

แนวทางกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อรองรับการนำวิธีการทำงานที่เข้ามา
ใช้ในการส่งเสริมและคุ้มครองการทำงานของคนพิการ
ในหน่วยงานของรัฐ

ณัฐชัย เปรมประเสริฐ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2565

**LEGAL MEASURES SETTING GUIDELINES FOR DISABLE
PERSONS OFFICER TO WORK FROM HOME PROCESS
IN PUBLIC SECTORS**

NATTACHAI PREMPRASERT

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws**

Department of Law

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij pundit University

2022



ใบรับรองวิทยานิพนธ์

คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

หัวข้อวิทยานิพนธ์ แนวทางกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อรองรับการนำวิธีการทำงานที่บ้าน
มาใช้ในการส่งเสริมและคุ้มครองการทำงานของคนพิการในหน่วยงานของรัฐ

เสนอโดย นายณัฐชัย เปรมประเสริฐ

สาขาวิชา นิติศาสตร์

หมวดวิชา กฎหมายมหาชน

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

..... ประธานกรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ณัฐ อยู่สถาพร)

..... กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์
(รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ)

..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรรณวิภา เมืองถ้ำ)

คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมมยงค์ รับรองแล้ว

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมมยงค์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนชื้อสกุล)
วันที่ ๒๗ เดือน กรกฎาคม ค.ศ. ๒๕๖๕

หัวข้อวิทยานิพนธ์	แนวทางกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อรองรับการนำวิธีการทำงานที่บ้านมาใช้ในการส่งเสริมและคุ้มครองการทำงานของคนพิการในหน่วยงานของรัฐ
ผู้เขียน	นายณัฐชัย เปรมประเสริฐ
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2564

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองการปฏิบัติงานของคนพิการในหน่วยงานของรัฐ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองการปฏิบัติงานของคนพิการในหน่วยงานภาครัฐ รวมถึงวิธีการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และการบริหารจัดการเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองการปฏิบัติงานคนพิการในหน่วยงานของรัฐ รวมถึงการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) อันจะนำไปสู่ข้อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน เกี่ยวกับการนำวิธีการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) มาใช้เป็นแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองการปฏิบัติงานของคนพิการในหน่วยงานของรัฐ ขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมการทำงานของคนพิการอย่างมีประสิทธิภาพ

จากการศึกษาพบว่า แม้การบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะทำให้อัตราการจ้างงานคนพิการในหน่วยงานภาครัฐสูงขึ้นเป็นลำดับเรื่อยมา แต่ก็ต้องถือว่าการจ้างงานคนพิการในหน่วยงานภาครัฐยังไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กฎหมายกำหนด ซึ่งจะเห็นได้จากข้อมูลการสำรวจประจำปี 2562 จำนวนคนพิการที่ทำงานประจำ ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของรัฐมีเพียงร้อยละ 23.38 ของจำนวนคนพิการที่ต้องจ้างงานตามกฎหมายทั้งหมด ซึ่งอาจมีสาเหตุหรือปัจจัยหลายประการ แต่ที่สำคัญ คือ ปัญหาในเรื่องการขาดสิ่งอำนวยความสะดวกหรือปัญหาเรื่องระบบคมนาคมขนส่งที่รองรับคนพิการ รวมไปถึงปัญหาในเรื่องของเจตคติของหน่วยงานของรัฐที่อาจมองว่าคนพิการเป็นภาระ ซึ่งการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนอกจากจะต้องปรับปรุงระบบคมนาคมขนส่งและสิ่งอำนวยความสะดวกให้รองรับการใช้

ชีวิตประจำวันของคนพิการ รวมไปถึงการสร้างเจตคติที่ถูกต้องให้กับผู้ที่เกี่ยวข้องแล้ว ควรนำวิธีการทำงานทางเลือกที่เหมาะสมกับข้อจำกัดของคนพิการมาใช้เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองการทำงานของคนพิการในหน่วยงานของรัฐ อันจะทำให้อัตราการจ้างงานสูงขึ้น ในขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการก็สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

วิธีการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) เป็นการทำงานในรูปแบบหรือวิธีการหนึ่งที่ถูกจ้างหรือพนักงานสามารถทำงานจากที่บ้านหรือสถานที่ใดก็ได้ได้นอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานหรือสำนักงานของนายจ้าง เช่น ทำงาน ณ ที่พักอาศัยของลูกจ้าง ทำงานที่ร้านกาแฟ หรือทำงานที่ Co-Working space โดยนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเข้ามาใช้ในการทำงาน การประสานงานระหว่างลูกจ้างกับเพื่อนร่วมงาน รวมไปถึงการเสนอชิ้นงาน และการรายงานผลการปฏิบัติงานต่อนายจ้างหรือผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาตรวจสอบ ซึ่งอาจเป็นการทำงานในช่วงระยะเวลาสั้น ๆ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นควรมีการตรากฎหมายว่าด้วยการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานขึ้น เพื่อให้คนพิการสามารถทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้าน ผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่สนับสนุนโดยหน่วยงานของรัฐ แต่ละแห่งซึ่งต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในเรื่องการรับคนพิการเข้าทำงานตามสัดส่วนที่กฎหมายกำหนด อันเป็นการเพิ่มโอกาสในการได้รับการจ้างงานโดยหน่วยงานของรัฐอย่างเสมอภาคกับเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป ไม่ถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุที่ตนเองเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงาน ในขณะที่หน่วยงานของรัฐเองก็จะได้ปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง ได้รับผลการปฏิบัติงานจากคนพิการอย่างเต็มศักยภาพเป็นการตอบแทน ภายใต้เงื่อนไขการคุ้มครองการทำงานที่เหมาะสมในแง่มุมต่าง ๆ ตามที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาและมีข้อเสนอแนะให้งานวิจัยฉบับนี้

Thesis Title	Legal Measures Setting Guidelines for Disable Persons Officer to Work From Home Process in Public Sectors
Researcher	Nattachai Premprasert
Thesis Advisor	Associate Professor Dr. Poom Chokmoh
Department	Law
Academic	2021

ABSTRACT

The objective of this thesis is to study the concepts and theories related to the promotion and protection of the performance of disabled people in government agencies. Laws relating to the promotion and protection of the performance of persons with disabilities in government agencies including how to work remotely (Telework) or work from home (Work From Home) by studying the comparative study of international law and related foreign law. Analyze the problems and obstacles of the legal provisions and management of the promotion and protection of the performance of disabled persons in government agencies including working remotely (Telework) or working from home (Work From Home). This will lead to suggestions on ways to amend the current law concerning the use of telework or working from home as a guideline to promote and Protection of the performance of persons with disabilities in government agencies Remove barriers to or promote the effective work of people with disabilities.

The study found that even the enforcement of the Promotion and Development of the Quality of Life of Persons with Disabilities Act B.E will increase the employment rate of people with disabilities in government agencies. But it must be assumed that the employment of people with disabilities in government agencies does not meet the goals set by law. As can be seen from the 2019 survey data, the number of people with disabilities who work full time as government officials in government agencies is only 23.38% of the total number of people with disabilities who are employed by law. This may have many causes or factors, but the main one is the problem of lack of facilities or problems with the transportation system that accommodates people with disabilities. Including the problem of attitudes of government agencies that may view people with disabilities as a burden; solving such problems in addition to improving the

transportation system and facilities to support the daily life of people with disabilities. Including creating the right attitude for those involved Alternative work methods appropriate to the limitations of people with disabilities should be adopted to promote and protect the work of people with disabilities in government agencies which will increase the employment rate at the same time, government officials with disabilities can work more efficiently.

Working remotely (Telework) or working from home (Work From Home) is a form or method in which an employee or employee can work from home or anywhere outside the location of the agency or Employer's office. For example, working at the employee's residence, work at a coffee shop or work at a Co-Working space by bringing information and communication technology to work Coordination between employees and colleagues including the presentation of the work and reporting the performance to the employer or supervisor for review. This may be working for a short period of time. Therefore, the researcher is of the opinion that a law on the work of government officials with disabilities outside the agency's location should be enacted to enable people with disabilities to work remotely or work from home through information technology systems supported by government agencies which must comply with the Promotion and Development of the Quality of Life of Persons with Disabilities Act B.E. 2550 and its amendments in regards to accepting people with disabilities to work in the proportion prescribed by law which increases the chances of getting employment by government agencies on an equal footing with the general public are not unfairly discriminated against because they are government officials authorized to work outside the premises of the agency. While government agencies themselves will be able to properly comply with the law, receiving performance from people with disabilities to their full potential in return under the conditions of protection, suitable work in various aspects as the researcher has studied and made recommendations for this research.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะสำเร็จลุล่วงไปไม่ได้เลย หากไม่ได้รับความเมตตาเป็นอย่างสูง จากรองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ ซึ่งได้กรุณารับเป็นกรรมการและที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ให้ คำปรึกษาแนะนำจนกระทั่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์

ขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุธี อยู่สถาพร ซึ่งกรุณาเป็นประธาน กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วรรณวิภา เมืองถ้ำ ซึ่งได้กรุณาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ได้ให้ข้อสังเกต และข้อเสนอแนะ อันมีคุณค่ายิ่งในการปรับปรุงเพิ่มเติมเนื้อหาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้มีความครบถ้วนสมบูรณ์มากที่สุด

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณร้อยโท ไชยา เปรมประเสริฐ บิดาของผู้เขียน ซึ่งได้ให้การ สนับสนุนในด้านการศึกษาตลอดมา ขอกราบขอบพระคุณนางฉันทนา เปรมประเสริฐ มารดาของ ผู้เขียน และนางเฉลียว รัมมะवास ผู้เป็นยายของผู้เขียน ซึ่งคอยให้กำลังใจในการทำวิทยานิพนธ์ ฉบับนี้อยู่เสมอ

ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่วงการศึกษานิติศาสตร์ รวมถึงผู้ซึ่งสนใจอยู่บ้างไม่มากก็น้อย หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถก่อให้เกิดความรู้ และข้อคิดที่เป็นประโยชน์แก่การศึกษานิติศาสตร์ คุณความดีทั้งหลายนี้ขอมอบเป็นกตเวทิตา แต่บิดามารดาซึ่งได้ให้กำเนิดและเลี้ยงดูให้การศึกษา ครูบาอาจารย์ทุกท่าน ตลอดจนผู้เรียบเรียง หนังสือตำราทุกท่านที่ผู้เขียนใช้อ้างอิง รวมถึงผู้มีพระคุณของผู้เขียนทุกท่าน แต่หากมีข้อผิดพลาด หรือข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

ณัฐชัย เปรมประเสริฐ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	8
1.3 สมมติฐานของการวิจัย.....	8
1.4 ขอบเขตของการวิจัย.....	9
1.5 วิธีการวิจัย.....	9
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย.....	9
2. แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง.....	11
2.1 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับความพิการ คนพิการ สถานการณ์การจ้างงาน คนพิการในหน่วยงานของรัฐ ปัญหาการจ้างงานคนพิการในหน่วยงานของ รัฐ ตลอดจนแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจ้างงานคนพิการ.....	11
2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักกฎหมายมหาชน.....	67
2.3 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับรัฐ หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และการบริหารงานบุคคลภาครัฐ.....	91
2.4 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการรับงาน ไปทำที่บ้าน และแนวคิดเกี่ยวกับ การทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) และการทำงานทางไกล (Telework).....	129
3. มาตรการตามกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ และกฎหมาย ของประเทศไทยที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการจ้างงานคนพิการ และการทำงาน ทางไกล (Telework) และการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home).....	171
3.1 การส่งเสริมและคุ้มครองการทำงานของคนพิการตามกฎหมายระหว่าง ประเทศ และแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน(Work From Home)ตามกฎหมายระหว่างประเทศ...	171

สารบัญ(ต่อ)

บทที่	หน้า
3.2 กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของ คนพิการเกี่ยวกับการทำงาน และกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการทำงาน ทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home).....	219
3.3 กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองการทำงานของคนพิการ และกฎหมายเกี่ยวกับการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) ในประเทศไทย.....	284
4. วิเคราะห์แนวทางการกำหนดมาตรการทางกฎหมายรองรับการทำงานทางไกล (Telework) และการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) เพื่อส่งเสริมและ คุ้มครองการทำงานของคนพิการในหน่วยงานของรัฐ.....	370
4.1 วิเคราะห์เหตุผลความจำเป็นในการนำวิธีการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work from Home) มาใช้ส่งเสริมการจ้างงาน คนพิการในหน่วยงานของรัฐ.....	370
4.2 วิเคราะห์ประเด็นทางกฎหมายที่สำคัญเพื่อรองรับการนำวิธีการทำงาน ทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work from Home) มาใช้ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองการปฏิบัติงานของคนพิการในหน่วยงานของรัฐ.....	440
4.3 วิเคราะห์แนวทางการกำหนดมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการทำงาน ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงาน.....	452
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	465
5.1 บทสรุป.....	466
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	477
บรรณานุกรม.....	485
ภาคผนวก.....	495
ก. แนวทางให้ข้าราชการ ก.พ. ทำงานจากที่บ้าน.....	496
ข. ประกาศ WFH (สภาผู้แทนฯ)	513
ค. ประกาศ WFH ฉ.4 (วุฒิสภา)	516
ประวัติผู้เขียน.....	521

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2556 มีความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์เพื่อส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ โดยกำหนดมาตรการสำคัญเกี่ยวกับการส่งเสริมการทำงานหรือการมีงานทำของคนพิการ จำนวน 3 ทางเลือก ได้แก่ 1) มาตรา 33 กำหนดให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐรับคนพิการเข้าทำงาน ในอัตรา 100 คนต่อคนพิการ 1 คน โดยนับจำนวนผู้ปฏิบัติงานเพื่อคิดคำนวณจำนวนคนพิการที่ต้องรับเข้าทำงาน ณ วันที่ 1 ตุลาคมของแต่ละปี 2) มาตรา 34 กำหนดให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการที่ไม่ได้รับคนพิการเข้าทำงานตามจำนวนที่กำหนดตามมาตรา 33 ให้ส่งเงินเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการตามอัตราข้างต้นต่าคูณด้วย 365 วัน คูณด้วยจำนวนคนพิการที่ต้องรับเข้าทำงาน และ 3) มาตรา 35 กำหนดให้นายจ้างหรือสถานประกอบการ รวมไปถึงหน่วยงานของรัฐที่ไม่รับคนพิการเข้าทำงานตามมาตรา 33 และนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการที่ไม่ประสงค์ส่งเงินเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการตามมาตรา 34 นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ หรือหน่วยงานของรัฐอาจให้สัมปทาน จัดสถานที่จำหน่ายสินค้าหรือบริการ จัดจ้างเหมาช่วงหรือจ้างเหมาบริการ โดยวิธีกรณีพิเศษ ฝึกงาน หรือจัดให้มีอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวก ล่ามภาษามือ หรือการช่วยเหลือต่าง ๆ ให้กับคนพิการหรือผู้ดูแลคนพิการได้

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะมีผลใช้บังคับมาเป็นระยะเวลากว่า 14 ปีแล้ว แต่กลับพบข้อมูลการจ้างงานคนพิการในภาครัฐในอัตราที่ค่อนข้างต่ำมาก โดยข้อมูลการส่งเสริมการจ้างงานคนพิการในหน่วยงานของรัฐ ประจำปี 2562 ของกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการพบว่า หน่วยงานของรัฐต้องจ้างงานคนพิการตามที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนด จำนวน 14,226 คน แต่มีการจ้างงานตามมาตรา 33 และมาตรา 35 (การให้สัมปทาน การจัดสถานที่จำหน่ายสินค้าหรือบริการ ฯลฯ) รวมแล้วมีจำนวน 6,257 คน โดยต้องจ้างเพิ่มอีกจำนวน 7,969 คน หรือต้องจ้างเพิ่มอีกถึงร้อยละ 56.02 จึงจะครบจำนวนคนพิการที่ได้รับการจ้างงานตามที่กฎหมายกำหนด

ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีในกติการะหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิคนพิการ จำนวน 7 ฉบับ ซึ่งรวมถึงอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ ดังนั้น รัฐจึงมีหน้าที่ต้องเคารพและให้การ

คุ้มครอง รวมถึงส่งเสริมให้สิทธิของคนพิการเป็นจริง เข้าสู่สิทธิขั้นพื้นฐานของคนพิการตามอนุสัญญา ซึ่งมีหัวใจที่สำคัญ คือ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และในประเด็นเรื่องการทำงานนั้น ต้องทำให้คนพิการสามารถดำรงชีวิตภายใต้การมีงานทำ เป็นที่ยอมรับและมีคุณภาพ ซึ่งการดำเนินการของภาครัฐดังกล่าวยังเป็นการดำเนินการตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2556 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) ตลอดจนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580) แผนการปฏิรูปประเทศด้านสังคม แผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2560 - 2564) แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2562 - 2566) แผนแม่บทอาเซียน พ.ศ. 2568 เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) และยุทธศาสตร์ชาติอินชอน “ทำสิทธิให้เป็นจริง” สำหรับคนพิการในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกจากการที่ประเทศไทยได้มีการตรากฎหมาย การออกมาตรการต่าง ๆ มารองรับการส่งเสริมการทำงานคนพิการดังกล่าวนี้เอง ทำให้สถิติการทำงานคนพิการในหน่วยงานภาครัฐสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่จากข้อมูลสถิติเกี่ยวกับการจ้างงานคนพิการในภาครัฐที่พบที่หน่วยงานภาครัฐยังต้องจ้างงานคนพิการอีกถึงร้อยละ 56.02 ทำให้เชื่อได้ว่ามาตรการทางกฎหมายดังกล่าวอาจยังไม่เพียงพอ และควรมีมาตรการเสริมเพื่อแก้ไขจุดอ่อนหรือปัญหาซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้อัตราการจ้างงานคนพิการในหน่วยงานของรัฐไม่บรรลุเป้าหมาย

ปัญหาเรื่องการส่งเสริมหรือคุ้มครองการทำงานของคนพิการในหน่วยงานของรัฐ และสถานประกอบการภาคเอกชนนั้น แท้จริงแล้วได้มีนักวิชาการหรือผู้ทรงคุณวุฒิ รวมถึงหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับงานด้านคนพิการ ได้ทำการศึกษา วิจัย และสรุปเป็นข้อสังเกตหรือข้อเสนอแนะไว้มากมาย สามารถสรุปรวมปัญหาได้ ดังนี้

- 1) ปัญหาอันเกิดจากตัวบทบัญญัติของกฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือโอกาสของคนพิการในการเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐ
- 2) ปัญหาอันเกิดจากการที่ไม่มีบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองลูกจ้างผู้พิการเป็นการเฉพาะตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้รวมไปถึงการไม่มีบทบัญญัติคุ้มครองการทำงานของเจ้าหน้าที่ที่เป็นคนพิการในหน่วยงานของรัฐเป็นการเฉพาะด้วย
- 3) ปัญหาในเชิงเจตคติหรือทัศนคติเชิงลบของบุคคลหรือองค์กร ตลอดจนความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับคนพิการ และการจ้างงานคนพิการของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน
- 4) ปัญหาในเรื่องความรู้ความเข้าใจของสถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการจ้างงานคนพิการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ทำให้การขับเคลื่อนนโยบายและการปฏิบัติการตามกฎหมายเกิดปัญหา

5) ปัญหาเกี่ยวกับการขาดโอกาสในการพัฒนาและแสดงศักยภาพของคนพิการที่ถูกต้องและเหมาะสม ทำให้คนพิการไม่ได้รับการมอบหมายงานให้ตรงกับหรือเต็มตามศักยภาพที่ตนเองมี

6) ปัญหาเกี่ยวกับการขาดสิ่งอำนวยความสะดวก การออกแบบอาคารสถานที่ทำงาน สถานที่สาธารณะ ระบบคมนาคมขนส่ง และสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวกับการทำงานที่จะเอื้อต่อการดำรงชีวิตที่มีคุณภาพ การทำงาน และการเข้าถึงสังคม

7) ปัญหาอันเกิดจากทัศนคติของคนพิการเอง รวมถึงระดับการศึกษา ความรู้ ประสบการณ์ ความพร้อม และทักษะในการทำงานของคนพิการ ทำให้ไม่สามารถสมัครเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐหรือสถานประกอบการเอกชนได้

8) ปัญหาเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจของคนพิการเกี่ยวกับสิทธิที่ตนเองมีตามกฎหมาย รวมถึงปัญหาการเข้าถึงสิทธิตามกฎหมาย ซึ่งปัญหาที่กล่าวนี้เกิดขึ้นจากการขาดการแนะนำจากภาครัฐอย่างเพียงพอ การสนับสนุนข้อมูลข่าวสารให้ทั่วถึง

9) ปัญหาเกี่ยวกับฐานะทางเศรษฐกิจและความยากจนของคนพิการหรือครอบครัวคนพิการ เนื่องจากคนพิการส่วนใหญ่ยังมีฐานะยากจน ทำให้ขาดโอกาสในการพัฒนาและการฟื้นฟูอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ระยะแรกเริ่มหรือพบความพิการ เข้าไม่ถึงโอกาสทางการศึกษา และทำให้เกิดปัญหาการไม่มีอาชีพ ไม่มีงานทำ เกิดความไม่มั่นคงในการดำรงชีวิต

10) ปัญหาเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมโดยสามารถจำแนกสภาพปัญหาการเลือกปฏิบัติออกเป็น 4 ประเด็น ได้แก่ (1) การจ้างงาน และการประกอบอาชีพ (2) การศึกษา และฝึกอบรม (3) การเข้าถึงบริการสาธารณะและบริการสังคม และ (4) การคุ้มครองจากการได้รับการปฏิบัติที่ทำให้เกิดความพึงพอใจน้อยกว่าการปฏิบัติต่อคนอื่นในที่สาธารณะ รวมถึงการใช้ถ้อยคำเพื่อให้เกิดการดูหมิ่นเกลียดชัง (Hate Speech)

11) ปัญหาเกี่ยวกับนโยบาย การปฏิบัติการ การประสานงานกันตามตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของรัฐ และระหว่างหน่วยงานของรัฐกับสถานประกอบการ ตลอดจนการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนจากภาครัฐ

จากการศึกษาปัญหาทั้ง 11 กลุ่มปัญหาดังกล่าว พบว่ามีปัญหาสำคัญที่ควรกำหนดมาตรการทางกฎหมายหรือวิธีการทำงานในรูปแบบใหม่ที่เหมาะสมหรือสอดคล้องกับข้อจำกัดของผู้พิการในด้านร่างกายหรือจิตใจ จำนวน 4 ประเด็น ได้แก่

1) ปัญหาการขาดสิ่งอำนวยความสะดวก การออกแบบอาคารสถานที่ทำงาน สถานที่สาธารณะ ระบบคมนาคมขนส่ง และสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวกับการทำงานที่จะเอื้อต่อการดำรงชีวิตที่มีคุณภาพ การทำงาน และการเข้าถึงสังคม ที่ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญอย่างยิ่ง เพราะทำให้ ผลจากการไม่จัดสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการส่งผลกระทบต่อคนพิการเกี่ยวกับเข้าไม่ถึงบริการของคนพิการ รวมถึงบริการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการแพทย์ ด้านการศึกษา ด้านการประกอบอาชีพ และด้านสังคมที่รัฐจัดให้กับคนพิการ นั้น ยังเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการขาดความรู้ ความเข้าใจ และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของคนพิการอีกด้วย หรืออาจกล่าวได้ว่า ปัญหาการไม่จัดสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการนั้น กระทบต่อการส่งเสริมการจ้างงานคนพิการอย่างมีนัยสำคัญ

2) ปัญหาเกี่ยวกับการขาดโอกาสในการพัฒนาและแสดงศักยภาพของคนพิการที่ถูกต้องและเหมาะสม ทั้งนี้ เนื่องจากการขาดโอกาสในการแสดงศักยภาพของคนพิการที่ถูกต้องและเหมาะสมถือเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในความสามารถของคนพิการ กล่าวคือ เมื่อคนพิการขาดโอกาสในการแสดงศักยภาพในการทำงานแล้ว ก็ย่อมนำไปสู่การมอบหมายงานให้กับคนพิการไม่เต็มตามศักยภาพ นำไปสู่การจ้างงานคนพิการให้ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดเพียงเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือสถานประกอบการภาคเอกชน หรือเพียงเพื่อสร้างภาพลักษณ์ความเป็นองค์กร “เพื่อสังคม” และละเลยวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของกฎหมายที่ต้องการให้คนพิการได้ดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่า สร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจ ไม่รู้ดีกว่าตนเองเป็นภาระของสังคม

3) ปัญหาอันเกิดจากทัศนคติของคนพิการเอง รวมถึงระดับการศึกษา ความรู้ ประสบการณ์ ความพร้อม และทักษะในการทำงานของคนพิการ โดยเฉพาะในแง่มุมมองที่เป็นปัญหาอันเกิดจากทัศนคติของคนพิการบางคนที่ยังไม่กล้าออกสังคม อีกทั้งขาดการสนับสนุนจากครอบครัวและสังคม ทำให้คนพิการบางส่วนไม่ต้องการทำงาน หรือไม่อยากไปทำงานยังสถานประกอบการที่มีคนงานปริมาณมาก และมักต้องการที่จะทำงานอยู่ที่บ้านที่ไม่ต้องพบปะผู้คนมากนัก หรือความพร้อมด้านร่างกายและสุขภาพของคนพิการที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการทำงาน กล่าวคือ แม้จะมีความพยายามในการรณรงค์สร้างเจตคติที่ดีให้แก่นายจ้างภาคเอกชน หน่วยงานของรัฐ และสังคมเกี่ยวกับคนพิการในเรื่องความสามารถในการทำงานแล้ว แต่ในทางข้อเท็จจริงก็ต้องยอมรับว่าควรมีมาตรการเสริม หรือมาตรการทางเลือกอื่นรองรับกลุ่มคนพิการที่แท้จริงแล้วเป็นคนมีความรู้ ความสามารถ เพียงแต่ไม่กล้าที่จะออกไปงานยังสถานประกอบการหรือหน่วยงานภาครัฐที่มีคนงานหรือเจ้าหน้าที่เป็นจำนวนมากให้ได้แสดงศักยภาพ นอกจากนี้คนพิการจำนวนมากมีอุปสรรคทางด้านร่างกายที่จะปฏิบัติงานติดต่อกันเป็นระยะเวลายาวนาน

