจุบันออสเตรเลียมีองค์การบริหารอิสระในระดับสหพันธ์อยู่รวมทั้งสิ้นประมาณ 70 แห่ง

2.5.3.2 องค์การบริหารเฉพาะด้านที่ตั้งขึ้นในฝ่ายบริหาร (Executive Agency) เป็นหน่วยงานของรัฐในระบบราชการที่มีความคล่องตัวสูง สำหรับการดำเนินภารกิจเฉพาะด้านซึ่งรัฐยังไม่ได้ออกกฎหมายโดยเฉพาะมารองรับการแยกตัวขององค์กรเหล่านี้ออกจากฝ่ายบริหาร หากแต่อาศัยระเบียบข้อบังคับภายในของส่วนราชการ (โดยปกติมักจะเป็นมติคณะรัฐมนตรี) กำหนดขอบเขตภารกิจและวิธีการบริหารงานเฉพาะขององค์กรที่อยู่ภายในฝ่ายบริหารนี้ให้ต่างไปจากวิธีการปฏิบัติงานปกติขององค์กรอื่นในฝ่ายบริหารเท่านั้น ดังนั้นหน่วยงานเหล่านี้จึงไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลและไม่มีกฎหมายจัดตั้งของตนเอง กับทั้งไม่มีหลักประกันความเป็นอิสระที่กำหนดไว้ชัดแจ้งในกฎหมายด้วย (เพราะองค์กรเหล่านี้ไม่มีกฎหมายจัดตั้ง) และโดยปกติองค์กรเหล่านี้มักจะรับผิดชอบในภารกิจเฉพาะด้านที่มีความชัดเจนแน่นอน อาทิเช่น สำนักงานตรวจสอบและกักกันพืชและสัตว์แห่งออสเตรเลีย (Australian Quarantine and Inspection Service - AQIS) ซึ่งอยู่ในความดูแลของสำนักงานการเกษตรประมงและป่าไม้ (ซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยราชการในลักษณะกระทรวง ทบวง กรม) เป็นต้น

หากจะเปรียบเทียบกับระบบบริหารราชการของไทย องค์กรบริหารเฉพาะด้านที่ตั้งขึ้นในฝ่ายบริหารของประเทศออสเตรเลีย ซึ่งตั้งขึ้นโดยใช้แนวความคิดเดียวกับ Executive Agency ของประเทศอังกฤษนี้จะมีความคล้ายคลึงอย่างยิ่งกับ “ทุนหมุนเวียน” ที่ตั้งอยู่ในกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ของไทยนั่นเอง

2.5.4 องค์การมหาชนในสหรัฐอเมริกา

องค์การมหาชนในสหรัฐอเมริกา The Independent Regulatory Agencies องค์การมหาชนองค์กรแรกที่จัดตั้งในสหรัฐอเมริกา คือ The Interstate Commerce Commission หรือเรียกว่า ICC องค์การนี้ได้รับการจัดตั้งในปี ค.ศ. 1889 โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลกระทรวงมหาดไทย Department of Interior มีอำนาจหน้าที่ดูแลควบคุมและวางระเบียบการประกอบธุรกิจการค้าระหว่างนักธุรกิจต่าง มลรัฐ ลักษณะพิเศษขององค์การถือเป็นเอกเทศ Autonomy การจัดตั้งองค์การมหาชนในสหรัฐอเมริกาเกิดมาจากสภา Congress โดยถือว่าองค์การมหาชนไม่ตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของประธานาธิบดี สภา Congress จึงจัดตั้งองค์การมหาชนประเภทเดียวกับ ICC อีกหลายองค์การ เช่น The Federal Trade Commission ในปี ค.ศ. 1915, The Securities and Exchange Commission ในปี ค.ศ. 1934, The Federal Communication Commission ในปี ค.ศ. 1934, และ The National Labor Board ในปี ค.ศ. 1935 เป็นต้น การจัดตั้งองค์การมหาชนในประเทศสหรัฐอเมริกา สภา Congress มีเจตนาที่จะจัดตั้งองค์การมหาชนแยกออกจากอำนาจฝ่ายบริหารแม้ว่ายังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายบริหารก็ตาม สภา Congress ได้ปฏิบัติเป็นไปตามกฎหมายโดยไม่สนใจฝ่ายบริหารจะยินยอมหรือไม่เนื่องจากถือว่าขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ในปัจจุบัน ICC ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมดูแลและวางระเบียบกิจการด้านเศรษฐกิจและสังคม เช่น การดูแลการดำเนินนโยบายทางด้านการเงิน การคุ้มครองการแข่งขันด้านการค้า การอนุรักษ์สภาพแวดล้อม การควบคุมการติดตั้งและใช้เครื่องปฏิกรณ์ปรมาณู (installations nucleaires) การควบคุมดูแลการบริจาคเงินอุดหนุนพรรคการเมืองและนักการเมือง หรือแม้แต่การประสานงานและการบริหารกิจการเกี่ยวกับโครงการอวกาศ เป็นต้น องค์การมหาชนในประเทศสหรัฐอเมริกาจึงมีลักษณะพิเศษที่เหมือนกันบางประการดังนี้

1) องค์การมหาชนถูกจัดตั้งโดยกฎหมายเป็นการเฉพาะเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ชัดเจน

2) การแต่งตั้งหรือการคัดเลือกคณะบุคคลทำงานในองค์การมหาชนจะคำนึงถึงดุลยภาพแห่งผลประโยชน์

3) มีมาตรการหลักประกันความเป็นอิสระและเป็นกลาง (independent and impartial) ในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งไว้เป็นวาระเดียวหรือติดต่อกันได้แต่ไม่เกินสองวาระ เป็นต้น

4) ประธานขององค์การมหาชนจะแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีแต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา

แม้ว่าในปัจจุบันนี้ ICC ในสหรัฐอเมริกากลายเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างระบบบริหารของประเทศ แต่ก็มีข้อวิพากษ์วิจารณ์องค์การมหาชนของรัฐประเภทนี้เกี่ยวกับความไม่เป็นอิสระอย่างแท้จริงเนื่องจากประธานาธิบดีควบคุมองค์การมหาชนได้โดยผ่าน Office of Management and Budget ได้ แต่อย่างไรก็ดีองค์การมหาชนในสหรัฐอเมริกามีความ หลากหลายและมีการวางแนวความคิดที่ไม่เป็นกลาง (core concept) เอาไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยเปิดช่องให้สภา Congress สามารถตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชนเหล่านี้โดยคำนึงในทางปฏิบัติ (pragmatism) เป็นหลักมากกว่า

2.6 การจัดตั้งองค์การมหาชนในประเทศไทย

โครงสร้างองค์กรในประเทศไทยมี 2 ประเภท องค์กรประเภทแรก ได้แก่ส่วนราชการและองค์กรประเภทที่สอง ได้แก่ รัฐวิสาหกิจ

องค์กรประเภทแรก คือ ส่วนราชการ ส่วนราชการต่าง ๆ มีฐานะเป็นหน่วยงานที่รัฐรับผิดชอบจัดทำบริการสาธารณะ ต่างก็มีภารกิจร่วมกันที่จะต้องรับผิดชอบดำเนินภารกิจบริการสาธารณะที่เป็นภารกิจพื้นฐานหรือที่เรียกว่า ภารกิจดั้งเดิมที่รัฐทุกรัฐจะต้องเข้ามารับผิดชอบดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงไปให้ได้ ได้แก่ภารกิจในการรักษาความมั่นคงของรัฐ ตลอดทั้งการดูแลความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ประชาชน รวมตลอดไปถึงการจัดให้มีระบบการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททั้งในทางแพ่งและทางอาญาเพื่อให้ข้อขัดแย้งหรือการละเมิดกฎหมายที่เกิดขึ้นภายในรัฐได้รับการวินิจฉัยชี้ขาดหรือบังคับการให้เป็นไปอย่างเหมาะสมภายใต้การดูแลของรัฐโดยมีมาตรฐานการวินิจฉัยชี้ขาดและกระบวนการบังคับอย่างเสมอภาคสำหรับประชาชนทุกคนภายในรัฐ ลักษณะของการดำเนินกิจการบริการสาธารณะโดยส่วนราชการ[22]อาจสรุปได้ดังต่อไปนี้

(1) กิจการบริการสาธารณะที่ส่วนราชการรับผิดชอบดำเนินการ เป็นกิจการที่มีความสำคัญและมีผลเกี่ยวข้องโดยตรง หรือโดยอ้อมต่อการดำรงอยู่ของรัฐ

(2) การดำเนินภารกิจของส่วนราชการจะมีลักษณะของการใช้อำนาจบังคับฝ่ายเดียวต่อประชาชนโดยการออกกฎข้อบังคับ ระเบียบ หรือประกาศตลอดทั้งการออกคำสั่งเฉพาะรายบังคับแก่ประชาชนโดยไม่คำนึงถึงความยินยอมสมัครใจของผู้ที่เกี่ยวข้อง

---

[22] สุรพล นิติไกรพจน์ งเล่มเดิม. หน้า 23 - 105.

(3) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการต่าง ๆ จะได้รับสถานะ หรือสิทธิพิเศษของกฎหมายหรือได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายเป็นพิเศษยิ่งกว่าประชาชนทั่วไป เพื่อคุ้มครองความศักดิ์สิทธิ์ของภารกิจที่ได้รับมอบหมายให้ผู้ปฏิบัติงานเหล่านี้รับผิดชอบปฏิบัติ

(4) โดยที่ภารกิจพื้นฐานและภารกิจสำคัญของรัฐที่ส่วนราชการต่าง ๆ ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัตินั้นเกี่ยวข้องและส่งผลต่อความมั่นคง ความปลอดภัยหรืออาจจะกระทบกระเทือนต่อการดำรงอยู่ของรัฐ ในทางใดทางหนึ่ง

ส่วนราชการมีระบบกฎหมายที่เป็นมาตรฐานกลางสำหรับการจัดองค์กรปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งได้วางหลักเกณฑ์กลางในนิติฐานะของส่วนราชการทั้งหลาย การกำหนดความสัมพันธ์ภายในระหว่างผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการ ตลอดทั้งสายการบังคับบัญชาและความรับผิดชอบในการวินิจฉัยสั่งการตามลำดับชั้น ไปจนกระทั่งถึงการตรวจสอบติดตามประเมินผลในการปฏิบัติราชการ สำหรับในด้านการบริหารจัดการทางด้านการคลังและการงบประมาณของส่วนราชการ ต่าง ๆ เหล่านี้ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตลอดทั้งพระราชบัญญัติเงินคงคลังขึ้นเพื่อกำหนดกระบวนการปฏิบัติงานในทางงบประมาณทางการเงินตลอดทั้งการวางระบบบัญชีและการตรวจสอบเงินของส่วนราชการทั้งหลายให้เป็นไปในรูปแบบมาตรฐานเดียวกันด้วยเช่นกัน

แม้จะมีองค์กรของรัฐในรูปแบบส่วนราชการเพื่อดำเนินกิจการบริการสาธารณะขึ้นแล้ว แต่บทบาทของรัฐในรูปแบบเดิมไม่เพียงพอและปรากฏชัดมากขึ้น ภายหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรม ซึ่งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงกระบวนการผลิตในทางอุตสาหกรรม และก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างมากในระบบการค้าของโลกตะวันตก มีการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจทำให้รัฐต้องเข้ามารับผิดชอบในการจัดหาแหล่งวัตถุดิบและพลังงานที่เพียงพอต่ออุตสาหกรรม รวมตลอดไปถึงการจัดระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเพื่อรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมและการค้าที่เติบโตอย่างรวดเร็ว ซึ่งล้วนแต่เป็นกิจกรรมที่รัฐถูกเรียกร้องจากสังคมให้เข้าไปดำเนินการทั้งสิ้น ทั้งนี้เนื่องจากขนาดการลงทุนในกิจการดังกล่าวใหญ่โตเกินกว่าความสามารถของภาคเอกชนและประกอบกับประสิทธิภาพในการบริหารจัดการในกิจการซึ่งต้องพึ่งพาเทคโนโลยีชั้นสูงซึ่งในขณะนั้นมีแต่รัฐเท่านั้นที่มีขีดความสามารถในทางเทคนิคที่จะสามารถดำเนินการได้ และผู้ได้รับประโยชน์จากบริการที่รัฐจัดทำขึ้นนั้นต่างก็สมัครใจที่จะจ่ายค่าตอบแทนการได้รับบริการนั้นตามสัดส่วนของการได้ประโยชน์ของตนเองเฉพาะรายในลักษณะเดียวกับที่เอกชนทั้งหลายปฏิบัติต่อกันในทางอุตสาหกรรมและการค้า

เมื่อกรณีเป็นเช่นนี้การดำเนินการภารกิจในลักษณะที่เป็นอุตสาหกรรมและการค้าด้วยวิธีการเดียวกันกับที่องค์กรดั้งเดิมในรูปแบบส่วนราชการจึงไม่เหมาะสมและไม่อาจปรับตัวให้สอด

คล้องกับสภาพของภารกิจใหม่เหล่านี้ได้ อีกทั้งรูปแบบส่วนราชการที่ต้องปฏิบัติงานตามระเบียบข้อบังคับและมีสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นไป จนถึงหัวหน้ารัฐบาลก็ไม่มีความคล่องตัว และไม่มีความยืดหยุ่นเพียงพอสำหรับการตัดสินใจเชิงพาณิชย์อันเป็นลักษณะที่เด่นชัดของกิจกรรมประเภทนี้ได้

โดยเหตุดังกล่าวรัฐจึงได้ริเริ่มให้มีการจัดตั้งองค์กรของรัฐรูปแบบใหม่เพื่อรับผิดชอบภารกิจในทางอุตสาหกรรมและการค้าเหล่านี้ขึ้นเป็นการเฉพาะแยกต่างหากไปจากส่วนราชการที่มีมาแต่เดิม องค์กรประเภทนี้เรียกว่าวิสาหกิจมหาชนหรือรัฐวิสาหกิจ (Public Enterprise)

องค์กรประเภทที่สอง คือ รัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจมีลักษณะเฉพาะของการดำเนินกิจการดังต่อไปนี้

(1) องค์กรของรัฐประเภทนี้มีฐานะเป็นนิติบุคคลเอกเทศแยกออกไปต่างหากจากรัฐและส่วนราชการทั้งหลายที่มีอยู่แต่เดิมและมีความเป็นอิสระทั้งในทางการเงินการบริหารงานและการบริหารบุคลากร

(2) ภารกิจที่องค์กรของรัฐประเภทที่สองนี้รับผิดชอบดำเนินการ ได้แก่ ภารกิจในทางอุตสาหกรรมและการค้า อันเป็นภารกิจสมัยใหม่ที่รัฐถูกเรียกร้องให้เข้าไปรับผิดชอบดำเนินการตามความเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการของอุตสาหกรรมและการค้าที่เติบโตไปอย่างรวดเร็วในสังคมสมัยใหม่

(3) โดยที่ภารกิจดังกล่าวเป็นภารกิจที่มีค่าตอบแทนการให้บริการและผู้ได้รับประโยชน์จะเป็นพิเศษยิ่งกว่าบุคคลอื่น ๆ จากการดำเนินการขององค์กรของรัฐดังนั้นผู้ได้รับประโยชน์จึงต้องจ่ายค่าตอบแทนแก่รัฐตามสัดส่วนที่ตนได้รับประโยชน์ ดังนั้น องค์กรที่รับผิดชอบภารกิจเหล่านี้จึงต้องดำเนินการในเชิงพาณิชย์ กล่าวคือ จะต้องสามารถดำรงอยู่ได้จากค่าตอบแทนการขายสินค้า หรือบริการของตน

(4) โดยที่รัฐเป็นผู้ก่อตั้งองค์กรที่ทำภารกิจในลักษณะเช่นนี้ขึ้นมา ในเบื้องแรกโดยใช้เงินลงทุนจากภาษีอากรของประชาชนในการก่อตั้ง ดังนั้นองค์กรเหล่านี้จึงจะต้องอยู่ภายใต้ระบบการควบคุมตรวจสอบในลักษณะที่เรียกว่า การกำกับดูแล (Tulle) จากองค์กรของรัฐเสมอ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันมิให้เกิดความรั่วไหลและการใช้จ่ายเงินผิดวัตถุประสงค์

สำหรับองค์กรในรูปรัฐวิสาหกิจ การบริหารจัดการในทางงบประมาณและในทางการเงินนั้น นอกจากจะมีกลไกการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานกลางในเรื่องนี้ที่ปรากฏอยู่ในรูปของระเบียบผู้อำนวยการสำนักงบประมาณที่ออกโดยอาศัยตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ ตลอดทั้งระเบียบว่าด้วยงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจที่กำหนดขึ้นโดยอาศัยมติของคณะรัฐมนตรีแล้ว ในแง่การบริหารบุคลากรและ

การจัดระบบบริหารภายในของรัฐวิสาหกิจ ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานของกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 กรณีหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งขอบอำนาจและวิธีการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง โดยผ่านการตรวจสอบกลั่นกรองและติดตามประเมินผลอย่างใกล้ชิดถึงผลกระทบที่จะต่อระบบรัฐวิสาหกิจทั้งหมดจากกรมบัญชีกลางซึ่งได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางในการกำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบและประสานงานในระบบรัฐวิสาหกิจ

การจำกัดภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะไว้ให้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรของรัฐเพียงเฉพาะสองประเภทนี้เท่านั้น ได้ก่อให้เกิดปัญหาขึ้นภายในโครงสร้างของระบบองค์กรภาครัฐเองเมื่อปรากฏในเวลาต่อมาว่ารัฐได้ถูกเรียกร้องหรือมีความจำเป็นที่จะต้องเข้าไปดำเนินภารกิจที่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะในรูปแบบใหม่ที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากที่เคยดำเนินการอยู่เดิม แต่ปรากฏว่าองค์กรของรัฐที่มีอยู่ในสองรูปแบบดังกล่าว กลับไม่สามารถปรับตัวหรือปรับประบวนการดำเนินงานเพื่อรองรับหรือจัดทำภารกิจที่มีลักษณะที่แตกต่างไปจากเดิมนี้ให้สำเร็จลุล่วงไปอย่างมีประสิทธิภาพได้

ดังนั้น ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงของภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐสังคมไทยจึงประสบปัญหาข้อขัดข้องอันเนื่องมาจากการไม่มีองค์กรของรัฐที่มีความเหมาะสมและมีโครงสร้างที่สอดคล้องกับภารกิจใหญ่ของรัฐที่มิใช่ทั้งการจัดทำบริการสาธารณะทางปกครองโดยแท้ และมิใช่ทั้งการจัดทำบริการสาธารณะในทางอุตสาหกรรมและการค้าอันเป็นลักษณะเฉพาะของรัฐวิสาหกิจมาโดยตลอด ข้อจำกัดของการมีรูปแบบองค์กรของรัฐแต่เพียงสองประเภทและความไม่เหมาะสมขององค์กรสองประเภทที่มีอยู่เดิมได้ส่งผลให้เกิดความพยายามแก้ไขปัญหาด้วยการดำเนินการเฉพาะกรณีในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐรูปแบบที่สามเพื่อรองรับภารกิจใหม่ของรัฐขึ้นเป็นการเฉพาะกรณีเป็นครั้ง ๆ ไปเมื่อเกิดความจำเป็นเช่นนั้นขึ้น การตรากฎหมายในรูปของพระราชบัญญัติเพื่อจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มิใช่ส่วนราชการและมิใช่รัฐวิสาหกิจขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องเป็นการเฉพาะกรณี และการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรประเภทนี้มิได้เพิ่งเกิดขึ้นหากแต่มีบางองค์กรที่เกิดขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองนับแต่ปี พ.ศ. 2475 เพียงแต่ว่าในขณะนั้นองค์การมหาชนอิสระที่เกิดขึ้นก่อนกาลได้ถูกจัดกลุ่มให้ไปอยู่ในรูปแบบองค์การมหาชนของรัฐประเภทหนึ่งประเภทใดในสองประเภทที่มีก่อนหน้านี้

2.6.1 สภาพการณ์ก่อนปี พ.ศ. 2533

หากจะถือเอาปี พ.ศ. 2533 อันเป็นปีที่มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533 ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้เป็น “มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ” เป็นจุดแบ่งขององค์การมหาชนอิสระ จะพบว่าก่อนปี พ.ศ. 2533

ปรากฏหน่วยงานของรัฐที่มิใช่ส่วนราชการและมิได้มีลักษณะเป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่มีลักษณะการดำเนินธุรกิจไม่น้อยกว่า 11 แห่ง ดังนี้

(1) ธนาคารแห่งประเทศไทย จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางแยกธนาคารแห่งประเทศไทยออกเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีสถานะพิเศษ มิได้อยู่ในประเภทสถาบันการเงินและมิได้รับการตรวจสอบหรือถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ทั่วไปที่ใช้กับรัฐวิสาหกิจ

(2) คุรุสภา จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488

(3) องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การทหารผ่านศึก พ.ศ. 2491

(4) สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2471

พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรทั้ง 4 ฉบับนี้ มิได้มีการกำหนดในเรื่องการกำกับดูแลอื่น ๆ ไว้แต่อย่างใด

(5) องค์การสวนสัตว์ จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนสัตว์ พ.ศ. 2496 โดยกระทรวงการคลังกำหนดให้องค์การสวนสัตว์มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

(6) ทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา จัดตั้งตามพระราชกำหนดจัดสรรทุนสำรองเงินตราเกินจำนวนธนบัตรที่ออกใช้ พ.ศ. 2498

(7) สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จัดตั้งขึ้นตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 42 พ.ศ. 2515 โดยกระทรวงการคลังกำหนดให้สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

(8) สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 โดยกระทรวงการคลังกำหนดให้สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทยมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

(9) การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 โดยกระทรวงการคลังกำหนดให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

(10) การกีฬาแห่งประเทศไทย จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2528 โดยกระทรวงการคลังกำหนดให้การกีฬาแห่งประเทศไทยมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

(11) กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน จัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (พ.ศ. 2485) พ.ศ. 2528 โดยกระทรวงการคลังกำหนดให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

ดังนั้น เมื่อจัดองค์กรเหล่านี้รวมกับรัฐวิสาหกิจการวัดประสิทธิภาพโดยกำไร-ขาดทุนจึงเป็นการไม่สอดคล้องกับลักษณะขององค์กร ก่อให้เกิดภาวะที่องค์กรนี้ไม่สามารถสนองนโยบายตามหลักเกณฑ์ได้ แม้อาจจะมีประสิทธิภาพสูงและตอบสนองต่อภารกิจในแง่นโยบายทางสังคมก็ได้ เป็นปัญหาบั่นทอนประสิทธิภาพการบริหารและเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง รัฐจึงต้องทบทวนความจำเป็นในการมีอยู่ของรัฐวิสาหกิจบางแห่ง แม้รัฐวิสาหกิจนั้นจะยังมีบทบาทสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาจากสภาพแวดล้อมแล้ว รัฐจึงมีความพยายามที่จะลดขนาดและจำนวนของรัฐวิสาหกิจลง

[23]สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับรัฐวิสาหกิจ อันนำไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ คือ ปัญหาที่เกิดจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ และปัญหาที่เกิดจากภายนอกรัฐวิสาหกิจ

2.6.1.1 ปัญหาที่เกิดจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

(1) ปัญหาทางด้านการบริหารการจัดการ

ก. ผู้บริหารและคณะกรรมการมักจะเปลี่ยนแปลงไปตามอำนาจทางการเมือง ทำให้ไม่มีความต่อเนื่องในการบริหารการดำเนินการตามนโยบายที่วางไว้

ข. ระบบการทำงานของรัฐวิสาหกิจคล้ายคลึงกับระบบราชการ ขาดความคล่องตัวต้องปฏิบัติตาม กฎ ระเบียบต่าง ๆ รวมทั้งมีหน่วยงานที่กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจหลายหน่วยงาน ทำให้เกิดความล่าช้าในการทำงานต่าง ๆ

(2) ปัญหาทางด้านบุคลากร มี 3 กรณี คือ

ก. จำนวนบุคลากรในระบบรัฐวิสาหกิจมีจำนวนมากและมีปัญหาการล้นงานในบางแห่ง มีผลทำให้ค่าใช้จ่ายทางด้านเงินเดือน ค่าจ้าง และสวัสดิการต่าง ๆ เป็นภาระที่หนักมากของแต่ละรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐวิสาหกิจที่ประสบภาวะขาดทุนมาก

---

[23] นันทวัฒน์ บรมานนท์ ข (2548). **การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย**. หน้า 21-25.

ข. ประสิทธิภาพในการดำเนินงานของบุคลากรส่วนใหญ่ยังต่ำกว่าภาคเอกชน เนื่องจากขาดการฝึกอบรมอย่างสม่ำเสมอ และขาดบุคคลที่มีประสิทธิภาพเข้ามาทำงาน โดยบุคคลเหล่านี้ส่วนใหญ่ไปทำงานกับภาคเอกชนเพื่อรับเงินเดือนค่าตอบแทนที่สูงกว่า

ค. จำนวนเงินเดือนของพนักงานรัฐวิสาหกิจในระดับล่างสูงกว่าตลาดแรงงานทั้งราชการและเอกชนมาก ในขณะที่เงินเดือนของพนักงานรัฐวิสาหกิจส่วนที่ทำงานระดับนโยบายและบริหารต่ำกวาภาคเอกชน จึงทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงานในระดับที่มีคุณภาพและมีศักยภาพในการพัฒนาองค์กร

(3) ปัญหาทางด้านระบบบัญชีการเงินและระบบข้อมูลในการบริหาร ได้แก่ การที่ระบบบัญชีการเงินในหลายรัฐวิสาหกิจยังไม่ทันสมัยและไม่ได้มาตรฐาน ทำให้ไม่สามารถใช้เป็นข้อมูลในการประเมินผลงาน และทำให้การประมวลข้อมูลแต่ละปีเป็นไปอย่างล่าช้า

(4) ปัญหาความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน การดำเนินงานซ้ำซ้อนของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจมีความแตกต่างจากการดำเนินการภาคเอกชน จึงมีผลทำให้ขบวนการดำเนินการเป็นไปอย่างล้าช้า เพราะต้องผ่านหลายกระบวนการและมีการทำงานที่ซ้ำซ้อนกันในหน่วยงาน

(5) ปัญหาการขาดแคลนเงินทุน การเงินขาดแคลนเงินทุนทำให้รัฐวิสาหกิจไม่สามารถจัดหาสินค้าและบริการได้เพียงพอและทันกับความต้องการ นอกจากนี้ยังเป็นภาระให้กับรัฐวิสาหกิจที่จะต้องหาเงินมาชำระหนี้ให้ทันกับระยะเวลา

(6) ปัญหาจากโครงสร้างองค์กรของรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจมีวัตถุประสงค์และโครงสร้างการจัดตั้งไม่เป็นผลที่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินงานในปัจจุบัน ก่อให้เกิดขั้นตอนมากมาย มีความล่าช้าในการตัดสินใจและเป็นอุปสรรคต่อการแบ่งปันกับภาคเอกชน

(7) ปัญหาทางด้านกฎหมายและ กฎ ระเบียบต่าง ๆ ที่ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจเป็นส่วนหนึ่งของกลไกของรัฐ ทำให้ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายต่าง ๆ ที่มีมากมาย ทำให้เกิดความไม่คล่องตัว นอกจากนี้ในบางอุตสาหกรรม กฎหมายก็ได้ให้อำนาจผูกขาดไว้กับรัฐวิสาหกิจด้วย เช่น ธุรกิจโทรคมนาคมทำให้รัฐวิสาหกิจมีบทบาททั้งในด้านการให้บริการและการกำกับดูแลซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการขยายและพัฒนาการให้บริการ เพื่อรองรับกับความต้องการของลูกค้าและธุรกิจ

(8) ปัญหาด้านแรงงาน การกำหนดนโยบายของรัฐเพื่อพัฒนารัฐวิสาหกิจทั้งการนำระบบการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจและการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจจะประสบปัญหาการต่อต้านจากพนักงานที่เป็นแรงงานมาโดยตลอด จนในปี พ.ศ. 2534 ได้มีการยุบเลิกสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ ปัจจุบันพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งสหภาพแรงงานของรัฐวิสาหกิจขึ้นใหม่อีกครั้ง ทำให้

การกำหนดนโยบายเพื่อพัฒนารัฐวิสาหกิจจากภาครัฐจะเป็นไปด้วยความลำบากและมีอุปสรรคมากยิ่งขึ้น อันมีสาเหตุมาจากการรวมตัวของสหภาพแรงงานในการประท้วงเพื่อคัดค้านรัฐบาล

2.6.1.2 ปัญหาจากภายนอกรัฐวิสาหกิจ มี 2 กรณี คือ

(1) องค์การการค้าโลกหรือ WTO (World Trade Organization)

นับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2538 ที่องค์การการค้าโลกได้ถูกจัดตั้งขึ้นมาโดยประเทศสมาชิกที่เข้าร่วมเจรจาในการเจรจารอบอุรุกวัย (Uruguay Round) ประเทศไทยในฐานะประเทศสมาชิกประเทศหนึ่งของ WTO มีหน้าที่ปฏิบัติตามพันธกรณีที่ WTO กำหนดไว้ พันธกรณีประการหนึ่งของ WTO คือ การเปิดเสรีการค้าบริการ ดังนั้นกิจการบริการบางประเภทของไทยที่ดำเนินการโดยรัฐหรืออยู่ภายใต้การผูกขาดของรัฐ เช่น บริษัททิพยประกันภัย จำกัด (แปรรูปเป็นบริษัทมหาชนจำกัด เมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2538) การท่าเรือแห่งประเทศไทย, องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เป็นต้น จึงจำเป็นต้องดำเนินการแปรรูปเพื่อรับมือกับภาวะการแข่งขันที่เพิ่มขึ้นเมื่อมีการเปิดการค้าเสรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแข่งขันจากผู้ประกอบการต่างชาติที่มีความได้เปรียบในเรื่องต้นทุน บุคลากรและเทคโนโลยี

(2) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือ IMF (International Monetary Fund)

จากการที่ประเทศไทยได้ขอความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการจาก IMF ในปี พ.ศ. 2540 โดยได้รับอนุมัติโครงการเงินกู้แบบ Stand-by Arrangement ระยะเวลาเพิกถอน 34 เดือน ในการเพิกถอนเงินกู้แต่ละครั้ง ประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายที่กำหนดไว้ในหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน (Letter of Intent) จาก IMF แต่ละฉบับ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นเงื่อนไขประการสำคัญประการหนึ่งที่ระบุอยู่ในหนังสือแจ้งความจำนงฯ ตั้งแต่ฉบับที่ 1-7 ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องดำเนินการตามแนวนโยบายที่กำหนดไว้ ซึ่งในความเป็นจริงก็สอดคล้องกับแรงผลักดันของภาวการณ์ภายในประเทศไทย

2.6.2 สภาพการณ์ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533

สภาพการณ์ตั้งแต่ปี 2533 เป็นต้นมาได้ปรากฏองค์กรที่แสดงเจตนาอย่างชัดเจนว่าประสงค์เป็นหน่วยงานของรัฐที่มิใช่ส่วนราชการและมิใช่รัฐวิสาหกิจ รวมทั้งสิ้น 15 องค์กร ดังนี้

(1) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533

(2) สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ พ.ศ. 2534

(3) สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535

(4) มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ. 2535

(5) กองทุนสนับสนุนการวิจัย จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการวิจัย พ.ศ. 2535

(6) สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข พ.ศ. 2535

(7) มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย พ.ศ. 2540

(8) มหาวิทยาลัยมกุฎราชวิทยาลัย จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมกุฎราชวิทยาลัย พ.ศ. 2540

(9) กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539

(10) สถาบันมาตรวิทยา จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติพัฒนาระบบมาตร-วิทยาแห่งชาติ พ.ศ. 2540

(11) องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน จัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540

(12) สถาบันการบินพลเรือน จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันการบินพลเรือน พ.ศ. 2535 และมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496

(13) องค์การสวนพฤกษศาสตร์ จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนพฤกษศาสตร์ พ.ศ. 2535 และมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496

(14) องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ พ.ศ. 2538 และมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496

(15) องค์การจัดการน้ำเสีย จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การจัดการน้ำเสีย พ.ศ. 2538 และมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496

แม้ว่าแนวความคิดและความจำเป็นในการจัดให้มีองค์กรของรัฐที่มิใช่ส่วนราชการและมิใช่รัฐวิสาหกิจจะมีความชัดเจนขึ้นเมื่อได้มีพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยี สุรนารี พ.ศ. 2533 และได้มีการจัดตั้งองค์กรในทำนองเดียวกันนี้ขึ้นอีกหลายแห่งแต่ก็มิได้มีรูปแบบการจัดองค์กร ระบบความสัมพันธ์กับรัฐ สิทธิและอำนาจพิเศษจากรัฐ ตลอดถึงแนวทางการได้รับทุนสนับสนุนการดำเนินงานจากรัฐ เป็นไปในแนวทางเดียวกัน แต่ละองค์กรมีลักษณะพิเศษในแต่ละเรื่องแตกต่างไปจากหน่วยงานอื่น ๆ

จึงสรุปได้ว่านอกจากเกิดการบิดเบือนสถานภาพขององค์กรของรัฐที่มิใช่ส่วนราชการและมิใช่รัฐวิสาหกิจให้จะต้องอยู่ในสถานะของรัฐวิสาหกิจ เป็นปัญหาในระบบรัฐวิสาหกิจและกระทบความเป็นอิสระขององค์กรเหล่านี้ ทั้งการไม่มีกฎหมายกลางรองรับองค์กรประเภทนี้ ซึ่งทำให้เกิดมาตรฐานการปฏิบัติหลายมาตรฐานที่แตกต่างกันสำหรับองค์กรของรัฐในประเภทเดียวกัน ผู้กำหนดนโยบายคือรัฐจึงสร้างมาตรฐานและหลักเกณฑ์กลางในเรื่องสถานภาพขององค์กรของรัฐประเภทนี้ที่เรียกว่าองค์การมหาชนขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

2.6.3 ความเป็นมาและการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

จากการที่รัฐจำต้องขยายขอบเขตภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนอันเกิดจากการพัฒนาของสังคมทำให้ความต้องการของประชาชนไม่จำกัดอยู่เพียงภารกิจพื้นฐานที่ส่วนราชการเป็นผู้รับผิดชอบ หรือภารกิจลำดับรองที่รัฐวิสาหกิจรับผิดชอบอีกต่อไป ลักษณะของภารกิจที่เกิดขึ้นใหม่เหล่านี้มีความแตกต่างไปจากภารกิจดั้งเดิม เนื่องจากเป็นภารกิจในการดำเนินกิจกรรมเฉพาะด้านมีเทคนิควิธีการเฉพาะที่ต้องการความรวดเร็วของการตัดสินใจและมีความต้องการประสิทธิภาพของการปฏิบัติการอย่างทันท่วงทีตามความเปลี่ยนแปลงของภารกิจที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลันทันด่วน เช่น ภารกิจในด้านการศึกษาวิจัยและค้นคว้าทางวิชาการในระดับสูง หรือภารกิจในการให้บริการสาธารณะเฉพาะด้านที่มีความต้องการความคล่องตัวในการดำเนินการสูง หรือภารกิจในการให้บริการสาธารณะเฉพาะด้านที่ต้องการประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานสูงแตกต่างไปจากงานราชการทั่วไป ซึ่งรูปแบบของส่วนราชการที่มีลักษณะสายการบังคับบัญชาและการตัดสินใจที่เชื่องช้าของระบบราชการไม่เอื้อต่อประสิทธิภาพในการดำเนินบริการสาธารณะในเรื่องเหล่านี้ ในขณะเดียวกันภารกิจดังกล่าวไม่มีลักษณะของการประกอบการทางอุตสาหกรรมหรือการค้าที่เด่นชัดและไม่สามารถเลี้ยงตัวเองได้ในเชิงพาณิชย์อันเป็นลักษณะเด่นชัดของรัฐวิสาหกิจ

จากปัญหาข้อขัดข้องอันเนื่องมาจากการไม่มีองค์กรของรัฐที่มีความเหมาะสมเมื่อรัฐมีความจำเป็นต้องมีองค์กรรับผิดชอบในการจัดทำภารกิจเฉพาะด้านที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากภารกิจที่รัฐปฏิบัติอยู่เดิม ได้ส่งผลให้เกิดความพยายามแก้ไขปัญหาด้วยการดำเนินการเฉพาะ

กรณีในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐรูปแบบที่สามเพื่อรองรับภารกิจใหม่ของรัฐขึ้นเป็นการเฉพาะกรณีเป็นครั้ง ๆ ไปเมื่อเกิดความจำเป็นขึ้น ทั้ง ๆ ที่ยังไม่มีการจัดวางโครงสร้างและระบบขององค์กรของรัฐประเภทที่สามขึ้นในโครงสร้างทางกฎหมายได้ก่อให้เกิดปัญหาขึ้นต่อการจัดโครงสร้างและระบบความสัมพันธ์ภายในระหว่างองค์กรภาครัฐด้วยกันเอง และก่อให้เกิดปัญหาในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะกับรัฐ เนื่องจากไม่มีการวางหลักเกณฑ์กลางเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายขององค์กร สถานภาพของบุคลากร ระบบบริหารการเงินและงบประมาณ ตลอดจนความสัมพันธ์กับองค์กรของรัฐอื่น ๆ เช่นที่มีอยู่ในส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ตลอดจนการวางหลักเกณฑ์การควบคุมตรวจสอบองค์กรของรัฐประเภทที่สาม จึงมีความแตกต่างกันตามแต่กฎหมายจัดตั้งกำหนดไว้ทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบของหน่วยงานแต่ละหน่วยงานและบางหน่วยงานถูกวินิจฉัยตีความให้เป็นรัฐวิสาหกิจ ทำให้ต้องนำหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่บังคับใช้กับ รัฐวิสาหกิจมาบังคับใช้กับหน่วยงานเหล่านี้ ส่งผลให้การจัดทำบริการสาธารณะของบางหน่วยงานเป็นไปไม่ดีเท่าที่ควร ดังนั้น จึงมีแนวความคิดที่จะให้มีการตรากฎหมายกลางออกมารองรับหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ โดยกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ ระบบการบริหารงาน ความสัมพันธ์กับรัฐไว้ในมาตรฐานเดียวกัน ยังผลให้มีการจัดตั้งองค์กรของรัฐประเภทที่สามขึ้น คือ องค์การมหาชนโดยได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ให้เป็นกฎหมายกลางที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารที่มีลักษณะเดียวกันกับพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ที่เป็นแม่บทที่ใช้กับการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐในรูปรัฐวิสาหกิจ โดยพระราชบัญญัติองค์การมาหาชน พ.ศ. 2542 มิได้เป็นกฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นเฉพาะกรณี หากแต่เป็นกฎหมายแม่บทที่วางหลักเกณฑ์และโครงสร้างของระบบองค์การมหาชนโดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์กรและวิธีการดำเนินงานตลอดจนการกำหนดระบบงบประมาณและความสัมพันธ์กับรัฐและกำหนดให้คณะรัฐมนตรีสามารถดำเนินการให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นเป็นรายองค์กรได้ตามสภาพความจำเป็นในการบริหาร เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐบาลในลักษณะทั่วไปในการจัดตั้งองค์กรของรัฐประเภท “องค์การมหาชน” ขึ้น

2.6.4 สาระสำคัญของพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

โดยพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดหลักการสำคัญ ๆ ที่เป็นสารัตถะกำหนดเงื่อนไขขั้นต่ำขององค์กรประเภทองค์การมหาชนจะต้องมีในกฎหมายจัดตั้ง คือ

2.6.4.1 สถานะทางกฎหมายขององค์การมหาชน

องค์การมหาชน เป็นองค์กรที่รัฐจัดตั้งขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจทางบริการหรือทางเทคนิค ดังนั้นองค์กรที่จัดตั้งนั้นจึงต้องเป็นนิติบุคคลเอกเทศแยกจากรัฐ และแยกต่างหากไปจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งนำมาสู่ความเป็นอิสระในทางการเงินงบประมาณ บุคลากร และความสามารถในการคืนสิทธิและใช้สิทธิตลอดจนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน และความสามารถในการทำนิติกรรมต่าง ๆ ในนามของตนเองได้ ตลอดทั้งมีอำนาจบริหารจัดการกิจการของตนได้โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาปกติของระบบราชการ

พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติรับรองหลักเกณฑ์นี้ไว้ในมาตรา 6

"มาตรา 6 ให้องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐ และเป็นนิติบุคคล" ได้บรรยายลักษณะขององค์การมหาชนเพิ่มเติมไว้ในมาตรา 5 วรรคหนึ่งว่า

"มาตรา 5 เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ และมีความเหมะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่ แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้"

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลซึ่งรัฐบาลจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะโดยมีฐานะเป็นหน่วยงานบริหารที่แตกต่างไปจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจหรืออีกนัยหนึ่งก็คือให้องค์การมหาชนเป็นองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารประเภทที่สามหรือเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนอีกประเภทหนึ่ง โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติไว้ในตอนต้นของมาตรา 45 วรรคหนึ่งว่า "ทรัพย์สินขององค์การมหาชนเป็นทรัพย์สินของรัฐ ..." และให้ความคุ้มครองทางกฎหมายแก่ทรัพย์สินขององค์การมหาชนไว้ในมาตรา 15 ว่า "ทรัพย์สินขององค์การมหาชนไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดี"

2.6.4.2 ภารกิจที่ได้รับมอบหมาย

จากการที่องค์การมหาชน เป็นองค์กรของรัฐที่เกิดหลังจากการมีส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจโดยส่วนราชการทั้งหลายที่รับผิดชอบดำเนินภารกิจพื้นฐานทางการเมืองการปกครองของรัฐ ซึ่งถือได้ว่าเป็นภารกิจเริ่มแรกของรัฐ ซึ่งทำให้ส่วนราชการทั้งหลายมีอำนาจหน้าที่ในลักษณะทั่วไป โดยไม่อาจจำกัดขอบเขตหรือประเภทของภารกิจที่จะต้องปฏิบัติไว้ได้ล่วงหน้า องค์การมหาชนซึ่งจัดตั้งขึ้นภายหลังเพื่อรับผิดชอบภารกิจเฉพาะด้านที่เกิดขึ้นใหม่ตามความ

ต้องการหรือความจำเป็นของสังคม ดังนั้นภารกิจขององค์การมหาชนจึงต้องมีความชัดเจน สามารถระบุลักษณะหรือวิธีการดำเนินการตลอดจนขอบเขตของงานที่จะต้องดำเนินการใช้โดยแจ้งชัดได้ตั้งแต่เริ่มต้น ทั้งนี้เพื่อให้เห็นความแตกต่างระหว่างภารกิจของส่วนราชการและองค์การมหาชน

