



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การปรับเปลี่ยนอัตราค่าจ้างของลูกจ้างชั่วคราว
ในต่างประเทศตามกฎหมายท้องถิ่น:
กรณีศึกษาเรื่องการใช้ salary indexation
ของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์

จัดทำโดย นางสาววัลยา จรรย์ธรรม
รหัส 14013

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 14 ปี 2565
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การปรับเปลี่ยนอัตราค่าจ้างของลูกจ้างชั่วคราวในต่างประเทศ
ตามกฎหมายท้องถิ่น: กรณีศึกษาเรื่องการใช้ salary indexation
ของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์

จัดทำโดย นางสาววัลยา จรรย์ธรรม
รหัส 14013

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 14 ปี 2565
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....

(เอกอัครราชทูต เชิดชู รักตะบุตร)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(เอกอัครราชทูต ดร. จิตรिया ปิ่นทอง)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อีวินท์ สุพทุธิกุล)

อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การบริหารสำนักงานของส่วนราชการต่าง ๆ ในต่างประเทศ เป็นเรื่องที่มีความท้าทายมาก ส่วนหนึ่งมาจากข้อเท็จจริงที่ว่า เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ มีพื้นฐานการศึกษาและฝึกอบรมที่หลากหลายมากน้อยแตกต่างกันไป ในขณะที่การบริหารสำนักงานในต่างประเทศต้องอาศัยความต่อเนื่องและความเข้าใจในสภาพแวดล้อมและบริบทต่าง ๆ ของท้องถิ่นอย่างถ่องแท้ โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับกฎหมายท้องถิ่นหรือเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนทางเทคนิคซึ่งต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางในการบริหารจัดการ ปริมาณงานโดยปกติของสำนักงาน การขาดความรู้หรือการอบรมเฉพาะทาง และการเปลี่ยนแปลงโยกย้ายบุคลากรอยู่เป็นระยะของสำนักงานในต่างประเทศ จึงเป็นปัจจัยที่ควรให้มีการศึกษาสภาพและธรรมชาติของปัญหาด้านบริหารของสำนักงานในต่างประเทศอย่างจริงจัง

เรื่องที่มีความสำคัญในลำดับต้น ๆ ของการบริหารสำนักงานในต่างประเทศ คือ เรื่องที่เกี่ยวกับงานบริหารบุคลากรท้องถิ่น หรือที่เรียกโดยทั่ว ๆ ไปว่า ลูกจ้างท้องถิ่น (locally recruited staff) ซึ่งมีประเด็นที่เกี่ยวข้องมากมาย ตั้งแต่การสรรหา การบรรจุแต่งตั้ง การจัดทำสัญญาจ้าง การกำกับดูแลและประเมินผลการทำงาน การบริหารสัญญาจ้างและยุติสัญญาจ้าง การลาออกและเกษียณอายุ การลาประเภทต่าง ๆ และการจ่ายค่าจ้าง ซึ่งรวมถึงมิติที่เกี่ยวกับเงินเดือน เช่น อัตราเงินเดือน การขึ้นเงินเดือน ค่าล่วงเวลา และผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่พ่วงมากับเงินเดือน เป็นต้น ซึ่งการศึกษานี้จะมุ่งเน้นเฉพาะเรื่องการใช้ “ดัชนีเงินเดือน” (salary indexation) ซึ่งเป็นข้อกำหนดของประเทศเบลเยียม

โดยทั่วไปแล้ว ลูกจ้างชั่วคราวท้องถิ่นของ สอท. จะได้รับค่าตอบแทนตามอัตราค่าจ้างที่กำหนดโดยสำนักงาน ก.พ. ซึ่งเป็นอัตราที่มีขึ้นเงินเดือนประมาณ 20 ขึ้น และ “ขั้นวิ่ง” หรือจำนวนเงินของการปรับขึ้นเงินเดือนระหว่างขั้นต่าง ๆ ไปจนถึงขั้นสุดท้าย ก่อนที่เงินเดือนของลูกจ้างดังกล่าวจะ “เต็มขั้น” (หรือที่เรียกทั่วไปว่า “เงินเดือนตัน”) สอท. ณ กรุงบรัสเซลส์ เป็นหนึ่งใน สอท. ที่ใช้ขึ้นเงินเดือนของสำนักงาน ก.พ. ในการจ่ายเงินเดือนลูกจ้างชั่วคราวที่เป็นลูกจ้างท้องถิ่น

เบลเยียมเป็นประเทศที่มีกฎหมายแรงงานก้าวหน้า มีพื้นฐานทางการเมืองและสังคมแบบสังคมนิยม-รัฐสวัสดิการ มีระบบการเก็บภาษีที่เข้มข้นถึงกว่าร้อยละ 30-45 ของรายได้ ใช้อัตราภาษีแบบก้าวหน้า และมีการกำหนดให้ทั้งนายจ้างและลูกจ้างต้องจ่ายเงินสมทบสวัสดิการสังคมจากรายได้ทุกประเภท ทั้งนี้ ตั้งแต่ปี 2555 เป็นต้นมาหรืออาจจะก่อนหน้านั้น (เนื่องจากระเบียบการทำลายเอกสารราชการทำให้ไม่สามารถพบหลักฐานในช่วงก่อนหน้านั้นได้) รัฐบาลเบลเยียมได้มีหนังสือเวียนแจ้งสถานเอกอัครราชทูต (สอท.) ต่าง ๆ อยู่เป็นระยะ ถึงความจำเป็นที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย

ท้องถิ่นในเรื่องที่เกี่ยวกับการจ้างงานลูกจ้างท้องถิ่น แต่ถึงแม้ว่า สอท. จะได้มีหนังสือแจ้งกระทรวงฯ เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงกฎหมายของเบลเยียมโดยเฉพาะกฎหมายแรงงานอยู่บ้างเป็นบางครั้ง สอท. และส่วนราชการในเบลเยียมก็ยังคงใช้การจ่ายค่าตอบแทนลูกจ้างชั่วคราวตามอัตราค่าจ้างหรือบัญชีถือจ่ายเดิมมาโดยตลอด และ สอท. เองก็มีลูกจ้างที่เงินเดือนเต็มขั้น 2 ราย (ตั้งแต่ปี 2552 และ 2557 ตามลำดับ)¹

การใช้กลไกที่เรียกว่าดัชนีเงินเดือนอัตโนมัติ หรือ automatic indexation ที่อิงกับดัชนีทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้เงินเดือนของลูกจ้างที่ไม่ว่าจะอยู่ในระดับใดก็ตาม ต้องได้รับการปรับขึ้นเป็นจำนวนร้อยละที่รัฐบาลประกาศ เมื่อค่าดัชนีทางเศรษฐกิจแต่ละระดับใดระดับหนึ่งที่กำหนดไว้โดยกระทรวงเศรษฐกิจ โดยจะส่งผลให้เงินเดือนในเดือนถัดมา ต้องได้รับการปรับขึ้นตามร้อยละที่กำหนด ในทันทีแบบอัตโนมัติและบังคับปฏิบัติ (mandatory) สถานการณ์ดังกล่าวส่งผลให้การจ่ายค่าจ้างลูกจ้างชั่วคราวของส่วนราชการในเบลเยียมอยู่ในสถานะที่ไม่สอดคล้องกับกฎหมายท้องถิ่น โดยหากพิจารณากรอบกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องแล้ว สถานเอกอัครราชทูตฯ และส่วนราชการในเบลเยียมไม่มีสิทธิเอกสิทธิ์หรือความคุ้มกันทางการทูตใด ๆ ต่อเรื่องเกี่ยวกับการจ้างงานลูกจ้างท้องถิ่น จึงมีความจำเป็นที่ส่วนราชการของไทยต้องปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงเรื่องการจ่ายค่าตอบแทนลูกจ้างโดยคำนึงถึงความจำเป็นทางกฎหมายของดัชนีดังกล่าวอย่างเร่งด่วน

สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้แจ้งเรื่องดังกล่าวให้กระทรวงฯ ทราบโดยละเอียดเมื่อเดือนกรกฎาคม 2562 และได้รับการอนุมัติให้ปรับปรุงอัตราค่าจ้างลูกจ้างให้สูงขึ้นในเดือนมิถุนายน 2563 อย่างไรก็ตาม การอนุมัติดังกล่าวก็ยังไม่ใช่การอนุมัติให้ สอท. สามารถดำเนินการใช้ดัชนีเงินเดือนตามที่กฎหมายท้องถิ่นกำหนดโดยตรง เนื่องจากยังถูกควบคุมโดยอัตราการขึ้นค่าจ้างที่ตายตัวในลักษณะของขั้นวิงอยู่เช่นเดิมโดยส่วนราชการไม่มีอิสระในการบริหารจัดการให้เป็นไปตามการเปลี่ยนแปลงของกฎหมายท้องถิ่น และยังเป็น การปรับขึ้นค่าจ้างในอัตราที่สูงเกินกว่าที่กฎหมายอีกฉบับอนุญาตให้ทำได้ เนื่องจากกฎหมายอีกฉบับกำหนดเพดานสูงสุดของการขึ้นเงินเดือนในทางหนึ่ง ๆ เอาไว้ ส่งผลให้ ส่วนราชการในเบลเยียมต้องขอให้หน่วยงานกลาง (สำนักงาน ก.พ.) พิจารณาเรื่องดังกล่าวอีกครั้ง ซึ่งได้รับอนุมัติให้มีการปรับแก้ไขได้อีกครั้งหนึ่งเมื่อเดือนมิถุนายน 2564 อย่างไรก็ตาม การอนุมัติดังกล่าวมีเงื่อนไขให้ส่วนราชการต้องขออนุมัติจากสำนักงาน ก.พ. เป็นรายกรณีทุกครั้ง ที่รัฐบาลเบลเยียมประกาศการใช้ดัชนีเงินเดือน กลายเป็นภาระทางด้านบริหารใหม่เพิ่มเติมทั้งต่อส่วนราชการเองและต่อหน่วยงานกลาง นอกจากนี้ หน่วยงานกลางได้ขอให้ส่วนราชการฯ แยกรายละเอียดปลีกย่อยของค่าใช้จ่ายของเงินค่าจ้างที่ได้รับการปรับแก้ย้อนหลัง และที่รวมดัชนีเงินเดือน

¹สำนักงานพาณิชย์ในต่างประเทศ และสำนักงานที่ปรึกษาการศุลกากร ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการภายใต้ทีมประเทศไทยก็มีลูกจ้างที่เงินเดือนเต็มขั้นเช่นกัน แต่รายงานฉบับนี้จะขอไม่กล่าวถึงรายละเอียดเฉพาะของกรณีดังกล่าว

บวกเข้าไปและประกอบด้วยเงินสมทบประเภทต่าง ๆ ตามแต่ละหมวด ซึ่งส่วนราชการไม่สามารถดำเนินการคิดคำนวณได้เองในทางปฏิบัติ เนื่องจากเป็นสิ่งที่โดยทั่วไปแล้วดำเนินการโดยบริษัทหรือองค์กรจ่ายเงินเดือนที่ได้รับใบอนุญาตจากกระทรวงการคลังของเบลเยียม ทำให้สถานเอกอัครราชทูตฯ ต้องชี้แจงประเด็นด้านกฎหมายและธรรมเนียมปฏิบัติต่าง ๆ ของท้องถิ่นเพิ่มเติม ก่อนที่จะได้รับการอนุมัติงบประมาณสำหรับเรื่องดังกล่าวในที่สุด

ในห้วงถัดมา เบลเยียมได้ประสบปัญหาเงินเฟ้ออย่างรุนแรงจากภาวะสงครามในยูเครน เช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ ในสหภาพยุโรป ส่งผลให้มีการปรับดัชนีเงินเดือนขึ้นอีกอย่างน้อยถึง 4 ครั้ง ได้แก่ ตุลาคม 2564, กุมภาพันธ์ 2565, เมษายน 2565, และมิถุนายน 2565 ซึ่งหากสถานเอกอัครราชทูตฯ ไม่ได้ขอรับอนุมัติเรื่องดังกล่าวไว้ก่อนหน้านี้ ก็คงจะไม่สามารถปรับขึ้นอัตราค่าจ้างตามที่กฎหมายกำหนดได้ เนื่องจากในห้วงปีงบประมาณ 2564-2565 นั้น ดัชนีเงินเดือนที่ปรับขึ้นมาตามสภาพเศรษฐกิจดังกล่าว มีอัตราที่เมื่อรวมกันแล้วสูงกว่าขึ้นวิ้งประจำปีตามบัญชีค่าจ้างในของระบบของไทยอย่างมาก

เรื่องดังกล่าวเป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจเกี่ยวกับประเด็นด้านกฎหมายและด้านบริหารที่ส่วนราชการในต่างประเทศต้องประสบ และมีความสำคัญอย่างมากเนื่องจากหลายเหตุผลด้วยกัน เช่น เป็นเรื่องของความขัดกันของกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ในรัฐผู้รับกับรัฐผู้ส่ง เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับภาพลักษณ์และเกียรติภูมิของประเทศ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความท้าทายในการบริหารทรัพยากรบุคคลและงบประมาณ และเป็นเรื่องที่สะท้อนความจำเป็นในการปรับเปลี่ยนการบริหารงานราชการให้สามารถจัดการกับความซับซ้อนของกฎระเบียบต่าง ๆ ในระดับสากล นอกจากนี้ ความซับซ้อนด้านกฎหมายและกระบวนการทางราชการของกรณีศึกษานี้ ยังส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานของส่วนราชการในเบลเยียมเป็นอย่างมาก เนื่องจากทำให้ต้องใช้ทั้งทรัพยากรด้านงบประมาณและด้านบุคลากรเพื่อแก้ปัญหา โดยที่ส่วนราชการมีข้อจำกัดในทุก ๆ ด้าน ทั้งเรื่องความรู้กฎหมายท้องถิ่น ภาษาท้องถิ่นก่อให้เกิดคำถามเกี่ยวกับความจำเป็นที่ประเด็นดังกล่าวควรได้รับการพิจารณาอย่างเป็นระบบในภาพรวมและเป็นเชิงรุก แทนที่จะเป็นการแก้ปัญหาแบบตั้งรับเป็นครั้ง ๆ ไป เมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่าปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาร่วมด้านการบริหารงานต่างประเทศไม่เพียงแต่ของสถานเอกอัครราชทูตฯ ในเบลเยียมเท่านั้น แต่รวมถึงส่วนราชการอื่น ๆ ด้วย และเมื่อคำนึงว่าอาจมีแนวทางจัดการกับประเด็นดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพและทันท่วงที่ได้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับเป้าประสงค์เรื่องแนวทางการบริหารราชการยุคใหม่

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 14 ปี 2565 ของกระทรวงการต่างประเทศ โดยผู้เขียนเลือกศึกษาและนำเสนอหัวข้อเรื่อง การบริหารจัดการค่าจ้างของลูกจ้างชั่วคราวในต่างประเทศที่เป็นลูกจ้างท้องถิ่น ให้เป็นไปตาม กฎหมายของเบลเยียมว่าด้วยเรื่องการใช้ดัชนีเงินเดือนอัตโนมัติ (automatic salary indexation) เนื่องจากเห็นว่า เป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจที่ฉายภาพให้เห็นว่าการบริหารลูกจ้างท้องถิ่นของส่วนราชการ ในต่างประเทศ ต้องประสบกับปัญหาทางกฎหมายที่มีความซับซ้อนและต้องอาศัยความรู้ ความเชี่ยวชาญในกฎหมายท้องถิ่นของประเทศนั้น ๆ ไม่ใช่สิ่งที่ส่วนราชการจะสามารถบริหารจัดการเอง ตามหลักเกณฑ์หรือกฎระเบียบของฝ่ายไทยเพียงอย่างเดียว ได้ โดยหวังว่าการศึกษาดังกล่าว จะช่วย จุดประกายให้เกิดการพิจารณาอย่างจริงจังถึงความจำเป็นที่ประเทศไทยจะมองการบริหารบุคลากรใน ต่างประเทศ ในส่วนที่เกี่ยวกับลูกจ้างท้องถิ่นว่าเป็นส่วนหนึ่งของงานบริหารการทูตและการบริหาร บุคลากรภาครัฐที่ตั้งอยู่ในบริบทที่มีมิติด้านต่างประเทศ เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกับพันธกรณี ระหว่างประเทศและกฎหมายของรัฐผู้รับ และไม่สามารถพิจารณาจากมุมมองของกฎระเบียบทาง ราชการของประเทศไทยเพียงอย่างเดียว ทั้งนี้ เพื่อให้การทูตและการต่างประเทศของไทย ก้าวสู่ความ ทันสมัย ได้มาตรฐานสากล และสามารถเผชิญความท้าทายด้านบุคลากรในต่างประเทศได้อย่างมี ศักดิ์ศรีและยั่งยืน

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ เอกอัครราชทูตอนุสนธิ์ ชินวรรโณ ผู้อำนวยการศูนย์การศึกษา ต่างประเทศ เอกอัครราชทูตเสข วรรณเมธี ณ กรุงบรัสเซลส์ และนางฐิติพร จิระสวัสดิ์ ผู้อำนวยการ สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา ที่อนุญาตให้ผู้เขียนเข้ารับการอบรม ในหลักสูตรนี้ และขอขอบพระคุณเอกอัครราชทูตเชิดชู รักตะบุตร ในฐานะอาจารย์ที่ปรึกษาหลัก และเอกอัครราชทูตจิตติยา ปันทอง และ ผศ. ดร. ธีวินท์ สุพุทธิกุล ในฐานะคณาจารย์ที่ปรึกษา สำหรับคำแนะนำอันเป็นประโยชน์ มุมมองที่เปิดกว้าง ต่อการรับฟังประเด็นแปลกใหม่ และการแนะ แนวทางสำหรับการศึกษานี้ ซึ่งเป็นความพยายามในการนำเสนอปัญหาจากมุมมองของความเป็นจริง นอกจากนี้ ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ของศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ ในฐานะเพื่อนร่วมงาน และเจ้าหน้าที่ สถาบันการต่างประเทศฯ ที่ได้จัดการฝึกอบรมและอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ให้แก่ผู้เข้าอบรมอย่าง พุ่มเทและตั้งใจ และขอขอบคุณผู้อบรมท่านอื่น ๆ สำหรับมิตรภาพและมิตรจิตตลอดระยะเวลา การอบรม โดยขอใช้โอกาสนี้ แสดงความปรารถนาดีและยินดีต่อเพื่อนร่วมหลักสูตรรุ่นที่ 14 ทุกคน

วัลยา จริยธรรม

กันยายน 2565

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	๗
สารบัญ	๗
สารบัญตาราง	๗
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ภูมิหลัง ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 คำถามการศึกษา	8
1.3 สมมติฐานการศึกษา	8
1.4 ขอบเขตปัญหา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา	9
1.5 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	9
1.6 ประโยชน์ของการศึกษา	9
1.7 นิยามศัพท์	10
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	11
2.1 แนวคิดทฤษฎีและกรอบความคิดที่เกี่ยวข้อง	11
2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องและการทบทวนวรรณกรรม	12
บทที่ 3 ผลการศึกษา	17
3.1 พันธกรณีในการปฏิบัติตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางการทูต ค.ศ. 1961 (Vienna Convention on Diplomatic Relations, 1961)	18
3.2 กฎหมายท้องถิ่นของเบลเยียมที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานโดยคณะผู้แทนทางการทูตต่าง ๆ	20
3.3 กฎระเบียบของประเทศไทยที่ใช้กับการจ้างงานลูกจ้างในต่างประเทศ	23
3.4 การดำเนินงานของส่วนราชการในเบลเยียม : กรณีศึกษาของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์	25
3.5 จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสในการพัฒนาและปรับปรุงนโยบาย และผลกระทบที่เกี่ยวข้อง	36
บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	40
4.1 สรุปผลการศึกษา	40
4.2 ข้อเสนอแนะ	42

	ณ
บรรณานุกรม	49
ภาคผนวก	52
ก Vienna Convention on Diplomatic Relations, 1961	53
ข หนังสือเวียนกระทรวงการต่างประเทศเบลเยียม เรื่อง “Staff Hired Locally” ลงวันที่ 5 กันยายน ค.ศ. 2012	69
ค ผลการสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการลูกจ้างชั่วคราวที่เป็น ลูกจ้างท้องถิ่น	71
ง สรุปลย่อและคำแปลอย่างไม่เป็นทางการของกฎหมายเบลเยียม ที่เกี่ยวกับ การจ้างลูกจ้างชั่วคราวที่เป็นลูกจ้างท้องถิ่น	74
ประวัติผู้เขียน	79

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	เงินค่าจ้าง (เงินเดือน) และขั้นวิ้งของตำแหน่งเสมียน คิดเป็นร้อยละของการเพิ่มขึ้น	4
ตารางที่ 2	อัตราเงินเดือนลูกจ้างชั่วคราวในต่างประเทศของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์ (สกุลเงิน: ยูโร)	26
ตารางที่ 3	บัญชีอัตราค่าจ้างลูกจ้างชั่วคราวในต่างประเทศของส่วนราชการไทยใน ราชอาณาจักรเบลเยียม (พฤษภาคม 2563)	28
ตารางที่ 4	สรุปจุดอ่อน จุดแข็ง โอกาส และผลกระทบ	38

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ภูมิหลัง ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารสำนักงานของส่วนราชการต่าง ๆ ในต่างประเทศ เป็นเรื่องที่มีความท้าทายมาก ส่วนหนึ่งมาจากข้อเท็จจริงที่ว่าเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ มีพื้นฐานการศึกษาและฝึกอบรมที่หลากหลาย มากน้อยแตกต่างกันไป ในขณะที่การบริหารสำนักงานในต่างประเทศต้องอาศัยความต่อเนื่องและความเข้าใจในสภาพแวดล้อมและบริบทต่าง ๆ ของท้องถิ่นอย่างถ่องแท้ โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับกฎหมายท้องถิ่นหรือเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนทางเทคนิคซึ่งต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางในการบริหารจัดการ ปริมาณงานโดยปกติของสำนักงาน การขาดความรู้หรือการอบรมเฉพาะทาง และการเปลี่ยนแปลงโยกย้ายบุคลากรอยู่เป็นระยะของสำนักงานในต่างประเทศ จึงเป็นปัจจัยที่ควรให้มีการศึกษาสภาพและธรรมชาติของปัญหาด้านบริหารของสำนักงานในต่างประเทศอย่างจริงจัง

เรื่องที่มีความสำคัญในลำดับต้น ๆ ของการบริหารสำนักงานในต่างประเทศ คือ เรื่องที่เกี่ยวกับงานบุคลากรท้องถิ่น หรือที่เรียกโดยทั่ว ๆ ไปว่า ลูกจ้างท้องถิ่น (locally recruited staff) ซึ่งมีประเด็นที่เกี่ยวข้องมากมาย ตั้งแต่การสรรหา การบรรจุแต่งตั้ง การจัดทำสัญญาจ้าง การกำกับดูแลและประเมินผลการทำงาน การบริหารสัญญาจ้างและยุติสัญญาจ้าง การลาออกและเกษียณอายุ การลาประเภทต่าง ๆ และการจ่ายค่าจ้าง ซึ่งรวมถึงมิติที่เกี่ยวกับเงินเดือน เช่น อัตราเงินเดือน การขึ้นเงินเดือน ค่าล่วงเวลา และผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่พ่วงมากับเงินเดือน เป็นต้น ซึ่งการศึกษานี้จะมุ่งเน้นเฉพาะเรื่องการใช้ “ดัชนีเงินเดือน” (salary indexation) ซึ่งเป็นข้อกำหนดของประเทศเบลเยียม

เมื่อเดือนธันวาคม ปี 2558 รัฐบาลเบลเยียมออกพระราชกฤษฎีกากำหนดกระบวนการจัดทำและแก้ไขกฎระเบียบการทำงานที่ใช้กับบุคลากรที่ถูกจ้างโดยคณะผู้แทนทางการทูต อาทิสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลต่าง ๆ ซึ่งมีผลทำให้สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลต่าง ๆ ในเบลเยียมต้องจัดทำเอกสารกฎระเบียบการทำงานขึ้นผ่านกระบวนการเจรจาต่อรองกับลูกจ้างท้องถิ่น (locally recruited staff) ที่ระบุรายละเอียดเกี่ยวกับการทำงาน เช่น จำนวนวันและชั่วโมงการทำงานและเวลาพัก ตารางการทำงานในแต่ละวัน วันหยุดประจำปี จำนวนเงินค่าตอบแทนและวิธีการจ่ายเงินค่าตอบแทน และรายละเอียดเกี่ยวกับการแจ้งล่วงหน้าก่อนการยุติสัญญา เป็นต้น ซึ่งเป็นรายละเอียดที่นอกเหนือจากที่ระบุในสัญญาจ้างงานทั่วไปของสถานเอกอัครราชทูตต่าง ๆ

เมื่อเดือนมกราคม ปี 2561 เบลเยียมได้ออกกฎหมายเรื่องแรงงานฉบับใหม่ว่าด้วยเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการจ้างงาน² ซึ่งกำหนดให้ลูกจ้างท้องถิ่นของสถานเอกอัครราชทูตอยู่ภายใต้คณะกรรมการที่เรียกว่า “Joint Committee for the non-market sector” หรือ “คณะกรรมการร่วม 337” ซึ่งเป็นกลไกการต่อรองร่วม (collective bargaining) ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างในภาค “non-market” ที่รัฐบาลเบลเยียมจัดให้สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลต่าง ๆ ในเบลเยียมอยู่ในภาคนี้ โดยคณะกรรมการร่วมต่าง ๆ เหล่านี้ รวมทั้งคณะกรรมการร่วม 337 มีการประกาศการอัตราปรับขึ้นเงินเดือน (salary indexation) อยู่เป็นระยะ โดยเฉลี่ยปีละ 1-2 ครั้ง ๆ ละประมาณร้อยละ 2 ซึ่งการประกาศดังกล่าวทำโดยกระทรวงเศรษฐกิจของเบลเยียม เมื่อดัชนีสินค้าอุปโภคบริโภคหรืออัตราเงินเฟ้อแตะที่ระดับหนึ่งที่กำหนดไว้

การมีผลบังคับใช้ของกฎหมายดังกล่าว และกฎหมายอีกฉบับก่อนหน้าที่ว่าด้วยการจัดทำกฎระเบียบในการทำงาน สำหรับสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลต่าง ๆ ในเบลเยียมเมื่อเดือนธันวาคม 2558 ข้างต้น ซึ่งกำหนดให้สถานเอกอัครราชทูตในฐานะนายจ้างต้องจัดทำกฎระเบียบในการทำงานร่วมกับลูกจ้าง ตามกระบวนการขั้นตอนเฉพาะ เช่น ต้องติดประกาศร่างกฎระเบียบให้ลูกจ้างสามารถให้ความเห็นหรือข้อสังเกตได้เป็นเวลา 15 วัน และให้สิทธิลูกจ้างในการส่งความเห็นดังกล่าวไปยังผู้ตรวจแรงงานโดยตรงได้ด้วย ตลอดจนกำหนดให้นายจ้างระบุวิธีการจ่ายค่าตอบแทนซึ่งรวมถึงการใช้ดัชนีเงินเดือน และการจ่ายค่าล่วงเวลา ในเอกสารกฎระเบียบในการทำงานดังกล่าวด้วย ส่งผลให้ลูกจ้างชั่วคราวในต่างประเทศของสถานเอกอัครราชทูตที่เป็นลูกจ้างท้องถิ่นอยู่ภายใต้ความคุ้มครองของกฎหมายเบลเยียม และส่งผลให้สถานเอกอัครราชทูตในฐานะนายจ้างต้องปฏิบัติตามกฎหมายท้องถิ่นในเรื่องที่เกี่ยวกับค่าตอบแทนลูกจ้างและประเด็นด้านแรงงานอื่น ๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

อย่างไรก็ดี สถานเอกอัครราชทูตและส่วนราชการอื่น ๆ ในเบลเยียม ได้แก่ สำนักงานที่ปรึกษาการศุลกากร สำนักงานที่ปรึกษาเกษตร สำนักงานพาณิชย์ในต่างประเทศ และสำนักงานที่ปรึกษาการวิทยาศาสตร์ ไม่สามารถปรับขึ้นอัตราค่าจ้างโดยการใช้ดัชนีเงินเดือนตามที่กฎหมายท้องถิ่นระบุได้ เนื่องจากต้องจ่ายค่าจ้างลูกจ้างโดยอิงกับบัญชีถือจ่ายของกรมบัญชีกลาง และอัตราค่าจ้างที่กำหนดโดยสำนักงาน ก.พ. ส่งผลให้การจ่ายค่าจ้างของหน่วยราชการไทยในเบลเยียมไม่สอดคล้องกับกฎหมายท้องถิ่น

ต่อมา เมื่อเดือนกันยายน 2561 รัฐบาลเบลเยียมประกาศปรับขึ้นเงินเดือนอัตโนมัติ (salary indexation) ขึ้นร้อยละ 2 โดยมีผลกับลูกจ้างที่มีสัญญาจ้างทุกคนที่ทำงานอยู่ใต้ภาคการทำงานของ

² Loi du 15 janvier 2018 portant des dispositions diverses en matière d’emploi (Law of 15 January 2018 concerning the diverse provisions in the matter of employment)

คณะกรรมการร่วม 337 (CP337) ทุกคนในเบลเยียม ซึ่งรวมถึงลูกจ้างท้องถิ่นของคณะผู้แทนทางการทูตต่าง ๆ ไม่ว่าจะได้รับเงินเดือนอยู่ในระดับใด จะต้องได้รับการปรับเงินเดือนขึ้นร้อยละ 2 ในเดือนต่อมา (ตุลาคม 2561)

ในช่วงนั้น (ปี 2561) สถานเอกอัครราชทูตมีลูกจ้างชั่วคราวฯ จำนวน 12 คน โดย 10 คน ในจำนวนนี้เงินเดือนยังไม่เต็มขั้น และระบบขั้นบันไดของสถานเอกอัครราชทูตยังส่งผลให้ลูกจ้างกลุ่มนี้ได้รับการขึ้นเงินเดือนที่อัตราสูงกว่าการปรับขึ้นเงินเดือนจากการใช้ดัชนีเงินเดือนอัตโนมัติของเบลเยียม ลูกจ้างกลุ่มดังกล่าวจึงไม่ได้เรียกร้องสิทธิตามกฎหมายของตนต่อ สอท. เนื่องจากเห็นว่าตนได้รับประโยชน์มากกว่าจากการขึ้นค่าจ้างตามระบบของไทย

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาเรื่องดังกล่าวอย่างจริงจัง จะพบว่าสถานการณ์ดังกล่าวไม่ใช่ทางออกของปัญหาที่ยั่งยืน เนื่องจากข้อเท็จจริง ดังนี้

1) มีลูกจ้างชั่วคราวฯ ของสถานเอกอัครราชทูตจำนวน 2 คน ที่ตกอยู่ในสถานะ “เงินเดือนตัน” กล่าวคือ ได้รับเงินเดือนขั้นสูงสุดในตำแหน่งของตน ตามที่สำนักงาน ก.พ. กำหนด จึงไม่สามารถได้รับการเลื่อนขั้นหรือเพิ่มเงินเดือนขึ้นได้อีก แม้ว่าจะยังคงมีอาวุโสเพิ่มขึ้นหรือมีความสามารถในการปฏิบัติงานดีเพียงใดก็ตาม ซึ่งการที่ลูกจ้างชั่วคราวฯ เหล่านี้ ไม่ได้รับการปรับเงินเดือนตามดัชนีเงินเดือนอัตโนมัติที่รัฐบาลเบลเยียมประกาศ เป็นสภาพการณ์ที่ขัดกับและไม่สอดคล้องกับกฎหมายท้องถิ่นโดยตรง กล่าวคือ แม้ว่ากฎหมายเบลเยียมจะมีได้บังคับให้นายจ้างปรับขึ้นค่าจ้างตามอาวุโสหรือความสามารถในการทำงานของลูกจ้าง โดยสองหลักการดังกล่าวเป็นเพียงธรรมเนียมหรือแนวปฏิบัติสากล แต่กฎหมายกำหนดให้เงินเดือนหรือค่าจ้างนั้น ได้รับการปรับขึ้นตามดัชนีเงินเดือนอัตโนมัติ ซึ่งมีพื้นฐานอยู่บนตัวแปรหรือปัจจัยทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ อำนาจซื้อ (purchasing power) ภาวะเงินเฟ้อ (inflation) และดัชนีผู้บริโภค ซึ่งเป็นคนละหลักการและคนละเรื่องกับความอาวุโสหรือประสิทธิภาพในการทำงาน โดยจะถือว่า การปรับขึ้นค่าจ้างตามขั้นบันไดของระบบไทย (ตามขั้นบันได) คือ การขึ้นค่าจ้างที่เทียบเท่ากับ (equivalent to) การปรับขึ้นตามดัชนีเงินเดือนอัตโนมัติ ก็คงไม่ใช่การสรุปที่ถูกต้องนัก

2) การนำการปรับขึ้นค่าจ้างตามขั้นบันไดของระบบไทย ไปเปรียบเทียบกับเทียบเท่าได้กับหรือสูงกว่าการขึ้นค่าจ้างตามดัชนีเงินเดือนอัตโนมัติของเบลเยียมนั้น เป็นการเปรียบเทียบที่มีปัญหาเชิงคณิตศาสตร์ กล่าวคือ การปรับขึ้นค่าจ้างตามระบบไทย เป็นการปรับขึ้นตามจำนวนเงินที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะในแต่ละตำแหน่งหรือ “fixed increment” (ตารางที่ 1) เช่น ตำแหน่งเสมียน มีขั้นบันไดคือ ปีละ 66 ยูโร ตำแหน่งพนักงานขับรถ มีขั้นบันได คือ ปีละ 57 ยูโร ตำแหน่งผู้ช่วยดำเนินงานด้านการเมือง มีขั้นบันได คือ ปีละ 168 ยูโร ตำแหน่งล่าม มีขั้นบันได คือ ปีละ 76 ยูโร ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการคอมพิวเตอร์ มีขั้นบันได คือ ปีละ 95 ยูโร เป็นต้น ในขณะที่การปรับขึ้นค่าจ้างตามดัชนี