มีความจำเป็นต้องพักการทำงานเป็นช่วง ๆ หรือมีความต้องใช้ยาหรือเครื่องมือสำหรับคนพิการ ทำให้การทำงานที่สำนักงานหรือสถานที่ปฏิบัติราชการทั่วไปเป็นเรื่องที่ยากลำบากสำหรับคนพิการ

4) สุดท้าย คือ ปัญหาอันเกิดจากการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม อันเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นและอยู่คู่กับการส่งเสริมการจ้างงานผู้พิการในหน่วยงานของรัฐ และในสถานประกอบการเอกชนมานาน

ทั้งนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่าควรมีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายหรือการนำวิธีการทำงานรูปแบบใหม่มาใช้ เพื่อสร้างความเท่าเทียมผ่านกลไกหน่วยงานของรัฐ ในมิติโอกาสในการทำงานของผู้พิการ มุ่งเน้นไปที่การจัดการขององค์กรที่จะเอื้อโอกาสให้คนพิการได้เข้าไปทำงานมากขึ้น ได้แก่ การสรรหาและคัดเลือก การเลื่อนตำแหน่งงาน การรักษานुकูลากร การปรับเปลี่ยนสิ่งสนับสนุนและอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน ตลอดจนการรักษาความลับขององค์กร ซึ่งน่าจะเป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่สนับสนุนและเอื้อให้คนพิการสามารถปฏิบัติงานในองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังเป็นต้นแบบให้กับองค์กรหรือสถานประกอบการเอกชนสามารถนำไปปรับใช้ได้

การทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) เป็นวิธีการหรือรูปแบบการทำงานอย่างยืดหยุ่น (Flexible Work) รูปแบบหนึ่ง ที่ประเทศต่าง ๆ ได้นำมาปรับใช้ในการจ้างงานเป็นระยะเวลานานแล้ว ทั้งในส่วนของหน่วยงานของรัฐและสถานประกอบการภาคเอกชน โดยในระยะแรกเป็นการนำรูปแบบหรือวิธีการทำงานรูปแบบนี้มาใช้เพื่อประโยชน์ในเรื่องการลดการใช้น้ำมัน แก้ปัญหาการจราจร และการรักษาสิ่งแวดล้อม แต่ต่อมาด้วยเทคโนโลยีการติดต่อสื่อสารที่เจริญก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น ทำให้การทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) สามารถนำมาใช้ได้อย่างสะดวกมากยิ่งขึ้นผ่านระบบเทคโนโลยีการติดต่อสื่อสารต่าง ๆ เช่น แอปพลิเคชัน Line ระบบการประชุมออนไลน์ การส่งจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ หรือ e-Mail ทั้งนี้ การทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) สามารถทำให้ลูกจ้างหรือพนักงานเกิดความสมดุลระหว่างการใช้ชีวิตกับการทำงาน (Work - Life Balance) ได้ดียิ่งขึ้น มีการบริหารจัดการเวลาได้อย่างยืดหยุ่น สามารถปฏิบัติงานจากที่ใดก็ได้ ภายใต้การกำกับดูแลที่เหมาะสม นำมาซึ่งการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และนายจ้างเองก็ได้ประโยชน์จากชิ้นงานที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น ประหยัดค่าใช้จ่ายในเรื่องอาคารสถานที่ ค่าไฟฟ้า ค่าน้ำประปา ค่าอุปกรณ์สำนักงานในภาพรวม

นอกจากนี้ การทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) ยังเป็นวิธีบริหารการทำงานที่สอดคล้องกับข้อจำกัดของคนพิการที่มีปัญหาในเรื่องความไม่สะดวกในการเดินทางไปและกลับจากสถานที่ทำงาน ความไม่สะดวกจากการใช้อุปกรณ์ เครื่องมือ

ในสถานที่ทำงาน รวมถึงความไม่สะดวกในการเดินทางภายในอาคารสถานที่ทำงานของหน่วยงานของรัฐหรือของนายจ้างในภาคเอกชน ทั้งนี้ เนื่องจากความไม่พร้อมของระบบคมนาคมขนส่งสาธารณะในภาพรวมที่ไม่เอื้อต่อการเดินทางไปและกลับจากสถานที่ทำงานของคนพิการ ความไม่พร้อมเรื่องอุปกรณ์ เครื่องมือ และสิ่งอำนวยความสะดวกในการทำงาน ตลอดจนความไม่พร้อมในการออกแบบอาคาร สถานที่ทำงานเพื่อรองรับการทำงานของคนพิการซึ่งการนำรูปแบบหรือวิธีการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) มาใช้จะเป็นมาตรการทางเลือกในการส่งเสริมการจ้างงานคนพิการในภาครัฐเพื่ออุดช่องว่างปัญหาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้ กล่าวคือ การทำงานทางไกล หรือการทำงานจากที่บ้านทำให้คนพิการสามารถทำงานจากที่ใดก็ได้ผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่หน่วยงานของรัฐหรือนายจ้างจัดหาให้ ลดข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณสำหรับการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานเกี่ยวกับระบบคมนาคมขนส่งสาธารณะในภาพรวมให้แก่คนพิการ

ด้วยสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หรือ COVID – 19 ที่กำลังดำเนินอยู่ในปัจจุบันในหลายประเทศ รวมถึงประเทศไทย มีความรุนแรงและแพร่ระบาดเป็นวงกว้าง และยังไม่มีความแน่นอนว่าจะยุติลงเมื่อใด ทำให้การทำงานทางไกล หรือการทำงานจากที่บ้านได้มีการนำมาใช้ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก รวมถึงประเทศไทยด้วย สถานการณ์เช่นนี้เองเป็นเสมือนปัจจัยเร่งทำให้ประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐ หรือสถานประกอบการภาคเอกชนต้องรับรู้รับทราบเกี่ยวกับการทำงานทางไกล หรือการทำงานจากที่บ้านมากยิ่งขึ้น และในช่วงระยะเวลาของการแพร่ระบาดที่ผ่านมาก็พบว่า การนำวิธีการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านมาใช้ทั้งกรณีหน่วยงานของรัฐ และสถานประกอบการภาคเอกชนนั้นเป็นเรื่องที่สามารถปฏิบัติได้ และไม่ได้เป็นวิธีการที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงาน หากมีการกำหนดมาตรการรองรับที่ชัดเจนและรัดกุมอย่างเพียงพอ เพื่อป้องกันปัญหาในเรื่องข้อกฎหมายอันอาจเกิดขึ้นในอนาคต

อย่างไรก็ดี แม้ว่าการทำงานทางไกล หรือการทำงานจากที่บ้านจะมีข้อดี รวมถึงมีลักษณะของการจ้างงานและสภาพของการทำงานที่สอดคล้องกับข้อจำกัดของคนพิการดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น แต่เมื่อมีข้อดีก็ต้องมีข้อเสีย หรือข้อพึงระวังในแง่กฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นข้อพิจารณาในประเด็นที่ว่า

1) อาจทำให้เกิดปัญหาการขาดความร่วมมือกันในการทำงานและความแตกต่างในวัฒนธรรมการทำงาน การพบปะพูดคุยกันในการทำงานจะน้อยลง การพูดคุยผ่านช่องทางอินเทอร์เน็ตจะมีมากขึ้น ทำให้พนักงานที่ทำงานในสำนักงานรู้สึกว่าการที่พนักงานที่ทำงาน WFH ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งในการทำงานร่วมกันเป็นทีม ส่งผลต่อคุณภาพของงาน

2) ความยุ่งยากและขาดการติดต่อสื่อสารในการทำงาน ปัญหาเกี่ยวกับการประชุม หรือปรึกษาหารือร่วมกันทำได้ยากขึ้น และการรับรู้สถานการณ์ต่าง ๆ ของบริษัทเป็นไปได้ยากขึ้น

3) อาจทำให้การควบคุมและประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานที่ทำงาน WFH กระทำได้ยากขึ้น ซึ่งอาจเกิดขึ้นจากการกำหนดกรอบระยะเวลาในการทำงานที่ไม่ชัดเจน การกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของพนักงานไม่ชัดเจนและไม่เป็นระบบ

4) ปัญหาการสูญเสียผลผลิต ปัญหาการขาดสมาธิในการทำงาน เนื่องจากการทับซ้อนกันของงานจากที่ทำงานและงานบ้าน (หากพนักงานไม่สามารถจัดแบ่งเวลาได้อย่างเหมาะสม) ทำให้ประสิทธิภาพในการทำงานลดลง ส่งผลให้คุณภาพของงานต่ำลง

ส่วนข้อพึงระวัง นั้น ยกตัวอย่างได้ เช่น

1) คนพิการที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีสิทธิเรียกร้องให้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐอนุมัติอนุญาตให้ตนเองทำงานทางไกล หรือทำงานจากที่บ้านได้หรือไม่ หากคนพิการผู้นั้นมีข้อจำกัดในการเดินทางไปและกลับจากสถานที่ทำงาน

2) การนำวิธีการทำงานทางไกล หรือการทำงานจากที่บ้านมาใช้อาจนำมาซึ่งการรบกวนสิทธิในความเป็นส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้พิการนอกเวลาราชการ หากผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปสั่งราชการนอกเวลาราชการ

3) ปัญหาการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ซึ่งเกิดขึ้นอยู่แล้วกับกรณีผู้พิการ และอาจเพิ่มมากขึ้นอีกหากเป็นกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นคนพิการ และเป็นผู้ที่ทำงานทางไกล หรือทำงานจากที่บ้าน เนื่องจากอาจถูกมองว่าเป็นบุคคลที่ได้รับสิทธิพิเศษในการทำงานจากที่พักอาศัยหรือได้ทำงาน ณ สถานที่อื่นโดยไม่ต้องเดินทางมาปฏิบัติงาน ณ ที่ตั้งของหน่วยงานของรัฐ

4) ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย ในความผิดฐานไม่อุทิศเวลาให้กับราชการ หรือฐานละทิ้งหรือทอดทิ้งต่อหน้าที่ ทั้งนี้ เนื่องจากการปฏิบัติงานจากที่บ้าน หรือการปฏิบัติงานทางไกลนอกที่ตั้งของหน่วยงานนั้น มีโอกาสอย่างมากที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการจะถูกกล่าวหาว่าไม่อุทิศเวลาให้กับราชการ หรือไม่อยู่ปฏิบัติหน้าที่โดยพร้อมรับการติดต่อจากผู้บังคับบัญชาตลอดเวลา

ดังนั้น หากได้ศึกษาแนวความคิด ทฤษฎี และวิเคราะห์บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันทั้งของประเทศไทย และของต่างประเทศ เพื่อหาแนวทางกำหนดมาตรการทางกฎหมายรองรับและส่งเสริมการจ้างงานคนพิการในหน่วยงานของรัฐ ด้วยวิธีการทำงานทางไกล หรือการทำงานจากที่บ้าน ให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายและสภาพข้อเท็จจริง ก็ย่อมจะทำให้เกิดประสิทธิผลและมีความเหมาะสมกับระบบกฎหมาย สภาพสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมของประเทศไทยต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองการปฏิบัติงานของคนพิการในหน่วยงานของรัฐ รวมถึงวิธีการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home)
2. เพื่อศึกษาบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองการปฏิบัติงานของคนพิการในหน่วยงานภาครัฐ รวมถึงวิธีการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work from Home) โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง
3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และการบริหารจัดการเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองการปฏิบัติงานคนพิการในหน่วยงานภาครัฐ รวมถึงการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home)
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเกี่ยวกับการนำวิธีการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) มาใช้เป็นแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองการปฏิบัติงานของคนพิการในหน่วยงานของรัฐ ขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมการใช้สิทธิและเสรีภาพของคนพิการอย่างมีประสิทธิภาพ

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องจะได้มีการบัญญัติมาตรการเพื่อส่งเสริมการจ้างงานคนพิการทั้งในหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนไว้เพื่อส่งเสริมการเข้าถึงสิทธิในการประกอบอาชีพของคนพิการ อันทำให้จำนวนคนพิการที่ได้รับการจ้างงานในหน่วยงานภาครัฐเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่อัตราส่วนการจ้างงานคนพิการในหน่วยงานภาครัฐก็ยังคงต่ำมาก ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะปัญหาและอุปสรรคหลายประการ แต่สาเหตุประการหนึ่งคือ ความไม่พร้อมเรื่องระบบคมนาคมขนส่งสาธารณะ ความไม่พร้อมเรื่องอุปกรณ์ และเครื่องมือสำหรับการทำงานของคนพิการ การออกแบบอาคารสถานที่สำหรับคนพิการ ตลอดจนเจตคติของหน่วยงานภาครัฐที่ยังคงไม่เชื่อมั่นต่อศักยภาพในการทำงานของคนพิการ ดังนั้น จึงควรมีการศึกษาแนวทางการกำหนดมาตรการทางกฎหมายรองรับรูปแบบการทำงานทางเลือกอื่น ๆ ที่สอดคล้องกับข้อจำกัดของคนพิการในการทำงาน เพื่อเพิ่มอัตราการจ้างงานคนพิการในหน่วยงานของรัฐ ทำให้คนพิการได้มีงานทำ และหน่วยงานของรัฐได้รับประโยชน์จากประสิทธิภาพในการทำงานของคนพิการที่เพิ่มมากขึ้น

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาเกี่ยวกับแนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายรองรับการนำวิธีการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) มาใช้เป็นแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองการทำงานของคนพิการในหน่วยงานภาครัฐ โดยจะศึกษาเกี่ยวกับเรื่องสิทธิ เสรีภาพที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รวมทั้งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ความร่วมมือระหว่างประเทศกับกฎหมายไทยในการส่งเสริมและบังคับการให้เป็นไปตามสิทธิของคนพิการ ตลอดจนกฎหมายต่างประเทศเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ตามความเหมาะสม

1.5 วิธีการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยนี้จะเป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลักโดยเน้นการศึกษาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกฎหมายในลำดับต่ำกว่ารัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ประกอบกับการค้นคว้าจากเอกสารทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ หนังสือ ตำรา บทความ วารสาร ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต ทั้งทางนิติศาสตร์ สังคมศาสตร์ เพื่อนำเอกสารทั้งหมดนี้มาวิเคราะห์หาข้อสรุปและแนวทางในการแก้ไขกฎหมายต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองการปฏิบัติงานของคนพิการในหน่วยงานของรัฐ รวมถึงวิธีการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work from Home)
2. ทำให้ทราบบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองการปฏิบัติงานของคนพิการในหน่วยงานของรัฐ รวมถึงวิธีการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง
3. ทำให้ทราบปัญหาและอุปสรรคของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และการบริหารจัดการเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองการปฏิบัติงานคนพิการในหน่วยงานของรัฐ รวมถึงการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home)
4. ทำให้ทราบแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเกี่ยวกับการนำวิธีการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) มาใช้เป็น

แนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองการปฏิบัติงานของคนพิการในหน่วยงานของรัฐ ขจัดอุปสรรค
หรือส่งเสริมการใช้สิทธิและเสรีภาพของคนพิการอย่างมีประสิทธิภาพ



บทที่ 2

แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อการวิจัยของผู้ศึกษานี้ ผู้ศึกษาขอกล่าวถึง แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับความพิการ คนพิการ สถานการณ์การจ้างงานคนพิการในหน่วยงานของรัฐ ปัญหาการจ้างงานคนพิการในหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจ้างงานคนพิการ แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักกฎหมายมหาชน แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับรัฐ องค์กรของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และการบริหารงานบุคคลในหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการทำงานทางไกล (Telework) และการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) รวมถึงแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ เพื่อให้ทราบว่าการนำวิธีการทำงานทางไกล (Telework) และการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) มาใช้ในการส่งเสริมและคุ้มครองการปฏิบัติงานของคนพิการนั้น มีที่มา มีหลักคิดในการส่งเสริมและคุ้มครองการปฏิบัติงานของคนพิการในหน่วยงานของรัฐได้อย่างไร ดังนี้

2.1 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับความพิการ คนพิการ สถานการณ์การจ้างงานคนพิการในหน่วยงานของรัฐ ปัญหาการจ้างงานคนพิการในหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจ้างงานคนพิการ

เป้าหมายสูงสุดทางสังคมซึ่งรัฐต้องการให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมด้วยความอุดมสมบูรณ์และมีความสุข โดยเป็นการบำบัดทุกข์บำรุงสุขของรัฐที่มีต่อประชาชนเพื่อให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดี และมีความสุขในด้านต่าง ๆ ดังนี้

(1) ความสุขทางกาย ได้แก่ การมีสุขภาพพลานามัยแข็งแรง ปราศจากโรคภัยไข้เจ็บ และภัยอันตรายใด ๆ

(2) ความสุขทางวัตถุ ได้แก่ การมีสิ่งอำนวยความสะดวก ทำให้สามารถใช้ชีวิตประจำวันได้อย่างสะดวกสบาย

(3) ความสุขทางจิตวิญญาณ ได้แก่ การมีจิตใจผ่องใสสดชื่น ร่าเริงเบิกบาน สำนึกใจ

(4) ความสุขทางสังคมแวดล้อม ได้แก่ การมีสิ่งแวดล้อมที่ดี ด้วยการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ดำรงคงอยู่อย่างอุดมสมบูรณ์ ทั้งทรัพยากรบุคคลและทรัพยากรอื่น ๆ อันทำให้มีสังคมแวดล้อมที่ดี¹

นอกจากนี้ มนุษย์เองก็เกิดมาพร้อมกับความปรารถนาในเรื่องต่าง ๆ โดยในวัยเด็กปรารถนาที่จะเดินได้ วิ่งได้ ได้รับการศึกษา ในวัยผู้ใหญ่ปรารถนาที่จะมีอาชีพและรายได้ที่มั่นคง ในวัยชรา ก็ปรารถนาที่จะมีบั้นปลายชีวิตสงบสุข ไม่เดือดร้อน ดังนั้น เมื่อถึงช่วงวัยที่พวกเขาทำงานได้ พวกเขาจะแสวงหาโอกาส รวมทั้งสร้างโอกาสที่จะร่วมงานกับสถานประกอบการที่พวกเขาคิดว่าเหมาะสมกับพวกเขาแล้ว เพื่อให้ปัจจุบันและอนาคตเป็นไปตามความคาดหวังของเขา²

คนพิการถือเป็นทรัพยากรบุคคลที่สำคัญกลุ่มหนึ่งของประเทศ แต่ในอดีตที่ผ่านมาคนพิการมักจะได้รับความสนใจจากสังคมน้อยมาก ทั้งด้านสวัสดิการและการศึกษา ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากทัศนคติของสังคม โดยเฉพาะสังคมบริโภคนิยมและท่ามกลางลัทธิทุนนิยมที่มีหลักสำคัญว่า “ใครสู้ไม่ได้ให้ถอยไป” นอกจากนี้ สังคมไทยมีลักษณะที่ยึดมั่นในระบบครอบครัว ดังนั้น คนพิการจึงถูกซ่อนภายใต้ครอบครัวอุปถัมภ์ดูแล โดยมีได้เปิดโอกาสให้คนพิการทำงาน ดังเช่นปัจเจกชนทั่วไป ส่วนคนพิการที่ไม่มีครอบครัวอุปถัมภ์ก็ต้องหากินด้วยตนเองโดยลำพัง และส่วนใหญ่ก็มีอาชีพขอทานตามเมืองใหญ่ ทำให้คุณภาพชีวิตของคนพิการแย่งลง ทั้งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของคนพิการก็เสื่อมทรามลง สังคมในยุคก่อนพยายามซ่อนคนพิการไว้ใต้เงื่อนขาของสังคม จนทำให้คนพิการไม่มีความมั่นใจในการอยู่ในสังคมอย่างมนุษย์ผู้มีคุณภาพ ทั้งที่เขาก็คือมนุษย์ที่มีสิทธิดังเช่นบุคคลทั่วไป³

ดังนั้น การกำหนดนโยบายหรือวิธีการเพื่อส่งเสริมและเพิ่มโอกาสการจ้างงานคนพิการไม่ว่าจะเป็นการทำงานในหน่วยงานของรัฐหรือสถานประกอบการเอกชน โดยมีมาตรการทางกฎหมายรองรับที่เหมาะสม จึงเป็นสิ่งจำเป็นและควรดำเนินการ เพื่อให้คนพิการมีโอกาสที่จะมีงานทำ มีอาชีพ และสามารถสร้างรายได้ได้อย่างมั่นคง ส่วนนโยบาย วิธีการ และมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดขึ้นเพื่อรองรับควรเป็นอย่างไรนั้นย่อมขึ้นอยู่กับความเหมาะสม ความสอดคล้องกับ

¹ วิจิตรา (ฟูงลัดดา) วิเชียรชม, กฎหมายสวัสดิการสังคม, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561), น. 15.

² ปาณิสรา บารมีสกุลชัย, “โอกาสในการจ้างงานและงานที่มีคุณค่าของคนพิการทางการเห็น,” (สารนิพนธ์ มหามบัณฑิต สาขาพัฒนาแรงงานและสวัสดิการ ภาควิชาสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ ธรรมศาสตร์, 2558), น. 8.

³ ประทีป ทับอรรถานนท์, จิตภา พรยิ่ง, สิทธิคนพิการในประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : บริษัท กรุงสยาม พับลิชชิ่ง จำกัด, 2561), น. 1.

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อจำกัดและปัญหาอุปสรรคทั้งในฝ่ายนายจ้าง (เทียบได้กับหน่วยงานของรัฐ) และฝ่ายลูกจ้าง (เทียบได้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ) ที่เป็นคนพิการ งบประมาณแผ่นดิน ตลอดจนสภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งโดยหลักแล้วก็ไม่ควรปิดกั้นรูปแบบหรือวิธีการทำงานใหม่ ๆ แต่ควรพิจารณาศึกษาความเป็นไปได้ที่จะนำวิธีการจ้างงานที่หลากหลายเพื่อส่งเสริมการจ้างงานคนพิการให้มากที่สุด แต่ในขณะเดียวกันก็ให้มีหลักประกันการให้ความเป็นธรรมต่อทั้งนายจ้างและลูกจ้างอย่างเหมาะสมที่สุด เช่น การพิจารณารูปแบบหรือวิธีการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work from Home) มาใช้เพื่อส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองการทำงานของคนพิการในหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การจะนำวิธีการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) มาใช้เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองการจ้างงานหรือการทำงานของคนพิการในหน่วยงานของรัฐนั้น ลำดับแรก ควรมีการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเสียก่อน เพื่อที่จะทราบแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความพิการ คนพิการ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับรัฐ หน่วยงานของรัฐ บุคลากรของรัฐ และการบริหารงานบุคคลในภาครัฐ ตลอดจนแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการทำงานทางไกล หรือการทำงานจากที่บ้าน เพื่อให้การกำหนดมาตรการทางกฎหมายรองรับเป็นไปอย่างรอบคอบ และสอดคล้องกับบรรดาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องข้างต้นดังต่อไปนี้

2.1.1 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับความพิการ และคนพิการ

คำว่า “ความพิการ” นั้น องค์การอนามัยโลก (World Health Organization : WHO) ให้ความหมายของคำว่า “ความพิการ” คือ ข้อจำกัดหรือการขาดซึ่งความสามารถในการปฏิบัติกิจกรรมใด ๆ โดยวิธีการ หรือโดยวิถีของบุคคลทั่วไป เนื่องจากความบกพร่องอย่างหนึ่งอย่างใด (World Health Organization : WHO, 1976)

องค์การสหประชาชาติ ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิของคนพิการ (Declaration on the Rights of Disabled Persons : DRDP) ให้ความหมายของคำว่า “คนพิการ” หมายถึง บุคคลซึ่งไม่สามารถสร้างหลักประกันให้แก่ตนเองไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ในด้านสิ่งจำเป็นต่อการดำรงชีวิต ในฐานะปัจเจกบุคคลหรือในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของสังคมทั่วไป เนื่องจากความสามารถทางร่างกายและจิตใจที่ไม่สมบูรณ์ ไม่ว่าจะเป็มาแต่กำเนิดหรือไม่ก็ตาม (General Assembly, n.d)

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) ให้ความหมายของคำว่า “คนพิการ” หมายถึง บุคคลผู้ซึ่งความคาดหวังของเขาเกี่ยวกับความมั่นคง การ

คงอยู่ในหน้าที่การงานและความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงานได้ถูกบั่นทอนลงไปอันเป็นผลมาจากความเสื่อมทางร่างกายและจิตใจ⁴

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้ให้นิยามความหมายของคำว่า “พิการ” หมายถึง เสียอวัยวะ แขน ขา เป็นต้น เสียไปจากสภาพเดิม ส่วนคำว่า “ทุพพลภาพ” หมายถึง หย่อนกำลังความสามารถที่จะประกอบการทำงานได้ตามปกติ⁵

กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้ให้นิยามความหมายของคำว่า “คนพิการ” หมายถึง บุคคลซึ่งความสามารถถูกจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันและการมีส่วนร่วมทางสังคมโดยวิธีการทั่วไป เนื่องจากมีความบกพร่องทางการเห็น การได้ยิน การเคลื่อนไหว การสื่อสาร จิตใจ อารมณ์ พฤติกรรม สติปัญญาหรือการเรียนรู้ และมีความต้องการจำเป็นพิเศษด้านต่าง ๆ เพื่อให้สามารถดำเนินชีวิตและมีส่วนร่วมในสังคมได้อย่างบุคคลทั่วไป⁶

จากการศึกษาความหมายของคำว่า “ความพิการ” (Disability) นั้น พบว่า ส่วนใหญ่จะเป็นเอกสารที่เกิดจากองค์การระหว่างประเทศ เช่น เอกสารขององค์การสหประชาชาติ (United Nations : UN), องค์การอนามัยโลก (World Health Organization : WHO), องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) เป็นต้น ซึ่งเอกสารระหว่างประเทศเหล่านี้ อาจไม่สามารถค้นหาหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความหมายของคำว่า “ความพิการ” ได้ละเอียดเท่ากับกฎหมายภายในประเทศ เนื่องจากการกำหนดความหมายนั้นเป็นรายละเอียดซึ่งแต่ละประเทศสามารถที่จะกำหนดตามความเหมาะสมของสภาพประชากรภายในประเทศของตนได้⁷

ดังนั้น ในการศึกษาความเป็นไปได้ในการนำวิธีการการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) มาใช้ส่งเสริมจ้างงานและคุ้มครองการทำงานของคนพิการในหน่วยงานของรัฐของผู้ศึกษาในครั้งนี้ ควรยึดถือความหมายของคำว่า “คนพิการ” ตามกฎหมายของไทยที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีการให้ความหมายของ “คนพิการ” ว่า หมายถึง บุคคลซึ่งมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคม เนื่องจากมีความบกพร่องทางการเห็น การได้ยิน การเคลื่อนไหว การสื่อสาร จิตใจ อารมณ์

⁴ พรเทพ เตยเจริญวรรณ, “กฎหมายต้นแบบเพื่อการคุ้มครองสิทธิคนพิการ,” (วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2563), น. 30.