การที่องค์การมหาชนต้องมีขอบเขตที่แน่ชัด จำกัด และเป็นอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะขององค์การมหาชน องค์กรอื่นจะเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์การมหาชนใดแล้วไม่ได้อีก ทั้งนี้เป็นไปตามหลักที่ว่า “อำนาจเฉพาะเหนืออำนาจทั่วไป” และในทำนองเดียวกันองค์การมหาชนนั้นจะจัดทำบริการสาธารณะอื่นที่นอกเหนือ จากภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้เช่นกัน ทั้งนี้เพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนในภารกิจและการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐ และหากปรากฏว่าองค์การมหาชนนั้นได้จัดทำหรือปฏิบัติภารกิจอื่นที่อยู่นอกเหนือภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้โดยชัดแจ้งตามกฎหมายจัดตั้งแล้วต้องถือว่าองค์การมหาชนนั้น กระทำการนอกเหนือไปจากกรอบภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้ การดำเนินการนั้นย่อมไม่มีผลผูกพัน องค์การมหาชนในฐานะเป็นนิติบุคคลที่มีขอบวัตถุประสงค์อันจำกัดตามกฎหมายจัดตั้ง การกระทำดังกล่าวย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยหลักการว่าด้วยขอบอำนาจที่จำกัดขององค์การกระจายอำนาจ อันอาจเทียบเคียงได้กับหลักการกระทำนอกขอบอำนาจ (Ultra vires) ในกฎหมายเอกชน และชอบที่ผู้มีหน้าที่กำกับดูแล หรือศาลปกครองจะต้องเข้ามาตรวจสอบ ยกเลิกหรือเพิกถอนการกระทำดังกล่าวนั้นเสียได้ หลักเกณฑ์ดังกล่าวได้รับการบัญญัติรับรองไว้ใน พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 5 วรรคสอง

“มาตรา 5 วรรคสอง “กิจการอันเป็นบริการสาธารณะที่จะจัดตั้ง องค์การมหาชนตามวรรคหนึ่ง ได้แก่ การรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ การทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัย การถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การอำนวยบริการแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณะประโยชน์อื่นใด ทั้งนี้ โดยต้องไม่เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก”

ความในตอนท้ายของมาตรา 5 วรรคสองที่ระบุว่า กิจการที่จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนนั้น “...ต้องไม่เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก” เป็นการกำหนดข้อแตกต่างในเรื่องวัตถุประสงค์ระหว่างรัฐวิสาหกิจที่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไรจากการประกอบการกับองค์การมหาชนซึ่งจะต้องมีวัตถุประสงค์ในการให้บริการสาธารณะ มิใช่

การแสวงหากำไรเท่านั้น มิได้กำหนดห้ามมิให้องค์การมหาชนแสวงหากำไรเด็ดขาด ที่ทำให้องค์การมหาชนไม่สามารถหารายได้มาเลี้ยงตัวเองได้ อันจะทำให้องค์การมหาชนต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากงบประมาณเพียงอย่างเดียว ซึ่งจะเป็นภาระแก่รัฐมากเกินไป พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงได้บัญญัติไว้ในมาตรา 5 วรรคสอง บัญญัติฉบับนี้จึงได้บัญญัติไว้ในมาตรา 5 วรรคสอง แต่เพียงว่าองค์การมหาชนต้องไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก และยังได้บัญญัติไว้ในมาตรา 13 ว่า องค์การมหาชนมีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน หรือค่าบริการในการดำเนินกิจการได้ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

2.6.4.3 การได้รับงบประมาณอุดหนุนจากรัฐ

โดยที่องค์การมหาชนดำเนินภารกิจในทางการบริการหรือการจัดทำบริการสาธารณะอันอยู่ภายใต้ขอบเขตความรับผิดชอบของรัฐบาล และโดยสภาพที่องค์การมหาชนไม่ได้ประกอบกิจกรรมที่มีลักษณะเป็นอุตสาหกรรมหรือการค้าอันจะทำให้สามารถมีรายได้เลี้ยงตัวเองได้ดังที่เป็นอยู่ในกรณีรัฐวิสาหกิจ ดังนั้นงบประมาณค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานจึงต้องเป็นภาระที่รัฐจะต้องรับผิดชอบโดยตรง และเนื่องจากองค์การมหาชนเป็นองค์กรกระจายอำนาจซึ่งมีสถานะนิติบุคคลเอกเทศแยกไปต่างหากจากรัฐ จึงจำเป็นต้องมีความเป็นอิสระในทางงบประมาณจากรัฐ รูปแบบของงบประมาณจึงเป็นรูปแบบเงินอุดหนุน เพื่อความคล่องตัวในการบริหารงานขององค์กร

พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติรับรองการนี้ไว้ในมาตรา 12

“มาตรา 12 ทุนและทรัพย์สินในการดำเนินกิจการขององค์การมหาชนประกอบด้วย

(1) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับโอนมา

(2) เงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิม

(3) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสมเป็นรายปี

(4) เงินอุดหนุนจากภาคเอกชนหรือองค์กรอื่น รวมทั้งจากต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ และเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

(5) ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้จากการดำเนินการ

(6) ดอกผลของเงินหรือรายได้จากทรัพย์สินขององค์การมหาชน”

"มาตรา 13 ภายใต้วัตถุประสงค์ขององค์การมหาชน ให้องค์การมหาชนมีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน หรือค่าบริการในการดำเนินกิจการได้ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง"

"มาตรา 14 บรรดารายได้ขององค์การมหาชน ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ"

2.6.4.4 การบริหารและดำเนินงานขององค์การมหาชน

จากภารกิจที่องค์การมหาชนรับผิดชอบดำเนินการ เป็นภารกิจเฉพาะด้านที่ต้องการความรวดเร็วของการตัดสินใจ และต้องการประสิทธิภาพของการปฏิบัติการอย่างทันท่วงทีตามความเปลี่ยนแปลง ประกอบกับองค์การมหาชนมีฐานะเป็นนิติบุคคลเอกเทศแยกต่างหากไปจากระบบราชการโดยทั่วไป ทำให้องค์การมหาชนมีความเป็นอิสระในทางการบริหารให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการ ความเป็นอิสระในการตัดสินใจของผู้บริหารองค์กร รูปแบบองค์กรบริหารขององค์กรบริหารงาน จึงไม่เหมาะสมกับรูปแบบของการมีผู้บริหารสูงสุดเพียงตำแหน่งเดียวที่รวมศูนย์การตัดสินใจทั้งหมดไว้ เช่นระบบราชการ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 จึงกำหนดองค์กรบริหารในลักษณะกรรมการบริหาร (Executive Board) ที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายที่สำคัญตรวจสอบอนุมัติการใช้งบประมาณ วางระเบียบข้อบังคับในการเงินและบุคลากร ตลอดจนทั้งควบคุมการบริหารงานของผู้บริหารกับการมีผู้บริหารสูงสุดเพียงคนเดียวที่เรียกว่าผู้อำนวยการที่จะรับผิดชอบบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายและแนวทางที่คณะกรรมการบริหารกำหนด ดังนั้น พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 จึงบัญญัติรับรองรูปแบบองค์กรบริหารองค์การมหาชน ในรูปของคณะกรรมการ และกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในมาตรา 19 และมาตรา 24

1) คณะกรรมการ

มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัตินี้ ได้ กำหนดนิยามของ "คณะกรรมการ" ไว้หมายความว่า "คณะกรรมการบริหารหรือคณะกรรมการที่ทำหน้าที่บริหารและเรียกชื่ออย่างอื่นขององค์การมหาชนตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง" ซึ่งหมายความว่า องค์การมหาชนอาจมีองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการบริหารซึ่งเรียกชื่ออย่างอื่นได้ เช่น สภา คณะมนตรี เป็นต้น โดยมีองค์ประกอบของคณะกรรมการไว้ในมาตรา 19

"มาตรา 19 ให้มีคณะกรรมการของแต่ละองค์การมหาชน ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการ โดยมีองค์ประกอบตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งและให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการ

คณะกรรมการขององค์การมหาชน อาจประกอบด้วยผู้แทนของส่วนราชการซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่งก็ได้ แต่ต้องไม่เกินกึ่งหนึ่งของคณะกรรมการ

คณะกรรมการมีจำนวนตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งแต่ต้องไม่เกินสิบเอ็ดคน และจะต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิใช่ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ"

2) อำนาจหน้าที่

คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายการบริหารงาน ควบคุมดูแลการทำงานและการบริหารงานทั่วไป ออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศหรือข้อกำหนดเกี่ยวกับองค์การมหาชนในเรื่องต่าง ๆ ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 24

"มาตรา 24 คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลองค์การมหาชนให้ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(1) กำหนดนโยบายการบริหารงาน และให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานขององค์การมหาชน

(2) อนุมัติแผนการลงทุนและแผนการเงินขององค์การมหาชน

(3) ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป ตลอดจนออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับองค์การมหาชนในเรื่องดังต่อไปนี้

(ก) การจัดแบ่งส่วนงานขององค์การมหาชน และขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าว

(ข) การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้างและเงินอื่นของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน

(ค) การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอนวินัยและการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษ

ของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน รวมทั้งวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้างขององค์การมหาชน

(ง) การบริหารและจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินขององค์การมหาชน

(จ) การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน

(ฉ) ขอบเขตอำนาจหน้าที่และระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน

(4) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกำหนด"

3) การพ้นจากตำแหน่ง

เป็นรูปแบบการกำหนดคุณสมบัติผู้บริหารองค์กร เมื่อกำหนดถึงความเป็นมาของคณะกรรมการ อำนาจหน้าที่แล้วจะต้องกำหนดให้มีการพ้นจากตำแหน่งในลักษณะที่นอกเหนือจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ

"มาตรา 23 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ประธานกรรมการและกรรมการซึ่งมิใช่กรรมการโดยตำแหน่งพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(1) ตาย

(2) ลาออก

(3) คณะรัฐมนตรีให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถ

(4) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม หรือกระทำการอันมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 21

4) ผู้อำนวยการ

มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัตินี้กำหนดนิยามของ "ผู้อำนวยการ" หมายความว่า "ผู้อำนวยการหรือผู้บริหารสูงสุดซึ่งเรียกชื่ออย่างอื่นขององค์การมหาชน" โดยมาตรา 27 วรรคหนึ่ง ระบุเพิ่มเติมว่าจะเรียกชื่อตำแหน่งของผู้อำนวยการเป็นอย่างอื่นก็ได้ แต่จะต้องกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง เช่น อาจเรียกว่าผู้ว่าการ ผู้จัดการ หรืออธิการบดี เป็นต้น

5) การแต่งตั้งและถอดถอน

พระราชบัญญัตินี้มอบอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้อำนวยการแก่คณะกรรมการ ทั้งนี้ เพื่อให้คณะกรรมการมีอำนาจในการควบคุมดูแลการบริหารงานของผู้อำนวยการได้อย่างแท้จริง โดยกำหนดไว้ในมาตรา 27

"มาตรา 27 ให้องค์การมหาชนมีผู้อำนวยการคนหนึ่ง ซึ่งจะเรียกชื่อตำแหน่งเป็นอย่างอื่นตามที่กำหนดไว้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งก็ได้

คณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอน"

"มาตรา 30 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ผู้อำนวยการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(1) ตาย

(2) ลาออก

(3) ออกตามกรณีที่กำหนดไว้ในข้อตกลงระหว่างคณะกรรมการกับผู้อำนวยการ

(4) คณะกรรมการให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถ

(5) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(6) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามสำหรับการเป็นผู้อำนวยการ

มติของคณะกรรมการให้ออกจากตำแหน่งตาม (4) ต้องประกอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการที่มีอยู่โดยไม่นับรวมตำแหน่งผู้อำนวยการ"

สำหรับ "การออกตามกรณีที่กำหนดไว้ในข้อตกลงระหว่างคณะกรรมการกับผู้อำนวยการ" ตามมาตรา 30(3) นั้นหมายถึงกรณีที่ผู้อำนวยการไม่สามารถบริหารงานให้บรรลุตามเป้าหมายและเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อตกลง

6) อำนาจหน้าที่

ผู้อำนวยการมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการขององค์การมหาชนให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ขององค์การมหาชนและนโยบายของคณะกรรมการ โดยผู้อำนวยการต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการในการบริหารกิจการขององค์การมหาชน โดยกำหนดไว้ในมาตรา 31

"มาตรา 31 ผู้อำนวยการมีหน้าที่บริหารกิจการองค์การมหาชนให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ขององค์การมหาชน ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติ และประกาศของคณะกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนทุกตำแหน่ง"

"มาตรา 32 ผู้อำนวยการมีอำนาจ

(1) บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อน ลด ตัดเงินเดือน หรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน ตลอดจนให้เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

(2) วางระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การมหาชนโดยไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติ หรือประกาศที่คณะกรรมการกำหนด"

2.6.4.5 การกำกับดูแลองค์การมหาชน

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ในเรื่องวิธีการกระจายอำนาจปกครองแล้ว จะเห็นได้ว่าองค์การมหาชน เป็นองค์การที่จัดตั้งตามหลักการกระจายอำนาจทางบริการหรือทางเทคนิค เพื่อให้องค์การมหาชนมีความเป็นอิสระในทางการบริหารงาน การเงิน และบุคลากร เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้น แต่ยังคงเป็นหน่วยงานของรัฐที่ใช้งบประมาณแผ่นดินในการจัดทำบริการสาธารณะ ย่อมต้องถูกตรวจสอบและรับผิดชอบต่อรัฐ

อำนาจกำกับดูแลให้การดำเนินการขององค์การมหาชนเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย การกำกับดูแลมีอยู่ด้วยกันสองลักษณะอันได้แก่ การกำกับดูแลเหนือตัวบุคคล คือการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้บริหารระดับสูง และคณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชนโดยรัฐบาล หรือโดยรัฐมนตรีตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผู้รับผิดชอบกำกับดูแลองค์การมหาชนนั้น ๆ กับการกำกับดูแลหรือการกระทำ คือการกำหนดให้ผู้กำกับดูแลมีอำนาจตัดสินใจในการให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญ ๆ (เช่น การกู้ยืมเงินจำนวนมาก การตัดบัญชีหนี้สินให้เป็นศูนย์) รวมตลอดไปจนถึงการให้อำนาจผู้กำกับดูแลในการสั่งการให้องค์การมหาชนชี้แจงรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินงานในเรื่องหนึ่งเรื่องใด หรือให้ระงับการดำเนินการที่อาจขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายของรัฐบาลไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการตัดสินใจขั้นสุดท้าย พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติรับรองหลักการกำกับดูแล หรือตัวบุคคลไว้ในมาตรา 19 วรรค 2, มาตรา 23(3), มาตรา 26

"มาตรา 19 วรรค 2 ให้รัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการ"

“มาตรา 23(3) คณะรัฐมนตรีให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือหย่อนความสามารถ”

“มาตรา 26 ให้ประธานกรรมการ กรรมการ ที่ปรึกษาและอนุกรรมการได้รับเบี้ยประชุม และประโยชน์ตอบแทนอื่นตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด”

และบัญญัติรับรองหลักการกำกับดูแลเหนือการกระทำไว้ในมาตรา 43

“มาตรา 43 ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนใดมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินกิจการขององค์การมหาชนนั้นให้เป็นไปตามกฎหมาย และให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การมหาชน นโยบายของรัฐบาลและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับองค์การมหาชนนั้น เพื่อการนี้ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้องค์การมหาชนชี้แจงแสดงความคิดเห็น ทำรายงาน หรือยับยั้งการกระทำขององค์การมหาชนที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การมหาชน นโยบายของรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับองค์การมหาชนนั้น ตลอดจนสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการได้”

2.6.4.6 การตรวจสอบ และประเมินผลองค์การมหาชน

องค์การมหาชน เป็นองค์กรที่มีการบริหารจัดการที่เป็นอิสระทั้งในทางการเงิน งบประมาณ และบุคลากร แยกต่างหากจากหน่วยงานของรัฐทั่วไป และมีภารกิจที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติเป็นไปอย่างจำกัดและแจ้งชัดอยู่ในตัว การตรวจสอบประเมินประสิทธิภาพองค์การมหาชนโดยอาศัยการพิจารณางบประมาณที่ได้ใช้ไปสามารถกระทำได้ ซึ่งแตกต่างจากส่วนราชการที่มีขอบเขตภารกิจที่มีลักษณะเป็นการทั่วไปและกว้างขวางที่มุ่งตอบสนองประโยชน์ของประชาชน จึงเป็นเรื่องที่ยากที่จะประเมินประสิทธิภาพของระบบราชการโดยรวมได้

พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เห็นถึงความจำเป็นที่รัฐจะต้องมีระบบตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การมหาชน เพื่อให้สามารถทราบได้ว่าผลิตผลในการปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบหมายไปจากรัฐมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับงบประมาณหรือเป้าหมายที่รัฐกำหนดหรือไม่ จึงบัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 39 ถึง มาตรา 42

2.6.4.7 สิทธิพิเศษ หรืออำนาจบังคับฝ่ายเดียวขององค์การมหาชน

“มาตรา 15 ทรัพย์สินขององค์การมหาชนไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดี”

2.6.4.8 สิทธิประโยชน์ของผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน

มาตรา 38 กำหนดให้ “กิจการขององค์การมหาชนไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกัน

สังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ทั้งนี้ ผู้อำนวยการ เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน" รายละเอียดนำเสนอไว้ในบทต่อไป

2.6.4.9 การยุบเลิกองค์การมหาชน

องค์การมหาชนได้จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินภารกิจในทางบริหารบางประการตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐ ดังนั้น เมื่อหมดความจำเป็นในการดำเนินภารกิจ รัฐย่อมมีอำนาจที่จะยุบเลิกองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นได้ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติรับรองหลักการนี้ไว้ในมาตรา 44

"มาตรา 44 องค์การมหาชนเป็นอันยุบเลิกในกรณีอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(1) เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการดำเนินกิจการขององค์การมหาชนตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

(2) เมื่อการดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนนั้นเสร็จสิ้นลง และรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนนั้นได้ประกาศยุติการดำเนินการขององค์การมหาชนนั้นในราชกิจจานุเบกษา

(3) ในกรณีนอกจาก (1) และ (2) เมื่อรัฐบาลเห็นควรยุบเลิกการดำเนินกิจการขององค์การมหาชน โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกายุบเลิก

ให้สภาพนิติบุคคลขององค์การมหาชนดำรงอยู่ตราบเท่าเวลาที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามมาตรา 45"

บทที่ 3
มาตรฐานทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ด้านแรงงาน

การปฏิวัติอุตสาหกรรมก่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจของทุกประเทศทั่วโลกที่จำเป็นต้องสร้างความเข้มแข็งเพื่อการแข่งขัน โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาที่ต้องสร้างความเชื่อมั่นในการดึงดูดนักลงทุนจากต่างประเทศ ที่ต้องการแสวงหาแหล่งลงทุนที่มีต้นทุนต่ำเพื่อผลกำไรมหาศาล ซึ่งประเทศที่ได้รับการลงทุนต้องการเงินลงทุนเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากการจ้างแรงงานภายในประเทศที่เพิ่มมากขึ้นทดแทนแรงงานที่ไหลออกนอกประเทศ เมื่อมี “ผู้ใช้แรงงาน” จำนวนมากขึ้นจำเป็นอยู่เองที่ต้องกำหนดมาตรการเพื่อควบคุมให้การทำงานของผู้ใช้แรงงานภายในหน่วยงานต่าง ๆ เป็นไปอย่างเหมาะสม ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและไม่ก่อให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบกันระหว่างประเทศ ประเทศไทยซึ่งเป็น 1 ใน 45 ประเทศ จึงร่วมกันก่อการตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization - ILO) ขึ้น

3.1 มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ

มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่องค์การกำหนดขึ้นมีลักษณะเป็นมาตรการทางกฎหมายในรูปของอนุสัญญา (Convention) และข้อแนะ (Recommendation) [24]มีเจตนาเพื่อให้ประเทศต่าง ๆ นำไปใช้และกำหนดขึ้นเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการใช้แรงงานให้เหมือนหรือใกล้เคียงกัน ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้ประเทศต่าง ๆ ที่แข่งขันกันในทางเศรษฐกิจเอาชนะกันและกันโดยการลดต้นทุนการผลิตซึ่งเป็นการเอารัดเอาเปรียบหรือขูดรีดผู้ใช้แรงงานด้วยประการต่าง ๆ มาตรฐานสำคัญที่กำหนดขึ้น ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขั้นมูลฐาน คือเสรีภาพในการสมาคม การใช้แรงงานบังคับค่าจ้างขั้นต่ำ และสวัสดิการ ตลอดถึงความมั่นคงในการทำงาน

อนุสัญญาและข้อแนะที่ประเทศไทยให้สัตยาบัน[25]

ก่อนปี 2538 ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญา 11 ฉบับ และข้อแนะ 10 ฉบับ ดังนี้

---

[24] สุรพล นิติไกรพจน์ ง เล่มเดิม. หน้า 10.

[25] วิจิตรา พรหมพันธุม. (2538). **ไทยกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ.** หน้า 15-17.

1. **อนุสัญญา 11 ฉบับ**

(1) อนุสัญญาฉบับที่ 14 ว่าด้วยการหยุดพักผ่อนประจำสัปดาห์ในงานอุตสาหกรรม พ.ศ. 2464 ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 5 เมษายน พ.ศ. 2511

สาระสำคัญ อนุสัญญาฉบับนี้กำหนดให้คนงานในสถานประกอบการอุตสาหกรรมของรัฐหรือเอกชน จะต้องได้รับการหยุดพักผ่อนอย่างน้อย 24 ชั่วโมงติดต่อกันใน ทุก ๆ ระยะเวลา 7 วัน ทั้งนี้ไม่ใช้บังคับกับบุคคลที่รับจ้างทำงานในสถานประกอบการอุตสาหกรรม ซึ่งมีสมาชิกของครอบครัวเพียงครอบครัวเดียวรับจ้างทำงาน สำหรับการหยุดพักผ่อนประจำสัปดาห์นี้อนุสัญญากำหนดว่าหากเป็นไปได้ควรกำหนดระยะเวลาหยุดพักผ่อนสำหรับเจ้าหน้าที่ทั้งหมดในแต่ละสถานประกอบการให้ตรงกัน

(2) อนุสัญญาฉบับที่ 19 ว่าด้วยการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกันในเรื่องค่าทดแทนสำหรับคนงานชาติในบังคับและคนต่างชาติ พ.ศ. 2468 ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 5 เมษายน พ.ศ. 2511

สาระสำคัญ อนุสัญญาฉบับนี้กำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องดำเนินการให้มีการปฏิบัติเกี่ยวกับการจ่ายค่าทดแทนให้แก่คนงานต่างชาติหรือทายาทของเขาในกรณีที่คนงานต่างชาตินั้นประสบอันตรายจากการทำงาน เป็นเช่นเดียวกับคนงานชาติในบังคับโดยปราศจากเงื่อนไขในเรื่องถิ่นที่อยู่ ทั้งนี้โดยประเทศสมาชิกจะต้องกำหนดระบบการจ่ายค่าทดแทนสำหรับคนงานที่ประสบอันตรายจากการทำงานไว้ด้วย

(3) อนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ พ.ศ. 2473 ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2512

สาระสำคัญ อนุสัญญาฉบับนี้กำหนดให้ประเทศสมาชิกซึ่งให้สัตยาบันจะต้องดำเนินการยกเลิกการเกณฑ์แรงงานบังคับทุกรูปแบบ

“การเกณฑ์แรงงานบังคับ” หมายถึงงานหรือบริการทุกชนิด ซึ่งเอาจากบุคคลใด ๆ โดยการขู่เข็ญ ลงโทษ และบุคคลดังกล่าวนั้นมิได้สมัครใจ ยกเว้น

1) งานหรือบริการใด ๆ ซึ่งเกณฑ์โดยกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร

2) งานหรือบริการใด ๆ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่พลเมือง

3) งานหรือบริการใด ๆ ที่เกณฑ์จากบุคคลที่ถูกตัดสินลงโทษในศาลยุติธรรม

4) งานหรือบริการใด ๆ ที่เรียกเกณฑ์ในกรณีฉุกเฉิน อันหมายถึงกรณีเกิดสงครามหรือภัยพิบัติ

5) การบริการต่าง ๆ ของชุมชนขนาดเล็ก ซึ่งดำเนินการโดยสมาชิกของชุมชนนั้นเพื่อประโยชน์ของชุมชนนั้นเอง

ในกรณีที่มีการเกณฑ์แรงงานบังคับตามข้อ 1-5 นั้น จะต้องนำข้อจำกัดต่อไปนี้มาใช้พิจารณาด้วย

(ก) เป็นผู้ชายที่มีร่างกายสมประกอบ อายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีและไม่เกิน 45 ปี และต้องได้รับการตรวจสอบจากแพทย์ว่ามิได้เป็นโรคติดต่อร้ายแรง เป็นบุคคลที่มีร่างกายเหมาะสมที่จะทำงานที่กำหนดไว้ได้

(ข) ให้ยกเว้นครูและนักเรียนในโรงเรียน ตลอดจนเจ้าหน้าที่ด้านการบริหารทั่ว ๆ ไป

(ค) ต้องให้มีผู้ชายที่มีร่างกายสมประกอบไว้ในชุมชนนั้น ๆ ด้วย โดยปกติไม่ว่ากรณีใด ๆ จะเกณฑ์ไปได้ 25%

(ง) ต้องเคารพต่อความสัมพันธ์ของคู่สมรสและครอบครัว

ในการเกณฑ์แรงงานนั้นจะกระทำได้ไม่เกิน 60 วันในรอบ 12 เดือน โดยให้นับรวมเวลาที่ใช้ในการเดินทางไปและกลับจากที่ที่จะต้องทำงานด้วย นอกจากนี้จะต้องกำหนดชั่วโมงทำงานเป็นเช่นเดียวกับชั่วโมงทำงานปกติ โดยให้ได้รับค่าตอบแทนไม่น้อยกว่างานประเภทเดียวกัน และหากมีการทำงานเกินชั่วโมงปกติจะต้องได้รับค่าตอบแทนในอัตราที่เป็นอยู่ทั่ว ๆ ไป รวมทั้งต้องให้บุคคลที่ถูกเกณฑ์แรงานมีวันหยุดพักผ่อนประสัปดาห์ด้วย

(4) อนุสัญญาฉบับที่ 80 ว่าด้วยการแก้ไขบางส่วนของอนุสัญญา พ.ศ. 2489 ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ. 2490

สาระสำคัญ อนุสัญญาฉบับนี้ได้กำหนดให้มีการแก้ไขบางส่วนของอนุสัญญาต่าง ๆ ซึ่งตราขึ้นใน 25 ปีแรกนับแต่มีการตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ เช่น กำหนดให้แก้ไขคำว่า “เลขาธิการของสันนิบาทชาติ” เป็น “ผู้อำนวยการสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ” คำว่า “เลขาธิการ” เป็น “ผู้อำนวยการ” คำว่า “คณะเลขาธิการ” เป็น “สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ” เป็นต้น

(5) อนุสัญญาฉบับที่ 88 ว่าด้วยการจัดตั้งบริการจัดหางาน พ.ศ. 2491ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 26 กุภาพันธ์ พ.ศ. 2512

สาระสำคัญ อนุสัญญาฉบับนี้กำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องจัดให้มีการบริการจัดหางาน โดยให้เปล่าแก่ประชาชน ในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องนี้จะต้องผ่านคณะกรรมการที่ปรึกษาในระดับชาติ และหากจำเป็นอาจมีคณะกรรมการในระดับภูมิภาค หรือระดับท้องถิ่นด้วยก็ได้ โดยให้มีผู้แทนฝ่ายนายจ้าง และคนงานเข้าร่วมเป็นกรรมการในจำนวนเท่า ๆ กัน ทั้งนี้เพื่อให้การบริการจัดหางานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเพื่อการพัฒนานโยบายจัดหางาน

การบริการจัดหางานจะต้องดำเนินการโดยมีวัตถุประสงค์

1) ช่วยเหลือคนงานให้ได้งานที่เหมาะสม และช่วยเหลือนายจ้างให้ได้คนงานที่เหมาะสม

2) ดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้มีการปรับอุปทานแรงงานให้สอดคล้องกับงานที่มีอยู่ในสาขาอาชีพต่าง ๆ

3) เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับตลาดแรงงาน ตลอดจนวิเคราะห์สถานการณ์ของการจ้างงานและการเปลี่ยนแปลงที่อาจมีขึ้น

4) ให้ความร่วมมือและช่วยเหลือแก่องค์กรต่าง ๆ ทั้งของรัฐและเอกชน เพื่อการสงเคราะห์คนว่างงาน และเพื่อการวางแผนพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม

(6) อนุสัญญาฉบับที่ 104 ว่าด้วยการเลิกบังคับทางอาญาแก่กรรมกรพื้นเมืองที่ละเมิดสัญญาจ้าง พ.ศ. 2498 ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2507

สาระสำคัญ อนุสัญญาฉบับนี้มีความมุ่งหมายที่จะยกเลิกการปฏิบัติอันไม่เท่าเทียมกันระหว่างคนงานซึ่งเป็นชนชาวพื้นเมือง และคนงานที่มิได้เป็นชาวพื้นเมือง โดยให้มีการเลิกบังคับทางอาญาแก่คนงานทั้ง 2 ประเภทที่ละเมิดสัญญาจ้าง และประเทศที่ให้สัตยาบันอนุสัญญานี้จะต้องยกเลิกการบังคับทางอาญาแก่คนงานที่ละเมิดสัญญาจ้างโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้แต่ต้องไม่ช้ากว่า 1 ปี นับจากวันที่ให้สัตยาบันอนุสัญญานี้

(7) อนุสัญญาฉบับที่ 105 ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ พ.ศ. 2500 ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2510

สาระสำคัญ อนุสัญญาฉบับนี้สืบเนื่องมาจากอนุสัญญาฉบับก่อน ๆ ขององค์การฯ คือ

1) อนุสัญญาว่าด้วยการใช้แรงงานบังคับ พ.ศ. 2473

2) อนุสัญญาว่าด้วยทาส พ.ศ. 2469 ซึ่งกำหนดให้มีการป้องกันมิให้มีการเกณฑ์แรงงานหรือใช้แรงงานโดยบังคับอันเป็นทางที่จะนำไปสู่สภาพที่คล้ายทาส

3) อนุสัญญาเพิ่มเติมว่าด้วยการเลิกทาส การค้าทาส และการปฏิบัติค้าทาส พ.ศ. 2449 ซึ่งได้กำหนดให้เลิกทาสโดยสิ้นเชิง

4) อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองค่าจ้าง พ.ศ. 2492 ซึ่งกำหนดให้มีการจ่ายค่าจ้างโดยสม่ำเสมอ ห้ามการหักค่าจ้างโดยปราศจากเหตุผลสมควร

ทั้งนี้ ทางองค์การฯ เห็นว่ายังไม่เป็นการเพียงพอ จึงตราอนุสัญญาฉบับนี้ขึ้นมาอีกฉบับหนึ่งมีสาระสำคัญว่า รัฐสมาชิกที่ให้สัตยาบันอนุสัญญานี้จะต้องไม่ใช้วิธีการเกณฑ์แรงงานบังคับในกรณีดังกล่าวนี้ คือเพื่อประโยชน์ในทางการเมือง เพื่อใช้คนงานในการพัฒนาเศรษฐกิจ

เพื่อลงโทษคนงานทางวินัย เพื่อลงโทษคนงานที่นัดหยุดงาน อันเนื่องมาจากเชื้อชาติ สังคม สัญชาติ หรือศาสนา

(8) อนุสัญญาฉบับที่ 116 ว่าด้วยการแก้ไขอนุสัญญาบางส่วนซึ่งที่ประชุมองค์การแรงงานระหว่างประเทศรับรองครั้งก่อนในสมัยประชุมทั้ง 32 สมัย เพื่อกำหนดบทบัญญัติกรณีที่คณะประศาสน์การขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ จะต้องเตรียมรายงานเกี่ยวกับการดำเนินงานในเรื่องอนุสัญญา ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 24 กันยายน พ.ศ. 2505

สาระสำคัญ อนุสัญญาฉบับนี้กล่าวถึงการแก้ไขข้อผูกพันของคณะ-ประศาสน์การในการเสนอรายงานว่าด้วยการดำเนินงานในเรื่องอนุสัญญาต่อที่ประชุมใหญ่ ซึ่งในมาตราสุดท้ายของอนุสัญญาทุกฉบับ ซึ่งที่ประชุมใหญ่ตั้งแต่สมัยแรกถึงสมัยที่ 32 มีมติรับรองแล้วนั้น คณะประศาสน์การมีข้อผูกพันจะต้องเสนอรายงานดังกล่าวต่อที่ประชุมใหญ่ คณะประศาสน์การมีข้อผูกพันจะต้องเสนอรายงานดังกล่าวต่อที่ประชุมใหญ่ “ภายในระยะเวลาที่กำหนด” ในอนุสัญญานั้น (5 ปี หรือ 10 ปี) อันเป็นการผูกมัดเกินไป เพื่อผ่อนคลายข้อผูกพันเช่นว่าที่ประชุมใหญ่สมัยที่ 45 จึงได้มีมติรับรองอนุสัญญาแก้ไขข้อผูกพันของคณะประศาสน์การ โดยให้ยกเลิกบทบัญญัติมาตราสุดท้ายในอนุสัญญาฉบับก่อน ๆ ซึ่งที่ประชุมใหญ่ทั้ง 32 สมัยมีมติรับรองแล้ว และให้ใช้บทบัญญัติใหม่ผ่อนผันให้เสนอรายงานต่อที่ประชุมใหญ่ “ในระยะเวลาตามที่คณะ-ประศาสน์การเห็นเป็นการสมควร” แทน

(9) อนุสัญญาฉบับที่ 122 ว่าด้วยนโยบายการมีงานทำ พ.ศ. 2507 ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2512

สาระสำคัญ นโยบายการมีงานทำตามอนุสัญญาฉบับนี้ เพื่อเร่งรัดให้มีการขยายและพัฒนาการทางเศรษฐกิจ ยกระดับมาตรฐานการครองชีพให้สูงขึ้นมีกำลังคนเพียงพอกับความต้องการ ขจัดปัญหาการว่างงานและการทำงานไม่เต็มที่ ประเทศสมาชิกจะประกาศและดำเนินงานตามนโยบายที่กำหนดขึ้นเพื่อส่งเสริมให้มีการผลิตอย่างเต็มที่และมีเสรีภาพในการเลือกทำงานที่ตนพอใจ

นโยบายดังกล่าวมีจุดประสงค์เพื่อให้ทุกคนได้มีงานทำตามความเหมาะสมเท่าที่สามารถจะจัดหาให้ได้ มีเสรีภาพในการเลือกทำงานโดยให้โอกาสแก่คนงานได้ใช้ฝีมือในงานที่เขาได้รับมอบหมายให้ทำโดยไม่จำกัดในเรื่องเชื้อชาติ ผิว เพศ ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง สัญชาติ และพื้นฐานทางสังคม ทั้งนี้โดยคำนึงถึงมาตรฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจและความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันระหว่างจุดมุ่งหมายของการจ้างงาน และจุดมุ่งหมายทางเศรษฐกิจและสังคมอื่น ๆ ซึ่งจะได้ดำเนินการตามวิธีที่เหมาะสมแก่สภาพและหลักปฏิบัติของประเทศนั้น ๆ ในการดำเนินการตามที่กล่าวจะต้องมีการร่วมปรึกษาหารือระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องกับวงการนี้ โดยเฉพาะผู้

แทนของนายจ้างและผู้แทนคนงาน เพื่อได้ใช้ประสบการณ์ ความชำนาญ และแนวความคิดจากบุคคลเหล่านี้มาดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้

(10) อนุสัญญาฉบับที่ 123 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่อนุญาตทำงานในเหมืองใต้ดิน พ.ศ. 2508 ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 5 เมษายน พ.ศ. 2511

สาระสำคัญ อนุสัญญาฉบับนี้กำหนดให้รัฐบาลของประเทศสมาชิกกำหนดอายุขั้นต่ำในการจ้างบุคคลทำงานในเหมืองใต้ดิน โดยให้มีการปรึกษาหารือกับองค์การตัวแทนของนายจ้างและของคนงานที่เกี่ยวข้องก่อน และอายุขั้นต่ำจะต้องไม่น้อยกว่า 16 ปี โดยขอให้ประเทศสมาชิกซึ่งได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้แล้ว จัดให้มีการตรวจตราแรงงานอย่างเพียงพอ เพื่อควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาและเพื่อให้เป็นที่พอใจว่าบริการตรวจตราที่มีอยู่นั้นเป็นการเพียงพอแล้ว

(11) อนุสัญญาฉบับที่ 127 ว่าด้วยน้ำหนักสูงสุดที่อนุญาตให้คนงานคนหนึ่งแบกหามได้ พ.ศ. 2510 ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2511

สาระสำคัญ ประเทศสมาชิกที่รับหลักการและให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้จะต้องห้ามมิให้คนงานแบกหามหรือขนถ่ายได้ใช้แรงงานกับของที่มีน้ำหนักอันอาจก่อให้เกิดอันตรายแก่สุขภาพและความปลอดภัยของคนงานนั้น จะต้องมีการตรวจสภาพการทำงานเช่นว่านี้ และจะต้องให้คนงานเหล่านี้ได้รับการฝึกอบรม หรือได้รับคำแนะนำชี้แจงเกี่ยวกับวิธีทำงานที่เหมาะสมเพื่อรักษาไว้ซึ่งสุขภาพ อนามัยของผู้ปฏิบัติงาน และเพื่อป้องกันอุบัติเหตุในการทำงานด้วย นอกจากนี้ยังได้ระบุถึงการใช้แรงงานหญิงและเด็กให้ทำงานแบกหาม หรือขนถ่ายว่าจะต้องมีข้อจำกัดเป็นพิเศษ และทุกกรณีน้ำหนักที่ใช้ให้หญิงและเด็กแบกหาม จะต้องน้อยกว่าน้ำหนักที่กำหนดไว้สำหรับคนงานชายเสมอ

2. **ข้อแนะ 10 ฉบับ**

(1) ข้อแนะฉบับที่ 18 ว่าด้วยการหยุดพักผ่อนประจำสัปดาห์ในงานพาณิชกรรม พ.ศ. 2464

สาระสำคัญ ข้อแนะฉบับนี้กำหนดให้คนงานที่ทำงานในงานพาณิชกรรมไม่ว่าของรัฐหรือเอกชนจะต้องได้รับการหยุดพักผ่อนเป็นเวลา 24 ชั่วโมงติดต่อกันในหนึ่งสัปดาห์ และควรจะกำหนดวันหยุดพักผ่อนประจำสัปดาห์นี้ให้ตรงกันทั้งหมด โดยอาจจะให้หยุดตามประเพณีหรือตามวัฒนธรรมท้องถิ่นหรือประเทศนั้นก็ได้ นอกจากนี้ประเทศสมาชิกอาจยกเว้นไม่นำข้อแนะนี้มาใช้กับกิจการบางประเภทก็ได้ แต่จะต้องกำหนดรายชื่อของกิจการที่ยกเว้นให้เห็นเด่นชัด

(2) ข้อแนะฉบับที่ 105 ว่าด้วยสิ่งประกอบในตู้ยาประจำเรือ พ.ศ. 2501

สาระสำคัญ ข้อแนะนี้เสนอให้เรือทุกลำที่ประกอบกิจการในสายการเดินเรือทะเลมีตู้ยาประจำเรือ พร้อมทั้งคำแนะนำในการใช้ยาโดยพิจารณาถึงจำนวนคนในเรือ เส้นทาง และระยะเวลาการเดินเรือ

(3) ข้อแนะฉบับที่ 107 ว่าด้วยการจ้างชาวเรือให้ทำงานในเรือที่จดทะเบียนในต่างประเทศ พ.ศ. 2501

สาระสำคัญ ข้อแนะนี้เสนอให้ประเทศสมาชิกดำเนินการทุกอย่างเพื่อเหนี่ยวรั้งชาวเรือในอาณาเขตของตนไม่ให้ไปร่วมหรือตกลงที่จะร่วมกับเรือที่จดทะเบียนในต่างประเทศ นอกจากสภาพการณ์ที่ชาวเรือจะไปรับจ้างนั้น เหมือนกับสภาพที่เป็นอยู่ตามสัญญาร่วมและมาตรฐานทางสังคมซึ่งองค์การเจ้าของเรือและชาวเรือของประเทศที่เดินเรือยอมรับรองและปฏิบัติตามสัญญาและมาตรฐานดังกล่าว โดยยึดถือเป็นประเพณีเช่นเดียวกับของประเทศตน

(4) ข้อแนะฉบับที่ 108 ว่าด้วยสภาพทางสังคมและความปลอดภัยของชาวเรือในเรือที่จดทะเบียน พ.ศ. 2501

สาระสำคัญ วัตถุประสงค์ของข้อแนะนี้ ก็เพื่อแนะนำให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามมาตรฐานความปลอดภัยระหว่างประเทศ โดยจัดให้มีบริการเพื่อความปลอดภัยและสวัสดิภาพของชาวเรือที่รับจ้างอยู่ในเรือเดินทะเลค้าขายที่จดทะเบียนแล้ว ทั้งนี้เพื่อให้มีการปฏิบัติในประเทศต่าง ๆ สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยทะเลหลวงซึ่งเป็นที่ตกลงกันในที่ประชุมของสหประชาชาติเกี่ยวกับกฎหมายทะเล

(5) ข้อแนะฉบับที่ 117 ว่าด้วยการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2505 (ยกเว้นข้อ 7(1))

สาระสำคัญ ข้อแนะฉบับนี้ได้เสนอแนะให้ประเทศสมาชิกจัดบริการฝึกอาชีพที่ติดต่อกันประสานกัน และควรปรับจำนวนที่ตั้งและหลักสูตรให้เข้ากับความต้องการทางเศรษฐกิจ สถาบันการฝึกของรัฐบาลควรให้บริการฝึกโดยไม่คิดมูลค่า ควรอำนวยความสะดวกในการเข้ารับการฝึกในสถาบันการฝึกของรัฐบาล และสถาบันเอกชนที่มีลักษณะคล้ายคลึงที่ได้รับการรับรองแล้ว การกำหนดคุณสมบัติมาตรฐานการฝึกอาชีพ ควรจะรวมถึงการสอบไล่ซึ่งกำหนดมาตรฐานระดับสูงที่แน่นอนไว้เป็นที่เชื่อถือรับรองและมีเหตุผล และควรมีมาตรการเพื่อรับรองการปฏิบัติตามมาตรฐานการสอบไล่นี้ด้วย

สำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องกับการฝึกอาชีพและโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐคณะกรรมการ การศึกษา และองค์การนายจ้าง และองค์การคนงานควรร่วมมือช่วยเหลือและปรึกษาหารือในการวางแผน ปรับปรุง ขยาย และดำเนินโครงการฝึก นอกจากนั้นควรจัดให้มีข่าวสารเกี่ยวกับโอกาสในการฝึกสำหรับอาชีพทุกประเภทอยู่เสมอ

(6) ข้อแนะฉบับที่ 122 ว่าด้วยนโยบายการมีงานทำ พ.ศ. 2508

สาระสำคัญ ข้อแนะฉบับนี้มีสาระสำคัญคือเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายการส่งเสริมการทำงานเต็มที่ ควรจะดำเนินการตามหลักการต่อไปนี้

1) ปรึกษาหารือและร่วมมือกับผู้แทนของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในการกำหนดนโยบายใช้และพัฒนากำลังคน ถ้าหากเป็นไปได้ควรกำหนดจุดหมายและเป้าหมายในเรื่องการทำงาน การขยายตัวทางเศรษฐกิจและวิธีที่จะให้บรรลุเป้าหมายเหล่านั้นไว้ให้แน่นอนชัดเจนมากที่สุดที่จะทำได้

2) ทำการศึกษาค้นคว้าอันจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและมาตรการเพื่อส่งเสริมการทำงานโดยเต็มที่

3) จัดให้บริการในด้านการศึกษา ด้านการฝึกอบรมและด้านสาธารณสุข ตลอดจนเคหะสถานเพื่อพัฒนากำลังคนให้ใช้เป็นประโยชน์ได้ตามความสามารถ

4) ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ทำงานที่ประสบปัญหาเพื่อให้สามารถปรับตัวเข้ากับสภาพการทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาได้

5) ให้นโยบายการทำงานดำเนินไปโดยสอดคล้องกับนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมอื่น ๆ ของประเทศ นโยบายเหล่านี้ควรจะส่งเสริมซึ่งกันและกัน เป็นต้นว่า การลงทุน การผลิต การแบ่งปันรายได้ มาตรการประกันสังคม นโยบายทางการคลังและการเงิน และอื่น ๆ

(7) ข้อแนะฉบับที่ 126 ว่าด้วยการฝึกอาชีพแก่ชาวประมง พ.ศ. 2509

สาระสำคัญ ข้อแนะฉบับนี้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ทางราชการควรจะดำเนินการฝึกอาชีพให้แก่ชาวประมงโดยประสานกับแผนพัฒนาแห่งชาติ และแผนงานอื่น ๆ ไม่ว่าของรัฐหรือเอกชนในเรื่องที่เกี่ยวกับการพัฒนาอุตสาหกรรมการประมง และถ้าจำเป็นรัฐบาลจะต้องให้ความช่วยเหลือในด้านการเงินแก่การฝึกดังกล่าวนี้ด้วย นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ทางราชการจะต้องร่วมมือกับองค์การต่าง ๆ เป็นต้นว่า องค์การของเจ้าของเรือประมงและของชาวประมง สถาบันการศึกษาและการวิจัยปลา และหน่วยงานหรือบุคคลที่มีความรู้เป็นอย่างดีในเรื่องการฝึกอาชีพชาวประมง เพื่อกำหนดมาตรฐานและโครงการการฝึกให้มีมาตรฐานอันเดียวกัน และให้สอดคล้องกับความต้องการของประเทศ และควรจัดให้มีการฝึกเช่นว่านี้แก่ชาวประมงทั้งก่อนเข้าทำงานและที่ทำงานอยู่แล้วเพื่อเพิ่มพูนความรู้ความสามารถให้สูงขึ้น ทั้งภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติตลอดจนควรจะได้ดำเนินการร่วมมือกับประเทศต่าง ๆ ในด้านการให้ความสนับสนุนการฝึกอาชีพแก่ชาวประมง

(8) ข้อแนะฉบับที่ 128 ว่าด้วยน้ำหนักสูงสุดที่อนุญาตให้คนงานคนหนึ่งแบกหามได้ พ.ศ. 2510

สาระสำคัญ ข้อแนะฉบับนี้กล่าวถึงวิธีใช้แรงงานเพื่อทำงานแบกหามหรือขนถ่ายด้านแรงกาย โดยแนะนำว่าควรมีการฝึกอบรมและการให้คำแนะนำวิธีการปฏิบัติงาน เพื่อป้องกันการประสบอันตราย และสุขภาพอนามัยของผู้ทำงานเช่นนี้ และได้เสนอด้วยว่าควรมีการตรวจร่างกายก่อนให้ทำงานและเป็นครั้งคราว ทั้งให้ออกหนังสือสำคัญเพื่อแสดงว่าลูกจ้างผู้รับการตรวจสุขภาพจะสามารถทำงานได้ แนะนำให้กำหนดน้ำหนักสูงสุดไว้ด้วย นอกจากนี้ได้แนะว่าควรห้ามใช้หญิงมีครรภ์ทำงานนี้ สำหรับเด็กก็ควรจำกัดอายุที่จะให้ทำงานนี้ไว้ด้วย

(9) ข้อแนะฉบับที่ 129 ว่าด้วยการติดต่อสื่อสารระหว่างฝ่ายจัดการและคนงานในสถานประกอบการ พ.ศ. 2510

สาระสำคัญ ข้อแนะฉบับนี้กล่าวถึงหลักและวิธีปฏิบัติทั่วไปเกี่ยวกับการติดต่อสื่อสารระหว่างฝ่ายจัดการกับฝ่ายคนงาน สื่อกลางที่ใช้ในการสื่อสารข้อความตลอดจนประเภทของข่าวสารที่ฝ่ายจัดการควรจะติดต่อสื่อสารให้ฝ่ายคนงานได้ทราบด้วย เพื่อให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างและเพื่อช่วยลดความขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง

(10) ข้อแนะฉบับที่ 130 ว่าด้วยการพิจารณาและยุติข้อร้องทุกข์ภายในสถานประกอบการ พ.ศ. 2510

สาระสำคัญ ข้อแนะฉบับนี้กล่าวถึงลักษณะและขอบเขตของข้อร้องทุกข์และพิจารณาข้อร้องทุกข์ วิธีปฏิบัติต่อผู้ยื่นข้อร้องทุกข์ และการให้สิทธิพิเศษเพื่อคุ้มครองผู้ร้องทุกข์ตลอดจนวิธีการอื่นที่จะพึงปฏิบัติ หากไม่สามารถจะยุติข้อร้องทุกข์ได้ภายในสถานประกอบการหรือสถานที่ทำงาน

อนุสัญญาหรือข้อแนะที่กำหนดขึ้นนั้นชี้ให้เห็นได้ว่าเกิดขึ้นเพราะความจำเป็นต้องรักษาสิทธิประโยชน์ของผู้ใช้แรงงาน หรือปกป้องคุ้มครองผู้ใช้แรงงานให้ได้รับความเป็นธรรมในการจ้างงานอันมีผลมาจากปัญหาความเดือดร้อนทุกข์ยากที่เกิดขึ้นแก่ผู้ใช้แรงงาน และผลจากการที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้ทำให้มีการออกกฎหมายแรงงานที่ถือได้ว่าอยู่ในแนวมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ ได้แก่[26]

(1) พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511

(2) ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 (ซึ่งให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยออกประกาศกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และ ว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์)

(3) พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518

---

[26] วิชัย โถสุวรรณจินดา. (2538). **ไทยกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ.** หน้า 106.