เงินเดือนอัตโนมัติของเบลเยียม เป็นการปรับขึ้นตามร้อยละ (percentage) กล่าวคือ ให้ปรับเพิ่มขึ้น ร้อยละ 2 จากฐานเงินเดือนเดิมของลูกจ้าง

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว จะพบว่าการปรับขึ้นค่าจ้างตามระบบของไทยกับระบบของเบลเยียม เป็นการปรับขึ้นที่ต่างกันทั้งด้วยหลักการตามข้อ 1 และไม่สามารถเปรียบเทียบหรือเทียบเคียงกันได้ตามหลักการทางคณิตศาสตร์ตามข้อ 2 โดยแม้ว่าในขณะนั้น (ปี 2562) ลูกจ้างชั่วคราวของสถานเอกอัครราชทูตจะได้รับเงินค่าจ้างมากกว่า จากการได้รับการปรับขึ้นค่าจ้างตามระบบของไทย ซึ่งส่งผลให้ลูกจ้างเหล่านี้มิได้เรียกร้องให้ส่วนราชการไทยใช้ดัชนีเงินเดือนอัตโนมัติตามที่กฎหมายท้องถิ่นกำหนด แต่หากพิจารณาเรื่องดังกล่าวในระยะยาว จะพบว่า การขึ้นเงินค่าจ้างตามระบบของไทย จะส่งผลให้ลูกจ้างได้รับการขึ้นค่าจ้างลดลงเมื่อมีระยะเวลาทำงานยาวนานขึ้นตามลำดับ โดยเมื่อแปลงขึ้นวิงที่เป็นจำนวนเงินนั้นเป็นร้อยละของการได้รับการขึ้นค่าจ้าง จะพบว่าลูกจ้างจะได้รับการปรับขึ้นค่าจ้างปีละไม่ถึงร้อยละ 2 ในอีก 4 ปีนับจากปี 2562 เป็นต้นไป

ตารางที่ 1 เงินค่าจ้าง (เงินเดือน) และขึ้นวิงของตำแหน่งเสมียน คิดเป็นร้อยละของการเพิ่มขึ้น

ปี/ปี พ.ศ.	เงินเดือนเดิม (ยูโร)	เงินเดือนใหม่หลังได้รับขึ้นวิง (ปีละ 1 ขั้น)	ร้อยละของการปรับขึ้นเงินเดือน
1/2562	2,586	2,643	2.15%
2/2563	2,643	2,700	2.11%
3/2564	2,700	2,757	2.06%
4/2565	2,757	2,814	2.02%
5/2566	2,814	2,871	1.98%
6/2567	2,871	2,928	1.94%

จากสถานการณ์ข้างต้น หากส่วนราชการไทยในเบลเยียมยังคงใช้การปรับขึ้นเงินเดือนตามระบบขึ้นวิงของไทย ก็จะทำให้การปรับขึ้นค่าจ้างตามระบบของไทยทำให้ลูกจ้างเสียประโยชน์และขัดต่อกฎหมายท้องถิ่นอย่างชัดเจน ภายในห้วงระยะเวลา 4-5 ปี (หากปัจจัยอื่น ๆ เช่น ความถี่ของการประกาศใช้ดัชนีเงินเดือนอัตโนมัติที่อัตราร้อยละ 2 ทุก ๆ ประมาณ 12-15 เดือน อยู่ในภาวะคงที่ไม่เปลี่ยนแปลง ซึ่งในความเป็นจริง อาจไม่เป็นเช่นนั้น)

3) การประกาศดัชนีเงินเดือนอัตโนมัติของเบลเยียม เป็นการประกาศเมื่อระดับดัชนี health index และถึงระดับที่กำหนด ซึ่งเป็นหลักที่อิงกับหรือขึ้นอยู่กับดัชนีทางเศรษฐกิจอื่น ๆ เช่น ค่าครองชีพและอัตราเงินเฟ้อ ที่เปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลาตามสถานการณ์โลกที่ยากจะคาดการณ์ได้ โดยการที่มีการปรับโดยเฉลี่ยประมาณ 1-2 ครั้งภายในห้วงระยะเวลาประมาณ 2 ปี ไม่ได้หมายความว่า จะเป็นเช่นนี้ตลอดไป เนื่องจากมีความเป็นไปได้ ที่รัฐบาลเบลเยียมจะประกาศใช้ดัชนีเงินเดือน

อัตราณ์มีตีปีละมากกว่า 1-2 ครั้ง จึงมีความจำเป็นเป็นพื้นฐานที่ส่วนราชการไทยควรพิจารณาทางออกที่ยั่งยืนสำหรับเรื่องดังกล่าวโดยเร่งด่วน

ความสำคัญของปัญหา

ประเด็นดังกล่าวมีความสำคัญเนื่องจากเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ทางการเงินของลูกจ้างท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งลูกจ้างทราบดีว่าตนมีสิทธิได้รับการขึ้นค่าจ้างด้วยดัชนีเงินเดือนตามกฎหมายของเบลเยียม และเกี่ยวข้องกับเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูตของประเทศไทยในฐานะรัฐผู้ส่งที่อาจถูกศาลตัดสินว่าใช้ไม่ได้กับความผิดที่เกิดจากการละเมิดสิทธิอันพึงมีตามกฎหมายของลูกจ้างท้องถิ่นที่ไม่ได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูตจากรัฐนั้น ๆ โดยเฉพาะในยุโรปที่มีการใช้ European Convention on Human Rights และ Charter of Fundamental Rights of the European Union เป็นกรอบอ้างอิงทางกฎหมาย โดยตัวอย่างของการที่คณะผู้แทนทางการทูตในฐานะนายจ้างต้องถูกศาลในรัฐผู้รับตัดสินว่ามีความผิดและต้องชดใช้ความเสียหายให้แก่ลูกจ้างนั้นเกิดขึ้นอยู่เป็นระยะ และแนวโน้มที่เกิดขึ้นคือ ลูกจ้างท้องถิ่นของคณะผู้แทนทางการทูตต่าง ๆ มีความตระหนักถึงสิทธิทางกฎหมายของตนภายใต้กฎหมายท้องถิ่นและกฎเกณฑ์ด้านแรงงานของท้องถิ่นในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและผลประโยชน์ของตนที่เกี่ยวกับการการทำงานและสัญญาจ้างงานมากขึ้น ดังตัวอย่าง ดังนี้

ตัวอย่างที่ 1

องค์กรแรงงานโลก (International Labor Organization: ILO) มีรายงานเมื่อปี 2550³ ว่าสถานเอกอัครราชทูตสหราชอาณาจักรในสหรัฐฯ ถูกลูกจ้างท้องถิ่นร้องเรียนว่าไม่ยอมรับและไม่ยอมเจรจากับสหภาพแรงงานที่พวกเขาเลือก ซึ่งได้แก่ สมาพันธ์สากลของลูกจ้างวิชาชีพและเทคนิค (International Federation of Professional and Technical Employees: IFPTE) และสหพันธ์แรงงานอเมริกันและสภาองค์กรขององค์กรอุตสาหกรรม (The American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations: AFL-CIO) จนสมาคมของลูกจ้างท้องถิ่นในสหรัฐฯ (Association of United States Engaged Staff: AUSES) นำเรื่องดังกล่าวแจ้งต่อองค์กรแรงงานโลก ซึ่งมีความเห็นว่ารัฐบาลของสหราชอาณาจักรควรสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการเจรจาต่อรองระหว่างสหภาพ และ สกย. ของสหราชอาณาจักรกับสมาคมลูกจ้างท้องถิ่นในสหรัฐฯ และสมาพันธ์สากลของลูกจ้างวิชาชีพและเทคนิคเพื่อหาข้อตกลงเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้และ

³ International Labour Organization (ILO). Report in which the committee requests to be kept informed of development-Report No 344, March 2007: Case No 2437 (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)-Complaint date: 23-JUN-05, [Online], Available from: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:70006:0::NO::P70006_COMPLAINT_TEXT_ID,P70006_PARAGRAPH_NO:2909626,1315.

เงื่อนไขต่าง ๆ ของการจ้างงานลูกจ้างท้องถิ่น และให้แจ้งองค์กรแรงงานโลกทราบถึงพัฒนาการที่เกิดขึ้นเป็นระยะ

ตัวอย่างที่ 2

เมื่อปี 2558 ศาลอุทธรณ์ในสหราชอาณาจักรมีคำตัดสินว่า คณะผู้แทนทางการทูตในสหราชอาณาจักรไม่สามารถใช้สิทธิความคุ้มกันทางการทูตเพื่อเบียดเบียนสิทธิด้านแรงงานของลูกจ้างท้องถิ่นได้ เนื่องจากละเมิดกฎหมายของสหภาพยุโรป ซึ่งได้แก่ ข้อ 6 และข้อ 14 ของ European Convention on Human Rights (ECHR) และข้อ 47 ของ EU Charter โดยคำตัดสินดังกล่าวเป็นผลมาจากคดีฟ้องร้องระหว่างลูกจ้างท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายท้องถิ่นของสหราชอาณาจักรกับ สถานเอกอัครราชทูตชูดานและสถานเอกอัครราชทูตลิเบียในสหราชอาณาจักร โดยข้อพิพาทดังกล่าวมีความสำคัญต่อการศึกษาระบบกฎหมายสหภาพยุโรปเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นตัวอย่างของการที่กฎหมายในระดับสหภาพยุโรปมีอำนาจเหนือกฎหมายที่เห็นชอบโดยรัฐสภาของสหราชอาณาจักร⁴

ตัวอย่างที่ 3

เมื่อปี 2557 มีคดีความเกิดขึ้นระหว่างนักการทูตอินเดียซึ่งดำรงตำแหน่งรองกงสุลใหญ่ในขณะนั้น กับลูกจ้างท้องถิ่นในเรื่องค่าจ้าง และมีนักการทูตจากคูเวต ฟิลิปปินส์ และแทนซาเนียที่ถูกฟ้องในคดีลักษณะคล้ายกัน ซึ่งล้วนแต่สะท้อนถึงแนวโน้มที่เอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูตของเจ้าหน้าที่การทูตและสถานเอกอัครราชทูตกำลังถูกท้าทายโดยกฎหมายท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องแรงงานมากขึ้นเป็นลำดับ และเป็นตัวอย่างว่าการจ่ายเงินค่าจ้างที่ไม่สอดคล้องกับสิทธิอันพึงได้ของลูกจ้างท้องถิ่นนั้น เป็นความผิดทางกฎหมายที่ร้ายแรงซึ่งนอกจากนำไปสู่คดีฟ้องร้องแล้ว ยังนำความเสื่อมเสียมาสู่ประเทศชาติได้อีกด้วย⁵

ตัวอย่างที่ 4

ก่อนที่เบลเยียมจะออกกฎหมายที่ให้ความชัดเจนด้านสถานะของบุคลากรที่ถูกจ้างโดยคณะผู้แทนทางการทูตในเบลเยียมว่าอยู่ภายใต้กฎหมายท้องถิ่นว่าด้วยเรื่องคณะกรรมการร่วมภาคแรงงานและกฎหมายว่าด้วยการจ้างงาน ศาลแรงงานเบลเยียมได้มีการตัดสินในหลายกรณีที่เป็นการบ่งบอกว่า บุคลากรของคณะผู้แทนทางการทูตต่าง ๆ หรือลูกจ้างท้องถิ่นต่าง ๆ นั้น อยู่ภายใต้ท้องถิ่นที่ว่าด้วยเรื่องกฎหมายแรงงานและสวัสดิการสังคม เช่น ศาลแรงงานกรุงบรัสเซลส์ได้ตัดสินเมื่อวันที่ 17 กันยายน 2557 ว่าบุคลากรของคณะผู้แทนทางการทูตในเบลเยียมที่ไม่ได้เป็นเจ้าหน้าที่รัฐของผู้ส่ง

⁴ BBC, [Embassy work rules immunity 'incompatible' with EU rights](#), 5 February 2015.

⁵ Weiser, Benjamin and Vivian Yee, [Claim against Indian diplomat has echoes of previous cases](#), The New York Times. 9 January 2014.

กล่าวคือ มิใช่คนชาติ (national) ของรัฐผู้ส่ง ถือว่าอยู่ภายใต้กฎหมายด้านสวัสดิการสังคมของเบลเยียมทุกประการ โดยในคดีดังกล่าว สถานเอกอัครราชทูตต่างประเทศแห่งหนึ่งในเบลเยียม ถูกศาลตัดสินให้มีความผิดที่ไม่จ่ายเงินสมทบประกันสังคมให้กับลูกจ้างซึ่งเป็นคนบังคลาเทศและต่อมาบุคคลดังกล่าวได้รับสัญชาติเบลเยียม โดยศาลได้สั่งสถานเอกอัครราชทูตประเทศดังกล่าวจ่ายค่าจ้างและผลประโยชน์อื่น ๆ ที่คำนวณจากค่าจ้างนั้น เช่น เงินค่าวันหยุดและโบนัสด้วย ซึ่งเป็นตัวอย่างที่แสดงว่าการจ่ายเงินค่าจ้างให้เต็มเม็ดเต็มหน่วยตามสิทธิทางกฎหมายของลูกจ้างนั้น มีความสำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องจากตัวเงินค่าจ้างนั้น ถูกใช้คำนวณในการจ่ายผลประโยชน์อื่น ๆ แก่ลูกจ้างด้วย⁶

นอกจากนี้ เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2560 ได้เกิดเหตุการณ์คือลูกจ้างในคณะผู้แทนทางการทูตและกงสุลที่ใช้ภาษาสเปนในเบลเยียมได้รวมตัวกันนัดหยุดงานและประท้วงเพื่อเรียกร้องให้นายจ้างของตน ซึ่งได้แก่ สอท. และ สกญ. ของประเทศที่ใช้ภาษาสเปนในเบลเยียมจ่ายค่าจ้าง ดัชนีเงินเดือน และปฏิบัติตามกฎหมายท้องถิ่นของเบลเยียม ซึ่งรวมถึงการจัดทำข้อตกลงในการทำงานที่มีการแบ่งขอบเขตของงานและตารางการทำงานที่ชัดเจน โดยมีสหภาพแรงงานของสเปนและของท้องถิ่นให้ความช่วยเหลือ และได้นำเรื่องยื่นฟ้องต่ออนุญาโตตุลาการ⁷

จากตัวอย่างข้างต้น เห็นได้ว่าปัญหาเรื่องการจ่ายค่าจ้างหรือค่าตอบแทนแก่ลูกจ้างชั่วคราวในต่างประเทศที่เป็นลูกจ้างท้องถิ่น เป็นปัญหาที่มีความสำคัญ เนื่องจากอาจกลายเป็นคดีข้อพิพาทฟ้องร้อง ทำให้หน่วยงานราชการต้องเสียทรัพยากรบุคคลและทรัพยากรด้านงบประมาณในการแก้ไข นอกจากนี้ ยังอาจนำมาซึ่งความเสื่อมเสียชื่อเสียงของประเทศ ทำให้เสียภาพลักษณ์ และสะท้อนความไม่เป็นสากลในการบริหาร ตลอดจนสะท้อนแนวคิดและแนวปฏิบัติที่มีได้เน้นการบริหารบุคลากรอย่างทันสมัยและเป็นสากล ซึ่งไม่สอดคล้องกับแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่างประเทศ พ.ศ. 2561-2580 ข้อ 3.3 แผนย่อยการพัฒนาที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ และข้อ 3.4 แผนย่อยการส่งเสริมสถานะและบทบาทของประเทศไทยในประชาคมโลก จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดที่ประเด็นปัญหาดังกล่าวจะได้รับการศึกษาวิเคราะห์อย่างจริงจัง

⁶ Terra Laboris asbl, Personnel d'Ambassade et assujettissement à la sécurité sociale belge, Commentaire de Cour de Travaux Bruxelles, [Online], 17 Septembre 2014, Available from: www.terralaboris.be/spip.php?article1791.

⁷ Rogeau, Olivier, Les Ambassades, mauvais employeurs?, Le Vif Belgique, 21 November 2019.

1.2 คำถามการศึกษา

การศึกษานี้ มุ่งตอบคำถามที่ว่าเหตุใดหน่วยราชการไทยจึงจำเป็นต้องขออนุมัติจากหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้อง (กระทรวงการคลังและสำนักงาน ก.พ.) ให้สามารถปรับขึ้นเงินเดือนของลูกจ้างชั่วคราวในต่างประเทศด้วยการใช้ดัชนีเงินเดือน (salary indexation) ตามกฎหมายท้องถิ่นของเบลเยียม การดำเนินการดังกล่าวมีขั้นตอนอย่างไรบ้าง อะไรคือประโยชน์ที่ประเทศไทยได้รับและอะไรคือผลเสียหากไม่ปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับกฎหมายท้องถิ่น นอกจากนี้ ควรมีการพัฒนา นโยบายหรือกฎเกณฑ์เรื่องลูกจ้างในต่างประเทศอย่างไรบ้างเพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าวในอนาคต และเมื่อคำนึงถึงความสามารถและทรัพยากรของส่วนราชการที่มีอยู่จำกัดในการพิจารณาปัญหาดังกล่าวที่มีความซับซ้อนทางกฎหมายและเทคนิค

1.3 สมมติฐานการศึกษา

1.3.1 ส่วนราชการไทยในเบลเยียม อาจมิได้เห็นความจำเป็นเร่งด่วนในการเปลี่ยนมาใช้การปรับขึ้นเงินเดือนโดยใช้ดัชนีเงินเดือนอัตโนมัติ ส่วนหนึ่งเนื่องจากเชื่อว่า คณะผู้แทนทางการทูตในเบลเยียม มีเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูตที่จะกำหนดอัตราเงินเดือนและอัตราขึ้นเงินเดือนของตนได้ ตามแนวทางที่เคยได้รับอนุมัติไว้จากเมืองหลวง (รัฐบาลไทย) และอัตราการขึ้นเงินเดือนตามขั้นวิงของไทยน่าจะทำให้ลูกจ้างพอใจได้ในระดับหนึ่ง หรือการที่ลูกจ้างมิได้สอบถามหรือร้องเรียน ก็อาจทำให้ส่วนราชการมิได้เห็นความจำเป็นในการดำเนินการเรื่องดังกล่าว อย่างน้อยก็ในขณะนั้น และอีกส่วนหนึ่งอาจมาจากการที่ส่วนราชการในขณะนั้นไม่มีบุคลากรที่มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายท้องถิ่นเลย

1.3.2 รัฐบาลไทยยังสามารถปรับปรุงและปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลที่เป็นลูกจ้างชั่วคราวในต่างประเทศ ให้เป็นระบบและเป็นมืออาชีพมากขึ้น เนื่องจากยังมีได้พิจารณาทางเลือกอื่น ๆ ในการจ้างบุคลากรเพื่อเป็นลูกจ้างฝ่ายสนับสนุนงานบริหารและเทคนิคตามสิทธิที่สามารถทำได้ภายใต้อนุสัญญากรุงเวียนนาฯ รวมถึงยังไม่มีการวางแผนด้านบุคลากรประเภทดังกล่าวในระยะยาวอย่างมียุทธศาสตร์หรือเป็นระบบ เนื่องจากกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ สอท. ในการบริหารจัดการตามความประสงค์โดยปราศจากข้อเสนอแนะด้านกฎหมายจากหน่วยงานกลางที่คำนึงถึงความแตกต่างหรือความลักลั่นระหว่างระเบียบของไทยกับกฎหมายท้องถิ่น นอกจากนี้ยังขาดกลไกในการติดตามหรือสอดส่องดูแลจากหน่วยงานกลางที่ประเทศไทย ว่าการจ้างบุคลากรท้องถิ่นของส่วนราชการนั้น สอดคล้องกับกฎหมายท้องถิ่นหรือมีประสิทธิภาพ หรือเป็นไปตามหลักสากลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลหรือไม่ เนื่องจากมีเพียงหลักเกณฑ์หรือระเบียบที่ตั้งอยู่บนสมมติฐานว่า ส่วนราชการในต่างประเทศสามารถมีอำนาจและความเป็นอิสระในการบริหารจัดการลูกจ้างชั่วคราวให้สอดคล้องตามกฎระเบียบของไทยเป็นหลักเท่านั้น

1.4 ขอบเขตปัญหา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาการดำเนินการปรับเปลี่ยนอัตราค่าจ้างของลูกจ้างชั่วคราวของ สอท. ณ กรุงเทพมหานคร ให้สอดคล้องกับกฎหมายท้องถิ่นของเบลเยียม ในช่วงเดือนกรกฎาคม 2562-มิถุนายน 2565 เนื่องจากครอบคลุมระยะเวลาที่เป็นจุดเริ่มต้นของการนำเสนอปัญหาดังกล่าว จนถึงจุดที่ปัญหาดังกล่าวได้รับการแก้ไขในระดับหนึ่ง การศึกษานี้ใช้ระเบียบวิธีการศึกษาแบบพรรณนาและอธิบายจากเอกสารและหนังสือทางการ แบบสอบถามความเห็น (survey) และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และเป็นการศึกษาวิเคราะห์เชิงคุณภาพ

1.5 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอข้อมูลเชิงลึกและวิเคราะห์การบริหารการทูตในเรื่องที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากความลึกลับหรือความแตกต่างกันระหว่างหลักเกณฑ์หรือแนวปฏิบัติของไทยกับกฎหมายหรือข้อบังคับของท้องถิ่นในรัฐผู้รับ ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญและละเอียดอ่อน และสามารถส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และการดำเนินงานของหน่วยงานราชการในต่างประเทศโดยตรง ทั้งนี้ เพื่อจุดประกายให้เกิดการพัฒนาโยบายการบริหารการทูตให้สามารถสนับสนุนการดำเนินงานด้านต่างประเทศของไทยให้ทัดเทียมสากลโลก มีความทันสมัย มีสถานะและเกียรติภูมิ และมีพลังในการขับเคลื่อนตามแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติประเด็นการต่างประเทศ/การต่างประเทศ 5S/5มี และเพื่อเป็นตัวอย่างและกรณีศึกษาเกี่ยวกับความท้าทายด้านบริหารที่ สอท. และส่วนราชการในต่างประเทศต้องประสบ เพื่อนำไปสู่การทบทวนนโยบายการบริหารสำนักงานว่าควรจะมีกลไกในการเฝ้าระวังการละเมิดหรือไม่สอดคล้องกับกฎหมายท้องถิ่นอย่างไร โดยเฉพาะเรื่องที่เป็นผลประโยชน์หรือสวัสดิการของลูกจ้างที่ส่งผลกระทบในแง่ของความสามารถของส่วนราชการในการสรรหาและเก็บไว้ (retain) ซึ่งบุคลากรฝ่ายสนับสนุนที่มีคุณภาพและศักยภาพ

1.6 ประโยชน์ของการศึกษา

เพื่อให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องมีความเข้าใจอย่างถ่องแท้ถึงปัญหาที่เกิดจากความลึกลับหรือแตกต่างกันระหว่างกฎระเบียบและแนวปฏิบัติในปัจจุบันของไทยในเรื่องการจ่ายค่าจ้างลูกจ้างชั่วคราวในต่างประเทศกับกฎหมายท้องถิ่นของประเทศผู้รับ ซึ่งเป็นปัญหาเชิงบริหารของการดำเนินงานด้านต่างประเทศที่มีความสลับซับซ้อนแต่มีความสำคัญมาก และเพื่อสร้างความตระหนักและตื่นตัวในการพัฒนานโยบายเพื่อรับมือกับความท้าทายในลักษณะนี้ในอนาคต โดยมุ่งให้มีข้อเสนอแนะด้านนโยบายที่ตรงจุดสำหรับแนวทางการบริหารงานลูกจ้างชั่วคราวให้มีความทันสมัย ยืดหยุ่น และสามารถแก้ปัญหาหรือเผชิญความท้าทายและเปลี่ยนแปลงได้อย่างยั่งยืนเป็นระบบ และมีมาตรฐานสากล โดยเน้นการสำรวจทางเลือกเชิงนโยบายที่หน่วยงานราชการไทยสามารถพิจารณานำไปใช้ได้จริง

1.7 นิยามศัพท์

ลูกจ้างชั่วคราวในต่างประเทศ หรือ ลูกจ้างชั่วคราวฯ หมายถึง ลูกจ้างที่ถูกจ้างโดยสถานเอกอัครราชทูตหรือส่วนราชการในต่างประเทศ ซึ่งมีสถานะแตกต่างจากข้าราชการ และข้าราชการของส่วนราชการ โดยเป็นลูกจ้างที่จ้างจากงบประมาณงบบุคลากร รายการค่าจ้างชั่วคราวของส่วนราชการที่มีสำนักงานอยู่ในต่างประเทศ ตามหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องของกรมบัญชีกลาง และสำนักงาน ก.พ.

ลูกจ้างท้องถิ่น หรือที่เรียกในภาษาอังกฤษว่า locally recruited staff หรือ locally engaged staff หรือ country-based staff หรือที่เรียกโดยทั่วไปว่า local staff คือ ลูกจ้างที่มีสถานะเป็นคนชาติของรัฐผู้รับ หรือคนชาติที่สามที่มีถิ่นพำนักในรัฐผู้รับ ซึ่งได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายของรัฐผู้รับนั้นในเรื่องแรงงานหรือที่เกี่ยวกับสัญญาจ้างงาน

ส่วนราชการในเบลเยียม หมายถึง หน่วยงานของรัฐบาลไทยที่ตั้งอยู่ในเบลเยียม ซึ่งในกรณีนี้ได้แก่ สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์ สำนักงานที่ปรึกษาการศุลกากร ณ กรุงบรัสเซลส์ สำนักงานพาณิชย์ในต่างประเทศ ณ กรุงบรัสเซลส์ สำนักงานที่ปรึกษาการเกษตรต่างประเทศประจำสหภาพยุโรป และสำนักงานที่ปรึกษาด้านการอุดมศึกษาและวิทยาศาสตร์ (ถิ่นพำนัก ณ กรุงบรัสเซลส์)

ดัชนีเงินเดือนอัตโนมัติ (automatic wage indexation หรือ salary indexation) หรือ ดัชนีเงินเดือนฯ หมายถึง การปรับขึ้นค่าจ้างหรือเงินเดือนแบบอัตโนมัติตามที่กำหนดโดยกฎหมายเมื่อดัชนีที่กำหนด (เช่น ดัชนีทางเศรษฐกิจที่กำหนดไว้) สูงขึ้นแตะเพดานที่กำหนด ซึ่งในกรณีของเบลเยียม ส่งผลให้ลูกจ้างในภาคแรงงานต่าง ๆ ต้องได้รับการขึ้นเงินเดือนในเดือนถัดไปหลังจากที่มีการประกาศดัชนีดังกล่าว เป็นจำนวนร้อยละตามที่รัฐบาลกำหนด ไม่ว่าลูกจ้างนั้นจะได้รับเงินเดือนเดิมอยู่เป็นจำนวนเท่าใดก็ตาม (ครอบคลุมลูกจ้างที่ได้รับเงินเดือนสูงกว่าเงินเดือนขั้นต่ำตามกฎหมายด้วย)

สอท. หมายถึง สถานเอกอัครราชทูต

สภญ. หมายถึง สถานกงสุลใหญ่

หน่วยงานกลาง หมายถึง สำนักงาน ก.พ. และกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ประเด็นปัญหาดังกล่าวสามารถศึกษาได้โดยอาศัยแนวคิดหรือกรอบทฤษฎี เช่น การบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล (human resource management) สาขาวิชาด้านแรงงานสัมพันธ์ (industrial relations) แนวคิดเรื่องดัชนีค่าจ้าง (wage indexation) โดยเฉพาะในประเทศในเขตเศรษฐกิจอียู แนวคิดเรื่องการบริหารลูกจ้างท้องถิ่นของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุล (management of locally recruited or locally engaged staff) ซึ่งเป็นสาขาหนึ่งของการศึกษาอบรมด้านการทูตและการต่างประเทศในระดับสากล (diplomatic academy) และกรอบความคิดด้านกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดทฤษฎีและกรอบความคิดที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดแรกที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องการบริหารบุคลากรภายในคณะผู้แทนทางการทูตคือ แนวคิดเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยในอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางทูตข้อ 41 นั้น ระบุว่า “1. ...เป็นหน้าที่ของบุคคลทั้งหมดซึ่งอุปโภคเอกสิทธิและความคุ้มกันเหล่านี้ที่จะเคารพกฎหมายและข้อบังคับของรัฐผู้รับ....”⁸ ซึ่งเป็นข้อบ่งชี้ชัดเจนว่าคณะผู้แทนทางการทูตมีหน้าที่ที่จะต้องเคารพและกระทำการให้สอดคล้องกับกฎหมายและข้อบังคับของรัฐผู้รับ โดยไม่อาจคิดว่า จะนำแนวปฏิบัติหรือกฎเกณฑ์ของตนเองมาใช้ในรัฐผู้รับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำมาใช้ต่อบุคคลที่มีสัญชาติหรือถิ่นพักอาศัยในรัฐผู้รับ หากสิ่งนั้นขัดหรือไม่สอดคล้องกับกฎหมายของรัฐผู้รับ

แนวคิดที่สองคือ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคล ในส่วนที่เกี่ยวกับค่าตอบแทนการจ่ายค่าตอบแทนตามความสามารถในการปฏิบัติงาน (performance-related pay: PRP) และการขึ้นเงินเดือนตามอาวุโส (seniority-based pay) ซึ่งเป็นหลักการบริหารค่าตอบแทนสากลที่สะท้อนอยู่ในหลักเกณฑ์ฯ แต่ทั้งสองหลักการดังกล่าว กลับถูกละทิ้งไปโดยสิ้นเชิง เมื่อ สอท. แจ้งให้สำนักงาน ก.พ. ทราบถึงความจำเป็นที่ต้องใช้ดัชนีเงินเดือนอัตโนมัติตามกฎหมายท้องถิ่นของเบลเยียม โดยสำนักงาน ก.พ. ได้ให้หน่วยราชการในเบลเยียมใช้การขึ้นเงินเดือนตามดัชนีเงินเดือน

⁸ Article 41-“...it is the duty of all persons enjoying such privileges and immunities to respect the laws and regulations of the receiving State...”.

อัตโนมัติ ทดแทนการขึ้นเงินเดือนตามความอาวุโสในงาน (ในวันที่ 1 ตุลาคมของทุกปี) และตามความสามารถในการปฏิบัติงาน (การขึ้นค่าจ้างสองชั้น เมื่อปฏิบัติหน้าที่เป็นผลประโยชน์ต่อราชการเป็นพิเศษ)

แนวคิดที่สาม คือ ทฤษฎีด้านแรงงานสัมพันธ์ และพัฒนาการเรื่องแรงงานสัมพันธ์และสวัสดิการแรงงานในยุโรป ซึ่งรวมถึงหลักการที่จัดให้นายจ้างและลูกจ้างเป็นเสมือนภาคีที่มีความเท่าเทียมในฐานะคู่สัญญา (partner in contract) การจัดทำและตกลงร่วมกันในสัญญา การเปลี่ยนแปลงตัวสัญญา ฯลฯ จึงต้องอาศัยความตกลงยินยอมร่วมกันของทั้งฝ่าย ซึ่งอาจได้มาโดยการเจรจาต่อรองระหว่างนายจ้างและลูกจ้างภายในกรอบของกฎหมาย⁹ ซึ่งในกรณีนี้ คือกฎหมายของเบลเยียมเนื่องจากในสัญญาจ้างระบุว่ากฎหมายที่ใช้บังคับสัญญาจ้าง คือกฎหมายของเบลเยียม (กฎหมายท้องถิ่น)

แนวคิดที่สี่ คือ แนวคิดเรื่องดัชนีค่าจ้าง (wage indexation) ซึ่งในกรณีนี้คือดัชนีเงินเดือนอัตโนมัติ (automatic salary indexation) ซึ่งหมายถึงการมีอยู่ของถ้อยคำในกฎหมายหรือสัญญาที่ระบุให้ค่าจ้างหรือเงินเดือนเชื่อมโยงกับการพัฒนาการหรือปรับเปลี่ยนของราคาในตลาดหรือระบบเศรษฐกิจ กล่าวคือ การที่ค่าจ้างที่เป็นตัวเงิน (nominal wage) ผูกโยงกับราคาผู้บริโภค (consumer price) โดยเรื่องดังกล่าวไม่ใช่เรื่องใหม่และมีอยู่ในเขตเศรษฐกิจของสหภาพยุโรปมากกว่า 100 ปีแล้ว¹⁰ โดยปัจจุบันมีประเทศในสหภาพยุโรป 7 ประเทศที่มีการใช้ระบบดังกล่าวในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง เช่น แบบอัตโนมัติในกรณีของเบลเยียมและลักเซมเบิร์ก หรือกึ่งอัตโนมัติในกรณีของไซปรัสและมอลตา¹¹

2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องและการทบทวนวรรณกรรม

การศึกษาครั้งนี้ยังไม่พบวรรณกรรมใดที่มีหัวข้อใกล้เคียงกับหัวข้อนี้ เนื่องจากเป็นการศึกษาเรื่องใหม่และอธิบายสภาพปัญหาที่มีมานานแต่ยังไม่มีการศึกษาหรือนโยบายแก้ไขก่อนหน้านี้ อย่างไรก็ตามมีรายงานการศึกษาส่วนบุคคลของหลักสูตรนักบริหารการทูต (นบท.) ในอดีตบางฉบับที่นำเสนอปัญหาต่าง ๆ ในภาพรวมของการจ้างลูกจ้างท้องถิ่น เช่น

1) พัชนี กิจถาวร หัวข้อ ปัญหาการจ้างงานลูกจ้างชั่วคราวในต่างประเทศ กรณีศึกษาสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบราซิลเลีย รหัส 2005

⁹ Blanpain, Roger, Labour Law and Industrial Relations in the European Union, Kluwer Law International, 1997.

¹⁰ Vertenueil, Robert et al., Les 100 ans de l'index en 10 points clés, FGTB, CSC, CGSLB, December 2019.