⁵ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน, 2542, (2546), น. 786.

⁶ อ้างแล้ว เชนงรรถที่ 4, น. 31.

⁷ ลัดคนาวดี สายมิตร, “ปัญหาการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมในการจ้างงานคนพิการ,” (วิทยานิพนธ์ มหบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สาขากฎหมายธุรกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), น. 7.

พฤติกรรม สติปัญญา การเรียนรู้ หรือความบกพร่องอื่นใด ประกอบกับมีอุปสรรคในด้านต่าง ๆ และมีความจำเป็นเป็นพิเศษที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือด้านหนึ่งด้านใด เพื่อให้สามารถปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคมได้อย่างบุคคลทั่วไป ทั้งนี้ ตามประเภทและหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ประกาศกำหนด

นอกจากนี้ เมื่อศึกษาในเรื่องประเภทของความพิการแล้วพบว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้มี “ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง ประเภทและหลักเกณฑ์ความพิการ” (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 126 ตอนพิเศษ 77 ง หน้า 2 ลงวันที่ 29 พฤษภาคม 2552 และฉบับที่ 2 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 129 ตอนพิเศษ 119 ง ลงวันที่ 26 กรกฎาคม 2555) ดังนี้

1) ความพิการทางการเห็น กำหนดหลักเกณฑ์ความพิการทางการเห็น ได้แก่

(ก) ตาบอด กล่าวโดยสรุปหมายถึง การที่บุคคลมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม ซึ่งเป็นผลมาจากการมีความบกพร่องในการเห็น

(ข) ตาเห็นเลือนราง กล่าวโดยสรุปหมายถึง การที่บุคคลมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม ซึ่งเป็นผลมาจากการมีความบกพร่องในการเห็น

2) ความพิการทางการได้ยินหรือสื่อความหมาย หลักเกณฑ์กำหนดความพิการทางการได้ยินหรือสื่อความหมาย ได้แก่

(ก) หูหนวก กล่าวโดยสรุปหมายถึง การที่บุคคลมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม ซึ่งเป็นผลมาจากการมีความบกพร่องในการได้ยินจนไม่สามารถรับข้อมูลผ่านการได้ยิน

(ข) หูตึง กล่าวโดยสรุปหมายถึง การที่บุคคลมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม ซึ่งเป็นผลมาจากการมีความบกพร่องในการได้ยินจนไม่สามารถรับข้อมูลผ่านการได้ยิน

(ค) ความพิการทางการสื่อความหมาย หมายถึง การที่บุคคลมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม ซึ่งเป็นผลมาจากการมีความบกพร่องทางการสื่อความหมาย เช่น พูดไม่ได้ พูดหรือฟังแล้วผู้อื่นไม่เข้าใจ เป็นต้น

3) ความพิการทางการเคลื่อนไหว หลักเกณฑ์กำหนดความพิการทางการเคลื่อนไหวหรือทางร่างกาย ได้แก่

(ก) ความพิการทางการเคลื่อนไหว หมายถึง การที่บุคคลมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม ซึ่งเป็นผลมาจากการมีความบกพร่องหรือการสูญเสียความสามารถของอวัยวะในการเคลื่อนไหว ได้แก่ มือ เท้า แขน ขา อาจมาจากสาเหตุอัมพาต แขน ขา อ่อนแรง แขนขาขาด หรือภาวะเจ็บป่วยเรื้อรังจนมีผลกระทบต่อการทำงานมือ เท้า แขน ขา

(ข) ความพิการทางร่างกาย หมายถึง การที่บุคคลมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม ซึ่งเป็นผลมาจากการมีความบกพร่องหรือความผิดปกติของศีรษะ ใบหน้า ลำตัว และภาพลักษณ์ภายนอกของร่างกายที่เห็นได้อย่างชัดเจน

4) ความพิการทางจิตใจหรือพฤติกรรม หลักเกณฑ์กำหนดความพิการทางจิตใจหรือพฤติกรรม ได้แก่ ความพิการทางจิตใจหรือพฤติกรรม หมายถึง การที่บุคคลมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม ซึ่งเป็นผลมาจากความบกพร่องหรือความผิดปกติทางจิตใจหรือสมองในส่วนของารรับรู้ อารมณ์ หรือความคิด

5) ความพิการทางสติปัญญา หลักเกณฑ์กำหนดความพิการทางสติปัญญา ได้แก่ ความพิการทางสติปัญญา หมายถึง การที่บุคคลมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม ซึ่งเป็นผลมาจากการมีพัฒนาการช้ากว่าปกติ หรือมีระดับเชาวน์ปัญญาต่ำกว่าบุคคลทั่วไป โดยความผิดปกตินั้นแสดงก่อนอายุ 18 ปี

6) ความพิการทางการเรียนรู้ หลักเกณฑ์กำหนดความพิการทางการเรียนรู้ ได้แก่ การที่บุคคลมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม โดยเฉพาะด้านการเรียนรู้ ซึ่งเป็นผลมาจากความบกพร่องทางสมอง ทำให้เกิดความบกพร่องในด้านการอ่าน การเขียน การคิดคำนวณ หรือกระบวนการเรียนรู้พื้นฐานอื่นในระดับความสามารถที่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานตามช่วงอายุและระดับสติปัญญา

7) ความพิการทางออทิสติก หลักเกณฑ์กำหนดความพิการทางออทิสติก ได้แก่ การที่บุคคลมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม ซึ่งเป็นผลมาจากความบกพร่องทางพัฒนาการด้านสังคม ภาษาและการสื่อความหมาย พฤติกรรมและอารมณ์ โดยมีสาเหตุมาจากความผิดปกติของสมอง และความผิดปกติที่แสดงก่อนอายุสองปีครึ่ง ทั้งนี้ ให้รวมถึงการวินิจฉัยกลุ่มออทิสติกสเปกตรัมอื่น ๆ เช่น แอสเพอร์เจอร์ (Asperger)

ให้ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม เป็นผู้ตรวจวินิจฉัยและออกใบรับรองความพิการที่ระบุประเภทของความพิการตามประกาศฉบับนี้ทั้ง 7 ประเภท เพื่อประกอบคำขอมีบัตรประจำตัวคน

พิการหรือต่อบัตรประจำตัวคนพิการตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 เว้นแต่นายทะเบียนกลาง นายทะเบียนจังหวัด หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายแล้วแต่กรณี เห็นว่าบุคคลนั้นมีสภาพความพิการที่สามารถมองเห็นได้ประจักษ์จะไม่ต้องให้มีการตรวจวินิจฉัยก็ได้

การทราบความหมายของคนพิการ ความพิการ และประเภทของความพิการ ย่อมมีผลต่อการทำความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะของคนพิการ ความพิการในแต่ละประเภท ซึ่งกล่าวโดยรวมแล้ว คนพิการและความพิการประเภทต่าง ๆ ก็คือ **บุคคลซึ่งมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคม** เนื่องจากมีความบกพร่องทางการเห็น การได้ยิน การเคลื่อนไหว การสื่อสาร จิตใจ อารมณ์ พฤติกรรม สติปัญญา การเรียนรู้ หรือความบกพร่องอื่นใด ประกอบกับมีอุปสรรคในด้านต่าง ๆ และมีความจำเป็นเป็นพิเศษที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือด้านหนึ่งด้านใด เพื่อให้สามารถปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคมได้อย่างบุคคลทั่วไป” นี้เอง ที่ย่อมรวมไปถึงการพิจารณานำวิธีการจ้างงานในหลากหลายรูปแบบมาใช้ที่เหมาะสมกับบุคคลกลุ่มนี้ เพื่อส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองการปฏิบัติงานของบุคคลกลุ่มนี้ให้เป็นอย่างดีและมีประสิทธิภาพและเกิดความเป็นธรรมมากขึ้น

2.1.2 สถานการณ์เกี่ยวกับคนพิการในภาพรวมของประเทศไทย

จากการรายงานข้อมูลสถานการณ์ด้านคนพิการในประเทศไทย โดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ซึ่งเป็นข้อมูล ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2564 พบว่าประเทศไทยมีคนพิการประมาณ 2,096,531 คน (รอการยืนยันจำนวน 1,163 คน) คิดเป็นร้อยละ 3.17 ของประชากรทั้งประเทศ⁸ โดยจำนวนนี้เป็นการรวบรวมจากคนพิการที่ได้รับการออกบัตรประจำตัวคนพิการเท่านั้น ดังนั้น จำนวนคนพิการในประเทศไทยที่แท้จริงอาจมีมากกว่านี้

1) หากจำแนกจำนวนคนพิการเป็นรายภาคแล้ว

- ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีคนพิการ จำนวน 834,546 คน คิดเป็นร้อยละ 39.80 ของจำนวนคนพิการทั่วประเทศ
- ภาคเหนือ มีคนพิการ จำนวน 462,694 คน คิดเป็นร้อยละ 22.07 ของจำนวนคนพิการทั่วประเทศ

⁸ กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ, “รายงานข้อมูลสถานการณ์ด้านคนพิการในประเทศไทย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2564, จาก https://dep.go.th/images/uploads/files/situation_June64.pdf

- ภาคกลาง มีคนพิการ จำนวน 438,790 คน คิดเป็นร้อยละ 20.93 ของจำนวนคนพิการทั่วประเทศ

- ภาคใต้ มีคนพิการ จำนวน 261,903 คน คิดเป็นร้อยละ 12.49 ของจำนวนคนพิการทั่วประเทศ

- กรุงเทพมหานคร มีคนพิการจำนวน 97,835 คน คิดเป็นร้อยละ 4.67 ของจำนวนคนพิการทั่วประเทศ

2) หากจำแนกตามประเภทความพิการแล้ว

- เป็นคนพิการทางการเคลื่อนไหวหรือทางร่างกาย จำนวน 1,047,144 คน คิดเป็นร้อยละ 49.94 ของคนพิการทั่วประเทศ

- เป็นคนพิการทางการได้ยินหรือสื่อความหมาย จำนวน 393,826 คน คิดเป็นร้อยละ 18.78 ของคนพิการทั่วประเทศ

- เป็นคนพิการทางการเห็น จำนวน 189,847 คน คิดเป็นร้อยละ 9.05 ของคนพิการทั่วประเทศ

- เป็นคนพิการทางจิตใจหรือพฤติกรรม จำนวน 164,060 คน คิดเป็นร้อยละ 7.82 ของคนพิการทั่วประเทศ

- เป็นคนพิการทางสติปัญญา จำนวน 143,186 คน คิดเป็นร้อยละ 6.83 ของคนพิการทั่วประเทศ

- เป็นคนพิการมากกว่า 1 ประเภท จำนวน 124,326 คน คิดเป็นร้อยละ 5.93 ของคนพิการทั่วประเทศ

- เป็นคนพิการประเภทออทิสติก จำนวน 16,552 คน คิดเป็นร้อยละ 0.79 ของคนพิการทั่วประเทศ

- เป็นคนพิการทางการเรียนรู้ จำนวน 13,341 คน คิดเป็นร้อยละ 0.64 ของคนพิการทั่วประเทศ

- เป็นคนพิการที่ต้องรอการขึ้นชั้นประเภทความพิการ จำนวน 4,649 คน คิดเป็นร้อยละ 0.22 ของคนพิการทั่วประเทศ

3) หากจำแนกตามประเภทความพิการและมีอายุที่อยู่ในวัยทำงาน (อายุ 15 – 59 ปี) พบว่า

- เป็นคนพิการทางการเคลื่อนไหวหรือทางร่างกาย จำนวน 377,138 คน

- เป็นคนพิการทางการได้ยินหรือสื่อความหมาย จำนวน 102,608 คน

- เป็นคนพิการทางการเห็น จำนวน 55,957 คน

- เป็นคนพิการทางจิตใจหรือพฤติกรรม จำนวน 121,986 คน
- เป็นคนพิการทางสติปัญญา จำนวน 108,237 คน
- เป็นคนพิการมากกว่า 1 ประเภท (พิการซ้อน) จำนวน 72,499 คน
- เป็นคนพิการประเภทออทิสติก จำนวน 6,949 คน
- เป็นคนพิการทางการเรียนรู้ จำนวน 8,020 คน
- เป็นคนพิการที่ไม่ระบุประเภทความพิการ จำนวน 3,006 คน

อันจะเห็นได้ว่าหากรวมทุกประเภทความพิการแล้ว มีคนพิการที่อยู่ในวัยทำงาน จำนวน 856,400 คน คิดเป็นร้อยละ 40.84 ของจำนวนคนพิการทั้งหมด และคนพิการที่อยู่ในวัยทำงาน และคนพิการวัยผู้สูงอายุ (อายุ 60 ปีขึ้นไป) มีความพิการทางการเคลื่อนไหวหรือทางร่างกายมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 44.04 และร้อยละ 56.39 ของจำนวนคนพิการวัยทำงาน และคนพิการวัยสูงอายุของคนพิการทั้งหมด ตามลำดับ

4) หากจำแนกตามสาเหตุของความพิการ พบว่า

- อันดับที่ 1 แพทย์ไม่ระบุสาเหตุความพิการ จำนวน 1,027,470 คน คิดเป็นร้อยละ 49.00 ของจำนวนคนพิการทั้งหมด
- อันดับที่ 2 ไม่ทราบสาเหตุความพิการ จำนวน 491,517 คน คิดเป็นร้อยละ 23.44 ของจำนวนคนพิการทั้งหมด
- อันดับที่ 3 มีสาเหตุมาจากภาวะเจ็บป่วย จำนวน 413,171 คน คิดเป็นร้อยละ 19.70 ของจำนวนคนพิการทั้งหมด
- อันดับที่ 4 มีสาเหตุมาจากอุบัติเหตุ จำนวน 150,635 คน คิดเป็นร้อยละ 7.18 ของจำนวนคนพิการทั้งหมด
- อันดับที่ 5 มีสาเหตุมาจากพันธุกรรมหรือกรรมพันธุ์ จำนวน 13,060 คน คิดเป็นร้อยละ 0.62 ของจำนวนคนพิการทั้งหมด
- อันดับที่ 6 มีสาเหตุมาจากการพิการแต่กำเนิด จำนวน 1,078 คน คิดเป็นร้อยละ 0.05 ของจำนวนคนพิการทั้งหมด

5) ในส่วนระดับการศึกษาของคนพิการ พบว่า

- 5.1) คนพิการที่ไม่ได้รับการศึกษา จำนวน 49,767 คน คิดเป็นร้อยละ 2.37 ของคนพิการที่มีบัตรประจำตัวคนพิการ
- 5.2) คนพิการที่ได้รับการศึกษา จำนวน 1,603,554 คน คิดเป็นร้อยละ 76.47 ของคนพิการที่มีบัตรประจำตัวคนพิการ โดย 5 อันดับของระดับการศึกษาที่คนพิการได้รับมากที่สุด ได้แก่

- ประถมศึกษา จำนวน 1,306,232 คน คิดเป็นร้อยละ 81.46 ของจำนวนคนพิการที่ได้รับการศึกษา
- มัธยมศึกษา จำนวน 183,235 คน คิดเป็นร้อยละ 11.43 ของจำนวนคนพิการที่ได้รับการศึกษา
- ประกาศนียบัตรวิชาชีพการศึกษา จำนวน 38,139 คน คิดเป็นร้อยละ 2.38 ของจำนวนคนพิการที่ได้รับการศึกษา
- อุดมศึกษา จำนวน 24,656 คน คิดเป็นร้อยละ 1.54 ของจำนวนคนพิการที่ได้รับการศึกษา
- ไม่ระบุนการศึกษา จำนวน 21,475 คน คิดเป็นร้อยละ 1.34 ของจำนวนคนพิการที่ได้รับการศึกษา

2.1.3 สถานการณ์การจ้างงานคนพิการในหน่วยงานของรัฐของประเทศไทย

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้ตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และกฎกระทรวงกำหนดให้จำนวนคนพิการที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการจะต้องรับเข้าทำงานและจำนวนเงินที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการจะต้องนำเงินส่งเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2554 ออกใช้บังคับ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีบทบัญญัติที่กำหนดให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐซึ่งมีลูกจ้างหรือผู้ปฏิบัติงานตั้งแต่ 100 คนขึ้นไป รับคนพิการที่สามารถทำงานได้เข้าทำงานในอัตราส่วนลูกจ้างที่มีใช้คนพิการทุก 100 คนต่อคนพิการ 1 คน เศษของ 100 คนหากมีลูกจ้างหรือผู้ปฏิบัติงานเกิน 50 คนให้รับเพิ่มอีก 1 คน โดยหากไม่ประสงค์จะรับคนพิการเข้าทำงาน นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการหรือหน่วยงานของรัฐอาจให้สัมปทาน จัดสถานที่จำหน่ายสินค้าหรือบริการ จัดจ้างเหมาช่วงงาน ฝึกงาน หรือให้การช่วยเหลืออื่นใดแก่คนพิการหรือผู้ดูแลคนพิการแทนก็ได้ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการให้สัมปทานจัดสถานที่จำหน่ายสินค้าหรือบริการ จัดจ้างเหมาช่วงงาน ฝึกงาน หรือให้การช่วยเหลืออื่นใดแก่คนพิการหรือผู้ดูแลคนพิการ พ.ศ. 2552 หากนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการไม่รับคนพิการเข้าทำงานตามมาตรา 33 รวมทั้งไม่ดำเนินการตามมาตรา 35 ให้ส่งเงินเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการตามมาตรา 34 เป็นรายปี หากหน่วยงานภาครัฐไม่ดำเนินการตามมาตรา 33 และมาตรา 35 และนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการไม่ส่งเงินเข้ากองทุนฯ หรือส่งค่าเช่าต้องเสียดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ต่อปี และให้อำนาจผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติมีอำนาจอายัดทรัพย์สินของนายจ้างหรือเจ้าของ

สถานประกอบการ เพื่อชำระหนี้ให้แก่กองทุนฯ อีกทั้งมีอำนาจโฆษณารายชื่อผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย และไม่ปฏิบัติตามกฎหมายต่อสาธารณะ

กฎหมายดังกล่าวถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่มีสภาพบังคับที่เข้มข้นพอสมควร ส่งผลให้ความต้องการแรงงานคนพิการของนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการในตลาดแรงงานรวมทั้งหน่วยงานของรัฐเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่ด้วยความรู้เกี่ยวกับงานที่มีความเหมาะสมกับความพิการยังมีอยู่อย่างจำกัด สถานประกอบการจำนวนไม่น้อยจึงยังไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้ ดังปรากฏจากสถิติในปี 2559 มีจำนวนนายจ้างหรือสถานประกอบการเข้าข่ายปฏิบัติตามกฎกระทรวงจำนวน 13,232 แห่ง และมีนายจ้างหรือสถานประกอบการปฏิบัติตามกฎหมายตามมาตรา 33 จำนวน 32,388 ราย ตลอดจนมีนายจ้างหรือสถานประกอบการปฏิบัติตามกฎหมายตามมาตรา 35 จำนวนทั้งสิ้น 7,274 ราย แบ่งออกเป็นคนพิการจำนวน 4,889 ราย ผู้ดูแลคนพิการ จำนวน 2,375 ราย ทั้งนี้ ได้มีนายจ้างหรือสถานประกอบการส่งเงินสมทบเข้ากองทุน รวมทั้งสิ้น 2,247,177,841.74 บาท ซึ่งสถิติการปฏิบัติตามกฎหมายของสถานประกอบการเอกชนทั่วประเทศปี 2559 มีนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการที่ปฏิบัติตามกฎหมายครบถ้วนตามอัตราส่วน 11,497 แห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 86.88 ปฏิบัติตามกฎหมายแต่ไม่ครบตามอัตราส่วน 125 แห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 0.94 และไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย 1,610 แห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 12.17⁹

สำหรับข้อมูลการประกอบอาชีพของคนพิการ¹⁰ พบว่าจากจำนวนคนพิการที่อยู่ในวัยทำงาน (อายุ 15-59 ปี) จำนวน 856,400 คน มีคนพิการที่ประกอบอาชีพ จำนวน 248,559 คน คิดเป็นร้อยละ 29.02 ของจำนวนคนพิการที่อยู่ในวัยทำงานทั้งหมด มีคนพิการที่มีระดับของความพิการมากช่วยเหลือตนเองไม่ได้ จนไม่สามารถประกอบอาชีพได้ จำนวน 53,232 คน คิดเป็นร้อยละ 6.22 ของจำนวนคนพิการที่อยู่ในวัยทำงานทั้งหมด และมีคนพิการที่อยู่ในวัยทำงานที่สามารถประกอบอาชีพได้ (มีระดับความพิการไม่มาก) แต่ยังไม่สามารถประกอบอาชีพ จำนวน 65,960 คน คิดเป็นร้อยละ 7.70 ของจำนวนคนพิการในวัยทำงานทั้งหมด

จากจำนวนคนพิการที่อยู่ในวัยทำงาน และประกอบอาชีพ จำนวน 248,559 คน สามารถจำแนกการประกอบอาชีพได้ ดังนี้

⁹ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน และ Workability Thailand, “รายงานสรุปสถานการณ์การจ้างงานคนพิการปี 2560 และทิศทางการปรับกลยุทธ์ปี 2561,” ในการสำรวจความคิดเห็นจากหน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชน เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ 1 กุมภาพันธ์ 2561 ณ ห้องประชุม จอมพล ป.พิบูลย์สงคราม ชั้น 5 กระทรวงแรงงาน, น. 1.

¹⁰ อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 8.

- 1) ประกอบอาชีพในภาคเกษตรกรรม จำนวน 99,263 คน คิดเป็นร้อยละ 39.94
- 2) ประกอบอาชีพแต่ไม่ระบุอาชีพ จำนวน 65,960 คน คิดเป็นร้อยละ 26.54
- 3) ประกอบอาชีพรับจ้าง จำนวน 48,759 คน คิดเป็นร้อยละ 19.62
- 4) ประกอบกิจการส่วนตัว/อาชีพอิสระ/ธุรกิจ จำนวน 11,871 คน คิดเป็นร้อยละ 4.78
- 5) ประกอบอาชีพเป็นลูกจ้าง/ลูกจ้างเอกชน/พนักงานบริษัท จำนวน 10,560 คน คิดเป็นร้อยละ 4.25
- 6) ประกอบอาชีพอื่น ๆ จำนวน 9,607 คน คิดเป็นร้อยละ 3.87
- 7) รัฐบาล/รัฐวิสาหกิจ จำนวน 1,925 คน คิดเป็นร้อยละ 0.77
- 8) ประกอบอาชีพกิจการส่วนตัว/อาชีพอิสระ/ค้าขาย จำนวน 614 คน คิดเป็นร้อยละ 0.25

จากข้อมูลสถิติข้างต้นจะเห็นได้ว่า สัดส่วนการจ้างงานคนพิการในหน่วยงานของรัฐ นั้น ยังมีจำนวนที่ค่อนข้างน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับการประกอบอาชีพในภาคอื่น ทั้งที่งานราชการหรือรัฐวิสาหกิจถือได้ว่าเป็นงานที่มีความมั่นคง มีรายได้ที่แน่นอน สามารถทำให้คุณภาพชีวิตของคนพิการมีความมั่นคงและมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

สำหรับข้อมูลการจ้างงานคนพิการในหน่วยงานของรัฐ ประจำปี 2562 ของกลุ่มส่งเสริมการจ้างงานคนพิการ กองกองทุนและส่งเสริมความเสมอภาคคนพิการ ข้อมูล ณ วันที่ 10 มีนาคม 2563¹¹ พบว่า หน่วยงานรัฐ ต้องจ้างงานคนพิการตามกฎหมายทั้งหมด 14,226 คน มีการจ้างงานคนพิการตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ จำนวน 3,327 คน คิดเป็นร้อยละ 23.38 ของจำนวนคนพิการที่ต้องจ้างงานตามกฎหมายทั้งหมด และมีการจัดให้มีสัมปทานตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ จำนวน 2,930 คน คิดเป็นร้อยละ 20.60 ของจำนวนคนพิการที่ต้องจ้างงานตามกฎหมายทั้งหมด รวมการจ้างงานทั้ง 2 รูปแบบ มีการจ้างงานคนพิการแล้วจำนวน 6,257 คน คิดเป็นร้อยละ 43.98 ของจำนวนคนพิการที่ต้องจ้างงานตามกฎหมายทั้งหมด ทำให้ยังคงต้องจ้างงานคนพิการเพิ่มเพื่อให้ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดอีก 7,969 คน คิดเป็นร้อยละ 56.02 ของจำนวนคนพิการที่ต้องจ้างงานตามกฎหมายทั้งหมด

2.1.4 สภาพปัญหาการจ้างงานคนพิการในหน่วยงานของรัฐ

ในหัวข้อนี้ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาสภาพปัญหาการจ้างงานคนพิการในหน่วยงานของรัฐ ซึ่งรวมไปถึงสภาพปัญหาการจ้างงานคนพิการในสถานประกอบการเอกชนด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากแท้

¹¹ กลุ่มส่งเสริมการจ้างงานคนพิการ กองกองทุนส่งเสริมความเสมอภาคคนพิการ, “การส่งเสริมการจ้างงานคนพิการในหน่วยงานของรัฐ ประจำปี 2562,” สืบค้นเมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2564, จาก <https://dep.go.th/th/news/performance-report>.