(4) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522

(5) พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

(6) พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537

(7) พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537

3.2 ระบบไตรภาคีของ ILO

การกำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศทั้งในรูปแบบของอนุสัญญาและ ข้อแนะจะต้องผ่านการประชุมพิจารณาขององค์กรไตรภาคีอันประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง และผู้แทนฝ่ายรัฐบาลของประเทศสมาชิก ซึ่งอาจมีการพิจารณาในวาระของการประชุมใหญ่สามัญประจำปีขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือในการประชุมที่จัดขึ้นเป็นการเฉพาะก็ได้ การเปิดโอกาสให้ผู้แทนจาก 3 ฝ่าย ซึ่งเป็นพลังสำคัญในการสร้างผลผลิตของทุกประเทศเข้ามีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือ ให้ข้อคิดเห็น และตัดสินใจที่จะปฏิบัติการหรือดำเนินงานใด ๆ ร่วมกันเพื่อบรรลุผลตามเป้าหมายในการก่อตั้งองค์การผู้แทน 3 ฝ่ายนี้ ได้แก่ผู้แทนลูกจ้าง ผู้แทนนายจ้าง และผู้แทนรัฐบาล

3.2.1 หลักการไตรภาคี

[27]หลักการไตรภาคีมาจากแนวความคิดในเรื่องการกระจายอำนาจ มีลักษณะเน้นการแบ่งสันปันส่วนอำนาจในการตัดสินใจให้แก่ทุกกลุ่มที่เกี่ยวข้องอย่างเท่าเทียมกัน หลักการของILOในเรื่องการกำหนดให้มีผู้แทนสามฝ่ายในคณะประศาสน์การและในการประชุมใหญ่ประจำปี ซึ่งตามรัฐธรรมนูญขององค์การกำหนดให้สมาชิกทุกประเทศต้องส่งผู้แทนเข้าประชุมให้ครบทั้ง 3 ฝ่าย เพื่อให้การสนับสนุน และดูแลผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายโดยตรง โดยการมีสิทธิลงคะแนนเสียงที่เป็นอิสระ ผลของการออกเสียงที่ผ่านมา ส่วนมากผู้แทนรัฐบาลจะลงคะแนนเสียงเข้าข้างฝ่ายลูกจ้าง ผู้แทนฝ่ายนายจ้างมักจะเป็นกลุ่มที่มีเสียงส่วนน้อย และบ่อยครั้งที่ผู้แทนนายจ้างและผู้แทนลูกจ้างร่วมมือกันออกเสียงต่อต้านผู้แทนฝ่ายรัฐบาล แต่การมีโอกาสแสดงความคิดเห็นเป็นการแสดงความต้องการให้ฝ่ายอื่นได้รับรู้ย่อมเป็นผลดีและก่อให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างกันได้ ถ้าผู้แสดงความคิดเห็นที่แตกต่างดังกล่าวมีความสุจริตใจ และกระทำการไปโดยเจตนาบริสุทธิ์เพื่อรักษาหลักการใดหลักการหนึ่ง ซึ่งแต่ละฝ่ายได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหรือรับผิดชอบ

---

[27] มัลลิกา คุณวัฒน์. (2538). **การบริหารงานในระบบไตรภาคีกับบทบาทของผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายนายจ้างและฝ่ายรัฐบาลในประเทศไทย**. หน้า 69-79.

3.2.2 วิวัฒนาการของระบบไตรภาคีในประเทศไทย

รัฐบาลไทยได้เริ่มนำระบบไตรภาคีมาใช้เป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2499 ในการร่างและแก้ไขกฎหมายแรงงานสัมพันธ์และกฎหมายคุ้มครองแรงงาน โดยคณะกรรมการที่แก้ไขฉบับร่างดังกล่าวประกอบด้วยตัวแทนจากทั้งฝ่ายนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล

มีคณะกรรมการไตรภาคีที่ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายแรงงานและคำสั่งของคณะปฏิวัติ คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน คณะรัฐมนตรี รวมทั้งสิ้น 13 คณะ คือ

(1) คณะกรรมการไตรภาคีที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย มี 7 คณะ ได้แก่

1.1 สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ (ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 47 พ.ศ. 2519)

1.2 คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ (พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518)

1.3 ศาลแรงงานกลาง (พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522)

1.4 คณะกรรมการค่าจ้าง (ประกาศคณะปฏิวัติ 103 พ.ศ. 2515)

1.5 คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน (ประกาศคณะปฏิวัติ 103 พ.ศ. 2515)

1.6 คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ (พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534)

1.7 คณะกรรมการประกันสังคม (พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533)

(2) คณะกรรมการไตรภาคีที่จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีมี 6 คณะ ได้แก่

2.1 คณะกรรมการส่งเสริมการแรงงานสัมพันธ์

2.2 คณะกรรมการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยในการทำงาน

2.3 คณะกรรมการพัฒนาสิ่งแวดล้อมในการทำงาน

2.4 คณะกรรมการจัดงานสัปดาห์ความปลอดภัยในการทำงาน

2.5 คณะกรรมการมาตรฐานฝีมือแรงงานแห่งชาติ

2.6 คณะกรรมการประสานการฝึกอาชีพแห่งชาติ

การนำระบบไตรภาคีของ ILO มาใช้เป็นสิ่งที่ประเทศสมาชิกของ ILO ให้การสนับสนุนและนำไปปฏิบัติให้เหมาะสมกับสถานการณ์ภายในแต่ละประเทศ โดยขณะนั้นยังไม่มีข้อกำหนดที่เป็นมาตรฐานสากล จนถึงการประชุมใหญ่ประจำปีของ ILO สมัยที่ 61 ค.ศ. 1976 (พ.ศ. 2519) จึงได้มีการตราอนุสัญญาฉบับที่ 144 และข้อแนะฉบับที่ 152 ว่าด้วยการปรึกษาหารือ

ในลักษณะไตรภาคีเพื่อส่งเสริมการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งได้มีการตราอนุสัญญาขึ้น แต่ประเทศไทยยังไม่ได้ให้สัตยาบัน

การกำหนดให้มีมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเป็นเรื่องที่ดี แต่ในภาวะปัจจุบันประเทศส่วนใหญ่มุ่งแข่งขันกันในทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก ลำดับความสำคัญที่ให้กับการพัฒนาด้านสังคมจึงค่อนข้างต่ำ ไม่ว่าจะด้านสิทธิมนุษยชน หรือการคุ้มครองและให้สวัสดิการผู้ใช้แรงงาน รวมถึงการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การแข่งขันกันอย่างรุนแรงนี้ยังผลให้สภาพความเป็นอยู่ของผู้ใช้แรงงานซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่ในสังคมไม่ดีขึ้นเท่าที่ควร ความไม่ยุติธรรมในสังคมก็ยังคงเป็นปัญหาใหญ่อยู่ ILO จึงควรจะทบทวนและปรับปรุงนโยบาย เป้าหมายและการบริหารให้สอดคล้องกับภาวการณ์ปัจจุบัน

ในการประชุม ILO ครั้งที่ 86 เมื่อเดือนมิถุนายน 2541 จึงได้มีการรับรอง “ปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน” ซึ่งการออกปฏิญญาฉบับนี้ มีผลสืบเนื่องจากความพยายามของ ILO ในการผลักดันให้มีการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงาน นับตั้งแต่การประชุมสุดยอดด้านการพัฒนาสังคม (World Social Summit) เมื่อปี 2538 ที่มีมติให้ประเทศต่าง ๆ ส่งเสริมการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงาน นอกจากนี้ในการประชุมระดับรัฐมนตรี องค์การการค้าโลกที่ประเทศสิงคโปร์ เมื่อเดือนธันวาคม 2539 ได้มีมติให้ ILO เป็นองค์การผู้ทรงอำนาจเพียงองค์กรเดียวในการผลักดันการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงาน เท่ากับเป็นการย้ำถึงพันธกิจของ ILO ให้ดำเนินการโดยเร่งด่วนในการรณรงค์ผลักดันให้ประเทศสมาชิกมีการให้สัตยาบันให้มากขึ้น โดยเฉพาะอนุสัญญาที่เป็นมาตรฐานแรงงานหลัก สำหรับกรณีที่ให้สัตยาบันแล้วก็ต้องมีพัฒนาการที่ได้เป็นผลในเรื่องนั้น ๆ

3.3 ปฏิญญาสากลว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน

ปฏิญญานี้มีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมการปฏิบัติตามหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานการการทำงาน โดยมีเนื้อหาดังนี้[28]

(1) กำหนดพันธกิจให้ประเทศสมาชิกเคารพและปฏิบัติตามสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงานซึ่งถือเป็นสิทธิมนุษยชนด้วย

(2) ปฏิญญาได้ยืนยันว่า ILO เป็นองค์กรที่ทรงอำนาจที่รับผิดชอบดำเนินการด้านมาตรฐานแรงงาน

---

[28] กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. (2544, กรกฎาคม-กันยายน). **รายงานความเคลื่อนไหวด้านเศรษฐกิจ-แรงงาน ไตรมาส 3**. หน้า 53-58.

(3) กำหนดให้ ILO ช่วยเหลือสมาชิกในการปฏิบัติตามหลักการ ตลอดจนให้ องค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ ILO มีส่วนในการส่งเสริมหลักการนี้ด้วย

(4) เน้นว่าปฏิญญาจะไม่ถูกนำมาใช้เพื่อกีดกันทางการค้า และตั้งข้อสงสัยเพื่อเปรียบเทียบในเรื่องของความได้เปรียบเสียเปรียบทางการค้า

ปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน ครอบคลุมอนุสัญญาซึ่งเป็นมาตรฐานแรงงานหลักทั้ง 8 ฉบับ แบ่งเป็น 4 กลุ่ม ดังนี้

3.3.1 การห้ามแรงงานบังคับ

คำว่า “แรงงานบังคับ” หมายถึง งานหรือบริการใด ๆ ที่ได้มาภายใต้การขู่บังคับลงโทษ โดยที่บุคคลผู้นั้นมิได้สมัครใจ ประกอบด้วย

(1) อนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ (Forced Labour) ค.ศ. 1930

(2) อนุสัญญาฉบับที่ 105 ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ (Abolition of Forced Labour) ค.ศ. 1957

3.3.2 การขจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ

คำว่า “การเลือกปฏิบัติ (Discrimination)” หมายความว่า ความแตกต่างใด ๆ การกีดกันหรือการให้สิทธิพิเศษ อันเนื่องจากเชื้อชาติ เพศ ศาสนา ความเห็นทางการเมือง การแบ่งแยกเชื้อชาติหรือสังคม (หรือด้วยเหตุอื่น ๆ ตามที่รัฐกำหนด) ประกอบด้วย

(1) อนุสัญญาฉบับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน (Equal Remuneration) ค.ศ. 1951

สาระสำคัญของอนุสัญญา คือประเทศสมาชิกต้องส่งเสริมการพิจารณากำหนดอัตราค่าตอบแทนและสร้างความมั่นใจว่า ได้นำหลักการว่าด้วยค่าตอบแทน และสร้างความมั่นใจว่าได้นำหลักการว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันสำหรับคนงานชายและหญิงในงานที่มีค่าเท่ากันมาใช้บังคับกับคนงานทั้งหมด หลักการนี้อาจใช้บังคับโดยอาศัย

ก) กฎหมายหรือกฎระเบียบแห่งชาติ

ข) กลไกที่จัดตั้งขึ้นหรือได้รับการยอมรับทางกฎหมายสำหรับพิจารณากำหนดค่าจ้าง

ค) ข้อตกลงร่วมระหว่างนายจ้างและคนงาน หรือ

ง) วิธีการทั้งหลายเหล่านี้ผสมกัน

ทั้งนี้คำว่า “ค่าตอบแทน” หมายความรวมถึงค่าจ้างหรือเงินเดือนปกติพื้นฐาน หรือขั้นต่ำ และค่าตอบแทนเพิ่มเติมใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นเงินสดหรือสิ่งของที่นายจ้างให้แก่ลูกจ้างตามผล

ของการจ้างงานคนงานนั้น ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม และคำว่า “ค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันสำหรับคนงานชายและหญิงในงานที่มีค่าเท่ากัน” หมายถึง อัตราของค่าตอบแทนที่กำหนดโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติทางเพศ

(2) อนุสัญญาฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ (การจ้างงานและการประกอบอาชีพ) (Discrimination Employment and Occupation) ค.ศ. 1958

สาระสำคัญของอนุสัญญา คือ ให้ประเทศสมาชิกดำเนินนโยบายแห่งชาติ ซึ่งกำหนดขึ้นด้วยระเบียบวิธีที่เหมาะสมกับสภาพและแนวปฏิบัติภายในประเทศ เพื่อส่งเสริมความเสมอภาคของโอกาสและการปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ เพื่อขจัดการเลือกปฏิบัติใด ๆ เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว โดยที่มาตรการใด ๆ ที่ส่งผลต่อปัจเจกบุคคลผู้ต้องสงสัยหรือเกี่ยวข้องในกิจกรรมที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของรัฐ ไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ โดยบุคคลที่เกี่ยวข้องผู้นั้นมีสิทธิในการอุทธรณ์ รวมถึงการแบ่งแยก การกีดกัน หรือการลำเอียงใด ๆ ในเรื่องงานเฉพาะ ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของความต้องการอย่างแท้จริงของงานนั้น ไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ ทั้งนี้ คำว่า “การจ้างงาน” และ “อาชีพ” หมายความรวมถึง การเข้ารับการฝึกอาชีพ การเข้าทำงานและประกอบกาชีพบางประเภท และข้อกำหนดและเงื่อนไขต่าง ๆ ของการจ้างงาน และคำว่า “การเลือกปฏิบัติ” หมายความรวมถึง

ก) การแบ่งแยก การกีดกัน หรือการลำเอียงใด ๆ ที่กระทำบนพื้นฐานของเชื้อชาติ สีผิว เพศ ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง สัญชาติ หรือพื้นฐานทางสังคม ซึ่งมีผลลบล้างหรือทำความเสียหายต่อความเสมอภาคในโอกาส หรือในการปฏิบัติเกี่ยวกับการจ้างงานหรืออาชีพ

ข) การแบ่งแยก การกีดกัน หรือการลำเอียงอื่นที่มีผลลบหรือทำความเสียหายแก่ความเสมอภาคในโอกาสหรือในการปฏิบัติเกี่ยวกับการจ้างงานหรืออาชีพ ซึ่งอาจพิจารณากำหนดได้โดยประเทศสมาชิกที่เกี่ยวข้อง

3.3.3 การมีเสรีภาพในการสมาคมและการร่วมเจรจาต่อรอง

ILO เห็นว่า สิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันนั้น เป็นสิทธิพื้นฐานที่จะไปสู่การคุ้มครองสิทธิด้านอื่น ๆ อันจะนำมาซึ่งความก้าวหน้าทางสังคม การพัฒนาที่ยั่งยืน ความเสมอภาค และการต่อต้านความยากจน อนุสัญญาหลักที่ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมประกอบด้วย

(1) อนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน (Freedom of Association and Protection of the Right to Organize) ค.ศ. 1948

สาระสำคัญของอนุสัญญา คือ ให้ประเทศสมาชิกดำเนินมาตรการที่จำเป็นและเหมาะสมทั้งปวงเพื่อให้มั่นใจว่า

ก) คนงานและนายจ้างสามารถใช้สิทธิในการรวมตัวกันได้อย่างเสรีโดยไม่ต้องได้รับการอนุญาตล่วงหน้า และปราศจากการเลือกปฏิบัติ

ข) เจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องละเว้นการแทรกแซงใด ๆ หรือการขัดขวาง ซึ่งจะเป็นการจำกัดสิทธิในการยกร่างธรรมนูญและกฎข้อบังคับ การคัดเลือกผู้แทนการจัดการบริหารงานและการดำเนินกิจกรรมขององค์การของคนงานและนายจ้าง

ค) องค์การของนายจ้างและคนงานต้องมีสิทธิก่อตั้งและมีเสรีภาพในการเข้าร่วมสหพันธ์และสมาพันธ์ได้ และองค์การสหพันธ์ หรือสมาพันธ์ดังกล่าวจ้องมีสิทธิเข้าเป็นภาคีกับองค์การระหว่างประเทศของนายจ้างและคนงานได้

ทั้งนี้ คำว่า “องค์การ” หมายถึง องค์การใด ๆ ของคนงาน หรือของนายจ้างที่ส่งเสริมและปกป้องผลประโยชน์ของคนงานหรือนายจ้าง และการนำหลักการของอนุสัญญานี้ไปใช้บังคับกับทหารและตำรวจต้องได้รับการพิจารณากำหนดโดยกฎหมายและกฎระเบียบแห่งชาติเท่านั้น

(2) อนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวกันและการร่วมเจรจาต่อรอง (Right to Organize and Collective Bargaining) ค.ศ. 1949

สาระสำคัญของอนุสัญญา คือ ประเทศสมาชิกต้องสร้างกลไกที่เหมาะสมเพื่อ

ก) คุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกันจากการกระทำใด ๆ อันเป็นการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อการกระทำที่ทำให้คนงานต้องไม่เข้าร่วมสหภาพ หรือต้องสละการเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน และเป็นเหตุไล่ออกจากงาน หรือมีอคติต่อคนงานโดยอ้างเหตุผลถึงการเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน หรือเพราะว่ามีส่วนร่วมในกิจกรรมของสหภาพแรงงาน

ข) องค์การของคนงาน และของนายจ้างต้องได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอจากการกระทำใด ๆ อันเป็นการแทรกแซงซึ่งกันและกันโดยองค์การหรือโดยหน่วยงานอื่น หรือโดยสมาชิกในการก่อตั้งองค์การในการปฏิบัติงาน หรือในด้านการบริหารหรือซึ่งมุ่งสนับสนุนการก่อตั้งองค์การของคนงานให้อยู่ภายใต้การควบคุมของนายจ้าง หรือองค์การของนายจ้าง

ค) ส่งเสริมให้มีการพัฒนาและการใช้ประโยชน์จากกลไกการเจรจาโดยสมัครใจระหว่างนายจ้างหรือองค์การของนายจ้าง กับองค์การของคนงาน เพื่อให้ได้มาซึ่งกฎเกณฑ์ และเงื่อนไขของการจ้างงานมาจากการร่วมเจรจาต่อรอง

การนำหลักการของอนุสัญญานี้ไปใช้บังคับกับทหารและตำรวจ ต้องได้รับการพิจารณากำหนดโดยกฎหมายและกฎระเบียบแห่งชาติเท่านั้น และอนุสัญญานี้ไม่ใช้บังคับกับข้าราชการซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารของรัฐ และต้องไม่ใช้ไปในทางที่เป็นอคติต่อสิทธิ หรือสถานะของข้าราชการไม่ว่าโดยวิธีการใด

3.3.4 **การขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่ถูกขูดรีดเอาเปรียบ**

มีเป้าหมายเพื่อคุ้มครองแรงงานเด็กจากการแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจและมิให้ต้องทำงานอันตราย ประกอบด้วย

(1) อนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำ (Minimum Age) ค.ศ. 1973

สาระสำคัญของอนุสัญญา คือ ประเทศสมาชิกต้องดำเนินนโยบายแห่งชาติที่กำหนดขึ้นมาเพื่อ

ก) ยกเลิกการใช้แรงงานเด็กอย่างมีประสิทธิภาพและเพื่อเพิ่มอายุขั้นต่ำในการจ้างงานให้สูงขึ้น

ข) กำหนดอายุขั้นต่ำในการจ้างงานไว้ไม่ต่ำกว่าอายุที่สำเร็จการศึกษาภาคบังคับ และในกรณีใด ๆ ก็ตามต้องไม่ต่ำกว่า 15 ปี และอาจกำหนดอายุขั้นต่ำเป็น 14 ปี แต่ต้องแจ้งถึง 1) เหตุผลในการยังคงอายุขั้นต่ำไว้ 14 ปี หรือ 2) วันที่จะยกเลิกอายุขั้นต่ำนั้น

ค) อายุขั้นต่ำในการจ้างงานอันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัย หรือ ศีลธรรมของผู้เยาว์ต้องไม่ต่ำกว่า 18 ปี หรืออาจอนุญาตให้มีการจ้างงานตั้งแต่อายุ 16 ปีได้ โดยมีเงื่อนไขว่า สุขภาพความปลอดภัย และศีลธรรมของผู้เยาว์ที่เกี่ยวข้องต้องได้รับการคุ้มครองอย่างเต็มที่ และผู้เยาว์ได้รับการสอนหรือได้รับการฝึกอาชีพเฉพาะด้าน ในสาขางานที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอ

ง) บทบัญญัติของอนุสัญญาต้องนำมาใช้บังคับกับกิจการต่อไปนี้ ได้แก่ การทำเหมืองแร่และการทำเหมืองหิน การผลิต การก่อสร้าง การไฟฟ้า แก๊สและน้ำ บริการสุขาภิบาล การขนส่ง คลังสินค้า และการสื่อสาร และการเพาะปลูกและกิจการทางการเกษตรอื่น ๆ ซึ่งส่วนใหญ่ทำการผลิตเพื่อจุดประสงค์ทางการค้า แต่ยกเว้นการผลิตภายในครอบครัว และการผลิตขนาดเล็กเพื่อการบริโภคภายในท้องถิ่น และไม่มีการจ้างคนงานเป็นประจำ

จ) อนุสัญญานี้ไม่ใช้บังคับกับงานที่เด็กและผู้เยาว์กระทำในโรงเรียนเพื่อการศึกษาทั่ว ๆ ไป การศึกษาทางอาชีวะหรือทางเทคนิค หรือในสถาบันการฝึกอบรมอื่น ๆ

ฉ) กฎหมายหรือกฎระเบียบภายในประเทศอาจอนุญาตให้มีการจ้างงานหรือการทำงานของบุคคลอายุ 13 ถึง 15 ปี ในงานเบาได้ ซึ่งเป็นงานที่ 1) ไม่น่าจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือการพัฒนา และ 2) ไม่ส่งผลเสียหายต่อการศึกษา

ช) อาจยอมให้มีข้อยกเว้นเพื่อการเข้าร่วมในการแสดงทางศิลปะ โดยได้รับใบอนุญาตเป็นรายไป ใบอนุญาตที่ออกให้ต้องจำกัดจำนวนชั่วโมงทำงาน และกำหนดเงื่อนไขซึ่งการจ้างงานหรือการทำงานนั้นได้รับอนุญาต

(2) อนุสัญญาฉบับที่ 182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของแรงงานเด็ก (Worst Forms of Child Labor) ค.ศ. 1999

สาระสำคัญของอนุสัญญา คือ ประเทศสมาชิกต้องดำเนินมาตรการเพื่อการห้ามและการขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก โดยฉับพลันในฐานะเป็นเรื่องเร่งด่วน และคำว่า “เด็ก” ต้องหมายถึง บุคคลทั้งปวง ผู้มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ส่วนคำว่า “รูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของแรงงานเด็ก” ประกอบด้วย

ก) รูปแบบทั้งปวงของระบบทาส หรือแนวปฏิบัติที่คล้ายคลึงกับระบบทาส แรงงานเกณฑ์หรือบังคับ รวมทั้งการเกณฑ์หรือบังคับเด็กเพื่อใช้ในการต่อสู้ด้วยอาวุธ

ข) การใช้ การจัดหา หรือการเสนอเด็กเพื่อการค้าประเวณี เพื่อการผลิตสื่อลามกอนาจาร หรือเพื่อการแสดงลามกอนาจาร

ค) การใช้ การจัดหา หรือการเสนอเด็ก เพื่อกิจกรรมที่ฝ่าฝืนกฎหมาย

ง) งานที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพความปลอดภัย หรือศีลธรรมของเด็ก

ต่อมาประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน (Equal Remuneration) ค.ศ. 1951 เมื่อพ.ศ. 2545[29]

3.4 มาตรฐานแรงงานตามกฎหมายไทย

3.4.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายแรงงาน

เพื่อกำหนดมาตรฐานและสิทธิประโยชน์ด้านแรงงานอย่างเป็นธรรม มาตรการดังกล่าวจึงถูกกำหนดขึ้นเป็น “กฎหมายแรงงาน” ที่มีผลบังคับและยอมรับเป็นมาตรฐานเดียวกัน

[30]กฎหมายแรงงาน หมายถึง กฎหมายที่กล่าวถึงสิทธิและหน้าที่ของนายจ้างและลูกจ้างซึ่งมีต่อกันและต่อรัฐ รวมทั้งความเกี่ยวพันระหว่างองค์กรของนายจ้าง องค์กรของลูกจ้างและรัฐด้วย

กฎหมายแรงงานเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับสังคมและการปกครอง โดยในทางสังคมได้กำหนดนโยบายและหลักการต่าง ๆ เพื่อให้ผู้ใช้แรงงานได้ทำงานอย่างเหมาะสม แสดงเจตจำนงของรัฐที่จะเข้าดูแลและส่งเสริมความสัมพันธ์ของนายจ้างและลูกจ้างในรูปของการจัดองค์กรแบบไตรภาคี เพื่อจะให้องค์กรเหล่านี้ร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด เพื่อหลีกเลี่ยงข้อขัดแย้งหรือกรณีพิพาทในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองเป็นการมอบอำนาจให้รัฐเข้ามาดำเนินการในการไกล่เกลี่ย ระงับข้อพิพาทแรงงานและดูแลความสงบเรียบร้อยให้เกิดขึ้นระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง กฎหมายแรงงานจึงต้องบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรในรูปของพระราชบัญญัติหรือตัวบทกฎหมาย เพื่อเน้นให้ผู้

---

[29] ธีระ ศรีธรรมรักษ์. (2545). **องค์การแรงงานระหว่างประเทศ.** หน้า 5.

[30] เกษมสันต์ วิลาวรรณ. (2546). **กฎหมายแรงงานสำหรับนักบริหาร**. หน้า 11.

เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตามที่กำหนดและวางแนวปฏิบัติระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง เพื่อสร้างเสริมความสัมพันธ์อันดีของทั้งสองฝ่ายโดยปกติกฎหมายแรงงานจะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องต่อไปนี้

(1) คุ้มครองและส่งเสริมสภาพการทำงาน ความปลอดภัยในการทำงานและการจัดสวัสดิการในการทำงานต่าง ๆ ให้กับผู้ใช้แรงงาน

(2) ส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง โดยกำหนดในเรื่องการเจรจา ตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง การไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาท การกระทำไม่เป็นธรรมของฝ่ายนายจ้าง และกำหนดการดำเนินการและวิธีการในการจัดองค์กรของฝ่ายลูกจ้างและฝ่ายนายจ้าง

(3) วางมาตรการในการส่งเสริมอาชีพและความมั่นคงในการทำงาน

กฎหมายแรงงานเพิ่งมีการประกาศใช้เมื่อประมาณ 100 กว่าปีที่แล้ว ต่างกับกฎหมายอาญาและกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมีวิวัฒนาการมาหลายร้อยปี เพราะกฎหมายแรงงานเกิดขึ้นเพราะมีการปฏิวัติอุตสาหกรรมในประเทศอังกฤษ และติดตามมาด้วยประเทศในยุโรปและสหรัฐอเมริกา สำหรับในเอเชียกฎหมายแรงงานมีวิวัฒนาการประมาณ 60 ปี หลังสงครามโลก ครั้งที่ 1 โดยเฉพาะประเทศที่ตกเป็นเมืองขึ้นของอังกฤษ ส่วนประเทศไทยมีกฎหมายแรงงานใช้ครั้งแรกเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2500 ซึ่งกำหนดให้ความคุ้มครองปกป้องและเน้นถึงคุณค่าของลูกจ้าง รวมตลอดถึงการใช้สิทธิต่าง ๆ ของลูกจ้างโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ก็มีผลใช้บังคับใช้ได้เพียง 1 ปี จึงถูกยกเลิกไปเมื่อปี พ.ศ. 2501

3.4.1.1 **จุดมุ่งหมายของกฎหมายแรงงาน**

(1) เพื่อให้ลูกจ้างได้รับความเป็นธรรมและได้รับการปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรมจากนายจ้าง

(2) เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เนื่องจากลูกจ้างเป็นทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภคในขณะเดียวกัน ซึ่งหากลูกจ้างได้รับค่าจ้างที่เหมาะสม มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีแล้ว การบริโภคย่อมเพิ่มมากขึ้น ทำให้นายจ้างต้องเพิ่มการผลิตมากขึ้นกิจการของนายจ้างก็ดีขึ้น อันเป็นการส่งเสริมซึ่งกันและกันและทำให้เศรษฐกิจของประเทศมีความมั่นคงด้วย

(3) เพื่อความมั่นคงทางอุตสาหกรรม โดยกำหนดบทบัญญัติขจัดความขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างอันเนื่องมาจากการทำงาน

(4) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของงาน โดยการส่งเสริมให้มีการพัฒนาฝีมือแรงงาน

3.4.1.2 **กฎหมายแรงงานกับรัฐวิสาหกิจ**

รัฐวิสาหกิจได้เริ่มขึ้นตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินเมื่อ พ.ศ. 2475[31] แต่มิได้ใช้คำว่า “รัฐวิสาหกิจ” สำหรับคำว่ารัฐวิสาหกิจ ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบันนี้เริ่มใช้เมื่อปี พ.ศ. 2502 ในพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 และต่อมาได้มีการบัญญัติความหมายของรัฐวิสาหกิจขึ้นใหม่ ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และในท้ายที่สุดพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับคณะกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518[32] ได้บัญญัติให้คำจำกัดความของรัฐวิสาหกิจใหม่อีกครั้ง จึงพอสรุปความหมายในสาระสำคัญได้ว่า หมายถึงองค์กรของรัฐหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของหรือกิจการของรัฐหรือ

- บริษัทจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และหรือองค์การของรัฐบาลและหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของและหรือกิจการของรัฐที่มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50 หรือ

- บริษัทจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และหรือรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50

(1) วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

1.1 เพื่อประโยชน์แก่สังคมเป็นส่วนรวม สินค้าและบริการเพื่อสังคมส่วนรวม ผลิตขึ้นเพื่อสนองความต้องการของสังคม สังคมจะได้รับประโยชน์ ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์จากสินค้าและบริการประเภทนี้ ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์จากสินค้าและบริการประเภทนี้ ไม่มีการกีดกันการบริโภคทำให้เอกชนไม่อยู่ในฐานะที่จะผลิตสินค้าและบริการประเภทเพื่อสาธารณะจึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องเข้าดำเนินการจัดสรรทรัพยากรและผลิตสินค้าดังกล่าว

1.2 เพื่อป้องกันผลเสียต่อสังคม สินค้าบางประการ ถ้าให้เอกชนดำเนินการผลิตโดยเสรีจะเกิดผลเสียอย่างร้ายแรงต่อสังคม เช่น การผลิตยาเสพติด สุรา เป็นต้น ทั้งนี้เพราะเอกชนจะพยายามแสวงหากำไรสูงสุด มีการแข่งขันด้านการผลิตและจำหน่าย ซึ่งจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่สังคม คุณภาพของประชากรจะต้องด้อยละเกิดปัญหาสภาวะแวดล้อมเป็นการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่ประหยัด มีการสิ้นเปลืองและสูญเปล่า ดังนั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเข้าควบคุมการผลิต เพื่อป้องกันผลเสียต่อสังคมทั้งทางตรงและทางอ้อม

---

[31] นิคม จันทรวิทุร ก (2534). **พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ สาระสำคัญและบทวิเคราะห์.** หน้า 7.

[32] จำเนียร จวงตระกูล. (2526). **ผ่ารัฐวิสาหกิจไทย.** หน้า 22-30.

1.3 เพื่อป้องกันการผูกขาด เพราะผู้ผลิตแต่ละรายมีประสิทธิภาพในการผลิตแตกต่างกัน ผู้ผลิตที่มีประสิทธิภาพสูงกว่าต้นทุนการผลิตและการจำหน่ายจะต่ำกว่าคู่แข่งขัน จึงสามารถกำหนดราคาขายได้ต่ำกว่าคู่แข่งขัน ผลก็คือปริมาณการผลิตและจำหน่ายจะยิ่งเพิ่มสูงขึ้น ต้นทุนเฉลี่ยต่อหน่วยจะยิ่งลดต่ำลงในที่สุดผู้ผลิตรายอื่น ๆ ต้องถอนตัวจากธุรกิจประเภทนั้น และคงเหลือผู้ผลิตเพียงรายเดียวซึ่งสามารถปรับปริมาณการผลิตและควบคุมราคาได้ ทั้งราคาปัจจัยการผลิตและราคาผลผลิตเป็นการเอาเปรียบสังคม ทั้งผู้ผลิตที่เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตและผู้บริโภค ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องเข้าป้องกันผลประโยชน์ของสังคม โดยการเข้าดำเนินการทางเศรษฐกิจประเภทนั้น หรือป้องกันการผูกขาดโดยเอกชน โดยออกกฎหมายป้องกันการผูกขาดในรูปแบบต่าง ๆ หรือกฎหมายการค้ากำไรเกินควร

1.4 เพื่อเป็นเครื่องมือในการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจ กิจกรรมหรือโครงการขนาดใหญ่ต้องการเงินทุนจำนวนมาก ซึ่งนอกเหนือความสามารถของเอกชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่กำลังพัฒนาจะขาดแคลนเงินทุน รัฐบาลจึงต้องเข้าควบคุมหรือดำเนินการเอง นอกจากนี้แล้วกิจกรรมประเภทสาธารณูปโภคยังมีลักษณะเป็นอุตสาหกรรมที่ต้นทุนลดลง กล่าวคือการขยายการผลิตมากขึ้นต้นทุนต่อหน่วยจะลดลง ฉะนั้นถ้าให้เอกชนดำเนินการก็มีแนวโน้มว่าในที่สุดแล้วจะเกิดการผูกขาด

1.5 เพื่อหารายได้เข้ารัฐในการบริหารประเทศ รายจ่ายของรัฐบาลมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นทุกปี เนื่องจากจำนวนประชากรเพิ่มขึ้น หน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐบาลเพิ่มขึ้น ระดับราคาสินค้าและบริการสูงขึ้นรายจ่ายด้านพัฒนาและรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การป้องกันประเทศ การค้นคว้าและวิจัย รายจ่ายเหล่านี้เพิ่มสูงขึ้นทุกปี นอกจากนี้แล้วการปฏิบัติงานอย่างไร้ประสิทธิภาพของหน่วยราชการบางหน่วยก็มีส่วนทำให้รายจ่ายสูงขึ้น ดังนั้นรายได้จากภาษีอากรเพียงแหล่งเดียวจึงไม่เพียงพอ นอกจากการก่อหนี้สาธารณะแล้วรัฐบาลยังต้องพึ่งรายได้ซึ่งเป็นผลกำไรของรัฐวิสาหกิจ

1.6 เพื่อริเริ่มธุรกิจใหม่ ธุรกิจหรืออุตสาหกรรมใหม่มีความเสี่ยงสูง ต้องการผู้เชี่ยวชาญทางด้านเทคโนโลยีใช้เงินลงทุนจำนวนมาก ในระยะแรกเริ่มเอกชนไม่สามารถหรือไม่พร้อมที่จะดำเนินการ รัฐบาลจึงเป็นผู้ริเริ่มในรูปของรัฐวิสาหกิจ

1.7 เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การรักษาเสถียรภาพและพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหน้าที่ของรัฐบาลโดยตรง รัฐบาลอาจจะใช้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ป้องกันการผูกขาดการผลิตและการจำหน่าย และยังเป็นการเสริมความมั่นคงของประเทศด้วย เพราะเป็นการสร้างงานทำให้ประชาชนมีงานทำมากขึ้น

1.8 เพื่อเชิดชูเกียรติคุณของประเทศ กิจกรรมที่จะช่วยให้ประเทศมีชื่อเสียงเป็นที่รู้จัก เช่น การส่งเสริมการท่องเที่ยว การบินระหว่างประเทศ การโทรคมนาคมระหว่างประเทศ เป็นต้น

(2) รูปแบบการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย กระทำโดยอาศัยอำนาจของรัฐในรูปแบบต่าง ๆ กันดังต่อไปนี้

2.1 จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเฉพาะเช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย

2.2 จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา เช่น องค์การจัดการน้ำเสีย เป็นต้น

2.3 จัดตั้งขึ้นโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) เป็นต้น

2.4 จัดตั้งขึ้นโดยประกาศของคณะปฏิวัติเช่นการทางพิเศษแห่งประเทศไทย หรือการเคหะแห่งชาติ เป็นต้น

2.5 จัดตั้งขึ้นโดยมติของคณะรัฐมนตรี เช่นโรงงานยาสูบ เป็นต้น

รัฐวิสาหกิจอยู่ภายใต้กฎหมายแรงงานมาโดยตลอดตั้งแต่ พ.ศ. 2499 ต่อมาปี 2500 เมื่อกฎหมายแรงงานมีผลใช้บังคับรัฐวิสาหกิจทั้งหมดจึงอยู่ในบังคับของกฎหมายแรงงาน กฎหมายแรงงานเป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยสภาพการจ้าง สิทธิประโยชน์และความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง แต่เนื่องจากวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ทำให้มีการวิพากษ์วิจารณ์ถึงความเหมาะสมที่จะให้กฎหมายแรงงานมีผลใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจด้วย

ต่อมาเมื่อ รสช. เข้ายึดอำนาจการปกครองเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 รสช. จึงเร่งดำเนินการเพื่อแยกรัฐวิสาหกิจออกจากกฎหมายแรงงาน ซึ่งกฎหมายแรงงานมีสาระสำคัญแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ส่วนที่หนึ่งเรียกว่ากฎหมายคุ้มครองแรงงาน คือ ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 พ.ศ. 2515 ส่วนที่สอง คือ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 โดยเสนอร่างพระราชบัญญัติรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ 15 เมษายน 2534 และได้รับอนุมัติในวันเดียวกัน พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์จึงเป็นกฎหมายมีผลใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจตั้งแต่วันที่ 19 เมษายน 2534[33] ซึ่งในปัจจุบันพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ยกเลิกไปแล้วโดยพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543

[33] นิคม จันทรวิทุร ก เล่มเดิม. หน้า 8.