¹¹ European Central Bank (ECB), Monthly Bulletin, May 2008.

2) นายต่อ ครลัมพ์ หัวข้อ ปัญหาและอุปสรรคในการปรับปรุงเงื่อนไขการจ้างลูกจ้างชั่วคราว : กรณีศึกษาสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบูดาเปสต์ รหัส 9024

3) นางบัณฑิตา พิษญากร วีรบุตร หัวข้อ ปัญหาและข้อเสนอแนะการบริหารจัดการลูกจ้างชั่วคราวในต่างประเทศ : กรณีศึกษาสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมอสโก รหัส 13026

การศึกษาเหล่านี้ บ่งชี้ว่า สอท. ต่าง ๆ ทั่วโลกประสบปัญหาเกี่ยวกับการจ้างลูกจ้างชั่วคราว อย่างมีนัยสำคัญ ส่วนหนึ่งเนื่องจากมาจากกรณีที่ส่วนราชการต่าง ๆ มีเพียงหลักเกณฑ์ที่ถูกต้องออกมาสำหรับลูกจ้างชั่วคราวที่เป็นคนไทยและมีถิ่นพำนักในไทย และอยู่บนสมมติฐานว่าลูกจ้างเหล่านี้อยู่ภายใต้อำนาจการปกครองของระเบียบราชการและระบบราชการ ซึ่งคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง เนื่องจากในความเป็นจริงแล้ว ลูกจ้างในต่างประเทศมีสถานะทางกฎหมาย ทักษะคิด วัฒนธรรม และความสัมพันธ์ต่อระบบราชการและข้าราชการที่แตกต่างจากลูกจ้างชั่วคราวที่เป็นคนไทยที่มีถิ่นพำนักในประเทศไทยเป็นอย่างมาก โดยแม้ว่าลูกจ้างชั่วคราวในต่างประเทศเหล่านี้บางคนอาจมีสัญชาติไทย แต่การที่บุคคลเหล่านี้ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายท้องถิ่น เป็นปัจจัยที่ทำให้บุคคลเหล่านี้มีความคาดหวังที่แตกต่างออกไปเกี่ยวกับสิทธิอันพึงได้ของตน ซึ่งทำให้ควรมีหลักเกณฑ์ในการบริหารบุคคลกลุ่มนี้เป็นการเฉพาะ ในลักษณะที่คำนึงถึงบริบทด้านสิทธิทางกฎหมายที่แตกต่างกันด้วย

นอกจากนี้ ยังมีวรรณกรรมอื่น ๆ ที่สามารถนำมาใช้เพื่อทำความเข้าใจกับปัญหาของการศึกษาได้ เช่น วรรณกรรมที่ศึกษาทฤษฎีเรื่องการตัดสินใจองค์กร (organizational decision-making) พฤติกรรมขององค์กร (organizational behavior) เช่นงานของ James G. March¹² และทฤษฎีเรื่องการตัดสินใจอื่น ๆ เช่นทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผล (rational choice theory: RTC) และบทวิพากษ์ของทฤษฎีดังกล่าว เช่นทฤษฎีเรื่องการมีเหตุผลที่มีขอบเขต (bounded rationality) หรือขีดจำกัดของควมมีเหตุผล (limits to rationality) ของ Herbert Simon¹³ ที่อธิบายว่านักบริหารต้องตัดสินใจเลือกทางที่พึงพอใจหรือดีพอสมควร เนื่องจากไม่สามารถเลือกทางเลือกที่มีเหตุผลที่สุดได้ และข้อจำกัดต่าง ๆ นั้น อาจเป็นผลมาจากการมีข้อมูลหรือเวลาที่จำกัด เป็นต้น

ส่วนคำถามที่ว่าเหตุใดส่วนราชการไทยในเบลเยียมจึงมีความจำเป็นต้องขออนุมัติหน่วยงานที่มีอำนาจเกี่ยวข้องในประเทศไทย (สำนักงาน ก.พ.) ให้สามารถปรับขึ้นค่าจ้างลูกจ้างชั่วคราวในต่างประเทศตามดัชนีเงินเดือนอัตโนมัติ สามารถอธิบายได้จากวรรณกรรมที่ศึกษาเรื่องการบริหารบุคลากรภายในคณะผู้แทนทางการทูต ซึ่งมีวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องและน่าสนใจ ได้แก่ การศึกษาด้านกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง (public international law) ที่เกี่ยวกับสถานะของบุคคลที่ถูกจ้างโดยสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุล หรือนักการทูต/เจ้าหน้าที่กงสุล (diplomats/

¹² March, James G., *Decisions and Organizations*, New York: Wiley-Blackwell, 1991.

¹³ Simon, Herbert, *Administrative Behaviors*, New York: The McMillan Company, 1957.

consular officials) โดยแม้ว่าประเด็นศึกษาดังกล่าวจะเป็นหัวข้อของคำตัดสินของศาลระดับต่าง ๆ ในสหภาพยุโรปและภูมิภาคอเมริกาเหนือ และมีงานเขียนด้านวิชาการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวในประเทศเหล่านั้นเป็นจำนวนมาก แต่กลับพบการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวน้อยมากในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาว่ารัฐบาลไทยมีสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ และคณะผู้แทนถาวร รวมกันถึงกว่า 97 แห่งทั่วโลก ซึ่งเมื่อรวมกับส่วนราชการในต่างประเทศภายใต้กระทรวงอื่น ๆ แล้ว มีจำนวนมากกว่า 100 สำนักงาน โดยสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ และคณะผู้แทนถาวร เหล่านี้ มีสถานะเป็น “นายจ้าง” หรือ “ภาคีในสัญญาจ้างงาน” ของลูกจ้างชั่วคราวในต่างประเทศ รวมกันเป็นจำนวนถึงประมาณ 1,200 คน (จากอัตรากำลังทั้งสิ้นประมาณ 1,300 ตำแหน่ง) ซึ่งยังไม่รวมลูกจ้างชั่วคราวที่เป็นลูกจ้างท้องถิ่นของส่วนราชการอื่น เช่น หน่วยงานของกระทรวงอื่น ๆ ในต่างประเทศ และเมื่อพิจารณาว่ารัฐบาลไทยอยู่ในสถานะที่ควรต้องปฏิบัติตามกฎหมายท้องถิ่นของประเทศผู้รับ จะเห็นได้ว่าประเด็นดังกล่าวควรได้รับความสนใจอย่างจริงจังและถึงเวลาที่มีการบริหาร ลูกจ้างชั่วคราวในต่างประเทศควรดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการและมาตรฐานที่เป็นสากลมากขึ้น

การศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถานะของบุคคลที่ถูกจ้างโดยสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ จำเป็นต้องเข้าใจว่าขอบเขตของความคุ้มกันทางการทูต (diplomatic immunity) ของรัฐต่างประเทศ (foreign state) หรือความคุ้มกันแห่งรัฐ (state immunity) ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานลูกจ้างท้องถิ่นนั้น ไม่ใช่ความคุ้มกันที่สมบูรณ์หรือเด็ดขาด (absolute immunity)¹⁴ โดยเฉพาะตั้งแต่ช่วงทศวรรษของ ค.ศ. 1970 เป็นต้นมา ปรัชญามีคดีทางนิติศาสตร์ (jurisprudence) จำนวนมากในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป ที่สะท้อนแนวโน้มของแนวคิดที่ว่า ไม่เหมาะสมอีกต่อไปที่รัฐต่างชาติจะได้รับเอกสิทธิ์ต่าง ๆ ในเรื่องหรือกิจกรรมที่รัฐเหล่านั้นกระทำเสมือนเป็นนิติบุคคลหรือภาคเอกชน เช่น เป็นคู่สัญญาในการจ้างงาน¹⁵ โดยแนวโน้มใหม่เรื่องกฎหมายหรือแนวคิดของความคุ้มกันทางการทูตที่มีขีดจำกัด (restrictive immunity) นี้ มีพื้นฐานอยู่บนการแยกแยะความแตกต่าง (distinction) ระหว่างการกระทำของรัฐในฐานะการใช้อำนาจอธิปไตย (jure imperii) กับการกระทำในฐานะเอกชน (jure gestionis) หรือกิจกรรมเชิงพาณิชย์ (commercial activity) และแนวคิดเรื่องความคุ้มกันแห่งรัฐแบบจำกัด ตามที่กล่าวถึงข้างต้น โดยในกรณีของเบลเยียมที่เป็นรัฐสมาชิกของสหภาพยุโรปนั้น ยังได้อิทธิพลจากกฎหมายของสหภาพยุโรป เช่น ข้อ 6 ของอนุสัญญาคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของพลเมืองยุโรป (European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms) และข้อ 47 ของกฎบัตรสิทธิขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรป

¹⁴ Yang, Xiaodong, *State Immunity in International Law*, Cambridge University Press [Online], 2012, Available from: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139016377.007>.

¹⁵ Garnett, R., *The Rights of Diplomatic and Consular Employees in Australia*, University of Melbourne Law School Research Series, 17 September 2018.

(Charter of Fundamental Rights of the European Union) ด้วย ซึ่งกรอบกฎหมายเหล่านี้ให้สิทธิในการนำคดีเข้าสู่การตัดสินของศาล ในกรณีที่กฎหมายคุ้มครองกันแห่งรัฐล่วงละเมิดสิทธิของบุคคล ผลที่ตามมาจากการพัฒนาการดังกล่าวก็คือ ประเด็นเรื่องความคุ้มครองกันแห่งรัฐมีแนวโน้มที่จะถูกพิจารณาจากสถานะและหน้าที่ของลูกจ้างท้องถิ่น และ/หรือ ความสัมพันธ์ด้านดินแดน (territorial link) ระหว่างลูกจ้างท้องถิ่นกับประเทศรัฐผู้รับที่มีอำนาจศาลในเรื่องนั้น ๆ โดยหากเป็นลูกจ้างที่เป็นคนชาติ (national) หรือเป็นคนประเทศที่สาม (third country national) แต่มีถิ่นพำนักถาวรในประเทศรัฐผู้รับ ก็จะได้รับคุ้มครองจากกฎหมายท้องถิ่นในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงาน ซึ่งถือเป็นกิจกรรมหรือการกระทำของรัฐผู้ส่งที่กระทำในฐานะเอกชน

สำหรับประเด็นที่ว่าเหตุใดส่วนราชการในเบลเยียมจึงจำเป็นต้องปรับขึ้นค่าจ้างตามดัชนีเงินเดือนอัตโนมัตินั้น สามารถทำความเข้าใจได้จากกรณีศึกษาที่วิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรคหรือผลกระทบจากการใช้หรือไม่ใช้ดัชนีเงินเดือนอัตโนมัติตามที่กฎหมายท้องถิ่นของเบลเยียมกำหนด และประเด็นที่ว่าควรมีการพัฒนา นโยบายหรือกฎเกณฑ์เรื่องลูกจ้างชั่วคราวในต่างประเทศอย่างไรบ้าง เพื่อเป็นข้อเสนอแนะทางนโยบาย สามารถวิเคราะห์ได้โดยการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคล (human resource management) หรือการจัดการทุนมนุษย์ (human capital management) ซึ่งรวมถึงเรื่องการบริหารค่าตอบแทน (compensation management) ซึ่งเป็นหัวใจของการบริหารทรัพยากรบุคคล เพราะเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้องค์กรมีโอกาสเลือกบุคลากรที่มีทักษะ ความรู้ และความสามารถ จูงใจให้บุคลากรเหล่านี้ปฏิบัติงานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ และรักษาบุคลากรดังกล่าวให้อยู่กับองค์กร ทั้งนี้ ค่าตอบแทนควรกำหนดโดยยึดหลักการที่สำคัญ เช่น หลักความเพียงพอ (adequacy) หมายถึง ค่าตอบแทนต้องเท่ากันหรือสูงกว่าระดับที่ต่ำที่สุดที่บุคคลพึงจะได้รับตามมาตรฐานการครองชีพของแต่ละสังคม หรือตามที่กฎหมายกำหนด และปรับปรุงอัตราค่าตอบแทนใหม่ ตามสถานการณ์ทางเศรษฐกิจหรือสถานการณ์ของโลกด้วย หลักความยุติธรรม (equity) เช่น ผู้ที่ทำงานมานานกว่าหรือมีความสามารถมากกว่า ควรได้รับค่าตอบแทนสูงกว่าผู้ที่มีอายุงานน้อยกว่าหรือมีความสามารถน้อยกว่า ซึ่งเป็นแนวคิดเดียวกันกับเรื่องการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน (performance-related pay) หลักในการจูงใจ (incentive) หมายถึง การจ่ายค่าตอบแทนที่กระตุ้นให้ผู้ปฏิบัติงานทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยพิจารณาจากผลงาน ทักษะ ความรู้ความสามารถ ตลอดจนพฤติกรรมในการทำงานเพื่อนำไปพิจารณาปรับค่าตอบแทนหรือพิจารณาการเลื่อนขั้น และหลักความยืดหยุ่น (flexibility) หมายถึง อัตราค่าจ้างย่อมไม่คงที่ตลอดไป แต่สามารถปรับให้สอดคล้องกับอัตราตลาด ลักษณะงานที่เปลี่ยน ภาวะทางสังคม และมาตรฐานการครองชีพ (เดชา เดชะวัฒน์ไพศาล, 2563: 195, 200-201)

ในภาพรวมทั้งหมด การปรับปรุงนโยบายการจ่ายค่าตอบแทน สามารถศึกษาวิเคราะห์จากเอกสารแนวนโยบายของสำนักงาน ก.พ. ที่เกี่ยวกับระบบราชการไทยในบริบทไทยแลนด์ 4.0 ซึ่งมี

การกล่าวถึงความสำคัญในการ “มุ่งเน้นความคล่องตัวเพื่อขับเคลื่อนภารกิจพิเศษ” และการให้มี “การปฏิรูปในเรื่องของทัศนคติและพฤติกรรม ควบคู่ไปกับการปฏิรูปโครงสร้างและกฎ ระเบียบ เพื่อให้ระบบราชการ...เป็นเสาหลักในการขับเคลื่อนประเทศแบบเชิงรุกให้เท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงของโลกในอนาคตได้” (สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล สำนักงาน ก.พ., 2560: 4, 6) ซึ่ง แนวนโยบายดังกล่าวที่สำนักงาน ก.พ. ได้วางไว้ ควรที่จะนำมาประยุกต์ใช้กับแนวทางการบริหาร ลูกจ้างชั่วคราวในต่างประเทศ ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของทรัพยากรบุคคลในภาครัฐด้วย

บทที่ 3

ผลการศึกษา

การศึกษานี้มุ่งตอบคำถามว่าอะไรคือปัจจัยที่กำหนดเรื่องการปรับขึ้นค่าจ้างของลูกจ้างชั่วคราวในต่างประเทศ เหตุใดส่วนราชการจึงต้องดำเนินการในเรื่องดังกล่าวตามข้อกำหนดของท้องถิ่น และอะไรคือผลกระทบหรือผลเสียจากการที่ส่วนราชการของไทยไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับดังกล่าว โดยจะเริ่มจากการกล่าวถึง (1) กรอบกฎหมายระหว่างประเทศที่กำหนดบทบาทหน้าที่ของไทย ในฐานะรัฐผู้ส่ง ซึ่งก็คือพันธกรณีระหว่างประเทศที่ใช้กับการดำเนินงานของคณะผู้แทนทางการทูตต่าง ๆ และเป็นกรอบใหญ่ที่รัฐบาลไทยควรต้องคำนึงถึงในการดำเนินงานของสำนักงานในต่างประเทศ จากนั้น จะกล่าวถึงรายละเอียดเกี่ยวกับ (2) กฎหมายของเบลเยียมในฐานะกฎระเบียบของท้องถิ่นที่ส่วนราชการไทยควรต้องเคารพและปฏิบัติตาม โดยในที่นี้คือ กฎหมายต่าง ๆ ที่กำหนดเรื่องการจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างท้องถิ่น ซึ่งในกรณีนี้คือกฎหมายหลายฉบับประกอบกันที่ส่งผลให้จำเป็นต้องนำดัชนีเงินเดือนมาใช้ในการขึ้นค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างท้องถิ่น ตามด้วย (3) กฎระเบียบของไทยที่เกี่ยวกับการจ้างลูกจ้างในต่างประเทศ ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายการขึ้นค่าจ้าง (4) การดำเนินการของ สอท. และส่วนราชการไทยในการได้มาซึ่งการอนุมัติให้สามารถใช้ดัชนีเงินเดือนในการขึ้นค่าจ้างของลูกจ้างท้องถิ่นตามกฎหมายของเบลเยียมได้ และปิดท้ายด้วย (5) การวิเคราะห์มิติต่าง ๆ เช่น จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสในการพัฒนาและปรับปรุงนโยบาย และผลกระทบที่เกี่ยวข้อง

ปัญหาที่ส่วนราชการของไทยในเบลเยียมประสบ คือปัญหาความลักลั่นไม่ตรงกันระหว่างการปรับขึ้นค่าจ้างตามหลักเกณฑ์ของไทย¹⁶ กับกรอบข้อกำหนดด้านกฎหมายของเบลเยียม ส่งผลให้ส่วนราชการในเบลเยียมตกอยู่ในสถานะที่มีการจ่ายค่าจ้างและการปรับขึ้นค่าจ้างไม่สอดคล้องกับแนวปฏิบัติที่กฎหมายท้องถิ่นกำหนด เนื่องจากเป็นระบบของไทยที่ถูกกำหนดไว้โดยหน่วยงานกลาง เช่น สำนักงาน ก.พ. (อัตราจำนวนลูกจ้าง ระดับจำนวนเงินของค่าจ้าง และอัตราการปรับขึ้นของค่าจ้าง) และกรมบัญชีกลาง (การเบิกจ่ายค่าจ้าง และผลประโยชน์อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเงินค่าจ้าง เช่น เงินค่าล่วงเวลา เงินค่าวันหยุด เงินสมทบส่วนนายจ้างจ่าย ฯลฯ) โดยการขึ้นค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างในหัวที่ผ่านมา ก่อนที่จะมีการขออนุมัติจากหน่วยงานกลางให้สามารถใช้ระบบดัชนีเงินเดือนนั้น

¹⁶ หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับลูกจ้างชั่วคราวที่จ้างจากเงินงบประมาณ งบประมาณรายจ่าย ค่าจ้างชั่วคราวของส่วนราชการที่มีสำนักงานอยู่ในต่างประเทศ พ.ศ. 2560.

เป็นการขึ้นโดยใช้ “ขั้นวิ่ง” ซึ่งเป็นจำนวนเงินตายตัวที่แตกต่างกันไปตามตำแหน่งต่าง ๆ โดยตามปกติจะขึ้นให้ 1 ขั้นในทุกเดือนตุลาคมของทุกปี (ขึ้นปีงบประมาณใหม่) หรือ 2 ขั้นสำหรับลูกจ้างบางคนที่มีผลการปฏิบัติงานดีเด่น ทั้งนี้ จนกว่าเงินเดือนของลูกจ้างนั้นจะเต็มขั้น (เงินเดือนตันหรือเต็มเพดาน) ซึ่งก็จะทำให้ไม่มีการได้รับการขึ้นค่าจ้างอีกเลย

นโยบายการขึ้นค่าจ้างข้างต้น แม้จะมีองค์ประกอบเรื่องความอาวุโส (seniority) และผลการปฏิบัติงาน (performance) แต่ก็ได้ครอบคลุมนโยบายเรื่อง “ดัชนีเงินเดือน” (salary indexation) ซึ่งกฎหมายท้องถิ่นของเบลเยียมกำหนดให้ใช้ขึ้นค่าจ้างตามภาวะการณด้านเศรษฐกิจ โดยในความเป็นจริงแล้ว แม้กฎหมายท้องถิ่นจะมีได้บังคับให้นายจ้างต้องขึ้นค่าจ้างลูกจ้างทุกปี แต่การมีนโยบายการขึ้นค่าจ้างหรือเงินเดือนตามความอาวุโสและตามผลการปฏิบัติงานเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่ใช้แทบทุกสำนักงาน ทั้งภาครัฐและเอกชน เรียกได้ว่าแทบไม่มีหน่วยงานใดเลยที่จะไม่มีนโยบายขึ้นค่าจ้าง ไม่ว่าจะกฎหมายจะบังคับหรือไม่ก็ตาม ดังนั้น ในห้วงที่ผ่านมาก่อนเริ่มใช้ดัชนีเงินเดือน ส่วนราชการไทยจึงมีนโยบายการขึ้นค่าจ้างตามหลักสากลที่กฎหมายท้องถิ่นมีได้บังคับให้ปฏิบัติ นั่นคือ การขึ้น 1 ขั้นปีละครั้ง และการขึ้น 2 ขั้นให้แก่ลูกจ้างบางคน (เพียง 1-2 คน ต่อปี) ที่มีผลปฏิบัติงานดีเป็นพิเศษ แต่กลับไม่มีการดำเนินการเรื่องดัชนีเงินเดือน ซึ่งเป็นข้อกำหนดที่กฎหมายท้องถิ่นบังคับ ทั้งนี้ เนื่องจากที่ผ่านมาส่วนราชการดำเนินการตามกฎหมายระเบียบของไทยเท่านั้น ในขณะที่ในความเป็นจริงแล้ว ควรจะได้มีการคำนึงถึงและบูรณาการกรอบแนวคิดของกฎหมายอื่น ๆ ในระดับอื่น ๆ เข้าไว้ด้วย ซึ่งกรอบกฎหมายเหล่านี้ ได้แก่

3.1 พันธกรณีในการปฏิบัติตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางการทูต ค.ศ. 1961 (Vienna Convention on Diplomatic Relations, 1961)

ประเด็นแรกที่หน่วยงานกลางควรให้ส่วนราชการในต่างประเทศควรพิจารณาก่อนการจ้างลูกจ้างท้องถิ่นในประเทศผู้รับ ซึ่งอาจรวมถึงบุคคลสัญชาติไทยหรือสัญชาติที่สามที่มีถิ่นพำนักในประเทศผู้รับก็คือ พันธกรณีหรือข้อผูกพันที่ไทยมีต่ออนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางการทูต ค.ศ. 1961 ซึ่งในฐานะประเทศภาคีของอนุสัญญาดังกล่าว คณะผู้แทนทางการทูตของไทยซึ่งในกรณีนี้ก็คือส่วนราชการในต่างประเทศ ควรต้องเคารพกฎหมายท้องถิ่นของประเทศผู้รับโดยพันธกรณีสากลดังกล่าวอยู่บนหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ (customary international law) ตามข้อ 41 ของอนุสัญญาฯ ซึ่งระบุว่า “*Without prejudice to their privileges and immunities, it is the duty of all persons enjoying such privileges and immunities to respect the laws and regulations of the receiving State. They also have a duty not*

*to interfere in the internal affairs of that State...*¹⁷ ดังนั้น การจ้างงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายการจ้างงานของท้องถิ่น จึงควรเป็นประเด็นสำคัญลำดับแรก ๆ ที่ไทยควรคำนึงถึง อีกนัยหนึ่งคือ การกำหนดหลักเกณฑ์ใด ๆ ที่เกี่ยวกับลูกจ้าง รวมถึงค่าตอบแทนให้แก่ลูกจ้าง ควรให้ความสำคัญต่อความสามารถของส่วนราชการไทยในการปฏิบัติตามกฎหมายท้องถิ่นอย่างครบถ้วนและทันท่วงทีด้วย โดยคำนึงว่ากฎหมายมีการเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา ทั้งนี้ เพื่อรักษาความคล่องตัวในการบริหารราชการและป้องกันไม่ให้อำนาจราชการในต่างประเทศตกอยู่ในสถานะที่ฝ่าฝืนกฎหมายท้องถิ่น

หากรัฐบาลไทยได้พิจารณาถึงพันธกรณีดังกล่าวและขอรับคำแนะนำด้านกฎหมายจากผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายในสหภาพยุโรป ก็จะมีผลให้ความเข้าใจที่ถูกต้องตั้งแต่แรกเริ่มว่าการจ้างงานลูกจ้างท้องถิ่นเพื่อมาสนับสนุนงานในตำแหน่งเช่นพนักงานขับรถ เสมียน ล่าม เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานคอมพิวเตอร์ ฯลฯ เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลไทยในฐานะรัฐผู้ส่งกระทำในฐานะเอกชน (*jure gestionis*) โดยส่วนราชการไทยไม่ควรตั้งสมมติฐานว่าจะใช้กฎระเบียบหรือหลักเกณฑ์ของไทยในการบริหารจัดการลูกจ้างเหล่านั้น รวมถึงเรื่องการจ่ายค่าตอบแทน ซึ่งเป็นหัวใจของการจ้างงาน ดังนั้น การที่ส่วนราชการถูกกำหนดให้ยึดถือตามหลักเกณฑ์ฯ ของไทยที่มีได้มีการกล่าวถึงพันธกรณีต่ออนุสัญญากรุงเวียนนาฯ จึงสะท้อนให้เห็นว่ายังไม่มีการบูรณาการนโยบายด้านต่างประเทศระหว่างหน่วยงานที่มีส่วนราชการในต่างประเทศ เช่น กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักงานศุลกากร กับหน่วยงานกลางที่กำกับดูแลเรื่องงานบุคลากรและการจ่ายค่าจ้างบุคลากร อันได้แก่สำนักงาน ก.พ. และกรมบัญชีกลาง เนื่องจากพันธกรณีต่อกฎหมายระหว่างประเทศ ควรจะเป็นแนวทางหรือพื้นฐานอย่างแรกในการกำหนดหลักเกณฑ์ฯ เกี่ยวกับลูกจ้างชั่วคราวในต่างประเทศ

นอกจากอนุสัญญาฯ ดังกล่าวจะเป็นพันธกรณีด้านกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว การปฏิบัติตามกฎหมายท้องถิ่นก็เป็นเรื่องจำเป็นในการรักษาศักดิ์ศรี เกียรติภูมิ ภาพลักษณ์ และชื่อเสียงของประเทศไทยด้วย ในทางตรงกันข้าม การไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนด กฎหมาย หรือแม้กระทั่งธรรมเนียมปฏิบัติของท้องถิ่น ย่อมนำมาซึ่งความเสื่อมเสียชื่อเสียงและภาพลักษณ์ของประเทศ อีกทั้งยังเป็นข้อบ่งชี้ว่าการบริหารราชการของประเทศไทยยังขาดคุณสมบัติและคุณลักษณะเรื่องความมีมาตรฐานสากล ซึ่งเป็นบรรทัดฐานที่รัฐบาลไทยประสงค์จะบรรลุตามนโยบายยุทธศาสตร์ชาติ

¹⁷ Vienna Convention on Diplomatic Relations, 1961. (อ้างแล้ว)

3.2 กฎหมายท้องถิ่นของเบลเยียมที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานโดยคณะผู้แทนทางการทูตต่าง ๆ

นอกจากหลักเกณฑ์ฯ จะไม่ได้กล่าวถึงพันธกรณีระหว่างประเทศใด ๆ แล้ว ยังวางแนวทางการบริหารลูกจ้างชั่วคราวในต่างประเทศเหมือนกันกับการบริหารลูกจ้างชั่วคราวในประเทศไทย และกำหนดให้ส่วนราชการในต่างประเทศขออนุมัติเป็นกรณี ๆ ไปในทุกประเด็นที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ฯ ซึ่งทำให้เกิดสภาวะ “การขัดกันของกฎระเบียบ” อยู่ตลอดเวลา อันเป็นภาระด้านบริหาร (administrative burden) ของส่วนราชการที่จะต้องขอรับอนุมัติในทุก ๆ เรื่องไปเป็นรายกรณี นอกจากนี้ หลักเกณฑ์ฯ ยังสะท้อนให้เห็นว่าหน่วยงานกลางมิได้มีการศึกษาหรือบูรณาการแนวปฏิบัติทั่วไปที่เป็นมาตรฐานของท้องถิ่นไว้ในหลักเกณฑ์ฯ แต่อย่างใด โดยให้เรื่องดังกล่าวเป็นหน้าที่ของส่วนราชการในต่างประเทศ ซึ่งขาดทรัพยากรบุคคลที่เหมาะสมในการดำเนินการเรื่องเหล่านี้ ทั้งนี้ การจ้างงานลูกจ้างท้องถิ่นในเบลเยียม ถูกกำหนดกรอบและควบคุมโดยกฎหมายท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ แต่ละฉบับมีความซับซ้อนและมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ยากที่ส่วนราชการในต่างประเทศจะสามารถรับรู้และเข้าใจได้อย่างต่อเนื่องหรือเป็นมืออาชีพ และทำให้การทำเรื่องขออนุมัติจากหน่วยงานกลางให้สามารถปฏิบัติตามกฎหมายท้องถิ่นที่ซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา นั้น เป็นเรื่องที่มีความยากลำบากสะสมมากขึ้นไปเรื่อย ๆ

ข้อบ่งชี้หนึ่งที่หน่วยงานกลางควรเริ่มพิจารณาสถานการณ์ดังกล่าวอย่างจริงจังและเร่งด่วน และควรบูรณาการปัจจัยที่เกี่ยวกับพัฒนาการด้านกฎหมายแรงงานในยุโรปไว้ในแนวทางหรือหลักเกณฑ์เรื่องลูกจ้างชั่วคราวในต่างประเทศเพื่อให้สามารถปฏิบัติตามกฎหมายท้องถิ่นได้อย่างคล่องตัวมากขึ้น คือการที่กระทรวงการต่างประเทศเบลเยียมได้มีหนังสือเวียนแจ้งคณะทูตานุทูตที่มีสำนักงานในประเทศเบลเยียมตั้งแต่เมื่อปี 2555¹⁸ ถึงความจำเป็นในการปฏิบัติตามกฎหมายท้องถิ่นว่าด้วยการจ้างงาน เช่น สัญญาจ้าง การจ่ายค่าจ้าง และประกันสังคม ซึ่งหนังสือเวียนดังกล่าว ควรที่จะเป็น “wake up call” ให้หน่วยงานกลางสำรวจและศึกษากฎหมายท้องถิ่นของเบลเยียมที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงาน ซึ่งเป็นกฎหมายมีมาตรฐานเดียวกันกับหรือใกล้เคียงกับกฎหมายในประเทศอื่น ๆ ในสหภาพยุโรปและกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วว่ามีข้อบังคับหรือข้อกำหนดอย่างไรบ้างที่อาจไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์หรือระเบียบที่หน่วยงานกลางกำหนดให้ส่วนราชการในต่างประเทศต้องปฏิบัติตาม หรือวิเคราะห์ว่าการดำเนินงานโดยทั่วไปของส่วนราชการในต่างประเทศนั้น ต้องอาศัยการใช้งานลูกจ้างท้องถิ่นในลักษณะใดที่อาจขัดกับกฎหมายท้องถิ่นหรือไม่ รวมทั้งการสำรวจว่าส่วนราชการในต่างประเทศมีศักยภาพหรือทรัพยากรเพียงพอในการที่จะปฏิบัติตามกฎหมายท้องถิ่นหรือไม่ ประเด็นเหล่านี้ เป็นประเด็นสำคัญที่ควรต้องมีการหารือระหว่างหน่วยงานกลางและ

¹⁸ Protocol Directorate. Federal Public Service for Foreign Affairs, Commerce and Development Cooperation, Kingdom of Belgium, Circular Note-Staff Hired Locally, 5 September 2012.