ที่จริงแล้วเป้าประสงค์ของการจ้างงานไม่ว่าจะเป็นการจ้างงานโดยหน่วยงานของรัฐ (คัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการ พนักงานในหน่วยงานของรัฐ ลูกจ้างประจำ ฯลฯ) หรือสถานประกอบการ ภาคเอกชนต่างก็มีความมุ่งหมายเดียวกัน คือ ต้องการได้ผู้ปฏิบัติงานที่ดี และมีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งงาน จะแตกต่างกันแต่ในเรื่องอื่น เช่น กรณีของภาครัฐนั้นการดำเนินการจะมุ่งเน้นการปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมาย และกฎเกณฑ์ ส่วนภาคเอกชนมักจะมุ่งเน้นผลลัพธ์เป็นผลกำไร เป็นสินค้า เป็นต้น กล่าวโดยสรุปคือ แท้จริงแล้วสิ่งหนึ่งที่เหมือนกันระหว่างการทำงานในภาครัฐและภาคเอกชน คือ การบริหารคน ซึ่งหัวใจของการบริหารคนทั้งภาครัฐและภาคเอกชนประกอบด้วย 1) การเลือกหรือสรรหาคคน ต้องหาคนที่ดีที่สุด เก่งที่สุด ถูกที่สุด มาอยู่ในองค์กร และจัดคนให้เหมาะกับงาน เลือกใช้วิธีการจ้างเป็นชิ้นงาน รายวัน หรือรายปี ที่ต้องได้ผลงานที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ทำน้อยแต่ได้มาก ประหยัด ลดต้นทุน 2) ต้องการหาระบบการประเมินผลที่เที่ยงธรรมที่สุด กล่าวคือ หากคนในองค์กรขาดคุณธรรม ขาดความยุติธรรม ภายในองค์กรเกิดความเหลื่อมล้ำ อาจเกิดปัญหาทำให้คนไม่อยากทำงาน หรือทำงานก็ทำไม่ได้เต็มที่ 3) การให้รางวัลหรือให้ผลตอบแทน เพื่อสร้างขวัญกำลังใจ ซึ่งมีทั้งเงิน การเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง ฯลฯ แต่หากประเมินแล้วพบว่าพนักงานต้องได้รับการพัฒนาเพิ่มเติมอีก ก็สามารถใช่วิธีการฝึกอบรม การสอนงาน หรือมีการสร้างการเรียนรู้เพิ่มเติมมารองรับเพื่อให้เกิดการพัฒนาศักยภาพ 4) สิ่งแวดล้อมในที่ทำงาน ซึ่งมีทั้งภายในและภายนอก และ 5) ภาวะผู้นำหรือการเป็นผู้นำ¹²

จากการศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจ้างงานคนพิการทั้งในหน่วยงานของรัฐและสถานประกอบการเอกชนนั้นพบว่าตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันมีนักวิชาการ นักวิจัย นักศึกษา รวมถึงผู้ที่สนใจได้ทำการศึกษาไว้ค่อนข้างมากและในหลากหลายแง่มุมพอสมควร ซึ่งผู้ศึกษาได้สืบค้นและตรวจสอบข้อมูลจากงานเขียนและงานวิชาการเหล่านั้น แล้วนำมาประมวล จัดกลุ่มความสอดคล้องของปัญหาไว้โดยย่อ สรุปได้ ดังนี้

2.1.4.1 ปัญหาอันเกิดจากตัวบทบัญญัติของกฎหมาย

ปัญหาอันเกิดจากตัวบทบัญญัติของกฎหมาย เช่น

1) การขาดบทบัญญัติทางกฎหมายที่จะสนับสนุนให้คนพิการได้เข้าถึงและใช้ประโยชน์ในสิทธิประโยชน์ที่จัดให้มีขึ้นได้อย่างสะดวกและมีฐานกฎหมายรองรับ กล่าวคือ ยังขาดมาตรการทางกฎหมายที่จะรองรับหรือเป็นหลักประกันการใช้สิทธิของคนพิการ โดยกฎหมายที่มีอยู่มักจะเขียนไว้ในลักษณะของการให้หน่วยงานของรัฐใช้ดุลพินิจช่วยเหลือได้ตามที่เห็นสมควร

¹² มนูญ สรรค์คุณากร, สรุปการอภิปรายในหัวข้อ “ข้อแตกต่างระหว่างภาคราชการกับภาคเอกชน,” ในกิจกรรมเสวนาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในรูปแบบชุมชนนักปฏิบัติ (CoPs) จัด โดยสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2562, น.2-4,” http://km.moi.go.th/Cops/CoPs_12/6.cop291062/7.pdf.

ซึ่งคนพิการเองก็อาจไม่สามารถมีข้ออ้างตามกฎหมายเพื่อเรียกร้องการใช้สิทธิประโยชน์ตามกฎหมายได้¹³

2) การขาดบทบัญญัติทางกฎหมายที่ให้อำนาจแก่บุคคลหรือองค์กรในการทำหน้าที่เป็นตัวแทนของคนพิการในเรื่องต่าง ๆ ที่มีใช้แต่เฉพาะในเรื่องการฟ้องคดีแทนคนพิการ ทั้งนี้เนื่องจากคนพิการจำนวนมากเป็นคนพิการที่อยู่ในสภาพไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ในการเรียกร้องการใช้สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ไม่ว่าจะโดยฐานะ สภาพความเป็นอยู่ หรือสภาพร่างกาย คนพิการจึงจำเป็นต้องมีตัวแทนที่จะช่วยเหลือดำเนินการ แต่พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติให้องค์กรด้านคนพิการหรือองค์กรอื่นใดที่ให้บริการแก่คนพิการขึ้น เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือคนพิการแต่ก็มีเพียงอำนาจฟ้องคดีแทนในกรณีที่มีการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมเท่านั้น มิได้รวมถึงการทำหน้าที่เป็นตัวแทนคนพิการในเรื่องอื่น ๆ ด้วย¹⁴

3) กฎระเบียบบางประการที่อาจเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม¹⁵ โดยยังคงมีกฎหมายไทยหลายฉบับด้วยกันที่ยังมีการจำกัดสิทธิคนพิการมิให้คนพิการเข้ารับราชการ เช่น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐบางฉบับ กฎหมายที่จำกัดห้ามคนพิการดำรงตำแหน่งในหน่วยงานต่าง ๆ เป็นต้น¹⁶ โดยกำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามในการประกอบอาชีพไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายด้วยการใช้ถ้อยคำต่าง ๆ เช่น คำว่า “กายพิการ” “กายทุพพลภาพ” “หูหนวก” “หูหนวกเป็นใบ้” “ซึ่งไม่สามารถอ่านออกเขียนได้” “ไม่สมประกอบ” “พิการ” “ทุพพลภาพจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้” หรือคำว่า “มีกายหรือจิตไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการ” เป็นต้น¹⁷

¹³ มูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย, “โครงการศึกษาวิจัยเพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และยกเว้นกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินงานเชิงยุทธศาสตร์ด้านการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ,” (รายงานฉบับสมบูรณ์เสนอต่อสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2553), น. 241-242.

¹⁴ เพิ่งอ้าง, น. 242.

¹⁵ รณรงค์ จันใด, “แนวทางการจ้างงานและการส่งเสริมการมีงานทำของคนพิการในประเทศไทย,” วารสารพฤติกรรมศาสตร์เพื่อการพัฒนา, ฉบับที่ 2, ปีที่ 12, (กรกฎาคม 2563) ลิขสิทธิ์โดย สถาบันวิจัยพฤติกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2563, น. 160.

¹⁶ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 13, น. 222-229.

¹⁷ ธนวรรณ เกตุชาญศิริ, “การส่งเสริมคุณภาพชีวิตคนพิการ ศึกษากรณีกฎหมายกำหนดให้นายจ้างเจ้าของสถานประกอบการ หรือหน่วยงานของรัฐรับคนพิการเข้าทำงาน,” (สารนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2559), น. 133-135.

4) ปัญหาที่ว่ากฎหมายไม่มีสภาพบังคับหรือบทลงโทษสำหรับผู้ไม่ปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด¹⁸ ซึ่งอาจจะเป็นเพราะกฎหมายของไทยนั้นมองว่าคนพิการเป็นผู้มีความเสียเปรียบ (handicap) ในสังคม เนื่องจากความพิการนั้นเป็นเรื่องของคนพิการเองมิใช่ความผิดของสังคม ดังนั้น สังคมควรโอบอุ้มให้การเกื้อกูล สงเคราะห์ พัฒนา และช่วยเหลือคนพิการเหล่านั้นด้วยจิตใจที่เมตตา สงสาร มีมโนธรรม และให้การช่วยเหลือแก่คนพิการ ซึ่งมุมมองดังกล่าวขอมหาความว่า หากมีกรณีที่บุคคลใดไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ก็แสดงว่าบุคคลนั้นอาจไม่พร้อมที่จะเกื้อกูล สงเคราะห์ หรืออาจเป็นเรื่องของการขาดจิตสำนึกและมีมโนธรรม แต่ไม่ถือเป็นเรื่องร้ายแรงขนาดผิดกฎหมายหรือต้องลงโทษบุคคลนั้น ดังนั้น พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 นี้ จึงแตกต่างจากกฎหมายว่าด้วยสิทธิคนพิการของเครือรัฐออสเตรเลียและกฎหมายของสหรัฐอเมริกาที่มองว่า ความเสียเปรียบด้อยโอกาสของคนพิการนั้นขึ้นเกิดจากสังคมหรือบุคคลอื่นเป็นผู้กระทำ โดยเฉพาะการกระทำในลักษณะที่ไม่ให้โอกาสหรือการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ (Discrimination) ของสังคม ดังนั้น การเลือกปฏิบัติถือเป็นการลิดรอนสิทธิและศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และถือเป็นเรื่องผิดกฎหมายและสมควรได้รับการลงโทษ¹⁹ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาในกรณีของหน่วยงานของรัฐแล้ว พบว่ากฎหมายไม่ได้กำหนดสภาพบังคับหรือมาตรการลงโทษแก่หน่วยงานของรัฐที่ไม่อาจปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งที่ได้กำหนดสัดส่วนการจ้างงานคนพิการในหน่วยงานของรัฐไว้เช่นกัน²⁰

5) ปัญหาที่ว่า การได้รับสิทธิต่าง ๆ ของคนพิการเกิดขึ้นนับตั้งแต่วันที่จดทะเบียนคนพิการ แต่ในความเป็นจริงแล้วการเข้าถึงหรือการใช้สิทธิประโยชน์และบริการต่าง ๆ ของคนพิการก็ยังเป็นอุปสรรคและปัญหาอยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือ กระบวนการ และขั้นตอนของการใช้สิทธิบางอย่างก็อยู่ภายใต้การวินิจฉัยของหน่วยงานที่ให้บริการ²¹ หรืออาจสรุปได้ว่า คนพิการจะได้รับสิทธิประโยชน์หรือบริการอย่างไรหรือไม่ นั้น ยังต้องผ่านขั้นตอนการวินิจฉัยโดยเจ้าหน้าที่ก่อนจึงจะได้รับสิทธิในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง

¹⁸ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 15, น. 167.

¹⁹ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 17, น. 137.

²⁰ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 4, น. 187.

²¹ เมฆินทร์ เมฆาวิกุล และคณะ บัณฑิตวิทยาลัย สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยสยาม, “รายงานการศึกษานโยบายสัมบูรณ์ เรื่อง การศึกษาการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำของคนพิการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการพ.ศ. 2550,” (เสนอต่อสำนักส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2556), น. 3.

6) ปัญหาเรื่องการกำหนดนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ที่ให้หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการ ที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยมีความเห็นไว้ว่า หน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่ได้มีการแปลงสภาพเป็นบริษัทจำกัด (มหาชน) ไม่เป็นหน่วยงานของรัฐ ทั้งที่พบว่าในความเป็นจริงหน่วยงานเหล่านี้มีการใช้อำนาจรัฐเพื่อดำเนินการในหลาย ๆ เรื่อง และมีรัฐเข้าไปถือหุ้นในสัดส่วนที่สูง อันทำให้เกิดกรณีที่หน่วยงานเหล่านี้เลือกใช้วิธีส่งเงินสมทบเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแทนการจ้างงาน หรือการจัดสัมปทาน²² นิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 จึงไม่ครอบคลุมถึงหน่วยงานรัฐวิสาหกิจบางประเภท ทำให้คนพิการขาดโอกาสในการเข้าทำงานในหน่วยงานดังกล่าว²³

7) ปัญหาข้อจำกัดของหน่วยงานของรัฐในการจ้างงานคนพิการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 เนื่องจากระเบียบของการรับข้าราชการหรือพนักงานราชการอยู่ภายใต้กฎหมายบริหารทรัพยากรบุคคลซึ่งไม่เอื้อต่อการรับคนพิการเข้าทำงานในหน่วยงานราชการ กล่าวคือ คนพิการที่จะเข้ารับราชการจะต้องสอบภาค ก. ซึ่งมีคนพิการที่ผ่านภาค ก. น้อย และในกรณีของพนักงานราชการในการสอบมีเกณฑ์ขั้นต่ำคนพิการที่เข้ามาสอบไม่ผ่านเกณฑ์จึงทำให้การรับคนพิการเป็นเรื่องยาก ดังนั้น จึงควรควรมีการปรับปรุงนโยบายหรือมีกฎหมายที่คล้ายกับกฎหมายบริหารทรัพยากรบุคคลสำหรับคนพิการโดยเฉพาะประกอบกับแม้จะมีคนพิการหลายคนได้เข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนแล้วก็ตาม แต่พบว่ามีสถิติการลาออกจำนวนมากเช่นกัน ดังนั้น ควรมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดอบรมให้ความรู้คนพิการและแนะแนวอาชีพให้กับคนพิการก่อนทำงานเพื่อลดปัญหาการลาออกของคนพิการ และควรมีการออกระเบียบการจ้างงานคนพิการสำหรับหน่วยงานภาครัฐโดยเฉพาะเพื่อลดข้อจำกัดต่าง ๆ ที่หน่วยงานภาครัฐกำลังเผชิญอยู่ปัจจุบัน²⁴

9) ปัญหาอันเกิดจากข้อจำกัดในด้านสภาพร่างกายของคนพิการที่ทำให้ไม่สามารถทำงานบางอย่างได้เหมือนกับคนธรรมดา ทำให้กฎหมายต้องยอมเปิดช่องเป็นทางออกให้แก่

²² อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 17, น. 133-135.

²³ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 4, น. 186.

²⁴ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 9, น. 21.

นายจ้างในการจ่ายเงินชดเชยหรือส่งเงินสมทบเข้ากองทุนคนพิการหากจ้างงานคนพิการไม่เป็นไปตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด²⁵

10) ปัญหาการกำหนดสัดส่วนการจ้างงานคนพิการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่ค่อนข้างต่ำและไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ของแรงงานคนพิการไทยในปัจจุบัน²⁶ ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของคณะกรรมการพัฒนาสังคม และกิจการเด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ด้อยโอกาส วุฒิสภา (2563) ที่เห็นว่าการกำหนดสัดส่วนการจ้างงานคนพิการในอัตรา 1 : 100 ที่กำหนดให้ทั้งภาครัฐและเอกชนต้องปฏิบัติ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นในทวีปเอเชียถือว่าเป็นสัดส่วนที่อยู่ในระดับต่ำมากประเทศหนึ่ง โดยจากข้อมูลระบบโควตาการจ้างงานคนพิการของแต่ละประเทศทั่วโลก (Quota System for Persons with Disabilities) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และกรมกิจการเศรษฐกิจและสังคมของสหประชาชาติ (UNDESA) พบว่าอัตราส่วนการจ้างงานของประเทศไทย ตามกฎหมายปัจจุบัน คือ ร้อยละ 1 ซึ่งอยู่ในอัตราค่าต่ำที่สุดของโลก โดยค่าเฉลี่ยของอัตราส่วนการจ้างงานคนพิการทั่วโลก เฉลี่ยร้อยละ 4 - 6 และในทวีปเอเชียค่าเฉลี่ย ร้อยละ 2 - 4 ซึ่งในขณะนี้หน่วยงานของรัฐก็ยังไม่สามารถจ้างงานคนพิการได้ครบตามสัดส่วน ต่อประเด็นดังกล่าวนี้คงต้องมีการพิจารณาว่าควรกำหนดสัดส่วนในการรับคนพิการเข้าทำงานว่าควรเป็น 200 : 1 หรือ 100 : 1 หรือ 50 : 1²⁷ ต่อไป

12) ปัญหาเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “การให้ความช่วยเหลือที่สมเหตุสมผล (Reasonable Accommodation)” ในการจ้างงาน เนื่องจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมถึงระเบียบที่เกี่ยวข้องไม่ได้นำหลักการเดียวกันนี้ซึ่งได้กำหนดไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการมานิยามหรือให้ความหมายไว้เป็นการเฉพาะ จึงทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในการปฏิบัติว่าการดำเนินการในขั้นตอนใดและเพียงใดถือว่าเป็นการให้ความช่วยเหลือที่สมเหตุสมผลต่อคนพิการแล้ว²⁸

2.1.4.2 ปัญหาอันเกิดจากการที่ไม่มีบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองลูกจ้างผู้พิการเป็นการเฉพาะตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

²⁵ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 4, น. 186.

²⁶ เพิ่งอ้าง, น. 186 - 187.

²⁷ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 21, น. 94.

²⁸ นวพัฒน์ อิงครัตเวโรจน์, “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการในการจ้างงาน,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2557), น. 95-98.

คนพิการไม่ได้รับการคุ้มครองแรงงานเป็นการเฉพาะตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เช่นเดียวกับแรงงานหญิงและแรงงานเด็ก แต่มีการนำบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานโดยทั่วไปมาบังคับเช่นเดียวกับแรงงาน ทำให้การคุ้มครองสิทธิด้านแรงงานของคนพิการ เป็นการคุ้มครองแรงงานที่ไม่สมบูรณ์และไม่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานสากล²⁹ ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ไม่ได้กำหนดนิยามหรือกำหนดสถานะของ “ลูกจ้างผู้พิการ” ไว้เป็นการเฉพาะ มีผลทำให้ลูกจ้างผู้พิการไม่ได้รับสิทธิพิเศษเพิ่มเติมจากสิทธิที่มีอยู่ของลูกจ้างที่ไม่พิการ เช่น สิ่งอำนวยความสะดวกในสถานที่ทำงาน หรือวันลา เป็นต้น ทั้งที่ลูกจ้างที่เป็นผู้พิการควรได้รับความคุ้มครองในมาตรฐานที่มากกว่าลูกจ้างที่ไม่พิการในบางเรื่อง เนื่องจากคนพิการมีอุปสรรคทางด้านกายภาพเป็นสำคัญ³⁰ นอกจากนี้ ปัญหาเรื่องวันลาของลูกจ้างที่เป็นคนพิการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่ในปัจจุบันลูกจ้างที่เป็นคนพิการมีสิทธิเรื่องวันลาเช่นเดียวกับลูกจ้างทั่วไปหรือลูกจ้างที่ไม่พิการพึงได้รับ ทั้งที่ลูกจ้างที่เป็นคนพิการควรได้รับสิทธิในเรื่องวันลาเพิ่มเติม เพื่อลาไปฟื้นฟูสมรรถภาพทางอาชีพและฝึกอบรมด้านอาชีพ อันจะทำให้ลูกจ้างที่เป็นคนพิการมีประสิทธิภาพในการทำงานเพิ่มมากขึ้น และทำให้ออกไปเกิดประโยชน์ทั้งแก่ตัวลูกจ้างที่เป็นคนพิการเอง และนายจ้างด้วย³¹ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาการขาดบทบัญญัติคุ้มครองลูกจ้างที่พิการในภายหลังจากที่มีสถานะเป็นนายจ้างลูกจ้างกันแล้ว เนื่องจากแม้ในกรณีที่ลูกจ้างเมื่อมาพิการในภายหลัง กฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงานได้ให้ความคุ้มครองโดยมีสิทธิได้รับเงินจากกองทุนเงินทดแทน หรือกองทุนประกันสังคม แต่อย่างไรก็ตาม ลูกจ้างที่มาพิการในภายหลังยังต้องการที่จะได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพและกลับไปทำงานใหม่มากกว่า เพราะการมีงานทำย่อมทำให้คนพิการมีเกียรติและศักดิ์ศรี เป็นคนที่สามารถพึ่งตนเองและสังคมได้ด้วย³²

ปัญหาในเรื่องการขาดบทบัญญัติคุ้มครองคนพิการเป็นการเฉพาะตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานนี้ มิได้เกิดขึ้นแต่ในสถานประกอบการภาคเอกชนเท่านั้น แต่ยังเกิดขึ้นกับการรับคนพิการเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐด้วย กล่าวคือ ปัจจุบันมิได้มีกฎหมายหรือบทบัญญัติใดคุ้มครองแรงงานในภาครัฐเป็นกรณีพิเศษหรือเป็นการเฉพาะ หากจะมีก็เป็นแต่เพียงการกำหนด

²⁹ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 4, น. 187.

³⁰ อัทธายุ อมาตยกุล, “การจ้างงานและการคุ้มครองแรงงานคนพิการตามกฎหมายไทย : ศึกษาภายใต้กรอบอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และกฎหมายต่างประเทศ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), น. 84 - 85.

³¹ เพิ่งอ่าง, น. 91.

³² เพิ่งอ่าง, น. 90.

สัดส่วนการจ้างงานคนพิการในภาครัฐไว้ในกฎหมายเพื่อให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตาม แต่เมื่อรับคนพิการเข้ามาทำงานในหน่วยงานของรัฐแล้ว หลักเกณฑ์การคุ้มครองแรงงานต่าง ๆ ตามกฎหมายก็จะเป็นไปเหมือนเช่นคนไม่พิการทั่วไป จะมีก็แต่เพียงสิทธิในการลาหยุดเพื่อไปฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพ ซึ่งเป็นสิทธิลาหยุดราชการของข้าราชการที่ได้ปฏิบัติราชการและได้รับอันตรายหรือเจ็บป่วย เพราะเหตุปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือถูกประทุษร้ายเพราะเหตุกระทำการตามหน้าที่ จนตกเป็นผู้ทุพพลภาพหรือพิการอันเนื่องมาจากเหตุปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือกระทำการตามหน้าที่นั้น³³

2.1.4.3 ปัญหาในเชิงเจตคติหรือทัศนคติเชิงลบของบุคคลหรือองค์กรที่มีต่อคนพิการ ตลอดจนความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับคนพิการ และการจ้างงานคนพิการของหน่วยงานของรัฐ และสถานประกอบการ

สังคมไทยในอดีตคนส่วนใหญ่มีความรู้และความเข้าใจเรื่องคนพิการ (Disabled Person) น้อย โดยมักมีความเชื่อว่าการพิการเป็นเรื่องของบาปกรรม กล่าวคือ เชื่อว่าคนพิการหรือบุพการีของคนพิการเคยสร้างกรรมทำบาปเอาไว้ไม่ชาตินี้ก็ชาติก่อนจึงเกิดคนพิการในครอบครัว และคนพิการเป็นภาระที่ครอบครัวจะต้องเลี้ยงดูไปตลอดชีวิต และมักมีเจตคติ (Attitude) ว่าคนพิการไม่สามารถทำอะไรได้ ฟังพาดตนเองไม่ได้ การมีเจตคติเชิงลบเช่นนี้เป็นเหตุให้ทั้งคนพิการและคนในครอบครัวของคนพิการรู้สึกผิด อับอาย ไม่อยากให้ใครรู้ว่ามีคนพิการในครอบครัว เพราะเกรงว่าจะถูกตีจินนิทา รังเกียจเหยียดหยาม หรือไม่คบค้าสมาคม³⁴ รวมถึงครอบครัวคนพิการส่วนใหญ่ที่ยังเห็นว่าควรเก็บคนพิการไว้หลังบ้าน³⁵ สอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการสังคมกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ด้อยโอกาส สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสภาคนพิการทุกประเภทแห่งประเทศไทยที่เห็นว่า ปัญหาและอุปสรรคใหญ่ที่สุดในการทำงานด้านคนพิการ คือ ประเด็นเรื่องทัศนคติหรือเจตคติต่อคนพิการ เนื่องจากคนส่วนใหญ่ยังมองคนพิการเพียงมุมเดียว โดยมองคนพิการว่าเป็นวัตถุแห่งบุญ ช่วยคนพิการได้บุญ ในขณะที่คนพิการซึ่งมีทั้งความรู้ความสามารถ มีเกียรติ มีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ต้องการโอกาสในการแสดงความสามารถ³⁶

³³ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. 2555 ข้อ 39-40.

³⁴ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 17, น. 1.

³⁵ แผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2560 – 2564, น. 18.

³⁶ คณะกรรมการสังคมกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ด้อยโอกาส สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสภาคนพิการทุกประเภทแห่งประเทศไทย, สรุปผลการสัมมนา เรื่อง “ทิศทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ฉบับที่ 5 สู่การทำให้สิทธิเป็นจริงและการสร้างสังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน,” 30 พ.ค. 2559, น. 13.

ปัญหาดังกล่าวข้างต้นพบได้ในทัศนคติของบุคลากร/เจ้าหน้าที่ทั่ว ๆ ไปของหน่วยงานของรัฐ ที่ยังเห็นว่าคนพิการเป็นคนป่วยมากกว่าเป็นประชากรของประเทศคนหนึ่ง ซึ่งกรณีนี้ก็ส่งผลทำให้คนพิการไม่กล้าออกจากบ้านสู่สังคม³⁷ โดยปัญหาเรื่องเจตคติต่อคนพิการนี้ อาจสรุปเป็นประเด็นปัญหาได้ว่า

1) การไม่เชื่อมั่นในความสามารถของคนพิการ

สถานประกอบการบางแห่งไม่ให้การยอมรับในความสามารถ และอาจมองว่าความพิการเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน³⁸ โดยผู้ประกอบการบางแห่งไม่เปิดใจรับผู้พิการ ซึ่งอาจเป็นเพราะว่าคนพิการไม่เคยทำงานที่สถานประกอบการแห่งนี้มาก่อน ไม่เปิดโอกาสให้ผู้พิการได้ทดลองงานก่อน ปัญหาที่เกรงว่าจะทำงานได้ไม่คุ้มค่าเงินเดือน³⁹ อันเป็นปัญหาเชิงเจตคติของสังคมที่มีต่อคนพิการ รวมถึงเจตคติของบุคลากรภาครัฐที่มีต่อคนพิการ⁴⁰ สอดคล้องกับความเห็นนักวิชาการอีกหลายท่านที่พบว่ายังคงมีปัญหาทัศนคติความเชื่อเชิงลบเรื่องความพิการ ความคาดหวังที่มีต่อความสามารถในการทำงานของคนพิการ ปัญหาความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการจ้างงานคนพิการในสถานประกอบการ หรือผู้ประกอบการหรือนายจ้างส่วนหนึ่งยังคงมีเจตคติกับการจ้างงานคนพิการที่มองว่าการเลือกรับผู้ที่มีความปกติจะทำงานได้มีประสิทธิภาพมากกว่ากลุ่มคนพิการ ดังนั้น การจ้างงานที่เกิดขึ้นจึงสะท้อนให้เห็นว่าสถานประกอบการเลือกที่จะจ่ายเงินเข้ากองทุนสมทบมากกว่าการจ้างคนพิการเข้ามาทำงาน

2) เจตคติของเพื่อนร่วมงาน

ในกรณีของเพื่อนร่วมงานก็มีปัญหามุมมองจากเพื่อนร่วมงานเช่นกัน โดยในบางกรณีมองว่าคนพิการทำงานได้ไม่คุ้มกับค่าตอบแทน และไม่ให้การยอมรับที่คนพิการทำงานล่าช้า และมองว่าที่สถานประกอบการรับคนพิการเข้ามาก็เพื่อสิทธิประโยชน์ในการลดหย่อนภาษีเท่านั้น⁴¹

3) เจตคติเชิงลบต่อความพิการหรือคนพิการที่พิการทางสติปัญญา ออทิสติก หรือคนพิการระดับรุนแรง โดยคนกลุ่มนี้ยังคงถูกปฏิเสธให้เข้ารับการศึกษ และคนพิการระดับรุนแรงยังไม่ได้รับสิทธิในด้านต่าง ๆ จึงขาดโอกาสในการพัฒนา ซึ่งมีผลกระทบต่อเนื่องไปถึงโอกาสในการ

³⁷ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 21, น. 101.