3.4.1.3 **กฎหมายแรงงานกับส่วนราชการ**

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงวางรากฐานระบบคุณธรรมในการสรรหาบุคคลเข้ารับราชการโดยอาศัยความรู้ความสามารถขึ้นเป็นครั้งแรกที่ยึดถือหลักความสามารถและเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้ารับราชการสนองพระเดชพระคุณได้อย่างทั่วถึง และได้ทรงมอบหมายให้พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพเรียบเรียงระเบียบข้าราชการพลเรือนขึ้นตามที่สมเด็จพระพี่ยาเธอเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิจ ได้ทรงรับสั่งในที่ประชุมอภิรัฐมนตรีสภา เมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2468

[34]ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ซึ่งประกาศเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2571 โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2471 มีคณะกรรมการรักษาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ก.ร.พ.) ทำหน้าที่รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ หลังปี พ.ศ. 2475 ได้มีการตราเป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ “ก.พ.” แทน “ก.ร.พ.” มีอำนาจหน้าที่เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลภาครัฐฝ่ายพลเรือนให้มีมาตรฐานการคัดเลือก การฝึกอบรม ความประพฤติ และวินัยและลักษณะความเป็นวิชาชีพในมาตรฐานเดียวกันตามที่รัชกาลที่ 7 ได้ทรงวางรากฐานระบบข้าราชการพลเรือนไว้

การบริหารงานบุคคลภาครัฐของประเทศไทย มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นพิเศษตั้งแต่การกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นข้าราชการ วิธีการคัดเลือก วิธีการบรรจุแต่งตั้ง วิธีการเลื่อนขั้น เลื่อนเงินเดือน วิธีการเลื่อนตำแหน่ง วิธีการดำเนินการทางวินัย สวัสดิการ และการพ้นจากการเป็นข้าราชการ เป็นต้น เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ที่ได้รับการปรับปรุงแก้ไขโดยตลอดเช่น พ.ศ. 2479, 2482, 2495, 2497, 2518 และจนกระทั่งปัจจุบันเป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 โดยคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ไม่ได้เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลเพียงองค์กรเดียวอีกต่อไป เนื่องจากได้แยกข้าราชการฝ่ายอื่น ๆ ออกจากกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน เช่นข้าราชการตุลาการ มีคณะกรรมการข้าราชการตุลาการ (ก.ต.) เป็นองค์การบริหารงานบุคคลข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยมีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) ข้าราชการอัยการมีคณะกรรมการข้าราชการอัยการ (ก.อ.) ข้าราชการตำรวจมีคณะกรรมการ ข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) และข้าราชการครูมีคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) โดยข้าราชการประเภทต่าง ๆ ได้แยกออกจากกฎหมายข้าราชการพล

[34] สำนักงาน ก.พ. (2536). **พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับระบบราชการพลเรือน.** หน้า 1-2.

เรือนดังกล่าว เนื่องจากมีลักษณะการปฏิบัติงานและลักษณะวิชาชีพที่แตกต่างจากข้าราชการพลเรือนทั่วไป

ตามความในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 กำหนดความหมาย “ข้าราชการพลเรือน” ว่าบุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ให้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือน

3.4.1.4 กฎหมายแรงงานของประเทศไทยในปัจจุบัน มีทั้งหมด 7 ฉบับ[35]คือ

(1) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 เอกเทศสัญญา ลักษณะ 6 จ้างแรงงาน

(2) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

(3) พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537

(4) พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518

(5) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522

(6) พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

(7) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

แต่ด้วยความประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางในการวางมาตรการทางกฎหมายของผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน ซึ่งตามความในมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 กำหนดว่า “กิจการขององค์การมหาชนไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ทั้งนี้ ผู้อำนวยการ เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน” ผู้จัดทำจึงขอนำเสนอสิทธิประโยชน์ด้านแรงงานของผู้ปฏิบัติงานในภาคเอกชน และสิทธิประโยชน์ด้านแรงงานของผู้ปฏิบัติงานในองค์กรของรัฐรูปแบบรัฐวิสาหกิจ ในเรื่องดังต่อไปนี้

1. กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน
2. กฎหมายเกี่ยวกับการประกันสังคม
3. กฎหมายเกี่ยวกับเงินทดแทน
4. กฎหมายเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์

---

[35] เกษมสันต์ วิลาวรรณ. เล่มเดิม. หน้า 12.

3.4.2 กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน

กฎหมายคุ้มครองแรงงาน หมายถึง กฎหมายที่บัญญัติถึงสิทธิและหน้าที่ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง โดยกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการใช้แรงงาน การจ่ายค่าตอบแทนการทำงาน และการจัดสถานที่ เครื่องจักรและอุปกรณ์ในการทำงาน ทั้งนี้ เพื่อให้ลูกจ้างปฏิบัติงานด้วยความปลอดภัยมีสุขภาพอนามัยดี ได้รับค่าตอบแทนและสวัสดิการตามสมควร

กฎหมายคุ้มครองแรงงานเป็นกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย นิติกรรมหรือข้อตกลงระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างที่ทำขึ้นโดยผิดแผกแตกต่างกับบทบัญญัติของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ย่อมเป็นโมฆะใช้บังคับไม่ได้

3.4.2.1 **การคุ้มครองแรงงานของผู้ปฏิบัติงานในภาคเอกชน**

ในปัจจุบันภาคเอกชนมีกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่ใช้บังคับเป็นบททั่วไป ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งมีผลใช้บังคับมาตั้งแต่วันที่ 19 สิงหาคม 2541 กฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับนี้ได้รวบรวมเอากฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานที่กระจัดกระจายอยู่มารวมกันไว้และปรับปรุงเพิ่มเติมในบางประเด็น โดยยังคงความเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของสิทธิและหน้าที่ที่นายจ้างและลูกจ้างต้องพึงปฏิบัติต่อกัน และมีทั้งบทบัญญัติที่เป็นข้อห้ามและบทบัญญัติที่ต้องปฏิบัติ หากปฏิบัติได้ครบถ้วน นอกจากจะได้รับประโยชน์ ได้รับความไว้วางใจซึ่งกันและกันแล้ว ยังลดปัญหาข้อพิพาทที่อาจจะเกิดขึ้นเพื่อให้ได้มาซึ่งค่าจ้างหรือสิทธิประโยชน์อื่นของผู้ใช้แรงงานอันควรได้รับการคุ้มครอง

1) **ความหมายของผู้ปฏิบัติงาน**

กฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับนี้กำหนดความหมายของผู้ปฏิบัติงานในภาคเอกชน โดยเรียกว่า “ลูกจ้าง” ตามคำนิยาม หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้นายจ้างโดยได้รับค่าจ้างไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร

คำนิยามที่สำคัญอีกคำหนึ่ง คือ นายจ้าง ตามคำนิยาม หมายความว่า

(1) ผู้ซึ่งตกลงรับลูกจ้างเข้าทำงานโดยจ่ายค่าจ้างให้

(2) ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้ทำงานแทนนายจ้างแท้จริง หรือได้รับมอบหมายให้ทำงานแทนนายจ้างตัวแทน

(3) ผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล กรณีที่นายจ้างเป็นนิติบุคคล

(4) ผู้ซึ่งได้รับการว่าจ้างโดยวิธีเหมาค่าแรงจากผู้ประกอบกิจการให้เป็นผู้จัดหาลูกจ้างมาทำงานโดยเป็นการทำงานส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดในกระบวนการผลิตหรือธุรกิจ

2) **ขอบเขตของกฎหมาย** ใช้บังคับแก่นายจ้างและลูกจ้างในทุกประเภทกิจการ ยกเว้น

(1) ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น

(2) รัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์

(3) นายจ้างหรืองานประเภทที่จะได้กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา 4) ได้แก่ นายจ้างซึ่งประกอบกิจการโรงเรียนเอกชนเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับครูใหญ่และครู นายจ้างซึ่งจ้างลูกจ้างทำงานในงานเกษตรกรรมและงานที่รับไปทำที่บ้าน (กฎกระทรวง พ.ศ. 2541 และฉบับที่ 9)

นายจ้างบางประเภทได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายบางมาตรา เช่น

(1) นายจ้างซึ่งจ้างลูกจ้างทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย

(2) นายจ้างซึ่งจ้างลูกจ้างทำงานที่มิได้แสวงหากำไรในทางเศรษฐกิจ (กฎกระทรวง ฉบับที่ 1)

และในงานบางประเภทจะมีการคุ้มครองแรงงานแตกต่างไปบางมาตรา เช่น

(1) งานในกิจการปิโตรเลียม

(2) งานประมงทะเล

(3) งานบรรทุกหรือขนถ่ายสินค้าเรือเดินทะเล

(4) งานขนส่งทางบก (กฎกระทรวง ฉบับที่ 7, 10, 11 และ 12)

3) **สิทธิประโยชน์ด้านแรงงาน** คือ สิทธิที่ลูกจ้างจะได้รับการดูแลตามกฎหมายอันเป็นมาตรฐานขั้นต่ำ อาจแบ่งเป็น 3 ส่วน คือ

1. การใช้แรงงานทั่วไป
2. การใช้แรงงานหญิง
3. การใช้แรงงานเด็ก

1. **การใช้แรงงานทั่วไป**

กฎหมายคุ้มครองแรงงานเกี่ยวกับการใช้แรงงานทั่วไปตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ในเรื่องเวลาทำงานปกติ การทำงานล่วงเวลา เวลาพัก วันหยุด การทำงานในวันหยุด วันลา ค่าตอบแทนในการทำงาน สวัสดิการและความปลอดภัยในการทำงานของลูกจ้าง การควบคุมการใช้แรงงาน รวมตลอดถึงเงินทดแทนการสงเคราะห์ลูกจ้าง ค่าชดเชย และค่าชดเชยพิเศษด้วย

1.1 **วันหยุด** ตามกฎหมายกำหนดไว้ 3 ประเภท คือ

(1) วันหยุดประจำสัปดาห์ กำหนดให้หยุดสัปดาห์ละ 1 วัน เว้นแต่งานลักษณะพิเศษ คือ งานโรงแรม งานขนส่ง นายจ้างและลูกจ้างอาจตกลงกันล่วงหน้าสะสมและเลื่อนไปหยุดเมื่อใดก็ได้แต่ต้องอยู่ในระยะเวลา 4 สัปดาห์ติดต่อกัน (มาตรา 28) หรืองานปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม

(2) วันหยุดตามประเพณี กำหนดให้ลูกจ้างมีวันหยุดตามประเพณี โดยให้นายจ้างพิจารณากำหนดจากวันหยุดราชการประจำปี วันหยุดทางศาสนา หรือขนมธรรมเนียมประเพณีแห่งท้องถิ่นและประกาศกำหนดวันหยุดตามประเพณีให้ลูกจ้างทราบล่วงหน้าปีหนึ่งไม่น้อยกว่า 13 วัน โดยรวมวันแรงงานแห่งชาติด้วย

(3) วันหยุดพักผ่อนประจำปี กำหนดให้ลูกจ้างซึ่งทำงานติดต่อกันมาแล้วครบ 1 ปี มีสิทธิหยุดพักผ่อนประจำปีได้ไม่น้อยกว่า 6 วันทำงาน หรือถึงแม้ว่าลูกจ้างทำงานยังไม่ครบ 1 ปี นายจ้างอาจกำหนดวันหยุดพักผ่อนประจำปีให้แก่ลูกจ้าง โดยคำนวณให้ตามส่วนได้ (มาตรา 30) ถ้านายจ้างไม่ได้กำหนดวันหยุดพักผ่อนประจำปีไว้ลูกจ้างมีสิทธิเรียกร้องให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างสำหรับวันหยุดพักผ่อนประจำปีนั้นด้วย และหากเกิดกรณีลูกจ้างถูกเลิกจ้างโดยไม่ได้กระทำความผิด นายจ้างจะต้องจ่ายค่าจ้างสำหรับวันหยุดประจำปีให้ลูกจ้างนั้นด้วย (มาตรา 67)

การนับระยะเวลาการทำงานของลูกจ้างให้นับวันหยุด วันลา วันที่นายจ้างอนุญาตให้หยุดงานเพื่อประโยชน์ของนายจ้างและวันที่นายจ้างสั่งให้หยุดงานเพื่อประโยชน์ทดแทนนายจ้างรวมเป็นระยะเวลาการทำงานของลูกจ้างด้วย (มาตรา 19) และถ้าการที่ลูกจ้างไม่ได้ทำงานติดต่อกัน โดยนายจ้างมีเจตนาที่จะไม่ให้ลูกจ้างมีสิทธิตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานไม่ว่านายจ้างจะให้ทำงานในหน้าที่ใด และการจ้างแต่ละช่วงมีระยะเวลาห่างกันเท่าใด ก็ต้องนับระยะเวลาการทำงานทุกช่วงเข้าด้วยกัน เพื่อประโยชน์ในการได้สิทธิของลูกจ้างด้วย (มาตรา 20)

1.2 **วันลา** เพื่อสวัสดิภาพของลูกจ้าง ลูกจ้างอาจมีความจำเป็นจะต้องหยุดงานบ้างโดยมีเหตุผลอันสมควร กฎหมายจึงบัญญัติคุ้มครองให้สิทธิลูกจ้างมีวันลาตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน คือ

(1) วันลาป่วย ลูกจ้างมีสิทธิลาป่วยได้ (มาตรา 32) โดยได้รับค่าจ้างไม่เกินปีละ 30 วันทำงาน แต่ไม่รวมกรณีที่ลูกจ้างไม่สามารถทำงานได้ติดต่อกันเนื่องจากการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันเนื่องจากการทำงาน เพราะไม่ถือเป็นการลาป่วย (มาตรา 57)

(2) วันลาทำหมัน ได้รับตลอดระยะเวลาที่ลาตามที่แพทย์กำหนด (มาตรา 33 และมาตรา 57)

(3) วันลากิจ เพื่อประกอบกิจธุระตามความจะเป็นของลูกจ้าง

(4) วันลาเพื่อรับราชการทหาร ตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร โดยได้รับค่าจ้าง แต่ไม่เกินปีละ 60 วัน

(5) วันลาเพื่อการฝึกอบรม โดยแจ้งให้นายจ้างทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วัน และสามารถลาได้ไม่เกินปีละ 30 วันหรือ 3 ครั้ง และการลาต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือกระทบต่อการประกอบธุรกิจ รวมถึงลูกจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี

(6) วันลาเพื่อคลอดบุตร ลูกจ้างหญิงลาคลอดบุตรครรภ์หนึ่งได้ไม่เกิน 90 วัน โดยได้รับค่าจ้างไม่เกิน 45 วัน (มาตรา 59) และนับรวมวันหยุดด้วย (มาตรา 41)

1.3 **ค่าตอบแทนในการทำงาน** ในเรื่องนี้ถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากที่สุด เนื่องจากการทำงานของลูกจ้างเพื่อมุ่งหวังถึงค่าตอบแทนที่เหมาะสม และได้รับค่าตอบแทนตามกำหนด เนื่องจากลูกจ้างเป็นผู้ใช้แรงงานแลกกับค่าตอบแทน ค่าตอบแทนจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ควรได้รับการคุ้มครองเพื่อความชอบธรรม เพื่อลดความขัดแย้งและข้อพิพาทแรงงาน

1.3.1 **ค่าจ้าง** หมายถึง เงินที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกันจ่ายเป็นค่าตอบแทนในการทำงาน ตามสัญญาจ้างสำหรับระยะเวลาการทำงานปกติ เป็นรายชั่วโมง รายวัน รายสัปดาห์ รายเดือน หรือระยะเวลาอื่น หรือจ่ายให้โดยคำนวณตามผลงานที่ลูกจ้างทำได้ในเวลาทำงานปกติของวันทำงาน และให้หมายความรวมถึงเงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างในวันหยุดและวันลาที่ลูกจ้างมิได้ทำงาน แต่ลูกจ้างมีสิทธิได้รับตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

ค่าจ้างเป็นสาระสำคัญของสัญญาจ้างแรงงาน และยังเป็นฐานในการคำนวณเงินประเภทอื่น ๆ ตามสิทธิของลูกจ้าง เช่น ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด ค่าล่วงเวลาในวันหยุด ค่าทดแทน และค่าชดเชย กฎหมายจึงได้ให้ความคุ้มครอง โดยการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งเมื่อประกาศกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้มีผลใช้บังคับแล้ว นายจ้างจะจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างน้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำไม่ได้

และเพื่อให้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นที่ยอมรับและมีความเห็นเป็นอันยุติรวดเร็ว โดยกำหนดให้คณะกรรมการค่าจ้างเป็นผู้มีอำนาจกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งคณะกรรมการค่าจ้างเป็นกรรมการไตรภาคี มีกรรมการมาจากฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้าง (มาตรา 78) และมีอำนาจหน้าที่ (มาตรา 79) โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี และเมื่อพ้นจากตำแหน่งแล้วก็อาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ (มาตรา 80) และนอกจากจะพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้ว กรรมการจะพ้นจากตำแหน่งได้ตามมาตรา 81

1.3.2 **ค่าล่วงเวลา** กฎหมายคุ้มครองแรงงานได้บัญญัติไว้ ดังนี้

(1) อัตราค่าล่วงเวลา นายจ้างต้องจ่ายค่าล่วงเวลาในวันทำงาน ไม่น้อยกว่าหนึ่งเท่าครึ่งของอัตราค่าจ้างต่อชั่วโมงในวันทำงานตามจำนวนชั่วโมงที่ทำ หรือไม่น้อยกว่าหนึ่งเท่าครึ่งของอัตราค่าจ้างต่อหน่วยในวันทำงานกรณีลูกจ้างซึ่งได้รับค่าจ้างตามผลงาน

(2) ลูกจ้างซึ่งมีอำนาจหน้าที่ทำการแทนนายจ้าง สำหรับกรณีการจ้าง การให้บำเหน็จ การลดค่าจ้าง หรือการเลิกจ้าง หรือซึ่งนายจ้างให้ทำงานอย่างใดตามมาตรา 65 ไม่มีสิทธิได้รับค่าล่วงเวลา เว้นแต่นายจ้างตกลงจ่ายให้

(3) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

1.3.3 **ค่าทำงานในวันหยุด** กฎหมายคุ้มครองแรงงานได้บัญญัติไว้ ดังนี้

(1) อัตราค่าทำงานในวันหยุด

- กรณีลูกจ้างมีสิทธิได้รับค่าจ้างในวันหยุด นายจ้างต้องจ่ายค่าทำงานในวันหยุดเพิ่มขึ้นจากค่าจ้างอีกไม่น้อยกว่า 1 เท่าของอัตราค่าจ้างต่อชั่วโมงที่ทำหรือตามจำนวนผลงาน

- กรณีลูกจ้างไม่มีสิทธิได้รับค่าจ้างในวันหยุด นายจ้างต้องจ่ายไม่น้อยกว่า 2 เท่าของอัตราค่าจ้างต่อชั่วโมง หรือต่อผลงาน

(2) ลูกจ้างไม่มีสิทธิได้รับค่าทำงานในวันหยุด คือ ลูกจ้างซึ่งมีอำนาจหน้าที่ทำงานแทนนายจ้าง ตามมาตรา 65 เว้นแต่นายจ้างตกลงจ่ายให้ (มาตรา 66)

1.3.4 **ค่าล่วงเวลาในวันหยุด** กฎหมายคุ้มครองแรงงานได้บัญญัติไว้ ดังนี้

อัตราค่าล่วงเวลาในวันหยุด นายจ้างต้องจ่ายในอัตราไม่น้อยกว่า สามเท่าของอัตราค่าจ้างต่อชั่วโมง หรือตามผลงาน (มาตรา 63)

สิทธิได้รับค่าจ้างในวันที่ลูกจ้างไม่ได้ทำงาน ลูกจ้างได้รับค่าคุ้มครองให้มีวันหยุดต่าง ๆ ตามกฎหมายโดยมีสิทธิได้รับค่าจ้างในวันหยุดเท่ากับค่าจ้างในวันทำงาน

(1) สิทธิได้รับค่าจ้างในวันหยุดประจำสัปดาห์, วันหยุดตามประเพณี และวันหยุดพักผ่อนประจำปี

(2) สิทธิได้รับค่าจ้างในวันลา ได้แก่ ลาป่วย, ลาเพื่อทำหมัน, ลาเพื่อคลอดบุตร, ลาเพื่อรับราชการทหาร และลาเพื่อการฝึกอบรม

สิทธิได้รับค่าจ้างในวันอื่นที่ลูกจ้างไม่ได้ทำงาน แบ่งได้เป็น 3 กรณี คือ

(1) กรณีที่นายจ้างมีความจำเป็นต้องหยุดกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราวโดยเหตุหนึ่งเหตุใดที่มิใช่เหตุสุดวิสัย ลูกจ้างมีสิทธิได้รับเงินจากนายจ้างไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของค่าจ้างในวันทำงานที่ลูกจ้างได้รับก่อนนายจ้างหยุดกิจการ ตลอดระยะเวลาที่นายจ้าง

ไม่ได้ให้ลูกจ้างทำงาน โดยนายจ้างต้องแจ้งให้ลูกจ้างและพนักงานตรวจแรงงานทราบล่วงหน้าก่อนวันเริ่มหยุดกิจการ (มาตรา 75)

(2) กรณีนายจ้างพักงานลูกจ้าง ในระหว่างการสอบสวนลูกจ้างซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด โดยนายจ้างจะต้องมีคำสั่งพักงานเป็นหนังสือระบุความผิดและกำหนดระยะเวลาพักงานไม่เกิน 7 วัน โดยต้องแจ้งให้ลูกจ้างทราบก่อนการทำงาน (มาตรา 116)

(3) กรณีนายจ้างต้องหยุดงานใช้เครื่องจักรหรืออุปกรณ์ทั้งหมดหรือบางส่วนชั่วคราวตามคำสั่งพนักงานตรวจแรงงาน (มาตรา 105)

1.4 **สวัสดิการ**

นายจ้างมีหน้าที่ต้องจัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้างเพื่ออำนวยความสะดวกในการทำงานของลูกจ้างโดยสวัสดิการที่นายจ้างต้องจัดให้แก่ลูกจ้างนี้อาจแยกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ (1) สวัสดิการตามข้อผูกพันหรือสัญญา และ (2) สวัสดิการตามกฎหมาย

1.4.1 สวัสดิการตามข้อผูกพันหรือสัญญา

(1) กรณีนายจ้างเสนอจัดให้เอง เมื่อนายจ้างเป็นผู้เสนอจัดสวัสดิการใดให้แก่ลูกจ้าง นายจ้างก็มีความผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามนั้นด้วย เพื่อแสดงให้เห็นว่า นายจ้างเป็นผู้ที่น่าเชื่อถือ

(2) กรณีมีข้อตกลงในสัญญาจ้างแรงงาน เมื่อนายจ้างตกลงกับลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน ที่จะให้สวัสดิการใดแก่ ลูกจ้าง นายจ้างก็ต้องปฏิบัติตามสัญญาด้วย

(3) กรณีมีข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง เมื่อฝ่ายลูกจ้างได้แจ้งข้อเรียกร้องเพื่อขอให้นายจ้างจัดสวัสดิการใดตามความเหมาะสมให้แก่ลูกจ้าง

1.4.2 สวัสดิการตามกฎหมาย กฎหมายคุ้มครองแรงงานได้เล็งเห็นความสำคัญของสวัสดิการอันจำเป็นสำหรับลูกจ้าง จึงได้กำหนดให้นายจ้างมีหน้าที่ต้องจัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้าง โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้นายจ้างต้องจัดสวัสดิการในเรื่องใด หรือกำหนดให้การจัดสวัสดิการในเรื่องใดต้องเป็นไปตามมาตรฐานได้ (มาตรา 95) นอกจากนั้นกฎหมายยังกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสวัสดิการทั้งระดับชาติและระดับสถานประกอบกิจการขึ้นด้วย เพื่อเอื้ออำนวยให้การจัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้างเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

1.5 **ความปลอดภัยในการทำงานของลูกจ้าง**

ความปลอดภัยเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก และเป็นสิ่งที่นายจ้างต้องคำนึงถึงเป็นสิ่งแรก ซึ่งกฎหมายคุ้มครองแรงงานได้บัญญัติไว้ว่าความปลอดภัยในการทำงานของลูกจ้างให้รวมถึง อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานด้วยและกำหนดให้มีคณะกรรมการ

ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน (มาตรา 103) เพื่อส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามมาตรการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และพัฒนาสภาพแวดล้อมในการทำงานของลูกจ้างอย่างจริงจัง

และเพื่อเป็นมาตรการบังคับกฎหมายคุ้มครองแรงงานได้กำหนดให้อำนาจพนักงานตรวจแรงงานเกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของลูกจ้าง ในการออกคำสั่งเป็นหนังสือให้นายจ้างปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงานให้ถูกต้องและเหมาะสม หากนายจ้างฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวง (มาตรา 104)

1.6 **ค่าชดเชยและค่าชดเชยพิเศษ**

การที่ลูกจ้างทำงานให้นายจ้าง ตลอดระยะเวลาลูกจ้างย่อมต้องการหลักประกันความมั่นคงในการทำงานว่าจะไม่ถูกเลิกจ้าง เพราะจะทำให้ลูกจ้างได้รับความเดือดร้อน

“ค่าชดเชย” หมายความว่า เงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเมื่อเลิกจ้างนอกเหนือจากเงินประเภทอื่นซึ่งนายจ้างตกลงจ่ายให้แก่ลูกจ้าง

ค่าชดเชยเป็นกรณีที่นายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างโดยลูกจ้างไม่มีความผิด แต่เป็นการกระทำที่นายจ้างไม่ให้ลูกจ้างทำงานต่อไปและไม่จ่ายค่าจ้างให้ ไม่ว่าจะเป็นเพราะเหตุสิ้นสุดสัญญาจ้างหรือเหตุอื่นใด และหมายความรวมถึงกรณีที่ลูกจ้างไม่ได้ทำงานและไม่ได้รับค่าจ้างเพราะเหตุที่นายจ้างไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไป ได้ใช้ค่าจ้างเป็นฐานในการคำนวณค่าชดเชยตามอัตราที่กำหนด (มาตรา 118)

“ค่าชดเชยพิเศษ” หมายความว่า เงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเมื่อสัญญาจ้างสิ้นสุดลงเพราะมีเหตุกรณีพิเศษที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ซึ่งเหตุกรณีพิเศษมี 2 กรณี ดังนี้

(1) กรณีนายจ้างย้ายสถานประกอบกิจการไปตั้ง ณ สถานที่อื่น อันมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตตามปกติของลูกจ้างหรือครอบครัว (มาตรา 120)

(2) กรณีนายจ้างปรับปรุงหน่วยงาน กระบวนการผลิต การจำหน่าย หรือการบริการ อันเนื่องมาจากการนำเครื่องจักรมาใช้ หรือเปลี่ยนแปลงเครื่องจักรหรือเทคโนโลยี ซึ่งเป็นเหตุให้ต้องลดจำนวนลูกจ้าง (มาตรา 121)

แต่อย่างไรก็ตามจะเป็นการไม่ยุติธรรมที่นายจ้างต้องจ่ายค่าชดเชยหากลูกจ้างกระทำความผิด กฎหมายจึงกำหนดยกเว้นให้นายจ้างไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างในกรณีดังต่อไปนี้ (มาตรา 119)

1) ทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดอาญา โดยเจตนาแก่นายจ้าง

2) จงใจทำให้นายจ้างได้รับความเสียหาย

3) ประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้นายจ้างได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง

4) ฝ่าฝืนข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานหรือระเบียบหรือคำสั่งของนายจ้างอันชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรม และนายจ้างได้ตักเตือนเป็นหนังสือแล้ว เว้นแต่กรณีที่ร้ายแรงนายจ้างไม่จำเป็นต้องตักเตือน

หนังสือเตือนให้มีผลบังคับได้ไม่เกินหนึ่งปี นับแต่วันที่ลูกจ้างได้กระทำผิด

5) ละทิ้งหน้าที่เป็นเวลาสามวันทำงานติดต่อกัน ไม่ว่าจะมีวันหยุดคั่นหรือไม่ก็ตามโดยไม่มีเหตุอันสมควร

6) ได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

2. **การใช้แรงงานหญิง**

ลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงและเด็กได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษเพิ่มขึ้นจากความคุ้มครองการใช้แรงงานทั่วไป

กฎหมายบัญญัติห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างหญิงทำงานที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือร่างกาย (มาตรา 38) และเพื่อป้องกันมิให้เกิดความไม่ปลอดภัยต่อสวัสดิการของลูกจ้างหญิง กฎหมายจึงห้ามมิให้นายจ้างหรือผู้ซึ่งเป็นหัวหน้างาน ควบคุมงานหรือผู้ตรวจงานกระทำการล่วงเกินทางเพศต่อลูกจ้างหญิง (มาตรา 16) รวมถึงให้พนักงานตรวจแรงงานควบคุมเวลาการทำงานของลูกจ้างหญิงในช่วงเวลาระหว่าง 24.00 - 06.00 น. แต่ห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างหญิงมีครรภ์ทำงานในเวลาวิกาล ระหว่าง 22.00 - 06.00 น. ทำงานล่วงเวลา หรือทำงานในวันหยุด (มาตรา 39) และให้สิทธิลูกจ้างหญิงมีครรภ์ขอเปลี่ยนหน้าที่เดิมเป็นการชั่วคราวก่อนหรือหลังคลอด ซึ่งนายจ้างต้องพิจารณาเปลี่ยนงานที่เหมาะสมให้แก่ลูกจ้างนั้น (มาตรา 43)

3. **การใช้แรงงานเด็ก**

บุคคลที่ถูกเรียกว่าเป็นเด็กก็คือบุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี ซึ่งเป็นอายุที่ไม่ควรใช้แรงงานอยู่ในวัยศึกษาจึงควรได้รับการศึกษาอย่างเต็มที่ และมีสังคมที่เหมาะสมกับพัฒนาการอย่างสมวัย แต่เมื่อนายจ้างมีการจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี เข้ามาเป็นลูกจ้าง นายจ้างจึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติดังต่อไปนี้ (มาตรา 45)

(1) แจ้งการจ้างลูกจ้างเด็กต่อพนักงานตรวจแรงงานใน 15 วัน นับแต่วันที่เด็กเข้าทำงาน

(2) จัดทำบันทึกสภาพการจ้างกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเก็บไว้ ณ สถานประกอบกิจการหรือสำนักงานของนายจ้าง เพื่อพร้อมที่จะให้พนักงานตรวจแรงงานตรวจได้ในเวลาทำการ

(3) แจ้งการสิ้นสุดการจ้างลูกจ้างเด็กต่อพนักงานตรวจแรงงาน ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่เด็กออกจากงาน

กฎหมายบัญญัติห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างเด็กทำงานที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือร่างกาย (มาตรา 49) และเพื่อป้องกันมิให้เกิดความไม่ปลอดภัยต่อสวัสดิภาพของลูกจ้างหญิง กฎหมายจึงห้ามมิให้นายจ้างหรือผู้ซึ่งเป็นหัวหน้างาน ควบคุมงาน หรือผู้ตรวจงาน กระทำการล่วงเกินทางเพศต่อลูกจ้างเด็ก (มาตรา 16) และห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างเด็กทำงานในระหว่าง 22.00 - 06.00 น. เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เว้นแต่กรณีที่ให้ลูกจ้างเด็กเป็นผู้แสดงภาพยนตร์ นายจ้างก็ต้องจัดให้ลูกจ้างเด็กนั้นได้พักผ่อนตามสมควรด้วย (มาตรา 47) และกฎหมายก็ยังห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างเด็กทำงานล่วงเวลาหรือทำงานในวันหยุดด้วย (มาตรา 48)

และเนื่องจากวัยเด็กเป็นวัยที่ควรได้รับการเอาใจใส่ กฎหมายจึงให้การดูแลจิตใจและความรู้สึกของเด็ก โดยการกำหนดสถานที่ต้องห้ามมิให้มีการให้แรงงานเด็กในสถานที่ (มาตรา 50) อันได้แก่

1. โรงฆ่าสัตว์
2. สถานที่เล่นการพนัน
3. สถานเต้นรำ รำวง หรือรองเง็ง
4. สถานที่มีอาหาร สุรา น้ำชา เป็นต้น
5. สถานที่อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

นอกจากนี้กฎหมายได้บัญญัติความคุ้มครองเกี่ยวกับค่าจ้างของลูกจ้างเด็กไว้เป็นพิเศษ โดยกำหนดให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างเด็กเท่านั้น และห้ามมิให้นายจ้างนำเงินหรือประโยชน์ตอบแทนมาหักจากค่าจ้างของลูกจ้างเด็ก และกฎหมายยังห้ามมิให้นายจ้างเรียกหรือรับเงินประกันเพื่อการใด ๆ จากฝ่ายลูกจ้างเด็กโดยไม่มีข้อยกเว้น (มาตรา 51)

3.4.2.2 **การคุ้มครองแรงงานของผู้ปฏิบัติงานในภาครัฐวิสาหกิจ**

กฎหมายคุ้มครองแรงงานที่ใช้บังคับแก่กิจการต่าง ๆ สำหรับภาคเอกชนและภาครัฐวิสาหกิจมีความแตกต่างกัน เนื่องจากภาครัฐวิสาหกิจได้มีกฎหมายคุ้มครองแรงงานแยกต่างหากออกไปจากภาคเอกชน ซึ่งกฎหมายคุ้มครองแรงงานของภาครัฐวิสาหกิจได้แก่ ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่องมาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2549 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2549 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างสำหรับลูกจ้างรัฐวิสาหกิจให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

1) สิทธิประโยชน์ด้านแรงงาน คือ สิทธิที่ลูกจ้างจะได้รับการดูแลตามกฎหมายอันเป็นมาตรฐานขั้นต่ำ อาจแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ

1. การใช้แรงงานทั่วไป
2. การใช้แรงงานหญิง

1. **การใช้แรงงานทั่วไป**

การใช้แรงงานทั่วไป ได้แก่ วันและเวลาทำงาน ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด สวัสดิการและค่าชดเชย

1.1 **วันทำงาน** กำหนดไว้ไม่เกินสัปดาห์ละสี่สิบแปดชั่วโมง

1.2 **วันหยุด** โดยได้รับเงินเดือนค่าจ้าง (ข้อ 20) ตามระเบียบนี้กำหนดไว้ 3 ประเภท คือ

(1) วันหยุดประจำสัปดาห์ กำหนดให้หยุดสัปดาห์ละ 1 วัน เว้นแต่นายจ้างและลูกจ้างอาจตกลงกันล่วงหน้าสะสมและเลื่อนไปหยุดเมื่อใดก็ได้แต่ต้องอยู่ในระยะเวลา 4 สัปดาห์ติดต่อกัน (ข้อ 15)

(2) วันหยุดตามประเพณี กำหนดลูกจ้างมีวันหยุดตามประเพณี ปีหนึ่งไม่น้อยกว่า 30 วัน (ข้อ 16)

(3) วันหยุดพักผ่อนประจำปี กำหนดให้ลูกจ้างซึ่งทำงานติดต่อกันมาแล้วครบ 1 ปี มีสิทธิหยุดพักผ่อนประจำปีได้ไม่น้อยกว่า 6 วันทำงาน หรือนายจ้างและลูกจ้างอาจตกลงกันสะสมและเลื่อนไปรวมหยุดในปีถัดไปได้ (ข้อ 17) และหากเกิดกรณีลูกจ้างถูกเลิกจ้าง โดยไม่ได้กระทำความผิด นายจ้างจะต้องจ่ายเงินเดือนค่าจ้างสำหรับวันหยุดพักผ่อนประจำปีให้ลูกจ้างนั้นด้วย (ข้อ 33)

1.3 **วันลา** ประกาศนี้คุ้มครองให้สิทธิลูกจ้างมีวันลา คือ

(1) วันลาป่วย ลูกจ้างมีสิทธิลาป่วยได้เท่าที่ป่วยจริง (ข้อ 18) โดยได้รับค่าจ้างปีหนึ่งไม่เกิน 30 วันทำงาน (ข้อ 35) และวันที่ลูกจ้างไม่สามารถทำงานได้ เนื่องจากประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยที่เกิดขึ้นเนื่องจากการทำงาน และวันลาเพื่อคลอดบุตรตามข้อ 25 ไม่ให้ถือเป็นวันลาป่วย

(2) ลาเพื่อทำหมัน

(3) วันลาเพื่อคลอดบุตร ลูกจ้างหญิงลาคลอดบุตรครรภ์หนึ่งได้โดยจะลาในวันที่คลอด ก่อนหรือหลังวันที่คลอดบุตรก็ได้ โดยนับรวมวันหยุดด้วยรวมกันแล้วไม่เกิน 90 วัน โดยได้รับค่าจ้าง (ข้อ 25) และลาเพื่อเลี้ยงดูบุตรต่อเนื่องจากการลาคลอดบุตรได้ ไม่เกิน 150 วันทำการ โดยไม่ได้รับค่าจ้าง

(4) วันลากิจ เพื่อประกอบกิจธุระตามความจำเป็นของลูกจ้าง (ข้อ 4)

(5) ลาเพื่อการฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถ (ข้อ 4)

(6) วันลาเพื่อรับราชการทหาร ตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร โดยได้รับค่าจ้างตลอดระยะเวลาที่ลา (ข้อ 36)

1.4 **ค่าตอบแทนในการทำงาน**

(1) **ค่าจ้าง** หมายถึง เงินทุกประเภทที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเป็นค่าตอบแทนการทำงานในวันและเวลาทำงานปกติ ไม่ว่าจะคำนวณตามระยะเวลาหรือคำนวณตามผลงานที่ลูกจ้างทำได้ และให้หมายความรวมถึงเงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างในวันหยุดและวันลาซึ่งลูกจ้างไม่ได้ทำงานด้วย ทั้งนี้ ไม่ว่าจะกำหนด คำนวณ หรือจ่ายในลักษณะใดหรือโดยวิธีการใดและไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร (ข้อ 5)

- ค่าจ้างเป็นไปตามอัตราที่นายจ้างกำหนด แต่ไม่น้อยกว่าอัตราสูงสุดของค่าจ้างขั้นต่ำรายวันตามกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงาน (ข้อ 28) โดยกำหนดให้จ่ายค่าจ้าง ณ สถานที่ที่ลูกจ้างทำงาน เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากลูกจ้าง (ข้อ 30) และห้ามนำหนี้อื่นมาหักจากค่าจ้าง (ข้อ 31) เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากลูกจ้าง

- นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างสำหรับวันหยุดประจำสัปดาห์ วันหยุดตามประเพณี และวันหยุดพักผ่อนประจำปี (ข้อ 32)

(2) **ค่าล่วงเวลา** ประกาศนี้กำหนดไว้ ดังนี้

ค่าล่วงเวลา หมายถึง เงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเป็นการตอบแทนการทำงานล่วงเวลาในวันทำงาน

อัตราค่าล่วงเวลา นายจ้างต้องจ่ายค่าล่วงเวลาในวันทำงาน ไม่น้อยกว่าหนึ่งเท่าครึ่งของอัตราค่าจ้างต่อชั่วโมงในวันทำงานตามจำนวนชั่วโมงที่ทำ หรือไม่น้อยกว่าหนึ่งเท่าครึ่งของอัตราค่าจ้างต่อหน่วยในวันทำงานกรณีลูกจ้างซึ่งได้รับค่าจ้างตามผลงาน (ข้อ 37)

(3) **ค่าล่วงเวลาในวันหยุด** ประกาศนี้กำหนดไว้ ดังนี้

อัตราค่าล่วงเวลาในวันหยุด นายจ้างต้องจ่ายในอัตราไม่น้อยกว่าสามเท่าของอัตราค่าจ้างต่อชั่วโมงในวันทำงานตามจำนวนชั่วโมงที่ทำหรือตามผลงาน (ข้อ 38)

(4) **ค่าทำงานในวันหยุด** ประกาศนี้กำหนดไว้ ดังนี้

ค่าทำงานในวันหยุด หมายถึง เงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเป็นการตอบแทนการทำงานในวันหยุด

- กรณีลูกจ้างมีสิทธิได้รับค่าจ้างในวันหยุด นายจ้างต้องจ่ายค่าทำงานในวันหยุดเพิ่มขึ้นจากค่าจ้างอีกไม่น้อยกว่าหนึ่งเท่าของอัตราค่าจ้างต่อชั่วโมงในวันทำงานตามจำนวนชั่วโมงที่ทำหรือตามจำนวนผลงาน (ข้อ 42)

- กรณีลูกจ้างไม่มีสิทธิได้รับค่าจ้างในวันหยุด นายจ้างต้องจ่ายค่าทำงานในวันหยุดไม่น้อยกว่าสองเท่าของอัตราค่าจ้างต่อชั่วโมงในวันทำงานตามจำนวนชั่วโมงที่ทำหรือต่อผลงาน (ข้อ 43)

1.5 **สวัสดิการ** ประกาศนี้กำหนดไว้ ดังนี้

นายจ้างมีหน้าที่ต้องจัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้างเพื่ออำนวยความสะดวกในการทำงานของลูกจ้าง (ข้อ 53) ให้นายจ้างกำหนดมาตรการเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน เว้นแต่คณะกรรมการกำหนดเป็นอย่างอื่น (ข้อ 55) เพื่อส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามมาตรการความปลอดภัยในการทำงานของลูกจ้างอย่างจริงจัง และให้นายจ้างจัดให้มีการตรวจสุขภาพร่างกายอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง (ข้อ 56)

ซึ่งคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ในประกาศ เรื่องความปลอดภัยในการทำงานของพนักงาน พ.ศ. 2534 โดยกำหนดให้ในนายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 100 คนขึ้นไป จัดให้มีเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยเพื่อทำหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) ดูแลให้มีการปฏิบัติเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงานของพนักงาน

2)ให้คำปรึกษา แนะนำเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงานให้แก่นายจ้างและลูกจ้าง

3) ควบคุมและดูแลการใช้อุปกรณ์ความปลอดภัยให้ถูกวิธีและให้อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้

4) ตรวจตราสภาพการทำงานและการปฏิบัติงานของลูกจ้างและรายงานนายจ้างให้ปรับปรุงแก้ไข เพื่อความปลอดภัยในการทำงาน

5) บันทึก จัดทำรายงาน และสอบสวนเกี่ยวกับอุบัติเหตุและโรคซึ่งเกิดขึ้นเกี่ยวเนื่องกับการทำงาน

6) ส่งเสริมสนับสนุนให้มีกิจกรรมเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน และประกาศคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่องคณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2538 กำหนดให้รัฐวิสาหกิจที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 50 คนขึ้นไป จัดให้มีคณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานขึ้น เพื่อปฏิบัติหน้าที่ สำรวจ ส่งเสริม สนับสนุน จัดทำนโยบาย หรือแผนการฝึกอบรมเกี่ยวกับความปลอดภัย แต่ไม่มีมาตรการบังคับ และการจัดสวัสดิการเกี่ยวกับค่ารักษาพยาบาลและการให้ความช่วยเหลือประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด (ข้อ 44)