ส่วนราชการอย่างเป็นระบบและเป็นกิจลักษณะผ่านกลไกที่จัดตั้งขึ้นเฉพาะและในระดับที่เหมาะสม เช่นในระดับนโยบาย ไม่ใช่ในระดับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติ โดยไม่ควรปล่อยให้เป็นการตัดสินใจของส่วนราชการในต่างประเทศเท่านั้นว่าจะหยิกยกเรื่องดังกล่าวขึ้นมาแจ้งต่อหน่วยงานกลางหรือไม่ อย่างไร และเมื่อใด

การใช้ดัชนีเงินเดือนอัตโนมัติและการปรับขึ้นค่าจ้างของลูกจ้างในเบลเยียม เป็นเรื่องที่มีความสลับซับซ้อนด้านกฎหมาย เพราะการทำความเข้าใจต่อเรื่องดังกล่าว ต้องอาศัยการวิเคราะห์ผลรวมของการบังคับใช้กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องผสมผสานรวมกันหลายฉบับประกอบกัน ได้แก่¹⁹

1) กฎหมายวันที่ 5 ธันวาคม ค.ศ. 1968 ว่าด้วยคณะกรรมการร่วมภาคแรงงานและความตกลงร่วมด้านแรงงาน (La loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires) ซึ่งกำหนดให้งานประเภทต่าง ๆ ถูกจัดอยู่ภายใต้คณะกรรมการร่วมในภาคต่าง ๆ (sector joint commission) เช่น ภาคองค์กรไม่แสวงหากำไรให้อยู่ภายใต้คณะกรรมการร่วมหมายเลข 337 เป็นต้น โดยแต่ละคณะกรรมการร่วมฯ มีการจัดทำความตกลงของตนเอง ซึ่งเป็นผลมาจากกระบวนการเจรจาต่อรองระหว่างผู้แทนนายจ้างและผู้แทนลูกจ้าง

2) กฎหมายวันที่ 26 กรกฎาคม ค.ศ. 1996 ว่าด้วยการส่งเสริมการจ้างงานและรักษาความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (La loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité) กำหนดไม่ให้มีการขึ้นค่าจ้าง (ไม่รวมและไม่เกี่ยวข้องกับดัชนีเงินเดือน) เกินกว่ากรอบเพดานสูงสุดที่กำหนดโดยคณะกรรมการร่วมภาคแรงงานหรือตามพระราชกฤษฎีกาที่อาจประกาศออกมา เพื่อไม่ให้มีการขึ้นค่าจ้างสูงเกินไป อันอาจกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของประเทศโดยรวม

3) กฎหมายวันที่ 9 ธันวาคม ค.ศ. 2015 กำหนดกระบวนการขั้นตอนในการจัดทำกฎระเบียบในการทำงานและการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบในการทำงานที่ใช้กับ สอท. และ สกญ. ต่าง ๆ ในเบลเยียม (L'Arrêté royal du 9 décembre 2015 fixant la procédure à suivre pour l'établissement et la modification du règlement de travail applicable au personnel occupé dans les missions diplomatiques et postes consulaires) โดยระบุขั้นตอน (procedures) ที่ให้ลูกจ้างมีสิทธิให้ข้อคิดเห็นและข้อสังเกตต่อร่างระเบียบการทำงานที่นายจ้างเสนอ โดยหากไม่สามารถตกลงกันได้ ให้เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยของผู้ตรวจแรงงาน และกำหนดให้นายจ้างระบุข้อมูลจำเพาะบางอย่างที่ต้องกล่าวถึง (mandatory or obligatory mention) เช่น ตารางชั่วโมง

¹⁹ กฎหมายของเบลเยียม มีธรรมเนียมการอ้างอิงโดยการนำหน้าด้วยวันที่ที่กฎหมายนั้นถูกประกาศใช้หรือบัญญัติขึ้น (promulgate) ตามด้วยชื่อเรื่องหรือหัวข้อของกฎหมาย

ทำงานที่แน่นอน นโยบายหรือเงื่อนไขในการขึ้นค่าจ้าง ซึ่งรวมถึงการระบุยืนยันว่าจะมีการใช้ดัชนีเงินเดือนตามที่รัฐบาลเบลเยียมกำหนด เพิ่มเติมจากข้อมูลทั่ว ๆ ไป ที่ระบุในสัญญาจ้าง ทำให้ส่วนราชการจำเป็นต้องระบุการเคารพเรื่องดัชนีเงินเดือนอัตโนมัติของเบลเยียม และไม่สามารถระบุหลักเกณฑ์การขึ้นค่าจ้างตามแนวปฏิบัติของไทยลงไปเป็นลายลักษณ์อักษรได้ เพราะไม่สอดคล้องกับกฎหมายท้องถิ่น

4) ข้อตกลงร่วมวันที่ 6 ธันวาคม ค.ศ. 2016 ของคณะกรรมการร่วม 337 กำหนดให้เงินค่าจ้างต้องถูกผูกเชื่อมโยงกับดัชนีด้านสุขภาพ (La convention collective de travail du 6 décembre 2016 relative à la liaison des rémunérations à l'indice santé lissé) ซึ่งเป็นดัชนีอุปโภคบริโภคประเภทหนึ่งที่หน่วยงานรัฐบาลด้านเศรษฐกิจของเบลเยียมประกาศ โดยเมื่อใดที่ดัชนีแต่ละระดับที่กำหนด จำนวนเงินค่าจ้างจะต้องได้รับการปรับขึ้นร้อยละ 2 โดยให้มีผลในวันแรกของเดือนที่ 2 หลังจากที่ดีชีสุขภาพขึ้นแต่ละระดับที่กำหนด

5) กฎหมายวันที่ 15 มกราคม ค.ศ. 2018 ว่าด้วยเรื่องการจ้างงาน (La loi du 5 janvier 2018 portant des dispositions diverses en matière d'emploi) ระบุการแก้ไขกฎหมายวันที่ 5 ธันวาคม ค.ศ. 1968 ว่าด้วยเรื่องคณะกรรมการร่วมภาคแรงงาน โดยให้ครอบคลุมถึงลูกจ้างที่ไม่ได้รับเอกสิทธิ์หรือความคุ้มกันทางการหลุดจากอนุสัญญากรุงเวียนนาฯ ที่ถูกจ้างโดยคณะผู้แทนทางการทูตต่าง ๆ ในเบลเยียมด้วย ส่งผลให้ลูกจ้างท้องถิ่นที่เป็นลูกจ้างของส่วนราชการไทยในเบลเยียมอยู่ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายวันที่ 5 ธันวาคม ค.ศ. 1968 ทั้งที่ไม่มีผู้แทนอยู่ในสถานายจ้างเพื่อทำการต่อรองกับผู้แทนของลูกจ้างในภาคดังกล่าวและกลุ่มสหภาพแรงงาน

6) พระราชกฤษฎีกาวันที่ 19 เมษายน ค.ศ. 2019 เพื่อบังคับกฎหมายวันที่ 26 กรกฎาคม ค.ศ. 1996 ว่าด้วยการส่งเสริมการจ้างงานและรักษาความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (L'Arrêté royal du 19 avril 2019 portant exécution de l'article 7, § 1er, de la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité) กำหนดอัตราการปรับขึ้นค่าจ้างที่ไม่เกินร้อยละ 1.1 สำหรับห้วงปี ค.ศ. 2019-2020 (ไม่รวมและไม่เกี่ยวกับการใช้ดัชนีเงินเดือนหรือการกำหนดขึ้นเงินเดือนตามตำแหน่งงานของคณะกรรมการร่วมต่าง ๆ ซึ่งได้รับการกำหนดโดยกฎหมายอีกฉบับแยกต่างหาก)

เห็นได้ว่า มีกฎหมายท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวหลายฉบับ แต่ละฉบับมีความละเอียดซับซ้อนในตัวเอง และมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา เนื่องจากบางฉบับเป็นการกำหนดเพดานหรือร้อยละของการปรับอัตราที่เปลี่ยนแปลงอยู่เป็นระยะ ตลอดจนมีพัฒนาการใหม่ ๆ เช่น ข้อตกลงร่วม

ด้านภาคแรงงานฉบับใหม่ที่ออกมาเมื่อเดือนกรกฎาคม 2563²⁰ ของคณะกรรมการ 337 ซึ่งรวม สอท. และ สกญ. ต่าง ๆ ในเบลเยียม มีการรับรองสถานะของผู้แทนสหภาพแรงงานในภาค 337 ส่งผลให้เกิดเป็นกรอบกฎหมายที่รับรองให้ลูกจ้างใน สอท. และ สกญ. ต่าง ๆ สามารถรวมตัวกันเลือกผู้แทน (delegate) เป็นสมาชิกสหภาพแรงงานเพื่อต่อรองกับนายจ้างได้ โดยหากสำนักงานใดมีลูกจ้างเพียงตั้งแต่ 15 คนขึ้นไป และร้อยละ 50 ของจำนวนลูกจ้างเหล่านั้นประสงค์ที่จะจัดตั้งสหภาพแรงงาน ก็จะสามารถดำเนินการได้ โดยข้อตกลงดังกล่าวระบุจำนวนผู้แทนสหภาพแรงงานที่สำนักงานหรือบริษัทจะมีได้ เช่น หากมีลูกจ้างระหว่าง 15-29 คน สามารถมีผู้แทนได้ 2 คน เป็นต้น ซึ่งผู้แทนดังกล่าวจะได้รับการปกป้องพิเศษทางกฎหมายจากการถูกนายจ้างไล่ออกด้วย โดยยกเว้นเพียงกรณีที่มีการกระทำผิดร้ายแรง เป็นต้น²¹

พัฒนาการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า มีความพยายามของกลุ่มลูกจ้างท้องถิ่นตาม สอท. ต่าง ๆ ในการก่อตั้งสหภาพแรงงานเพื่อต่อรองผลประโยชน์และสวัสดิการต่าง ๆ มาอย่างต่อเนื่องเป็นเวลากว่าหลายปี จนกระทั่งกลายเป็นระเบียบที่มีผลทางกฎหมาย (ลูกจ้างไม่จำเป็นต้องแจ้งให้นายจ้างทราบว่าตนเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานใดหรือไม่) ซึ่งทำให้หลักเกณฑ์และระเบียบต่าง ๆ ของไทยมีแนวโน้มมีสภาพไม่เกี่ยวข้องสัมพันธ์ (irrelevant) กับบริบทของท้องถิ่นมากขึ้นไปเรื่อย ๆ และแทบใช้บังคับกับลูกจ้างไม่ได้อีกต่อไป พัฒนาการดังกล่าวส่งผลให้มีความจำเป็นที่รัฐบาลไทยควรพิจารณาการบริหารลูกจ้างชั่วคราวในต่างประเทศด้วยแนวทางที่คำนึงถึงบริบทด้านกฎหมายท้องถิ่นที่ได้มีวิวัฒนาการไปเป็นอย่างมาก โดยพิจารณาควบคู่กับความเป็นจริงด้านการดำเนินงาน (operational reality) ของส่วนราชการ ที่อาจไม่อยู่ในสถานะหรือมีศักยภาพที่จะบริหารจัดการลูกจ้างท้องถิ่นเสมือนกับว่าบุคคลเหล่านี้เป็นลูกจ้างของราชการไทยเพียงอย่างเดียวได้อีกต่อไป โดยต้องคำนึงถึงแนวโน้มที่ลูกจ้างจะได้รับสิทธิและจะใช้สิทธิในการเรียกร้องและต่อรองผลประโยชน์กับส่วนราชการด้วย

3.3 กฎระเบียบของประเทศไทยที่ใช้กับการจ้างงานลูกจ้างในต่างประเทศ

นอกจากความจำเป็นที่ต้องคำนึงถึงพันธกรณีระหว่างประเทศและกฎหมายท้องถิ่นแล้ว การขึ้นค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างชั่วคราวในต่างประเทศถูกกำหนดควบคุมโดยกฎระเบียบของหน่วยงานกลางมาตั้งแต่ต้น ซึ่งได้แก่เอกสาร “หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับลูกจ้างชั่วคราวที่จ้างจากเงินงบประมาณ งบบุคลากร รายการค่าจ้างชั่วคราวของส่วนราชการที่มีสำนักงานอยู่ในต่างประเทศ พ.ศ. 2560” (หลักเกณฑ์ฯ) โดยในส่วนของค่าจ้างนั้น มีการกำหนดเรื่องการเลื่อนขึ้นค่าจ้างประจำปี 1 ชั้น

²⁰ Convention Collective de Travail (CCT) du 7 juillet 2020 concernant le statut de la délégation syndicale (Collective Work Agreement of 7 July 2020 regarding the status of syndicated delegation)

²¹ Monard Law, *Union Representation in Embassies?*, [Online], 2020, Available form:

<https://monardlaw.be/en/stories/union-representation-in-embassies/>

หรือ 2 ชั้น สำหรับกรณีที่ผลการปฏิบัติงานได้ผลดีเป็นพิเศษ มีภาระหน้าที่หนักเกินกว่าตำแหน่งหน้าที่ ตรายาคตราเห็นดเห็น้อย เสี่ยงอันตรายมาก มีความคิดริเริ่มซึ่งเป็นประโยชน์ต่อทางราชการเป็นพิเศษ และกำหนดว่าหัวหน้าส่วนราชการอาจจะงด ลด หรือชะลอการเลื่อนขั้น หรือแม้กระทั่งตัดค่าจ้างก็ได้ ภายในกรอบอัตราค่าจ้างของตำแหน่งต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ ซึ่งเป็นการกำหนดอำนาจการบริหารของหัวหน้าสำนักงานต่อลูกจ้างชั่วคราว ตามหลักการบริหารลูกจ้างชั่วคราวทั่วไปที่ไม่ได้แยกว่าลูกจ้างชั่วคราวนั้นจะอยู่ภายใต้ความคุ้มครองของกฎหมายประเทศใด ทั้ง ๆ ที่ตามหลักทั่วไปแล้วลูกจ้างท้องถิ่นควรได้รับการบริหารจัดการให้สอดคล้องกับกฎหมายท้องถิ่น เพื่อสะท้อนพันธกรณีต่ออนุสัญญากรุงเวียนนาฯ ตามที่กล่าวข้างต้น

การที่หลักเกณฑ์ ข้างต้นไม่ได้กล่าวถึงเรื่องดัชนีเงินเดือนอัตโนมัติ หรือข้อเท็จจริงที่ว่ากฎหมายที่เกี่ยวกับการจ้างงานของท้องถิ่นให้ความปกป้องคุ้มครองลูกจ้างไม่ให้ทำงานหนักเกินกว่ารายละเอียดของตำแหน่งหรือเกินกว่าชั่วโมงทำงานตามสัญญาจ้าง หรือทำงานที่เสี่ยงอันตรายต่อชีวิตเนื่องจากมีกฎหมายท้องถิ่นที่กำหนดให้นายจ้างมีหน้าที่รักษาสภาพแวดล้อมของที่ทำงานให้ปลอดภัยและเอื้อต่อความเป็นอยู่อันดี (well-being) ของลูกจ้างทั้งทางกายภาพและด้านจิตใจ²² ทำให้ในทางปฏิบัติแล้ว ข้อกำหนดในหลักเกณฑ์ฯ ไม่สามารถนำไปใช้จริงได้สำหรับลูกจ้างท้องถิ่นในเบลเยียม อย่างไรก็ตาม ประเด็นเรื่องความจำเป็นในการปฏิบัติตามกฎหมายท้องถิ่นในเรื่องของการจ้างลูกจ้าง ไม่ใช่ประเด็นใหม่ที่หน่วยงานกลางไม่เคยทราบมาก่อน เนื่องจากกรมบัญชีกลางเคยมีหนังสืออนุมัติเป็นหลักการไว้ในปี 2552 ว่า “หากกฎหมายและระเบียบข้อบังคับในการจ้างงานที่เกี่ยวข้องของประเทศเบลเยียม กำหนดโดยเคร่งครัดให้สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์ ต้องปฏิบัติตามในกรณีดังกล่าวข้างต้น ก็เห็นสมควรอนุมัติเป็นหลักการให้สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์ ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับในการจ้างงานที่เกี่ยวข้องของประเทศเบลเยียมที่มีในปัจจุบัน และที่อาจมีการกำหนดเพิ่มขึ้นในอนาคต” อย่างไรก็ตาม การขอรับอนุมัติเรื่องการใช้ดัชนีเงินเดือนอัตโนมัติตามข้อกำหนดของกฎหมายท้องถิ่นในเบลเยียม กลับต้องใช้เวลามากกว่า 2 ปี

เห็นได้ว่า หากพิจารณาจากกรอบกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับพันธกรณีระหว่างประเทศและข้อบังคับของกฎหมายท้องถิ่นแล้ว หน่วยงานราชการไทยในเบลเยียมไม่สามารถหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมายท้องถิ่นได้ และจำเป็นต้องขอรับอนุมัติจากสำนักงาน ก.พ. ให้สามารถปรับเงินค่าจ้างของลูกจ้างโดยใช้ดัชนีเงินเดือนอัตโนมัติตามกฎหมายของเบลเยียม เพื่อป้องกันความเสี่ยง

²² La loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail (The law of 4 August 1996 relating to the well-being of workers during the execution of their work).

ด้านกฎหมาย และมีความจำเป็นต้องเพิ่มความสำคัญของการบริหารงานบุคคลของสำนักงานในต่างประเทศอย่างเร่งด่วนและจริงจัง

3.4 การดำเนินงานของส่วนราชการในเบลเยียม : กรณีศึกษาของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์

การที่ส่วนราชการในเบลเยียมต้องใช้ดัชนีเงินเดือนกับเงินค่าจ้างของลูกจ้างชั่วคราวตามที่กฎหมายท้องถิ่นกำหนด เป็นกรณีศึกษาให้เห็นถึงสภาพการณ์ที่ส่วนราชการต้องประสบในการบริหารลูกจ้างท้องถิ่น ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อน เกี่ยวข้องกับกฎหมายท้องถิ่นหลายฉบับ มีความเป็นเรื่องเชิงเทคนิคสูง และควรได้รับการบริหารจัดการอย่างมืออาชีพ โดยมีการดำเนินการที่เกี่ยวข้องหลายขั้นตอน ดังนี้

3.4.1 การแจ้งประเด็นปัญหาเรื่องดัชนีเงินเดือนต่อหน่วยงานกลาง

สอท. ได้แจ้งกระทรวงการต่างประเทศเมื่อเดือนกรกฎาคม 2562²³ ภายหลังจากได้รับข้อเสนอแนะจากบริษัทที่ปรึกษากฎหมายว่า เบลเยียมมีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่ส่งผลให้มีความชัดเจนว่าลูกจ้างของ สอท. ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายท้องถิ่นในเรื่องกฎหมายแรงงาน และการจ่ายค่าจ้างอย่างเต็มที่ โดยได้แนบข้อมูลความเห็นจากบริษัทที่ปรึกษากฎหมายที่ สอท. ว่าจ้างไปด้วย ซึ่งความเห็นดังกล่าวระบุว่า หาก สอท. ขึ้นค่าจ้างให้ลูกจ้างท้องถิ่นในอัตราที่เทียบเท่าหรือสูงกว่าที่กำหนดโดยเบลเยียม ซึ่งในขณะนั้น (เดือนมิถุนายน 2562) อัตราขั้นวังของไทยยังสูงกว่าอัตราการปรับขึ้นดัชนีเงินเดือนอัตโนมัติของเบลเยียมซึ่งอยู่ที่ร้อยละ 2 (ตารางที่ 2) จึงทำให้ยังสามารถใช้การขึ้นค่าจ้างตามขั้นวังของไทยได้สำหรับลูกจ้างชั่วคราวที่มีอยู่ในขณะนั้นจำนวน 10 คน อย่างไรก็ตาม สอท. ได้แจ้งด้วยว่า มีลูกจ้างชั่วคราวจำนวน 2 คน ที่เงินเดือนเต็มขั้นมาหลายปีก่อนหน้าแล้ว และขอรับอนุมัติให้สามารถนำระบบดัชนีฯ ของเบลเยียมมาใช้ปรับขึ้นเงินเดือนของลูกจ้าง 2 คนดังกล่าว โดยให้มีผลย้อนหลังถึงเดือนตุลาคม 2561 ซึ่งเป็นเดือนที่เบลเยียมมีการประกาศดัชนีฯ หลังจากที่ยกกฎหมายฉบับใหม่มีผลใช้บังคับต่อคณะผู้แทนทางการทูตในเบลเยียม อันเป็นผลจากการที่กฎหมายฉบับใหม่ส่งผลให้ลูกจ้างท้องถิ่นมีสถานะที่ชัดเจนทางกฎหมายตั้งแต่เมื่อเดือนมกราคมของปี 2561 และ สอท. ได้เสนอว่า ในกรณีที่รัฐบาลเบลเยียมประกาศอัตราดัชนีฯ ที่สูงกว่าร้อยละ 2 หรือสูงกว่าอัตราขั้นวังของไทย ขอให้อนุมัติให้ สอท. สามารถนำดัชนีฯ ของเบลเยียมมาใช้แทนระบบขั้นวังของไทยได้ตั้งแต่นั้นไป หรือขอรับแนวทางการดำเนินการที่เหมาะสมต่อเรื่องดังกล่าวด้วย

²³ เอกสารใช้ภายในของกระทรวงการต่างประเทศ โดยสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์, กรกฎาคม 2562.

ต่อมา สอท. ได้รับหนังสือจากกระทรวงแรงงานเบลเยียม เมื่อเดือนตุลาคม 2562²⁴ ขอให้มีการจัดทำ “กฎระเบียบในการทำงาน” (règlement de travail) ซึ่งระบุข้อมูลสำคัญ (obligatory mention) เกี่ยวกับรายละเอียดต่าง ๆ ของการจ้างงานที่นอกเหนือจากที่ระบุในสัญญาจ้าง เช่น ตารางชั่วโมงการทำงาน วิธีการจ่ายค่าตอบแทนต่าง ๆ (รวมถึงโบนัสและค่าล่วงเวลา) การบริหารจัดการความเป็นอยู่ที่ดีของลูกจ้าง (well-being at work) และการใช้ดัชนีเงินเดือนตามที่กฎหมายระบุ จึงมีความจำเป็นที่ สอท. ต้องได้รับความชัดเจนต่อคำถามเรื่องแนวทางในการปรับขึ้นค่าจ้างตามดัชนีฯ ของเบลเยียมที่ สอท. ได้สอบถามเข้าไปก่อนหน้านี้โดยเร่งด่วน โดยหาก สอท. ได้รับการอนุมัติให้นำดัชนีค่าจ้างของเบลเยียมมาใช้แทนระบบของไทย ก็น่าจะสามารถขึ้นค่าจ้างให้ลูกจ้างเพิ่มเติมได้อีก 1 ชั้น สำหรับลูกจ้างที่มีผลงานดีเด่นปีละ 1-2 คน เพื่อรักษาไว้ซึ่งหลักการของการจ่ายค่าตอบแทนตามความสามารถในการปฏิบัติงาน (performance-based) และการขึ้นเงินเดือนตามความอาวุโสในอายุการทำงาน (seniority-based) ซึ่งเป็นคนละหลักการกับการปรับขึ้นเงินเดือนตามดัชนีค่าจ้างอัตโนมัติ ซึ่งเป็นการปรับขึ้นตามอัตราค่าครองชีพหรือดัชนีและปัจจัยทางเศรษฐกิจ และขอรับอนุมัติให้สามารถปรับขึ้นค่าจ้างย้อนหลังให้แก่ลูกจ้างท้องถิ่น 2 คน ที่เงินเดือนเต็มขั้น หรือหากไม่สามารถทำได้ ก็ขอให้ลูกจ้าง 2 รายดังกล่าว ได้รับการปรับขึ้นค่าจ้างตามดัชนีฯ ของเบลเยียมตั้งแต่เดือนตุลาคม 2562 เป็นต้นไป²⁵

ตารางที่ 2 อัตราเงินเดือนลูกจ้างชั่วคราวในต่างประเทศของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์

สกุลเงิน: ยูโร

ลำดับ	ลูกจ้าง	อัตราเงินเดือน ณ เดือนมิถุนายน 2562	อัตราเงินเดือนที่จะได้ปรับขึ้นตามบัญชีค่าจ้าง (ขั้นวิ่ง) ตามระบบของไทย	อัตราเงินเดือนที่จะได้ปรับขึ้นตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับดัชนีเงินเดือนของเบลเยียม (ตั้งแต่ ตุลาคม 2561 เป็นต้นไป)	หมายเหตุ
1	ลูกจ้าง A	2586	2643	2637.72	
2	ลูกจ้าง B	2876	2942	2933.52	
3	ลูกจ้าง C	3536	3536	3606.72	เต็มขั้น
4	ลูกจ้าง D	3536	3536	3606.72	เต็มขั้น
5	ลูกจ้าง E	3924	4019	4002.48	
6	ลูกจ้าง F	3293	3461	3358.86	

²⁴ Commission des Bons Offices. Letter addressed to the Royal Thai Embassy, Brussels, dated 21 October 2019, on application of the law of 4 August 1996 relating to the well-being of workers when executing their work-Work Rules.

²⁵ เอกสารใช้ภายในของกระทรวงการต่างประเทศ โดยสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์, พฤศจิกายน 2562.

ลำดับ	ลูกจ้าง	อัตราเงินเดือน ณ เดือนมิถุนายน 2562	อัตราเงินเดือนที่จะได้ปรับขึ้นตามบัญชีค่าจ้าง (ขั้นวิ้ง) ตามระบบของไทย	อัตราเงินเดือนที่จะได้ปรับขึ้นตามกฎหมายที่เกี่ยวกับดัชนีเงินเดือนของเบลเยียม (ตั้งแต่ ตุลาคม 2561 เป็นต้นไป)	หมายเหตุ
7	ลูกจ้าง G	2744	2810	2798.88	
8	ลูกจ้าง H	2762	2838	2817.24	
9	ลูกจ้าง I	2244	2301	2288.88	
10	ลูกจ้าง J	2187	2244	2230.74	
11	ลูกจ้าง K	2130	2187	2172.60	
12	ลูกจ้าง L	2282	2414	2327.64	

3.4.2 ข้อพิจารณาเบื้องต้นของหน่วยงานกลาง

เมื่อเดือนพฤษภาคม 2563 สำนักงาน ก.พ. ได้อนุมัติให้ส่วนราชการไทยในเบลเยียม ปรับอัตราค่าจ้างลูกจ้างชั่วคราวย้อนหลัง 2 ปีงบประมาณ โดยกำหนดบัญชีอัตราค่าจ้างใหม่ทั้งหมด ดังนี้ (ก) อนุมัติให้เลื่อนค่าจ้างชั่วคราวในวันที่ 1 ตุลาคม 2561 ตามผลการประเมิน (1 หรือ 2 ขั้นแล้วแต่กรณี) ในบัญชีอัตราค่าจ้างเดิมก่อนการปรับใช้บัญชีอัตราค่าจ้างใหม่ (ข) ให้ลูกจ้างชั่วคราวได้รับอัตราค่าจ้างตามบัญชีใหม่ ในชั้นค่าจ้างที่มีอัตราค่าจ้างเท่ากับหรือใกล้เคียงในทางที่สูงกว่าอัตราค่าจ้างที่ได้รับอยู่ในบัญชีเก่า เว้นแต่กรณีลูกจ้างชั่วคราวที่ได้รับอัตราค่าจ้างเต็มขั้นอยู่ก่อนวันที่ 1 ตุลาคม 2561 เมื่อปรับอัตราค่าจ้างเข้าสู่บัญชีใหม่แล้ว ให้ได้รับค่าจ้างเพิ่มขึ้นอีก 1 ขั้น²⁶ กล่าวคือ สำนักงาน ก.พ. ได้สร้างบัญชีขั้นอัตราค่าจ้างใหม่สำหรับลูกจ้างทุกตำแหน่งขึ้นมา โดยแต่ละตำแหน่งยังคงมี “ขั้นวิ้ง” เป็นจำนวนเงินตายตัว (fixed increment) ในจำนวนที่ต่างกันไปในแต่ละตำแหน่ง เช่น อัตราขั้นวิ้ง 111 ยูโรต่อปี สำหรับตำแหน่งเสมียน หรือ 95 ยูโรต่อปี สำหรับตำแหน่งพนักงานขับรถ เป็นต้น ซึ่งเมื่อคิดคำนวณเปรียบเทียบเป็นอัตราเพิ่มที่เป็นร้อยละ (percentage of increase) จะเห็นว่าอัตราค่าจ้างของลูกจ้างมีอัตราเพิ่มขึ้นที่สูงมากในปีต้น ๆ โดยสูงกว่าร้อยละ 2 ซึ่งเป็นอัตราการเพิ่มที่กำหนดโดยดัชนีเงินเดือนของเบลเยียม มากกว่าเท่าตัว และจึงค่อย ๆ ลดลงตามเวลาเมื่อคิดเป็นอัตราการเพิ่มที่เป็นร้อยละ (percentage of increase) เนื่องจากเป็นการเพิ่มขึ้นโดยการใช้ขั้นวิ้งคงที่คูณกับฐานเงินเดือน ไม่ใช่การใช้ร้อยละ (percentage) ในการคูณ

²⁶ หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1012.3/60 ลงวันที่ 7 พฤษภาคม 2563.

ตารางที่ 3 บัญชีอัตราค่าจ้างลูกจ้างชั่วคราวในต่างประเทศของส่วนราชการไทยในราชอาณาจักร
เบลเยียม (พฤษภาคม 2563)

หน่วย: ยูโร/เดือน

ขั้น	ตำแหน่ง (เสมียน)-ขั้นวิ้ง 111 ยูโร	คิดเป็นเพิ่มขึ้นร้อยละ
1	2,216	-
2	2,327	4.77
3	2,438	4.55
4	2,549	4.35
5	2,660	4.17
6	2,771	4.00
7	2,882	3.85
8	2,993	3.71
9	3,104	3.58
10	3,215	3.45
11	3,326	3.33
12	3,437	3.22
13	3,548	3.12
14	3,659	3.03
15	3,770	2.94
16	3,881	2.86
17	3,992	2.78
18	4,103	2.70
19	4,214	2.63
20	4,325	2.56
21	4,436	2.50

จากตารางข้างต้น เห็นได้ว่าหน่วยงานกลางของไทยเลือกที่จะกำหนดบัญชีค่าจ้างสำหรับลูกจ้างใหม่ที่ยังคงรูปแบบเดิม คือเป็นบัญชี “ขั้นวิ้ง” ของค่าจ้างที่เพิ่มขึ้นด้วยจำนวนเงินเท่าเดิมในแต่ละปี (fixed increment) โดยมีทั้งสิ้น 21 ขั้น แทนการอนุมัติให้ส่วนราชการในเบลเยียมสามารถนำดัชนีของเบลเยียม ซึ่งมีลักษณะการขึ้นค่าจ้างแบบร้อยละ ทำให้ในปีแรก ๆ ลูกจ้างจะได้รับค่าจ้างเพิ่มในสัดส่วนสูงถึงประมาณร้อยละ 4 ของเงินเดือนในขณะนั้น ทั้งนี้ เพื่อที่ว่าเมื่อคิดคำนวณออกมา

เป็นร้อยละ (ซึ่งจะลดลงไปเรื่อย ๆ เมื่อเวลาผ่านไป เนื่องจากมีฐานการหารที่คงที่จากจำนวนการเพิ่มขึ้นของค่าจ้างในละปีที่เท่ากันทุกปี) ลูกจ้างจะยังคงได้รับการปรับขึ้นค่าจ้างสูงกว่าร้อยละ 2 ซึ่งเป็นอัตราของดัชนีเงินเดือนที่เบลเยียมกำหนดในขณะนั้น อย่างไรก็ตาม ข้อพิจารณาของหน่วยงานกลางไม่ได้มีการกล่าวถึงว่าการเลื่อนขึ้นค่าจ้าง 2 ชั้น สำหรับลูกจ้างที่มีผลงานดีเด่นเป็นประโยชน์แก่ราชการเป็นพิเศษนั้น จะยังคงมีอยู่หรือไม่ มีแต่เพียงการกำหนดให้ลูกจ้างที่เงินเดือนเต็มขั้นมาก่อนหน้าเดือนตุลาคม 2561 ได้รับค่าจ้างเพิ่มอีก 1 ชั้น เพื่อ “ชดเชย” การที่ไม่ได้รับการขึ้นค่าจ้างตามดัชนีของเบลเยียมในช่วงระหว่างปี 2561-2562 แทน อีกนัยหนึ่งก็คือ หน่วยงานกลางของไทยเลือกที่จะให้ลูกจ้างได้รับการขึ้นค่าจ้างในอัตราที่สูงกว่าที่กำหนดโดยรัฐบาลเบลเยียมในขณะนั้น เนื่องจากยังต้องการยึดโยงกับแนวคิด “ขั้นวิง” ที่เป็นจำนวนเงินที่ตายตัว (fixed amount) ในแต่ละปีอยู่ แทนการอนุมัติให้ส่วนราชการในเบลเยียมสามารถดำเนินการให้สอดคล้องกับกฎหมายท้องถิ่นได้อย่างแท้จริงตามที่ส่วนราชการในเบลเยียมเสนอแนะ แม้ว่าการเปลี่ยนไปใช้ดัชนีของเบลเยียมจะใช้งบประมาณน้อยกว่าในระยะยาวก็ตาม นอกจากนี้ ยังดูเหมือนว่าหน่วยงานกลางได้ยกเลิกหรือละเว้นการพิจารณาแนวคิดหรือหลักการเรื่องการขึ้นค่าจ้างตามผลการปฏิบัติงาน (performance-related pay) อันได้แก่ การให้หัวหน้าส่วนราชการสามารถปรับขึ้นค่าจ้างอีก 1-2 ชั้น ให้แก่ลูกจ้างบางรายที่มีผลปฏิบัติงานดีเป็นพิเศษได้ นอกเหนือไปจากการปรับขึ้นตามดัชนีเงินเดือนของเบลเยียม ทั้ง ๆ ที่หลักการดังกล่าวเป็นเรื่องการสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงานตามหลักการบริหารทรัพยากรบุคคลตามมาตรฐานสากล และเป็นหลักการในหลักเกณฑ์เรื่องลูกจ้างชั่วคราวฯ ของหน่วยงานกลางเอง โดยส่วนหนึ่งอาจเนื่องจากการเห็นว่าการขึ้นค่าจ้างในช่วงปีแรก ๆ ของบัญชีค่าจ้างฉบับใหม่ มีอัตราการเพิ่มขึ้นที่สูงเกินกว่าที่กฎหมายท้องถิ่นกำหนดอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม การใช้ตรรกะเช่นนั้น ไม่น่าจะสอดคล้องด้วยเหตุผล เนื่องจากจะทำให้ลูกจ้างทุกคนได้รับการขึ้นค่าจ้างในอัตราเดียวกันหมด ไม่ว่าจะมีความปฏิบัติงานดีหรือไม่ก็ตาม ซึ่งอาจทำให้ลูกจ้างรู้สึกได้ว่า ไม่ว่าตนจะปฏิบัติงานอย่างไร ก็จะได้รับค่าจ้างในอัตราเท่ากัน คือ เมื่อรัฐบาลเบลเยียมประกาศเท่านั้น และอาจสูญเสียแรงจูงใจในการทำงานในที่สุด

3.4.3 การตรวจสอบวิเคราะห์การนำข้อพิจารณาของหน่วยงานกลางไปใช้

สอท. ได้ประสานกับฝ่ายกฎหมายของบริษัทจ่ายเงินเดือน (payroll agency หรือ social secretariat) เกี่ยวกับการนำบัญชีค่าจ้างที่สำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดขึ้นมาใหม่ไปใช้ปรับค่าจ้างให้แก่ลูกจ้าง ซึ่งบัญชีใหม่นี้จะส่งผลให้ลูกจ้างได้รับการขึ้นค่าจ้างในอัตราที่สูงถึงกว่าร้อยละ 4 ในช่วงปีแรก ๆ ซึ่ง สอท. ได้รับคำตอบจากบริษัทจ่ายเงินเดือนว่า การดำเนินการดังกล่าว อาจไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เนื่องจากจะไปขัดกับกฎหมายอีกฉบับว่าด้วยเรื่องมาตรฐานเงินเดือน (salarial

norm)²⁷ ซึ่งกำหนดกรอบเพดานสูงสุด (maximum ceiling) ของการขึ้นเงินเดือนหรือค่าจ้างตามผลประกอบการหรือนโยบายค่าตอบแทนของนายจ้างเอง โดยไม่เกี่ยวกับดัชนีเงินเดือนที่เป็นผลมาจากปัจจัยด้านค่าครองชีพ ซึ่งเพดานดังกล่าวถูกกำหนดไว้ที่เพียงร้อยละ 1.1 ต่อปี ในห้วงปี 2562-2563 เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมมิให้มีการปรับขึ้นค่าจ้างสูงเกินไป อันจะกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันโดยรวมของเบลเยียมเมื่อเทียบกับประเทศใกล้เคียง อีกนัยหนึ่งคือกฎหมายดังกล่าวเป็นการกำหนด “กรอบใหญ่” ของมาตรฐานการขึ้นเงินเดือนภายในประเทศเบลเยียม ซึ่งจะถูกรับควบคุมโดย “กรอบย่อย” หรือระบบคณะกรรมการร่วมของภาคแรงงานต่าง ๆ (sector joint commission) อีกต่อหนึ่ง โดยคณะกรรมการร่วมบางคณะอาจกำหนดกรอบขึ้นเงินเดือน (salary scale) ไว้เพิ่มเติมได้อีก แต่ในกรณีของส่วนราชการซึ่งจัดอยู่ภายใต้คณะกรรมการร่วมหมายเลข 337 นั้น ไม่มีการถูกกำหนดกรอบย่อยของการขึ้นเงินค่าจ้างเอาไว้ (ยกเว้นแต่การขึ้นเงินเดือนขั้นต่ำ ซึ่งจะมีการประกาศโดยสภาแรงงานแห่งชาติเพื่อปรับขึ้นอยู่เป็นระยะ) ดังนั้น การขึ้นเงินค่าจ้างของลูกจ้างท้องถิ่นของส่วนราชการ จึงเพียงต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับกรอบใหญ่ของกฎหมายว่าด้วยเรื่องมาตรฐานเงินเดือนเท่านั้น

จากข้อเท็จจริงข้างต้น เห็นได้ว่าเรื่องดัชนีเงินเดือนอัตโนมัติ นั้น เป็นคนละส่วนกับการขึ้นค่าจ้างตามนโยบายค่าตอบแทนของนายจ้าง เนื่องจากเป็นดัชนีที่ยึดโยงกับดัชนีด้านเศรษฐกิจที่เรียกว่า “health index”²⁸ ซึ่งปรับตามอัตราเงินเฟ้อ โดยในกรณีดังกล่าว รัฐบาลเบลเยียมกำหนดให้นายจ้างภายใต้คณะกรรมการร่วม 337 ปรับค่าจ้างขึ้นร้อยละ 2 ไม่ว่าจะระดับค่าจ้างของลูกจ้างในขณะที่มีการประกาศดัชนีดังกล่าวจะอยู่ในระดับใด หรือแม้แต่ในกรณีที่ลูกจ้างเพิ่งได้รับการปรับขึ้นค่าจ้างมาแล้วก่อนหน้าภายในปีเดียวกัน เช่น หากลูกจ้างของส่วนราชการเพิ่งได้รับการขึ้น

²⁷ กฎหมายวันที่ 26 กรกฎาคม ค.ศ. 1996 เรื่องการส่งเสริมการจ้างงานและการปกป้องความสามารถในการแข่งขันและที่แก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาวันที่ 19 เมษายน ค.ศ. 2019 (Loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l’emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité et Arrêté Royal portant exécution de l’article 7 de la loi du 26 juillet 1996 (AR du 19 avril 2019).