³⁸ ณรงค์ศักดิ์ หนูสอน และคณะ, “ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการจ้างงานผู้พิการและผู้ทุพพลภาพในระบบประกันสังคม,” (งานวิจัยเสนอต่อสำนักงานประกันสังคม, 2558), น. 173.

³⁹ เพิ่งอ่าง, น. 180.

⁴⁰ สุวรรณ เทพจิต และเจนกิจ ภูติรัตน์, “การบริหารงานบุคคลที่เอื้อต่อการทำงานในภาครัฐของคนพิการ : ในทัศนะของนักวิชาการ ผู้กำหนดนโยบายภาครัฐ และผู้แทนคนพิการ,” (งานวิจัยเสนอต่อสำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล สำนักงาน ก.พ., 2549), น. 1.

⁴¹ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 38, น. 179 - 180.

ได้ทำงานของคนพิการ ทั้งนี้ เนื่องจากสังคมไทยยังมีเจตคติที่ไม่ดีต่อคนพิการทางจิตสังคมหรือผู้บกพร่องทางจิต⁴²

4) สถานประกอบการบางแห่งกลัวเสียภาพลักษณ์หากจ้างคนพิการเข้าทำงาน

สถานประกอบการบางแห่งมองว่าผู้พิการบางคนบุคลิกไม่ดี โดยตัดสินจากภาพลักษณ์ภายนอกเท่านั้น หรือถึงแม้จะรับเข้าทำงานแต่ก็ไม่เปิดโอกาสให้คนพิการพบปะแขกหรือผู้ใหญ่ โดยกลัวว่าจะเป็นภาพลักษณ์ที่ไม่ดีแก่สถานประกอบการ หรือในกรณีที่รับคนพิการเข้าทำงานไปแล้วก็จะมอบหมายงานประเภทหรือสถานที่ที่ไม่ต้องพบเจอกับแขกหรือผู้ใหญ่ของสถานประกอบการ⁴³

โดยวิธีให้เหตุผลที่ใช้ในการปฏิเสธไม่รับคนพิการเข้าทำงานอันเนื่องมาจากเจตคติเชิงลบนั้น มีการให้เหตุผลที่หลากหลาย แต่ส่วนหนึ่งก็เกิดขึ้นจากเจตคติเชิงลบของสถานประกอบการนั่นเอง ดังนี้

- (1) อ้างว่ามีการประกาศรับสมัครคนพิการเข้าทำงานแล้ว แต่ไม่มีคนพิการมาสมัครงาน
- (2) ให้เหตุผลว่าคนพิการไม่มีคุณสมบัติเหมาะสมตามลักษณะงาน และไม่มีตำแหน่งงานที่เหมาะสมกับคนพิการ
- (3) ให้เหตุผลว่าไม่ทราบรายละเอียดการปฏิบัติตามกฎหมาย ช่องทาง/แหล่งการขอรับสมัครคนพิการ
- (4) ให้เหตุผลว่าไม่มีรายชื่อคนพิการที่พร้อมทำงานในสถานประกอบการ
- (5) ให้เหตุผลว่าไม่ทราบว่ามีความรู้เรื่องการทำงานคนพิการ และ
- (6) ให้เหตุผลว่าคนพิการเป็นภาระ⁴⁴

จากตัวอย่างจะเห็นได้ว่าเหตุผลของการไม่จ้างงานคนพิการเกิดจากความเชื่อส่วนตัว และเกรงว่ากำไรขององค์กรจะลดลง แต่ในทางตรงกันหากมีการปรับเปลี่ยนเจตคติดังกล่าวก็อาจมีความเชื่อที่ต่างกันออกไปและมีผลดีต่อการจ้างงานคนพิการ เช่น ในเครือรัฐออสเตรเลียมีความเชื่อ

⁴² อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 36, น. 9-10.

⁴³ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 38, น.173-174.

⁴⁴ สุภัทร ชูประดิษฐ์, “คนพิการในที่ทำงาน : ความหลากหลายและระบบสนับสนุนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร,” วารสารการวิจัย กาสะลองคำ, น. 51, <https://so04.tci-thaijo.org/index.php/ksk/article/view/132517/99459>, 12 สิงหาคม 2564.

ว่า การจ้างคนพิการจะเป็นการสร้างแรงบันดาลใจ ซื่อสัตย์ และเกิดความพยายามในการทำงานของ ลูกจ้างคนอื่น ซึ่งสามารถสร้างความผูกพัน และศีลธรรมแก่คนในองค์กรได้ เป็นต้น⁴⁵

2.1.4.4 ปัญหาความรู้ความเข้าใจของสถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการจ้างงานคนพิการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550

จากการศึกษาพบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานระดับจังหวัดหรือหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง และสถานประกอบการเองส่วนใหญ่อาจทราบรายละเอียดของพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 เพียงผิวเผินเท่านั้น ยังไม่ทราบในรายละเอียดอย่างถ่องแท้ในด้านวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 รวมไปถึงรายละเอียดรายมาตราที่เกี่ยวกับเรื่องของการจ้างงานคนพิการ โดยเฉพาะบุคลากร/ข้าราชการทั่ว ๆ ไป และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของภาครัฐ ก็ยังมีความเข้าใจในตัวพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 เฉพาะมาตราหรือข้อที่ตนเองใช้ในงานเท่านั้น รวมทั้งไม่ทราบถึงแนวทางการขับเคลื่อนกฎหมาย ในขณะที่สถานประกอบการเอกชนมีการรับรู้และมีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายฉบับนี้ในส่วนของมาตรา 33 การจ้างงานคนพิการตามสัดส่วน และมาตรา 34 การส่งเงินชดเชยเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการเป็นอย่างดี เนื่องจากผู้ตอบแบบสอบถามเป็นผู้ที่รับผิดชอบดูแลในงานส่วนนี้ แต่ในส่วนของมาตรา 35 การให้สัมปทานหรือความช่วยเหลือใด ๆ ด้านการประกอบอาชีพแก่คนพิการหรือผู้ดูแลคนพิการนั้น สถานประกอบการมีความเข้าใจน้อยมากทำให้สถานประกอบการนำมาตรานี้ไปใช้น้อยมากเช่นกัน⁴⁶ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาการขาดหน่วยงานเจ้าภาพหลักอีกด้วย⁴⁷

2.1.4.5 ปัญหาเกี่ยวกับการขาดโอกาสในการพัฒนาศักยภาพและการแสดงศักยภาพของคนพิการที่ถูกต้องและเหมาะสม ได้แก่

1) ปัญหาการขาดโอกาสการพัฒนาศักยภาพอย่างต่อเนื่องทั้งด้านกายภาพ จิตใจ และทักษะอาชีพ⁴⁸

2) ปัญหาการมอบหมายงานให้กับคนพิการอย่างไม่เต็มศักยภาพ เช่น สถานประกอบการจำนวนหนึ่งที่มีโครงการรับคนพิการเข้าทำงาน ได้มอบหมายงานให้กับคนพิการทำ

⁴⁵ ชนินทร์ พุ่มบัณฑิต และกรรวิวัฒน์ สกลลฤหเดช, “รูปแบบการจ้างงานและสวัสดิการของผู้พิการในประเทศไทย, บทความวิชาการ,” น. 5 <https://so01.tci-thaijo.org/index.php/journalgrdcru/article/download/240581/163748/>.

⁴⁶ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 21, น. 118.

⁴⁷ เพิ่งอ่าง, น. 119.

⁴⁸ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 15, น. 160.

อย่างไม่เต็มประสิทธิภาพหรือความคาดหวังของคนพิการ ในขณะที่เดียวกันสถานประกอบการบางแห่งก็ดูเหมือนจะรับคนพิการเข้าทำงานเพื่อสร้างภาพลักษณ์ “เพื่อสังคม” ให้กับองค์กรมากกว่าที่จะให้คนพิการทำงานอย่างเท่าเทียมกับพนักงานคนอื่น⁴⁹

3) ปัญหาในการพัฒนาฝีมือแรงงานหรือการฝึกอบรมต่าง ๆ เช่น

- ปัญหาในเรื่องกระบวนการฝึกอบรมของคนพิการที่ไม่ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงาน ทำให้ความพร้อม ความถนัด และทักษะด้านอาชีพของคนพิการ (Supply Side) กับตำแหน่งงานและทักษะที่นายจ้างหรือสถานประกอบการที่มีอยู่ (Demand Side) ไม่สอดคล้องกัน เนื่องจากลักษณะงานที่มีอยู่ใช้สำหรับผู้ที่ไม่ต้องมีข้อจำกัดทางกายภาพหรือความพิการ ในขณะที่หลักทั่วไปในสังคมที่มีความรับผิดชอบและฐานสิทธินั้น (Right Based and Inclusive Society) การจ้างงานต้องเป็นลักษณะช่วยเหลือสนับสนุนให้เหมาะสมกับความพิการหรือคนพิการแต่ละคนหรือแต่ละประเภท (Customized or Supported Employment) อย่างไรก็ตาม ต้องยอมรับว่าในปัจจุบันข้อมูลเชิงประจักษ์หรือองค์ความรู้ในสภาพความเป็นจริงที่สะท้อนความสอดคล้องและเหมาะสมระหว่างความถนัดและทักษะด้านอาชีพของคนพิการ (Supply Side) กับตำแหน่งงานและทักษะที่นายจ้างหรือสถานประกอบการที่มีอยู่ (Demand Side) นั้น ยังมีอยู่น้อยมาก⁵⁰

- ปัญหาที่ว่าหลักสูตรที่ทางศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดจัดอบรมนั้นส่วนใหญ่เป็นการอบรมเพื่อประกอบอาชีพอิสระ เช่น หัตถกรรม เกษตรกรรม มีเพียงส่วนน้อยที่เป็นโครงการเพิ่มทักษะในการทำงานในสถานประกอบการ เช่น ทักษะการใช้คอมพิวเตอร์ เป็นต้น⁵¹ หรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า หลักสูตรการพัฒนาฝีมือแรงงานที่รัฐจัดให้มันนั้นมุ่งเน้นไปที่การส่งเสริมให้คนพิการมีอาชีพอิสระ แต่ยังไม่ได้สนับสนุนให้คนพิการสามารถทำงานในสถานประกอบการเอกชน หรือในหน่วยงานของรัฐเท่าที่ควร

- ข้อจำกัดของหลักสูตรการฝึกอบรมของศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานบางหลักสูตรที่มักมีการกำหนดจำนวนขั้นต่ำของผู้เข้ารับการฝึกอบรม⁵² ทำให้ไม่อาจจัดอบรมหลักสูตรดังกล่าวให้แก่คนพิการได้ หากมีจำนวนคนพิการที่เข้ารับการอบรมไม่ถึงจำนวนที่กำหนด เช่น หลักสูตรบางหลักสูตรกำหนดไว้ว่าอย่างน้อยต้องมีคนพิการเข้ารับการฝึกอบรมจำนวน 16 คน เป็นต้น

⁴⁹ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 38, น. 4.

⁵⁰ ทวี เชื้อสุวรรณทวี และคณะ วิทยาลัยราชสุดา มหาวิทยาลัยมหิดล และกิจการเพื่อสังคมในซ์คอร์ป, “โอกาสในการทำงานที่เหมาะสมกับความพิการ,” (รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เสนอต่อสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน, 2558), น. 3.

⁵¹ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 21, น. 119.

⁵² เพิ่งอ่าง, น. 119.

- ปัญหาการขาดโอกาสในการพัฒนาศักยภาพด้านอาชีพของคนพิการ⁵³

- ปัญหาความขาดแคลนบริการทางการศึกษา (Education Services) และการฝึกอาชีพ (Vocational Training) ที่มีคุณภาพ สถานศึกษาและสถานฝึกอาชีพสำหรับคนพิการมีจำนวนไม่เพียงพอ ทำให้คนพิการที่ได้รับการศึกษามีจำนวนน้อย หรือเพียงประมาณร้อยละ 12 และคนพิการที่ได้รับการฝึกอาชีพมีจำนวนเพียงประมาณร้อยละ 10 ของคนพิการที่ได้รับการศึกษาเท่านั้น⁵⁴

- ปัญหาการได้คนพิการไม่ตรงต่อตำแหน่งงาน⁵⁵

2.1.4.6 ปัญหาเกี่ยวกับการขาดสิ่งอำนวยความสะดวก การออกแบบอาคารสถานที่ทำงาน สถานที่สาธารณะ ระบบคมนาคมขนส่ง และสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวกับการทำงานที่จะเอื้อต่อการดำรงชีวิตที่มีคุณภาพ การทำงาน และการเข้าถึงโอกาสในสังคม

ปัญหาอุปสรรคในการจ้างงานคนพิการทั้งในหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่สำคัญมากประการหนึ่ง คือ ปัญหาจากสภาพแวดล้อมและการบริการสาธารณะของประเทศไทยก็ยังไม่เอื้อต่อการดำรงชีวิตของคนพิการ ทั้งในเรื่องที่อยู่อาศัย อาคาร สถานที่ต่าง ๆ สถานที่ท่องเที่ยว ระบบคมนาคมขนส่ง รวมถึงเทคโนโลยีสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการก็ยังมีราคาที่ยังค่อนข้างสูง ทำให้คนพิการที่มีฐานะยากจนไม่สามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จริง⁵⁶ ซึ่งมีนักวิชาการ นักวิจัย และนักศึกษาหลายท่านได้ทำการศึกษาไว้ ดังนี้

1) ปัญหาเกี่ยวกับข้อจำกัดทางด้านอาคารสถานที่ที่ไม่ได้ถูกออกแบบมาเพื่อรองรับการเข้ามาทำงานของคนพิการ ทำให้การปรับปรุงสิ่งแวดล้อมเพื่อคนพิการเพียงไม่กี่คนเป็นข้อจำกัดในด้านความคุ้มค่าของสถานประกอบการ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งผู้ประกอบการย่อมต้องมีค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงอาคารสถานที่เพื่อรองรับการทำงานของคนพิการ⁵⁷ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาที่ว่าสถานประกอบการเองก็ยังไม่ได้เตรียมการเพื่อที่จะให้คนพิการเข้าทำงาน เช่น การเตรียมการเรื่องสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เรื่องห้องน้ำคนพิการ ทางลาดขึ้น-ลง ลิฟท์ เรื่องที่พักภายในสถานประกอบการ ป้ายสัญลักษณ์ต่าง ๆ สำหรับคนพิการ ล่ามภาษามือ อักษรเบรลล์ รวมทั้งเรื่องของตำแหน่งงานที่ว่างของสถานประกอบการที่ไม่ตรงกับคุณสมบัติของคนพิการที่ต้องการ เป็นต้น ซึ่งความเห็นของคนพิการ องค์กรคนพิการ และผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้ทำการศึกษาได้มีความเห็นว่าควรให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกในการทำงานให้แก่คนพิการ เนื่องจากคนพิการบางประเภทต้องอาศัย

⁵³ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 40, น. 1.

⁵⁴ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 17, น. 133-135.

⁵⁵ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 9, น. 17.

⁵⁶ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 35, น. 18.

⁵⁷ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 15, น. 165.

เครื่องมือพิเศษในการทำงาน เช่น คนพิการทางการมองเห็น คนพิการทางการได้ยินหรือสื่อความหมาย และคนพิการทางร่างกายหรือการเคลื่อนไหว เป็นต้น⁵⁸ โดยปัญหาเรื่องสถานที่ไม่เอื้ออำนวยในการจ้างงานคนพิการนี้ก็สอดคล้องกับรายงานสรุปสถานการณ์การจ้างงานคนพิการปี 2560 ของกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน⁵⁹ เช่นเดียวกัน ที่พบว่า การจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวก อุปกรณ์ สื่อ เทคโนโลยี สภาพแวดล้อม หรือการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกพิเศษที่ต้องจัดสรรให้พนักงานคนพิการ เช่น ห้องน้ำ ทางลาด ล่ามภาษามือ ทำให้สถานประกอบการมีค่าใช้จ่ายที่มากขึ้น เกิดปัญหาอุปสรรคไม่เพียงพอกับคนพิการทุกประเภท และยังขาดอุปสรรคในการให้บริการด้านอาชีพคนพิการ อันทำให้เป็นอุปสรรคต่อการทำงานของคนพิการ⁶⁰ โดยอุปสรรคที่ทำให้คนพิการบางประเภทไม่สามารถเข้าถึงสิทธิได้ มาจากอุปสรรคทางกายภาพเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมและตัวคนพิการเอง เช่น คนพิการทางกายที่ใช้รถเข็น ก็มักจะมีปัญหาในการใช้บริการสาธารณะ การขาดล่ามภาษามือสำหรับคนพิการทางการได้ยินหรือสื่อความหมายในสถานที่ต่าง ๆ⁶¹

2) ปัญหาด้านการคมนาคมเกี่ยวกับการเดินทางไปและกลับจากที่พักและสถานที่ทำงาน โดยสภาพทางกายภาพของการคมนาคมที่ยังมิได้ถูกปรับแต่งโดยทั้งหมด⁶² ภาครัฐและสถานประกอบการยังขาดสิ่งอำนวยความสะดวกในการเดินทางไปและกลับจากที่พักและสถานที่ทำงานสำหรับคนพิการ เช่น ทางเท้าสำหรับคนตาบอด รถโดยสารสาธารณะสำหรับคนพิการทางการเคลื่อนไหว ทำให้คนพิการไม่สามารถเดินทางจากบ้านไปยังสถานที่ทำงานได้ด้วยตนเอง อันเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้คนพิการไม่สามารถเข้าทำงานในสถานประกอบการได้⁶³ ความไม่สะดวกในการเดินทางนี้เองที่เชื่อมโยงไปถึงปัญหาในเรื่องความห่างไกลของภูมิลำเนาของคนพิการกับสถานประกอบการ กล่าวคือ คนพิการส่วนใหญ่อยู่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แต่สถานประกอบการส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในพื้นที่ภาคกลาง และกรุงเทพมหานครทำให้ความต้องการของคนพิการกับสถานประกอบการไม่สอดคล้องกัน และสุดท้ายสถานประกอบการก็จะไม่สามารถหาคน

⁵⁸ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 21, น. 120.

⁵⁹ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 9, น. 17.

⁶⁰ ปนัดดา ราศรีจันทร์, “สภาพปัญหาและแนวทางในการแก้ไขการจ้างงานผู้พิการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พุทธศักราช 2550 ในเขตอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี,” (งานนิพนธ์การศึกษาด้านหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชาการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา, 2558), น. บทคัดย่อ.

⁶¹ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 21, น. 3.

⁶² อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 38, น. 4.

⁶³ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 21, น. 120.

พิการมาทำงานได้⁶⁴ รวมถึงปัญหาที่ว่าสถานที่ในการจัดงานนัดพบแรงงานแต่ละครั้งอยู่ไกลจากภูมิลำเนาของคนพิการทำให้คนพิการจำนวนน้อยที่ทราบเรื่องโครงการจัดพบแรงงานหรือโครงการจัดหางานต่าง ๆ ที่จะสามารถเดินทางไปร่วมงานได้ อีกทั้งการเดินทางไปร่วมงานนั้นก็ไม่มีสิ่งรับรองการได้งานทำ ทำให้คนพิการต้องพิจารณาว่าควรเข้าร่วมงานดังกล่าวหรือไม่ เนื่องจากมีค่าใช้จ่ายในการเดินทางในแต่ละครั้งจำนวนมาก⁶⁵

จากปัญหาความไม่สะดวกเรื่องที่พักดังกล่าว ผู้พิการบางคนที่ผ่านมาการฟื้นฟูสมรรถภาพแรงงานบางท่านจึงไม่สมัครใจที่จะไปทำงาน โดยให้เหตุผลว่าไม่สะดวกเรื่องที่พักและการเดินทาง และหากสถานประกอบการไม่มีที่พักให้ก็ไม่อยากไปทำงานเพราะการเดินทางไม่สะดวก⁶⁶ ประกอบกับสถานประกอบการ (รวมถึงหน่วยงานของรัฐ) ส่วนใหญ่ไม่มีรถรับส่งพนักงาน (รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐ) ทำให้คนพิการไม่สามารถไปทำงานได้ หรือบางสถานประกอบการมีรถรับส่งแต่การเดินทางจากบ้านของคนพิการไปยังรถรับส่งก็ยังคงมีความยากลำบาก⁶⁷

แม้ว่าผลการศึกษาหรือรายงานวิจัยบางฉบับอาจจะระบุว่าผู้พิการจำนวนไม่น้อยต้องการประกอบอาชีพอิสระนั้น แต่ผลการศึกษาฉบับนั้น ๆ อาจไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงทั้งหมด เนื่องจากผู้พิการจำนวนมากเพียงต้องการเข้าไปอยู่ในสังคมที่มีความปลอดภัย ซึ่งหากระบบหรือโครงสร้างพื้นฐาน และวัฒนธรรมสังคมทั้งหมดมีความพร้อม คนพิการจำนวนไม่น้อยก็คงต้องการที่จะทำงานในตลาดแรงงานด้วย⁶⁸

3) ปัญหาการขาดสิ่งอำนวยความสะดวกในการทำงานของคนพิการและในสถานที่ทำงานของคนพิการ ซึ่งปัญหานี้ ถือว่าเป็น 1 ใน 3 ปัญหาและอุปสรรคสำคัญในการจ้างงานคนพิการ⁶⁹ หรือในหลายกรณีแม้ว่าจะได้มีการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการในสถานที่ทำงาน แต่ยังคงมาตรฐานทำให้คนพิการไม่สามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ รวมถึงคนพิการยังไม่สามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากเครื่องช่วยความพิการ เนื่องจากการสร้างสภาพแวดล้อมส่วนใหญ่เน้นหนักไปในเรื่องสภาพแวดล้อมทางกายภาพ อาคารสถานที่ ยังมีปัญหาในส่วนของ

⁶⁴ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 50, น. 172.

⁶⁵ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 21, น. 119.

⁶⁶ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 38, น. 170 - 173.

⁶⁷ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 60, น. บทคัดย่อ.

⁶⁸ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 50, น. 174.

⁶⁹ สุรพล กาญจนจิตรา และคณะ บัณฑิตวิทยาลัย สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยสยาม, “โครงการการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำของคนพิการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550,” (รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์เสนอต่อสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2556), น. 98-100.

ข้อมูลข่าวสาร สัญญา รวมถึงสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่ยังไม่ครอบคลุมทุกประเภทความพิการ⁷⁰ ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับสิ่งอำนวยความสะดวกในสถานที่ทำงานนั้น ส่วนหนึ่งก็เกิดขึ้นจากการที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานของไทยไม่มีบทบัญญัติให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ รวมทั้งภาครัฐต้องจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกในสถานที่ทำงานให้แก่ลูกจ้างที่เป็นคนพิการ มีเพียงแต่บทบัญญัติที่กำหนดให้มีอุปกรณ์ที่อำนวยความสะดวกแก่คนพิการในอาคารที่มีลักษณะเป็นอาคารสาธารณะเท่านั้น ส่งผลให้ลูกจ้างที่เป็นคนพิการได้รับความเดือดร้อน และเป็นประเด็นปัญหา กล่าวคือ ปัญหาเกี่ยวกับการเดินทางภายในสถานที่ทำงานอันเนื่องจากการไม่มีราวจับ พื้นที่ต่าง สัมผัส ทางลาด ห้องน้ำที่เหมาะสมสำหรับผู้พิการแต่ละประเภท รวมถึงกรณีเรื่องมาตรการเพื่อความปลอดภัย เช่น การเคลื่อนย้ายลูกจ้างในกรณีฉุกเฉินจากกรณีไฟไหม้ แก๊สรั่ว หรือเหตุฉุกเฉินต่าง ๆ เนื่องจากไม่มีสัญญาณเตือนไฟกระพริบ สัญญาณเสียงเตือนฉุกเฉิน⁷¹

นอกจากนี้ งานบางอย่างคนพิการต้องมีการตัดแปลงเครื่องมือเครื่องมือ เช่น กรณีของคนตาบอดต้องเปลี่ยนสัญญาณแสงหรือตัวหนังสือมาเป็นสัญญาณเสียงแทน ซึ่งในบางครั้งนายจ้างก็ยินยอมที่จะออกค่าใช้จ่ายสำหรับการตัดแปลงเครื่องมือให้ลูกจ้างผู้พิการ แต่บางกรณีก็ไม่ยินยอม จึงต้องตกเป็นภาระแก่ลูกจ้างผู้พิการที่ต้องเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย และเมื่อคนพิการต้องใช้อุปกรณ์เครื่องมือ เครื่องจักรสำหรับคนทั่วไปก็อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อคนพิการได้⁷²

4) ปัญหาการขาดสิ่งอำนวยความสะดวกในที่สาธารณะที่เอื้อต่อการดำรงชีวิตที่มีคุณภาพและเข้าถึงโอกาสในสังคม ทั้งด้านสถาปัตยกรรม และการสื่อสาร⁷³ โดยกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการที่แม้จะมีความก้าวหน้าไปมากแล้ว แต่การบังคับใช้ยังไม่เข้มงวด และเพียงพอ เช่น การบังคับให้สถานที่สาธารณะต้องมีเครื่องอำนวยความสะดวกต่อคนพิการ ทางลาดทางชัน การคมนาคมขนส่งสาธารณะ รถโดยสารประจำทาง รถแท็กซี่ ซึ่งยังไม่มีเครื่องอำนวยความสะดวกให้แก่คนพิการ เป็นต้น⁷⁴

ผลจากการไม่จัดสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการดังกล่าวข้างต้น ย่อมส่งผลกระทบต่อเนื่องไปถึงเรื่องการทำให้นักพิการเข้าไม่ถึงบริการของคนพิการ รวมถึงบริการฟื้นฟู

⁷⁰ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 36, น. 8.

⁷¹ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 30, น. 85 - 86.

⁷² เพิ่งอ้าง, น. 86.