1.6 **เงินทดแทน** ประกาศนี้กำหนดไว้ ดังนี้

เงินทดแทน หมายถึง เงินที่จ่ายเป็นค่าทดแทน ค่ารักษาพยาบาล ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงาน และค่าทำศพ

เงินทดแทนเป็นกรณีที่ลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย นายจ้างต้องจัดให้ลูกจ้างได้รับการรักษาพยาบาลทันทีโดยนายจ้างจ่ายค่ารักษาพยาบาลให้เท่าที่จำเป็น (ข้อ 45) หากลูกจ้างจำเป็นต้องฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงาน ให้นายจ้างจ่ายค่าฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงานให้ (ข้อ 46) กรณีลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจนถึงแก่ความตายหรือสูญหายให้นายจ้างจ่ายค่าทำศพ (ข้อ 47) รวมถึงให้นายจ้างจ่ายเงินทดแทนให้แก่ทายาทโดยธรรม (ข้อ 49) ทั้งนี้ ตามอัตราที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

แต่อย่างไรก็ตามนายจ้างไม่ต้องจ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้างในกรณีดังต่อไปนี้ (ข้อ 50)

(1) ลูกจ้างเสพของมึนเมาหรือสิ่งเสพติดอื่นจนไม่สามารถครองสติได้

(2) ลูกจ้างจงใจให้ตนเองประสบอันตรายหรือยอมให้ผู้อื่นทำให้ตนประสบอันตราย

1.7 **ค่าชดเชย**

"ค่าชดเชย" หมายความว่า เงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเมื่อเลิกจ้าง นอกเหนือจากเงินประเภทอื่นซึ่งนายจ้างตกลงจ่ายให้แก่ลูกจ้าง

ค่าชดเชยเป็นกรณีที่นายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างโดยลูกจ้างไม่มีความผิด แต่เป็นการกระทำที่นายจ้างไม่ให้ลูกจ้างทำงานต่อไปและไม่จ่ายค่าจ้างให้ ไม่ว่าจะเป็นเพราะเหตุสิ้นสุดสัญญาจ้างหรือเหตุอื่นใด โดยได้รับค่าชดเชยตามระยะเวลาที่พนักงานปฏิบัติงาน 1. ทำงานติดต่อกันครบหนึ่งร้อยยี่สิบวัน แต่ไม่ครบหนึ่งปี ให้จ่ายไม่น้อยกว่าสามสิบวันของค่าจ้างอัตราสุดท้าย 2. ทำงานติดต่อกันครบหนึ่งปี แต่ไม่ครบสามปี ให้จ่ายไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันของค่าจ้างอัตราสุดท้าย 3. ทำงานติดต่อกันครบสามปี แต่ไม่ครบหกปี ให้จ่ายไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ของค่าจ้างอัตราสุดท้าย 4. ทำงานติดต่อกันครบหกปี แต่ไม่ครบสิบปี ให้จ่ายไม่น้อยกว่าสองร้อยสี่สิบวัน ของค่าจ้างอัตราสุดท้าย 5. ทำงานติดต่อกันครบสิบปีขึ้นไป ให้จ่ายไม่น้อยกว่าสามร้อยวัน ของค่าจ้างอัตราสุดท้าย (ข้อ 59)

แต่อย่างไรก็ตามนายจ้างไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยแก่ลูกจ้างในกรณีดังต่อไปนี้ (ข้อ 60)

(1) ทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดอาญาโดยเจตนาแก่นายจ้าง

(2) จงใจทำให้นายจ้างได้รับความเสียหาย

(3) ประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้นายจ้างได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง

(4) ฝ่าฝืนข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการทำงาน ข้อกำหนดระเบียบ หรือคำสั่งของนายจ้างอันชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรม และนายจ้างได้ตักเตือนเป็นหนังสือแล้ว เว้นแต่กรณีร้ายแรงนายจ้างไม่จำเป็นต้องตักเตือน ทั้งนี้ หนังสือเตือนให้มีผลบังคับได้ไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่ลูกจ้างได้กระทำผิด

(5) ละทิ้งหน้าที่เป็นเวลาสามวันทำงานติดต่อกันไม่ว่าจะมีวันหยุดคั่นหรือไม่ก็ตามโดยไม่มีเหตุอันสมควร

(6) ได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

1.8 **เงินเพื่อตอบแทนความชอบในการทำงาน** ประกาศนี้ได้กำหนดไว้ ดังนี้

กรณีลูกจ้างต้องพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุเกษียณอายุไม่มีสิทธิได้รับค่าชดเชย (ข้อ 61) แต่มีสิทธิได้รับเงินเพื่อตอบแทนความชอบในการทำงานตามอัตราดังนี้

(1) ลูกจ้างปฏิบัติงานติดต่อกันครบห้าปีขึ้นไปให้ได้รับเงินเพื่อตอบแทนความชอบในการทำงานเท่ากับค่าจ้างอัตราสุดท้ายหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

(2) ลูกจ้างปฏิบัติงานติดต่อกันครบสิบห้าปีขึ้นไปให้ได้รับเงินเพื่อตอบแทนความชอบในการทำงานเท่ากับค่าจ้างอัตราสุดท้ายสองร้อยสี่สิบวัน

เว้นแต่กรณีที่นายจ้างกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้ถือว่าเป็นเงินเพื่อตอบแทนความชอบในการทำงานด้วย

2. **การใช้แรงงานหญิง**

ลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษเพิ่มขึ้นจากความคุ้มครองทั่วไป

กฎหมายบัญญัติห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างหญิงทำงานที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือร่างกาย 1. การทำความสะอาดเครื่องจักรหรือเครื่องยนต์ขณะที่เครื่องจักรหรือเครื่องยนต์กำลังทำงาน 2. งานที่ต้องทำบนนั่นร้านสูงกว่าพื้นดินตั้งแต่สิบเมตรขึ้นไป 3. งานใช้เลื่อยวงเดือน เป็นต้น (ข้อ 21) ห้ามมิให้ลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงทำงานยก แบก หาบ หาม ทูน ลาก หรือเข็นของหนัก เกินอัตราน้ำหนักที่กำหนด (ข้อ 23) และห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างหญิงทำงานในเวลาวิกาลระว่างเวลา 22.00 - 06.00 น. (ข้อ 24) และให้สิทธิลูกจ้างหญิงมีครรภ์ขอเปลี่ยนหน้าที่เดิมเป็นการชั่วคราวก่อนหรือหลังคลอดซึ่งนายจ้างต้องพิจารณาเปลี่ยนงานที่เหมาะสมให้แก่ลูกจ้างนั้น (ข้อ 26) และห้ามนายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงเพราะเหตุมีครรภ์ (ข้อ 27)

3.4.3 กฎหมายเกี่ยวกับการประกันสังคม

การทำงานนำมาซึ่งรายได้เพื่อการครองชีพ ดังนั้นหากมีความจำเป็นต้องประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยจนทำให้ลูกจ้างไม่สามารถทำงานได้ตามปกติ เป็นเหตุให้ขาดรายได้เกิดเป็นปัญหาการครองชีพ และยังเป็นการเพิ่มรายจ่ายจากการรักษาพยาบาลอีกด้วย ดังนั้นแม้เหตุแห่งการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยมิได้เกิดจากการทำงานก็ตาม แต่การประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอาจเกิดขึ้นได้ในภาวการณ์ปกติ การให้ความสำคัญเกี่ยวกับการคุ้มครองการประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงานของลูกจ้าง จึงเป็นการรับรองว่านายจ้างจะรับผิดชอบในเหตุดังกล่าวนี้ตามความเหมาะสม หรือตามเงื่อนไขที่กำหนดร่วมกันเรียกว่าเป็น “ระบบประกันสังคม”

ระบบประกันสังคม คือ ระบบที่ให้การประกันต่อบุคคลในสังคมที่มีปัญหาหรือได้รับความเดือดร้อนทางด้านการเงิน เนื่องจากการประสบเคราะห์ภัย หรือมีเหตุการณ์อันทำให้เกิด

ปัญหาในการดำรงชีพ ซึ่งต้องการได้รับความช่วยเหลือ ด้วยการรวบรวมเงินทุนเข้าเป็นกองทุนร่วมกัน และเฉลี่ยความเสี่ยงหรือร่วมกันเสี่ยงต่อเคราะห์ภัยหรือปัญหาความเดือดร้อนที่อาจจะเกิดขึ้น

3.4.3.1 **การประกันสังคมของผู้ปฏิบัติงานในภาคเอกชน**

กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย อันมิใช่เนื่องจากการทำงานของผู้ปฏิบัติงานในภาคเอกชน ที่ใช้บังคับในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2 กันยายน 2533 เป็นต้นมา (พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537) เป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีกองทุนประกันสังคม เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ลูกจ้างหรือผู้สมัครเข้าเป็นผู้ประกันตน และเป็นกองทุนที่นายจ้างและหรือรัฐบาลต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเพื่อสงเคราะห์ให้แก่ลูกจ้างโดยไม่ได้รับสิ่งตอบแทนใด ๆ กลับคืนมาเป็นตัวเงิน แต่จะได้รับความมั่นคงทางด้านจิตใจ และก่อให้เกิดความพร้อมในการทำงานของลูกจ้างในการทำงานให้แก่นายจ้างว่าจะได้รับการสงเคราะห์เมื่อลูกจ้างต้องประสบอันตราย เจ็บป่วย ทุพพลภาพ หรือตายอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน คลอดบุตร ชราภาพ และว่างงาน รวมทั้งการสงเคราะห์บุตร ซึ่งจะทำให้ชีวิตของลูกจ้างและสังคมมีความมั่นคงขึ้น อีกทั้งกำหนดให้จัดตั้งสำนักงานประกันสังคมเพื่อดำเนินการบริหารงานประกันสังคม มีหน้าที่หลักในการปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการประกันสังคม ซึ่งเป็นองค์กรที่ดำเนินการเกี่ยวกับการประกันสังคม โดยได้เงินทุนจากกองทุนประกันสังคม เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายให้ผู้ประกันได้รับประโยชน์ทดแทนและเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารสำนักงานประกันสังคม

กฎหมายประกันสังคม บัญญัติขึ้นโดยมีหลักการสำคัญ 4 ประการ กล่าวคือ [36] กำหนดให้หลักประกันขั้นต่ำสำหรับลูกจ้างหรือผู้ประกันตน

(1) มีลักษณะบังคับในการเข้าสู่ระบบประกันสังคมหรือในการอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายประกันสังคม สำหรับผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้างและมีลักษณะตามความสมัครใจสำหรับผู้ประกันตนที่มิใช่ลูกจ้าง

(2) มีการเฉลี่ยความทุกข์ความสุข และกระจายความช่วยเหลือในรูปประโยชน์ทดแทนตามหลักการจ่ายเงินสมทบตามความสามารถรับประโยชน์ทดแทนตามความจำเป็น

(3) มีการเก็บเงินสมทบเพื่อนำมาหาดอกผลแล้วจ่ายเป็นประโยชน์ทดแทนกลับคืนให้แก่ผู้ประกันตนหรือผู้มีสิทธิรับประโยชน์ทดแทน

---

[36] วิจิตรา วิเชียรชม. (2544). **กฎหมายประกันสังคม**. หน้า 10-55.

กฎหมายประกันสังคมฉบับนี้กำหนดให้มีผู้ได้รับประโยชน์ คือ ผู้ประกันตนและผู้สมัครเข้าประกันตน ซึ่งหมายถึง ผู้ซึ่งจ่ายเงินสมทบอันก่อให้เกิดสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนตามกฎหมายประกันสังคม (มาตรา 5)

ผู้ประกันตน หมายถึง ลูกจ้างที่มีอายุ 15 ปีบริบูรณ์ถึง 60 ปีบริบูรณ์ในกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป จะตกเป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายนี้ทันทีที่เข้าทำงานเป็นลูกจ้าง ทั้งนี้จนกว่าจะพ้นจากการเป็นลูกจ้างของนายจ้างดังกล่าว (มาตรา 33)

ผู้สมัครเข้าประกันตน หมายถึง บุคคลซึ่งมิใช่ลูกจ้างที่อยู่ในข่ายบังคับของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น (คนขับรถรับจ้าง แม่ค้า ข้าราชการ ทนายความ เป็นต้น) อาจสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนได้ โดยสมัครและจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมตามอัตราที่กำหนดเป็นรายปี เป็นเงินปีละ 3,360 บาท และเมื่อได้จ่ายเงินจนครบระยะเวลาที่กำหนดแล้ว ผู้สมัครเข้าประกันตนดังกล่าวจะได้รับประโยชน์ทดแทนเพียง 3 ประเภท คือ ประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร ในกรณีทุพพลภาพ และในกรณีตายเท่านั้น (มาตรา 40 และพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ และอัตราการจ่ายเงินสมทบประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนซึ่งมิใช่ลูกจ้าง พ.ศ. 2537)

ความสิ้นสุดของผู้ประกันตน

(1) ผู้ประกันที่เป็นลูกจ้าง

1) ตาย

2) สิ้นสภาพการเป็นลูกจ้าง โดยได้รับสิทธิต่อไปอีก 6 เดือนนับจากวันสิ้นสภาพการเป็นลูกจ้าง หากลูกจ้างส่งเงินสมทบครบตามเงื่อนไข

(2) ผู้ประกันตนที่มิใช่ลูกจ้าง

1) ตาย

2) เข้าทำงานเป็นลูกจ้าง

3) แสดงความจำนงเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาลาออกจากความเป็นผู้ประกันตน

4) ไม่ส่งเงินสมทบสามเดือนติดต่อกัน จะสิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตนตั้งแต่เดือนแรกที่ไม่ส่งเงินสมทบ

5) ภายในระยะเวลาสิบสองเดือนส่งเงินสมทบมาแล้วไม่ครบเก้าเดือน จะสิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตนในเดือนที่ส่งเงินสมทบไม่ครบเก้าเดือน

1) ขอบเขตการใช้บังคับ

ในปัจจุบันพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ใช้บังคับแก่กิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป รวมตลอดทั้งลูกจ้างชั่วคราวรายเดือนของส่วนราชการ

ผู้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายนี้ คือ

(1) ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราวรายวัน และลูกจ้างชั่วคราวรายชั่วโมงของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ยกเว้นลูกจ้างชั่วคราวรายเดือน

(2) ลูกจ้างของรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ

(3) ลูกจ้างของนายจ้างที่มีสำนักงานในประเทศและไปประจำทำงานอยู่ในต่างประเทศ

(4) ครูหรือครูใหญ่ของโรงเรียนเอกชน

(5) นักเรียน นักเรียนพยาบาล นิสิตหรือนักศึกษา หรือแพทย์ฝึกหัดซึ่งเป็นลูกจ้างของโรงเรียน มหาวิทยาลัย หรือโรงพยาบาล (มาตรา 4)

(6) ลูกจ้างของสภากาชาดไทย

(7) ลูกจ้างของสถาบันวิจัยจุฬาภรณ์

(8) ลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจ-สัมพันธ์

(9) ลูกจ้างของกิจการเพาะปลูก ประมง ป่าไม้ และเลี้ยงสัตว์ ซึ่งมิได้ใช้ลูกจ้างตลอดปี และไม่มีงานลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วย

(10) ลูกจ้างของนายจ้างที่จ้างไว้ทำงานอันมีลักษณะเป็นครั้งคราว เป็นการจร หรือเป็นไปตามฤดูกาล

(11) ลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย (มาตรา 5)

(12) ลูกจ้างของกิจการค้าเร่ แผงลอย

2) ประโยชน์ทดแทนที่ผู้ประกันตนจะได้รับ

(1) กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน

1.1 การประสบอันตรายหรือการเจ็บป่วยนั้นต้องมิได้เกิดขึ้นเพราะเหตุที่ผู้ประกันตนจงใจก่อให้เกิดขึ้นหรือยินยอมให้ผู้อื่นก่อให้เกิดขึ้น (มาตรา 61)

1.2 มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนประเภทนี้ต่อเมื่อภายในระยะเวลา 15 เดือน ก่อนวันรับบริการทางการแพทย์ ผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วรวมได้ 3 เดือน (มาตรา 62)

1.3 ได้รับบริการทางการแพทย์เพื่อการรักษาพยาบาลในสถานพยาบาลที่กำหนดไว้ ซึ่งประโยชน์ทดแทนนี้รวมทั้งค่าตรวจวินิจฉัยโรค ค่าบำบัดทางการแพทย์ และรักษาพยาบาลในสถานพยาบาล ค่ายา และค่าเวชภัณฑ์

1.4 ได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้เพราะต้องหยุดงานตามคำสั่งแพทย์ เท่ากับ 50% ของค่าจ้างที่คำนวณเป็นเงินสมทบ ครั้งหนึ่งไม่เกิน 90 วัน และใน 1 ปีไม่เกิน 180 วัน เว้นแต่เจ็บป่วยเรื้อรังไม่เกิน 365 วัน (มาตรา 64)

(2) กรณีคลอดบุตร

2.1 มีสิทธิเมื่อผู้ประกันตนมีครรภ์หรือภริยาหรือหญิงซึ่งอยู่กินด้วยกันฉันสามีภริยา โดยเปิดเผยของผู้ประกันตนมีครรภ์ และเมื่อภายในระยะเวลา 15 เดือนก่อนวันรับบริการทางการแพทย์ ผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วรวมได้ 7 เดือน (มาตรา 65)

2.2 มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนสำหรับการคลอดบุตรไม่เกิน 2 ครั้ง (มาตรา 65)

2.3 ได้รับบริการทางการแพทย์เพื่อการคลอดบุตรในสถานพยาบาลที่กำหนดไว้ (มาตรา 66) แต่ปัจจุบันจ่ายค่าบริการทางการแพทย์เป็นเงิน 4,000 บาทแทน

2.4 ได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้เพื่อการคลอดบุตรเนื่องจากผู้ประกันตน (หญิง) ต้องหยุดงานเพื่อการคลอดบุตรไม่เกิน 2 ครั้ง เป็นการเหมาจ่ายครั้งละ 50% ของค่าจ้างเป็นเวลา 90 วัน

(3) กรณีทุพพลภาพอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน

3.1 มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนต่อเมื่อภายในระยะเวลา 15 เดือนก่อนทุพพลภาพ ผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วรวมได้ 3 เดือน (มาตรา 69)

3.2 การทุพพลภาพนั้นต้องมิได้เกิดขึ้นเพราะเหตุที่ผู้ประกันตนจงใจก่อให้เกิดขึ้นหรือยินยอมให้ผู้อื่นก่อให้เกิดขึ้น

3.3 ได้รับบริการทางการแพทย์เพื่อรักษาพยาบาลในสถานพยาบาลที่กำหนดไว้ ซึ่งประโยชน์ทดแทนนี้รวมทั้งค่าตรวจวินิจฉัยโรค ค่าบำบัดทางการแพทย์ ค่ายาและค่าเวชภัณฑ์ และรักษาพยาบาลในสถานพยาบาล ค่ารถพยาบาลหรือค่าพาหนะรับส่งผู้ทุพพลภาพ ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพทางร่างกาย จิตใจ และอาชีพ และค่าบริการอื่นที่จำเป็น (มาตรา 70) ปัจจุบันจ่ายค่าบริการทางการแพทย์เท่าที่จ่ายจริงตามความจำเป็น แต่ไม่เกินเดือนละ 2,000 บาท ตลอดชีพ

3.4 ได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ในอัตรา 50% ของค่าจ้างตลอดชีพ (มาตรา 71)

(4) กรณีตายอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน

4.1 มีสิทธิเมื่อภายในระยะเวลา 6 เดือนก่อนถึงแก่ความตาย ผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วรวมได้ 1 เดือน (มาตรา 73)

4.2 การตายนั้นต้องมิได้เกิดขึ้นจากผู้ประกันตนหรือผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนจงใจก่อให้เกิดขึ้นหรือยินยอมให้ผู้อื่นก่อให้เกิด (มาตรา 61, 73)

4.3 ได้รับประโยชน์ทดแทน คือ

- ผู้จัดการศพผู้ประกันตนจะได้รับค่าทำศพ 30,000 บาท
- บุคคลซึ่งผู้ประกันตนทำหนังสือระบุไว้จะได้รับเงินสงเคราะห์ ดังนี้

กรณีผู้ประกันตนส่งเงินสมทบมาแล้วตั้งแต่ 36 เดือนขึ้นไป ได้เท่ากับ 50% ของค่าจ้างรายเดือนคูณด้วย 3

กรณีผู้ประกันตนส่งเงินสมทบมาแล้วตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป ได้เท่ากับ 50% ของค่าจ้างรายเดือนคูณด้วย 10

หากผู้ประกันตนมิได้ทำหนังสือระบุบุคคลไว้ ให้นำเงินสงเคราะห์ดังกล่าวไปเฉลี่ยจ่ายให้แก่สามีภรรยา บิดามารดา หรือบุตร ของผู้ประกันตนแทนตน

(5) กรณีสงเคราะห์บุตร

5.1 มีสิทธิต่อเมื่อภายในระยะเวลา 36 เดือนย้อนหลังไปได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วรวมได้ 12 เดือน (มาตรา 74)

5.2 มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตรสำหรับบุตรชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีอายุไม่เกิน 6 ปีบริบูรณ์ คราวละไม่เกิน 2 คน (มาตรา 75 ตรี) โดยให้นับบุตรเรียงตามลำดับการเกิดก่อนหลัง ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นบุตรที่เกิดก่อนหรือหลังการเป็นผู้ประกันตน

- บุตรชอบด้วยกฎหมาย ไม่รวมถึงบุตรบุญธรรม หรือบุตรซึ่งได้ยกให้เป็นบุตรบุญธรรมของบุคคลอื่น (มาตรา 75 ตรี)

5.3 ในกรณีที่บิดาและมารดาเป็นผู้ประกันตน ให้บิดาหรือมารดาได้รับประโยชน์ทดแทนเพียงฝ่ายเดียว ถ้าจดทะเบียนหย่าหรือแยกกันอยู่ บุตรอยู่ในอุปการะของผู้ประกันตนฝ่ายใด ให้ฝ่ายนั้นเป็นผู้มีสิทธิได้รับ (มาตรา 75 ตรี)

5.4 เงินสงเคราะห์บุตรจะจ่ายเป็นรายเดือน ตามอัตราที่กำหนดใน กฎกระทรวง (มาตรา 75 ตรี) และหากผู้ประกันตนมีบุตรเกิดในระหว่างเดือนที่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน จะได้รับสงเคราะห์บุตรเต็มเดือน

5.5 ในกรณีที่บุตรซึ่งได้รับการสงเคราะห์มีอายุครบ 6 ปีบริบูรณ์ หรือถึงแก่ความตาย หรือยกให้เป็นบุตรบุญธรรมของบุคคลอื่น หรือความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุด ให้งดจ่ายเงินสงเคราะห์บุตรตั้งแต่เดือนถัดจากเดือนที่เกิดกรณีดังกล่าวนั้น

5.6 ในกรณีที่ผู้ประกันตนเป็นผู้ทุพพลภาพหรือถึงแก่ความตายในขณะที่บุตรซึ่งได้รับการสงเคราะห์มีอายุไม่เกิน 6 ปี ให้จ่ายเงินสงเคราะห์ต่อไปจนกว่าบุตรนั้นมีอายุครบ 6 ปี

5.7 ผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรต้องยื่นหลักฐานการมีชีวิตอยู่ของบุตรต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามระยะเวลาที่กำหนด

สำหรับหลักฐานการมีชีวิตอยู่ของบุตร ได้แก่ สำเนาทะเบียนบ้าน หรือเอกสารที่ทางราชการออกให้ หรือหนังสือรับรองของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง หรือข้าราชการตั้งแต่ระดับ 3 หรือเทียบเท่า

(6) กรณีชราภาพ

6.1 มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนต่อเมื่อได้จ่ายเงินสมทบรวม 180 เดือนขึ้นไป และความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง

(ก) โดยสิ้นสภาพการเป็นลูกจ้าง (ออกจากงาน) เมื่ออายุครบ 55 ปี และส่งเงินสมทบครบ 180 เดือน ผู้ประกันตนจะได้รับเงินบำนาญชราภาพ (เงินเลี้ยงชีพรายเดือน)

หากจ่ายเงินสมทบไม่ครบ 180 เดือน ผู้ประกันตนจะได้รับบำนาญรายเดือน คิดเป็น 15% ของค่าเฉลี่ยค่าจ้างย้อนหลัง

- ถ้าผู้รับเงินบำนาญชราภาพถึงแก่ความตาย ให้งดจ่ายเงินบำนาญชราภาพในเดือนถัดไป

ผู้รับเงินบำนาญชราภาพต้องแสดงตนหรือยื่นหลักฐานการมีชีวิตอยู่ อันได้แก่ สำเนาทะเบียนบ้าน หรือเอกสารที่ทางราชการออกให้หรือหนังสือรับรองของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือข้าราชการ ตั้งแต่ระดับ 3 หรือเทียบเท่าต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามระยะเวลาที่กำหนด (กฎกระทรวง ฉบับที่ 17)

(ข) โดยถึงแก่ความตาย ทายาทของผู้ประกันตนที่มีสิทธิจะได้รับเงินบำเหน็จชราภาพ (จ่ายให้ครั้งเดียว) ตามจำนวนที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งในปัจจุบันกำหนดให้จ่ายในอัตราดังนี้

- กรณีจ่ายเงินสมทบต่ำกว่า 12 เดือน ได้รับเท่ากับจำนวนเงินสมทบที่ผู้ประกันตนจ่ายสมทบพร้อมประโยชน์ตอบแทนตามที่สำนักงานประกันสังคมกำหนด

- กรณีจ่ายเงินสมทบตั้งแต่ 12 เดือน ได้รับเท่ากับจำนวนเงินสมทบที่ผู้ประกันตน และนายจ้างจ่ายสมทบ พร้อมประโยชน์ตอบแทนตามที่สำนักงานประกันสังคมกำหนด

6.2 ผู้ประกันตนซึ่งมีสิทธิได้รับบำนาญชราภาพถึงแก่ความตายก่อนที่จะได้รับเงินบำนาญชราภาพ ทายาทจะได้รับบำเหน็จชราภาพ เป็นจำนวนเท่ากับเงินสมทบที่ผู้ประกันตนและนายจ้างจ่ายสมทบเพื่อประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ

6.3 ผู้ประกันตนที่ได้รับเงินบำนาญชราภาพมาแล้วไม่ครบ 60 เดือนและถึงแก่ความตาย ทายาทผู้นั้นจะได้รับเงินบำเหน็จชราภาพ 10 เท่าของเงินบำนาญชราภาพรายเดือนที่ได้รับคราวสุดท้ายก่อนตาย (มาตรา 77 จัตวา)

6.4 ทายาทในกรณีข้างต้น ได้แก่

(ก) บุตรชอบด้วยกฎหมาย (ยกเว้นบุตรบุญธรรม หรือบุตรซึ่งได้ยกให้เป็นบุตรบุญธรรมของบุคคลอื่น) ให้ได้รับ 2 ส่วน แต่ถ้ามีบุตร 3 คนขึ้นไป ให้ได้รับ 3 ส่วน

(ข) สามีหรือภรรยา ให้ได้รับ 1 ส่วน

(ค) บิดามารดา หรือบิดา หรือมารดาที่มีชีวิตอยู่ให้ได้รับ 1 ส่วน (มาตรา 77 จัตวา)

6.5 ในกรณีที่ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบไม่ครบ 180 เดือน และความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง ผู้นั้นมีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จชราภาพ ดังนี้

- กรณีสิ้นสุดลงด้วยเหตุอื่นนอกจากถึงแก่ความตาย เมื่ออายุ 55 ปี ให้จ่ายเมื่อมีอายุครบ 55 ปีบริบูรณ์

- กรณีสิ้นสุดด้วยเหตุอื่นนอกจากถึงแก่ความตาย เมื่ออายุ 55 ปีขึ้นไป ให้จ่ายเมื่อความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง

- กรณีเป็นผู้ทุพพลภาพ ให้จ่ายเมื่อมีคำวินิจฉัยให้เป็นผู้ทุพพลภาพ (มาตรา 77 ทวิ)

6.6 ผู้ประกันตนที่มีสิทธิได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้กรณีทุพพลภาพ และเงินบำนาญชราภาพในเวลาเดียวกัน ให้จ่ายเงินบำเหน็จชราภาพจำนวนเท่ากับเงินสมทบที่ผู้ประกันตนและนายจ้างจ่ายสมทบ

(7) กรณีว่างงาน

7.1 มีสิทธิต่อเมื่อภายในระยะเวลา 15 เดือนย้อนหลังไป ได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วรวมได้ 6 เดือน (มาตรา 78)

7.2 ต้องพร้อมที่จะทำงานตามที่จัดหาให้ และไปรายงานตัวเดือนละ 1 ครั้ง (มาตรา 78)

7.3 เหตุที่ว่างงานมิใช่ถูกเลิกจ้างเนื่องจาก

- ทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดอาญาโดยเจตนาแก่นายจ้าง
- จงใจทำให้นายจ้างได้รับความเสียหาย
- ฝ่าฝืนข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการทำงานหรือคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมายในกรณีร้ายแรง
- ละทิ้งหน้าที่เป็นเวลา 7 วันทำงานติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอัน-สมควร
- ประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้นายจ้างได้รับความเสียหายอย่าง-ร้ายแรง หรือ
- ได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ (มาตรา 78)

7.4 ไม่เป็นผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ

7.5 มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนการว่างงานตั้งแต่วันที่ 8 นับแต่วันว่างงานจากการทำงานกับนายจ้างรายสุดท้าย ตามอัตราที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง (มาตรา 79)

[37]ในรอบปี 2548 สำนักงานประกันสังคมได้มีการปรับปรุงสิทธิประโยชน์ให้แก่ผู้ประกันตน 3 กรณี ได้แก่กรณีคลอดบุตร สงเคราะห์บุตร และทันตกรรม ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. กรณีคลอดบุตร ได้ปรับเปลี่ยนระบบการให้ผู้ประกันตนเบิกค่าคลอดบุตรในอัตรา 6,000 บาท ต่อการคลอด 1 ครั้ง เป็นระบบเหมาจ่าย ค่าบริการทางการแพทย์ให้แก่สถานพยาบาลตามบัตรรับรองสิทธิการรักษาพยาบาล โดยผู้ประกันตนหรือภริยาผู้ประกันตนจะได้รับการบริการตั้งแต่รับฝากครรภ์ จนถึงการคลอดบุตรรวมถึงการบริบาลทารกและการรักษาพยาบาลทารกแรกเกิด ตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2548

2. กรณีสงเคราะห์บุตร ได้เพิ่มเงินสงเคราะห์บุตรจากเดิม 200 บาทต่อเดือน เป็น 350 บาทต่อเดือน โดยผู้ประกันตนที่มีบุตรตั้งแต่แรกเกิดจนถึงอายุ 6 ปี สามารถขอรับประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรได้คราวละไม่เกิน 2 คน ตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2548

3. กรณีทันตกรรม เดิมให้เบิกค่าทันตกรรมได้ครั้งละไม่เกิน 200 บาท และปีละไม่เกิน 400 บาท โดยผู้ประกันตนต้องสำรองจ่ายไปก่อนและขอเบิกคืนภายหลัง เป็นระบบเหมา

---

[37] กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. (2548, ตุลาคม-ธันวาคม). **รายงานความเคลื่อนไหวด้านเศรษฐกิจ-แรงงาน ไตรมาส 4.** หน้า 73.

จ่ายให้แก่สถานพยาบาลซึ่งผู้ประกันตนสามารถไปรับบริการอุดฟัน ขูดหินปูน ถอนฟัน และการใส่ฟันเทียมบางส่วนชนิดถอดได้ฐานอคิลิก ณ สถานพยาบาลตามบัตรรับรองสิทธิการรักษาพยาบาล โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายและไม่จำกัดจำนวนครั้งการเข้ารับบริการ ซึ่งมีผลตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2549

3.4.3.2 **การประกันสังคมของผู้ปฏิบัติงานในภาครัฐวิสาหกิจ**

ถ้ากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย อันมิใช่เนื่องจากการทำงานของผู้ปฏิบัติงานในภาคเอกชน คือกฎหมายประกันสังคม ซึ่งหมายถึงกฎหมายที่กำหนดให้จัดตั้งกองทุนประกันสังคม โดยลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาลร่วมออกเงินสมทบ เพื่อเป็นหลักประกันสงเคราะห์เมื่อประสบอันตราย เจ็บป่วย ทุพพลภาพ หรือเสียชีวิตอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน และรวมถึงคลอดบุตร สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และว่างงาน ซึ่งรัฐวิสาหกิจไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายประกันสังคม แต่เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจว่าจะได้รับการดูแลเมื่อต้องประสบอันตราย เจ็บป่วย ทุพพลภาพรวมถึงค่าทำศพกรณีตาย อันมิใช่เนื่องจากการทำงาน คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ จึงได้ออกประกาศ เรื่องหลักเกณฑ์การจ่ายค่ารักษาพยาบาลกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ค่าทำศพกรณีตาย อันมิใช่เนื่องจากการทำงาน ค่าช่วยเหลือบุตร และค่าช่วยเหลือการศึกษาของบุตร เป็นการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของนายจ้างรับผิดชอบฝ่ายเดียว โดยลูกจ้างไม่ต้องจ่ายเงินสมทบ

1) ประกาศคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่องหลักเกณฑ์การจ่ายค่ารักษาพยาบาลกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ค่าทำศพกรณีตาย อันมิใช่เนื่องจากการทำงาน ค่าช่วยเหลือบุตร และค่าช่วยเหลือการศึกษาของบุตร พ.ศ. 2534 ใช้บังคับแก่รัฐวิสาหกิจตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543

ประกาศฉบับนี้กำหนดให้มีผู้ได้รับประโยชน์ คือ ลูกจ้าง และกำหนดหลักประกันขั้นต่ำสำหรับลูกจ้างไว้ ดังนี้

(1) **ค่ารักษาพยาบาล**

1.1 ผู้มีสิทธิได้รับค่ารักษาพยาบาล

- ลูกจ้าง
- คู่สมรส
- บุตร

1.2 สถานพยาบาลที่ใช้สิทธิ ได้แก่

- สถานพยาบาลของทางราชการ ทั้งประเภทผู้ป่วยภายนอก และผู้ป่วยภายใน ให้ได้รับค่ารักษาพยาบาลเต็มจำนวนที่จ่ายไปจริง ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลของทางราชการโดยอนุโลม

- สถานพยาบาลของเอกชน ประเภทผู้ป่วยภายใน ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และอัตราที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลของทางราชการโดยอนุโลม (ข้อ 3)

(2) **ค่าช่วยเหลือบุตร**

2.1 ให้ลูกจ้างมีสิทธิได้รับค่าช่วยเหลือบุตร สำหรับบุตรคนที่ 1-3 โดยให้รับเป็นเงิน แต่ไม่รวมถึงบุตรบุญธรรม, บุตรซึ่งมิได้อยู่ในอำนาจปกครองของตน, บุตรซึ่งมีอายุเกิน 18 ปีบริบูรณ์ หรือไม่ถึง 18 ปีบริบูรณ์ แต่เป็นผู้บรรลุนิติภาวะโดยการสมรส, บุตรซึ่งลูกจ้างมีสิทธิได้รับเงินเพิ่มสำหรับบุตรคนนั้นอยู่แล้ว และมีตำแหน่งหน้าที่ประจำอยู่ในต่างประเทศ (ข้อ 11)

2.2 หลักเกณฑ์การเบิกเงินช่วยเหลือบุตร

- ถ้าสามีของลูกจ้างมีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือบุตรตามหลักเกณฑ์ของหน่วยงานอื่น ลูกจ้างไม่มีสิทธิเบิก

- กรณีหย่าร้าง หรือแยกกันอยู่ลูกจ้างมีสิทธิเบิกเงินช่วยเหลือได้เฉพาะบุตรที่อยู่ในความอุปการะของตน

- กรณีลูกจ้างสมรสกับสามีคนเดิม ลูกจ้างมีสิทธิเบิกได้เฉพาะบุตรที่ติดมากับตน (ข้อ 13)

- กรณีลูกจ้างได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างไม่เต็มเดือน ให้มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือเต็มเดือน

(3) **ค่าช่วยเหลือการศึกษาของบุตร**

3.1 ให้ลูกจ้างมีสิทธิได้รับค่าช่วยเหลือการศึกษาของบุตร สำหรับบุตรคนที่ 1-3 ซึ่งมีอายุไม่เกิน 25 ปี (ข้อ 19)

3.2 การจ่ายเงินช่วยเหลือการศึกษาของบุตร ในสถานศึกษาของทางราชการ หรือของเอกชน เป็นไปตามประเภทและอัตราที่กระทรวงการคลังกำหนด (ข้อ 22)

(4) **ค่าทำศพ** กรณีตายอันมิใช่เนื่องจากการทำงานสามเท่าของเงินเดือนค่าจ้างรายเดือนเดือนสุดท้ายให้แก่ทายาท แต่ไม่ต้องจ่ายถ้าลูกจ้างตายระหว่างขาดงานหรือหนีงาน (ข้อ 10)

2) ประกาศคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่องหลักเกณฑ์การจ่ายค่ารักษาพยาบาลและเงินทดแทนการขาดรายได้ในกรณีทุพพลภาพอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน พ.ศ.

2534 เป็นสิทธิประโยชน์ขั้นต่ำกรณีการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจนถึงกับทุพพลภาพซึ่งมิได้เกิดจากเหตุอันเนื่องจากการทำงาน

ประโยชน์ทดแทนที่ลูกจ้างจะได้รับ

(1) ค่ารักษาพยาบาล

1.1 กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน เป็นเหตุให้สูญเสียอวัยวะ สมรรถภาพของอวัยวะหรือร่างกายอย่างถาวร สูญเสียสภาวะของจิตใจอย่างถาวร จนไม่สามารถทำงานได้ โดยพนักงานต้องแจ้งขอรับสวัสดิการนี้เพื่อให้รัฐวิสาหกิจตรวจและวินิจฉัยตามหลักเกณฑ์ต่อไป (ข้อ 1)

1.2 กรณีทุพพลภาพอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน เมื่อเจ็บป่วยด้วยโรคที่เกี่ยวเนื่องกับการทุพพลภาพเท่าที่จ่ายจริงตามความจำเป็นแต่ไม่เกินเดือนละ 1,000 บาท ตามหลักเกณฑ์แห่งประกาศคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่องหลักเกณฑ์การจ่ายค่ารักษาพยาบาลกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ค่าทำศพ กรณีตายอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน ค่าช่วยเหลือบุตรและค่าช่วยเหลือการศึกษาของบุตร (ข้อ 2)

(2) เงินทดแทนการขาดรายได้ เป็นรายเดือนในอัตราร้อยละสามสิบสามจุดสามสามของเงินเดือนค่าจ้างเต็มเดือนสุดท้ายที่ลูกจ้างได้รับอยู่เป็นเวลา 15 ปี (ข้อ 3)

3.4.4 กฎหมายเกี่ยวกับเงินทดแทน

กฎหมายเงินทดแทน[38] เป็นกฎหมายคุ้มครองลูกจ้างหรือผู้ที่อยู่ในอุปการะของลูกจ้าง ด้วยการกำหนดให้นายจ้างจ่ายเงินให้บุคคลดังกล่าว เมื่อลูกจ้างได้รับภยันตรายหรือเจ็บป่วยหรือตายอันมีสาเหตุมาจากการทำงานให้แก่นายจ้าง และกำหนดให้มีกองทุนเงินทดแทนขึ้น โดยให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบกองทุนดังกล่าวไว้เพื่อเป็นหลักประกันในการจ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้างหรือผู้อยู่ในอุปการะของลูกจ้างแทนนายจ้าง

ต้องยอมรับว่ากิจการของนายจ้างที่เจริญก้าวหน้า เป็นเพราะลูกจ้างทำงานให้แก่นายจ้างอย่างเต็มกำลังความสามารถเพื่อสร้างผลผลิต ผลกำไรให้แก่นายจ้าง นายจ้างจึงมีหน้าที่ต้องรักษาความปลอดภัยในสถานที่ทำงานและให้สวัสดิการแก่ลูกจ้างอย่างเหมาะสม ดังนั้น เมื่อลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานให้แก่นายจ้าง จึงควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ของนายจ้างที่ต้องรับผิดชอบในการจ่ายเงินทดแทน จึงทำให้เกิดแนวคิดในการจัดตั้งกองทุนเงินทดแทนเพื่อจ่ายเงินทดแทนแทนนายจ้าง

---

[38] เกษมสันต์ วิลาวรรณ. เล่มเดิม. หน้า 83.