²⁸ ดัชนีราคาผู้บริโภคของเบลเยียม เป็นรายการราคาของสินค้าและบริการที่จัดเก็บโดยเศรษฐกิจการบริการสาธารณะของเบลเยียม ดัชนีมีการปรับปรุงทุกเดือนและสะท้อนถึงวิวัฒนาการของค่าครองชีพ โดยระบบเศรษฐกิจของเบลเยียมจะติดตามดัชนีสองดัชนี: ดัชนีราคาผู้บริโภคทั่วไปและดัชนีสุขภาพ (health index) ซึ่งใช้ตะกร้าสินค้า/ผลิตภัณฑ์แบบเดียวกับตะกร้าสินค้าของดัชนีราคาผู้บริโภคทั่วไป ยกเว้นสินค้าที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ เช่น บุหรี่และน้ำมันเบนซิน ในเบลเยียม ค่าจ้าง เงินบำนาญ ค่าเช่าทรัพย์สิน ค่าเบี้ยประกัน ผลประโยชน์การว่างงาน ค่าประกันสุขภาพ ฯลฯ ผูกติดกับดัชนีสุขภาพ โดยค่าจ้างและผลประโยชน์บางประเภทจะปรับให้เข้ากับดัชนีหลังจากที่ดัชนีสูงขึ้นเหนือเกณฑ์ที่กำหนด ส่วนการปรับค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เช่น ค่าเช่าบ้านหรือเบี้ยประกัน จะดำเนินการเป็นรายปี ดังนั้น รายได้ของคนเบลเยียมโดยเฉลี่ยจึงต้องถูกปรับขึ้นตามอัตราเงินเฟ้อโดยรวมอย่างใกล้ชิด ซึ่งทำให้แตกต่างจากประเทศอื่น ๆ ในยุโรป

ค่าจ้างในเดือนตุลาคมที่ผ่านมาบนหลักการของความอาวุโส (ขั้น 1 ขั้นประจำปี) หรือหลักการของความสามารถในการปฏิบัติงาน (ขั้น 2 ขั้นเป็นกรณีพิเศษ) หรือได้รับการปรับขึ้นตามกำไรหรือผลประกอบการของบริษัท ในกรณีของบริษัทเอกชน เป็นต้น โดยเงินเดือนใหม่ของลูกจ้างที่ได้รับการบวกดัชนีร้อยละ 2 ขึ้นแล้ว ก็จะกลายเป็นฐานเงินเดือนใหม่สำหรับการปรับขึ้นตามดัชนีฯ ครั้งต่อไป

จากข้อมูลข้างต้น เห็นได้ว่าระบบการขึ้นขั้นค่าจ้างของส่วนราชการที่ผ่านมาในอดีต ไม่ได้แยกแยะความแตกต่างระหว่างการขึ้นฐานค่าจ้างหรือกรอบเงินเดือน (salarial norm) ซึ่งเป็นผลจากการปรับขึ้นตามขั้นวิงบนพื้นฐานของความอาวุโสหรือความสามารถในการทำงาน กับการปรับขึ้นค่าจ้างตามดัชนีเงินเดือน (salary indexation) ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของปัจจัยด้านเศรษฐกิจ เช่น อัตราเงินเฟ้อหรือค่าครองชีพ กล่าวคือ การมองว่าการปรับขึ้นขั้นค่าจ้างตามบัญชีถือจ่ายของลูกจ้างชั่วคราวฯ มีค่าเท่ากับการขึ้นค่าจ้างตามดัชนีเงินเดือนตามกฎหมายท้องถิ่น เป็นการมองที่คลาดเคลื่อนมาตั้งแต่ต้น เนื่องจากการปรับขึ้นค่าจ้างที่มีพื้นฐานมาจากหลักการที่ต่างกัน ทั้งนี้ แม้ว่ากฎระเบียบของเบลเยียมในเรื่องดังกล่าวจะกำหนดว่าการเชื่อมโยงอัตราค่าจ้างกับดัชนีสุขภาพ (การปรับขึ้นเงินเดือนโดยใช้ดัชนีเงินเดือน) สามารถทดแทนได้โดยระบบอื่นที่มีอัตราเทียบเท่าหรือไม่ต่ำกว่าอัตราดัชนีเงินเดือนที่ประกาศโดยรัฐบาลเบลเยียม หรืออีกนัยหนึ่งคือ แม้ว่าการปรับขึ้นค่าจ้างตาม “ขั้นวิง” ของส่วนราชการไทยในเบลเยียมจะส่งผลให้ลูกจ้างได้รับการปรับขึ้นค่าจ้างสูงกว่าร้อยละ 2 ของฐานเงินเดือนเดิมในปีก่อนหน้า แต่การเปรียบเทียบระหว่างสองระบบนี้ทำได้ยากในทางปฏิบัติ หรือไม่สามารถทำได้อย่างถูกต้องนัก เนื่องจากเหตุผล ดังนี้

1) เวลา (timing) ของการปรับขึ้นขั้นค่าจ้างของระบบไทย เป็นการดำเนินการในเดือนตุลาคมของทุกปี เมื่อเริ่มปีงบประมาณใหม่ ในขณะที่ระบบดัชนีเงินเดือนของเบลเยียม กำหนดให้นายจ้างปรับขึ้นค่าจ้างเมื่อรัฐบาลประกาศให้ทำ ซึ่งไม่สามารถคาดเดาได้ว่าเป็นช่วงใด โดยอาจเกิดขึ้นในระหว่างช่วงใดช่วงหนึ่งของปี หรือมากกว่าสองครั้งต่อปีก็ได้ เนื่องจากยึดโยงตามดัชนีสินค้าอุปโภคบริโภคที่ปรับขึ้นตามสถานะเศรษฐกิจ และเป็นการปรับขึ้นที่นอกเหนือไปจากการปรับขึ้นค่าจ้างตามนโยบายของนายจ้าง (เช่น การปรับขึ้นค่าจ้างตามอาวุโส และ/หรือตามความสามารถในการปฏิบัติงาน ตามที่กล่าวข้างต้น)

2) จำนวนเงินของการขึ้นค่าจ้างตามระบบไทยเป็นจำนวนเงินตายตัว (fixed amount/increment) ในรูปแบบของ “ขั้นวิง” ที่ไม่เท่ากันระหว่างตำแหน่งต่าง ๆ ในขณะที่การขึ้นค่าจ้างจากผลของการใช้ดัชนีเงินเดือนในระบบของเบลเยียม เป็นการปรับขึ้นที่เป็นร้อยละของเงินเดือน ณ ขณะนั้นของลูกจ้าง ซึ่งกำหนดไว้ที่ร้อยละ 2 ในขณะนั้น ทำให้การเปรียบเทียบระหว่างสองระบบไม่สามารถทำได้บนหลักการเดียวกันหรือจากมุมมองด้านคณิตศาสตร์ นอกจากนี้ เมื่อแปลง (convert) การปรับขึ้นของอัตราค่าจ้างตามระบบไทยเป็นจำนวนร้อยละ ยังส่งผลให้การปรับขึ้นค่าจ้างตามระบบของไทย มีการปรับขึ้นที่เป็นร้อยละ (percentage of increase) ที่ลดลงไปเรื่อย ๆ

เนื่องจากเป็นชั้นบังคับที่ ในขณะที่การใช้ดัชนีเงินเดือนของเบลเยียมเป็นการใช้ร้อยละคูณกับฐานเงินเดือน (ดังตารางที่ 3 ข้างต้น)

3) ส่วนราชการหรือบริษัทจ่ายเงินเดือนที่ส่วนราชการให้บริการในการจ่ายเงินเดือนให้ลูกจ้าง ไม่มีอำนาจหน้าที่ (competence) ในการพิจารณาเทียบเคียงว่าการปรับขึ้นค่าจ้างของส่วนราชการนั้น ถือได้ว่า เทียบเท่าหรือมากกว่าการขึ้นค่าจ้างตามดัชนีเงินเดือนของเบลเยียมหรือไม่ ดังนั้น หากส่วนราชการจะยังคงใช้ระบบแบบไทยต่อไปโดยไม่นำระบบดัชนีเงินเดือนของเบลเยียมมาใช้ ก็จะประสบความสำเร็จว่าสอดคล้องกับกฎหมายท้องถิ่นของเบลเยียมหรือไม่ และสุ่มเสี่ยงต่อการถูกตรวจสอบโดยหน่วยงานที่มีอำนาจของท้องถิ่น ซึ่งอาจตัดสินเข้าข้างหรือไม่เข้าข้างส่วนราชการของไทยก็ได้

ในห้วงปี 2561-2563 รัฐบาลเบลเยียมได้ประกาศการใช้ดัชนีเงินเดือน 2 ครั้ง คือในเดือนตุลาคม 2561 และเดือนเมษายน 2563 ซึ่งในทั้งสองครั้งนั้น บริษัทจ่ายเงินเดือนได้ปรับเงินเดือนของลูกจ้าง สอท. อัตโนมัตินั้นร้อยละ 2 เนื่องจากตามปกติแล้ว บริษัทจ่ายเงินเดือนในเบลเยียมจะดำเนินการอัตโนมัติในระบบคอมพิวเตอร์ตามที่ตั้งโปรแกรมไว้ให้ดำเนินการตามคำสั่งของรัฐบาล แต่เนื่องจากส่วนราชการของไทยเพิ่งปรับขึ้นค่าจ้างให้ลูกจ้างตามขั้นวิ้งไปเมื่อเดือนตุลาคมของปีก่อนหน้า ส่วนราชการจึงขอให้บริษัทจ่ายเงินเดือนยกเลิกการปรับขึ้นเงินเดือนตามดัชนีเงินเดือนที่รัฐบาลเบลเยียมประกาศ เนื่องจากยังไม่ได้รับการอนุมัติให้ดำเนินการดังกล่าวจากหน่วยงานกลาง โดยในการขอให้บริษัทจ่ายเงินเดือนยกเลิก (override) การปรับขึ้นอัตโนมัติในส่วนราชการต้องจ่าย “ค่าแก้ไขบัญชีเงินเดือน” (pay slip correction fee) ให้กับบริษัทจ่ายเงินเดือนด้วยรวมทั้ง “ค่าดำเนินการ” (administrative fee) อีกส่วนหนึ่ง ทั้งนี้ เนื่องจากในมุมมองด้านกฎหมายและการบริหารจัดการเงินเดือนของเบลเยียม การขึ้นขึ้นค่าจ้างตามระบบของไทยในเดือนตุลาคมของทุกปีนั้น คือ การปรับตัวฐานเงินเดือนขึ้น ไม่ใช่การขึ้นตามดัชนีเงินเดือนของเบลเยียม นอกจากนี้เนื่องจากบริษัทจ่ายเงินเดือนดำเนินการเรื่องดัชนีเงินเดือนอัตโนมัติตาม “คำสั่งทางบริหาร” (administrative instructions) ที่ได้รับจากรัฐบาลเบลเยียม ส่วนราชการจึงไม่สามารถสั่งการให้บริษัทถอดโปรแกรมคอมพิวเตอร์ที่ใช้ดัชนีอัตโนมัติดังกล่าวออกไปจากการบริหารระบบบัญชีค่าจ้าง (payroll system) ของลูกจ้างได้ ส่งผลให้ส่วนราชการทำได้เพียงการขอให้บริษัทฯ ยกเลิก (override) การปรับขึ้นดัชนีฯ เป็นครั้ง ๆ ไป ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวในแต่ละครั้งต้องเสียค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ตามที่กล่าวข้างต้นครั้งละประมาณ 120-350 ยูโรต่อบัญชีลูกจ้างหนึ่งราย ขึ้นอยู่กับรายละเอียดของข้อมูลรายการในบัญชีเงินเดือน นอกจากนี้ การขอให้บริษัทฯ ยกเลิกการปรับขึ้นเงินเดือนตามดัชนีเงินเดือนอัตโนมัติเช่นนี้ หากถูกตรวจสอบโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของเบลเยียมก็จะถือเป็นการละเมิดกฎหมายของท้องถิ่น และส่งผลให้ส่วนราชการในต่างประเทศตกอยู่ในสถานะที่ดำเนินงานไม่สอดคล้องกับกฎหมายท้องถิ่น

ในขณะเดียวกัน หากส่วนราชการนำบัญชีอัตราค่าจ้างใหม่ที่ได้รับจากสำนักงาน ก.พ. มาใช้ปรับขึ้นเงินเดือนของลูกจ้าง ตามตารางที่ 3 ข้างต้น ก็จะเข้าข่ายเป็นการปรับยกฐานเงินเดือน (salary scale) ขึ้นใหม่ทั้งหมด ซึ่งจะทำให้ขัดกับกฎหมายเรื่องมาตรฐานเงินเดือน (salarial norm) ซึ่งกำหนดเพดานการปรับขึ้นค่าจ้างในหัวระหว่างปี 2562-2563 ไว้ที่ไม่เกินร้อยละ 1.1 เท่านั้น เนื่องจากการใช้บัญชีอัตราค่าจ้างใหม่ จะส่งผลให้ลูกจ้างของส่วนราชการได้รับการปรับฐานเงินเดือนขึ้นจากเดิมถึงประมาณร้อยละ 4 (ตารางที่ 2) ซึ่งเป็นคนละส่วนและไม่เกี่ยวข้องกับการใช้ดัชนีเงินเดือนในมุมมองด้านกฎหมายของเบลเยียม โดยแม้ฝ่ายไทยจะอ้างว่าการปรับขึ้นเงินเดือนโดยการยกฐานเงินเดือนขึ้นเช่นนั้น เป็นการปรับเงินเดือนขึ้นตามดัชนีเงินเดือน ก็จะมีประเด็นปัญหาตามมาอีกว่า รัฐบาลไทยสามารถคาดการณ์การปรับขึ้นของดัชนีค่าครองชีพหรือดัชนีผู้บริโภคล่วงหน้าเป็นเวลา 10-20 ปี ได้อย่างไร และใช้เกณฑ์ใดมากำหนด เนื่องจากตามปกติแล้วการใช้ดัชนีเงินเดือนต้องรอการประกาศโดยรัฐบาลเบลเยียมเท่านั้น นอกจากนี้ การที่บัญชีถือจ่ายกำหนดการปรับขึ้นค่าจ้างไว้ในลักษณะของขั้นวิงที่ตายตัว ทำให้ส่วนราชการของไทยไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายท้องถิ่นที่เปลี่ยนแปลงอยู่เป็นระยะได้เพราะมีกรอบบัญชีถือจ่ายบังคับอยู่ นอกจากนี้ การที่ส่วนราชการของไทยมีขั้นวิงตายตัวเช่นนี้ ทำให้การจ่ายค่าจ้างลูกจ้างท้องถิ่นมีลักษณะอยู่สองกรณี คือ ปรับขึ้นสูงเกินกว่าที่กฎหมายท้องถิ่นกำหนด ซึ่งสิ้นเปลืองงบประมาณ หรือต่ำกว่าและมีหัวเวลาของการปรับไม่สอดคล้องกับกฎหมายท้องถิ่น ซึ่งสุ่มเสี่ยงอาจทำให้ต้องมีการปรับย้อนหลัง (regularization) และเสียค่าธรรมเนียมหรือค่าปรับผิดนัดเพิ่มเติม และการที่ลูกจ้างจะได้รับการปรับขึ้นค่าจ้างถึงประมาณร้อยละ 4 นั้น นอกจากจะไม่สอดคล้องกับกฎหมายท้องถิ่นตามเหตุผลข้างต้นแล้ว ยังทำให้เกิดคำถามว่าเหตุใดรัฐบาลไทยจะต้องขึ้นค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างถึงมากกว่าร้อยละ 4 ไม่ว่าจะมีการปฏิบัติงานเป็นเช่นไร โดยส่วนราชการไม่มีอำนาจในการบริหารการปรับขึ้นเล็กน้อยตามผลการปฏิบัติงานของลูกจ้างเลย อันเป็นการบ่อนทำลาย (undermine) แรงจูงใจในการทำงานของลูกจ้างด้วยประการสุดท้ายคือ เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวกับมาตรฐานเงินเดือน ดัชนีเงินเดือน และเงินเดือนขั้นต่ำของเบลเยียมเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา การใช้ระบบบัญชีถือจ่ายที่มีขั้นวิงตายตัวของไทยจึงไม่น่าจะเป็นแนวทางการบริหารงบประมาณหรือบุคคลที่เหมาะสมหรือมีประสิทธิภาพที่สุดตามแนวทางของระบบราชการ 4.0 ที่เน้นให้ทำงานอย่างเตรียมการไว้ล่วงหน้า มีการวิเคราะห์ความเสี่ยง สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์ต่าง ๆ ได้อย่างทันเวลา มีขีดสมรรถนะสูง และปรับตัวให้เป็นสำนักงานที่ทันสมัย²⁹

²⁹ สำนักงาน ก.พ., ระบบราชการไทยในบริบทไทยแลนด์ 4.0, [ออนไลน์], 2560, แหล่งที่มา:

<https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/document/thai-gov-system-context-thailand-4-0.pdf>.

3.4.4 การเสนอให้หน่วยงานกลางปรับการขึ้นค่าจ้างตามดัชนีเงินเดือนใหม่อีกครั้ง

ส่วนราชการในเบลเยียมได้แจ้งหน่วยงานกลางผ่านกระทรวงการต่างประเทศว่า คณะกรรมการร่วม 337 ในเบลเยียมซึ่ง สอท. และ สกญ. ต่าง ๆ อยู่ภายใต้มัน ยังมีได้มีข้อบังคับเรื่อง อัตราขึ้นเงินเดือน (salarial scale) และมีได้กำหนดให้นายจ้างต้องเลื่อนค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างทุกปี โดยเงินเดือนของลูกจ้างสามารถ “เต็มขั้น” ได้ (ไม่มีการปรับเพิ่มขึ้นอีก) เพียงแต่จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไข ได้แก่ (1) มีการใช้ดัชนีเงินเดือนเมื่อรัฐบาลเบลเยียมประกาศ บวกเพิ่มไปบนเงินเดือน ณ ขณะนั้นของลูกจ้าง และ (2) ต้องเป็นเงินค่าจ้างที่สูงกว่าขั้นต่ำที่สภาแรงงานแห่งชาติประกาศ ซึ่งจะมีการปรับขึ้นอยู่เป็นระยะเช่นกัน และโดยที่ไม่มีกฎหมายใดบังคับให้นายจ้างขึ้นเงินเดือนลูกจ้างทุกปี ส่วนราชการจึงไม่จำเป็นต้องปรับขึ้นเงินค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างในทุกเดือนตุลาคมของทุกปี อย่างไรก็ตาม การที่จะขึ้นหรือไม่ขึ้นเงินเดือนให้แก่ลูกจ้าง ไม่ว่าจะด้วยหลักการเรื่องอาวุโส (seniority) หรือ ความสามารถในการทำงาน (performance) ก็ได้ เป็นเรื่องทางนโยบายด้านบริหารทรัพยากรบุคคลที่ รัฐบาลไทยในฐานะนายจ้างควรต้องพิจารณาควบคู่ไปกับการปฏิบัติตามกฎหมายท้องถิ่นด้วย ซึ่งในกรณีดังกล่าวก็คือ การใช้ดัชนีเงินเดือนตามที่รัฐบาลเบลเยียมประกาศนั่นเอง ซึ่งต้องใช้กับเงินเดือนในทุกระดับ รวมถึงเงินเดือนที่เต็มขั้น และเงินเดือนที่สูงเกินอัตราเงินเดือนขั้นต่ำตามกฎหมายอยู่แล้วด้วย

การที่ส่วนราชการเสนอให้ใช้วิธีขยายขึ้นค่าจ้างต่อไปอีกสำหรับลูกจ้างที่เงินเดือนเต็มขั้นอยู่ แต่ยังคงให้ปรับขึ้นค่าจ้างทุกเดือนตุลาคม จึงไม่สามารถแก้ปัญหาเรื่องความสอดคล้องกับกฎหมายท้องถิ่นได้ เนื่องจากปัญหามีได้อยู่ที่การที่เงินเดือนของลูกจ้างเต็มขั้น แต่อยู่ที่การที่ส่วนราชการไม่ได้ใช้ดัชนีเงินเดือนตามอัตรา (percentage) และช่วงเวลา (timing) ที่กฎหมายท้องถิ่นกำหนด สอท. และส่วนราชการต่าง ๆ ในเบลเยียม จึงได้ขออนุมัติในหลักการให้สามารถใช้ดัชนีเงินเดือนกับเงินเดือนของลูกจ้างที่เต็มขั้นได้ และได้อธิบายให้หน่วยงานกลางเข้าใจและยอมรับบทบาทของบริษัทจ่ายเงินเดือนในเบลเยียมในการคิดคำนวณการปรับขึ้นเงินเดือนตามดัชนีเงินเดือนที่ รัฐบาลเบลเยียมประกาศ ตลอดจนภาษีและเงินสมทบที่ต้องเรียกเก็บตามดัชนีดังกล่าวเป็นเงาตามตัว ซึ่งเป็นการดำเนินการในฐานะองค์กรที่ได้รับอนุญาต (mandataire agréé หรือ professional representative) โดยสำนักงานสวัสดิการสังคมของเบลเยียมให้ดำเนินการคิดคำนวณและเรียกเก็บเงินจากนายจ้าง ทั้งนี้ เพื่อหลีกเลี่ยงการที่ส่วนราชการต้องขอให้บริษัทยกเลิก (override) การใช้ดัชนีฯ ในระบบบัญชีเงินเดือนอยู่เรื่อยไปซ้ำแล้วซ้ำเล่า ซึ่งกลายเป็นหลักฐานในระบบของบริษัทจ่ายเงินเดือนว่า ส่วนราชการของไทยไม่ยอมปฏิบัติตามระเบียบของท้องถิ่น เนื่องจากหน่วยงานรัฐบาลของเบลเยียมสามารถเข้ามาตรวจสอบได้ในฐานะเป็นผู้ให้อนุญาตและหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เพื่อไม่ให้ลูกจ้างได้รับการปรับขึ้นค่าจ้างที่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิมจากระบบขั้นบันไดของไทย และเพื่อไม่ให้ลูกจ้างสูญเสียแรงจูงใจในการทำงาน ส่วนราชการก็ควรที่จะสามารถปรับขึ้นเงินค่าจ้างเพิ่มเติม นอกเหนือไปจากที่ถูกปรับตามดัชนีเงินเดือนได้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อคงไว้ซึ่งหลักการเรื่อง

ความอาวุโสในการทำงานและความสามารถในการทำงาน โดย สอท. ได้เสนอให้หน่วยงานกลาง พิจารณาเปลี่ยนการจ่ายเงินค่าจ้างของลูกจ้างใหม่ทั้งระบบ เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายท้องถิ่น

3.4.5 การอนุมัติของหน่วยงานกลาง

ในที่สุด หลังจากใช้เวลาผ่านไป 2 ปีเศษ สำนักงาน ก.พ. ก็ได้มีข้อพิจารณาให้ ปรับปรุงบัญชีอัตราค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างท้องถิ่นของส่วนราชการในเบลเยียมเมื่อเดือนพฤษภาคม 2564 โดยกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและอัตราค่าจ้างขั้นสูงใหม่ แต่ไม่มีการกำหนดขั้นวิ้งอีกต่อไป และให้ ลูกจ้างที่ได้รับอัตราค่าจ้างเพิ่มขึ้น ได้รับดัชนีเงินเดือนย้อนหลังตั้งแต่เดือนตุลาคม 2561 และเมษายน 2563 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่รัฐบาลเบลเยียมประกาศให้ใช้ดัชนีฯ แต่ให้ลูกจ้างอื่น ๆ ได้รับค่าจ้างเท่าเดิม โดยไม่มีการเลื่อนขั้นประจำปี โดยหากมีการประกาศดัชนีเงินเดือนในครั้งต่อไป ก็ให้ส่วนราชการขอ อนุมัติจากสำนักงาน ก.พ. เป็นรายกรณีไป ซึ่งเป็นการละทิ้งหลักการเรื่องความอาวุโสในอายุการ ทำงานและความสามารถในการปฏิบัติงานของลูกจ้างไปโดยสิ้นเชิง

อย่างไรก็ตาม เมื่อ สอท. ส่งใบเรียกเก็บเงินจากบริษัทจ่ายเงินเดือนสำหรับค่าใช้จ่าย ในการปรับปรุงค่าจ้างของลูกจ้างย้อนหลังเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมาย ซึ่ง สอท. ได้แจกแจง รายละเอียดในส่วนของค่าจ้าง เงินสมทบประกันสังคม และค่าธรรมเนียมที่บริษัทจ่ายเงินเดือนเรียก เก็บจากการที่บริษัทฯ ต้องแก้ไขสลิปเงินเดือนของลูกจ้างย้อนหลัง ก็ได้รับการแจ้งเป็นการภายในว่า ขอให้มีการแจกแจงค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมในส่วนของเงินรางวัลประเพณี (end of year bonus) ค่าวันหยุด (holiday pay) และค่าล่วงเวลา ซึ่งแต่ละหมวดมีอัตราการคิดภาษีและเงินสมทบด้วยอัตรา ที่แตกต่างกันออกไปด้วย ซึ่งส่วนราชการไม่สามารถคิดคำนวณเองหรืออธิบายวิธีการคำนวณได้ เนื่องจากบริษัทจ่ายเงินเดือนใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์ในการคิดคำนวณเงินภาษีและเงินสมทบ นายจ้างในแต่ละหมวดและแจ้งยอดรวมทั้งหมด ไม่สามารถแยกย่อยในส่วนของภาษีและเงินสมทบ ของแต่ละหมวดออกมาเพิ่มเติมได้อีก ส่งผลให้ สอท. จำเป็นต้องส่งคำอธิบายด้านกฎหมายเพิ่มเติม เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของบริษัทจ่ายเงินเดือนในเบลเยียมซึ่งส่วนราชการใช้บริการมาตั้งแต่ปี 2551 และแจ้งความจำเป็นเร่งด่วนในการแก้ไขเงินเดือนย้อนหลังให้แก่ลูกจ้าง 2 ราย ที่เงินเดือนเพิ่มขึ้นมา ตั้งแต่เดือนตุลาคม 2552 และตุลาคม 2557 ตามลำดับ ตลอดจนเหตุผลทางกฎหมายว่าลูกจ้าง ดังกล่าวมีสิทธิได้รับการขึ้นค่าจ้างจากดัชนีเงินเดือนมาตั้งแต่ปี 2559 เป็นอย่างน้อย เนื่องจากเป็นปีที่ คณะกรรมการร่วม 337 ได้กำหนดเรื่องดัชนีเงินเดือนไว้ และ สอท. ต่าง ๆ ควรต้องปฏิบัติตามอยู่แล้ว ซึ่งต่อมารัฐบาลเบลเยียมได้ออกกฎหมายในเดือนมกราคม 2561 เพื่อกำหนดให้ชัดเจนยิ่งขึ้นไปกว่า สอท. และ สกญ. ต่าง ๆ ในเบลเยียมต้องอยู่ภายใต้กฎหมายดังกล่าวด้วย อันเป็นการให้ความชัดเจน อย่างเด็ดขาดว่า สอท. และ สกญ. ต่าง ๆ ในเบลเยียมต้องอยู่ภายใต้กฎหมายท้องถิ่นทุกประการใน เรื่องที่เกี่ยวกับการจ้างงานลูกจ้างท้องถิ่น แม้กระทั่งก่อนหน้านั้นหลายปี คือ ในปี 2555 กระทรวงการ ต่างประเทศเบลเยียมก็เคยมีหนังสือเวียนตักเตือน สอท. และ สกญ. ต่าง ๆ ให้ปฏิบัติตามกฎหมาย

ท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมาก่อนแล้ว หาก สอท. เหล่านี้มีการจ้างแรงงานที่เป็นพลเมืองหรือผู้ที่มีถิ่นพำนักถาวรในเบลเยียม³⁰

ในที่สุด เมื่อเดือนกันยายน 2564 ส่วนราชการก็ได้รับอนุมัติให้จ่ายค่าจ้างแก่ลูกจ้างย้อนหลังให้ถูกต้องตามกฎหมาย จากงบบุคลากร หมวดค่าจ้างชั่วคราวในต่างประเทศ ทำให้เรื่องดังกล่าวใช้เวลาทั้งหมดถึง 2 ปี 2 เดือนกว่าจะได้รับการอนุมัติ นับจากวันที่ สอท. แจ้งหน่วยงานกลางผ่านกระทรวงการต่างประเทศ จวบจนวันที่ได้รับการอนุมัติและส่งเงินงบประมาณในการปรับแก้ไขค่าจ้างของลูกจ้างให้สอดคล้องตามที่กฎหมายท้องถิ่นกำหนด

3.5 จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสในการพัฒนาและปรับปรุงนโยบาย และผลกระทบที่เกี่ยวข้อง

เมื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าวจากบริบทด้านกรอบกฎหมายและการดำเนินงานของส่วนราชการแล้ว พบว่ามีทั้งจุดแข็งและจุดอ่อนที่สามารถนำมาวิเคราะห์เพื่อพัฒนาและปรับปรุงนโยบายด้านการบริหารลูกจ้างชั่วคราวในต่างประเทศได้ และพบว่าการดำเนินงานหรือไม่ดำเนินงานปรับปรุงนโยบายและการบริหารเรื่องดังกล่าว อาจส่งผลกระทบต่าง ๆ ได้ในหลากหลายมิติ

3.5.1 จุดแข็ง

ส่วนราชการมีข้อได้เปรียบเมื่อเทียบกับนายจ้างธรรมดาทั่วไป เนื่องจากมีสถานะเป็นคณะผู้แทนทางการทูต ทำให้หน่วยงานรัฐบาลของเบลเยียมอาจใช้ความอะลุ้มอะล่วยในการพิจารณาประเด็นการล่วงละเมิดกฎหมาย โดยเฉพาะหากไม่มีการยื่นฟ้องร้องโดยโจทก์ นอกจากนี้ ยังมีหนังสือของกรมบัญชีกลางเมื่อปี 2552 อนุมัติในหลักการให้ส่วนราชการในเบลเยียมปฏิบัติตามกฎหมายท้องถิ่นทั้งในขณะนั้นและที่อาจมีขึ้นในอนาคต อันเป็นการปูพื้นให้หน่วยงานกลางในยุคต่อ ๆ มาสามารถใช้เป็นพื้นฐานในการอนุมัติเรื่องดัชนีเงินเดือนได้ แม้จะมีเงื่อนไขเรื่องการต้องขออนุมัติเป็นเฉพาะรายกรณีก็ตาม และหลักเกณฑ์ฯ ของกรมบัญชีกลางก็ระบุให้ส่วนราชการในต่างประเทศสามารถจัดทำประกันสังคมหรือจ่ายเงินตอบแทนประเภทต่าง ๆ ตามที่กฎหมายท้องถิ่นกำหนดได้ แต่ต้องขอทำความเข้าใจกับกระทรวงการคลังก่อน และในกรณีของ สอท. ณ กรุงบรัสเซลส์ การที่ลูกจ้างท้องถิ่นที่เงินค่าจ้างเต็มขั้นทั้ง 2 คน มีสัญชาติไทย (เป็นคนไทยที่มีถิ่นพำนักที่เบลเยียม) ทำให้มีทัศนคติที่อะลุ้มอะล่วยและยอมให้เวลาแก่ สอท. ในการหาทางออกในประเด็นดังกล่าว