⁷³ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 15, น. 160.

⁷⁴ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 2, น. 33.

สมรรถภาพคนพิการทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการแพทย์ ด้านการศึกษา ด้านการประกอบอาชีพ และด้านสังคมที่รัฐจัดให้กับคนพิการ⁷⁵

2.1.4.7 ปัญหาอันเกิดจากทัศนคติของคนพิการเอง รวมถึงระดับการศึกษา ความรู้ ประสบการณ์ ความพร้อม และทักษะในการทำงานของคนพิการ

1) ปัญหาเรื่องคนพิการที่จะสมัครทำงานในสถานประกอบการยังมีจำนวนน้อย และมักจะไม่ตรงกับคุณสมบัติของตำแหน่งงาน เนื่องจากคนพิการส่วนใหญ่มีวุฒิการศึกษาต่ำและยังไม่มีเตรียมความพร้อมทักษะในการทำงานและคนพิการบางประเภทไม่สามารถทำงานในสถานประกอบการหรือหน่วยงานของรัฐได้⁷⁶ ปัญหาเรื่องคุณวุฒิหรือวุฒิการศึกษาของคนพิการ ยังไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน⁷⁷ หรือแม้คนพิการคนนั้นมีความสามารถแต่ก็ไม่ได้รับการจ้างงาน เนื่องจากไม่มีวุฒิการศึกษา⁷⁸ ซึ่งแท้จริงแล้วความพิการไม่ได้เป็นข้อจำกัดสำหรับการทำงาน แต่เป็นอุปสรรค ดังนั้น ต้องจัดอุปสรรคออกไปเสียและเปิดโลกทัศน์การเรียนรู้ใหม่แก่คนพิการ เช่น กรณีคนตาบอดคนใดที่มีความสนใจด้านวิทยาศาสตร์ บุคคลนั้นก็ควรต้องสามารถหรือมีโอกาสที่จะได้เรียนวิทยาศาสตร์ เป็นต้น ดังนั้น การจัดการศึกษาต้องมุ่งไปสู่การมีงานทำ โดยต้องเริ่มตั้งแต่ขั้นพื้นฐาน⁷⁹

2) ทัศนคติของคนพิการเองที่บางส่วนยังไม่กล้าออกสังคม อีกทั้งขาดการสนับสนุนทั้งจากครอบครัวและสังคม ทำให้คนพิการบางส่วนไม่ต้องการทำงาน⁸⁰ นอกจากนี้ ผู้พิการที่ผ่านการอบรมหรือฟื้นฟูสมรรถภาพแรงงานบางคนมีอาการขาดความมั่นใจในตนเองในการที่จะเข้าสังคมและเมื่อปรากฏตัวต่อสังคมมักมีอาการประหม่า เป็นมูลเหตุให้ตัดสินใจไม่ไปทำงานยังสถานประกอบการที่มีคนงานปริมาณมากและมักต้องการที่จะทำงานอยู่ที่บ้านที่ไม่ต้องพบปะผู้คนมากนัก⁸¹

3) ปัญหาด้านความพร้อมของคนพิการ เช่น ปัญหาเรื่องสุขภาพร่างกายของคนพิการ และประสิทธิภาพในการทำงานของคนพิการความรู้ความสามารถไม่ตรงกับที่สถานประกอบการ

⁷⁵ อ้างแล้ว เชนเจอร์รที่ 21, น. 119.

⁷⁶ เพิ่งอ้าง, น. 117-118.

⁷⁷ อ้างแล้ว เชนเจอร์รที่ 50, น. 3.

⁷⁸ อ้างแล้ว เชนเจอร์รที่ 36, น. 8.

⁷⁹ อ้างแล้ว เชนเจอร์รที่ 50, น. 172.

⁸⁰ อ้างแล้ว เชนเจอร์รที่ 21, น. 120-121.

⁸¹ อ้างแล้ว เชนเจอร์รที่ 38, น. 170.

ต้องการ⁸² หรือบางรายไม่สามารถใช้มือทำงานได้อย่างสะดวก บางรายมีปัญหาจากเครื่องช่วยความพิการที่ไม่มีคุณภาพ บางรายมีปัญหาทางกายที่ไม่สามารถนั่งทำงานเป็นเวลานานได้ ทั้งหมดนี้ย่อมมีผลให้คนพิการทำงานได้ล่าช้ากว่าคนที่ไม่พิการ⁸³

4) ปัญหาเชิงทัศนคติของคนพิการที่มองว่า นายจ้างไม่สามารถวิเคราะห์งานที่เหมาะสมสำหรับคนพิการ หรือนายจ้างมองว่าคนพิการมีความสามารถไม่เท่าคนปกติ ในขณะที่ผู้พิการบางคนก็มองว่าตนเองขาดความสามารถในการทำงาน หรือทำงานได้ไม่เท่าเทียมกับคนปกติ แม้จะทำงานเต็มที่ก็เป็นการกินแรงผู้อื่น เป็นภาระแก่ผู้อื่น อันเป็นความวิตกกังวลเกี่ยวกับคุณภาพของงาน⁸⁴

2.1.4.8 ปัญหาเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจของคนพิการเกี่ยวกับสิทธิที่ตนเองมีตามกฎหมาย รวมถึงปัญหาการเข้าถึงสิทธิตามกฎหมาย

จากการศึกษาพบว่าคนพิการและผู้ดูแลคนพิการส่วนใหญ่ทราบรายละเอียดเพียงผิวเผินเท่านั้น ยังไม่ทราบในรายละเอียดอย่างถ่องแท้ โดยเฉพาะในด้านวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และรายละเอียดตราที่เกี่ยวกับเรื่องของการจ้างงานคนพิการ ซึ่งปัญหาสำคัญคือปัญหาด้านข้อมูลข่าวสาร ซึ่งมีผลต่อการพัฒนางานด้านคนพิการทั้งในระดับปฏิบัติการและระดับนโยบาย⁸⁵ เช่น ปัญหาการขาดการแนะนำจากภาครัฐในการจัดหางาน การสนับสนุนด้านข้อมูลข่าวสารให้ทั่วถึง การให้ความช่วยเหลือเรื่องแขนขาเทียม⁸⁶ หรือปัญหาการไม่ทราบรายละเอียดเกี่ยวกับกฎหมายการจ้างงาน⁸⁷ เป็นต้น ประเด็นที่กล่าวข้างต้นนี้สอดคล้องกับแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2560 – 2564 ที่มีการระบุปัญหาในเรื่องนี้ไว้เช่นเดียวกัน

2.1.4.9 ปัญหาเกี่ยวกับฐานะทางเศรษฐกิจและความยากจนของคนพิการหรือครอบครัวคนพิการ

ปัญหาการจ้างงานคนพิการส่วนหนึ่งเกิดจากปัญหาความยากจนของคนพิการและครอบครัวคนพิการ⁸⁸ โดยคนพิการส่วนใหญ่ยังมีฐานะยากจนทำให้ขาดโอกาสในการพัฒนา

⁸² อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 60, น. บทคัดย่อ.

⁸³ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 38, น. 178 - 179.

⁸⁴ เพิ่งอ้าง, น. 170 - 180.

⁸⁵ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 21, น. 118 - 119.

⁸⁶ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 38, น. 178.

⁸⁷ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 21, น. 91.

⁸⁸ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 15, น. 160.

ศักยภาพและการฟื้นฟูอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ระยะแรกเริ่มหรือพบความพิการ และเมื่อเข้าไม่ถึงโอกาสทางการศึกษาก็ย่อมทำให้เกิดปัญหาการไม่มีอาชีพ ไม่มีงานทำ และเกิดความไม่มั่นคงในการดำรงชีวิต⁸⁹ นอกจากนี้ คนพิการส่วนใหญ่มีรายได้ต่ำกว่าค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำที่กำหนดไว้ ประชากรที่พิการยังไม่ได้รับความช่วยเหลือหรือสวัสดิการจากรัฐบาลครบถ้วนเพียงพอ สะท้อนให้เห็นสภาพทางเศรษฐกิจของคนพิการที่ต้องเผชิญกับปัญหาทางรายได้ที่ไม่เพียงพอกับรายจ่าย และด้วยเหตุนี้ในการศึกษางานวิจัยเชิงสำรวจที่ผ่านมาจึงได้พบว่าผู้ดูแลคนพิการต้องการให้ภาครัฐให้การสนับสนุนในเรื่องการเงิน ตลอดจนส่งเสริมให้ผู้ดูแลมีรายได้จากการงานทำที่บ้านเพื่อนำมาจุนเจือรายได้ภายในครอบครัว สิ่งที่เกิดขึ้นชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการจ้างงานคนพิการ ทั้งนี้แม้ว่ารัฐบาลจะให้เบี้ยยังชีพคนพิการในแต่ละเดือนก็ตาม แต่ยังไม่เพียงพอสำหรับการใช้ชีวิตในปัจจุบัน⁹⁰ นอกจากนี้ คนพิการหลายประเภทที่ไม่สามารถทำงานได้ ซึ่งผู้ดูแลคนพิการก็ไม่สามารถปล่อยปละละเลย หรือปล่อยให้คนพิการอยู่เพียงลำพังได้ ทำให้ผู้ดูแลคนพิการไม่ได้ไปทำงานครอบครัวขาดรายได้มาจุนเจือ ไม่มีรายได้มาทำการรักษาคนพิการอย่างต่อเนื่อง ขาดยา รวมทั้งขาดการศึกษา นำไปสู่สถานะที่ไม่พร้อมทำงาน⁹¹

2.1.4.10 ปัญหาเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

จากการศึกษาพบว่า แม้ประเทศไทยจะได้วางหลักเรื่องความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่ข้อมูลจากการศึกษาประเด็นคำร้องที่มีมายังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พบว่า ยังมีปัญหาที่เกิดจากการถูกเลือกปฏิบัติจำนวนมาก โดยสามารถจำแนกสภาพการเลือกปฏิบัติออกเป็น 4 ประเด็น ได้แก่ (1) การจ้างงาน และการประกอบอาชีพ (2) การศึกษาและฝึกอบรม (3) การเข้าถึงบริการสาธารณะและบริการสังคม และ (4) การคุ้มครองจากการได้รับการปฏิบัติที่ทำให้เกิดความพึงพอใจน้อยกว่าการปฏิบัติต่อคนอื่นในที่สาธารณะ รวมถึงการใช้ถ้อยคำเพื่อให้เกิดการดูหมิ่นเกลียดชัง (Hate Speech)⁹² ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการเกิดขึ้นได้หลายกรณีกล่าวโดยสรุป เช่น

1) คำตอบแทน ที่ไม่เท่ากันระหว่างคนพิการกับคนไม่พิการ⁹³

⁸⁹ อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 35, น. 18.

⁹⁰ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 15, น. 164.

⁹¹ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 21, น. 101.

⁹² คณาธิป ทองรวีวงศ์ และคณะ, “กฎหมายว่าด้วยความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติ,”

(โครงการวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2560), น. คำนำ.

⁹³ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 15, น. 167.

2) การปฏิบัติต่อลูกจ้างผู้พิการในเรื่องต่าง ๆ โดยสถานประกอบการบางส่วนมีการปฏิบัติกับคนพิการแตกต่างและไม่เท่าเทียมกับคนส่วนใหญ่⁹⁴ เป็นต้น

3) ปัญหาอันเกิดจากการตีความตัวบทกฎหมาย กล่าวคือ แม้ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้มีผลใช้บังคับแล้ว โดยมีบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการช่วยเหลือและคุ้มครองคนพิการในการทำงาน แต่ในทางข้อเท็จจริงแล้วคนพิการจำนวนมากยังไม่มียานพาหนะ เนื่องจากนายจ้างและสถานประกอบการไม่รับคนพิการเข้าทำงานเพราะเหตุแห่งความพิการ หรือหากยอมรับเข้าทำงานแล้ว อาจมีการกดค่าแรงหรือไม่พิจารณาเลื่อนตำแหน่งหรือขึ้นเงินเดือนให้เหมือนกับคนปกติทั่วไป เพราะเชื่อว่าคนพิการเหล่านี้เป็นบุคคลด้อยความสามารถ ไม่มีประสิทธิภาพในการทำงานได้เท่ากับคนทั่วไป ซึ่งการกระทำเช่นนี้เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ และแม้กฎหมายฉบับนี้จะเปิดโอกาสให้คนพิการสามารถใช้สิทธิเรียกร้องได้ในกรณีที่คนพิการถูกระงับในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม แต่จะเห็นว่ายังมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้กฎหมายฉบับนี้อีกหลายประการ

ประการแรก คือ ปัญหาในเรื่องความหมายของการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมในการจ้างงานคนพิการ เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าการกระทำใดบ้างถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ⁹⁵ โดยขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในกฎหมายที่จะใช้วินิจฉัยหรือตีความว่า กรณีใดที่ถือว่าการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการทำให้ศาลมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการวินิจฉัยกรณีต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น⁹⁶

โดยปัญหาเรื่องการไม่มีหรือขาดกฎหมายการห้ามเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ⁹⁷ กล่าวคือ แม้จะมีระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการร้องขอ การรวบรวมพยานหลักฐาน การไต่ถามไต่สวน การวินิจฉัย และค่าตอบแทนของคณะกรรมการหรือผู้ไต่ถามไต่สวนเกี่ยวกับการกระทำในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ พ.ศ. 2556 ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ข้อ 4 กำหนดความหมายไว้ก็ตาม แต่ความหมายที่กำหนด

⁹⁴ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 38, น. 4.

⁹⁵ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 7, น. 109.

⁹⁶ อธิป จันทน์โรจน์, “การเลือกปฏิบัติเพราะเหตุความพิการกับกฎหมายระหว่างประเทศ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), น. 1.

⁹⁷ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 30, น. 91 – 93.

ไว้ตามระเบียบดังกล่าวมีลักษณะที่ค่อนข้างกว้าง ซึ่งเมื่อนำมาปรับใช้กับกรณีพิพาท ผู้ใช้กฎหมาย ต้องตีความกับข้อเท็จจริงเป็นกรณีไป รวมถึงต้องพิจารณาเหตุผลที่สมควรประกอบด้วย⁹⁸

ประการที่สอง คือ ปัญหาการตีความที่ว่าคนพิการทุกคนหรือเฉพาะคนพิการตามประเภทที่กฎหมายกำหนดเท่านั้นที่มีสิทธิตามกฎหมายฉบับนี้

ประการที่สาม คือ ประเทศไทยมีการนำทั้งมาตรการส่งเสริมการจ้างงานโดยการนำระบบสัดส่วนมาใช้ในการจ้างงานคนพิการ แต่ในขณะเดียวกันก็ใช้มาตรการบังคับที่ห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมด้วย มาตรการทั้งสองดังกล่าวจะขัดกันหรือไม่ อย่างไร

ประการที่สี่ การกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมการจ้างงานคนพิการนั้น ต้องคำนึงถึงระบบเศรษฐกิจโดยรวมด้วยว่าการที่สถานประกอบการต่าง ๆ ต้องรับคนพิการเข้าทำงานนั้น จะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจหรือไม่⁹⁹

4) มาตรการทางกฎหมายในกฎหมายบางฉบับของไทย ไม่ว่าจะเป็นกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ประกาศ หรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการคัดเลือกบุคคลเข้าเป็นข้าราชการในส่วนราชการต่าง ๆ หรือเข้าทำงานเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ จะพบว่ายังมีการบังคับใช้กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ประกาศหรือกฎระเบียบที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและโอกาสของคนพิการในการประกอบอาชีพ โดยการกำหนดคุณสมบัติในการที่จะเป็นผู้ที่ได้รับการคัดเลือก หรือผู้ที่สอบแข่งขันเป็นข้าราชการ หรือในการจะเป็นผู้ได้รับแต่งตั้งให้เข้ารับราชการ หรือเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งกำหนดคุณสมบัติในการขอขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตในการประกอบวิชาชีพประเภทต่าง ๆ และแม้ว่ากฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้ยังคงเปิดช่องให้คนพิการสามารถเข้าทำงานได้ตามดุลพินิจของผู้ที่มีหน้าที่พิจารณาคัดเลือก แต่ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติกลับมีการใช้ดุลพินิจที่เกินขอบเขตอันเป็นการจำกัดสิทธิและปิดกั้นโอกาสของคนพิการ¹⁰⁰

5) คนพิการส่วนใหญ่ยังไม่ทราบขั้นตอน วิธีการ รวมถึงสิทธิในการดำเนินการเพื่อแก้ไข เยียวยาการถูกเลือกปฏิบัติ¹⁰¹

6) ปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ และคณะอนุกรรมการจัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ กล่าวคือ คณะกรรมการ และคณะอนุกรรมการดังกล่าวมีสถานะเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหาร และไม่มีฐานะเป็นองค์กร

⁹⁸ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 28, น. 84 – 91.

⁹⁹ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 7, น. 109 – 110.

¹⁰⁰ เจน จุประเสริฐ, “ปัญหาเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในการประกอบอาชีพของคนพิการในภาครัฐ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2546), น. 7-8.

¹⁰¹ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 36, น. 8.

อิสระ ซึ่งอาจเกิดข้อโต้แย้งได้ว่า การวินิจฉัยว่าการกระทำใดเป็นการเลือกปฏิบัติหรือไม่นั้นถูกต้องหรือไม่ และควรกำหนดให้เป็นอำนาจขององค์กรตุลาการหรือไม่ เนื่องจากหากคนพิการประสงค์จะเรียกค่าเสียหายหรือค่าเสียหายเชิงลงโทษก็ต้องดำเนินการนำคดีไปฟ้องต่อศาลอยู่แล้ว¹⁰²

7) ปัญหาการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ตามมาตรา 16 วรรคสอง ที่วางหลักไว้ว่า หากนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการกระทำการอันมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงให้คนพิการมีสิทธิได้ค่าเสียหายเกินกว่าความเสียหายจริง หรือที่เรียกว่าค่าเสียหายในเชิงลงโทษ (Punitive Damages) นั้นเอง โดยกำหนดเพดานขั้นสูงไว้ไม่เกินสี่เท่าของค่าเสียหายที่แท้จริง อันจะเห็นได้ว่าเป็นการกำหนดบทลงโทษในกรณีนี้ไว้เฉพาะนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการซึ่งเป็นหน่วยงานภาคเอกชนเท่านั้น ไม่รวมถึงหน่วยงานภาครัฐด้วย ในขณะที่หากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอันมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ ซึ่งเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่และเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการที่เจ้าหน้าที่ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ซึ่งหากคนพิการได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และเจ้าหน้าที่นั้นต้องรับผิดชอบและชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ย่อมทำให้เกิดปัญหาการตีความว่าศาลปกครองจะกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษกับเจ้าหน้าที่ผู้นั้น โดยอาศัยมาตรา 16 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ได้หรือไม่¹⁰³

8) ปัญหาการไม่เป็นที่ยอมรับจากเพื่อนร่วมงาน¹⁰⁴ ปัญหาการแบ่งชนชั้น ผู้พิการบางคนมองว่าผู้ร่วมงานยังมีการแบ่งชนชั้นวรรณะ ไม่ให้ความสนใจและช่วยเหลือผู้พิการ ไม่ยอมรับผู้พิการ และไม่เข้าใจความพิการของผู้พิการ มีการปฏิเสธในการสมัครเข้าทำงาน มีการใช้วาจาที่ไม่สุภาพต่อผู้พิการ¹⁰⁵

2.7.1.11 ปัญหาอันเกิดจากนโยบาย การปฏิบัติ การประสานงานกันตามตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐและสถานประกอบการ ตลอดจนการจัดระบบประมาสนับสนุนจากภาครัฐ

¹⁰² อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 28, น. 91-94.

¹⁰³ เพิ่งอ้าง, น. 99-102.

¹⁰⁴ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 38, น. 170 – 173.

¹⁰⁵ เพิ่งอ้าง, น. 176.

- 1) ปัญหาเกี่ยวกับนโยบาย การปฏิบัติการ การประสานงานกันตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องและสถานประกอบการ ตลอดจนการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนจากภาครัฐนั้น ยกตัวอย่างเช่น ข้อจำกัดด้านการจัดสรรงบประมาณในการจ้างงานคนพิการ¹⁰⁶
- 2) ปัญหาเกี่ยวกับแนวทางการส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้พิการและผู้ประกันตนทุพพลภาพในระบบประกันสังคมกลับเข้าสู่ตลาดแรงงานอย่างมีศักดิ์ศรียังมีน้อย¹⁰⁷
- 3) การวางนโยบาย ข้อปฏิบัติ และการขับเคลื่อนเกี่ยวกับการทำงานของคนพิการในสถานประกอบการยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร¹⁰⁸
- 4) ปัญหาภาระงานของสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดที่ต้องรับผิดชอบงานหลายด้าน ทำให้บางแห่งก็ถือว่าเป็นงานฝากจึงไม่ได้ให้ความสนใจเท่าที่ควร¹⁰⁹
- 5) ปัญหาการบูรณาการระหว่างกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์กับกระทรวงแรงงานยังไม่ชัดเจน มีลักษณะเป็นการประสานงานมากกว่าการมีส่วนร่วม¹¹⁰
- 6) ปัญหาที่ว่า แม้ว่าหน่วยงานของรัฐได้จัดให้มีบริการตามสิทธิด้านอาชีพและการมีงานทำในด้านการรับบริการจัดหางาน โดยสำนักงานจัดหางานจังหวัดมีโครงการนัดพบแรงงานอยู่เป็นประจำ แต่ก็เป็นการจัดงานนัดพบแรงงานเพื่อทำการจับคู่สถานประกอบการและผู้ที่ต้องการทำงานทั่วไป ทั้งคนปกติและคนพิการ¹¹¹ จึงทำให้คนพิการเกิดความเสียเปรียบ
- 7) ปัญหาในเรื่องฐานข้อมูลคนพิการที่ยังไม่ชัดเจนและครบถ้วนสมบูรณ์ ได้แก่ คนพิการจำนวนมากไม่ได้ลงทะเบียนเป็นคนพิการในระบบของสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ฐานข้อมูลในการลงทะเบียนคนพิการไม่ได้ระบุความต้องการมีงานทำ ความสามารถในการทำงาน วุฒิการศึกษา ความสามารถในการเดินทางด้วยตนเอง และที่อยู่ปัจจุบัน และยังขาดการบูรณาการข้อมูลระหว่างกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และกระทรวงแรงงาน ทำให้สถานประกอบการไม่สามารถจ้างงานคนพิการได้ครบตามกฎหมาย และยังไม่มีการจำแนกประเภทคนพิการกับตำแหน่งงานที่เหมาะสม หรือคนพิการบางประเภทอาจทำงานไม่ได้¹¹²

¹⁰⁶ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 15, น. 167.

¹⁰⁷ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 38, น. 4.

¹⁰⁸ เพิ่งอ้าง, น. 4.

¹⁰⁹ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 21, น. 117-118.

¹¹⁰ เพิ่งอ้าง, น. 117-118.

¹¹¹ เพิ่งอ้าง, น. 119.

¹¹² เพิ่งอ้าง, น. 120.

8) ปัญหาการบูรณาการและการประสานงานกันในหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำของคนพิการ และปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐกับคนพิการ เช่น ปัญหาที่ว่าคนพิการเองส่วนใหญ่ทั้งกรณีที่ได้ทำงานและไม่ได้ทำงานในสถานประกอบการ ไม่เคยได้รับการบริการจัดหางานและบรรจุนานที่เหมาะสมจากกรมการจัดหางาน¹¹³

9) สภาพบังคับทางกฎหมายในปัจจุบันเป็นเพียงการพยายามสร้างความเท่าเทียมผ่านกลไกภาครัฐ ในมิติโอกาสในการทำงานของคนพิการ บทบาทสำคัญควรมุ่งให้ความสนใจต่อการจัดการขององค์กรที่จะเอื้อโอกาสให้คนพิการได้เข้าไปทำงานมากขึ้นกว่าเพียงการกำหนดกฎหมายหากองค์กรมีความเต็มใจ และมีความมุ่งมั่นในการส่งเสริมให้คนพิการได้เข้าร่วมงานต่าง ๆ ได้ สะท้อนผ่านนโยบาย และแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสม ได้แก่ การสรรหาและคัดเลือก การเลื่อนตำแหน่งงาน การรักษานโยบาย การปรับเปลี่ยนสิ่งสนับสนุนและอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน ตลอดจนการรักษาความลับขององค์กร น่าจะเป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่สนับสนุนและเอื้อให้คนพิการสามารถปฏิบัติงานในองค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ¹¹⁴

10) ปัญหาด้านงบประมาณ การแบ่งส่วนงาน และการประสานงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การสื่อสารเกี่ยวกับนโยบายการส่งเสริมอาชีพระหว่างภาครัฐ และระหว่างภาครัฐกับกลุ่มคนพิการและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ระบบการประเมินและจำแนกคนพิการ ความรู้ของสังคมเกี่ยวกับความพิการและคนพิการ¹¹⁵

11) ปัญหาที่ว่าหน่วยงานของรัฐ (รัฐวิสาหกิจ) ที่มีศักยภาพมากเพียงพอในการดำเนินการจ้างคนพิการเข้าทำงานเนื่องจากเป็นองค์กรขนาดใหญ่ แต่กลับเลือกวิธีการส่งเงินเข้ากองทุนแทน ซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งประสงค์ให้มีการจ้างงานคนพิการเพื่อเข้ามามีส่วนร่วมเป็นส่วนหนึ่งของสังคมในทุกกิจกรรม และให้คนพิการมีความภาคภูมิใจในตนเองว่ามีได้เป็นภาระของสังคมแต่อย่างใด แม้กฎหมายจะให้สิทธิในการเลือกส่งเงินเข้ากองทุนได้ แต่หากสถานประกอบการเอกชนได้จ้างคนพิการเข้าทำงานในองค์กรของตนแล้ว เห็นว่าจะเป็น การสร้างภาพลักษณ์ขององค์กรและแสดงให้เห็นว่าเป็นองค์กรที่มีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อสังคม¹¹⁶ อันจะเป็นประโยชน์ต่อทั้งตัวคนพิการและต่อองค์กรนั้นเองมากกว่า

12) การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบส่วนราชการมีข้อจำกัดหลายประการไม่ว่าจะเป็นเรื่องความล่าช้า ไม่คล่องตัว เนื่องจากมีขั้นตอนการปฏิบัติงานซับซ้อน การ

¹¹³ เพิ่งอ้าง, น. 119 – 121.

¹¹⁴ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 44, น. 46.

¹¹⁵ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 40, น. 1.

¹¹⁶ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 17, น. 133-135.