3.4.4.1 **เงินทดแทนของผู้ปฏิบัติงานในภาคเอกชน**

กฎหมายเงินทดแทนที่ใช้บังคับแก่ผู้ปฏิบัติงานในภาคเอกชนมีชื่อว่า พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2537 เป็นต้นมา

1) ขอบเขตการใช้บังคับ

กฎหมายเงินทดแทนใช้บังคับแก่นายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไป ยกเว้น

(1) ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น

(2) รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์

(3) นายจ้างซึ่งประกอบธุรกิจ โรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน เฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับครูหรือครูใหญ่

(4) นายจ้างซึ่งดำเนินกิจการที่มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรในทางเศรษฐกิจ (มาตรา 4)

(5) ลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย (มาตรา 5)

2) คำนิยามที่สำคัญ

“เงินทดแทน” หมายถึง เงินที่จ่ายให้แก่ลูกจ้างหรือผู้มีสิทธิ กรณีลูกจ้างประสบอันตราย เจ็บป่วย หรือเจ็บป่วยจนถึงแก่ความตายหรือสูญหายเนื่องจากการทำงานหรือป้องกันรักษาผลประโยชน์ของนายจ้างหรือตามคำสั่งของนายจ้าง หรือเป็นโรคซึ่งเกิดขึ้นตามลักษณะหรือสภาพของงานหรือเนื่องจากการทำงาน

“ประสบอันตราย” หมายถึง การที่ลูกจ้างได้รับอันตรายแก่กายหรือผลกระทบแก่จิตใจ หรือถึงแก่ความตายเนื่องจากการทำงานหรือป้องกันรักษาผลประโยชน์ให้แก่นายจ้างหรือตามคำสั่งของนายจ้าง

“เจ็บป่วย” หมายถึง การที่ลูกจ้างเจ็บป่วยหรือถึงแก่ความตายด้วยโรคซึ่งเกิดขึ้นตามลักษณะ หรือสภาพของงาน หรือเนื่องจากการทำงาน

“สูญหาย” หมายถึง การที่ลูกจ้าหายไปในระหว่างทำงานหรือปฏิบัติตามคำสั่งของนายจ้าง ซึ่งมีเหตุอันควรเชื่อว่าลูกจ้างถึงแก่ความตายเพราะประสบอันตรายที่เกิดขึ้นในระหว่างทำงานหรือปฏิบัติตามคำสั่งของนายจ้างนั้น รวมตลอดถึงการที่ลูกจ้างหายไปในระหว่างเดินทางโดยพาหนะทางบก ทางอากาศหรือทางน้ำ เพื่อไปทำงานให้นายจ้างซึ่งมีเหตุอันควรเชื่อว่าพาหนะทางบก ทางอากาศ หรือทางน้ำ เพื่อไปทำงานให้นายจ้างซึ่งมีเหตุอันควรเชื่อว่าพาหนะนั้น

ได้ประสบอันตรายและลูกจ้างถึงแก่ความตาย ทั้งนี้ เป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 120 วัน นับแต่วันที่เกิดเหตุนั้น (มาตรา 5)

3) ความหมายของเงินทดแทน

เงินทดแทน ได้แก่เงินที่จ่ายเป็น

(1) ค่าทดแทน หมายถึง เงินที่จ่ายให้แก่ลูกจ้าง หรือผู้มีสิทธิตามกฎหมายเพื่อทดแทนการสูญเสียค่าจ้าง ทดแทนการสูญเสียอวัยวะทดแทนการสูญเสียความสามารถในการทำงาน และทดแทนการสูญเสียชีวิตซึ่งทำให้เกิดการขาดไร้อุปการะ

(2) ค่ารักษาพยาบาล หมายถึง ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการตรวจรักษาพยาบาลเพื่อให้ผลของการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยบรรเทาหรือหมดสิ้นไป และหมายความรวมถึงค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับอุปกรณ์ เครื่องใช้หรือวัตถุที่ใช้แทนหรือทำหน้าที่แทน หรือช่วยอวัยวะที่ประสบอันตราย

(3) ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงาน หมายถึง ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นเกี่ยวกับการฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงาน และ

(4) ค่าทำศพ หมายถึง ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดการศพของลูกจ้างตามประเพณีทางศาสนาของลูกจ้างตามประเพณีท้องถิ่น (มาตรา 5)

การกำหนดหน้าที่ของนายจ้าง และอัตราเงินทดแทนที่นายจ้างต้องรับผิดชอบเป็นไปตามกฎหมายเงินทดแทน แต่กฎหมายที่ได้กำหนดกรณียกเว้นที่นายจ้างไม่ต้องจ่ายเงินทดแทน

นายจ้างไม่ต้องจ่ายเงินทดแทนในการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยหรือลูกจ้างเพราะเหตุ

(1) ลูกจ้างเสพของมึนเมาหรือสิ่งเสพติดอื่นจนไม่สามารถครองสติได้

(2) ลูกจ้างจงใจทำให้ตนเองประสบอันตรายหรือยอมให้ผู้อื่นทำให้ตนประสบอันตราย (มาตรา 22)

4) ผู้มีสิทธิได้รับเงินทดแทน

(1) ในกรณีที่ลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยและยังไม่ถึงแก่ความตาย ลูกจ้างผู้นั้นเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินทดแทน

(2) ในกรณีที่ลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจนถึงแก่ความตายหรือสูญหาย ผู้มีสิทธิได้รับเงินทดแทน คือ

ก. ทายาทเงินทดแทน ได้แก่ บิดา มารดา สามีหรือภรรยา บุตรอายุต่ำกว่า 18 ปี เว้นแต่เมื่อมีอายุครบ 18 ปี และยังศึกษาอยู่ในระดับไม่สูงกว่าปริญญาตรี หรือบุตรที่อายุตั้งแต่ 18 ปี และทุพพลภาพหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบซึ่งอยู่ในอุปการะของลูกจ้างนั้น

ข. ผู้อยู่ในอุปการะของลูกจ้าง (ในกรณีที่ไม่มีทายาทเงินทดแทนดังกล่าวข้างต้น) แต่ผู้อยู่ในอุปการะดังกล่าวจะต้องได้รับความเดือดร้อนเพราะขาดอุปการะ (มาตรา 20)

(3) ในกรณีที่มีผู้สิทธิได้รับเงินทดแทนหลายคนให้ได้รับส่วนแบ่งในเงินทดแทนเป็นจำนวนเท่า ๆ กัน (มาตรา 21)

5) ความพิเศษของเงินทดแทน

(1) นายจ้างไม่สามารถหักเงินทดแทนเพื่อการใด ๆ ได้

(2) เงินทดแทนไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดี (มาตรา 23)

(3) หนี้ที่เกิดจากการไม่ชำระเงินทดแทน เป็นหนี้ที่มีบุริมสิทธิเหนือทรัพย์สินทั้งหมดของนายจ้าง และอยู่ในลำดับเดียวกับบุริมสิทธิในค่าภาษีอากร (มาตรา 9)

3.4.4.2 **เงินทดแทนของผู้ปฏิบัติงานในภาครัฐวิสาหกิจ**

กฎหมายเงินทดแทนที่ใช้บังคับแก่ผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจกรณีพนักงานประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยหรือสูญหายอันเนื่องจากการทำงานให้นายจ้าง และหรือเป็นเหตุให้พนักงานขาดรายได้เพราะการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย อาจถึงขนาดทุพพลภาพ หรือตาย ได้แก่ ระเบียบคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่องมาตรฐานสิทธิประโยชน์ของพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2534 และประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่องมาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2549 กำหนดมาตรฐานของสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับเงินทดแทนไว้ดังนี้

1) ขอบเขตการใช้บังคับ

ระเบียบคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่องมาตรฐานสิทธิประโยชน์ของพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2534 และประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่องมาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2549 ใช้บังคับแก่รัฐวิสาหกิจตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543

2) ความหมายเงินทดแทน

เงินทดแทน ได้แก่เงินที่จ่ายเป็น

(1) ค่าทดแทน หมายถึง เงินที่จ่ายให้แก่ลูกจ้าง หรือผู้มีสิทธิตามกฎหมายเพื่อทดแทนการสูญเสียค่าจ้าง ทดแทนการสูญเสียอวัยวะทดแทนการสูญเสียความสามารถในการทำงาน และทำแทนการสูญเสียชีวิตซึ่งทำให้เกิดการขาดไร้อุปการะ

(2) ค่ารักษาพยาบาล หมายถึง ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการตรวจรักษาพยาบาลเพื่อให้ผลของการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยบรรเทาหรือหมดสิ้นไป และหมายความรวมถึงค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับอุปกรณ์ เครื่องใช้หรือวัตถุที่ใช้แทนหรือทำหน้าที่แทน หรือช่วยอวัยวะที่ประสบอันตราย

(3) ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงาน หมายถึง ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นเกี่ยวกับการฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงาน และ

(4) ค่าทำศพ หมายถึง ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดการศพของลูกจ้างตามประเพณีทางศาสนาของลูกจ้างตามประเพณีท้องถิ่น (ข้อ 3)

และกำหนดข้อยกเว้นที่รัฐวิสาหกิจไม่ต้องจ่ายเงินทดแทนในการประสบอันตายหรือเจ็บป่วยของลูกจ้างด้วยเหตุต่อไปนี้

(1) ลูกจ้างเสพของมึนเมาหรือสิ่งเสพติดอื่นจนไม่สามารถครองสติได้

(2) ลูกจ้างจงใจให้ตนเองประสบอันตรายหรือยอมให้ผู้อื่นทำให้ตนประสบอันตราย

3) ผู้มีสิทธิได้รับเงินทดแทน

(1) ในกรณีที่พนักงานประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยและยังไม่ถึงแก่ความตาย พนักงานผู้นั้นเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินทดแทน

(2) ในกรณีที่พนักงานประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจนถึงแก่ความตาย หรือ สูญหาย ผู้มีสิทธิได้รับเงินทดแทน คือ

ก. ทายาทเงินทดแทน ได้แก่ บิดา มารดา สามีหรือภรรยา บุตรอายุต่ำกว่า 18 ปี เว้นแต่เมื่อมีอายุครบ 18 ปี และยังศึกษาอยู่ในระดับไม่สูงกว่าปริญญาตรี หรือบุตรที่อายุตั้งแต่ 18 ปี และทุพพลภาพหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบซึ่งอยู่ในอุปการะของลูกจ้างนั้น

ข. ผู้อยู่ในอุปการะของลูกจ้าง (ในกรณีที่ไม่มีทายาทเงินทดแทนดังกล่าวข้างต้น) แต่ผู้อยู่ในอุปการะดังกล่าวจะต้องได้รับความเดือนร้อนเพราะขาดอุปการะ

(3) ในกรณีที่มีผู้มีสิทธิได้รับเงินทดแทนหลายคนให้ได้รับส่วนแบ่งในเงินทดแทนเป็นจำนวนเท่า ๆ กัน (ข้อ 36)

4) ความพิเศษของเงินทดแทน

(1) นายจ้างไม่สามารถหักเงินทดแทนเพื่อการใด ๆ ได้

(2) เงินทดแทนไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดี (ข้อ 39)

5) การพิจารณาวินิจฉัยและดำเนินการเกี่ยวกับการจ่ายเงินทดแทน

การจ่ายเงินทดแทนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด (ข้อ 38) คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ จึงประกาศเรื่องหลักเกณฑ์การจ่ายเงินทดแทน พ.ศ. 2534 กำหนดอัตราการใช้สิทธิของลูกจ้างในเรื่องค่ารักษาพยาบาล ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงาน และค่าทำศพ และได้ประกาศ เรื่องหลักเกณฑ์การพิจารณาวินิจฉัยและดำเนินการเกี่ยวกับการจ่ายเงินทดแทน พ.ศ. 2534 เพื่อให้ลูกจ้างหรือผู้มีสิทธิยื่นคำร้องและได้รับการพิจารณาภายในกำหนดเวลา และเพื่อความเป็นธรรมให้สิทธิในการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์ ซึ่งเป็นคณะกรรมการภายในสองฝ่าย ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง เพื่อหาทางปรองดองด้านแรงงานสัมพันธ์ (ข้อ 6) และหากลูกจ้างหรือผู้มีสิทธิไม่พอใจคำวินิจฉัย สามารถอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ คำวินิจฉัยให้เป็นที่สุดและให้รัฐวิสาหกิจปฏิบัติตามโดยไม่ชักช้า (ข้อ 7)

3.4.5 กฎหมายเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์

กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ มีลักษณะเป็นกฎหมายที่กำหนดแนวทางปฏิบัติต่อกันระหว่างบุคคลสองฝ่าย คือ ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้าง เพื่อให้บุคคลทั้งสองฝ่ายได้มีความเข้าใจอันดีต่อกัน สามารถทำข้อตกลงในเรื่องสิทธิ หน้าที่ และผลประโยชน์ในการทำงานร่วมกันได้ รวมทั้งกำหนดวิธีการระงับข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทแรงงานที่เกิดขึ้นให้ยุติลงโดยรวดเร็ว และด้วยความพอใจของทั้งสองฝ่ายมากที่สุด ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสงบสุขในอุตสาหกรรม อันจะนำมาซึ่งความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศชาติเป็นสำคัญ

3.4.5.1 **การแรงงานสัมพันธ์ของผู้ปฏิบัติงานในภาคเอกชน**

กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ที่ใช้บังคับแก่ผู้ปฏิบัติงานในภาคเอกชนที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ซึ่งมีผลใช้บังคับมาตั้งแต่วันที่ 28 มีนาคม 2518 เป็นต้นมา กฎหมายแรงงานสัมพันธ์เป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรของลูกจ้าง คือ สหภาพแรงงานขึ้นในสถานประกอบกิจการ เพื่อเป็นการรับรองการรวมกลุ่มของลูกจ้างและให้ความสำคัญว่าการทำงานของลูกจ้างจะได้รับผลตอบแทนที่เป็นธรรมหรือจะไม่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นอันเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์อันได้แก่เงื่อนไขการจ้างหรือการทำงาน กำหนดวันและเวลาทำงาน ค่าจ้าง สวัสดิการ การเลิกจ้าง หรือประโยชน์อื่นของนายจ้างหรือลูกจ้างอันเกี่ยวกับการจ้างหรือการทำงาน และกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรของนายจ้าง คือ สมาคม นาย

จ้าง เพื่อเป็นการรับรองการรวมกลุ่มของนายจ้างที่สามารถให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ที่เหมาะสมแก่ลูกจ้างตามสมควรในแต่ละประเภทกิจการ

1) ความหมายของผู้ปฏิบัติงาน

กฎหมายฉบับนี้กำหนดความหมายของผู้ปฏิบัติงานในภาคเอกชน โดยเรียกว่า “ลูกจ้าง” ตามคำนิยาม หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้นายจ้างโดยได้รับค่าจ้าง

คำนิยามที่สำคัญอีกคำหนึ่ง คือ นายจ้าง ตามคำนิยาม หมายความว่า

(1) ผู้ซึ่งตกลงรับลูกจ้างเข้าทำงานโดยจ่ายค่าจ้างให้

(2) ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้ทำงานแทนนายจ้างแท้จริง หรือได้รับมอบหมายให้ทำงานแทนนายจ้างตัวแทน

(3) ผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล กรณีที่นายจ้างเป็นนิติบุคคล

(4) ผู้ซึ่งได้รับการว่าจ้างโดยวิธีเหมาค่าแรงจากผู้ประกอบกิจการให้เป็นผู้จัดหาลูกจ้างมาทำงานโดยเป็นการทำงานส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดในกระบวนการผลิตหรือธุรกิจ

2) ขอบเขตการใช้บังคับ

พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ใช้บังคับแก่กิจการทั่วไปที่มีการจ้างงานระหว่างฝ่ายหนึ่งซึ่งเรียกว่า “นายจ้าง” กับอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งเรียกว่า “ลูกจ้าง” (รวมถึงลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้านด้วย) ยกเว้นกิจการดังต่อไปนี้ คือ

(1) ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่นรวมทั้งราชการของกรุงเทพมหานคร และเมืองพัฒนา (มาตรา 4)

(2) กิจการรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์

(3) กิจการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย

(4) กิจการธนาคารแห่งประเทศไทย (พระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการที่พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ไม่ใช้บังคับ พ.ศ. 2523 มาตรา 3)

3) โดยสาระสำคัญ ตามกฎหมายฉบับนี้แยกได้เป็น 4 กรณี คือ

(1) สภาพการจ้าง

(2) ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

(3) ความคุ้มครอง

(4) องค์กรของฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง

(1) สภาพการจ้าง

“สภาพการจ้าง” หมายความว่า เงื่อนไขการจ้างหรือการทำงาน กำหนดวันและเวลาทำงาน ค่าจ้าง สวัสดิการ การเลิกจ้าง หรือประโยชน์อื่นของนายจ้างหรือลูกจ้างอันเกี่ยวกับการจ้างหรือการทำงาน (มาตรา 5)

ตามความหมายดังกล่าวรายละเอียดที่กำหนดไว้เป็นไปตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานซึ่งกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำไว้ ซึ่งนายจ้างและลูกจ้างจะกำหนดหรือตกลงกันให้ต่ำกว่ามาตรฐานนั้นไม่ได้ และเป็นสภาพการจ้างตามความในกฎหมายฉบับนี้ ที่ก่อให้เกิดการเรียกร้องการเจรจาต่อรองหรือเกิดข้อพิพาทแรงงานขึ้นมาได้ เมื่อเกิดเป็นข้อพิพาทแรงงานเกิดขึ้นจึงต้องปฏิบัติตามแนวทางการดำเนินการและการปฏิบัติอย่างถูกต้อง

สภาพการจ้างที่นายจ้างประกาศไว้ในระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับการทำงานนั้นเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ซึ่งนายจ้างหรือลูกจ้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจเรียกร้องขอเปลี่ยนแปลงได้ตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดคือต้องแจ้งข้อเรียกร้องเป็นหนังสือต่ออีกฝ่ายหนึ่งเพื่อเจรจาต่อรองหาทางทำความตกลงกัน (มาตรา 13)

1.1 กรณีนายจ้างหรือลูกจ้างแจ้งข้อเรียกร้องเอง

1.1.1 กรณีนายจ้างเป็นฝ่ายแจ้งข้อเรียกร้อง นายจ้างจะแจ้งข้อเรียกร้องต่อลูกจ้างทุกคน หรือต่อสหภาพแรงงานที่ลูกจ้างของตนเป็นสมาชิกก็ได้ ทั้งนี้นายจ้างจะแจ้งเองหรือให้สมาคมนายจ้างแจ้งให้ก็ได้ (มาตรา 13, 15)

1.1.2 กรณีลูกจ้างเป็นฝ่ายแจ้งข้อเรียกร้อง ลูกจ้างที่เห็นชอบด้วยกับการเรียกร้องมาลงลายมือชื่อให้ได้อย่างน้อย 15% ของลูกจ้างที่เกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้องพร้อมกับแนบรายชื่อและลายมือชื่อของลูกจ้างดังกล่าวด้วย

1.2 กรณีให้สหภาพแรงงานแจ้งข้อเรียกร้องแทน โดยสหภาพแรงงานนั้นต้องมีสมาชิกซึ่งเป็นลูกจ้างทำงานกับนายจ้างนั้นอย่างน้อยหนึ่งในห้าหรือ 20% ของลูกจ้างทั้งหมด

1.3 ฝ่ายรับข้อเรียกร้อง ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนายจ้างหรือฝ่ายลูกจ้าง ต้องแจ้งชื่อผู้เข้าร่วมในการเจรจาให้ฝ่ายแจ้งข้อเรียกร้องทราบโดยทำเป็นหนังสือ

1.4 การเจรจาต้องจัดให้มีขึ้นภายใน 3 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับข้อเรียกร้อง (มาตรา 16) โดยแต่ละฝ่ายต้องจัดให้มีผลูเข้าร่วมในการเจรจาไม่เกินฝ่ายละ 7 คน หากทั้งสองฝ่ายตกลงกันได้จะทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างกันไว้เป็นหลักปฏิบัติต่อกันต่อไป (มาตรา 18) แต่ถ้าตกลงกันไม่ได้จะถือว่ามีข้อพิพาทแรงงานเกิดขึ้นและเข้าสู่ขั้นตอนในการระงับข้อพิพาทแรงงานตามกฎหมาย

เมื่อมีข้อพิพาทแรงงานเกิดขึ้นแล้ว ฝ่ายแจ้งข้อเรียกร้องต้องรีบแจ้งเป็นหนังสือต่อพนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานภายใน 24 ชั่วโมง นับแต่เวลาที่เกิดข้อพิพาทแรงงานขึ้น (มาตรา 21) เพื่อดำเนินการไกล่เกลี่ยโดยมีระยะเวลาในการไกล่เกลี่ย 5 วัน นับแต่วันที่รับแจ้ง (มาตรา 22) แต่ถ้าคู่กรณีตกลงกันไม่ได้ก็ถือว่าข้อพิพาทแรงงานนั้นเป็นข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ และเพื่อลดความรุนแรงคู่กรณีจะถูกบังคับให้เข้าสู่การชี้ขาด โดยคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งเป็นคณะบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เมื่อพนักงานประนอมข้อพิพาท ส่งข้อพิพาทแรงงานให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์วินิจฉัย (มาตรา 23) หากฝ่ายใดไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัย อาจอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้ภายใน 7 วัน และต้องมี คำวินิจฉัยภายใน 10 วัน นับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ คำวินิจฉัยดังกล่าวให้ถือเป็นที่สุด (มาตรา 23)

1.5 การปิดงานหรือการนัดหยุดงาน

“การปิดงาน” หมายความว่า การที่นายจ้างปฏิเสธไม่ยอมให้ลูกจ้างทำงานชั่วคราวเนื่องจากข้อพิพาทแรงงาน

“การนัดหยุดงาน” หมายความว่า การที่ลูกจ้างร่วมกันไม่ทำงานชั่วคราวเนื่องจากข้อพิพาทแรงงาน (มาตรา 5)

ทั้งสองกรณีเป็นมาตรการทางเศรษฐกิจที่นายจ้างและลูกจ้างกระทำต่อกันเพื่อให้ข้อเรียกร้องของฝ่ายตนเป็นที่ยอมรับหรือปฏิบัติตาม

การปิดงานหรือนัดหยุดงาน โดยถูกต้องตามกฎหมาย ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานและอีกฝ่ายหนึ่งทราบล่วงหน้าเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมง (มาตรา 34) ซึ่งจะกระทำได้ในกิจการธรรมดา และเกิดข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้เท่านั้น หากกรณีการปิดงานหรือนัดหยุดงานก่อให้เกิดความเสียหาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมมีอำนาจที่จะใช้มาตรการเพื่อยุติการปิดงานหรือนัดหยุดงานได้ (มาตรา 35)

(2) ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ตามความหมายขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ[39] กำหนดไว้ในข้อแนะฉบับที่ 91 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ มาตรา 2 ว่า ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างให้รวมถึงข้อตกลงทั้งหมดที่มีลักษณะเป็นลายลักษณ์อักษรที่เกี่ยวกับเรื่องสภาพการทำงานและการจ้างงานที่ถือเป็นข้อสรุประหว่างนายจ้าง กลุ่มนายจ้างซึ่งอาจมีคน

[39] นิคม จันทรวิทุร ข (2531). **ประเทศไทยกับประมวลกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ**. หน้า 23.

เดียวหรือหลายคนกับผู้แทนองค์กรของลูกจ้างหนึ่งคนหรือมากกว่า และในกรณีที่ไม่มีองค์กรของลูกจ้างก็ให้ถือเอาตัวลูกจ้างซึ่งได้รับเลือกตั้ง หรือได้รับมอบอำนาจตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดโดยกฎหมายหรือข้อบังคับในประเทศเป็นตัวแทน

ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง หมายความว่า ข้อตกลงระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง หรือระหว่างนายจ้างหรือสมาคมนายจ้างกับสหภาพแรงงานเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

กฎหมายมีวัตถุประสงค์ที่จะให้สถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 20 คน ขึ้นไปมีข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

2.1 กรณีไม่มีข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ให้ถือว่าข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง (มาตรา 10)

2.2 กรณีทั้งสองฝ่ายทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ให้มีผลใช้บังคับได้ตามที่กำหนดแต่ไม่เกิน 3 ปี แต่ถ้าไม่มีการตกลงเรื่องระยะเวลา ให้มีผลใช้บังคับเป็นเวลา 1 ปี และหากไม่มีการเจรจาต่ออายุให้มีผลใช้บังคับต่อไปอีกคราวละ 1 ปี (มาตรา 12)

2.3 กรณีรายละเอียดของข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกิดจากการแจ้งข้อเรียกร้องจะมีผลผูกพันนายจ้างกับลูกจ้างที่ลงลายมือชื่อ แต่ถ้าเป็นข้อเรียกร้องของสมาชิกสหภาพแรงงานข้อตกลงนั้นจะมีผลผูกพันลูกจ้างทุกคน

(3) ความคุ้มครอง

3.1 ความคุ้มครองระหว่างการใช้สิทธิเรียกร้อง

ในระหว่างมีการเรียกร้อง การเจรจา การไกล่เกลี่ย หรือการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน นายจ้างจะเลิกจ้างหรือโยกย้ายหน้าที่การงานลูกจ้างซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้องไม่ได้ เว้นแต่

3.1.1 ทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดอาญาโดยเจตนาแก่นายจ้าง

3.1.2 จงใจทำให้นายจ้างได้รับความเสียหาย

3.1.3 ฝ่าฝืนข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมายของนายจ้าง โดยนายจ้างได้ว่ากล่าวตักเตือนเป็นหนังสือแล้ว เว้นแต่กรณีที่ร้ายแรงนายจ้างไม่จำต้องว่ากล่าวตักเตือน ทั้งนี้ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งนั้นต้องมิได้ออกเพื่อขัดขวางมิให้บุคคลดังกล่าวดำเนินการเกี่ยวกับข้อเรียกร้อง

3.1.4 ละทิ้งหน้าที่เป็นเวลาสามวันทำงานติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร (มาตรา 31)

3.2 การคุ้มครองเมื่อมีข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

นายจ้างจะเลิกจ้างลูกจ้างซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้องไม่ได้ เว้นแต่

3.2.1 ทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดอาญาโดยเจตนาแก่นายจ้าง

3.2.2 จงใจทำให้นายจ้างได้รับความเสียหาย

3.2.3 ฝ่าฝืนข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมายของนายจ้าง โดยนายจ้างได้ว่ากล่าวตักเตือนเป็นหนังสือแล้ว เว้นแต่กรณีที่ร้ายแรงนายจ้างไม่จำต้องว่ากล่าวตักเตือน ทั้งนี้ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งนั้นต้องมิได้ออกเพื่อขัดขวางมิให้บุคคลดังกล่าวดำเนินการเกี่ยวกับข้อเรียกร้อง

3.2.4 ละทิ้งหน้าที่เป็นเวลาสามวันทำงานติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร (มาตรา 31)

3.2.5 กระทำการใด ๆ เป็นการยุยง สนับสนุน หรือชักชวนให้มีการฝ่าฝืนข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างหรือคำชี้ขาด

กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ตั้งคณะกรรมการลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีจำนวนลูกจ้างอย่างน้อย 50 คน แต่การจัดตั้งคณะกรรมการลูกจ้างในสถานประกอบการเป็นเรื่องตามสมควรว่าจะจัดตั้งขึ้นหรือไม่ ไม่เป็นสภาพบังคับ (มาตรา 45)

หากมีการตั้งคณะกรรมการลูกจ้างขึ้น นายจ้างมีหน้าที่จัดประชุมหารือกับคณะกรรมการลูกจ้างนั้นอย่างน้อย 1 ครั้ง ทุกระยะเวลา 3 เดือน

(4) องค์กรของฝ่ายนายจ้างและของฝ่ายลูกจ้าง

4.1 องค์กรของฝ่ายนายจ้างมี 3 ระดับ คือ

4.1.1 สมาคมนายจ้าง

4.1.2 สหพันธ์นายจ้าง

4.1.3 สภาองค์การนายจ้าง

4.2 องค์กรของฝ่ายลูกจ้างมี 3 ระดับ คือ

4.2.1 สหภาพแรงงาน

4.2.2 สหพันธ์แรงงาน

4.2.3 สภาองค์การลูกจ้าง

องค์กรดังกล่าวนี้ผู้จัดตั้งจะต้องยื่นคำขอจดทะเบียนต่อนายทะเบียนตามแบบและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ เมื่อได้รับจดทะเบียนแล้ว องค์กรดังกล่าวเป็นนิติบุคคลมีหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมาย แต่ถ้าไม่ได้รับจดทะเบียนอาจอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และหากไม่พอใจคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีก็อาจขอให้ศาลแรงงานพิจารณาวินิจฉัยได้

องค์กรของฝ่ายนายจ้างและองค์กรของฝ่ายลูกจ้างดังกล่าวอยู่ในความควบคุมของนายทะเบียน หากกรรมการขององค์กรดังกล่าวดำเนินการไปไม่ถูกต้องตามกฎหมาย นายทะเบียนอาจสั่งให้กรรมการนั้นออกจากตำแหน่งได้ และถ้าองค์กรดังกล่าวดำเนินการไม่ถูกต้อง นายทะเบียนก็อาจสั่งเลิกได้

กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ เป็นกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยเช่นเดียวกับกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และยังมีบทกำหนดโทษให้ต้องรับผิดอาญาหากไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด

3.4.5.2 **การแรงงานสัมพันธ์ของผู้ปฏิบัติงานในภาครัฐวิสาหกิจ**

กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ที่ใช้บังคับแก่ผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543

1) คำนิยามสำคัญ

“ลูกจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้แก่นายจ้างเพื่อรับค่าจ้าง

“นายจ้าง” หมายความว่า รัฐวิสาหกิจซึ่งตกลงรับลูกจ้างเข้าทำงานโดยจ่ายค่าจ้างให้ และให้หมายความรวมถึงผู้มีอำนาจกระทำการแทนรัฐวิสาหกิจ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ที่มีอำนาจกระทำการแทนรัฐวิสาหกิจด้วย

“ฝ่ายบริหาร” หมายความว่า ลูกจ้างระดับผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการจ้าง เลิกจ้าง ขึ้นค่าจ้าง ตัดค่าจ้างหรือลดค่าจ้าง

“สหภาพแรงงาน” หมายความว่า สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้

สหภาพแรงงาน หมายถึงการรวมตัวของลูกจ้างที่สมัครเข้าเป็นสมาชิกโดยกำหนดจำนวนไม่น้อยกว่า 25% ของลูกจ้างทั้งหมด แต่ไม่รวมถึงลูกจ้างซึ่งทำงานอันมีลักษณะเป็นครั้งคราว และต้องจดทะเบียนต่อนายทะเบียน (อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน หรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย) เมื่อจดทะเบียนแล้วสหภาพแรงงานเป็นนิติบุคคล

2) ขอบเขตการใช้บังคับ

พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ไม่ใช้บังคับแก่รัฐวิสาหกิจตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา (มาตรา 5)

โดยสาระสำคัญตามกฎหมายฉบับนี้แยกได้เป็น 3 กรณี คือ

(1) ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

(2) ความคุ้มครอง

(3) องค์กรของฝ่ายนายจ้างและของฝ่ายลูกจ้าง

(1) ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

“สภาพการจ้าง” หมายความว่า หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการจ้างหรือการทำงานกำหนดวันและเวลาทำงาน ค่าจ้าง สวัสดิการ การเลิกจ้าง หรือประโยชน์อื่นของนายจ้างหรือลูกจ้างอันเกี่ยวกับการจ้างหรือการทำงาน

“ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง” หมายความว่า ข้อตกลงระหว่างนายจ้างกับสหภาพแรงงานตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 6)

ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ให้มีผลใช้บังคับได้ตามที่กำหนดแต่ไม่เกิน 3 ปี แต่ถ้าไม่มีการตกลงเรื่องระยะเวลา ให้มีผลใช้บังคับเป็นเวลา 1 ปี และหากไม่มีการเจรจาต่ออายุให้มีผลใช้บังคับต่อไปอีกคราวละ 1 ปี (มาตรา 25) หากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดต้องการปรับปรุงแก้ไขข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างไม่สามารถแก้ไขได้เอง ต้องยื่นข้อเรียกร้องเป็นหนังสือให้อีกฝ่ายหนึ่งและส่งสำเนาให้นายทะเบียน

ฝ่ายยื่นข้อเรียกร้องต้องแจ้งชื่อผู้เจรจาจำนวนไม่เกินเจ็ดคน เพื่อให้ฝ่ายรับข้อเรียกร้องจัดผู้แทนเข้าเจรจาด้วยตามจำนวนเท่า ๆ กัน โดยนายจ้างแต่งตั้งจากฝ่ายบริหารหากเป็นสหภาพต้องแต่งตั้งจากกรรมการหรือสมาชิก และทั้งสองฝ่ายจะแต่งตั้งที่ปรึกษาหรือไม่ก็ได้ (มาตรา 26) ถ้าตกลงกันได้จะลงลายมือชื่อผู้แทนในการเจรจา และติดประกาศไว้โดยเปิดเผยไว้ ณ สถานที่ที่ลูกจ้างทำงานอย่างน้อย 30 วัน และนำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างไปจดทะเบียนต่อนายทะเบียนภายใน 15 วัน

กรณีไม่มีการเจรจาหรือเจรจาแล้วแต่ตกลงกันไม่ได้จะถือว่ามีข้อพิพาทแรงงานเกิดขึ้นและเข้าสู่ขั้นตอนในการระงับข้อพิพาทแรงงานตามกฎหมาย

เมื่อมีข้อพิพาทแรงงานเกิดขึ้นแล้ว ฝ่ายแจ้งข้อเรียกร้องต้องรีบแจ้งเป็นหนังสือต่อพนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานภายใน 72 ชั่วโมง นับแต่เวลาที่เกิดข้อพิพาทแรงงานขึ้น (มาตรา 30) เพื่อดำเนินการไกล่เกลี่ยโดยมีระยะเวลาในการไกล่เกลี่ย 10 วัน นับแต่วันที่รับแจ้ง (มาตรา 31) แต่ถ้าคู่กรณีตกลงกันได้ได้ก็ถือว่าข้อพิพาทแรงงานนั้นเป็นข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ และเพื่อลดความรุนแรงคู่กรณีจะถูกบังคับให้เข้าสู่การชี้ขาดโดยคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ (คณะกรรมการ) หรือคณะบุคคลที่คณะกรรมการแต่งตั้งและคำวินิจฉัยของ

คณะกรรมการให้เป็นที่สุด หากเป็นคำวินิจฉัยเกี่ยวกับเงินต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและให้มีผลใช้บังคับเป็นเวลา 1 ปี (มาตรา 32)

แต่อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัตินี้ห้ามมิให้นายจ้างปิดงานหรือลูกจ้างนัดหยุดงาน (มาตรา 33) เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในการให้บริการสาธารณะ

(2) ความคุ้มครอง

2.1 ความคุ้มครองระหว่างการใช้สิทธิเรียกร้อง (มาตรา 34) ในระหว่างมีการเรียกร้อง การเจรจา การไกล่เกลี่ย หรือการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน นายจ้างจะเลิกจ้างหรือโยกย้ายหน้าที่การงานลูกจ้างซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้องไม่ได้เว้นแต่

2.1.1 ทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดอาญาโดยเจตนาแก่นายจ้าง

2.1.2 จงใจทำให้นายจ้างได้รับความเสียหาย

2.1.3 ฝ่าฝืนข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมายของนายจ้างโดยนายจ้างได้ว่ากล่าวตักเตือนเป็นหนังสือแล้ว เว้นแต่กรณีที่ร้ายแรงนายจ้างไม่จำต้องว่ากล่าวตักเตือน ทั้งนี้ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งนั้นต้องมิได้ออกเพื่อขัดขวางมิให้บุคคลดังกล่าวดำเนินการเกี่ยวกับข้อเรียกร้อง

2.1.4 ละทิ้งหน้าที่เป็นเวลาสามวันทำงานติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร (มาตรา 31)

2.2 การคุ้มครองเมื่อมีข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

นายจ้างจะเลิกจ้างลูกจ้างซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้องไม่ได้ เว้นแต่

2.2.1 ทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดอาญาโดยเจตนาแก่นายจ้าง

2.2.2 จงใจทำให้นายจ้างได้รับความเสียหาย

2.2.3 ฝ่าฝืนข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมายของนายจ้างโดยนายจ้างได้ว่ากล่าวตักเตือนเป็นหนังสือแล้ว เว้นแต่กรณีที่ร้ายแรงนายจ้างไม่จำต้องว่ากล่าวตักเตือน ทั้งนี้ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งนั้นต้องมิได้ออกเพื่อขัดขวางมิให้บุคคลดังกล่าวดำเนินการเกี่ยวกับข้อเรียกร้อง

2.2.4 ละทิ้งหน้าที่เป็นเวลาสามวันทำงานติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร

2.2.5 กระทำการใด ๆ เป็นการยุยง สนับสนุน หรือชักชวนให้มีการฝ่าฝืนข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างหรือคำชี้ขาด (มาตรา 37)

(3) องค์กรของฝ่ายนายจ้างและของฝ่ายลูกจ้าง

คณะกรรมการกิจการสัมพันธ์ เป็นองค์กรที่ต้องจัดให้มีขึ้นในทุกรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจแห่งละ 1 คณะ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (มาตรา 23)

3.1 พิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจตลอดจนส่งเสริมและพัฒนาการแรงงานสัมพันธ์

3.2 หาทางปรองดองและระงับข้อขัดแย้งในรัฐวิสาหกิจนั้น

3.3 พิจารณาปรับปรุงระเบียบข้อบังคับในการทำงาน อันจะเป็นประโยชน์ต่อนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐวิสาหกิจนั้น

3.4 ปรึกษาหารือเพื่อแก้ปัญหาตามคำร้องทุกข์ของลูกจ้างหรือสหภาพ-แรงงาน รวมถึงการร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัย

3.5 ปรึกษาหารือเพื่อพิจารณาปรับปรุงสภาพการจ้าง

กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ เป็นกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย เช่นเดียวกับกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และยังมีบทกำหนดโทษให้ต้องรับผิดอาญาหากไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด

3.5 สิทธิประโยชน์ด้านแรงงานของผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน[40]

3.5.1 ความหมายของผู้ปฏิบัติงาน

ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 หมายถึง “เจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชน” เป็นผู้ปฏิบัติงานประจำ และ “ลูกจ้างขององค์การมหาชน” เป็นผู้ปฏิบัติงานที่มีลักษณะชั่วคราว โดยกำหนดคุณสมบัติไว้ในมาตรา 35 คือ ต้องมีสัญชาติไทย อายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี และไม่เกินกว่า 60 ปีบริบูรณ์ และจะต้องสามารถปฏิบัติงานให้แก่องค์การมหาชนได้เต็มเวลา จะต้องไม่เป็นข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือพนักงานหรือลูกจ้างของราชการส่วนท้องถิ่นในขณะเดียวกันกับทั้งต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามในเรื่องการล้มละลาย ไร้ความสามารถและไม่เคยได้รับโทษจำคุก ตามมาตรา 20(4)(5)(6)

3.5.1.1 ผู้ปฏิบัติงานที่ได้รับอนุมัติให้โอนย้าย

เนื่องจากองค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ ดังนั้นในแง่ของการจัดตั้งและรับ/โอนบุคลากรจากข้าราชการหรือบุคลากรในภาครัฐไปปฏิบัติงานในองค์การ

---

[40] สุรพล นิติไกรพจน์ ข เล่มเดิม. หน้า 30-35.

มหาชน บุคลากรที่จะสมัครไปปฏิบัติงานในองค์การมหาชนอาจจะมีความกังวล ไม่มั่นใจในเรื่องความมั่นคงในการปฏิบัติงานและความมั่นคงขององค์การมหาชน ดังนั้น พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่จะสนับสนุนให้บุคลากรในภาครัฐไปปฏิบัติงานให้องค์การมหาชนไว้หลายประการ กล่าวคือ

(1) กรณีเปลี่ยนสถานะไปเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างขององค์การมหาชนโดยเด็ดขาด โดยสมัครใจเปลี่ยนไปเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างขององค์การมหาชนนั้น ก็ให้กระทำได้โดยแจ้งความจำนงต่อผู้บังคับบัญชา และจะต้องผ่านการคัดเลือกหรือประเมินตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด (มาตรา 10) เนื่องจากองค์การมหาชนจะต้องสร้างและพัฒนาระบบบริหารงานที่มีประสิทธิภาพขึ้นให้ได้ ดังนั้น องค์การมหาชนจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องรับเอาบุคลากรในหน่วยงานของรัฐเดิมทั้งหมดมาเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างขององค์การมหาชน

(2) กรณีเปลี่ยนสถานะไปเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างขององค์การมหาชนเป็นการชั่วคราว เป็นกรณีการปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานขององค์การมหาชน รัฐมนตรีอาจขอให้เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นมาปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างในองค์การมหาชนเป็นการชั่วคราวได้ โดยจะต้องได้รับอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาหรือนายจ้างของผู้นั้นแล้วแต่กรณี ทั้งนี้เป็นไปตามบทบัญญัติของมาตรา 36 วรรคแรก และให้นับเวลาระหว่างที่มาปฏิบัติงานในองค์การมหาชนรวมคำนวณบำเหน็จบำนาญหรือประโยชน์ตอบแทนอื่นทำนองเดียวกันเสมือนอยู่ปฏิบัติราชการหรือปฏิบัติงานเต็มเวลาให้หน่วยงานเดิมของตนด้วย (มาตรา 36 วรรคสอง) และเมื่อขอ กลับเข้ารับราชการหรือปฏิบัติงานในสังกัดเดิม ให้ผู้นั้นมีสิทธิได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งและรับเงินเดือนตามข้อตกลงที่ทำไว้ในการอนุมัติให้มาปฏิบัติงานชั่วคราวนั้นด้วย (มาตรา 37)

3.5.1.2 สวัสดิการ

ในเรื่องสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ของผู้ปฏิบัติงานนั้น ตามความในมาตรา 38 กำหนดให้ “กิจการขององค์การมหาชนไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ทั้งนี้ ผู้อำนวยการ เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน”

(1) การยกเว้นการใช้บังคับกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับแรงงาน ทั้งนี้ [41]โดยมาจากพื้นฐานแนวคิดในเรื่องที่ว่า รัฐย่อม

[41] สุรพล นิติไกรพจน์ ข แหล่งเดิม. หน้า 22-23.