3.5.2 จุดอ่อน

แม้ว่าส่วนราชการจะมีจุดแข็งข้างต้น ซึ่งทำให้โดยหลักการแล้วการใช้ดัชนีเงินเดือนเป็นเรื่องที่สามารถดำเนินการได้ แต่ในทางปฏิบัติ การที่ส่วนราชการต้องขอทำความเข้าใจกับ

³⁰ Protocol Directorate. Federal Public Service for Foreign Affairs, Commerce and Development Cooperation, Kingdom of Belgium, Circular Note-Staff Hired Locally, 5 September 2012. (อ้างแล้ว)

หน่วยงานกลาง คือ การที่ส่วนราชการจำเป็นต้องอธิบายประเด็นที่มีความซับซ้อนด้านกฎหมายมาก ยากที่เจ้าหน้าที่ผู้รับเรื่องในระดับปฏิบัติจะเข้าใจ โดยที่ส่วนราชการไม่มีกลไกหรือหน่วยงานสนับสนุน ด้านกฎหมายที่สามารถเป็นตัวเชื่อมกับหน่วยงานกลาง นอกจากนี้ ระยะเวลาที่ใช้ในการดำเนินการขอ อนุมัตินั้น ยาวนานกว่า 2 ปี

การที่บุคลากรที่ไม่มีความรู้ในการด้านกฎหมาย ต้องทำหน้าที่บริหารลูกจ้างท้องถิ่น ตามกฎหมายท้องถิ่น และการที่ไม่มีการหารือหรือไกล่เกลี่ยระหว่างผู้ที่มีความรู้กฎหมายท้องถิ่นกับ หน่วยงานกลางที่กำหนดระเบียบหลักเกณฑ์ของไทย ทำให้เกิดคำถามว่า วิธีการดังกล่าวสามารถ ปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น มีความเป็นมืออาชีพมากขึ้น และมีความรวดเร็ว คล่องตัว มีมาตรฐาน เป็นสากลได้หรือไม่ นอกจากนี้ การที่ส่วนราชการต้องขออนุมัติหรือทำความตกลงในแต่ละเรื่องเป็น รายกรณีไป โดยปราศจากแนวทางการจ้างงานลูกจ้างชั่วคราวในต่างประเทศที่บูรณาการและเป็น ระบบ เป็นจุดอ่อนด้านบริหารซึ่งทำให้เกิดความล่าช้า ไม่สามารถคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงหรือ แนวโน้มใหม่ ๆ ตามความเป็นจริงของโลกได้ ทำให้ส่วนราชการต้องบริหารจัดการแบบตอบสนองตาม สถานการณ์ (reactive) อยู่ตลอดเวลา และดำเนินการไม่สอดคล้องกับกฎหมายไปเรื่อย ๆ ทุกครั้ง ระหว่างรอรับการอนุมัติ และเป็นที่น่าสังเกตว่า แม้หน่วยงานกลางจะยอมรับในหลักการว่า ส่วนราชการในต่างประเทศไม่อาจหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมายท้องถิ่นได้ แต่ส่วนราชการกลับไม่ สามารถดำเนินการได้จริง เนื่องจากกฎเกณฑ์และระเบียบของหน่วยงานกลางไม่อนุญาตให้ทำได้ ทำให้เกิดความสับสนในทางปฏิบัติและความไม่คล่องตัวในการบริหาร

3.5.3 โอกาส

ประเด็นเรื่องดัชนีเงินเดือน ที่ส่วนราชการมีความจำเป็นต้องดำเนินการตาม ข้อกำหนดของกฎหมายท้องถิ่น ควรถูกมองว่าเป็นตัวอย่างหรือโอกาสที่หน่วยงานกลางจะได้เห็นภาพ ตัวอย่างของปัญหาที่เกี่ยวกับการบริหารค่าตอบแทนของลูกจ้างชั่วคราวในต่างประเทศ จากมุมมอง เชิงวิเคราะห์ว่าเรื่องดังกล่าวอาจกระทบต่อภาพลักษณ์และเกียรติภูมิของประเทศ โดยหน่วยงานกลาง อาจใช้โอกาสดังกล่าวในการปรับปรุงหรือพัฒนานโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคล โดยเฉพาะใน เรื่องของการบริหารค่าตอบแทนที่ไม่เพียงแต่สอดคล้องกับกฎหมายท้องถิ่น แต่ได้มาตรฐานสากลบน หลักการของความอาวุโสและความสามารถในการปฏิบัติงานด้วย ซึ่งน่าจะสอดคล้องกับคำกล่าวของ เลขาธิการ ก.พ. ว่า “ควรต้องปรับ eco-system ให้สามารถ retain คนที่มีความสามารถให้อยู่กับ องค์กร”³¹ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวควรที่จะครอบคลุมถึงลูกจ้างชั่วคราวในต่างประเทศที่ทำงานให้ ส่วนราชการโดยตรงด้วย

³¹ ปิยวัฒน์ ศิวรักษ์, เลขาธิการ ก.พ., บทบาทผู้นำในการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่, การบรรยายระหว่างทาง ฝึกรบกรมหลักสูตร นักบริหารการทูต (นบท.) รุ่นที่ 14 ปี 2565 เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2565.

3.5.4 ผลกระทบ

หากพิจารณาจากข้อเท็จจริงเรื่องข้อกำหนดของกฎหมายท้องถิ่น พันธกรณีระหว่างประเทศ และหลักเกณฑ์ฯ ของไทยแล้ว เห็นได้ว่าส่วนราชการของไทยในเบลเยียมไม่สามารถหลีกเลี่ยงหรือประวิงการปรับไปใช้ดัชนีเงินเดือนตามที่กฎหมายท้องถิ่นกำหนดได้ เนื่องจากมีความเสี่ยงที่ส่วนราชการอาจจะผิดกรอบกฎหมายในหลายระดับ ทั้งในระดับพันธกรณีจากเป็นภาคีของอนุสัญญากรุงเวียนนาฯ และในระดับกฎหมายท้องถิ่นของเบลเยียมที่เกี่ยวกับการจ้างงาน โดยผลที่อาจตามมาคือ อาจถูกฟ้องร้องโดยลูกจ้าง และอาจถูกขอให้จ่ายค่าปรับย้อนหลังโดยหน่วยงานท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องหรือมีอำนาจ ซึ่งได้แก่ หน่วยงานด้านประกันสังคมและการจัดเก็บภาษีของเบลเยียม เนื่องจากการที่ลูกจ้างไม่ได้รับการปรับขึ้นค่าจ้างจากดัชนีเงินเดือน ส่งผลกระทบต่อฐานที่นำไปคำนวณเป็นภาษีจัดเก็บเข้ารัฐ และเงินสมทบทั้งส่วนของนายจ้างและลูกจ้างจ่ายด้วย นอกจากนี้ การที่ส่วนราชการไม่สามารถปฏิบัติตามข้อกำหนดของท้องถิ่นได้ เป็นเรื่องที่กระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศ เนื่องจากลูกจ้างอาจนำเรื่องดังกล่าวไปเล่าให้บุคคลอื่นฟัง โดยที่ส่วนราชการไม่รู้เห็น และหากหน่วยงานรัฐบาลของเบลเยียมในฐานะประเทศผู้รับทราบเรื่องดังกล่าว ก็ย่อมกระทบต่อภาพลักษณ์หรือแม้กระทั่งความสัมพันธ์ทวิภาคีระหว่างสองประเทศในภาพรวมได้

ตารางที่ 4 สรุปจุดอ่อน จุดแข็ง โอกาส และผลกระทบ

จุดแข็ง	จุดอ่อน
<ul style="list-style-type: none"> - สถานะของ สอท. ที่เป็นคณะผู้แทนทางการทูต - มีหนังสือของกรมบัญชีกลางในปี 2552 อนุมัติในหลักการเรื่องการปฏิบัติตามกฎหมายท้องถิ่น - มีหลักเกณฑ์ที่ยอมรับในหลักการเรื่องการปฏิบัติตามกฎหมายท้องถิ่นอยู่บ้าง - ลูกจ้างที่เงินเดือนต้นในกรณีเป็นลูกจ้างสัญชาติไทย 	<ul style="list-style-type: none"> - กฎหมายท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีความซับซ้อน ยากต่อการเข้าใจ และไม่สามารถเทียบเคียงกับกฎหมายของกฎระเบียบของไทยได้โดยทั่วไป การทำความเข้าใจต้องใช้ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะ - ระยะเวลาในขอรับอนุมัติจากหน่วยงานกลางมักใช้เวลานาน - ต้องขออนุมัติเป็นรายกรณี ๆ ไป ทั้งที่กฎหมายท้องถิ่นมีข้อกำหนดชัดเจนว่าไม่สามารถหลีกเลี่ยงปฏิบัติได้ และทั้งที่เคยได้รับอนุมัติในหลักการไว้ก่อนหน้าแล้ว แต่ไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง
โอกาส	ผลกระทบ
<ul style="list-style-type: none"> - สร้างภาพลักษณ์ที่ดีต่อรัฐผู้รับ ต่อลูกจ้าง ต่อ สอท. อื่นๆ - สามารถพัฒนานโยบายการบริหารบุคคล โดยเฉพาะในเรื่องการบริหารค่าตอบแทนที่เป็นสากล 	<ul style="list-style-type: none"> - เสี่ยงถูกฟ้องโดยลูกจ้าง และอาจถูกปรับย้อนหลังโดยหน่วยงานท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องหรือมีอำนาจ - กระทบต่อภาพลักษณ์ความมีมาตรฐานสากลของประเทศไทย

จากการสำรวจความเห็นของผู้เข้าร่วมหลักสูตร นบท. รุ่นที่ 14 จำนวน 27 คน ซึ่งเคยประจำการในต่างประเทศ ทำให้ทราบข้อมูลและข้อคิดเห็นที่น่าสนใจ ดังนี้

- ร้อยละ 14.8 ตอบว่า สำนักงานในต่างประเทศของต้นสังกัดของตน เคยมีคดีฟ้องร้องโดยลูกจ้างท้องถิ่นหรือประสบปัญหาข้อพิพาทในลักษณะที่ใกล้เคียงกัน

- ร้อยละ 81.5 เห็นว่า หากตนเองต้องเป็นผู้บริหารทรัพยากรบุคคลที่เป็นลูกจ้างท้องถิ่นชาวต่างชาติ คิดว่าตนเองมีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายท้องถิ่นที่คุ้มครองลูกจ้างเหล่านั้นน้อยอยู่บ้าง แต่มีไม่เพียงพอ

- ต่อคำถามว่า การบริหารลูกจ้างท้องถิ่นของสำนักงานในต่างประเทศ เป็นไปตามมาตรฐานสากล มีความเป็นมืออาชีพ มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องตามข้อบังคับของท้องถิ่นหรือไม่ ร้อยละ 85.2 ตอบว่า ไม่ ในขณะที่เพียงร้อยละ 14.8 ตอบว่า เป็นไปตามมาตรฐานสากล

- ร้อยละ 76 ตอบว่า เห็นว่าถึงเวลาแล้วที่ส่วนราชการในต่างประเทศ ควรใช้ระบบ corporate management ให้มีการบริหารจัดการบุคคลและสำนักงานโดยบริษัทที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ

- ร้อยละ 63 คิดว่า ลูกจ้างท้องถิ่นในต่างประเทศได้รับค่าตอบแทนที่ยังไม่ได้มาตรฐานตามที่ควรจะเป็น และยังไม่เพียงพอในการจูงใจให้คนที่มีความสามารถทำงานให้ส่วนราชการต่อไป ในขณะที่เพียงร้อยละ 18.5 เห็นว่า เพียงพอ และอีกร้อยละ 18.5 เห็นว่า เพียงพอเพียงบางกรณีเท่านั้น

- ร้อยละ 59.3 เห็นว่า ส่วนราชการในต่างประเทศควรบริหารจัดการลูกจ้างท้องถิ่นโดยตรงต่อไป ในขณะที่ ร้อยละ 29.6 เห็นว่า ควรใช้การ outsource ให้บริษัทภายนอกเข้ามาช่วยบริหารจัดการ หากตนเองเป็นหัวหน้าสำนักงาน ส่วนอีกร้อยละ 11.1 ตอบว่า ไม่ทราบว่าควรทำเช่นไร

- ร้อยละ 63 เห็นว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับลูกจ้างในต่างประเทศ มีสาเหตุมาจากปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการเองและมาจากตัวลูกจ้างเองด้วยเท่า ๆ กัน ส่วนร้อยละ 25.9 เห็นว่า ปัญหาส่วนใหญ่มาจากการบริหารจัดการของส่วนราชการ ในขณะที่ร้อยละ 11.1 เห็นว่า ปัญหาส่วนใหญ่มาจากตัวลูกจ้างเอง

บทที่ 4

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 สรุปผลการศึกษา

การศึกษานี้มีผลการศึกษาที่สามารถสรุปเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและด้านการดำเนินการได้ ดังนี้

4.1.1 การขาดแคลนความรู้และความถนัด การบริหารค่าตอบแทนของลูกจ้างท้องถิ่นในส่วนราชการในต่างประเทศ เป็นปัญหาที่มีความซับซ้อนและใช้เวลาเป็นแรมปีในการจัดทำความตกลงกับหน่วยงานกลางในการขออนุมัติ โดยแม้ว่าหลักเกณฑ์และหลักการของหน่วยงานกลางจะเปิดให้มีการปรับเปลี่ยนการปรับขึ้นค่าจ้างตามข้อกำหนดของกฎหมายท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติยังคงเป็นกระบวนการที่โดยรวมแล้วยังใช้เวลามากกว่าที่ควรจะเป็น และไม่มีกลไกในการการประชุมหรือประสานงานที่เป็นกิจลักษณะในระดับหน่วยงานและระหว่างหน่วยงาน และใช้การติดต่อสื่อสารระหว่างเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการเท่านั้นเป็นหลัก ทั้งที่เป็นเรื่องที่สำคัญมากเพราะเกี่ยวข้องกับเงินค่าจ้าง ซึ่งส่งผลกระทบต่อเงินที่ลูกจ้างจะได้รับเมื่อเกษียณอายุหรือออกจากงาน และเงินภาษีและสวัสดิการที่รัฐบาลเบลเยียมจัดเก็บ อีกทั้งยังเกี่ยวข้องกับการละเมิดกฎหมาย และมีความเร่งด่วนในตัวเองเนื่องจากเป็นกลไกการปรับค่าจ้างอัตโนมัติที่ต้องดำเนินการทันที โดยหากพิจารณาอย่างถี่ถ้วนจากการดำเนินงานของส่วนราชการแล้ว ส่วนราชการยังขาดบุคลากรที่สามารถทำความเข้าใจกับเรื่องดังกล่าวได้อย่างเป็นมืออาชีพ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ มักไม่มีความรู้ที่เกี่ยวข้องอันได้แก่ กฎหมายท้องถิ่นและปัจจัยสนับสนุนต่าง ๆ ในการบริหารองค์กร (corporate management) หรือแม้แต่ภาษาท้องถิ่น ที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการทำความเข้าใจกับกฎระเบียบของท้องถิ่น ตลอดจนวัฒนธรรมและแนวคิดเบื้องหลังของหลักเกณฑ์เรื่องต่าง ๆ โดยแม้ว่าอาจมีบางช่วงที่ส่วนราชการมีบุคลากรที่มีความสามารถหรือความถนัดเพียงพอที่จะรับมือกับประเด็นดังกล่าว แต่การที่ส่วนราชการมีบุคลากรที่มีคุณสมบัติดังกล่าวก็มักจะเป็นข้อยกเว้นมากกว่าที่จะเป็นปัจจัยคงที่ที่เป็นบรรทัดฐาน (exception rather than the norm)

ข้อสังเกตดังกล่าวได้รับการยืนยันจากผลสำรวจความคิดเห็นเจ้าหน้าที่ที่มีประสบการณ์ทำงานในส่วนราชการในต่างประเทศ ที่ส่วนใหญ่ตระหนักและยอมรับว่าตนไม่มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายท้องถิ่นเพียงพอที่จะบริหารบุคลากรท้องถิ่นโดยตรง และเห็นว่าถึงเวลาแล้วที่เรื่อง

การบริหารลูกจ้างในต่างประเทศ ควรจะจัดจ้างบริษัทที่มีความชำนาญเฉพาะ โดยเฉพาะเมื่อคำนึงว่าเป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามบริบทของกฎหมายท้องถิ่น

4.1.2 การขาดแนวทางในการเข้าถึงปัญหาที่เป็นระบบ ปัญหาความลักลั่นไม่ลงตัวระหว่างหลักเกณฑ์ของไทยกับกฎหมายท้องถิ่น แม้ว่าในหลักการจะสามารถแก้ไขได้โดยการขอทำความตกลงเป็นกรณี ๆ ไปกับหน่วยงานกลาง แต่การที่ปัญหาในลักษณะดังกล่าวมักไม่ได้รับการแก้ไขที่ทันท่วงทีทำให้เกิดคำถามว่าควรจะมีกลไกบางอย่าง เช่น กลไกเรื่องการสื่อสารหรือส่งผ่านข้อมูล การประชุมหรือกลไกการตรวจสอบหรือวิเคราะห์สำรวจระหว่างหน่วยงานกลางกับส่วนราชการในต่างประเทศที่มีลูกจ้างชั่วคราวท้องถิ่น ในลักษณะที่เป็นระบบ เป็นกิจลักษณะ และสามารถดำเนินได้อย่างต่อเนื่องและยั่งยืนแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงบุคลากรในส่วนราชการในต่างประเทศอยู่บ่อยครั้งหรือไม่ นอกจากนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่า ภาครัฐมีบุคลากรที่เชี่ยวชาญด้านกฎหมายจำนวนมาก รวมถึงนักเรียนทุนด้านกฎหมายที่จบจากประเทศ ในยุโรปที่ต่อมาได้รับการบรรจุเข้าในหน่วยงานราชการต่าง ๆ แต่บุคลากรเหล่านี้มิได้ถูกนำมาเป็นที่พึ่งด้านคำปรึกษาทางกฎหมายให้กับส่วนราชการในต่างประเทศ ซึ่งต้องรับมือกับความท้าทายด้านกฎหมายและบริหารด้วยตนเองในแต่ละยุคสมัยและโดยการใช้บุคลากรที่ไม่มีพื้นฐานความรู้ในเรื่องดังกล่าวเลย ทำให้ปัญหาดังกล่าวไม่ได้ออกแก้ไขอย่างยั่งยืนหรือเป็นระบบ แต่เป็นการแก้ไขแบบเป็นครั้ง ๆ ไป (piecemeal) ซึ่งอาจเกิดความผิดพลาด ซ้ำซ้อน และสิ้นเปลืองงบประมาณ

4.1.3 การใช้ระเบียบและหลักเกณฑ์ที่ไม่ได้ออกแบบสำหรับลูกจ้างชั่วคราวที่เป็นลูกจ้างท้องถิ่นหรือชาวต่างชาติ หรือที่ไม่สามารถบูรณาการแนวคิดและแนวโน้มใหม่ ๆ ด้านแรงงานและการจ้างงานในระดับสากล

การศึกษานี้แสดงให้เห็นช่องว่าง (gap) และความแตกต่าง (discrepancy) และแม้กระทั่งความขัดกัน (conflict) ของกฎระเบียบและหลักเกณฑ์ของไทย กับกฎหมายและข้อบังคับของเบลเยียมและยุโรปโดยทั่วไป เช่น การที่หลักเกณฑ์ของไทย ไม่มีฉบับภาษาอังกฤษ (English version) หรือฉบับภาษาท้องถิ่น ทั้งที่เป็นเอกสารที่มีถึง 50 ข้อ และมีนัยเป็นระเบียบราชการที่มองลูกจ้างชั่วคราวเป็นส่วนหนึ่งหรือส่วนต่อ (part of or extension of) ของบุคลากรภาครัฐ จากการที่นิยามการเริ่มทำงานของลูกจ้างเหล่านี้ว่า เป็นการ “บรรจุและแต่งตั้ง” หรือการยุติสัญญาจ้างว่าเป็นการ “ออกจากราชการ” นอกจากนี้ ยังมีแบบฟอร์มของ “คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์” และ “คำสั่งลงโทษตัดค่าจ้าง” ตามระเบียบว่าด้วยการจ่ายค่าจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ พ.ศ. 2526 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งอาจจะละไว้ในฐานที่เข้าใจว่า ตามแต่จะสามารถทำได้ตามกฎหมายท้องถิ่น โดยแบบฟอร์มต่าง ๆ เหล่านี้ รวมถึงแบบฟอร์มคำสั่งต่าง ๆ มีแต่ภาษาไทยเท่านั้น ไม่มีฉบับภาษาอังกฤษในลักษณะมาตรฐานที่ส่วนราชการต่าง ๆ จะสามารถนำไปใช้ได้อย่างมีแบบแผนเดียวกัน

นอกจากนี้ อาจกล่าวได้ว่าส่วนราชการในต่างประเทศยังไม่มีนโยบายการบริหารลูกจ้างหรือบุคลากรในต่างประเทศ (human resource policy) หรือนโยบายการบริหารค่าตอบแทน (compensation policy) ที่ใช้กับบุคลากรในต่างประเทศที่ใช้กับลูกจ้างท้องถิ่นโดยเฉพาะ โดยยังไม่มี การพัฒนานโยบายในส่วนนี้ร่วมกันระหว่างส่วนราชการในต่างประเทศกับหน่วยงานกลาง และด้วย เหตุผลดังกล่าว จึงเกิดสถานะสูญญากาศด้านนโยบาย (policy vacuum) เรื่องบุคลากรใน ต่างประเทศ และทำให้ขาดแนวทางการพัฒนาบุคลากรในต่างประเทศที่เป็นระบบและต่อเนื่อง ตลอดจนขาดองค์กรหลักที่สามารถเป็นที่ปรึกษาด้านกฎหมายในระดับนโยบาย ทำให้ส่วนราชการต่าง ๆ ต้องศึกษาหรือแก้ปัญหาตนเองแบบเป็นครั้ง ๆ ไปตามแต่ยุคสมัย

4.2 ข้อเสนอแนะ

4.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) การใช้ระบบ corporate management หรือการมี management section ของส่วนราชการในต่างประเทศ

ที่ผ่านมา ส่วนราชการในต่างประเทศบริหารลูกจ้างชั่วคราวที่เป็นลูกจ้างท้องถิ่น ด้วยหลักเกณฑ์และแนวทางเดียวกันกับที่ใช้กับลูกจ้างชั่วคราวที่เป็นคนไทย กล่าวคือ รัฐบาลไทยยังไม่มี นโยบายสำหรับการบริหารลูกจ้างท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ โดยอาศัยกฎระเบียบหรือหลักเกณฑ์ที่ใช้กับ ลูกจ้างชั่วคราวในระบบราชการในประเทศไทยไปใช้กับลูกจ้างท้องถิ่นในต่างประเทศด้วย ส่วนหนึ่ง อาจเนื่องมาจากสมมติฐานหรือข้อสังเกตว่าแต่ละประเทศมีกฎหมายท้องถิ่นที่แตกต่างกันออกไป จึงยากหรือไม่มีประโยชน์มากนักที่จะกำหนดหลักเกณฑ์เฉพาะขึ้นมาสำหรับลูกจ้างชั่วคราวใน ต่างประเทศเป็นการเฉพาะ อย่างไรก็ตาม การให้ส่วนราชการในต่างประเทศบริหารงานลูกจ้างท้องถิ่น โดยปราศจากนโยบายที่บูรณาการแนวโน้มน่าใหม่ ๆ ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลหรือมาตรฐานด้าน แรงงานสากล อาจเป็นการดำเนินการที่ไม่ยั่งยืน เนื่องจากส่วนราชการในต่างประเทศต้องทำเรื่องขอ ยกเว้นระเบียบหรือขออนุมัติการดำเนินการเป็นเรื่อง ๆ ไปทุกครั้ง โดยที่หน่วยงานกลางอาจไม่มี การปรับนโยบายให้มีการรองรับหรือสอดคล้องกับมาตรฐานสากลเหล่านี้อย่างเป็นระบบ ซึ่งรวมถึงมิติ ด้านงบประมาณ ซึ่งอาจต้องมีการพิจารณาในภาพรวมด้วย

นอกจากนี้ ทั้ง สอท. และสำนักงานต่าง ๆ ของทีมประเทศไทยที่มาจากกระทรวง อื่น ๆ ต่างมีการมอบหมายให้เจ้าหน้าที่เพียงหนึ่งคนทำหน้าที่ดูแลงานด้านบริหาร ซึ่งรวมถึงการบริหาร ลูกจ้างในต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม บุคลากรดังกล่าว ไม่ว่าจะของ สอท. หรือสำนักงานอื่น ๆ ไม่ใช่ เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการศึกษาหรือฝึกอบรมให้มีความรู้ความเข้าใจหรือมีความสามารถในการบริหารงาน ลูกจ้างท้องถิ่นตามกฎหมายระเบียบของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง โดยอาจได้รับเพียงการอบรมเกี่ยวกับ กฎเกณฑ์หรือกฎระเบียบของไทยมาบ้าง ข้อเท็จจริงดังกล่าว ทำให้ส่วนราชการในต่างประเทศของไทย

บริหารงานลูกจ้างท้องถิ่นแบบขาดความเป็นมืออาชีพและขาดความต่อเนื่องโดยสิ้นเชิง และอาศัยเพียงหลักเกณฑ์ของไทยเพียงเป็นหลัก ซึ่งแตกต่างจาก สอท. บางประเทศ เช่น สหรัฐฯ ที่มีการใช้ “management office” หรือ “management section” แบบมืออาชีพ ในการบริหารการเงิน บุคลากร สารสนเทศ งานบริหารทั่วไป งานบำรุงรักษาสถานที่ และงานชุมชนสัมพันธ์ให้กับ สอท. และสำนักงานในต่างประเทศต่าง ๆ ของสหรัฐฯ ในระดับภูมิภาค³² แบบเป็นระบบและมีความต่อเนื่องมากกว่า กล่าวคือ มีการใช้เจ้าหน้าที่ด้านบริหารโดยเฉพาะ ทั้งระดับสำนักงานภูมิภาคในการบริหารลูกจ้างท้องถิ่นในหลาย ๆ ประเทศ แทนที่จะให้แต่ละสำนักงานบริหารจัดการกันไปเองเช่นระบบของไทย

เป็นที่น่าสังเกตว่าประเทศ เช่น สหรัฐฯ สิงคโปร์ และสหราชอาณาจักร มีการแบ่งแยกสายงาน (career track) ของเจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศอย่างชัดเจน ระหว่างสายการเมืองและเศรษฐกิจ กับสายที่ทำงานด้านการทูตสาธารณะ กงสุล และบริหาร³³ และมีการใช้ระบบ corporate management ในการบริหาร สอท. เหมือนภาคเอกชนบริหารสำนักงาน ทำให้เกิดความชัดเจนตั้งแต่ต้นว่างานด้านบริหารส่วนราชการในต่างประเทศ เป็นการกระทำของรัฐในฐานะเอกชน (jure gestionis) ซึ่งส่งผลให้มีการบริหารจัดการที่เป็นมืออาชีพและถูกต้องตามแนวทางที่ควรจะเป็น นอกจากนี้ ยังทำให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบด้านงานบริหารของส่วนราชการ มีการสั่งสมความรู้และประสบการณ์และมีการถ่ายทอดงานที่เป็นระบบและชัดเจน โดยเจ้าหน้าที่จากสายงานต่าง ๆ ล้วนมีโอกาสในการเติบโตตามสายงานของตนจนถึงระดับสูงสุดคือเอกอัครราชทูตเช่นเดียวกัน ทว่ามีการแยกสายงานให้ฝ่ายบริหารมีบุคลากรที่ทำหน้าที่ดังกล่าวเฉพาะและต่อเนื่อง และสะท้อนนโยบายที่ตระหนักว่างานบริหารทรัพยากรซึ่งรวมถึงทรัพยากรบุคคล ต้องอาศัยองค์ความรู้และการสั่งสมประสบการณ์เฉพาะ ซึ่งรัฐบาลไทยอาจใช้แนวทางดังกล่าวมาปรับใช้เพื่อให้หน่วยงานกลางและส่วนราชการในต่างประเทศมีแนวทางการบริหารงานลูกจ้างชั่วคราวในต่างประเทศที่เป็นอาชีพมากขึ้น

2) การใช้ระบบการบริหารจัดการค่าตอบแทนที่เป็นสากล

การที่หน่วยงานกลางอนุมัติให้ส่วนราชการในต่างประเทศใช้ดัชนีเงินเดือนตามที่กฎหมายของเบลเยียมกำหนด แต่กลับยกเลิกการปรับขึ้นค่าจ้างรายปี ๆ ละ 1 ขั้น ซึ่งอยู่บนหลักการเรื่องความอาวุโส (seniority) และยกเลิกการให้มีการปรับขึ้นค่าจ้าง 2 ขั้น สำหรับลูกจ้างที่มีผลการปฏิบัติงานดีเป็นพิเศษ ซึ่งอยู่บนหลักการเรื่องความสามารถในการปฏิบัติงาน (performance-based) ทำให้ระบบการปรับขึ้นค่าจ้างของส่วนราชการในเบลเยียม กลายเป็นระบบที่ไม่อยู่บนหลักการสากล เรื่องการบริหารค่าตอบแทน ซึ่งอิงหลักการสองประการข้างต้น หรืออย่างน้อยก็หลักการใดหลักการหนึ่ง

³² U.S. Department of State, *Five (5) Foreign Service Officer Career Tracks*, [Online], Available from: <https://careers.state.gov/career-paths/worldwide-foreign-service/officer/fso-career-tracks/>.

³³ Five (5) Foreign Service Officer Career Tracks: consular, economic, management, political, public diplomacy

และกลายเป็นระบบที่ไร้นโยบายด้านการจ่ายค่าตอบแทนจูงใจ (incentive) โดยสิ้นเชิง เนื่องจากเหลือเพียงการปรับขึ้นค่าจ้างตามดัชนีเงินเดือนที่รัฐบาลเบลเยียมประกาศตามระดับของค่าครองชีพ ซึ่งเป็นปัจจัยทางเศรษฐกิจที่ไม่เกี่ยวกับประสิทธิภาพหรือความสามารถในการปฏิบัติงานของลูกจ้างเลยแม้แต่น้อย และเป็นคนละหลักการและแนวคิด ตามที่นำเสนอไปแล้วข้างต้น

ประเด็นดังกล่าวควรที่จะได้รับการพิจารณาอย่างถี่ถ้วนและเป็นระบบว่า ส่วนราชการไทยในเบลเยียม ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลไทย จะใช้แนวทางการบริหารลูกจ้างชั่วคราวในเบลเยียมที่ไม่มีการพิจารณาปรับขึ้นค่าจ้างตามอาวุโสหรือความสามารถในการปฏิบัติงานของลูกจ้างเลยหรือ โดยควรมีการพิจารณาว่าแนวทางดังกล่าวขัดกับหลักเกณฑ์ที่มีอยู่หรือไม่ เนื่องจากเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องนโยบายที่มีความสำคัญมากเพราะกระทบต่อแรงจูงใจ ขวัญกำลังใจ ภาพลักษณ์ และมาตรฐานการบริหารของรัฐบาลไทยโดยตรง ตัวอย่างเช่น กระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐฯ มีการตั้งคณะทำงานเพื่อพิจารณาเรื่องค่าตอบแทนของลูกจ้างท้องถิ่น ภายใต้อำนาจหน้าที่ดูแลเรื่องการจ้างงานในต่างประเทศ (Office of Overseas Employment) ซึ่งการจัดให้มีหน่วยงานที่ดูภาพรวมเรื่องการบริหารการจ้างงานในต่างประเทศ เป็นแนวคิดที่ไทยอาจนำมาใช้ได้³⁴ นอกจากนี้แม้ว่าค่าจ้างในเบลเยียมจะได้รับการปรับขึ้นด้วยดัชนีเงินเดือน แต่มีรายงานว่ามูลค่าที่แท้จริงของค่าจ้าง (real wage) ที่ไม่ได้ขึ้นอยู่กับตัวเงินที่เป็นค่าจ้าง แต่อยู่ที่อำนาจการซื้อของค่าจ้างนั้น กลับลดลงด้วยซ้ำ เนื่องจากได้รับผลกระทบจากราคาสินค้าที่สูงขึ้นอย่างมาก³⁵ ซึ่งสภาพการณ์ดังกล่าว เป็นเรื่องที่กระทบต่อความเป็นอยู่ของลูกจ้างโดยตรงและควรได้รับการพิจารณาจากบริบทที่เป็นจริงและอยู่บนหลักสากล ตามที่กล่าวมาข้างต้น

3) การพิจารณาทางเลือกในการจ้างงานอื่น ๆ ภายใต้อ่อนสัญญากรุงเวียนนาฯ

ทางเลือกอีกทางหนึ่งในการจ้างลูกจ้างชั่วคราวในต่างประเทศ คือ การให้ส่วนราชการสามารถจ้างลูกจ้างประเภท “Administrative and Technical Staff” และประเภท “Service Staff” ที่เป็นบุคคลสัญชาติไทยจากประเทศไทย ที่ไม่มีถิ่นพำนักในรัฐผู้รับหรือประเทศที่สาม เพื่อไปทำงานที่ส่วนราชการในฐานะเจ้าหน้าที่ (staff) ของไทยในฐานะรัฐผู้ส่ง โดยบุคคลเหล่านี้ไม่จำเป็นต้องมีสถานะเป็นข้าราชการ โดยอาจเป็นลูกจ้างชั่วคราวที่ทำงานให้รัฐบาลไทยหรือส่วนราชการตามสัญญาจ้างก็ได้ ซึ่งเป็นทางเลือกที่ในทางทฤษฎีสามารถทำได้ภายใต้อ่อนสัญญากรุงเวียนนาฯ และ

³⁴ United States Department of State and the Broadcasting Board of Governors Office of Inspector General, Report of Inspection. Review of Locally Employed Staff Compensation Issues. Report Number ISP-I-09-44, [Online], April 2009, Available from: <https://www.stateoig.gov/system/files/123525.pdf>.