ทำงานอยู่ภายใต้ระบบสายงานการบังคับบัญชา ลักษณะของการทำงานขาดความเป็นอิสระ จึงเป็นปัญหาลักษณะการดำเนินการกิจประการหนึ่งที่ทำให้ไม่เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร

13) ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย กล่าวคือ การดำเนินการกำกับดูแล การกระตุ้นการใช้กฎหมายยังน้อยมาก ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะไม่มีบทลงโทษส่วนหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งเนื่องจากขาดองค์กรและบุคลากรที่สอดคล้องดูแลอย่างจริงจัง และอีกประการหนึ่งก็คือ ขาดเอกภาพในการทำงาน¹¹⁷

14) ปัญหาเรื่องงบประมาณ

งบประมาณด้านคนพิการได้มีการกระจายลงไปในพื้นที่แล้ว แต่ยังคงกลไกสนับสนุนกระบวนการส่งเสริมให้คนพิการเข้าถึงแหล่งเงินทุน กลไกสนับสนุนส่งเสริมให้คนพิการเข้าถึงกองทุนยังไม่มีประสิทธิภาพ ขาดการทำงานเชิงรุก และขาดมาตรการลงโทษ อาทิ ปัญหาการอนุมัติเงินจากกองทุนมีความล่าช้า ไม่มีกระบวนการเร่งรัดติดตาม และไม่มีมาตรการลงโทษกรณีคนพิการไม่ชำระหนี้เงินกู้¹¹⁸ รวมถึงปัญหาการขาดงบประมาณในการสนับสนุนงานขององค์กรด้านคนพิการ และควรกำหนดมาตรการให้องค์กรระดับชาติกระจายงบประมาณเพื่อช่วยเหลือองค์กรระดับจังหวัด¹¹⁹

15) กลุ่มผู้ดูแลคนพิการเป็นบุคคลอีกกลุ่มหนึ่งที่ควรมีการศึกษาทบทวนสวัสดิการสำหรับครอบครัวคนพิการให้เกิดความหลากหลายตามประเภทความพิการ อาทิ ผู้ปกครองต้องออกจากงานเพราะต้องดูแลเด็กพิการ จึงมีภาระค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น¹²⁰

16) ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ เช่น ควรให้มีกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการระดับตำบล โดยสมทบกับกองทุนสุขภาพตำบล เน้นการบูรณาการการทำงานร่วมกัน เน้นกลไกการทำงานเชิงรุกในระดับพื้นที่ ทำให้คนพิการในทุกภาคส่วนในระดับตำบลมีโอกาสเข้าถึงสิทธิและสวัสดิการมากขึ้น¹²¹ ปัญหาการอนุมัติเงินกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการล่าช้า ซึ่งส่วนใหญ่เกิดขึ้นในระดับจังหวัด เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด (พมจ.) ต้องรับผิดชอบงานหลากหลายด้าน และงานคนพิการถือเป็นงานหนึ่งที่ต้องรับผิดชอบ ซึ่งปัญหานี้ของ พมจ. นี้เองที่ส่งผลให้เกิดความล่าช้าดังกล่าว ประกอบกับการพิจารณาอนุมัติเงินจากกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ จะต้องมีการกำหนดวาระเพื่อพิจารณาอนุมัติจาก

¹¹⁷ เพิ่งอ้าง, น. 138.

¹¹⁸ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 36, น. 9.

¹¹⁹ เพิ่งอ้าง, น. 9.

¹²⁰ เพิ่งอ้าง, น. 10.

¹²¹ เพิ่งอ้าง, น. 11-12.

จังหวัดและส่งเรื่องมายังส่วนกลางเพื่อรับเงิน โดยกระบวนการทั้งหมดต้องใช้ระยะเวลา ประมาณ 3 – 4 เดือน¹²²

กล่าวโดยสรุปแล้ว ประเด็นสำคัญของการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิคนพิการ คือ การขับเคลื่อนให้สิทธิที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรอยู่แล้วนั้นปรากฏผลเป็นจริงและเป็นรูปธรรมให้ได้ เนื่องจากแผนพัฒนาของประเทศไทยส่วนใหญ่มักเป็นแผนที่ปรากฏอยู่ในกระดาษไม่เกิดผลเป็นรูปธรรม จึงมุ่งหวังให้แผนงานด้านคนพิการและสิทธิต่าง ๆ ของคนพิการที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว ได้ถูกขับเคลื่อนให้เป็นจริงและเป็นรูปธรรม หรือ “การทำสิทธิให้เป็นจริง” โดยเฉพาะหลักการที่ว่าต้องทำให้คนพิการสามารถอยู่ร่วมกันได้กับคนปกติ เพราะคนพิการถือเป็นคนปกติและมีสติปัญญา และสิ่งต่าง ๆ ที่จัดทำเพื่อคนพิการนั้น แท้จริงแล้วไม่ใช่สำหรับคนพิการเท่านั้น แต่ทำสำหรับคนทุกคนที่มีความจำเป็นต้องใช้บริการ¹²³

นอกจากนี้ หากพิจารณาในเชิงระบบของการทำงานด้านคนพิการ พบว่าการบูรณาการการดำเนินงาน ยังต้องการยกระดับการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อให้คนพิการได้เข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากสิทธิ สวัสดิการ บริการสาธารณะอื่น ๆ และความช่วยเหลือจากรัฐอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม และฐานข้อมูลด้านคนพิการของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ยังไม่สามารถเชื่อมโยงกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ไม่สามารถนำไปใช้ในการกำหนดนโยบายและการจัดบริการที่ตอบสนองต่อความต้องการของคนพิการได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้การบังคับใช้กฎหมายและสร้างความเข้าใจในการบังคับใช้กฎหมายยังมีความสำคัญและจำเป็นสำหรับการขับเคลื่อนงานด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการของประเทศไทยเพื่อให้เกิดการนำไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป¹²⁴

จากสภาวะการณ์ด้านแรงงานของคนพิการ การที่คนพิการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิด้านแรงงานที่สมบูรณ์ดังกล่าว ทำให้เกิดผลกระทบต่อคนพิการ คนพิการจำนวนมากมักจะถูกปฏิเสธการจ้างงานหรือได้รับงานที่มีรายได้หรือค่าแรงต่ำ และเมื่อได้โอกาสในการเข้าไปปฏิบัติงานไม่ว่าจะเป็นในหน่วยงานภาครัฐหรือภาคเอกชนก็ตาม คนพิการก็ประสบกับปัญหา มีการเลือกปฏิบัติต่อแรงงานคนพิการ ในด้านความไม่เท่าเทียมในรายได้ สิทธิ สวัสดิการต่าง ๆ รวมถึงการพัฒนาในวิชาชีพ โอกาสความก้าวหน้าในการประกอบอาชีพ ในกรณีที่คนพิการถูกปฏิเสธการจ้างงาน การไม่มีอาชีพหรือการไม่ได้รับการจ้างแรงงาน ทำให้คนพิการขาดรายได้ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองหรือไม่สามารถช่วยเหลือ ส่งเสียเลี้ยงดูจนเจือครอบครัวได้ ทำให้คนพิการขาดความมั่นใจ ไม่

¹²² เพิ่งอ้าง, น. 14-15.

¹²³ เพิ่งอ้าง, น. 4-5.

¹²⁴ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 35, น. 18.

สามารถพัฒนาหรือปรับตัวเข้ากับสังคมได้ คนพิการกลายเป็นภาระของสังคมที่จะต้องให้ความช่วยเหลือ ทั้งนี้ หากคนพิการได้รับการคุ้มครองสิทธิด้านแรงงานที่สมบูรณ์ ก็จะเป็นส่วนหนึ่งในการสร้างปัจจัยการผลิตในระบบเศรษฐกิจ เสริมสร้างฐานเศรษฐกิจของประเทศให้มีความมั่นคงเข้มแข็ง นำรายได้เข้าประเทศในแต่ละปีได้¹²⁵

หากกล่าวถึงเฉพาะการจ้างงานคนพิการในหน่วยงานของรัฐแล้ว การดำเนินการตามมาตรการจ้างงานคนพิการของหน่วยงานรัฐยังไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด (100 : 1) แม้ตัวเลขการจ้างงานคนพิการมีอัตราที่เพิ่มมากขึ้นตามลำดับในทุกปี แต่ยังคงพบว่าหน่วยงานภาครัฐก็ยังไม่สามารถดำเนินการจ้างงานคนพิการครบตามจำนวนที่มาตรา 33 หรือมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนด ทั้งที่อัตราส่วนการจ้างงานคนพิการของหน่วยงานราชการไทยตามกฎหมายนั้นอยู่ในอัตราต่ำที่สุดของโลก ในขณะที่ภาคเอกชนมีความพยายามปฏิบัติตามกฎหมาย แต่ภาครัฐซึ่งเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายกลับยังไม่สามารถดำเนินการได้ตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น ในฐานะที่หน่วยงานภาครัฐซึ่งมีศักยภาพในการจ้างงานคนพิการควรดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อเป็นต้นแบบในการส่งเสริมการมีงานทำของคนพิการให้กับภาคเอกชน นอกจากนี้ ยังมีประเด็นการกำหนดมาตรการสนับสนุนและส่งเสริมอาชีพคนพิการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ การบริหารจัดการมาตรการส่งเสริมการมีงานทำตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ โดยต้องมีการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การพัฒนาระบบฐานข้อมูลเพื่อสนับสนุนการดำเนินงาน ระบบมาตรฐานการดำเนินงาน ระบบการติดตามตรวจสอบ และระบบการประเมินผล

สุดท้ายนี้ มีผลการศึกษาวิจัยฉบับหนึ่งที่ได้มีการศึกษากลุ่มตัวอย่างคนพิการที่ทำงานในสถานประกอบการตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ที่ทำงานในสถานประกอบการในกรุงเทพมหานครที่ขึ้นทะเบียนกับกรมการจัดหางาน และอยู่ในระบบประกันสังคม จำนวน 400 คน จากจำนวนคนพิการ 71,953 คน และสามารถเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างได้ 269 คน คิดเป็นร้อยละ 67.25 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด ทำให้พบข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคและระดับของปัญหา รวมถึงข้อเสนอแนะที่น่าสนใจ ดังนี้

ปัญหาอุปสรรคในการทำงานของคนพิการ แบ่งเป็น 3 ด้าน คือ ปัญหาที่มีสาเหตุมาจากปัจจัยส่วนบุคคล ปัจจัยภายในองค์กร และปัจจัยแวดล้อม โดยกลุ่มตัวอย่างมีปัญหาอุปสรรคในการทำงานของคนพิการในระดับน้อย (ค่าเฉลี่ยจากทั้ง 3 ปัจจัย) แต่เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ปัญหาอุปสรรคที่มาจากปัจจัยภายในองค์กรถือว่าเป็นปัจจัยที่มีผลกระทบมากที่สุดเมื่อเทียบกับ

¹²⁵ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 4, น. 187-188.

ปัจจัยอื่น ๆ รองลงมาคือปัจจัยแวดล้อม และปัจจัยส่วนบุคคล (ตัวผู้พิจารณา) ถือว่ามีปัญหาน้อยที่สุด¹²⁶

สำหรับปัญหาอุปสรรคจากปัจจัยภายในองค์กรนั้น พบว่า ปัญหาที่สำคัญที่สุดคือ ปัญหานโยบายขององค์กรที่ไม่เอื้อให้คนพิจารณาสามารถทำงานได้อย่างเต็มความสามารถมากที่สุด (คะแนนอยู่ในระดับปานกลาง) รองลงมาคือ เครื่องมือในการทำงานไม่ทันสมัย ยากแก่การใช้งานของคนพิจารณา ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยเรื่องความเป็นไปได้ในการจ้างงานคนพิจารณาของบริษัท มิตรชู บิซิเนส (ประเทศไทย) จำกัด ที่พบว่า สภาพปัญหาเกิดจากการที่สถานประกอบการไม่มีความพร้อมในการจัดตั้งอำนวยความสะดวก เมื่อพิจารณาถึงสภาพการทำงานของคนพิจารณา พบว่าขาดแคลนสถานที่และเครื่องมือที่สะดวก การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร รวมถึงปัญหาด้านงบประมาณของผู้ประกอบการที่จะต้องลงทุนในการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกเพิ่ม หากมีการจัดเตรียมสภาพแวดล้อม หรือทำการปรับปรุงอุปกรณ์ต่าง ๆ แล้วเมื่อเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการจัดเตรียมกับการจ้างงานคนพิจารณาเพียงไม่กี่คน เจ้าของสถานประกอบการมีความรู้สึกถึงความไม่คุ้มค่า ซึ่งทำให้สถานประกอบการไม่มีเครื่องมือ อุปกรณ์ และสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่คนพิจารณา หรืออาจกล่าวได้ว่าเมื่อผู้บริหารสถานประกอบการมองว่าการพัฒนาเครื่องมือ อุปกรณ์ และสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิจารณาเป็นเรื่องไม่คุ้มค่า ส่งผลต่อนโยบายของสถานประกอบการที่จะไม่ให้ความสำคัญเป็นพิเศษแก่ลูกจ้างที่พิจารณา เกิดสถานะที่ไม่เอื้อให้คนพิจารณาสามารถทำงานได้เต็มศักยภาพความสามารถของคนพิจารณานั้นเอง¹²⁷

ในขณะที่ปัญหาสำคัญอีกประการ คือ ขาดอุปกรณ์สำหรับการทำงานของคนพิจารณา เนื่องจากมีค่าใช้จ่ายสูง และไม่มียกงบประมาณ/แผนการฝึกอบรม หรือการพัฒนาทักษะความสามารถให้แก่คนพิจารณาในองค์กร แสดงให้เห็นว่าคนพิจารณาในสถานประกอบการยังไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการในการทำงาน และสวัสดิการด้านการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรได้เท่าที่ควร แม้สถานประกอบการจะรับคนพิจารณาเข้าทำงาน แต่ในชีวิตการทำงานจริงคนพิจารณายังคงไม่สามารถทำงานได้เต็มศักยภาพ ยังคงมีสถานะในองค์กรที่ไม่ทัดเทียมกับพนักงานทั่วไป โดยสถานประกอบการอาจมองว่าการจัดเครื่องมือการทำงานให้แก่คนพิจารณา และการพัฒนาคนพิจารณาต้องใช้งบประมาณที่ค่อนข้างสูง และเมื่อเทียบกับผลลัพธ์ที่ได้มีความคุ้มค่าค่อนข้างน้อยเพียงใด¹²⁸

¹²⁶ วรษา เจริญทวีโชค, “แนวทางพัฒนาการจ้างงานคนพิจารณาในสถานประกอบการกรุงเทพมหานคร,” (วิทยานิพนธ์สาขาการบริหารและนโยบายสวัสดิการสังคม ภาควิชาสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560), น. 144.

¹²⁷ เพิ่งอ้าง, น. 144.

¹²⁸ เพิ่งอ้าง, น. 144 – 145.

ในส่วนของปัญหาอุปสรรคจากปัจจัยแวดล้อม พบว่า มีปัญหาเพื่อนร่วมงานไม่เชื่อว่าคนพิการทำงานได้ในระดับมากที่สุด รองลงมามีปัญหาการสื่อสารกับคนพิการภายในองค์กรในระดับที่ค่อนข้างน้อย เช่น เรื่องการติดต่อประสานงานกับฝ่ายต่าง ๆ และการสื่อสารที่เป็นอุปสรรคในการทำงานสำหรับคนพิการทางการได้ยิน เนื่องจากนายจ้าง และเพื่อนร่วมงานใช้ภาษามือไม่เป็น และหากกล่าวถึงปัญหาจากปัจจัยแวดล้อมนี้จะสังเกตได้ว่าปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นจากความเชื่อ และทัศนคติทางลบที่เพื่อนร่วมงาน และบุคคลในองค์กรมีต่อคนพิการ ทัศนคติในทางลบนั้น ทำให้นายจ้างปฏิเสธไม่รับคนพิการเข้าทำงานด้วยเหตุผลที่หลากหลาย เช่น ไม่เชื่อว่าคนพิการทำงานได้ รู้สึกว่าการจ้างงานคนปกติดีกว่าการจ้างงานคนพิการ เนื่องจากการจ้างงานคนพิการมีค่าใช้จ่ายสูง เนื่องจากต้องมีการดัดแปลงสถานที่ทำงาน เครื่องอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เป็นต้น ดังนั้น จึงควรมีการรณรงค์จากทุกภาคส่วนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านความเชื่อ ทัศนคติ และการปฏิบัติต่อคนพิการให้เป็นไปในทิศทางบวก ยอมรับในความรู้ ความสามารถของคนพิการ ซึ่งถือว่าเป็นสมาชิกคนหนึ่งของสังคม มีส่วนร่วมและบทบาทเช่นบุคคลทั่วไป อย่างมีศักดิ์ศรีและประสิทธิภาพ อันจะนำไปสู่การพัฒนาทั้งความรู้ความสามารถของตัวคนพิการ การพัฒนาการจ้างงานคนพิการ และการพัฒนางานให้มีประสิทธิภาพประสิทธิผล¹²⁹

ในขณะที่ปัญหาอุปสรรคจากปัจจัยส่วนบุคคล พบว่า มีปัญหามีความรู้ความสามารถไม่ตรงกับงานที่ทำมากที่สุด รองลงมา คือ ปัญหาการขาดทักษะที่จำเป็นสำหรับงานที่ทำ และมีข้อจำกัดในการร่วมกิจกรรมกับผู้อื่น/องค์กร ซึ่งทั้งสองประเด็นดังกล่าวเป็นปัจจัยที่สำคัญที่จะทำให้ผู้พิการสามารถทำงานได้อย่างเต็มศักยภาพของตนเอง ดังนั้น จึงควรมีการจัดให้คนพิการทำงานให้เหมาะสมกับความพิการ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการจ้างงานคนพิการ ที่เรียกว่า “Customized Employment” ซึ่งแปลว่า “การจ้างงานตามความแตกต่างของบุคคล” หรือ “การจ้างงานโดยการจัดปรับให้เหมาะสมกับบุคคล” หมายถึง กระบวนการ หลักการ ยุทธวิธีที่ยืดหยุ่นที่แตกต่างไปจากกระบวนการจ้างงานปกติทั่วไป และออกแบบมาเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของทั้งของนายจ้างและลูกจ้างหรือคนพิการ ผ่านการเจรจาต่อรอง ปริญญาหรือ พุดคุยระหว่างคนพิการหรือตัวแทนกับนายจ้าง โดยคำนึงถึงจุดแข็ง เจือใจ ความสนใจของคนพิการ การจัดสภาพแวดล้อม และสิ่งสนับสนุนคนพิการ ซึ่งจะช่วยให้คนพิการได้ทำงานที่ตรงกับความรู้ ความสามารถของตนเอง สามารถทำงานได้อย่างเต็มศักยภาพ นอกจากนั้น ยังสอดคล้องกับการศึกษาเรื่อง “ความเป็นไปได้ในการจ้างงานคนพิการของบริษัท มิตรชุบิชิ มอเตอร์ (ประเทศไทย) จำกัด” ของจิราวัลย์ คงถาวร (2547) ที่มีการจำแนกลักษณะงานในหน่วยงานที่เหมาะสมกับความพิการแต่ละประเภท โดย

¹²⁹ เพ็งอ้าง, น. 145 – 146.

จำแนกเป็น 4 ลักษณะ ได้แก่ การบกพร่องทางการได้ยิน ความบกพร่องทางการเคลื่อนไหว ความบกพร่องทางการมองเห็น¹³⁰

แม้ว่าผลการศึกษาปัญหาอุปสรรคในการทำงานของคนพิการจะพบปัญหาในระดับน้อย แต่ผลการศึกษาข้อคำถามปลายเปิดโดยถามข้อมูลความคิดเห็น และข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาการจ้างงานคนพิการในสถานประกอบการนั้นพบว่า ในกลุ่มตัวอย่างรายบุคคลยังคงพบปัญหาในการทำงานของคนพิการหลัก ๆ 3 ประเด็น คือ

1. คนพิการยังไม่สามารถเข้าถึงการทำงานได้เท่าที่ควร ในขณะที่บางรายสามารถเข้าถึงการทำงานได้ แต่ยังไม่ได้รับสวัสดิการที่กฎหมายกำหนดอย่างครบถ้วน เช่น สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ สำหรับคนพิการ เป็นต้น

2. การทำงานของคนพิการยังไม่ทัดเทียมกับคนปกติ ทั้งในด้านการให้ความสำคัญ การพัฒนาความรู้ความสามารถ ค่าจ้างเงินเดือนต่าง ๆ และ

3. ปัญหาอุปสรรคในการทำงานร่วมกับคนปกติ ทั้งการปรับตัว การสื่อสาร และทัศนคติที่บุคคลมีต่อคนพิการ¹³¹

นอกจากนี้ จากงานศึกษาวิจัยฉบับเดียวกันยังพบข้อมูลเกี่ยวกับข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาการจ้างงานคนพิการที่น่าสนใจ ดังนี้

1. ในด้านการพัฒนาสวัสดิการ

ข้อเสนอแนะที่ว่าควรมีสวัสดิการค่าตอบแทนพิเศษสำหรับผู้พิการที่ปฏิบัติงานได้เกินเป้าหมาย ควรมีการประเมินและเลื่อนขั้นเงินเดือนที่เหมาะสมกับคนพิการแต่ละคน ควรมีการจัดทำเส้นทางความก้าวหน้าในสายอาชีพให้แก่คนพิการในองค์กร ควรมีการให้สิทธิคนพิการได้รับรางวัล หรือ โบนัสทัดเทียมกับพนักงานทั่วไป ควรให้รัฐมีนโยบายส่งเสริมให้องค์กรจัดสวัสดิการให้แก่คนพิการครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด นอกเหนือจากมาตรการทางด้านภาษี ควรมีการประกาศเกียรติคุณให้แก่องค์กรคนพิการที่เป็นต้นแบบในการรับ และจัดสวัสดิการให้แก่คนพิการ ควรให้ภาครัฐเป็นแบบอย่างในการรับคนพิการเข้าทำงาน ควรให้ภาครัฐเป็นแบบอย่างในการจัดสวัสดิการให้แก่คนพิการในองค์กร ควรมีการจัดสวัสดิการให้แก่คนพิการทัดเทียมกับพนักงานทั่วไป ควรมีการจัดบริการรถรับส่งหรือที่พักอาศัยใกล้เคียงสถานประกอบการเพื่อลดปัญหาอุปสรรคในการเดินทางของคนพิการ อยู่ในระดับที่มาก¹³²

¹³⁰ เพิ่งอ้าง, น. 146.

¹³¹ เพิ่งอ้าง, น. 147.

¹³² เพิ่งอ้าง, น. 91 – 93.

2. ด้านการพัฒนาเทคโนโลยี

ควรมีการตรวจเช็ค ซ่อมแซม และเปลี่ยนเครื่องมือที่จำเป็นสำหรับการทำงานให้มีสภาพที่อยู่เสมอ รวมถึงไปถึงอุปกรณ์อำนวยความสะดวกของคนพิการที่ควรมีการจัดตั้งอำนวยความสะดวกให้แก่คนพิการให้ครอบคลุมพื้นที่ของสถานประกอบการ เช่น ทางลาด ลิฟต์ เป็นต้น ควรมีการจัดหาวัสดุ อุปกรณ์ หรือเครื่องมือที่ช่วยให้คนพิการสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ควรมีการจัดหาอุปกรณ์ที่ทันสมัย เพื่อส่งเสริมให้คนพิการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ควรมีการจัดทำข้อมูลการถอดบทเรียนรู้ ในหลายรูปแบบทั้งเอกสาร ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ และเสียง เพื่อให้คนพิการสามารถเรียนรู้งาน เพื่อพัฒนาศักยภาพของตนเองได้ ควรจัดทำระบบฐานข้อมูลที่สามารถช่วยในการจับคู่คนพิการกับงานในสถานประกอบการที่มีความเหมาะสมกันได้ โดยควรให้รัฐเข้าไปมีบทบาทในการเป็นศูนย์กลางในการเชื่อมโยงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเป็นผู้พัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการทำงานของคนพิการ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าข้อเสนอแนะในเรื่องนี้อยู่ในระดับมาก¹³³

3. ด้านการพัฒนาความรู้ความสามารถ

ควรมีการปฐมนิเทศบุคลากรที่พิการให้ทราบถึงสิทธิ สวัสดิการ และบริการต่าง ๆ ที่องค์กรจัดให้แก่ผู้พิการ ควรมีการจัดอบรมร่วมกันระหว่างพนักงานปกติกับพนักงานที่พิการ ควรทดลองเปิดโอกาสให้คนพิการที่มีความสามารถเหมาะสมกับงานเข้าฝึกงานร่วมกับพนักงานปกติ ควรมีการจัดหลักสูตรพัฒนาบุคลากรผู้พิการ ไปพัฒนาทักษะสำหรับการทำงาน ควรมีการพัฒนาหลักสูตรการศึกษา/ฝึกอบรม เพื่อส่งเสริมความรู้และทักษะที่สำคัญสำหรับการทำงานให้แก่คนพิการ ควรมีความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อส่งคนพิการที่สำเร็จการศึกษาด้านอาชีพเข้าฝึกงานตามความถนัดเพิ่มเติมก่อนการปฏิบัติงานจริง ควรมีการประชาสัมพันธ์ความรู้ให้แก่คนพิการเกี่ยวกับประเด็นการเข้าถึงสิทธิ สวัสดิการต่าง ๆ ที่องค์กรจัดให้ ควรมีการประชาสัมพันธ์ให้พนักงานทุกคนทราบถึงพระราชบัญญัติหรือกฎหรือระเบียบที่เกี่ยวกับการจ้างงานคนพิการ ควรมีการเผยแพร่ให้กับสาธารณชนได้รับทราบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคนพิการ เพื่อสร้างการยอมรับทางสังคมและทัศนคติที่ดีต่อคนพิการ จากผลการสำรวจพบว่าข้อเสนอแนะในเรื่องเหล่านี้ในระดับที่มาก¹³⁴

2.1.5 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจ้างงานคนพิการ

ด้วยสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน คนพิการย่อมตระหนักและให้ความสำคัญกับงานซึ่งเป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อการดำรงชีวิตอยู่รอดได้ในสังคม ดังนั้น คนพิการเองก็จำเป็นต้องสร้าง

¹³³ เพิ่งอ้าง, น. 95 – 96.

¹³⁴ เพิ่งอ้าง, น. 98 – 100.