ต้องเป็นตัวอย่างอันดีและเป็นแบบอย่างในการกำหนดความคุ้มครองสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ให้แก่บุคลากรผู้ปฏิบัติงานให้แก่รัฐในระดับที่ดีมากยิ่งกว่าที่รัฐกำหนดให้เอกชนปฏิบัติ

(2) เพื่อความคล่องตัว คือแนวคิดที่ว่าระบบความสัมพันธ์ทางแรงงานที่รัฐกำหนดไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ซึ่งเป็นเรื่องระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ย่อมไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายและระเบียบ ข้อบังคับ ไม่ใช่การเจรจาต่อรองดังเช่นความสัมพันธ์ในทางแรงงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้างโดยทั่วไป เมื่อปรากฏว่าองค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งย่อมอยู่ภายใต้หลักการที่ว่ารัฐจะต้องไม่พึงปฏิบัติต่อบุคลากรของตนโดยมีมาตรฐานต่ำกว่าที่รัฐกำหนดให้เอกชนจะต้องปฏิบัติต่อลูกจ้างของตน

DPU

บทที่ 4
วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมาย
ในเรื่องสิทธิประโยชน์ด้านแรงงานในองค์การมหาชน

ด้วยพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 กำหนดให้กิจการขององค์การมหาชนไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ทั้งนี้ ผู้อำนวยการ เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน (มาตรา 38) โดยไม่ได้มีการกำหนดมาตรฐานสิทธิประโยชน์ของผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชนให้เป็นกฎหมายกลางไว้เป็นการเฉพาะ เป็นเพียงการกำหนดกรอบของกฎหมายเพื่อความเป็นอิสระในการบริหารงาน งบประมาณและบุคลากร ตามความเหมาะสมของการบริการสาธารณะแต่ละประเภท[41] แต่เนื่องจากองค์การมหาชนมีฐานะเป็นองค์กรของรัฐรูปแบบหนึ่ง ถึงแม้จะถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะที่แตกต่างไปจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ แต่ด้วยความเป็นหน่วยงานของรัฐจึงควรจะได้รับมาตรฐานสิทธิประโยชน์ที่เท่าเทียมและชัดเจน ในบทนี้จะได้ทำการศึกษาวิเคราะห์

---

[41] มาตรา 5 เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะและมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่ แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจโดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้

กิจการอันเป็นบริการสาธารณะที่จะจัดตั้งองค์การมหาชนตามวรรคหนึ่ง ได้แก่ การรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ การทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัย การถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การอำนวยบริการแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์อื่นใด ทั้งนี้โดยต้องไม่เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก

พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ดังนี้ 1. ประโยชน์ตอบแทนของผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน 2. การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ 3. กรณียกเว้นไม่ได้กำหนดให้องค์การมหาชนได้รับประโยชน์ตอบแทนตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ 4. การวางมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ด้านแรงงานของผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน

4.1 ประโยชน์ตอบแทนของผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน

เนื่องจากพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ให้อำนาจฝ่ายบริหารจัดตั้งองค์การมหาชนโดยการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง มีลักษณะเป็นองค์กรเพื่อการให้บริการสาธารณะตามนโยบายของฝ่ายบริหาร ซึ่งกำหนดให้องค์กรดังกล่าวสามารถดำเนินกิจการได้อย่างมีอิสระและคล่องตัว รวมถึงการจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน โดยกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการบริหารองค์การมหาชนเป็นผู้จัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ภายในองค์กร (มาตรา 24 (3) (จ)) ตามความเหมาะสม และกำหนดให้กิจการขององค์การมหาชนไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน (มาตรา 38) แต่การไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายทั้ง 4 ฉบับ ดังกล่าวนั้น ไม่ทำให้เกิดความเป็นอิสระโดยเด็ดขาด

ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการกำหนดให้กฎหมายใดมิให้ใช้บังคับแก่หน่วยงานใด หรือการกำหนดให้หน่วยงานใดไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายใด เป็นมาตรการกำหนดขอบเขตของกฎหมายนั้น เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายต้องสอดคล้องกับประเภทขององค์กร การกำหนดให้กิจการขององค์การมหาชนไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายดังกล่าว เป็นการกำหนดขอบเขตการดำเนินงานขององค์กรภายใต้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม และกฎหมาย ว่าด้วยเงินทดแทน เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานสิทธิประโยชน์ขั้นต่ำใช้บังคับกับภาคเอกชน ไม่ใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐ คือ ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ ซึ่งส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจได้บัญญัติกฎหมายกำหนดรายละเอียดเป็นกฎหมายกลางไว้เพื่อใช้บังคับกับผู้ปฏิบัติงานภายใต้หน่วยงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนเอง ซึ่งองค์การมหาชนก็ควรจะบัญญัติกฎหมายกำหนดรายละเอียดเป็นกฎหมายกลางไว้โดยเฉพาะเพื่อใช้บังคับกับผู้ปฏิบัติงานภายใต้หน่วยงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนเองด้วยเช่นกัน

เมื่อองค์การมหาชนต้องกำหนดประโยชน์ตอบแทนหมายถึงสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ให้แก่ผู้ปฏิบัติงานไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน คณะกรรมการบริหารจึงต้องกำหนดประโยชน์

ตอบแทนให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน ให้เทียบเท่าประโยชน์ตอบแทนที่กำหนดไว้ในกฎหมายทั้ง 3 ฉบับนั้น ซึ่งหากคณะกรรมการบริหารจะจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ให้แตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายทั้ง 3 ฉบับสามารถทำได้เฉพาะกรณีเป็นประโยชน์แก่ผู้ปฏิบัติงานยิ่งกว่าเท่านั้น

หลังจากพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ได้ประกาศใช้ ก็ได้มีการจัดตั้งองค์การมหาชนต่าง ๆ โดยตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งซึ่งออกตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 จำนวน 19 แห่ง

4.1.1 องค์การมหาชนที่จัดตั้งและวัตถุประสงค์[43]

1. สำนักงานปฏิรูปการศึกษา (สปศ.) จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2542 โดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2542 กำหนดให้ สปศ. มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการปฏิรูปการศึกษาเพื่อให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยให้ สปศ. มีอำนาจหน้าที่หลักดังนี้

(1) เสนอการจัดโครงสร้างองค์กร การแบ่งส่วนงาน

(2) เสนอการจัดระบบครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา

(3) เสนอการจัดระบบทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา

(4) เสนอแนะเกี่ยวกับการร่างกฎหมาย เพื่อรองรับการดำเนินงานตาม (1) (2) และ (3) ต่อคณะรัฐมนตรี

(5) เสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่บังคับใช้อยู่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตาม (1) (2) และ (3)

การดำเนินการตามวรรคสอง ให้ สปศ. คำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนประกอบด้วย

2. สำนักงานสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2543 โดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้ สสส. มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(1) สนับสนุนและรณรงค์ให้มีการลดบริโภคสุรา ยาสูบ หรือสารอื่นที่ทำลายสุขภาพตลอดจนให้ประชาชนได้รับรู้ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

---

[43] ณัฐสุพิณ ชนประเสริฐ. (2548). **องค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 : ศึกษาเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ การดำเนินงาน และความสัมพันธ์กับรัฐ.** หน้า 64-74.

(2) สร้างความตระหนักเรื่องพฤติกรรมเสี่ยงจากการบริโภคสุรา ยาสูบ หรือสารอื่นที่ทำลายสุขภาพ และสร้างความเชื่อในการสร้างเสริมสุขภาพให้เกิดแก่ประชาชนทุกระดับ

(3) ศึกษาวิจัยหรือสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัย ฝึกอบรม หรือดำเนินการให้มีการประชุมเกี่ยวกับการสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ

(4) พัฒนาความสามารถของชุมชนในการสร้างเสริมสุขภาพโดยชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรสาธารณประโยชน์ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

(5) สนับสนุนกิจกรรมทางด้านกีฬาหรือศิลปวัฒนธรรมในลักษณะที่เป็นสื่อเพื่อให้ประชาชนสร้างเสริมสุขภาพให้แข็งแรง ใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ และลดบริโภคสุรา ยาสูบ หรือสารอื่นที่ทำลายสุขภาพ

3. สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) (พอช.) จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 26 ตุลาคม 2543 โดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(1) สนับสนุนและให้การช่วยเหลือแก่องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ การพัฒนาอาชีพ การเพิ่มรายได้ การพัฒนาที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของสมาชิกในชุมชนทั้งในเมืองและชนบท โดยยึดหลักการพัฒนาแบบองค์รวมหรือบูรณาการ และหลักการพัฒนาที่สมาชิกชุมชนมีส่วนร่วมเป็นแนวทางสำคัญ ทั้งนี้เพื่อเสริมสร้างความเข็มแข็งของชุมชนและประชาสังคม

(2) สนับสนุนและให้การช่วยเหลือทางการเงินแก่องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชน

(3) สนับสนุนและให้การช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาองค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชน ตลอดจนประสานงานการสนับสนุนและให้การช่วยเหลือดังกล่าวจากหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน

(4) ส่งเสริมและสนับสนุนและสร้างความร่วมมือขององค์กรของชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด และระดับประเทศ

4. โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2543 โดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้โรงเรียนมีวัตถุประสงค์เพื่อบริหารจัดการและดำเนินการจัดการเรียนการสอนในระดับมัธยมศึกษาที่มุ่งเน้นความเป็นเลิศทางด้านวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์สำหรับนักเรียนที่มีศักยภาพสูงทางวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์

5. โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2543 โดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้โรงพยาบาลบ้านแพ้วมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการดังต่อไปนี้

(1) ให้บริการด้านการรักษาพยาบาลทั่วไป การส่งเสริมสุขภาพ การควบคุมป้องกันโรคและการฟื้นฟูสุขภาพตามมาตรฐานการแพทย์

(2) ดำเนินการด้านเวชศาสตร์การป้องกัน ส่งเสริมและสนับสนุนการสาธารณสุข โดยคำนึงถึงนโยบายของรัฐในเรื่องดังกล่าวด้วย

(3) ดำเนินกิจการอื่น ๆ ให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและความต้องการของชุมชน

6. สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) (สทอภ.) จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2543 โดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 กำหนดให้ สทอภ. มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(1) พัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศให้เป็นความรู้ที่ไร้พรมแดนและเกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม

(2) ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากภาพถ่ายดาวเทียม และเป็นศูนย์ข้อมูลด้านทรัพยากรธรรมชาติจากข้อมูลดาวเทียม

(3) ให้บริการข้อมูลที่ได้จากเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ ซึ่งรวมทั้งบริการอื่นที่เกี่ยวข้อง

(4) ให้บริการให้คำปรึกษาและพัฒนาบุคลากรในด้านสำรวจข้อมูลจากระยะไกลด้วยดาวเทียมและภูมิสารสนเทศ

(5) ศึกษา ค้นคว้า วิจัย พัฒนา และดำเนินการที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับเทคโนโลยีอวกาศ ซึ่งรวมทั้งการพัฒนาและสร้างดาวเทียมสำรวจทรัพยากรธรรมชาติขนาดเล็กเอง

(6) เป็นหน่วยงานหลักกำหนดมาตรฐานกลางสำหรับระบบสำรวจข้อมูลระยะไกล และระบบภูมิสารสนเทศที่เหมาะสม

7. สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) (สมศ.) จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2543 โดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้ สมศ. มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาเกณฑ์และวิธีการประเมินคุณภาพภายนอกและทำการประเมินผลการจัดการศึกษา เพื่อให้มี

การตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษา โดยคำนึงถึงความมุ่งหมาย หลักการ และแนวการจัดการศึกษาในแต่ละระดับตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

8. ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) (ศมส.) จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2543 โดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้ ศมส. มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินงานวิจัย รวบรวม เผยแพร่ให้บริการข้อมูลและข้อสนเทศในสาขาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

(2) รวบรวมข้อมูลที่มีคุณค่าทางวิชาการในสาขาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ โดยเน้นข้อมูลที่เกี่ยวกับประเทศไทยและประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

(3) ศึกษา ค้นคว้าเพื่อพัฒนาและจัดระเบียบข้อมูลในสาขาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

(4) ร่วมมือทางวิชาการกับสถาบันการศึกษาหรือสถาบันอื่นไม่ว่าเป็นของรัฐหรือเอกชนในการผลิตนักวิจัยในสาขาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

(5) ให้บริการข้อมูลและข้อสนเทศ รวมทั้งพัฒนาเครือข่ายระบบคอมพิวเตอร์อันเกี่ยวกับงานและการบริการของศูนย์เพื่อเชื่อมโยงและแลกเปลี่ยนกับสถาบันและหน่วยงานอื่น

(6) ส่งเสริมให้เกิดกิจกรรมทางวิชาการเพื่อเผยแพร่ความรู้ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การจัดพิมพ์เอกสาร การจัดทำสื่อโสตทัศน์ การสัมมนา การประชุมเชิงปฏิบัติการ การจัดนิทรรศการ เป็นต้น

(7) เป็นศูนย์กลางเครือข่ายข้อมูลเชื่อมโยงกับสถาบันการศึกษาและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ

9. สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) (สคพ.) จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2544 โดยพระราชกฤษฎีการจัดตั้งสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2544 ได้กำหนดให้ สคพ. มีวัตถุประสงค์ให้การศึกษาอบรมและค้าคว้าวิจัย เพื่อส่งเสริมการค้าและการพัฒนา และดำเนินกิจกรรมอื่นที่สอดคล้องกับความตกลงว่าด้วยความร่วมมือระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและองค์การสหประชาชาติเกี่ยวกับสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา

10. กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2544 โดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2544 ได้กำหนดให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(1) จัดสรรเงินของกองทุนให้แก่กองทุนหมู่บ้านเพื่อนำไปให้สมาชิกของกองทุนหมู่บ้านกู้ยืมเพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ เพิ่มรายได้ หรือลดรายจ่ายของสมาชิก หรือเพื่อสาธารณประโยชน์ของประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองในเขตความรับผิดชอบของกองทุนหมู่บ้านนั้น

(2) กำหนดหลักเกณฑ์ให้กองทุนหมู่บ้านสามารถนำดอกผลที่เกิดจากเงินที่ได้รับมอบตาม (1) หรือทรัพย์สินที่กองทุนได้รับบริจาคเพื่อนำไปใช้กิจการของกองทุนหมู่บ้านใด ไปใช้ในกิจการสาธารณประโยชน์ของหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองในเขตความรับผิดชอบของกองทุนหมู่บ้านนั้น

11. สำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน) (สปน.) จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 28 กันยายน 2545 โดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้ สปน. มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(1) ส่งเสริมการจัดการประชุม การท่องเที่ยวเพื่อเป็นรางวัล และการจัดนิทรรศการในประเทศไทย

(2) สนับสนุนหรือจัดให้มีการนำเสนอศิลปะและวัฒนธรรมไทยอันเป็นการทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรมไทย

(3) ให้การบริการด้านความรู้และฝึกอบรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือของประชาชนให้เกิดความชำนาญและทักษะเทียบเท่ามาตรฐานสากลเกี่ยวกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว

(4) เป็นศูนย์กลางข้อมูลด้านการประชุมและการจัดนิทรรศการ

(5) ให้ความรู้แก่ผู้ดำเนินธุรกิจการท่องเที่ยวให้เข้าใจการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อมุ่งพัฒนาและเพิ่มศักยภาพของประเทศในการเป็นศูนย์กลางการจัดการประชุมนานาชาติ การท่องเที่ยว เพื่อเป็นรางวัล และการจัดนิทรรศการนานาชาติ

12. สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร (องค์การมหาชน) (สวก.) จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2546 โดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้ สวก. มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(1) ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนางานวิจัยการเกษตร

(2) ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาบุคลากรด้านการวิจัยการเกษตร

(3) จัดให้มีการศึกษา ค้นคว้า วิจัย พัฒนาและเผยแพร่ข้อมูลและสารสนเทศในด้านการเกษตร

(4) ร่วมมือทางวิชาการกับสถาบันการศึกษาหรือสถาบันอื่นของรัฐและเอกชนในการผลิตและพัฒนางานวิจัยและนักวิจัยการเกษตรทั้งในประเทศและต่างประเทศ

(5) เป็นศูนย์กลางในการให้บริการข้อมูลและสารสนเทศในด้านการเกษตรที่ได้จากการศึกษา ค้นคว้า วิจัย และพัฒนา ตลอดจนการเชื่อมโยงกับสถาบันการศึกษาและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ

(6) ส่งเสริมให้เกิดกิจกรรมทางวิชาการเพื่อเผยแพร่ความรู้ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การจัดพิมพ์เอกสาร การจัดทำสื่อโสตทัศน์ การสัมมนา การประชุมเชิงปฏิบัติการ การจัดนิทรรศการ หรือการดำเนินการอื่นใดที่เกี่ยวกับการเผยแพร่ความรู้ในด้านการเกษตร

13. สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน) จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2546 โดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้สถาบันบริหารกองทุนพลังงานมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(1) จัดหาเงินมาให้กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงนำไปชดเชยราคาน้ำมันเชื้อเพลิง เพื่อรักษาระดับราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงภายในประเทศไม่ให้สูงเกินกว่าระดับที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

(2) ดำเนินการใด ๆ ตามนโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกองทุนพลังงาน

14. สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (องค์การมหาชน) (สปท.) จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2546 โดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้ สปท. มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(1) เป็นศูนย์กลางประสานการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนปฏิบัติการ แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรม ให้สอดคล้องกับนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

(2) รวบรวม ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยและจัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในแต่ละด้านให้มีประสิทธิภาพและมีความเชื่อมโยงกัน รวมทั้งเสนอแนะปัญหา อุปสรรค และข้อขัดข้องที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงานตลอดจนแนวทางแก้ไข

15. องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) (อพท.) จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2546 โดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้ อพท. มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(1) ประสานงานการบริหารจัดการการท่องเที่ยวระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่หรือได้รับมอบหมายให้บริหารจัดการการท่องเที่ยวไม่ว่าในระดับชาติ ระดับภูมิภาค หรือระดับท้องถิ่น

(2) ประสานงานการใช้อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ชุมชน ผังเมือง สิ่งแวดล้อม การท่องเที่ยว หรือการรักษาความสงบเรียบร้อย เพื่อบูรณาการการบริหารจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

(3) ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการพัฒนาและรักษาสิ่งแวดล้อมเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

(4) ส่งเสริมการใช้ศักยภาพของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนในการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นของตน

(5) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นของตน

(6) ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นจัดให้มีการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีงานของท้องถิ่น

(7) ส่งเสริมการจัดทำข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับการท่องเที่ยว

(8) ส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่ที่มีศักยภาพในด้านการท่องเที่ยวเพื่อให้การจ้างงานและยกระดับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่แห่งท้องถิ่นให้ดีขึ้น

16. สำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน) จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 24 กันยายน 2546 โดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้สำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(1) เป็นหน่วยงานหลักในการวางแผนและกำหนดนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์ของประเทศให้สอดคล้องกับแผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

(2) ส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์โดยมุ่งเน้นการสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์ของประเทศ การพัฒนาบุคลากร การตลาด การลงทุน กระบวนการผลิต และการให้บริการที่ได้มาตรฐานสากล รวมถึงการสร้างแรงจูงใจในการลงทุนทางด้านอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์ โดยการเสนอแนะมาตรการทางด้านภาษีและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ต่อคณะรัฐมนตรี

(3) สนับสนุนการค้นคว้าวิจัย การถ่ายทอดเทคโนโลยี และจัดให้มีกฎ ระเบียบและมาตรการที่จำเป็นต่อการส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์

(4) ส่งเสริมให้เกิดการคุ้มครองด้านทรัพย์สินทางปัญญาสำหรับซอฟต์แวร์

(5) เป็นหน่วยงานหลักในการประสานงานและแก้ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการทางด้านอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์ให้มีบริการแบบเบ็ดเสร็จ

17. ศูนย์ส่งเสริมศิลปาชีพระหว่างประเทศ (องค์การมหาชน) (ศ.ศ.ป.) จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2546 โดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งศูนย์ส่งเสริมศิลปาชีพระหว่างประเทศ พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้ ศ.ศ.ป. มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริม สนับสนุนให้มีการประกอบอาชีพผสมผสานเพื่อสร้างผลิตภัณฑ์ศิลปหัตถกรรมพื้นบ้านตามโครงการส่งเสริมศิลปาชีพ ในสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์พระบรมราชินีนาถ และส่งเสริมสนับสนุนด้านการตลาดสำหรับผลิตภัณฑ์ดังกล่าวทั่วประเทศและต่างประเทศ

18. สถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติ (สวอ.) จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2547 โดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ได้กำหนดให้ สวอ. มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(1) ส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับให้มีขีดความสามารถสูงในตลาดโลก

(2) เป็นสถาบันหลักของชาติในการวิจัย ตรวจสอบ และรับรองคุณภาพอัญมณีและเครื่องประดับรวมทั้งโลหะมีค่า

(3) ส่งเสริมและพัฒนาบุคลากรในด้านอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับเพื่อตอบสนองความต้องการของธุรกิจอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับ

(4) เป็นศูนย์ข้อมูลอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับเพื่อให้บริการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและประชาสัมพันธ์ธุรกิจอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับให้สามารถยืนหยัดและแข่งขันได้ทุกสภาวการณ์ในตลาดโลก

19. สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) (สบร.) จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2547 โดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2547 ได้กำหนดให้ สบร. มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(1) เป็นองค์การเรียนรู้ขนาดใหญ่ที่สมบูรณ์ หลากหลาย และเป็นองค์กรนำทางด้านฐานความรู้

(2) สนับสนุนและส่งเสริมให้มีศูนย์บริการวิทยาการความรู้ในสาขาต่าง ๆ เพื่อสะสมความรู้และพัฒนาภูมิปัญญาของตน

(3) ส่งเสริมสนับสนุนให้มีศูนย์บริการวิทยาการความรู้ในรูปแบบที่หลากหลายในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าประวัติศาสตร์ วิทยาศาสตร์แห่งชีวิต สังคม ศิลปะ วัฒนธรรม ค่านิยมหรือวิถีชีวิตของคน

(4) ส่งเสริมให้มีการเรียนรู้และพัฒนาคุณภาพชีวิตที่สอดคล้องกับสังคมสมัยใหม่และอนาคต

(5) ส่งเสริมให้เด็กและเยาวชนมีนิสัยรักการอ่านและการเรียนรู้

4.1.2 การกำหนดสิทธิประโยชน์ให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน

โครงสร้างการบริหารงานขององค์การมหาชนประกอบด้วยคณะกรรมการบริหาร ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายและกำกับดูแลการบริหารงานทั่วไปขององค์กรและมีผู้อำนวยการหรือที่เรียกชื่ออย่างอื่นเป็นผู้บริหารสูงสุดและเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ปฏิบัติงานในองค์กร

คณะกรรมการบริหารนับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับองค์การมหาชน การดำเนินงานสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้หรือไม่ส่วนหนึ่งมาจากผู้กำหนดนโยบายและกำกับดูแลการบริหารงานขององค์กร ซึ่งคณะกรรมการบริหารประกอบด้วยบุคคลตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลองค์การมหาชนให้ดำเนินกิจการไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ กำหนดนโยบายการบริหารงาน อนุมัติแผนการลงทุนและแผนการเงินขององค์การมหาชน ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป จัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์แก่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน ตามมาตรา 24 โดยมีผู้อำนวยการหรือที่เรียกชื่ออย่างอื่นเป็นผู้บริหารสูงสุดและเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ปฏิบัติงานในองค์กร ตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 โดยให้คณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนผู้อำนวยการ

ซึ่งองค์การมหาชนตามข้อ 4.1.1 ได้กำหนดวิธีการจัดสิทธิประโยชน์ แบ่งได้เป็น 3 กลุ่ม ดังนี้[44]

กลุ่มแรก กำหนดให้ผู้อำนวยการจัดสวัสดิการ สิทธิประโยชน์ให้แก่ลูกจ้างตามความเหมาะสมโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหาร

กลุ่มสอง กำหนดให้คณะกรรมการบริหารกำหนดวันลา สวัสดิการ การสงเคราะห์และประโยชน์เกื้อกูล

---

[44] ณัฐสุพิณ ชนประเสริฐ. แหล่งเดิม. หน้า 97-100.

กลุ่มสาม กำหนดในลักษณะที่ให้สิทธิการลาหยุดงาน ระบบสวัสดิการ ประโยชน์เกื้อกูล เงินค่าตอบแทนลักษณะต่าง ๆ ตามความจำเป็นและเหมาะสม หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการ ประโยชน์เกื้อกูล และเงินตอบแทนเป็นไปตามระเบียบที่คณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคลกำหนดโดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหาร

การกำหนดประโยชน์ตอบแทนให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน โดยให้ครอบคลุมกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ผู้เขียนเห็นว่าทำได้ยาก ตัวอย่างเช่น[45] “องค์การมหาชนต่าง ๆ ได้กำหนดวัน เวลาทำงาน วันหยุด วันลา และค่าตอบแทนอื่น นอกจากเงินเดือนค่าจ้างให้ผู้ปฏิบัติงานภายในองค์กร ซึ่งทุกองค์กรได้กำหนดเวลาในการทำงานปกติไว้ไม่เกินวันละ 8 ชั่วโมง รวมกันไม่เกินสัปดาห์ละ 40 ชั่วโมง และหยุดพักกลางวัน 1 ชั่วโมง โดยกำหนดให้มีวันหยุดประจำสัปดาห์และวันหยุดตามประเพณีของทางราชการ ส่วนประเภทการลาองค์การมหาชนส่วนใหญ่กำหนดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 คือ การลาป่วย ลากิจส่วนตัว ลาพักผ่อนประจำปี การลาอุปสมบทหรือประกอบพิธีกรรมทางศาสนาอื่น การลาเพื่อกิจการทางทหาร การลาไปศึกษา ฝึกอบรม ดูงาน นอกจากนั้นบางองค์กรยังกำหนดให้มีการลาศึกษาต่อ การลาไปต่างประเทศ หรือกำหนดไว้เป็นการลาประเภทอื่น ๆ ตามที่กำหนด อีกส่วนสำหรับการทำงานล่วงเวลาองค์การมหาชนทุกองค์กรกำหนดให้ผู้บริหารแต่ละองค์กรสามารถให้ทำได้เท่าที่จำเป็น โดยจะต้องจ่ายค่าล่วงเวลา ค่าล่วงเวลาในวันหยุด และค่าทำงานในวันหยุด” ผู้เขียนเห็นว่าจากตัวอย่างข้างต้นการกำหนดประเภทการลาขององค์การมหาชนตามที่กำหนดไว้โดยให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 นั้น ไม่ครอบคลุมตามกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงาน เพราะกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงานให้สิทธิลูกจ้างลาทำหมันได้ด้วย เป็นต้น

และหากผู้ปฏิบัติงานต้องการเรียกร้องให้องค์การมหาชนกำหนดประโยชน์ตอบแทนให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ผู้เขียนเห็นว่าผู้ปฏิบัติงานไม่สามารถเรียกร้องได้เองหากองค์การมหาชนไม่ได้ให้สิทธินี้ไว้ องค์การมหาชนต้องวางระเบียบ ข้อบังคับภายในให้สิทธิผู้ปฏิบัติงานไว้เนื่องจากองค์การมหาชนไม่อยู่ภายใต้บังคับและรับรองตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ และแม้ว่าองค์การมหาชนรับเรื่องร้องเรียนนั้นไว้พิจารณาแต่การปรับปรุงประโยชน์ตอบแทนตามกฎหมายภายหลังไม่อาจกระทำได้โดยง่าย เพราะกระทบถึงการดำเนินงานตามแนวนโยบายที่ฝ่ายบริหารวางไว้ เนื่องจากการบริการสาธารณะขององค์การมหาชนอาจมีรายได้ แต่ไม่อาจก่อให้เกิดผลกำไรจากการประกอบกิจการได้ และอีกเหตุผลหนึ่งการไม่มีองค์กรกลางกำกับดูแลเพื่อเป็นหลัก

---

[45] ณัฐสุพิณ ชนประเสริฐ. แหล่งเดิม. หน้า 263-265.

ประกันความเป็นธรรมที่ควรจะให้เกิดประโยชน์เท่าเทียมกัน ทำให้เกิดข้อแตกต่างระหว่างองค์การมหาชนด้วยกันเองมากเกินไป ขาดความเชื่อมั่นและกำลังใจในการปฏิบัติงานในองค์การมหาชน ขาดแรงจูงใจที่จะรักษาบุคลากรที่มีประสิทธิภาพแก่องค์กรในระยะยาว และเนื่องจากองค์การมหาชนไม่มีกฎหมายกลางทำให้การกำหนดประโยชน์ตอบแทนไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวและเพื่อให้การกำหนดประโยชน์ตอบแทนเป็นไปในแนวทางเดียวกัน องค์การมหาชนจึงควรกำหนดสิทธิประโยชน์ให้แก่ผู้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

4.1.3 การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการทำงาน

องค์การมหาชนต้องกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการทำงานไว้ในระเบียบ ข้อบังคับภายในของแต่ละองค์กรตามความเหมาะสม โดยให้ครอบคลุมสิทธิและหน้าที่ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการใช้แรงงาน การจ่ายค่าตอบแทนการทำงาน และการจัดสถานที่เครื่องจักรและอุปกรณ์ในการทำงาน เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชนทำงานด้วยความปลอดภัย มีสุขภาพอนามัยดี ได้รับค่าตอบแทนและสวัสดิการตามสมควร แต่อย่างน้อยต้องเทียบเท่าหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการทำงาน ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ประกอบด้วย 2 หลักใหญ่ คือ

4.1.3.1 การใช้แรงงานทั่วไป ได้แก่

(1) เวลาทำงานปกติ (2) การทำงานล่วงเวลา (3) เวลาพัก (4) วันหยุด (5) การทำงานในวันหยุด (6) วันลา (7) ค่าตอบแทนในการทำงาน (8) สวัสดิการ (9) ความปลอดภัยในการทำงานของลูกจ้าง (10) ค่าชดเชยและค่าชดเชยพิเศษ (11) กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง (12) การเรียกร้องสิทธิได้รับเงินตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

4.1.3.2 การใช้แรงงานหญิง

องค์การมหาชนไม่มีองค์กรภายนอกผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบความเหมาะสมในการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการทำงาน ซึ่งตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานได้กำหนดเรื่องความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานไว้ โดยให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมออกกฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานให้นายจ้างดำเนินการในการบริหารและการจัดการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน (มาตรา 103 วรรคแรก) และกำหนดให้มีคณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน

(มาตรา 100)[46]เป็นคณะกรรมการร่วม 3 ฝ่าย ฝ่ายรัฐบาลประกอบด้วยผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนดเป็นกรรมการ และผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง อีกฝ่ายละ 7 คน เพื่อส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามมาตรการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และพัฒนาสภาพแวดล้อมในการทำงานของผู้ปฏิบัติงานในองค์กรอย่างจริงจัง และให้มีพนักงานตรวจแรงงาน โดยให้พนักงานตรวจแรงงานมีอำนาจตรวจสอบการดำเนินงานของนายจ้าง เกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของลูกจ้าง (มาตรา 104 และมาตรา 105)[47] เกี่ยวกับสิทธิของลูกจ้างที่จะได้รับเงินอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยให้ลูกจ้างมีสิทธิยื่นคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงานแห่งท้องที่ที่ลูกจ้างทำงานอยู่หรือที่นายจ้างมีภูมิลำเนาอยู่ (มาตรา 123) และเมื่อมีการยื่นคำร้องตามมาตรา 123 ให้พนักงานตรวจแรงงานสอบสวนข้อเท็จจริงและมีคำสั่งภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำร้อง (มาตรา 123 วรรคแรก) ซึ่งการวางระเบียบข้อบังคับขององค์การมหาชน เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการดำเนินการเกี่ยวกับการทำงาน ไม่อาจหมายความรวมถึงการตรวจสอบการดำเนินการของคณะกรรมการบริหารได้ ทำให้ผู้ปฏิบัติงานขาดความเชื่อมั่น ด้วยเหตุที่ว่าการพิจารณาประเด็นปัญหาที่อาจเกิดขึ้นเป็นการพิจารณาจากคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง โดยได้รับการแต่งตั้งจากผู้บริหารองค์กรหรือคณะกรรมการบริหาร ซึ่งถือว่าเป็นการกระทำการภายใต้อำนาจการบังคับบัญชาของผู้บริหารองค์กรอยู่ดี

---

[46] มาตรา 100 ให้มีคณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อม ในการทำงาน ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ผู้แทนกรมอนามัย ผู้แทนกรมโรงงานอุตสาหกรรม ผู้แทนกรมโยธาธิการ และผู้แทนกรมควบคุมมลพิษ เป็นกรรมการ กับผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างฝ่ายละเจ็ดคน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการและข้าราชการกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการและเลขานุการ

[47] มาตรา 104 ในกรณีที่พนักงานตรวจแรงงานพบว่า นายจ้างผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 103 ให้พนักงานตรวจแรงงานมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้นายจ้างปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงาน อาคาร สถานที่ หรือจัดทำหรือแก้ไขเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ที่ลูกจ้างต้องใช้ในการปฏิบัติงานหรือที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานให้ถูกต้องหรือเหมาะสมภายในระยะเวลาที่กำหนด

มาตรา 105 ในกรณีที่พนักงานตรวจแรงงานพบว่า สภาพแวดล้อมในการทำงาน อาคาร สถานที่ เครื่องจักรหรืออุปกรณ์ที่ลูกจ้างใช้จะก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยแก่ลูกจ้างหรือนายจ้างไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานตามมาตรา 104 เมื่อได้รับอนุมัติจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ให้พนักงานตรวจแรงงานมีอำนาจสั่งให้นายจ้างหยุดการใช้เครื่องจักรหรืออุปกรณ์ดังกล่าวทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราวได้

ให้นายจ้างจ่ายเงินให้แก่ลูกจ้างซึ่งพนักงานตรวจแรงงานสั่งให้นายจ้างหยุดการใช้เครื่องจักรหรืออุปกรณ์ตามวรรคหนึ่งเท่ากับค่าจ้างในวันทำงานตลอดระยะเวลาที่ลูกจ้างหยุดทำงาน ทั้งนี้ จนกว่านายจ้างจะได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานนั้นแล้ว

ดังนั้น เพื่อไม่ให้เป็นการขัดหรือแย้งกับการกำหนดประโยชน์ตอบแทนขององค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ผู้เขียนเห็นว่าองค์การมหาชนแต่ละองค์กรควรกำหนดให้นำกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงานมาใช้บังคับ โดยอนุโลม และเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน รัฐควรกำหนดให้มีองค์กรกลางเพื่อรับผิดชอบในการจัดวางมาตรฐานสิทธิประโยชน์ขององค์การมหาชน เป็นกฎหมายกลางเช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจ

4.1.4 การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประกันสังคม

องค์การมหาชนต้องกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประกันสังคม คือ การสงเคราะห์ผู้ปฏิบัติงานกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยหรือทุพพลภาพอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน โดยอย่างน้อยให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยให้ครอบคลุมแนวทางการกำหนดหลักเกณฑ์เป็นหลักประกันให้แก่ผู้ปฏิบัติงานที่จะได้รับการสงเคราะห์เมื่อประสบอันตราย เจ็บป่วย ทุพพลภาพ หรือตายอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน คลอดบุตร ชราภาพ และว่างงาน รวมทั้งการสงเคราะห์บุตร แต่การให้การสงเคราะห์แก่ผู้ปฏิบัติงานในกรณีดังกล่าวตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม มีลักษณะเป็นการจัดตั้งกองทุน ซึ่งนายจ้างและลูกจ้างหรือผู้ประกันตนต้องรับผิดชอบร่วมกันจ่ายเงินสมทบ หรือผู้สมัครเข้าประกันตนและรัฐต้องจ่ายเงินสมทบตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดเพื่อเฉลี่ยค่าใช้จ่ายแก่กันตามความจำเป็นในอนาคต ดังนั้น เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชนและป้องกันปัญหาที่ไม่อาจกำหนดสิทธิดังกล่าวไว้อย่างครอบคลุม นอกจากค่ารักษาพยาบาลอันเป็นสวัสดิการพื้นฐาน และการจ่ายเงินบำเหน็จกรณีชราภาพแล้ว องค์การมหาชนควรกำหนดให้สิทธิเจ้าหน้าที่และลูกจ้างเป็นผู้สมัครเข้าประกันตนตามกฎหมายฉบับนี้ได้ โดยสมัครและจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมตามอัตราที่กำหนดเป็นรายปี ซึ่งจะได้ประโยชน์ทดแทน 3 ประเภท คือ ประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร ในกรณีทุพพลภาพ และในกรณีตาย ซึ่งจะทำให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชนมีความมั่นคงขึ้น และเนื่องจากกฎหมายประกันสังคม มีความเกี่ยวข้องกับผู้ปฏิบัติงานโดยตรง เป็นสวัสดิการพื้นฐานที่แสดงถึงโอกาสที่ผู้ปฏิบัติงานจะได้รับการเยียวยาเมื่อมีเหตุจำเป็นจนถึงกับต้องทุพพลภาพ หรือตาย แม้การทุพพลภาพ หรือตาย จะไม่ได้เกิดจากการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันเนื่องจากการทำงานก็ตาม

4.1.5 การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเงินทดแทน

องค์การมหาชนต้องกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเงินทดแทน คือ การสงเคราะห์ผู้ปฏิบัติงานกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยหรือตายหรือสูญหายอันเนื่องมาจากการทำงาน โดยอย่างน้อยเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประสบอันตราย เจ็บป่วย ตายหรือสูญหายอันมีสาเหตุมาจากการทำงาน ซึ่งอาจแบ่งได้

เป็น 4 ประเภท คือ (1) ค่ารักษาพยาบาล (2) ค่าทดแทน (3) ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงาน (4) ค่าทำศพ

(1) ค่ารักษาพยาบาล หมายถึง เงินที่จ่ายเกี่ยวกับการตรวจ การรักษาพยาบาล และค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็นเพื่อให้ผลของการประสบอันตรายหรือการเจ็บป่วยบรรเทาหรือหมดสิ้นไป และหมายความรวมถึงค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับอุปกรณ์ เครื่องใช้ หรือวัตถุที่ใช้แทนหรือทำหน้าที่แทนหรือช่วยอวัยวะที่ประสบอันตรายด้วย

(2) ค่าทดแทน หมายถึง เงินที่จ่ายให้แก่ผู้ปฏิบัติงานสำหรับกรณีที่เกิดจากการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยหรือสูญหาย

(3) ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงาน หมายถึง ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นเกี่ยวกับการฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงาน คือการฟื้นฟูสมรรถภาพร่างกายหรือจิตใจหรือการฟื้นฟูอาชีพเพื่อให้สามารถประกอบอาชีพที่เหมาะสมตามสภาพของร่างกาย

(4) ค่าทำศพ หมายถึง ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดการศพตามประเพณีทางศาสนาของผู้ปฏิบัติงาน กรณีที่ผู้ปฏิบัติงานประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจนถึงแก่ความตายหรือสูญหาย

ผู้เขียนเห็นว่าองค์การมหาชนควรกำหนดให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ปฏิบัติงานอย่างน้อยต้องครอบคลุมทั้ง 4 ประเภท แต่เพื่อความสะดวกองค์การมหาชนบางแห่งอาจจัดให้มีการทำประกันชีวิตและทำประกันอุบัติเหตุกับบริษัทประกันภัยขึ้น ซึ่งน่าจะถือว่ายังไม่ครอบคลุมสิทธิประโยชน์เพราะเป็นเพียงการจัดสวัสดิการในรูปแบบหนึ่งเท่านั้น และหากจะกำหนดเป็นระเบียบข้อบังคับให้มีรายละเอียดครบทั้ง 4 ประเภทเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก เนื่องจากเงินทดแทนเป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่นายจ้างต้องรับผิดชอบจัดให้ลูกจ้างได้รับประโยชน์อย่างชัดเจนเกิดเป็นสิทธิที่ลูกจ้างได้รับการคุ้มครองรวมถึงการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการจ่ายเงินทดแทน ข้อยกเว้นการจ่ายเงินทดแทน และผู้มีสิทธิในเงินทดแทนกรณีผู้ปฏิบัติงานตาย ดังนั้นเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 องค์การมหาชนควรกำหนดให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการอันเกี่ยวกับเงินทดแทน ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนโดยอนุโลม

4.2 สิทธิประโยชน์อื่น

ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมมาแต่โบราณกาล ระบบการใช้แรงงานในงานเกษตรกรรมเป็นไปอย่างง่าย ๆ ไม่มีระเบียบแบบแผนและกฎหมายใด ๆ ส่วนใหญ่เป็นการใช้แรงงานกันในครัวเรือน หรือการ “ขอแรง” แลกเปลี่ยนกันระหว่างเพื่อนบ้าน การจ้างแรงงานไม่แพร่หลาย ปัญหาแรงงานระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง หรือระหว่างลูกจ้างด้วยกันเอง จึงไม่มีความสำคัญมาก

นัก แต่ในปัจจุบันประเทศไทยได้ส่งเสริมให้มีการประกอบอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น ระบบการใช้แรงงานเปลี่ยนแปลงไป จึงทำให้เกิดปัญหาในการทำงานขึ้น รวมทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นในส่วนที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้าง ลูกจ้างและผู้ใช้แรงงานด้วยกัน ซึ่งจำเป็นจะต้องส่งเสริมแนะนำให้ทั้ง 2 ฝ่ายมีความเข้าใจอันดีต่อกัน เพื่อลดปัญหาด้านแรงงานและสร้างความสงบสุขในการทำงาน แม้ว่าจะได้มีกฎหมายคุ้มครองแรงงานกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการใช้แรงงานไว้ให้นายจ้างและลูกจ้างยึดถือปฏิบัติต่อกันมิให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบในการจ้างแรงงานระหว่างบุคคลสองฝ่าย ก็มิได้หมายความว่าปัญหาเกี่ยวกับแรงงานจะยุติลงเพราะการมีกฎหมายคุ้มครองแรงงานมาใช้บังคับแต่เพียงอย่างเดียว การกำหนดวิธีการต่าง ๆ ที่จะระงับข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทแรงงานที่เกิดขึ้นให้ยุติลงด้วยความเห็นชอบและพอใจของทุกฝ่าย จึงได้พิจารณากำหนดกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ขึ้นมาใช้บังคับ

กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ คือ การกำหนดกฎเกณฑ์หรือมาตรฐานที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง เพื่อหาวิธีการระงับข้อพิพาทแรงงานที่อาจจะเกิดขึ้นจากความไม่เข้าใจกันในระหว่างการทำงานให้กลับมาร่วมกันทำงานได้ต่อไปโดยสงบรวดเร็วไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนวุ่นวายต่อความสงบเรียบร้อยและเศรษฐกิจของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างถูกกำหนดขึ้นตามข้อตกลงเป็นสภาพการจ้างตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน อาจถือเป็นระเบียบข้อบังคับขององค์กรที่กำหนดขึ้นด้วยความสมัครใจ แต่หากมีกรณีว่าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งต้องการที่จะปรับปรุงสภาพการจ้างที่ตกลงกันไว้แล้วให้เกิดประโยชน์มากขึ้น จะกระทำโดยพลการไม่ได้ จะต้องกระทำตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด คือ ต้องแจ้งข้อเรียกร้องเป็นหนังสือต่ออีกฝ่ายหนึ่งเพื่อเจรจาต่อรองหาทางทำความตกลงกันต่อไป เนื่องจากลูกจ้างมีจำนวนมากความต้องการที่จะแก้ไขปรับเปลี่ยนจึงควรกำหนดให้เป็นมาตรฐานโดยองค์กรลูกจ้างเพื่อความน่าเชื่อถือและมากด้วยกำลังต่อรอง กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ จึงให้สิทธิโดยตรงแก่ลูกจ้างผู้ใช้แรงงานที่จะสามารถรวมกลุ่มเพื่อเรียกร้องประโยชน์ตอบแทนที่ดีขึ้นได้แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ถูกต้องตามกฎหมาย และให้โอกาสนายจ้างที่จะชี้แจงเหตุผลอันสมควรด้วย ประเทศไทยยินยอมให้ภาคเอกชนจัดตั้งสหภาพแรงงานได้ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ซึ่งเดิมครอบคลุมแรงงานในภาครัฐวิสาหกิจด้วย ต่อมารัฐบาลได้แยกรัฐวิสาหกิจออกตามพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 ปัจจุบันรัฐวิสาหกิจจัดตั้งสหภาพแรงงานภายใต้พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543

ตามที่พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ยกเว้นไม่ได้กำหนดให้องค์การมหาชนได้รับประโยชน์ตอบแทนตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ นั้น เนื่องจากองค์การมหาชนเป็นองค์กรของรัฐที่มีแนวทางการดำเนินงานที่มีลักษณะพิเศษเพื่อการสนองนโยบายของรัฐปฏิบัติภาร

กิจบริการสาธารณะที่ต้องการความคล่องตัว เฉพาะการนั้นและอาจจะต้องยุบเลิกไปเมื่อการดำเนินการตามนโยบายเป็นไปด้วยความเรียบร้อยเสร็จสิ้นภารกิจการบริการ เป็นเหตุผลเพียงพอที่จะยกเว้นสิทธิในการรวมตัวของผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชนหรือไม่ ผู้เขียนเห็นว่าควรพิจารณา ดังนี้

4.2.1 สิทธิตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีหลักการสำคัญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

"มาตรา 45 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

กรจำกัดเสรีภาพตามวรรคแรกจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ"

"มาตรา 64 บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ พนักงานส่วนท้องถิ่นและพนักงานหรือลูกจ้างขององค์การของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดในกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจรรยาบรรณ"

จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่าการรวมตัวเป็นองค์กรแรงงานในองค์การมหาชนแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะไม่ได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพนี้ไว้โดยตรง แต่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้ในเชิงจำกัดสิทธิของผู้ปฏิบัติงานในองค์กรดังกล่าวในการรวมตัวเป็นสหภาพแรงงานแต่ประการใด ดังนั้น เมื่อมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542ไม่ได้กำหนดให้ประโยชน์ตอบแทนของผู้ปฏิบัติงานรวมถึงประโยชน์ตอบแทนตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ด้วยก็ตาม แต่ก็ควรตีความให้เป็นประโยชน์แก่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชนว่าเป็นสิทธิที่สามารถทำได้ และเป็นประโยชน์มากกว่าเนื่องจากเป็นการส่งเสริมให้มีการตรวจสอบและการถ่วงดุลการใช้อำนาจบริหารไม่ใช่เพียงการเรียกร้องประโยชน์ขั้นพื้นฐานหรือรายได้เท่านั้นแต่เพื่อทำให้การบริหารมีประสิทธิภาพและเกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย อีกทั้งยังทำให้รัฐธรรมนูญมีความเป็นกฎหมายสูงสุดอย่างแท้จริง