³⁵ Metro Time Belgique, Indexation automatique des salaires: comment expliquer que les salaires soient en réalité en baisse?, 22 September 2022.

จะทำให้รัฐผู้ส่งสามารถส่งบุคลากรด้านสนับสนุนการบริหารและด้านเทคนิคไปทำงานในส่วนราชการ ภายใต้คณะผู้แทนทางการทูตที่ตั้งอยู่ในรัฐผู้รับได้ โดยบุคลากรดังกล่าวได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูตในระดับหนึ่ง แต่ต่ำกว่าบุคลากรที่เป็นเจ้าหน้าที่การทูต (diplomatic staff) และรัฐผู้ส่งสามารถพิจารณาสละ (waive) ความคุ้มกันจากอำนาจศาลของเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งดังกล่าวก็ได้ สำหรับการปฏิบัติงานที่นอกเหนือไปจากหน้าที่ทางการทูต เช่น งานต่าง ๆ ในสายงานสนับสนุน เช่น งานบริหารจัดการทั่วไป งานดูแลระบบคอมพิวเตอร์ ฯลฯ หากรัฐบาลไทยในฐานะรัฐผู้ส่งไม่ประสงค์ให้บุคคลดังกล่าวได้รับเอกสิทธิ์หรือความคุ้มกันภายใต้อนุสัญญาฯ ซึ่งการจ้างบุคคลประเภทดังกล่าวจะทำให้ประเทศไทยในฐานะรัฐผู้ส่ง ไม่ต้องจ่ายเงินค่าจ้าง ขึ้นค่าจ้าง หรือจ่ายเงินสมทบสวัสดิการสังคมในส่วนของนายจ้างตามกฎหมายท้องถิ่นแต่อย่างใด รวมทั้งเงินเดือนหรือเงินค่าจ้างของบุคลากรดังกล่าว ก็จะไม่ถูกหักภาษีท้องถิ่นด้วย³⁶

การที่ส่วนราชการไทยจะยังไม่ได้ใช้ทางเลือกของการนำบุคลากรสายสนับสนุนไปปฏิบัติงานในฐานะลูกจ้างชั่วคราวที่มีสัญญาจ้าง ภายใต้ประเภทของ “Administrative and Technical Staff” ซึ่งสามารถทำได้ภายใต้อนุสัญญากรุงเวียนนาฯ ควรจะเป็นประเด็นทางนโยบายที่ส่วนราชการอาจหยิบยกขึ้นพิจารณาร่วมกันกับหน่วยงานกลางอีกครั้ง ถึงความเป็นไปได้ในการเลือกนำมาใช้ในบางกรณี ข้อดีข้อเสีย และเงื่อนไขหรือสถานการณ์ที่ส่วนราชการในต่างประเทศอาจสามารถใช้เป็นอีกทางเลือกได้ ทั้งนี้ เพื่อหลีกเลี่ยงข้อจำกัดหรือความซับซ้อนที่มาจากข้อบังคับของกฎหมายท้องถิ่น โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงที่ว่าคณะผู้แทนทางการทูตของหลาย ๆ ประเทศ เช่น สหรัฐฯ จีน เวียดนาม ออสเตรเลีย รัสเซีย ฯลฯ ล้วนแต่มีการนำลูกจ้างชั่วคราวของตนเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ภายใต้ประเภทดังกล่าวทั้งสิ้น³⁷ ในขณะที่ประเทศไทยยังไม่ได้มีการใช้ประโยชน์เต็มที่จากเรื่องนี้ ซึ่งแม้ว่าอาจมีสาเหตุมาจากเรื่องใด หรือเคยมีข้อพิจารณาใดในอดีตที่นำไปสู่แนวปฏิบัติที่ไม่ใช้ลูกจ้างประเภทดังกล่าว ก็น่าที่จะสามารถให้มีการทบทวนหรือบันทึกสาเหตุหรือข้อพิจารณานั้น ๆ ไว้อย่างเป็นทางการเป็นส่วนราชการที่มาจากหน่วยงานต่าง ๆ ได้ทราบและเข้าใจตรงกัน

4.2.2 ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ

การศึกษานี้ทำให้เห็นช่องทางการปรับปรุงการบริหารงานลูกจ้างของส่วนราชการในเบลเยียม หรือในต่างประเทศโดยทั่วไป ซึ่งสามารถพิจารณาเป็นข้อเสนอแนะในการดำเนินการ ดังนี้

³⁶ Vienna Convention on Diplomatic Relation, 1961. Articles 27-36.

³⁷ ข้อมูลที่ได้จากการสนทนากับเจ้าหน้าที่การทูตจากคณะผู้แทนทางการทูตต่าง ๆ ในกรุงบรัสเซลส์ ในโอกาสต่าง ๆ ระหว่างปี 2563-2564

1) การแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านบริหารกับ สอท. ประเทศอื่น ๆ อย่างเป็นประจำและเป็นระบบ

ตามปกติแล้ว สอท. ประเทศต่าง ๆ ในเบลเยียมยังไม่มี การหารือแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านการบริหารระหว่างกัน ส่วนการหารือระหว่าง สอท. ประเทศอาเซียน ก็มักเป็นการประชุมหารือในวาระที่เป็นสารัตถะในด้านกรอบการประชุมต่าง ๆ ของอาเซียนหรือระหว่างอาเซียนและสหภาพยุโรป เบลเยียม หรือลักเซมเบิร์ก (ซึ่งส่วนราชการในเบลเยียมมีเขตอาณาครอบคลุม) อย่างไรก็ตาม ในช่วงปี 2562-2564 สอท. อาเซียน เช่น บรูไน สิงคโปร์ มาเลเซีย และไทย ได้มีการริเริ่มแลกเปลี่ยนข้อมูลในระดับเจ้าหน้าที่ในเรื่องที่เกี่ยวกับลูกจ้างและการปฏิบัติตามกฎหมายท้องถิ่นในเรื่องลูกจ้างบ้าง ซึ่งหากประเด็นด้านการบริหารลูกจ้างท้องถิ่น เช่น ในเรื่องเกี่ยวกับค่าจ้างยังคงมีความซับซ้อนเช่นนี้ ส่วนราชการไทยก็อาจพิจารณาเริ่มให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับ สอท. อื่น ๆ อย่างเป็นกิจลักษณะหรือเป็นระบบมากขึ้น ก็อาจจะช่วยเพิ่มน้ำหนักความสำคัญหรือความเร่งด่วนของปัญหาให้ได้รับการหาทางออกโดยหน่วยงานกลางได้รวดเร็วขึ้น และเพื่อสร้างความตระหนักรู้ว่างานบริหารลูกจ้างชั่วคราวในต่างประเทศของส่วนราชการ เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารการทูตโดยตรงที่สามารถส่งผลกระทบต่อมิติต่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินงานและการบริหารสำนักงานในต่างประเทศ

2) การมีแผนกที่ปรึกษาด้านกฎหมาย (legal counsel) ที่สามารถเป็นตัวกลางระหว่างส่วนราชการในต่างประเทศกับหน่วยงานกลาง หรือเพื่อให้บริการด้านกฎหมายแก่ส่วนราชการในต่างประเทศ และการปรับปรุงหลักเกณฑ์หรือจัดทำคู่มือในการบริหารงานลูกจ้างอย่างจริงจังและเป็นระบบร่วมกันโดยหน่วยงานกลางและหน่วยงานที่ปฏิบัติ (ส่วนราชการในต่างประเทศ)

จากการศึกษาครั้งนี้ทำให้พบว่า ส่วนราชการต่าง ๆ ไม่ว่าจะ เป็น สอท. เองหรือหน่วยงานภายใต้ที่มิประเทศไทย ยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารลูกจ้างท้องถิ่น โดยแม้ว่า สอท. จะสามารถขออนุมัติงบประมาณในการว่าจ้างที่ปรึกษากฎหมายท้องถิ่น แต่การดำเนินงานดังกล่าวมีค่าใช้จ่ายสูง อีกทั้งคำแนะนำที่ได้รับเป็นภาษาอังกฤษ ก็ไม่สามารถส่งต่อไปยังหน่วยงานกลางได้ โดยส่วนราชการต้องแปลและอธิบายคำแนะนำด้านกฎหมายทั้งหมดที่ได้รับนั้นเป็นภาษาไทย ทำให้ใช้เวลาและทรัพยากรในการแก้ปัญหาแต่ละเรื่องสูงมาก ซึ่งกระทบต่อการทำงานของส่วนราชการเป็นอย่างมาก โดยประเด็นเรื่องผลกระทบจากการที่ส่วนราชการไม่มีที่พึ่งพิงทางกฎหมายในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารลูกจ้างท้องถิ่น เป็นประเด็นที่ยังไม่พบว่า มีการศึกษาวิเคราะห์

โดยที่หน่วยงานกลางกำหนดว่าการจ่ายค่าจ้างและการปรับค่าจ้างลูกจ้างชั่วคราวของส่วนราชการต่าง ๆ ควรต้องเป็นไปในแนวทางเดียวกัน³⁸ และโดยที่กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

³⁸ เอกสารใช้ภายในของกระทรวงการต่างประเทศ

แรงงานและการจ้างงานในหลายประเทศในสหภาพยุโรปมีพื้นฐานทางกฎหมาย กรอบความคิด และ บริบทด้านตลาดแรงงานและแรงงานสัมพันธ์ที่ใกล้เคียงกัน และโดยที่ส่วนราชการมักมีความยากลำบาก ในการศึกษา เรียบเรียง วิเคราะห์ และแปลกฎหมายท้องถิ่นจากภาษาท้องถิ่น และอธิบายปัญหาด้าน กฎหมายนั้นให้กับหน่วยงานกลาง จึงอาจมีประโยชน์หากภาครัฐจะพิจารณาการมีผู้เชี่ยวชาญด้าน กฎหมายทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการอธิบายปัญหาด้านกฎหมายเหล่านี้ให้หน่วยงานกลางได้รับทราบ และเข้าใจ หรือทำหน้าที่วิเคราะห์และสื่อสารประเด็นด้านกฎหมายให้ส่วนราชการในต่างประเทศ สามารถบริหารจัดการลูกจ้างท้องถิ่นในประเทศที่มีกฎหมายใกล้เคียงกันได้ ตลอดจนการพิจารณาให้ ทีมงานด้านกฎหมายของหน่วยงานกลาง ติดต่อกับที่ปรึกษากฎหมายต่างประเทศที่ ส่วนราชการจัดจ้างหรือใช้บริการ เพื่อความกระชับ แม่นยำ และรวดเร็วในการทำความเข้าใจและ ตัดสินใจเกี่ยวกับประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกฎระเบียบของไทยและกฎหมายท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อย่น ระยะเวลาในการพิจารณาปัญหาและเพื่อควมมีประสิทธิภาพและประหยัดงบประมาณ เนื่องจาก การมีที่ปรึกษาด้านกฎหมายร่วม (joint legal counsel) จะช่วยในการวิเคราะห์ภาพรวมของปัญหาที่ ส่วนราชการในที่ต่าง ๆ ต้องประสบ เพื่อหน่วยงานกลางสามารถหาทางออกเชิงนโยบายที่ยั่งยืนและ เป็นระบบมากขึ้น และให้มีการจัดทำคู่มือหรือปรับปรุงหลักเกณฑ์เรื่องการบริหารงานลูกจ้างร่วมกัน โดยหน่วยงานกลางและหน่วยงานผู้ปฏิบัติ (ส่วนราชการในต่างประเทศ) เพื่อแก้ปัญหาความสับสน หรือความขัดแย้งกันระหว่างกฎเกณฑ์ของไทยกับกฎหมายของประเทศผู้รับ เพื่อให้หลักเกณฑ์ สามารถนำไปปฏิบัติได้จริงตามบริบทของท้องถิ่น

3) การศึกษาดูงานโดยหน่วยงานกลางที่เน้นการพบปะหรือกับหน่วยงานท้องถิ่นใน เรื่องลูกจ้างชั่วคราวในต่างประเทศ

การแสวงหาโอกาสให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจและผู้เชี่ยวชาญด้าน กฎหมายจากหน่วยงานกลางไปพบปะหรือประชุมร่วมกับหน่วยงานท้องถิ่นในประเทศที่ ส่วนราชการมีการจ้างลูกจ้างชั่วคราวโดยตรง เป็นอีกวิธีหนึ่งที่สามารถแก้ปัญหาที่เกี่ยวกับ ค่าจ้างของลูกจ้างได้รวดเร็วขึ้น โดยส่วนราชการในต่างประเทศสามารถเป็นผู้ประสานอำนวยความสะดวกให้มีการพบปะหรือประชุมร่วมกันได้ ทั้งนี้ เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันและความเชื่อมั่นว่า สิ่งที่ส่วนราชการแจ้งให้หน่วยงานกลางทราบ หรือประเด็นที่ส่วนราชการขอความร่วมมือ เป็นสิ่งที่ เกิดขึ้นจริงหรือจำเป็นต้องดำเนินการตามกฎหมายท้องถิ่นจริง ๆ มิใช่สิ่งที่ส่วนราชการขอตาม อำนาจใจ ซึ่งอาจจะช่วยย่นระยะเวลาในการหาทางออกสำหรับปัญหาเหล่านี้ได้อย่างมาก

นอกจากนี้ หน่วยงานกลางอาจพิจารณาให้มีการสร้างกลไกในการสำรวจการจ้าง และบริหารลูกจ้างชั่วคราวในต่างประเทศ ว่าสอดคล้องกับกฎหมายท้องถิ่นในรัฐผู้รับหรือไม่อย่างไร หรือสื่อสารกับส่วนราชการในต่างประเทศเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวในลักษณะการทำงานเชิงรุก (proactive) เช่น การจัดให้มีการหารือในระดับนโยบายหรือระดับผู้บริหารระหว่างส่วนราชการใน

ต่างประเทศกับหน่วยงานกลางอยู่เป็นระยะ เพื่อให้สามารถรับทราบปัญหาได้โดยตรงอย่างรวดเร็ว ซึ่งทั้งหมดนี้ อาจสามารถช่วยให้รัฐบาลไทยบริหารลูกจ้างชั่วคราวในต่างประเทศได้อย่างเป็นอาชีพ และมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและกฎระเบียบท้องถิ่นของรัฐผู้รับมากขึ้น ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญที่มีผลต่อภาพลักษณ์และความน่าเชื่อถือของงานบริหารการทูตและการดำเนินงานในต่างประเทศของรัฐบาลไทยโดยตรง

บรรณานุกรม

หนังสือ

เดชา เดชะวัฒน์ไพศาล. การจัดการทรัพยากรบุคคล พื้นฐานแนวคิดเพื่อการปฏิบัติ. พิมพ์ครั้งที่ 2. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2563.

Blanpain, Roger. Labour Law and Industrial Relations in the European Union. Kluwer Law International, 1997

March, James. G. Decisions and Organizations. New York: Wiley-Blackwell, 1991.

Simon, Herbert. Administrative Behaviors. New York: The McMillan Company, 1957.

เอกสารทางการ

เอกสารใช้ภายในของกระทรวงการต่างประเทศ โดยสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์. กรกฎาคม 2562.

เอกสารใช้ภายในของกระทรวงการต่างประเทศ โดยสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์, พฤศจิกายน 2562.

หนังสือสำนักงาน ก.พ. ลงวันที่ 7 พฤษภาคม 2563

เอกสารใช้ภายในของกระทรวงการต่างประเทศ โดยสำนักบริหารบุคคลและสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์ (โทรเลขระหว่างเดือนกรกฎาคม 2562 ถึงเดือนตุลาคม 2564)

European Central Bank (ECB). Monthly Bulletin. [Online]. May 2008. Available from: <https://www.ecb.europa.eu>.

International Labor Organization. Report in which the committee requests to be kept informed of development -Report No 344, March 2007, Case No 2437 (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland). [Online]. 2022, August 24. Available from: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:70006:0::NO::P70006_COMPLAINT_TEXT_ID,P70006_PARAGRAPH_NO:2909626,1315.

United States Department of State and the Broadcasting Board of Governors Office of Inspector General. Report of Inspection. Review of Locally Employed Staff Compensation Issues, Report Number ISP-I-09-44, April 2009.

United States Department of State. Five (5) Foreign Service Officer Career Tracks.
 [Online]. Available from: <https://careers.state.gov/career-paths/worldwide-foreign-service/officer/fso-career-tracks/> [15 August 2022].

Vienna Convention on Diplomatic Relation, 1961.

กฎ ระเบียบและเอกสารของหน่วยราชการ

สำนักงาน ก.พ. ระบบราชการไทยในบริบทไทยแลนด์ 4.0. [ออนไลน์]. 2560. แหล่งที่มา:

<https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/document/thai-gov-system-context-thailand-4-0.pdf>.

Commission des Bons Offices. Letter addressed to Royal Thai Embassy, Brussels, dated 16 June 2020, on procedures for establishing a work rule.

Commission des Bons Offices. Letter addressed to the Royal Thai Embassy, Brussels, dated 21 October 2019, on application of the law of 4 August 1996 relating to the well-being of workers when executing their work-Work Rules.

Convention Collective de Travail (CCT) du 7 juillet 2020 concernant le statut de la délégation syndicale (Collective Work Agreement of 7 July 2020 regarding the status of syndicated delegation).

วิทยานิพนธ์และการวิจัย

ต่อ ศรีลัมพ์. ปัญหาและอุปสรรคในการปรับปรุงเงื่อนไขการจ้างลูกจ้างชั่วคราว : กรณีศึกษาสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบูดาเปสต์. รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 9 กระทรวงการต่างประเทศ, 2560.

บัณฑิตา พิษญากร วีรบุตร. ปัญหาและข้อเสนอแนะการบริหารจัดการลูกจ้างชั่วคราวในต่างประเทศ : กรณีศึกษาสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมอสโก. รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 13 กระทรวงการต่างประเทศ, 2564.

พัชนี กิจถาวร. ปัญหาการจ้างงานลูกจ้างชั่วคราวในต่างประเทศ : กรณีศึกษาเอกอัครราชทูต ณ กรุงบราซิล. รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 2 กระทรวงการต่างประเทศ, 2553.

วารสารและบทความออนไลน์

- BBC. Embassy work rules immunity ‘incompatible’ with EU rights. 5 February 2015.
- Garnett, R. The Rights of Diplomatic and Consular Employees in Australia. University of Melbourne Law School Research Series. [Online]. 17 September 2018. Available from: <http://classic.austlii.edu.au/au/journals/UMelbLRS/2018/5.html>.
- Metro Time Belgique. Indexation automatique des salaires: comment expliquer que les salaires soient en réalité en baisse?. 22 September 2022.
- Monard Law. Union Representation in Embassies?. [Online]. 2020. Available from: <https://monardlaw.be/en/stories/union-representation-in-embassies/>.
- Rogeau, Olivier. Les Ambassades, mauvais employeurs?. Le Vif Belgique. 21 November 2019.
- Terra Laboris asbl. Personnel d’Ambassade et assujettissement à la sécurité sociale bege. Commentaire de Cour de Travaux Bruxelles. [Online]. 17 September 2014. Available from: <http://www.terralaboris.be/spip.php?article1791>.
- Vertenuel, Robert et al. Les 100 ans de l’index en 10 points clés. [Online]. 2019. Available form: <https://www.fgtb.be/les-100-ans-de-lindex-en-10-points-cles#:~:text=En%202020%2C%20cela%20fera%20100,des%20biens%20est%20une%20chose>.
- Weiser, Benjamin and Vivian Yee. ‘Claim against Indian diplomat has echoes of previous cases’. The New York Times. 9 January 2014.
- Yang, Xiaodong. State Immunity in International Law. Cambridge University Press [Online]. 2012. Available from: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139016377.007>.

ข้อมูลจากบุคคลที่เกี่ยวข้องในการสัมมนาและกิจกรรมต่าง ๆ

- ปิยวัฒน์ ศิวรักษ์. บทบาทผู้นำในการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่. การบรรยายระหว่างการประชุมหลักสูตรนักบริหารการทูต (นบท.) รุ่นที่ 14 ปี 2565 เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2565.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

Vienna Convention on Diplomatic Relations, 1961

Vienna Convention on Diplomatic Relations
1961

Done at Vienna on 18 April 1961. Entered into force on 24 April 1964.
United Nations, *Treaty Series*, vol. 500, p. 95.



Copyright © United Nations
2005

Vienna Convention on Diplomatic Relations
Done at Vienna on 18 April 1961

The States Parties to the present Convention,

Recalling that peoples of all nations from ancient times have recognized the status of diplomatic agents,

Having in mind the purposes and principles of the Charter of the United Nations concerning the sovereign equality of States, the maintenance of international peace and security, and the promotion of friendly relations among nations,

Believing that an international convention on diplomatic intercourse, privileges and immunities would contribute to the development of friendly relations among nations, irrespective of their differing constitutional and social systems,

Realizing that the purpose of such privileges and immunities is not to benefit individuals but to ensure the efficient performance of the functions of diplomatic missions as representing States,

Affirming that the rules of customary international law should continue to govern questions not expressly regulated by the provisions of the present Convention,

Have agreed as follows:

Article 1

For the purpose of the present Convention, the following expressions shall have the meanings hereunder assigned to them:

- (a) The "head of the mission" is the person charged by the sending State with the duty of acting in that capacity;
- (b) The "members of the mission" are the head of the mission and the members of the staff of the mission;
- (c) The "members of the staff of the mission" are the members of the diplomatic staff, of the administrative and technical staff and of the service staff of the mission;
- (d) The "members of the diplomatic staff" are the members of the staff of the mission having diplomatic rank;
- (e) A "diplomatic agent" is the head of the mission or a member of the diplomatic staff of the mission;
- (f) The "members of the administrative and technical staff" are the members of the staff of the mission employed in the administrative and technical service of the mission;

(g) The “members of the service staff” are the members of the staff of the mission in the domestic service of the mission;

(h) A “private servant” is a person who is in the domestic service of a member of the mission and who is not an employee of the sending State;

(i) The “premises of the mission” are the buildings or parts of buildings and the land ancillary thereto, irrespective of ownership, used for the purposes of the mission including the residence of the head of the mission.

Article 2

The establishment of diplomatic relations between States, and of permanent diplomatic missions, takes place by mutual consent.

Article 3

1. The functions of a diplomatic mission consist, inter alia, in:

- (a) Representing the sending State in the receiving State;
- (b) Protecting in the receiving State the interests of the sending State and of its nationals, within the limits permitted by international law;
- (c) Negotiating with the Government of the receiving State;
- (d) Ascertaining by all lawful means conditions and developments in the receiving State, and reporting thereon to the Government of the sending State;
- (e) Promoting friendly relations between the sending State and the receiving State, and developing their economic, cultural and scientific relations.

2. Nothing in the present Convention shall be construed as preventing the performance of consular functions by a diplomatic mission.

Article 4

1. The sending State must make certain that the *agrément* of the receiving State has been given for the person it proposes to accredit as head of the mission to that State.

2. The receiving State is not obliged to give reasons to the sending State for a refusal of *agrément*.

Article 5

1. The sending State may, after it has given due notification to the receiving States concerned, accredit a head of mission or assign any member of the diplomatic staff, as the case may be, to more than one State, unless there is express objection by any of the receiving States.

2. If the sending State accredits a head of mission to one or more other States it may establish a diplomatic mission headed by a chargé d'affaires ad interim in each State where the head of mission has not his permanent seat.

3. A head of mission or any member of the diplomatic staff of the mission may act as representative of the sending State to any international organization.

Article 6

Two or more States may accredit the same person as head of mission to another State, unless objection is offered by the receiving State.

Article 7

Subject to the provisions of articles 5, 8, 9 and 11, the sending State may freely appoint the members of the staff of the mission. In the case of military, naval or air attachés, the receiving State may require their names to be submitted beforehand, for its approval.

Article 8

1. Members of the diplomatic staff of the mission should in principle be of the nationality of the sending State.

2. Members of the diplomatic staff of the mission may not be appointed from among persons having the nationality of the receiving State, except with the consent of that State which may be withdrawn at any time.

3. The receiving State may reserve the same right with regard to nationals of a third State who are not also nationals of the sending State.

Article 9

1. The receiving State may at any time and without having to explain its decision, notify the sending State that the head of the mission or any member of the diplomatic staff of the mission is *persona non grata* or that any other member of the staff of the mission is not acceptable. In any such case, the sending State shall, as appropriate, either recall the person concerned or terminate his functions with the mission. A person may be declared *non grata* or not acceptable before arriving in the territory of the receiving State.

2. If the sending State refuses or fails within a reasonable period to carry out its obligations under paragraph 1 of this article, the receiving State may refuse to recognize the person concerned as a member of the mission.

Article 10

1. The Ministry for Foreign Affairs of the receiving State, or such other ministry as may be agreed, shall be notified of:

- (a) The appointment of members of the mission, their arrival and their final departure or the termination of their functions with the mission;
- (b) The arrival and final departure of a person belonging to the family of a member of the mission and, where appropriate, the fact that a person becomes or ceases to be a member of the family of a member of the mission;
- (c) The arrival and final departure of private servants in the employ of persons referred to in subparagraph (a) of this paragraph and, where appropriate, the fact that they are leaving the employ of such persons;
- (d) The engagement and discharge of persons resident in the receiving State as members of the mission or private servants entitled to privileges and immunities.

2. Where possible, prior notification of arrival and final departure shall also be given.

Article 11

1. In the absence of specific agreement as to the size of the mission, the receiving State may require that the size of a mission be kept within limits considered by it to be reasonable and normal, having regard to circumstances and conditions in the receiving State and to the needs of the particular mission.

2. The receiving State may equally, within similar bounds and on a non-discriminatory basis, refuse to accept officials of a particular category.

Article 12

The sending State may not, without the prior express consent of the receiving State, establish offices forming part of the mission in localities other than those in which the mission itself is established.

Article 13

1. The head of the mission is considered as having taken up his functions in the receiving State either when he has presented his credentials or when he has notified his arrival and a true copy of his credentials has been presented to the Ministry for Foreign Affairs of the receiving State, or such other

ministry as may be agreed, in accordance with the practice prevailing in the receiving State which shall be applied in a uniform manner.

2. The order of presentation of credentials or of a true copy thereof will be determined by the date and time of the arrival of the head of the mission.

Article 14

1. Heads of mission are divided into three classes, namely:

- (a) That of ambassadors or nuncios accredited to Heads of State, and other heads of mission of equivalent rank;
- (b) That of envoys, ministers and internuncios accredited to Heads of State;
- (c) That of chargés d'affaires accredited to Ministers for Foreign Affairs.

2. Except as concerns precedence and etiquette, there shall be no differentiation between heads of mission by reason of their class.

Article 15

The class to which the heads of their missions are to be assigned shall be agreed between States.

Article 16

1. Heads of mission shall take precedence in their respective classes in the order of the date and time of taking up their functions in accordance with article 13.

2. Alterations in the credentials of a head of mission not involving any change of class shall not affect his precedence.

3. This article is without prejudice to any practice accepted by the receiving State regarding the precedence of the representative of the Holy See.

Article 17

The precedence of the members of the diplomatic staff of the mission shall be notified by the head of the mission to the Ministry for Foreign Affairs or such other ministry as may be agreed.

Article 18

The procedure to be observed in each State for the reception of heads of mission shall be uniform in respect of each class.

Article 19

1. If the post of head of the mission is vacant, or if the head of the mission is unable to perform his functions a chargé d'affaires ad interim shall act provisionally as head of the mission. The name of the chargé d'affaires ad interim shall be notified, either by the head of the mission or, in case he is unable to do so, by the Ministry for Foreign Affairs of the sending State to the Ministry for Foreign Affairs of the receiving State or such other ministry as may be agreed.

2. In cases where no member of the diplomatic staff of the mission is present in the receiving State, a member of the administrative and technical staff may, with the consent of the receiving State, be designated by the sending State to be in charge of the current administrative affairs of the mission.

Article 20

The mission and its head shall have the right to use the flag and emblem of the sending State on the premises of the mission, including the residence of the head of the mission, and on his means of transport.

Article 21

1. The receiving State shall either facilitate the acquisition on its territory, in accordance with its laws, by the sending State of premises necessary for its mission or assist the latter in obtaining accommodation in some other way.

2. It shall also, where necessary, assist missions in obtaining suitable accommodation for their members.

Article 22

1. The premises of the mission shall be inviolable. The agents of the receiving State may not enter them, except with the consent of the head of the mission.

2. The receiving State is under a special duty to take all appropriate steps to protect the premises of the mission against any intrusion or damage and to prevent any disturbance of the peace of the mission or impairment of its dignity.

3. The premises of the mission, their furnishings and other property thereon and the means of transport of the mission shall be immune from search, requisition, attachment or execution.

Article 23

1. The sending State and the head of the mission shall be exempt from all national, regional or municipal dues and taxes in respect of the premises of the mission, whether owned or leased, other than such as represent payment for specific services rendered.

2. The exemption from taxation referred to in this article shall not apply to such dues and taxes payable under the law of the receiving State by persons contracting with the sending State or the head of the mission.

Article 24

The archives and documents of the mission shall be inviolable at any time and wherever they may be.

Article 25

The receiving State shall accord full facilities for the performance of the functions of the mission.

Article 26

Subject to its laws and regulations concerning zones entry into which is prohibited or regulated for reasons of national security, the receiving State shall ensure to all members of the mission freedom of movement and travel in its territory.

Article 27

1. The receiving State shall permit and protect free communication on the part of the mission for all official purposes. In communicating with the Government and the other missions and consulates of the sending State, wherever situated, the mission may employ all appropriate means, including diplomatic couriers and messages in code or cipher. However, the mission may install and use a wireless transmitter only with the consent of the receiving State.

2. The official correspondence of the mission shall be inviolable. Official correspondence means all correspondence relating to the mission and its functions.

3. The diplomatic bag shall not be opened or detained.

4. The packages constituting the diplomatic bag must bear visible external marks of their character and may contain only diplomatic documents or articles intended for official use.

5. The diplomatic courier, who shall be provided with an official document indicating his status and the number of packages constituting the diplomatic bag, shall be protected by the receiving State in the performance of his functions. He shall enjoy person inviolability and shall not be liable to any form of arrest or detention.

6. The sending State or the mission may designate diplomatic couriers ad hoc. In such cases the provisions of paragraph 5 of this article shall also apply, except that the immunities therein mentioned shall cease to apply when such a courier has delivered to the consignee the diplomatic bag in his charge.

7. A diplomatic bag may be entrusted to the captain of a commercial aircraft scheduled to land at an authorized port of entry. He shall be provided with an official document indicating the number of

packages constituting the bag but he shall not be considered to be a diplomatic courier. The mission may send one of its members to take possession of the diplomatic bag directly and freely from the captain of the aircraft.

Article 28

The fees and charges levied by the mission in the course of its official duties shall be exempt from all dues and taxes.

Article 29

The person of a diplomatic agent shall be inviolable. He shall not be liable to any form of arrest or detention. The receiving State shall treat him with due respect and shall take all appropriate steps to prevent any attack on his person, freedom or dignity.

Article 30

1. The private residence of a diplomatic agent shall enjoy the same inviolability and protection as the premises of the mission.

2. His papers, correspondence and, except as provided in paragraph 3 of article 31, his property, shall likewise enjoy inviolability.

Article 31

1. A diplomatic agent shall enjoy immunity from the criminal jurisdiction of the receiving State. He shall also enjoy immunity from its civil and administrative jurisdiction, except in the case of:

- (a) A real action relating to private immovable property situated in the territory of the receiving State, unless he holds it on behalf of the sending State for the purposes of the mission;
- (b) An action relating to succession in which the diplomatic agent is involved as executor, administrator, heir or legatee as a private person and not on behalf of the sending State;
- (c) An action relating to any professional or commercial activity exercised by the diplomatic agent in the receiving State outside his official functions.

2. A diplomatic agent is not obliged to give evidence as a witness.

3. No measures of execution may be taken in respect of a diplomatic agent except in the cases coming under subparagraphs (a), (b) and (c) of paragraph 1 of this article, and provided that the measures concerned can be taken without infringing the inviolability of his person or of his residence.

4. The immunity of a diplomatic agent from the jurisdiction of the receiving State does not exempt him from the jurisdiction of the sending State.

Article 32

1. The immunity from jurisdiction of diplomatic agents and of persons enjoying immunity under article 37 may be waived by the sending State.

2. Waiver must always be express.

3. The initiation of proceedings by a diplomatic agent or by a person enjoying immunity from jurisdiction under article 37 shall preclude him from invoking immunity from jurisdiction in respect of any counterclaim directly connected with the principal claim.

4. Waiver of immunity from jurisdiction in respect of civil or administrative proceedings shall not be held to imply waiver of immunity in respect of the execution of the judgement, for which a separate waiver shall be necessary.

Article 33

1. Subject to the provisions of paragraph 3 of this article, a diplomatic agent shall with respect to services rendered for the sending State be exempt from social security provisions which may be in force in the receiving State.

2. The exemption provided for in paragraph 1 of this article shall also apply to private servants who are in the sole employ of a diplomatic agent, on condition:

- (a) That they are not nationals of or permanently resident in the receiving State; and
- (b) That they are covered by the social security provisions which may be in force in the sending State or a third State.

3. A diplomatic agent who employs persons to whom the exemption provided for in paragraph 2 of this article does not apply shall observe the obligations which the social security provisions of the receiving State impose upon employers.

4. The exemption provided for in paragraphs 1 and 2 of this article shall not preclude voluntary participation in the social security system of the receiving State provided that such participation is permitted by that State.

5. The provisions of this article shall not affect bilateral or multilateral agreements concerning social security concluded previously and shall not prevent the conclusion of such agreements in the future.