4.2.2 สิทธิในการเจรจา

การเจรจาต่อรองถือเป็นกระบวนการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างอันเป็นกลไกที่ปฏิบัติกันทั่วโลก เมื่อพิจารณาตามอนุสัญญาของ ILO ฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว และอนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วยการปฏิบัติตามหลักการเกี่ยวกับสิทธิในการรวมตัวกันและในการเจรจาต่อรอง นั้น นอกจากให้สิทธิลูกจ้างรวมตัวกัน

เป็นองค์กรลูกจ้างและคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวของลูกจ้าง รวมถึงการส่งเสริมให้มีการพัฒนาและการใช้ประโยชน์จากกลไกการเจรจาแล้ว อนุสัญญาดังกล่าวยังใช้บังคับแก่คนทำงานทุกคน ทุกระดับ ทุกสัญชาติ รวมถึงผู้ประกอบอาชีพอิสระ คนงานในภาคเกษตร คนงานในเขตการผลิตเพื่อส่งออก และข้าราชการ ดังนั้น แม้ประเทศไทยยังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาดังกล่าวแต่ด้วยพันธกรณีในฐานะที่ประเทศไทยเป็นสมาชิก ILO จึงเป็นการประกันว่ากฎหมายภายในประเทศต้องกำหนดมาตรฐานด้านแรงงานให้สอดคล้องกับสิทธิด้านแรงงานที่ได้รับการยอมรับในระดับระหว่างประเทศ ประเทศไทยควรให้ความเคารพและสนับสนุนการบังคับอนุสัญญาต่าง ๆ เพื่อให้ระบบกฎหมายไทยสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญตามระบอบประชาธิปไตย ที่กำหนดให้การรวมกันเป็นสหภาพเป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ผู้เขียนจึงเห็นควรให้แก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ให้ชัดเจน โดยให้เพิ่มเติมประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่ากฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ด้วย เพื่อเป็นการรับรองสิทธิของผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชนว่าสามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานเพื่อเจรจาต่อรองเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และเงื่อนไข หรือสภาพการจ้างได้

4.3 การวางมาตรการเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ด้านแรงงานในองค์การมหาชน

การกำหนดประโยชน์ตอบแทนให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน ต้องกำหนด ให้เทียบเท่าประโยชน์ตอบแทนที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม กฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน เป็นการกำหนดมาตรฐานสิทธิประโยชน์แก่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน ดังนั้นเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ปฏิบัติงานผู้เขียนจึงเห็นว่าองค์การมหาชนต้องกำหนดให้รายละเอียดของประโยชน์ตอบแทนเป็นไปตามกฎหมายทั้ง 3 ฉบับดังกล่าวโดยอนุโลม แม้องค์การมหาชนจะไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายดังกล่าวก็ตาม แต่อย่างไรก็ดี ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าในการกำหนดให้มีประโยชน์ตอบแทนให้ครอบคลุมกฎหมายทั้ง 3 ฉบับทำได้ยากแล้วการปรับปรุงประโยชน์ตอบแทนให้เป็นไปตามกฎหมายในภายหลังก็ไม่สามารถจะกระทำได้โดยง่าย เนื่องจากงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้เป็นรายปี แต่การบริหารการเงินอยู่ภายใต้กรอบดุลพินิจของ คณะกรรมการบริหารที่จะตัดสินใจในเรื่องประเภทและจำนวนการใช้จ่ายได้เอง ดังนั้น อาจทำให้ได้รับประโยชน์ตอบแทนเพิ่มขึ้นล่าช้า อีกประการหนึ่งผู้ปฏิบัติงานไม่สามารถที่จะเรียกร้องให้คณะกรรมการบริหารจัดให้มีสิทธิประโยชน์ใด ๆ ได้เพราะองค์การมหาชนไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ และได้รับยกเว้นในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนให้เทียบเท่ากฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์อีกด้วย ผู้เขียนจึงเห็นว่าจากเหตุผลดังกล่าวองค์การมหาชนควรจะบัญญัติกฎหมายกำหนดรายละเอียดเป็นกฎหมายกลางใช้บังคับกับผู้

ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน เพื่อประโยชน์ในการบริหารและเป็นการวางแนวทางการกำหนดสิทธิประโยชน์ที่เหมาะสม โดยวางหลักสำคัญ 5 ข้อ ดังนี้

4.3.1 สิทธิประโยชน์เกี่ยวกับการทำงาน

4.3.2 สิทธิประโยชน์เกี่ยวกับการประกันสังคม

4.3.3 สิทธิประโยชน์เกี่ยวกับเงินทดแทน

4.3.4 สิทธิประโยชน์เกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์

4.3.5 สิทธิในการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์

4.3.1 สิทธิประโยชน์เกี่ยวกับการทำงาน

นอกเหนือจากหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการทำงานตามกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงานผู้เขียนเห็นควรพิจารณาจัดสวัสดิการให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชนเพิ่มเติมเป็น 2 ลักษณะ คือ

(1) สวัสดิการที่รัฐจัดให้ และ

(2) สวัสดิการที่แต่ละองค์กรจัดให้แก่ผู้ปฏิบัติงานเอง

(1) สวัสดิการที่รัฐจัดให้ ได้แก่ ประโยชน์ตอบแทนพื้นฐานที่ควรจัดให้ตามแนวทางการพัฒนาคน (ทั้งสุขภาพกาย และสุขภาพใจ) เพื่อการพัฒนางาน สู่ความสำเร็จตามภารกิจรัฐ ดังนี้

1.1 วันลาเพื่อการคลอดบุตร ให้ผู้ปฏิบัติงานหญิงมีครรภ์มีสิทธิลาคลอดบุตร โดยได้รับเงินเดือนค่าจ้างเท่าเวลาที่ลาตามอัตราที่ได้รับอยู่แต่ไม่เกิน 60 วัน โดยนับรวมวันหยุดที่มีระหว่างวันลาด้วย

1.2 ลากิจส่วนตัวเพื่อเลี้ยงดูบุตร ผู้ปฏิบัติงานซึ่งเป็นหญิงที่ลาคลอดบุตร หากประสงค์จะลาเพื่อเลี้ยงดูบุตร ให้มีสิทธิลากิจส่วนตัวเพื่อเลี้ยงดูบุตรต่อเนื่องจากการลาคลอดบุตร โดยได้รับเงินเดือนค่าจ้างอีกไม่เกิน 30 วันทำการ และหากประสงค์จะลากิจส่วนตัวเพื่อเลี้ยงดูบุตรต่อไปอีกให้ลาได้ไม่เกิน 150 วัน โดยไม่มีสิทธิได้รับเงินเดือนค่าจ้างระหว่างลา

ตามข้อ 1.1 และ 1.2 เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน ได้รับสิทธิประโยชน์ยิ่งกว่ากฎหมายคุ้มครองแรงงาน และในฐานะองค์กรของรัฐผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชนจึงควรได้รับการดูแลเท่าเทียมกับผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจ

1.3 ลากิจส่วนตัวเพื่อเลี้ยงดูบุตรของผู้ปฏิบัติงานชาย ผู้ปฏิบัติงานชายซึ่งภรรยาที่ถูกต้องตามกฎหมายคลอดบุตร ให้มีสิทธิลากิจส่วนตัวเพื่อเลี้ยงดูบุตรโดยได้รับเงินเดือนค่าจ้างเท่าเวลาที่ลาตามอัตราที่ได้รับอยู่แต่ไม่เกิน 30 วันทำการ

ระยะเวลาตามที่กำหนดในข้อ 1.1 และ 1.2 ถือเป็นระยะเวลาที่เหมาะสม แต่ควรจะให้สิทธิผู้ปฏิบัติงานชายที่จะให้ความช่วยเหลือและให้ความอบอุ่นแก่ภรรยาและบุตรของตนเอง

1.4 วันลาเพื่อปฏิบัติธรรม ให้ผู้ปฏิบัติงาน(ทั้งหญิงและชาย) มีสิทธิลาเพื่อปฏิบัติธรรมโดยได้รับเงินเดือนค่าจ้างเท่าเวลาที่ลาตามอัตราที่ได้รับอยู่ได้ปีละไม่เกิน 15 วัน โดยนับรวมวันหยุดที่มีระหว่างวันลาด้วย และหากผู้ปฏิบัติงานคนใดปฏิบัติงานมาครบ 10 ปีขึ้นไป ให้มีสิทธิลาปฏิบัติธรรมโดยได้รับเงินเดือนค่าจ้างได้ปีละไม่เกิน 30 วัน

เพื่อเป็นส่งเสริมให้องค์กรเสริมสร้างคุณธรรมและจริยธรรมให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในแต่ละองค์กร โดยไม่นำมานับรวมเป็นการลาเพื่อพิจารณาความดีความชอบประจำปีและอาจจะมีการประเมินการทำงานภายหลังการให้สิทธิลา ประโยชน์นี้อาจรวมถึงแผนการพิจารณาเป็นผู้บริหารในลำดับต่อไป

1.5 ห้ามมิให้นายจ้างหรือผู้ซึ่งเป็นหัวหน้างาน ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ตรวจงาน รวมถึงผู้ปฏิบัติงาน กระทำการล่วงเกินทางเพศต่อผู้ปฏิบัติงานไม่ว่าจะเป็นชาย หรือหญิง

เพื่อเป็นมาตรการสำคัญในการให้ความคุ้มครองการกระทำอันไม่เหมาะสมทุกประเภท โดยไม่ว่าหัวหน้างาน ผู้ควบคุมงาน ผู้ตรวจงาน หรือผู้ปฏิบัติงานด้วยกันจะเป็นชายหรือหญิง และไม่ว่าผู้ปฏิบัติงานที่อาจถูกล่วงเกินทางเพศจะเป็นชายหรือหญิงก็ตาม ต้องได้รับสิทธิในการคุ้มครองที่เท่าเทียมกัน

1.6 ให้การสนับสนุนเพื่อการสร้างเสริมสุขภาพที่ดี โดยผู้ปฏิบัติงานสามารถทำกิจกรรมใด ๆ เพื่อเป็นการสร้างเสริมสุขภาพที่ดีได้สัปดาห์ละไม่เกิน 4 ชั่วโมง

(2) สวัสดิการที่แต่ละองค์กรจัดให้แก่ผู้ปฏิบัติงานภายในเอง

2.1 ให้รัฐกำหนดระเบียบเพื่อการจัดสวัสดิการภายในองค์การมหาชน นอกเหนือจากสวัสดิการที่รัฐจัดให้ โดยองค์การมหาชนสามารถดำเนินการเองได้ เช่น จัดให้มีการจัดตั้งกองทุนการกุศลดำเนินการในหลากหลายรูปแบบเพื่อหาทุนการศึกษาให้แก่บุตรของผู้ปฏิบัติงาน หรือจัดให้มีการจำหน่ายสินค้าอุปโภค บริโภคราคาประหยัด เป็นต้น

2.2 จัดให้มีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นสวัสดิการแก่ผู้ปฏิบัติงานเมื่อต้องออกจากองค์การมหาชนไป นอกเหนือจากค่าชดเชยที่จะได้รับกรณีที่องค์การมหาชนไม่ได้จัดให้มีกองทุนสงเคราะห์ให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน

4.3.2 สิทธิประโยชน์เกี่ยวกับการประกันสังคม

ตามที่พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 กำหนดผู้ปฏิบัติงานต้องได้รับสิทธิประโยชน์ไม่น้อยกว่ากฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมนั้น ความเป็นจริงสามารถคาดเห็นได้ว่าองค์การมหาชนไม่สามารถจัดสิทธิประโยชน์ให้ครอบคลุมได้ เพราะรูปแบบการดำเนินการเป็นกองทุนประกันสังคมมีกฎหมายรับรองชัดเจน เป็นการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างในเรื่องการได้รับการดูแลรักษาพยาบาล และความช่วยเหลือในกรณีการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยนอกงาน คลอดบุตร ทุพพลภาพ ตาย สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และว่างงาน โดยนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาลจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทนในอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง เป็นประโยชน์แก่ลูกจ้างในระยะยาว ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าองค์การมหาชนไม่สามารถกำหนดประโยชน์ให้ครอบคลุมได้ องค์การมหาชนจึงต้องมีกฎหมายกลางกำหนดสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับการสงเคราะห์ดังกล่าวขึ้นใช้บังคับเฉพาะองค์การมหาชนเอง โดยเทียบเคียงกับมาตรฐานสิทธิประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจ

4.3.3 สิทธิประโยชน์เกี่ยวกับเงินทดแทน

นอกเหนือจากหลักเกณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าควรพิจารณาเพิ่มค่าทดแทนเป็นรายเดือนจากร้อยละหกสิบของค่าจ้างรายเดือนใน 4 กรณีตามความในมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 เป็นดังนี้

(1) ร้อยละเจ็ดสิบของค่าจ้างรายเดือน สำหรับกรณีที่ลูกจ้างไม่สามารถทำงานติดต่อกันได้เกินสามวันไม่ว่าลูกจ้างจะสูญเสียอวัยวะตาม (2) ด้วยหรือไม่ก็ตาม โดยจ่ายตั้งแต่วันแรกที่ลูกจ้างไม่สามารถทำงานได้ไปจนตลอดระยะเวลาที่ไม่สามารถทำงานได้ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งปี

(2) ร้อยละเจ็ดสิบของค่าจ้างรายเดือน สำหรับกรณีที่ลูกจ้างต้องสูญเสียอวัยวะบางส่วนของร่างกาย โดยจ่ายตามประเภทของการสูญเสียอวัยวะและตามระยะเวลาที่ต้องจ่ายให้ แต่ต้องไม่เกินสิบปี

(3) ร้อยละแปดสิบของค่าจ้างรายเดือน สำหรับกรณีที่ลูกจ้างทุพพลภาพ โดยจ่ายตามประเภทของการทุพพลภาพและตามระยะเวลาที่ต้องจ่ายให้ แต่ต้องไม่เกินสิบห้าปี

(4) ร้อยละแปดสิบของค่าจ้างรายเดือน สำหรับกรณีที่ลูกจ้างถึงแก่ความตายหรือสูญหายมีกำหนดแปดปี

เนื่องจากการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเกิดจากการปฏิบัติงานให้แก่องค์การมหาชน และอีกเหตุผลหนึ่งของการปรับค่าทดแทนให้สูงขึ้น เพื่อให้องค์การมหาชนเอาใจใส่ดูแลความปลอดภัยให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน ไม่ว่าจะเป็นสถานที่ทำงาน และอุปกรณ์การทำงานอย่างจริงจัง

4.3.4 สิทธิประโยชน์เกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์

ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นมักจะมีสาเหตุเกี่ยวเนื่องมาจากมาตรการในการคุ้มครองแรงงานของรัฐไม่ได้ผลเต็มที่ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม เกิดเป็นปัญหาคุ้มครองแรงงาน ซึ่งเป็นเหตุให้ผู้ใช้แรงงานต้องรวมกลุ่มเพื่อเรียกร้องให้มีการปรับปรุงแก้ไขสภาพการจ้างเกิดเป็นปัญหาแรงงานสัมพันธ์ ผู้เขียนจึงเห็นว่าปัญหาคุ้มครองแรงงานและปัญหาแรงงานสัมพันธ์มีความเกี่ยวข้องกัน รัฐจึงควรกำหนดบทบัญญัติทางกฎหมายให้สอดคล้องกันในทุกหน่วยงานของรัฐ เปิดกว้างให้มีมาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการคุ้มครองแรงงาน และเพื่อลดปัญหาข้อพิพาทแรงงาน โดยเฉพาะในหน่วยงานของรัฐเพื่อเป็นแบบอย่างที่ดี องค์การมหาชนจึงต้องให้สิทธิในการรวมตัวเพื่อเรียกร้องและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่าองค์การมหาชนต้องมีกฎหมายกลาง และองค์กรกลางโดยนำแนวความคิดตามระบบไตรภาคี อันเป็นการกระจายอำนาจมีลักษณะเป็นการแบ่งสันปันส่วนอำนาจในการตัดสินใจให้แก่ทุกกลุ่มที่เกี่ยวข้องอย่างเท่าเทียมกัน เพราะการมีโอกาสแสดงความคิดเห็นเป็นการแสดงความต้องการให้ฝ่ายอื่นได้รับรู้ย่อมเป็นผลดีและก่อให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างกันได้ เช่นเดียวกับกฎหมายกลางของภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจ

4.3.5 สิทธิในการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์

ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรของรัฐได้แก่ ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ มีสิทธิได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ซึ่งเมื่อองค์การมหาชนเป็นองค์กรของรัฐเช่นกัน ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชนก็ย่อมมีสิทธิที่จะขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ดังที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันเป็นที่เชิดชูยิ่งช้างเผือกและเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันมีเกียรติยศยิ่งมงกุฎไทย พ.ศ. 2536 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ให้แก่พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานองค์การของรัฐ หรือพนักงานหน่วยงานของรัฐที่มีลักษณะอย่างเดียวกัน ซึ่งกำหนดให้ขอพระราชทานได้สูงสุดถึงขั้นประถมาภรณ์มงกุฎ ไทย (ป.ม.)

บทที่ 5
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการที่ได้ศึกษาการวางมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ด้านแรงงาน ตามที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 3 และบทที่ 4 แล้ว โดยศึกษาถึงความสำคัญของการกำหนดมาตรฐานด้านแรงงานขององค์การระหว่างประเทศ และการกำหนดสิทธิประโยชน์ด้านแรงงานให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในภาคเอกชน และองค์กรของรัฐ ได้แก่ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ในเรื่องกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายเกี่ยวกับการประกันสังคม กฎหมายเกี่ยวกับเงินทดแทน และกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ และแนวทางในการวางมาตรการทางกฎหมายให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน อันสามารถสรุปได้ดังนี้

5.1.1 องค์การระหว่างประเทศ

ความจำเป็นในการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศขึ้นนั้น ก็เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจ ปราศจากการเอารัดเอาเปรียบกันระหว่างประเทศพัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา ภายหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรม ทำให้ 45 ประเทศ (ประเทศไทยเป็น 1 ใน 45 ประเทศร่วมก่อการ) ร่วมกันก่อการจัดตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization – ILO) ขึ้น โดยสนธิสัญญาแวร์ซาย ที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 เมษายน 2462 ซึ่งภารกิจสำคัญขององค์การที่มีต่อประเทศสมาชิก คือ 1. ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการ เพื่อให้ประเทศสมาชิกสามารถนำประสบการณ์หรือผลการ ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยขององค์การมาเป็นแนวทางประกอบการบริหารและพัฒนาแรงงานของประเทศสมาชิกให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล และ 2. กำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศขึ้นเพื่อให้ประเทศสมาชิกได้นำไปใช้เป็นแนวทางในการกำหนดมาตรฐานแรงงานที่ประเทศของตนซึ่งจะต้องสอดคล้องกับพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ระบอบการปกครอง และระบบการบริหารประเทศที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่องค์การกำหนดขึ้นมีลักษณะเป็นมาตรการทางกฎหมายในรูปของอนุสัญญา (Convention) และข้อแนะ (Recommendation) มีเจตนาเพื่อให้ประเทศต่าง ๆ นำไปใช้และกำหนด

ขึ้นเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการใช้แรงงานให้เหมือนหรือใกล้เคียงกัน ซึ่งประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญา 12 ฉบับและข้อแนะ 10 ฉบับ

5.1.2 การกำหนดสิทธิประโยชน์ด้านแรงงาน

พันธกรณีในฐานะที่ประเทศไทยเป็นสมาชิก ILO คือ การประกันว่ากฎหมายภายในประเทศต้องกำหนดมาตรฐานด้านแรงงานให้สอดคล้องกับสิทธิด้านแรงงานที่ได้รับการยอมรับในระดับระหว่างประเทศ และเป็นแนวทางในการกำหนดสิทธิประโยชน์ด้านแรงงานในประเทศไทย โดยได้กำหนดนโยบายและหลักการต่าง ๆ เพื่อให้ผู้ใช้แรงงานได้ทำงานอย่างเหมาะสม แสดงเจตจำนงของรัฐที่จะเข้าดูแลและส่งเสริมความสัมพันธ์ของนายจ้างและลูกจ้างในรูปของการจัดองค์กรแบบไตรภาคี เพื่อจะให้องค์กรเหล่านี้ร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด เพื่อหลีกเลี่ยงข้อขัดแย้งหรือกรณีพิพาทในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองเป็นการมอบอำนาจให้รัฐเข้ามาดำเนินการในการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทแรงงานและดูแลความสงบเรียบร้อยให้เกิดขึ้นระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งโดยปกติกฎหมายแรงงานจะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องต่อไปนี้

(1) คุ้มครองและส่งเสริมสภาพการทำงาน ความปลอดภัยในการทำงานและการจัดสวัสดิการในการทำงานต่าง ๆ ให้กับผู้ใช้แรงงาน

(2) ส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง โดยกำหนดในเรื่องการเจรจาตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง การไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาท การกระทำไม่เป็นธรรมของฝ่ายนายจ้างและกำหนดการดำเนินการและวิธีการในการจัดองค์กรของฝ่ายลูกจ้างและฝ่ายนายจ้าง

(3) วางมาตรการในการส่งเสริมอาชีพและความมั่นคงในการทำงาน

และเพื่อเป็นแนวทางในการวางมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ด้านแรงงานให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน ผู้เขียนจึงสรุปความเห็นจากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายเกี่ยวกับการประกันสังคม กฎหมายเกี่ยวกับเงินทดแทน และกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ ดังนี้

5.1.2.1 **กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน**

จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานของภาคเอกชน ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ มีลักษณะการกำหนดสิทธิประโยชน์เป็นไปในแนวทางเดียวกันโดยเกี่ยวข้องกับเวลาทำงานปกติ การทำงานล่วงเวลา เวลาพัก วันหยุด วันลา ค่าตอบแทนในการทำงาน สวัสดิการ ค่าชดเชย ซึ่งการกำหนดรายละเอียดของภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจจะเหมือนกัน อาจจะเนื่องมาจากรัฐรับรองให้นายจ้างและลูกจ้างในภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจมีข้อตกลงเป็นเงื่อนไขการจ้างหรือการทำงานรวมถึงข้อตกลงเกี่ยวกับสวัสดิการ การเลิกจ้างหรือประโยชน์อื่นของนายจ้างหรือลูกจ้างอันเกี่ยวกับการจ้างหรือการทำงานถือเป็นสภาพการจ้างเหมือนกัน แต่ส่วนราชการไม่ถือว่าการ

ปฏิบัติงานของข้าราชการเป็นการจ้างโดยมีข้อตกลง แต่ได้ถูกกำหนดสถานะเป็นผู้รับใช้องค์พระมหากษัตริย์มาเป็นระยะเวลานาน โดยพระมหากษัตริย์เป็น “นาย” ของ “ข้าราชการ” ข้าราชการจะต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์และจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ จึงสืบต่อกันมาจนถึงปัจจุบันทำให้ข้าราชการถูกกำหนดให้ดำรงตนอยู่ในระเบียบวินัยและปฏิบัติตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาอย่างเคร่งครัด โดยรัฐเป็นผู้บังคับบัญชาทำหน้าที่กำกับดูแลความประพฤติของข้าราชการ รัฐกับข้าราชการจึงไม่ใช่ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง

5.1.2.2 **กฎหมายเกี่ยวกับการประกันสังคม**

จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการประกันสังคมของภาคเอกชน และรัฐวิสาหกิจ กำหนดสิทธิประโยชน์ไว้กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน โดยกำหนดกฎหมายกลางเป็นการเฉพาะ ซึ่งภาคเอกชนดำเนินการในลักษณะของกองทุนประกันสังคมมีการบริหารงานโดยสำนักงานประกันสังคม กองทุนประกันสังคมเป็นการระดมเงินเข้ากองทุนโดยบุคคล 3 ฝ่าย ประกอบด้วยลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาล จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน เพื่อลูกจ้างจะได้รับการสงเคราะห์เมื่อประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ทุพพลภาพ หรือตายอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน คลอดบุตร ชราภาพ สงเคราะห์บุตรและว่างงาน ซึ่งรัฐวิสาหกิจมีการกำหนดกฎหมายกลางเป็นมาตรฐานสิทธิประโยชน์ไว้เช่นกัน โดยนายจ้างให้เปล่า และให้อำนาจรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งดำเนินการเอง

5.1.2.3 **กฎหมายเกี่ยวกับเงินทดแทน**

จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับเงินทดแทนของภาคเอกชน และรัฐวิสาหกิจ กำหนดสิทธิประโยชน์ไว้กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ตายหรือสูญหายอันเนื่องจากการทำงาน ซึ่งภาคเอกชนดำเนินการในลักษณะของกองทุนมีการบริหารงานโดยสำนักงานประกันสังคม โดยนายจ้างเป็นผู้จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนแบบให้เปล่า ซึ่งรัฐวิสาหกิจมีการกำหนดกฎหมายกลางเป็นมาตรฐานสิทธิประโยชน์ไว้โดยนายจ้างให้เปล่า แต่ไม่ได้ดำเนินการในลักษณะกองทุน เป็นการให้อำนาจรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งดำเนินการเอง สำหรับส่วนราชการกำหนดกฎหมายไว้รวมกันเป็นสวัสดิการของข้าราชการ ซึ่งกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเป็นการให้สวัสดิการตามกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลของทางราชการ หากมีเหตุทุพพลภาพจนไม่สามารถรับราชการได้ต่อไปจะได้รับบำเหน็จบำนาญปกติ หากเป็นกรณีต้องทุพพลภาพหรือตายเพราะเหตุปฏิบัติราชการในหน้าที่จะได้รับบำนาญพิเศษ

5.1.2.4 **กฎหมายเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์**

จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์มีเฉพาะในภาคเอกชน และรัฐวิสาหกิจเท่านั้น โดยกำหนดเป็นมาตรฐานสิทธิประโยชน์ในสาระสำคัญ 4 กรณีคือ สภาพการจ้าง ซึ่งหมายถึงเงื่อนไขการจ้างหรือการทำงาน ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ซึ่งหมายถึงข้อตกลงระหว่างนายจ้างกับนายลูกจ้าง หรือระหว่างนายจ้างหรือสมาคมนายจ้างกับสหภาพแรงงานเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ความคุ้มครองซึ่งหมายถึงความคุ้มครองระหว่างการใช้สิทธิเรียกร้องหรือการคุ้มครองเมื่อมีข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง และองค์กรของฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง ซึ่งหมายถึงการให้สิทธิลูกจ้างรวมตัวเพื่อเจรจาเรียกร้องฝ่ายนายจ้างให้ดำเนินการใด ๆ อันเกี่ยวกับข้อตกลงหรือสภาพการจ้าง ตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดให้สิทธิไว้

5.1.3 สิทธิประโยชน์ด้านแรงงานของผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน

ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 กำหนดสิทธิประโยชน์ด้านแรงงานไว้ในมาตรา 38 โดยบัญญัติให้ “กิจการขององค์การมหาชนไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ทั้งนี้ ผู้อำนวยการ เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน” โดยมาจากพื้นฐานแนวคิดที่ว่ารัฐย่อมจะต้องเป็นตัวอย่างอันดีและเป็นแบบอย่างในการกำหนดความคุ้มครองสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ให้แก่ผู้ปฏิบัติงานให้แก่รัฐในระดับที่ดีมากยิ่งกว่าที่รัฐกำหนดให้เอกชนปฏิบัติ และไม่ได้กำหนดให้องค์การมหาชนได้รับประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ตามแนวคิดที่ว่าความสัมพันธ์ทางแรงงานระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับ ไม่ใช่การเจรจาต่อรองระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ทำให้เกิดปัญหาขาดความมั่นใจว่าจะไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ที่ดีเช่นเดียวกับภาคเอกชน และปัญหาการให้ความเป็นธรรมในการรับรองสิทธิเพื่อเรียกร้องสิทธิประโยชน์ด้านแรงงาน

5.2 ข้อเสนอแนะในการวางมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ด้านแรงงานให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน

การวางมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ด้านแรงงานให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชนโดยการกำหนดกฎหมายกลาง จะมีประโยชน์หลายประการ เนื่องจากองค์การมหาชนจัดตั้งขึ้นเพื่อรับผิดชอบภารกิจอันเป็นการบริการสาธารณะตามนโยบายของรัฐบาล ภายใน

กรอบอำนาจหน้าที่เฉพาะตามกฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน จะต้องถือว่าองค์การมหาชนนั้นมีอำนาจดำเนินภารกิจที่กำหนดไว้โดยเฉพาะและโดยชัดแจ้งตามกฎหมายจัดตั้ง ไม่ทับซ้อน การยกเว้นการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน เพราะต้องการให้องค์การมหาชนมีความคล่องตัวในการดำเนินภารกิจ แต่ต้องกำหนดประโยชน์ตอบแทนให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชนไม่น้อยกว่ากฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน เป็นการกำหนดขอบเขตของกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับประเภทขององค์กร แต่เนื่องจากองค์การมหาชน จัดเป็นองค์กรของรัฐรูปแบบหนึ่ง ซึ่งองค์กรของรัฐ 2 รูปแบบแรก คือ ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ มีกฎหมายกลางเพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการทำงาน และสิทธิประโยชน์อื่นอันเหมาะสมแก่ผู้ปฏิบัติงานภายใต้การบังคับของตนโดยไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายทั้ง 4 ฉบับนั้นเช่นกัน ดังนั้น เพื่อให้การกำหนดสิทธิประโยชน์ด้านแรงงานขององค์การมหาชนเป็นไปในแนวทางเดียวกัน เหมาะสม และเป็นประโยชน์แก่ผู้ปฏิบัติงานตามที่กฎหมายกำหนด ผู้เขียนเห็นว่าความรับผิดชอบของรัฐไม่อาจเสร็จสิ้นลงแต่เพียงการตรากฎหมายเพื่อวางระบบการจัดตั้งองค์กรขึ้นเท่านั้น แต่รัฐต้องจัดวางกฎหมายกลางกำหนดสิทธิประโยชน์ด้านแรงงานให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน โดยให้มีมาตรฐานที่ถูกต้องเหมาะสมและลดปัญหาในทางแรงงานสัมพันธ์อีกด้วย และรัฐต้องจัดให้มีองค์กรกลางโดยนำแนวความคิดตามระบบไตรภาคี อันเป็นการกระจายอำนาจมีลักษณะเป็นการแบ่งสันปันส่วนอำนาจในการตัดสินใจให้แก่ทุกกลุ่มที่เกี่ยวข้องอย่างเท่าเทียมกัน โดยเทียบเคียงกับกฎหมายกลางของรัฐวิสาหกิจ แนวคิดนี้จึงควรดำเนินการดังนี้

1) ให้เพิ่มเติมหมวดที่ว่าด้วยองค์กรกลางขององค์การมหาชน ซึ่งอาจเรียกชื่อว่า “คณะกรรมการแรงงานองค์การมหาชนสัมพันธ์” โดยอาจแต่งตั้งเช่นเดียวกับคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ [49]และให้มีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในองค์การมหาชน และวินิจฉัยข้อพิพาทหรือข้อเรียกร้องอันเกิดจากกฎหมายกลางที่กำหนดไว้ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายเกี่ยวกับการประกันสังคม กฎหมายเกี่ยวกับเงินทดแทน และกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ เป็นหลัก สำหรับลักษณะขององค์กรกลางขององค์การมหาชน หากมีผู้สนใจควรจะศึกษาเป็นลำดับต่อไป

2) หากกำหนดรายละเอียดเป็นกฎหมายกลางไว้เฉพาะแก่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชนต้องเป็นไปตามความเหมาะสมตามลักษณะ ภารกิจขององค์การมหาชนจริง ๆ ย่อมไม่น้อยกว่ากฎหมายหลัก 4 ฉบับนี้แน่นอน จึงควรยกเลิกความในมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เสียทั้งสิ้น และให้เป็นการกำหนดรายละเอียดเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของสิทธิ

[49] มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543.

ประโยชน์ของผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชนแทน โดยวางหลักสำคัญ 5 ข้อตามที่กล่าวไว้ในบทที่ 4 ดังนี้

2.1 สิทธิประโยชน์เกี่ยวกับการทำงาน

นอกเหนือจากหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการทำงานตามกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงาน ผู้เขียนเห็นว่าควรพิจารณาจัดสวัสดิการให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชนเพิ่มเติมเป็น 2 ลักษณะ คือ

(1) สวัสดิการที่รัฐจัดให้ และ

(2) สวัสดิการที่แต่ละองค์กรจัดให้แก่ผู้ปฏิบัติงานเอง

2.2 สิทธิประโยชน์เกี่ยวกับการประกันสังคม

ผู้เขียนเห็นว่าองค์การมหาชนต้องมีกฎหมายกลางกำหนดสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับการสงเคราะห์การประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงานขึ้นใช้บังคับเฉพาะองค์การมหาชนเอง โดยเทียบเคียงกับมาตรฐานสิทธิประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจ

2.3 สิทธิประโยชน์เกี่ยวกับเงินทดแทน

นอกเหนือจากหลักเกณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าควรพิจารณาเพิ่มค่าทดแทนเป็นรายเดือน และเนื่องจากการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเกิดจากการปฏิบัติงานให้แก่องค์การมหาชน และเพื่อให้องค์การมหาชนเอาใจใส่ดูแลความปลอดภัยให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน ไม่ว่าจะเป็นสถานที่ทำงาน และอุปกรณ์การทำงานอย่างจริงจัง

2.4 สิทธิประโยชน์เกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์

ผู้เขียนเห็นว่าองค์การมหาชนต้องมีกฎหมายกลาง และองค์กรกลางโดยนำแนวความคิดตามระบบไตรภาคี อันเป็นการกระจายอำนาจมีลักษณะเป็นการแบ่งสันปันส่วนอำนาจในการตัดสินใจให้แก่ทุกกลุ่มที่เกี่ยวข้องอย่างเท่าเทียมกัน เพราะการมีโอกาสแสดงความคิดเห็นเป็นการแสดงความต้องการให้ฝ่ายอื่นได้รับรู้ย่อมเป็นผลดีและก่อให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างกันได้ เช่นเดียวกับกฎหมายกลางของภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจ

2.5 สิทธิในการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์

ผู้เขียนเห็นว่าผู้ปฏิบัติงานในองค์กรของรัฐได้แก่ ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจมีสิทธิได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ซึ่งเมื่อองค์การมหาชนเป็นองค์กรของรัฐเช่นกัน ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชนก็ย่อมมีสิทธิที่จะขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ได้ด้วย

3) ในระหว่างรอกฎหมายกลาง ให้องค์การมหาชนดำเนินการดังนี้

3.1 จากการศึกษาองค์การมหาชนไม่อาจกำหนดประโยชน์ตอบแทนให้ครอบคลุมกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงานตามที่กฎหมายกำหนดได้ เนื่องจากยังขาดองค์กรภายนอกที่จะทำหน้าที่ในการตรวจสอบความเหมาะสมในการจัดสวัสดิการ ดังนั้นเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชนในระหว่างที่รอการจัดวางกฎหมายกลาง องค์การมหาชนควรกำหนดให้นำกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงานมาใช้บังคับโดยอนุโลม

3.2 จากการศึกษาองค์การมหาชนไม่อาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้ครอบคลุมกฎหมายว่าด้วยประกันสังคมได้ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยประกันสังคมมีลักษณะเป็นการจัดตั้งกองทุน ซึ่งนายจ้างและลูกจ้างหรือผู้ประกันตนต้องรับผิดชอบร่วมกันจ่ายเงินสมทบ หรือผู้สมัครเข้าประกันตนและรัฐต้องจ่ายเงินสมทบตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดเพื่อเฉลี่ยค่าใช้จ่ายแก่กันตามความจำเป็นในอนาคต ดังนั้น เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชนและป้องกันปัญหาที่ไม่อาจกำหนดสิทธิดังกล่าวไว้อย่างครอบคลุม นอกจากค่ารักษาพยาบาลอันเป็นสวัสดิการพื้นฐาน และการจ่ายเงินบำเหน็จกรณีชราภาพแล้ว องค์การมหาชนควรกำหนดให้สิทธิเจ้าหน้าที่และลูกจ้างเป็นผู้สมัครเข้าประกันตนตามกฎหมายฉบับนี้ได้ โดยสมัครและจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมตามอัตราที่กำหนดเป็นรายปี ซึ่งจะได้ประโยชน์ทดแทน 3 ประเภท คือ ประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร ในกรณีทุพพลภาพ และในกรณีตาย

3.3 จากการศึกษาองค์การมหาชนไม่อาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้ครอบคลุมกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนตามที่กฎหมายกำหนดได้ เนื่องด้วยพัฒนาการทางกฎหมายที่ต่อเนื่อง การให้การคุ้มครองรวมถึงการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการจ่ายเงินทดแทน ข้อยกเว้นการจ่ายเงินทดแทน และผู้มีสิทธิในเงินทดแทนกรณีผู้ปฏิบัติงานตาย ดังนั้นเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 องค์การมหาชนควรกำหนดให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการอันเกี่ยวกับเงินทดแทน ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนโดยอนุโลม

3.4 จากการศึกษาผู้เขียนเสนอว่าผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชนควรได้รับการรับรองการรวมตัวเพื่อเรียกร้องสิทธิประโยชน์ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดได้ ผู้เขียนจึงเห็นควรให้แก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ให้ชัดเจน โดยให้เพิ่มเติมประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่ากฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ด้วย เพื่อเป็นการรับรองสิทธิของผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชนว่าสามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานเพื่อเจรจาต่อรองเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และเงื่อนไข หรือสภาพการจ้างได้

บรรณานุกรม

DPU

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

เกษมสันต์ วิลาวรรณ. (2546). **กฎหมายแรงงานสำหรับนักบริหาร**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

จำเนียร จวงตระกูล. (2526). **ผ่ารัฐวิสาหกิจไทย**. กรุงเทพฯ: ศรีสมบัติการพิมพ์.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2542). **คำอธิบายกฎหมายปกครอง**. กรุงเทพฯ**:** วิญญูชน.

ธีระ ศรีธรรมรักษ์. (2545). **องค์การแรงงานระหว่างประเทศ**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

นิคม จันทรวิทุร. (2534). **พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ สาระสำคัญและบทวิเคราะห์**. กรุงเทพฯ: มูลนิธิอารมณ์ พงศ์พงัน.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2544). **หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

_____. (2548). **การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

โภคิน พลกุล. (2539). **หลักกฎหมายมหาชน**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ประยูร กาญจนดุล. (2538). **กฎหมายปกครอง**. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วิจิตรา วิเชียรชม. (2544). **กฎหมายประกันสังคม.** กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สมาน รังสิโยกฤษณ์ และฐิติมา เนื่องเรือง. (2539). **หน่วยงานบริหารพิเศษ**. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.

สมาน รังสิโยกฤษณ์. (2540). **การปฏิรูประบบราชการ : แนวคิดและยุทธศาสตร์**. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.

สำนักงาน ก.พ. (2536). **พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับระบบราชการพลเรือน**. กรุงเทพฯ: ประชาชน.

บทความ

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. (2544, กรกฎาคม-กันยายน). “ปฏิญญาสากลว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน.” **รายงานความเคลื่อนไหวด้านเศรษฐกิจ-แรงงาน ไตรมาส 3.** กรุงเทพฯ: กองวิชาการและแผนงาน.

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. (2548, ตุลาคม-ธันวาคม). “การเพิ่มสิทธิประโยชน์การประกันสังคม.” **รายงานความเคลื่อนไหวด้านเศรษฐกิจ-แรงงาน ไตรมาส 4**. กรุงเทพฯ : กองวิชาการและแผนงาน.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2530). “นิติบุคคลมหาชนตามกฎหมายอังกฤษ.” **วารสารกฎหมายปกครอง, 6**. (หน้า 318 - 328). กรุงเทพฯ: ศาลปกครอง.

นิคม จันทรวิทุร. (2531). “ประเทศไทยกับประมวลกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ.”**พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ สาระสำคัญและบทวิเคราะห์**. กรุงเทพฯ: มูลนิธิอารมณ์ พงศ์พงัน.

มัลลิกา คุณวัฒน์. (2538). “การบริหารงานในระบบไตรภาคีกับบทบาทของผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายนายจ้างและฝ่ายรัฐบาลในประเทศไทย.” ใน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. (บรรณาธิการ). **75 แห่งความสัมพันธ์ไทยกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ** (หน้า 69-79)**.** กรุงเทพฯ: กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม.

วิจิตรา พรหมพันธุม. (2538). “ไทยกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ.” ใน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. (บรรณาธิการ). **75 แห่งความสัมพันธ์ไทยกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ** (หน้า 15-17)**.** กรุงเทพฯ: กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม.

วิชัย โถสุวรรณจินดา. (2538). “ไทยกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ.” ใน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. (บรรณาธิการ). **75 แห่งความสัมพันธ์ไทยกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ** (หน้า 106)**.** กรุงเทพฯ: กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2532, ธันวาคม). “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับองค์การมหาชนอิสระ.” **วารสารนิติศาสตร์, 19**. (หน้า 59-78). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สุรพล นิติไกรพจน์. (2535). “มหาวิทยาลัยในรูปองค์การมหาชนอิสระ : กรณีตัวอย่างของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี.” **ในรวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม**. (หน้า 436). กรุงเทพฯ: ประกายพรึก.

_____. (2532). “ข้อคิดบางประการเกี่ยวกับการกำกับดูแล (Tulle).” **วารสารนิติศาสตร์, 19**. (หน้า 88). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เอกสารอื่น ๆ

สุรพล นิติไกรพจน์. (2541). **การปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหายในการจัดองค์กรในภาคมหาชน : ความเป็นไปได้และแนวทางในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มิใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ** (รายงานวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.

สุรพล นิติไกรพจน์. (2542). **องค์การมหาชน : แนวคิด รูปแบบ และวิธีการบริหารงาน** (รายงานวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานปฏิรูประบบราชการ.

วิทยานิพนธ์

จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. (2529). **รัฐวิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ณัฐสุพิณ ชนประเสริฐ. (2548). **องค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 : ศึกษาเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ การดำเนินงาน และความสัมพันธ์กับรัฐ**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วันเพ็ญ ทรัพย์ส่งเสริม. (2539). **การจัดระบบองค์การมหาชนอิสระในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สิทธิการณ์ วันสุข. (2544). **สหการในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นไทย.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

สิริพร มณีภัณฑ์. (2539). **การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในประเทศไทย : ศึกษาจากปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีเทศบาลและกรุงเทพมหานคร**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ภาษาต่างประเทศ

BOOKS

André de laubadère et Venezia ef Gaudemet. (1984). **Traité de droil administrative**. Tome I. Edition. L.G.D.J.

Vedel et Delvolvé. (1984). **Droit Administatrf**. P.U.F.

DPU

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล	อรอารียา แจ่มจำรูญ
ประวัติการศึกษา	สำเร็จปริญญาตรี นิติศาสตรบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยรามคำแหง ปีการศึกษา 2533
ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน	นิติกร 7 ประจำงานแรงงานสัมพันธ์ กองการเจ้าหน้าที่ ฝ่ายอำนวยการ สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี แห่งประเทศไทย (วว.) เทคโนธานี จังหวัดปทุมธานี

DPU