Article 34

A diplomatic agent shall be exempt from all dues and taxes, personal or real, national, regional or municipal, except:

- (a) Indirect taxes of a kind which are normally incorporated in the price of goods or services;
- (b) Dues and taxes on private immovable property situated in the territory of the receiving State, unless he holds it on behalf of the sending State for the purposes of the mission;
- (c) Estate, succession or inheritance duties levied by the receiving State, subject to the provisions of paragraph 4 of article 39;
- (d) Dues and taxes on private income having its source in the receiving State and capital taxes on investments made in commercial undertakings in the receiving State;
- (e) Charges levied for specific services rendered;
- (f) Registration, court or record fees, mortgage dues and stamp duty, with respect to immovable property, subject to the provisions of article 23.

Article 35

The receiving State shall exempt diplomatic agents from all personal services, from all public service of any kind whatsoever, and from military obligations such as those connected with requisitioning, military contributions and billeting.

Article 36

1. The receiving State shall, in accordance with such laws and regulations as it may adopt, permit entry of and grant exemption from all customs duties, taxes, and related charges other than charges for storage, cartage and similar services, on:

- (a) Articles for the official use of the mission;
- (b) Articles for the personal use of a diplomatic agent or members of his family forming part of his household, including articles intended for his establishment.

2. The personal baggage of a diplomatic agent shall be exempt from inspection, unless there are serious grounds for presuming that it contains articles not covered by the exemptions mentioned in paragraph 1 of this article, or articles the import or export of which is prohibited by the law or controlled by the quarantine regulations of the receiving State. Such inspection shall be conducted only in the presence of the diplomatic agent or of his authorized representative.

Article 37

1. The members of the family of a diplomatic agent forming part of his household shall, if they are not nationals of the receiving State, enjoy the privileges and immunities specified in articles 29 to 36.

2. Members of the administrative and technical staff of the mission, together with members of their families forming part of their respective households, shall, if they are not nationals of or

permanently resident in the receiving State, enjoy the privileges and immunities specified in articles 29 to 35, except that the immunity from civil and administrative jurisdiction of the receiving State specified in paragraph 1 of article 31 shall not extend to acts performed outside the course of their duties. They shall also enjoy the privileges specified in article 36, paragraph 1, in respect of articles imported at the time of first installation.

3. Members of the service staff of the mission who are not nationals of or permanently resident in the receiving State shall enjoy immunity in respect of acts performed in the course of their duties, exemption from dues and taxes on the emoluments they receive by reason of their employment and the exemption contained in article 33.

4. Private servants of members of the mission shall, if they are not nationals of or permanently resident in the receiving State, be exempt from dues and taxes on the emoluments they receive by reason of their employment. In other respects, they may enjoy privileges and immunities only to the extent admitted by the receiving State. However, the receiving State must exercise its jurisdiction over those persons in such a manner as not to interfere unduly with the performance of the functions of the mission.

Article 38

1. Except insofar as additional privileges and immunities may be granted by the receiving State, a diplomatic agent who is a national of or permanently resident in that State shall enjoy only immunity from jurisdiction, and inviolability, in respect of official acts performed in the exercise of his functions.

2. Other members of the staff of the mission and private servants who are nationals of or permanently resident in the receiving State shall enjoy privileges and immunities only to the extent admitted by the receiving State. However, the receiving State must exercise its jurisdiction over those persons in such a manner as not to interfere unduly with the performance of the functions of the mission.

Article 39

1. Every person entitled to privileges and immunities shall enjoy them from the moment he enters the territory of the receiving State on proceeding to take up his post or, if already in its territory, from the moment when his appointment is notified to the Ministry for Foreign Affairs or such other ministry as may be agreed.

2. When the functions of a person enjoying privileges and immunities have come to an end, such privileges and immunities shall normally cease at the moment when he leaves the country, or on expiry of a reasonable period in which to do so, but shall subsist until that time, even in case of armed conflict. However, with respect to acts performed by such a person in the exercise of his functions as a member of the mission, immunity shall continue to subsist.

3. In case of the death of a member of the mission, the members of his family shall continue to enjoy the privileges and immunities to which they are entitled until the expiry of a reasonable period in which to leave the country.

4. In the event of the death of a member of the mission not a national of or permanently resident in the receiving State or a member of his family forming part of his household, the receiving State shall permit the withdrawal of the movable property of the deceased, with the exception of any property acquired in the country the export of which was prohibited at the time of his death. Estate, succession and inheritance duties shall not be levied on movable property the presence of which in the receiving State was due solely to the presence there of the deceased as a member of the mission or as a member of the family of a member of the mission.

Article 40

1. If a diplomatic agent passes through or is in the territory of a third State, which has granted him a passport visa if such visa was necessary, while proceeding to take up or to return to his post, or when returning to his own country, the third State shall accord him inviolability and such other immunities as may be required to ensure his transit or return. The same shall apply in the case of any members of his family enjoying privileges or immunities who are accompanying the diplomatic agent, or travelling separately to join him or to return to their country.

2. In circumstances similar to those specified in paragraph 1 of this article, third States shall not hinder the passage of members of the administrative and technical or service staff of a mission, and of members of their families, through their territories.

3. Third States shall accord to official correspondence and other official communications in transit, including messages in code or cipher, the same freedom and protection as is accorded by the receiving State. They shall accord to diplomatic couriers, who have been granted a passport visa if such visa was necessary, and diplomatic bags in transit, the same inviolability and protection as the receiving State is bound to accord.

4. The obligations of third States under paragraphs 1, 2 and 3 of this article shall also apply to the persons mentioned respectively in those paragraphs, and to official communications and diplomatic bags, whose presence in the territory of the third State is due to force majeure.

Article 41

1. Without prejudice to their privileges and immunities, it is the duty of all persons enjoying such privileges and immunities to respect the laws and regulations of the receiving State. They also have a duty not to interfere in the internal affairs of that State.

2. All official business with the receiving State entrusted to the mission by the sending State shall be conducted with or through the Ministry for Foreign Affairs of the receiving State or such other ministry as may be agreed.

3. The premises of the mission must not be used in any manner incompatible with the functions of the mission as laid down in the present Convention or by other rules of general international law or by any special agreements in force between the sending and the receiving State.

Article 42

A diplomatic agent shall not in the receiving State practise for personal profit any professional or commercial activity.

Article 43

The function of a diplomatic agent comes to an end, *inter alia*:

- (a) On notification by the sending State to the receiving State that the function of the diplomatic agent has come to an end;
- (b) On notification by the receiving State to the sending State that, in accordance with paragraph 2 of article 9, it refuses to recognize the diplomatic agent as a member of the mission.

Article 44

The receiving State must, even in case of armed conflict, grant facilities in order to enable persons enjoying privileges and immunities, other than nationals of the receiving State, and members of the families of such persons irrespective of their nationality, to leave at the earliest possible moment. It must, in particular, in case of need, place at their disposal the necessary means of transport for themselves and their property.

Article 45

If diplomatic relations are broken off between two States, or if a mission is permanently or temporarily recalled:

- (a) The receiving State must, even in case of armed conflict, respect and protect the premises of the mission, together with its property and archives;
- (b) The sending State may entrust the custody of the premises of the mission, together with its property and archives, to a third State acceptable to the receiving State;
- (c) The sending State may entrust the protection of its interests and those of its nationals to a third State acceptable to the receiving State.

Article 46

A sending State may with the prior consent of a receiving State, and at the request of a third State not represented in the receiving State, undertake the temporary protection of the interests of the third State and of its nationals.

Article 47

1. In the application of the provisions of the present Convention, the receiving State shall not discriminate as between States.

2. However, discrimination shall not be regarded as taking place:

(a) Where the receiving State applies any of the provisions of the present Convention restrictively because of a restrictive application of that provision to its mission in the sending State;

(b) Where by custom or agreement States extend to each other more favourable treatment than is required by the provisions of the present Convention.

Article 48

The present Convention shall be open for signature by all States Members of the United Nations or of any of the specialized agencies Parties to the Statute of the International Court of Justice, and by any other State invited by the General Assembly of the United Nations to become a Party to the Convention, as follows: until 31 October 1961 at the Federal Ministry for Foreign Affairs of Austria and subsequently, until 31 March 1962, at the United Nations Headquarters in New York.

Article 49

The present Convention is subject to ratification. The instruments of ratification shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations.

Article 50

The present Convention shall remain open for accession by any State belonging to any of the four categories mentioned in article 48. The instruments of accession shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations.

Article 51

1. The present Convention shall enter into force on the thirtieth day following the date of deposit of the twenty-second instrument of ratification or accession with the Secretary-General of the United Nations.

2. For each State ratifying or acceding to the Convention after the deposit of the twenty-second instrument of ratification or accession, the Convention shall enter into force on the thirtieth day after deposit by such State of its instrument of ratification or accession.

Article 52

The Secretary-General of the United Nations shall inform all States belonging to any of the four categories mentioned in article 48:

- (a) Of signatures to the present Convention and of the deposit of instruments of ratification or accession, in accordance with articles 48, 49 and 50;
- (b) Of the date on which the present Convention will enter into force, in accordance with article 51.

Article 53

The original of the present Convention, of which the Chinese, English, French, Russian and Spanish texts are equally authentic, shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations, who shall send certified copies thereof to all States belonging to any of the four categories mentioned in article 48.

IN WITNESS WHEREOF the undersigned Plenipotentiaries, being duly authorized thereto by their respective Governments, have signed the present Convention.

DONE at Vienna this eighteenth day of April one thousand nine hundred and sixty-one.

ภาคผนวก ข

หนังสือเวียนกระทรวงการต่างประเทศเบลเยียม เรื่อง “Staff Hired Locally”

ลงวันที่ 5 กันยายน ค.ศ. 2012



ROYAUME DE BELGIQUE
Service public fédéral
Affaires étrangères,
Commerce extérieur et
Coopération au Développement

Protocol Directorate – Service P1.1

CIRCULAR NOTE

STAFF HIRED LOCALLY

(5 September 2012)

The Federal Public Service Foreign Affairs, Foreign Trade and Development Cooperation presents its compliments to the Diplomatic Missions established in Belgium and has the honour of informing them of the provisions relating to **staff hired locally by Career Consulates Posts (general)**..

Any person who fulfils the conditions to be able to work in Belgium may be hired by a Career Consulate Post in Belgium. The latter then becomes the employer of the employed person.

There is no obligation on the Career Consulate Post to notify Protocol Directorate - Service P1.1 of the recruitment or dismissal of staff hired locally.

Belgian legislation applies to staff hired locally by the Career Consulate Post. So the Protocol Directorate – Service P1.1 does not issue a special identity card to these staff members and they do not enjoy **any immunity or privileges**. The accrediting State shall however exercise its jurisdiction on these people in a way which does not impede the mission unnecessarily in the exercise of its functions. In principle, Belgium does not therefore authorise Belgians or holders of a permanent residence permit to be appointed as members of the Consular functionaries staff or as members of the Consular employees staff with privileges and immunities.

Persons recruited in Belgium are subject, whatever their nationality, to the provisions of **Belgian labour law and Belgian social security laws**, the most important of which are:

- the law of 3 July 1978 relating to contracts of employment for salaried workers;
- the Royal Decree of 20 July 1967 relating to the employment of workers of a foreign nationality;
- the law of 27 June 1969 relating to social security.

2.-

The provisions of Belgian social security laws and Belgian labour law are mandatory and public policy. Consequently, any contracts concluded between employers and workers in breach of these provisions may be declared null and void. Therefore, every employee recruited locally must be covered by the provisions of Belgian social security. The employer must therefore pay the social security contributions due on time to the National Social Security Office - NSSO. The non-payment or late payment of social security contributions or of withholding tax on professional income is subject to default interest, increases and may also have negative consequences for registering the new member of the Career Consular Post concerned. As this relates to the administrative management of staff hired locally, the Protocol Directorate - P1.1 highlights the utility of the Career Consular Post affiliating with a **recognised social secretariat**.

Students residing temporarily in Belgium with a provisional residence permit to study there are not authorised to remain in Belgium after the end of their studies. So they do not fulfil the conditions to be able to work in Belgium and cannot therefore be hired locally by a Consular Post.

Consular Posts are advised to obtain full information in such matters and to ensure strict compliance with all the terms and conditions for hiring staff locally. Further information is available on the FPS Employment, Labour, and Social Dialogue site at the following address: www.meta.fgov.be.

The Federal Public Service Foreign Affairs, Foreign Trade and Development Cooperation avails itself of this opportunity to renew the assurance of its highest consideration to the Diplomatic Missions established in Belgium.



To the Diplomatic Missions
established in Brussels



Egmont • Rue des Petits Carmes 15, B-1000 Bruxelles
Tél. +32 2 501 81 11 • Mail: info@diplobel.fed.be • www.diplomatie.be

.be

ภาคผนวก ค

ผลการสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการลูกจ้างชั่วคราวที่เป็นลูกจ้างท้องถิ่น

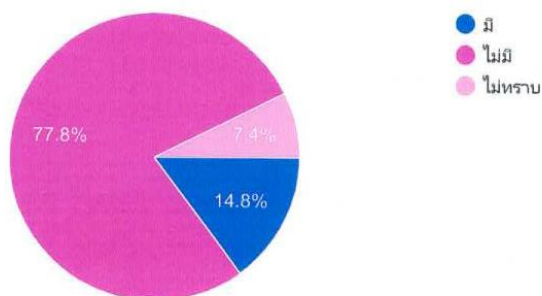
การบริหารจัดการลูกจ้างชั่วคราวชาวต่างชาติ

27 responses

สำนักงานในต่างประเทศของหน่วยงานท่าน เคยมีคดีฟ้องร้องโดยลูกจ้างท้องถิ่น หรือ ประสบปัญหาข้อพิพาทในลักษณะใกล้เคียงกัน หรือไม่

 Copy

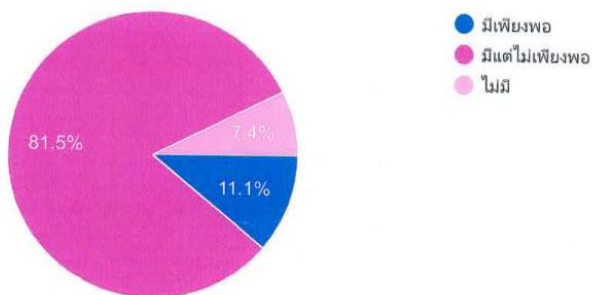
27 responses



หากท่านต้องเป็นผู้บริหารทรัพยากรบุคคลที่เป็นลูกจ้างท้องถิ่นชาวต่างชาติ ท่านคิดว่าท่าน มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายท้องถิ่นที่ลูกจ้างเหล่านั้นได้รับความคุ้มครอง หรือไม่

 Copy

27 responses



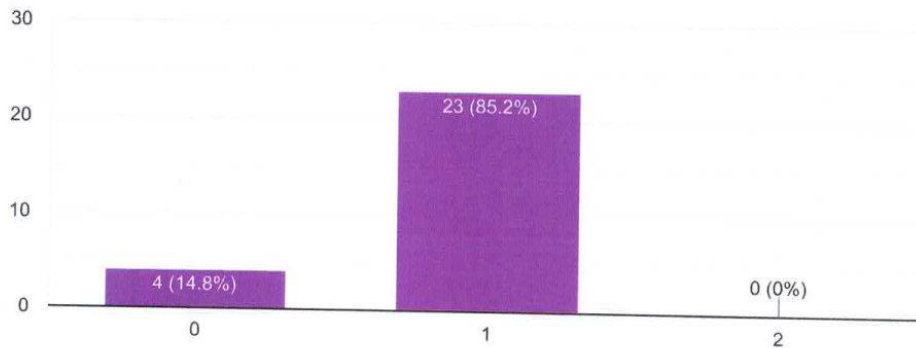
9/2/2022

การบริหารจัดการลูกจ้างชั่วคราวชาวต่างชาติ

ท่านคิดว่า การบริหารลูกจ้างท้องถิ่นของสำนักงานในต่างประเทศของหน่วยงานไทย เป็นไปตามมาตรฐานสากล มีความเป็นมืออาชีพ มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องตามข้อบังคับของท้องถิ่นหรือไม่

Copy

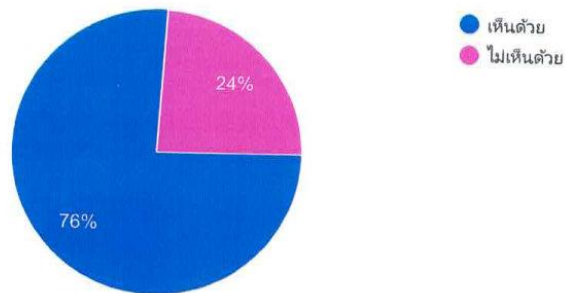
27 responses



ท่านเห็นว่าถึงเวลาแล้วหรือยัง ที่ส่วนราชการในต่างประเทศ ควรใช้ระบบ corporate management ให้มีการบริหารจัดการบุคคลและสำนักงานโดยบริษัทที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ

Copy

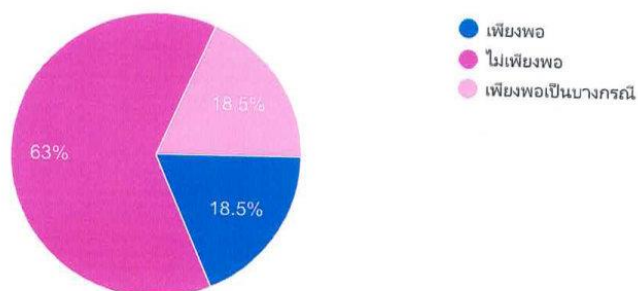
25 responses



ท่านคิดว่า ลูกจ้างท้องถิ่นในต่างประเทศของสำนักงานท่าน ได้รับค่าตอบแทนที่ได้มาตรฐานตามที่ควรจะเป็น และเพียงพอในการจูงใจให้คนที่มีความสามารถทำงานให้ส่วนราชการต่อไป หรือไม่

Copy

27 responses



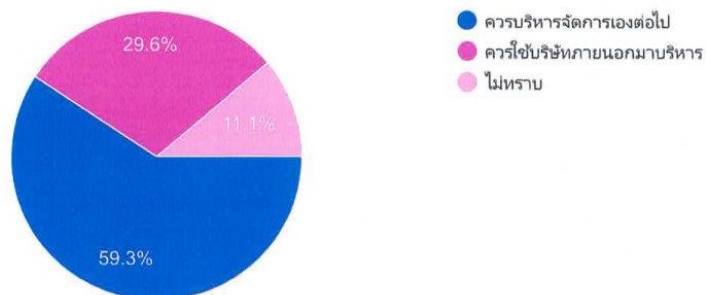
9/2/2022

การบริหารจัดการลูกจ้างชั่วคราวชาวต่างชาติ

ในความเห็นของท่าน ส่วนราชการในต่างประเทศ ควรบริหารจัดการลูกจ้างท้องถิ่นเอง โดยตรง หรือใช้การ outsource ให้บริษัทภายนอก หากท่านเป็นหัวหน้าสำนักงานนั้นๆ

 Copy

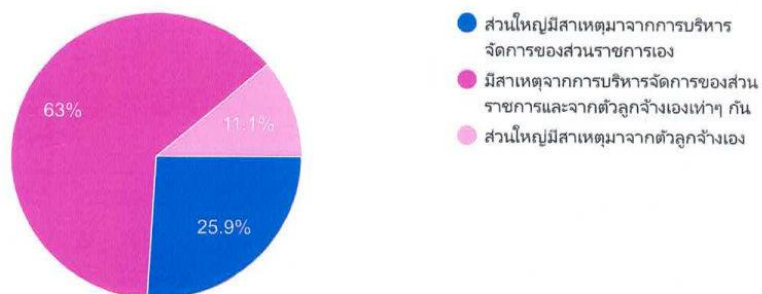
27 responses



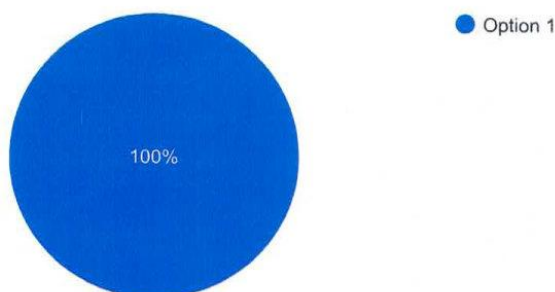
ท่านคิดว่าปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับลูกจ้างในต่างประเทศ มีสาเหตุมาจากปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการของท่านเอง เช่น การบริหารจัดการที่ยังบกพร่อง หรือมีสาเหตุมาจากตัวลูกจ้างเอง มากน้อยอย่างไร

 Copy

27 responses



2 responses

 Copy


This content is neither created nor endorsed by Google. [Report Abuse](#) - [Terms of Service](#) - [Privacy Policy](#)

Google Forms

ภาคผนวก ง

สรุ่ยย่อและคำแปลอย่างไม่เป็นทางการของกฎหมายเบลเยียม
ที่เกี่ยวกับการจ้างลูกจ้างชั่วคราวที่เป็นลูกจ้างท้องถิ่น

กฎหมายที่เกี่ยวข้องพร้อมคำแปล

ลำดับ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	คำแปล	หมายเหตุ
1.	<p>Arrêté royal portant exécution de l'article 7, § 1er, de la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité (AR du 19 avril 2019)</p> <p>source service public federal chancellerie du premier ministre et service public federal emploi, travail et concertation sociale</p> <p>numac 2019011989</p> <p>pub. 24/04/2019</p> <p>prom. 19/04/2019</p> <p>moniteurhttp://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=fr&c(...</p> <p>Numac : 2019011989</p> <p>Article 1er.La marge maximale pour l'évolution du coût salarial est fixée à 1,1% pour la période 2019-2020.</p> <p>Conformément à l'article 6, § 4, de la loi 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité, les indexations et les augmentations barémiques sont toujours garanties.</p>	<p>คำสั่งแปล พระราชกฤษฎีกาที่ออกเมื่อวันที่ 19 เมษายน 2019 เพื่อบังคับข้อ 7 ของกฎหมาย วันที่ 26 กรกฎาคม 1996 เรื่องการส่งเสริมการจ้างงานและการปกป้องความสามารถในการแข่งขัน</p> <p>มาตรา 1 อัตราการปรับเงินเดือน กำหนดที่ร้อยละ 1.1 สำหรับช่วงปี 2019-2020 ทั้งนี้ ตามข้อ 6 ย่อหน้า 4 ของกฎหมายวันที่ 26 กรกฎาคม 1996 เรื่องการส่งเสริมการจ้างงานและการปกป้องความสามารถในการแข่งขัน การกำหนดดัชนีปรับเงินเดือน และการเพิ่มอัตราค่าจ้าง</p>	
2.	<p>26 JUILLET 1996. - Loi relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité.</p>	<p>กฎหมายวันที่ 6 กรกฎาคม 1996 ว่าด้วยการส่งเสริมการจ้างงานและการรักษาความสามารถในการแข่งขันของประเทศ</p>	

<p>Art. 2bis. [1 La présente loi est d'application:</p> <p>a) aux employeurs et aux travailleurs qui sont soumis à la loi du 5 décembre 1968 relative aux conventions collectives de travail et aux commissions paritaires;</p> <p>Art. 7.5 1. [1 A défaut d'accord entre le gouvernement et les interlocuteurs sociaux, dans le mois suivant la convocation des interlocuteurs sociaux à une concertation visée à l'article 6, § 3, le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, la marge maximale pour l'évolution des coûts salariaux.</p> <p>Art. 9.5 1. Les conventions de travail au niveau intersectoriel, sectoriel, d'entreprise ou individuel ne peuvent prévoir de dépassement de la marge d'évolution du coût salarial visée aux articles 6 et 7.</p> <p>(Les fonctionnaires désignés par le Roi exercent la surveillance du respect de l'obligation visée à l'alinéa premier).</p> <p>[1 Si des partenaires sociaux sectoriels veulent s'assurer de la conformité d'un projet de convention collective avec la marge maximale pour l'évolution des coûts salariaux, ils peuvent demander l'avis de la direction générale des Relations Collectives de Travail du Service Public Fédéral Emploi, Travail et Concertation Sociale.</p> <p>Une amende administrative de 250 à 5.000 euros peut être infligée à l'employeur qui ne respecte pas l'obligation visée à l'alinéa 1er.</p>	<p>มาตรา 2 กฎหมายนี้ให้ใช้กับนายจ้าง และลูกจ้างที่อยู่ภายใต้กฎหมายวันที่ 5 ธันวาคม 1968 ว่าด้วยข้อตกลงร่วมด้านแรงงานและคณะกรรมการร่วม</p> <p>ข้อ 7 (1) หากไม่สามารถมีข้อตกลงระหว่างรัฐบาลกับคู่เจรจาหรือนายจ้างและสหภาพ ภายหลังการหารือ...ให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้ออกพระราชกำหนดผ่านคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดกรอบสูงสุดของกรรวิวัฒนาการ (ขึ้น) ค่าจ้าง</p> <p>มาตรา 9 ความตกลงด้านแรงงานในระดับระหว่างภาคหรือสาขา หรือในระดับบริษัทที่ไม่สามารถให้มากขึ้น ค่าจ้างที่เกินกว่ากรอบสูงสุดตามมาตรา 6 และ 7 ข้างต้น (ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตรวจสอบให้มีการปฏิบัติตาม) [1] หากนายจ้างและลูกจ้างต้องการที่จะแน่ใจว่าความตกลงร่วมของตนสอดคล้องกับกรอบสูงสุดของการรับมาตรฐานค่าจ้าง สามารถขอรับความเห็นจากกรมความสัมพันธ์ด้านแรงงานของกระทรวงแรงงานได้ การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนี้ มีโทษปรับ 250 – 5,000 ยูโร ตามกฎหมายว่าด้วย</p>
---	---

	<p>L'amende administrative visée à l'alinéa 3 est infligée par l'administration compétente visée aux articles 16, 13°, et 70 du Code pénal social. Les articles 74 à 91 et 111 à 116 du Code pénal social sont d'application.</p> <p>L'amende est multipliée par le nombre de travailleurs concernés, avec un maximum de 100 travailleurs.</p>	<p>โทษสำหรับการละเมิดกฎหมายด้านแรงงานและสังคม ...โดยให้คูณค่าปรับนั้นด้วยจำนวนของลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง โดยไม่เกิน 100 คน</p>	
<p>3.</p>	<p><u>Commission Paritaire 337 (CP337) – Convention Collective de Travail No. 136885 du 6 décembre 2016</u></p> <p>Art. 2 Les salaires prévus, ainsi que les salaires effectivement payés sont liés à l'indice santé établi mensuellement par le service public fédéral économie.</p> <p>Art. 3 Pour l'application de la présente convention, il faut entendre par "indices-pivots": les nombres appartenant à une série dont le premier est 103.04 (base 2013) et dont chacun des suivants est obtenu en multipliant le précédent par 1.02. Pour le calcul de chaque indice-pivot, les fractions de centième de point sont arrondies au centième de point supérieur ou négligées selon qu'elles atteignent ou non 50 per cent d'un centième.</p> <p>Art. 4 Chaque fois que l'indice santé lisse atteint l'un des indices-pivots ou est ramené à l'un d'eux, les montants visés à l'article 2 de la présente CCT sont calculés à nouveau en les augmentant ou en les diminuant de 2 p.c. Le calcul effectif est réalisé par l'application du coefficient 1.02 comme multiplicateur ou diviseur.</p>	<p><u>ข้อตกลงร่วมวันที่ 6 ธันวาคม 2016 ของคณะกรรมการร่วม 337</u></p> <p>ข้อ 2 เงินเดือนที่นายจ้างให้ และ เงินเดือนที่ลูกจ้างได้รับต้องเชื่อมโยงกับดัชนีด้านสุขภาพที่กำหนดรายเดือนโดยกระทรวงเศรษฐกิจ</p> <p>ข้อ 3 ในการใช้ข้อตกลงนี้ ดัชนีสำคัญ (pivot index) หมายถึงตัวเลขในซีรีส์ที่ ซึ่งเริ่มจาก 103.04 เป็นค่าฐาน (ฐานปี ค.ศ. 2013) และตัวเลขต่อๆ มาใช้วิธีคูณ 1.02 กับตัวเลขก่อนหน้า สำหรับการคำนวณ เศษของทุก 100 ของจุด จะปัด เป็นที่จุดหนึ่งร้อยถัดไปหรือปัดออก ขึ้นอยู่กับว่ามีค่าถึงร้อยละ 50 ของร้อย ถัดไปหรือไม่</p> <p>ข้อ 4 เมื่อใดที่ดัชนีถึงจุดที่กำหนด... จำนวนเงินเดือนที่กำหนดไว้ในข้อ 2 ต้องคำนวณใหม่โดยเพิ่มหรือลดร้อยละ 2 การคำนวณให้ใช้ coefficient 1.02 เป็นตัวคูณหรือตัวหาร</p>	

	<p>Art. 5 Le resultat des adaptations de salaires decoulant de la liaison a l'indice sante lisse est arrondi comme suit: tant pour les montants annuels et mensuels que pour les montants horaires, on tient compte de la troisieme decimale. Le resultat est arrondi au cent superieur lorsque la troisieme decimale est egale out superieure a 5 et au cent inferieur lorsque la troisieme decimale est inferieure a 5.</p> <p>Art. 6 L'augmentation ou la diminution des salaires, selon le calcul prevu a l'article 5, est appliquee a partir du premier jour du deuxieme mois qui suit celui au cours dequel l'indice sante lisse atteint l'indice-pivot qui justifie la modification.</p> <p>Art. 7 Le mechanism de liaison a l'indice fixe dans la presente convention collective du travail ne s'applique pas quand, au moment de l'entree en vigueur de la presente convention collective du travail, un systeme d'indexation proper au moins equivalent existe au niveau de l'entreprise en vertu d'une convention collective de travail conclude dans l'entreprise, du reglement de travail, ou par l'usage.</p>	<p>ข้อ 5 ผลของการปรับเงินเดือนที่ได้จากการเชื่อมโยงเงินเดือนกับดัชนีสุขภาพให้ปรับ ดังนี้ สำหรับเงินเดือนรายปี รายเดือน และรายชั่วโมง ให้ดูดัชนีมาตรฐานที่ 3 ให้ปัดผลที่ได้เป็นร้อยละไปเมื่อทศนิยมที่ 3 เท่ากับหรือมากกว่า 5 และปัดไปหรือยัดลงไปเมื่อทศนิยมที่ 3 น้อยกว่า 5</p> <p>ข้อ 6 การเพิ่มขึ้นหรือลดลงของค่าจ้างตามการคำนวณในข้อ 5 ให้ใช้ในวันแรกของเดือนที่ 2 หลังจากที่ได้ดัชนีสุขภาพขึ้น แต่ระดับที่กำหนดให้ปรับเงินเดือน</p> <p>ข้อ 7 กลไกการใช้นัดดัชนีดังกล่าว ไม่ต้องบังคับใช้ในกรณีที่มีระบบการใช้นัดดัชนีเงินเดือน (indexation) เพื่อปรับขึ้นเงินเดือนในลักษณะเดียวกันในระดับที่เท่ากันหรือมากกว่าอยู่แล้วในบริษัท อันเนื่องมาจากข้อตกลงภายในของบริษัท จากกฎระเบียบการทำงาน หรือจากการใช้</p>	
4.	Circular Note of 25 June 2018 concerning modifications in the Belgian Labor Legislation (เอกสารแนบ.....)	หนังสือเวียนวันที่ 25 มิถุนายน 2018 เรื่องการแก้ไขกฎหมายแรงงานเบลเยียม	

		<p>กฎหมายวันที่ 5 ธันวาคม 1968 เรื่อง คณะกรรมการร่วมและความตกลงร่วม ด้านแรงงาน ถูกแก้ไขโดยกฎหมายวันที่ 15 มกราคม 2018 ทำให้ลูกจ้างท้องถิ่น ของสถานเอกอัครราชทูตและสถาน กงสุลในเบลเยียมอยู่ภายใต้กรอบ กฎหมายดังกล่าว ดังนั้น ตั้งแต่วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2018 เป็นต้นไป สอท. ต่างๆ ที่จ้างลูกจ้างท้องถิ่น จำเป็นต้อง เคารพกฎหมายเกี่ยวกับการจ้างงานและ เงินเดือน/ค่าตอบแทนตามที่กำหนดโดย คณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง</p> <p>โดยทั่วไปสถานเอกอัครราชทูต คณะทูต และสถานกงสุลต่างๆ ต้องอยู่ภายใต้ คณะกรรมการ CP337</p> <p>ยกเว้นพนักงานทำสวน จะอยู่ภายใต้ คณะกรรมการ 145 และพนักงาน บริการ (พนักงานรับใช้) อยู่ภายใต้ คณะกรรมการ 323</p>
5.	Loi 15 JANVIER 2018. - Loi portant des dispositions diverses en matière d'emploi	<p>กฎหมาย วันที่ 5 ธันวาคม ค.ศ. 1968 เรื่องข้อตกลงร่วมการจ้างงานและ คณะกรรมการร่วมระหว่างนายจ้าง และลูกจ้าง</p>

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นางสาววัลยา จริยธรรม
ประวัติการศึกษา	<ul style="list-style-type: none"> – ปริญญาตรี สาขาอักษรศาสตร์ (เกียรตินิยมอันดับ 1) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย – ปริญญาโท สาขานโยบายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี Murdoch University, Western Australia – ปริญญาเอก สาขานโยบายสาธารณะ The Australian National University (ANU) (นักเรียนทุนรัฐบาล)
ประวัติการทำงาน	
พ.ศ. 2546–2551	กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้
พ.ศ. 2551–2552	Congressional Fellowship, the Asia Foundation กรุงวอชิงตัน ดีซี
พ.ศ. 2552–2554	ช่วยราชการ ที่สำนักนายกรัฐมนตรี ทำเนียบรัฐบาล
พ.ศ. 2554–2555	กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้
พ.ศ. 2555–2558	สถานเอกอัครราชทูต ณ สิงคโปร์
พ.ศ. 2559–2560	กรมองค์การระหว่างประเทศ คณะผู้แทนถาวรประจำสหประชาชาติ ณ นครนิวยอร์ก
พ.ศ. 2560–2562	สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ
พ.ศ. 2562–2565	สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์
ตำแหน่งปัจจุบัน	<p>นักการทูตชำนาญการพิเศษ ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ</p>