หลักประกันให้กับตนเองและครอบครัวโดยการหางานที่มั่นคง เพื่อให้มีรายได้ประจำเลี้ยงครอบครัว อันจะส่งผลให้คนพิการมีความตระหนักในคุณค่าของตนเอง เกิดความเชื่อมั่นในความสามารถและศักยภาพที่ตนมีอยู่ว่าจะสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้ จึงกล่าวได้ว่างานเป็นสิ่งที่มีคุณค่าและความสำคัญต่อคนพิการเป็นอย่างมากด้วยเหตุผล 4 ประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง คนพิการและครอบครัวต้องการมีรายได้จากการทำงาน เนื่องจากคนพิการกับครอบครัวส่วนมากก็เหมือนกับครอบครัวอื่น ๆ ที่มีชีวิตอยู่ไม่ได้หากไม่มีรายได้ประจำ

ประการที่สอง คุณค่าของคนในสังคมย่อมอยู่ที่การทำงานที่ก่อให้เกิดประโยชน์ให้กับตนเองและสังคม

ประการที่สาม คนพิการมีความต้องการที่มีส่วนร่วมในการใช้ชีวิตอย่างปกติ เนื่องจากในสังคมสถานที่ทำงานนับเป็นแหล่งสร้างความสัมพันธ์ทางสังคม และพัฒนาทักษะทางสังคม ถ้าคนพิการขาดโอกาสในการมีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าว ก็เท่ากับถูกขัดขวางอย่างรุนแรงในการอยู่ร่วมกับสังคม

และประการสุดท้าย คุณค่าของการมีงานทำอยู่บนพื้นฐานความจริงที่ว่า งานทำให้ชีวิตอยู่ในกฎเกณฑ์ และเป็นรูปร่างเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป การมีชีวิตอยู่ไปวัน ๆ โดยปราศจากสิ่งท้าทายจากการทำงานเป็นสิ่งที่น่าเบื่อหน่ายและหงอยเหงา¹³⁵

นอกจากการมีงานทำดังกล่าวข้างต้นแล้ว งานที่คนพิการได้ทำก็ควรเป็นงานที่มีคุณค่า (Decent Work) ด้วย

แนวคิดเรื่อง “งานที่มีคุณค่า” ได้ถูกนำเสนอต่อรัฐสมาชิกองค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือ ILO (International Labour Organization) เป็นครั้งแรกในการประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Conference) ครั้งที่ 87 เมื่อ พ.ศ. 2547 โดยมีความเชื่อที่ว่างานที่มีคุณค่าจะยกระดับคุณภาพชีวิตในการทำงานให้ดีขึ้น และส่งเสริมให้มีการพัฒนาแรงงานที่ยั่งยืน

งานที่มีคุณค่า คือ งานที่ทำให้ความปรารถนาของผู้ทำงานเป็นจริง หมายถึงงานที่ทำแล้วได้ผลสำเร็จ ให้ผลตอบแทนที่เป็นธรรม มีความปลอดภัยในที่ทำงาน มีความคุ้มครองทางสังคมให้ครอบครัว ให้โอกาสพัฒนาตนเองและสถานะทางสังคม ให้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เคลื่อนไหว และมีส่วนร่วมตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ที่จะมีผลกระทบต่อชีวิตของตน และให้โอกาสและการปฏิบัติที่เสมอภาคแก่ทุกคน

โดยแนวคิดเรื่อง “งานที่มีคุณค่า” นี้ มีความเชื่อมั่นว่า งานที่มีคุณค่าจะยกระดับคุณภาพชีวิตในการทำงานให้ดีขึ้น และส่งเสริมให้มีการพัฒนาแรงงานที่ยั่งยืน ซึ่งมีองค์ประกอบ ดังนี้

¹³⁵ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 44, น. 49.

1. การมีโอกาสและมีรายได้ (Opportunity and Income)
2. การมีสิทธิในด้านต่าง ๆ (Rights)
3. การได้แสดงออก (Voice)
4. การได้รับการยอมรับ (Recognition)
5. ความมั่นคงของครอบครัว (Family Stability)
6. การได้พัฒนาตนเอง (Personal Development)
7. ได้รับความยุติธรรม (Fairness) และ
8. มีความเท่าเทียมทางเพศ (Gender Equality)

ประเด็นความต้องการทั้ง 8 ประการข้างต้น เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่และความรับผิดชอบหลักอยู่ 4 ประการด้วยกัน คือ

1. การมีสิทธิในด้านต่าง ๆ โดยการรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงานให้แก่ลูกจ้าง

2. ได้แสดงออก โดยการรับรองและส่งเสริมสิทธิในการรวมตัว และเสรีภาพในการยื่นข้อเรียกร้องและร่วมเจรจาต่อรองของลูกจ้าง

3. การได้รับความยุติธรรม โดยการคุ้มครองให้ลูกจ้างมีสภาพการทำงานและได้รับผลตอบแทนจากการทำงานอย่างยุติธรรม และไม่ถูกเลือกปฏิบัติหรือมีสภาพการทำงานที่ไม่เป็นธรรม อันมีสาเหตุจากสัญชาติ เชื้อชาติ พื้นฐานทางสังคม ความคิดเห็นทางการเมือง ทักษะในเรื่องเพศ การเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน ฯลฯ

4. มีความเท่าเทียมทางเพศ โดยการคุ้มครองให้ลูกจ้างหญิงได้รับการปฏิบัติในการทำงานและสิทธิประโยชน์จากการทำงานอย่างเท่าเทียมกับลูกจ้างชาย¹³⁶

โดยนโยบายงานที่มีคุณค่า หรือ Decent Work ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับคนพิการได้เช่นกัน ประกอบด้วย 4 ประการ คือ

1. สิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน ได้แก่ ค่าตอบแทนที่เป็นธรรม ห้ามการบังคับใช้แรงงาน การห้ามเลือกปฏิบัติ และสิทธิรวมตัวและเจรจาต่อรอง

2. ส่งเสริมศักยภาพการมีงานทำ ได้แก่ การมีงานทำที่มั่นคงต่อเนื่อง การพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน การเข้าถึงตลาด และสินเชื่อ ฯลฯ

3. การขยายความคุ้มครองทางสังคม ได้แก่ หลักประกันสังคม อาชีวอนามัย และความปลอดภัยในการทำงาน การศึกษา ฯลฯ

¹³⁶ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 2, น. 27 – 29.

4. การมีผู้แทนและมีส่วนร่วม เพื่อเป็นหลักประกันในการกำหนดนโยบายหรือกฎเกณฑ์ที่สอดคล้องกับคนงาน ทั้งนี้ เพื่อให้นโยบายต่าง ๆ ออกมาเอื้อประโยชน์ต่อผู้ใช้แรงงานที่เป็นคนพิการอย่างแท้จริง¹³⁷

นอกจากแนวคิดเรื่องงานที่มีคุณค่า (Decent Work) ซึ่งสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับคนพิการได้แล้ว การยอมรับและคำนึงถึง “ความหลากหลายของแรงงาน” ก็เป็นสิ่งที่จะช่วยส่งเสริมให้การจ้างงานคนพิการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตรงตามวัตถุประสงค์ของการสร้างงานที่มีคุณค่า โดยความหลากหลายของแรงงานนั้นมีทั้งที่มองเห็นหรือที่ซ่อนอยู่ภายในบุคคล อาทิ อายุ เพศ สถานภาพสมรส สถานะทางสังคม ความพิการ รสนิยมทางเพศ ศาสนา เชื้อชาติ และวัฒนธรรม ความหลากหลายเหล่านี้ย่อมส่งผลต่อความเชื่อ ความเข้าใจ คุณค่า มุมมองการมองโลก และข้อมูลในการดำเนินชีวิตของกลุ่มบุคคล ดังนั้น การทำความเข้าใจในเรื่องความหลากหลาย จึงเป็นประเด็นที่มีความสำคัญมากขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งในด้านการเมือง กฎหมาย องค์กร และการศึกษาทั่วโลก ซึ่งองค์ประกอบของความหลากหลายมีด้วยกัน 3 ประการ ได้แก่ 1) การยอมรับความหลากหลาย 2) คุณค่าของความหลากหลาย และ 3) การจัดการความหลากหลาย โดยเฉพาะองค์ประกอบข้อที่ 3 คือ การจัดการความหลากหลายนี้เอง มีข้อพิจารณาที่สำคัญว่า การจัดการความหลากหลาย หมายถึง การวางแผนการจัดการทางนโยบาย หรือโครงการขององค์กรเกี่ยวกับบุคคลที่มีพื้นฐานแตกต่างหรือหลากหลาย เพื่อรวมแต่ละบุคคลให้อยู่ร่วมกันภายในองค์กรที่แสดงออกมา ได้แก่ การจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน และการปรับวัฒนธรรมองค์กรให้เป็นที่พึงปรารถนาสอดคล้องกับลักษณะของบุคลากร ดังนั้น การจัดการความหลากหลายที่มีประสิทธิภาพจะส่งผลกระทบต่อองค์กร ได้แก่ ภาพลักษณ์ที่ดีต่อองค์กร ลดการขาดงานหรือลาออก นำไปสู่การลดค่าใช้จ่ายขององค์กร เพิ่มความสามารถการแข่งขันทางธุรกิจ ลดความเสี่ยงในการเกิดคดีความเกี่ยวกับการแบ่งแยก หรือกีดกัน เพิ่มประสิทธิภาพในธุรกิจที่มีลูกค้าที่หลากหลาย และเพิ่มการสร้างสรรค์และนวัตกรรม¹³⁸

ส่วนหลักการหรือแนวคิดเกี่ยวกับการจ้างงานคนพิการที่ปรากฏตามกฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายต่างประเทศที่ผู้ศึกษาขอเสนอไว้ในบทที่ 2 เสียในคราวเดียว เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา เครือรัฐออสเตรเลีย และประเทศญี่ปุ่น ก็พอสรุปออกมาเป็นหลักการได้ว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานคนพิการอาศัยหลักการ 5 ประการ ที่มีรากฐานมาจากหลักปรัชญาความเชื่อในศักดิ์ศรีและความเท่าเทียมกันของมนุษย์ และหลักปรัชญาความเชื่อในศักยภาพของคนพิการ ได้แก่

¹³⁷ เพิ่งอ้าง, น. 30.

¹³⁸ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 44, น. 47.

1. หลักการส่งเสริมศักยภาพ (Empowerment)

หลักการส่งเสริมศักยภาพ เช่น บริการฟื้นฟูสมรรถภาพทางอาชีพครอบคลุมทุกกระบวนการในอนุสัญญาฉบับที่ 159 ว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพและการจ้างงานสำหรับคนพิการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ แผนสู่การจ้างงานเฉพาะบุคคลในรัฐบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพ ค.ศ. 1973 (พ.ศ. 2516) การให้เงินสวัสดิการสังคมกรณีพิการและไม่มียานพาหนะหรือมีรายได้จำกัดในรัฐบัญญัติประกันสังคม ค.ศ. 1936 (พ.ศ. 2479) ของประเทศสหรัฐอเมริกา และการจ้างงานในตลาดแรงงานในพระราชบัญญัติส่งเสริมการจ้างงาน ฯลฯ สำหรับคนพิการ ค.ศ. 1960 (พ.ศ. 2503) ของประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

2. หลักการส่งเสริมความเสมอภาค (Affirmative action)

หลักการส่งเสริมความเสมอภาค เช่น การให้สัมปทานแก่คนพิการให้เป็นผู้จำหน่ายสินค้าในอาคารของรัฐบาลกลาง ในรัฐบัญญัติแอดดอร์ฟแซพเพิร์ท ค.ศ. 1936 (พ.ศ. 2479) การปรับสภาพแวดล้อมในรัฐบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพ ค.ศ. 1973 (พ.ศ. 2516) ของสหรัฐอเมริกา การปรับสภาพแวดล้อมและระบบสัดส่วนการจ้างงาน ในพระราชบัญญัติส่งเสริมการจ้างงาน ฯลฯ สำหรับคนพิการ ค.ศ. 1960 (พ.ศ. 2503) ของประเทศญี่ปุ่น การให้เงินสวัสดิการแก่คนพิการทุกคนตามนโยบายระบบเงินสวัสดิการคนพิการของเครือรัฐออสเตรเลีย เป็นต้น

3. หลักการห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม (Anti discrimination)

หลักการห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เช่น การห้ามเลือกปฏิบัติเนื่องจากความพิการทั้งด้านการเข้าถึงบริการสาธารณะ อาคาร สถานที่ เทคโนโลยี สารสนเทศและการสื่อสาร ตลอดจนการจ้างงาน ในรัฐบัญญัติชาวอเมริกันที่มีความพิการ ค.ศ. 1990 (พ.ศ. 2533) ของประเทศสหรัฐอเมริกา และพระราชบัญญัติการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) ของประเทศออสเตรเลีย เป็นต้น

4. หลักการใช้มาตรการบังคับทางสังคม

มาตรการบังคับทางสังคม เช่น ค่าปรับ เงินเพิ่มสำหรับการจ่ายเงินล่าช้า และการเปิดเผยชื่อต่อสาธารณะ ในพระราชบัญญัติส่งเสริมการจ้างงาน ฯลฯ สำหรับคนพิการ ค.ศ. 1960 (พ.ศ. 2503) ของประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

5. หลักการบริหารจัดการแบบบูรณาการ

การบริหารจัดการแบบบูรณาการ เช่น การกำหนดให้มีคณะกรรมการที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายหรือประสานภารกิจระหว่างกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงาน โดยให้คนพิการมีส่วนร่วม และการมีส่วนร่วมขององค์กรคนพิการในกฎมาตรฐานเพื่อความเสมอภาคในโอกาสของคนพิการ ค.ศ. 1993 (พ.ศ. 2536) ขององค์การสหประชาชาติ หรือในกรณีของรัฐบัญญัติชาว

อเมริกันที่มีความพิการ ค.ศ. 1990 (พ.ศ. 2533) ของประเทศสหรัฐอเมริกา พระราชบัญญัติการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) ของประเทศออสเตรเลีย และพระราชบัญญัติส่งเสริมการจ้างงาน ฯลฯ สำหรับคนพิการ ค.ศ. 1960 (พ.ศ. 2503) ของประเทศญี่ปุ่น หรือการจัดให้มีศูนย์บริการเพื่อคนพิการที่ให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียวทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ในพระราชบัญญัติส่งเสริมการจ้างงาน ฯลฯ สำหรับคนพิการ ค.ศ. 1960 (พ.ศ. 2503) ของประเทศญี่ปุ่น¹³⁹

สำหรับ “แนวทางในการจ้างงานคนพิการ” นั้น Barbara Marley ผู้เชี่ยวชาญอาวุโสด้านการฟื้นฟูสมรรถภาพทางอาชีพประจำองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้ให้แนวทางในการจ้างงานคนพิการใน 4 ลักษณะ ดังต่อไปนี้

1. การจ้างงานในโรงงานในอาร์กซ์ หมายถึง การจัดให้คนพิการเข้าทำงานในโรงงานที่ดำเนินการโดยรัฐบาล โดยจะมีการคอยติดตามดูแลการทำงานของคนพิการอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะกลุ่มคนพิการที่มีความพิการมาก หรือยังไม่มีทักษะในการทำงาน

2. การจ้างงานคนพิการในระบบสนับสนุน โดยคนพิการจะมีพี่เลี้ยงคอยดูแล (Job Coach) ช่วยดูแล หรืออาจจะเป็นรูปแบบการทดลองฝึกงาน (On the Job Training) ซึ่งการจ้างงานรูปแบบนี้เหมาะสำหรับคนพิการที่มีความบกพร่องทางสติปัญญาหรือการเรียนรู้ รวมทั้งคนพิการที่ไม่มีพื้นฐานความรู้หรือประสบการณ์ ซึ่งจะทำให้คนพิการสามารถเรียนรู้และพัฒนางาน อันจะนำไปสู่การจ้างงานหรือการเข้าทำงานในระบบเปิดได้ เนื่องจากสถานการณ์และสภาพแวดล้อมในการทำงานเหมือนการทำงานในระบบเปิดทุกประการ

3. การจ้างงานระบบเปิด คือ คนพิการสามารถจะได้รับการจ้างงานในสถานประกอบการทั่วไป โดยการจ้างงานคนพิการในระบบเปิดนี้นายจ้างจะคัดเลือกคนพิการที่มีความรู้ทักษะความสามารถที่เหมาะสมกับงานเพื่อเข้าทำงานในองค์กรของตนเอง ยังผลให้คนพิการสามารถดำรงชีวิตอยู่กับครอบครัวสังคมได้อย่างเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป

4. การประกอบอาชีพอิสระ คือ การดำเนินการประกอบอาชีพเป็นของตนเอง เป็นธุรกิจขนาดเล็ก อาจดำเนินการโดยคนพิการคนเดียวหรือมีเพื่อนร่วมงานไม่มากนัก ซึ่งการประกอบอาชีพอิสระของคนพิการจำเป็นจะต้องมีความรู้ทางด้านวิชาชีพเฉพาะ การดำเนินงานทางธุรกิจ การจัดการ การเก็บเอกสาร การตลาด แหล่งเงินทุน แหล่งสนับสนุนด้านการบริการ เป็นต้น¹⁴⁰

¹³⁹ วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์ มณฑิธร บุญตัน และอัครพรรณ ขวัญชื่น, “การแก้ไขกฎหมายที่กีดกันคนพิการในการเข้าไปมีส่วนร่วมในสังคม : ศึกษากรณีกฎหมาย และกฎระเบียบที่จำกัดสิทธิคนพิการในการประกอบอาชีพ,” (รายงานการวิจัยได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ม.ป.ป), น. 121-122.

¹⁴⁰ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 44, น. 51.

นอกจากแนวทางการจ้างงานคนพิการตามข้อเสนอของ Barbara Marley ข้างต้น การสร้างความเสมอภาคทางโอกาสแก่คนพิการก็เป็นสิ่งสำคัญด้วยเช่นกัน โดยการสร้างความเสมอภาคทางโอกาสแก่คนพิการ หมายถึง กระบวนการที่ทำให้ระบบต่าง ๆ ของสังคมและสิ่งแวดล้อม เช่น การบริการ กิจกรรม ข้อมูลข่าวสารและเอกสารต่าง ๆ ได้จัดทำขึ้นเพื่อประชาชนทุกคน โดยเฉพาะคนพิการในการประชุมสมัยที่ 45 ที่ประชุมของสมัชชาสหประชาชาติ พ.ศ. 2537 เห็นชอบให้มีการจัดทำกฎหมายว่าด้วย “ความเสมอภาคทางโอกาสให้แก่คนพิการ” ขึ้น โดยมีจุดประสงค์เพื่อความมั่นใจว่า ผู้ที่พิการทุกเพศทุกวัยในฐานะที่ต่างก็เป็นสมาชิกของสังคมสามารถใช้สิทธิของตนเอง มีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของสังคมได้อย่างเต็มที่เช่นเดียวกับสมาชิกคนอื่น ๆ ของสังคม และสมัชชาสหประชาชาติได้รับรองกฎหมายดังกล่าว ในการประชุมที่เท่าเทียมกันไว้ 4 ข้อ

กฎข้อที่ 1 การสร้างความสำนึก รัฐต้องดำเนินงาน เพื่อสร้างความสำนึกของสังคมเกี่ยวกับคนพิการในเรื่องสิทธิ ความต้องการจำเป็น ศักยภาพ และการให้ประโยชน์แก่สังคมของคนพิการ

กฎข้อที่ 2 การรักษาพยาบาล รัฐต้องประกันว่ามีการจัดบริการรักษาพยาบาลที่มีประสิทธิภาพให้คนพิการ

กฎข้อที่ 3 รัฐต้องประกันว่าการจัดฟื้นฟูสมรรถภาพแก่คนพิการสามารถทำให้คนพิการก้าวไปสู่ระดับที่อยู่ด้วยตัวเอง และสามารถทำหน้าที่ได้อย่างสูงสุดสามารถดำรงสถานะนี้ไว้ได้ต่อไป

กฎข้อที่ 4 บริการสนับสนุนด้านต่าง ๆ รัฐต้องประกันการพัฒนา และการจัดหาวัตถุสิ่งของ เพื่อสนับสนุนคนพิการในด้านต่าง ๆ รวมทั้งจัดหาเครื่องช่วยให้นักพิการเพื่อให้ความเป็นตัวเอง ในการดำรงชีวิตและสามารถให้สิทธิของตนเองได้

จากกฎหมายดังกล่าว ได้กำหนดเป้าหมายต่าง ๆ เพื่อการมีส่วนร่วมที่เท่าเทียมกันในด้านเข้าถึงสิ่งต่าง ๆ ด้านการศึกษา และด้านการจ้างงานไว้ ดังนี้

1. การเข้าถึงสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ
2. การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการติดต่อสื่อสาร
3. การศึกษา รัฐต้องตระหนักถึงความสำคัญของหลักการที่จะให้โอกาสทางการศึกษาที่เสมอภาคแก่คนพิการ การศึกษาสำหรับคนพิการเป็นส่วนหนึ่งของระบบการศึกษา
4. ด้านการจ้างงาน รัฐต้องเพิ่มศักยภาพแก่คนพิการ ตระหนักถึงการให้สิทธิด้านมนุษยชนของตนเอง โดยเฉพาะในสาขาการจ้างงาน คนพิการจะต้องได้รับโอกาสเท่าเทียมกับบุคคลอื่นที่จะได้รับการจ้างงาน

โดยในเรื่องการจ้างงานนี้ ผู้ศึกษาขอเสนอรายละเอียดปลีกย่อยเพิ่มเติม ที่เป็นการดำเนินการเพื่อส่งเสริมศักยภาพแก่คนพิการ ดังนี้

4.1 รัฐต้องตรากฎหมายและข้อบังคับในการจ้างงานที่ไม่มีลักษณะของการเลือกปฏิบัติกับคนพิการ และต้องไม่เป็นอุปสรรคในการทำงาน

4.2 รัฐต้องสนับสนุนมาตรการต่าง ๆ เช่น การฝึกอบรม การกำหนดโควตาการจ้างงานที่ใช้แรงจูงใจเป็นหลัก การจ้างงานที่สงวนหรือกำหนดตำแหน่งไว้ การให้กู้ยืมหรือเงินให้เปล่าเพื่อทำธุรกิจขนาดเล็ก ฯลฯ รัฐต้องส่งเสริมให้ปรับสิ่งต่าง ๆ ตามความเหมาะสมเพื่อเอื้ออำนวยต่อคนพิการ

4.3 โครงการดำเนินงานของรัฐจะต้องมีมาตรการออกแบบ และปรับสถานที่ทำงาน เพื่อที่คนพิการสามารถเข้าถึง สนับสนุนเทคโนโลยีใหม่ ๆ พัฒนาและผลิตเครื่องช่วยความพิการ ตลอดจนมาตรการที่จะเอื้อให้คนพิการเข้าถึงเครื่องมือและอุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อช่วยให้มีงานทำและสามารถทำงานได้ต่อไป

4.4 รัฐต้องริเริ่ม สนับสนุนการรณรงค์ให้สาธารณชนไม่มีเจตคติทางลบ หรืออคติต่อคนงานพิการ

4.5 รัฐต้องสร้างสภาพที่เอื้ออำนวยสำหรับการจ้างงานคนพิการในภาครัฐ

4.6 รัฐ องค์กรลูกจ้าง และนายจ้าง ควรร่วมมือกันเพื่อให้เห็นนโยบายการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานได้สัดส่วนกัน และส่งเสริมความก้าวหน้ามาตรการทำงาน

4.7 คนพิการต้องได้รับการว่าจ้างในตลาดแรงงานที่เปิดกว้างเสรี และควรมีทางเลือกสำหรับผู้พิการที่ไม่อาจได้รับการว่าจ้าง โดยจัดให้เข้าทำงานในโรงงานในอารักขา

4.8 รัฐ องค์กรผู้ใช้แรงงานและนายจ้าง ต้องร่วมมือกับองค์กรคนพิการ เพื่อดำเนินมาตรการที่จะให้โอกาสคนพิการได้รับการฝึกอบรมและได้รับการว่าจ้างงาน¹⁴¹

ทั้งนี้ เมื่อวิเคราะห์ผลที่ได้รับจากการจ้างงานและการส่งเสริมอาชีพให้แก่คนพิการ ในมิติเศรษฐกิจ สังคม และสุขภาพ พบว่าจะเกิดผลดีในมิติต่าง ๆ ดังนี้

มิติเชิงเศรษฐกิจ ทำให้คนพิการสามารถสร้างรายได้และนำรายได้มาจุนเจือครอบครัวเป็นหลัก นอกเหนือจากนั้นเกิดการมีอาชีพและตั้งตัวได้ ซึ่งบางส่วนมีทรัพย์สินเหลือเก็บหรือทรัพย์สินเป็นของตนเอง ทั้งนี้ยังสามารถนำรายได้ไปช่วยเหลือคนอื่น ๆ อาทิ คนพิการคนอื่น ๆ สังคม ชุมชน อีกด้วย เมื่อคนพิการมีการสร้างรายได้ ก็ย่อมทำให้บางส่วนมีการจัดทำบัญชีครัวเรือน หรือแผนการจัดการการเงินเพื่อประโยชน์ต่อตนเองและครอบครัว ดังนั้น รัฐบาลควรสนับสนุนงบประมาณการกู้ยืมเงินทุนในการประกอบอาชีพของคนพิการให้มากขึ้น โดยไม่เสียดอกเบี้ยเพื่อที่

¹⁴¹ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 2, น. 17-19.

คนพิการจะได้นำทุนไปเริ่มต้นในการประกอบอาชีพซึ่งวัตถุประสงค์สำหรับประกอบอาชีพ นอกจากนี้ควรมีการส่งเสริมการบริการให้คำปรึกษาการวางแผนอาชีพ ให้กับคนพิการ

มิติในเชิงสังคม ส่งผลให้คนส่วนใหญ่มองว่าคนพิการมีความมั่นคงทางอาชีพ เกิดทักษะการอยู่ร่วมกัน เช่น มนุษยสัมพันธ์ การสื่อสาร ความอดทน และสามารถเข้าสังคมได้ ลดความแปลกแยกและเป็นส่วนหนึ่งของครอบครัวและสังคม เกิดการสนับสนุนทางสังคมจากครอบครัว ญาติ เพื่อนบ้าน และชุมชน เป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งเสริมพัฒนาศักยภาพคนพิการ ตลอดจนสามารถก้าวออกมาดำรงชีวิตได้อย่างอิสระ ทั้งนี้ ในบางกรณีอาจทำให้ลดความจำเป็นในเชิงของการจัดสรรเงินสนับสนุนหรือสิ่งอื่นใดจากครอบครัว รัฐ และหน่วยงานอื่น ๆ อันทำให้เกิดสภาวะของการสร้าง โอกาสทั้งที่ผู้พิการสร้างขึ้นเองและสังคมหยิบยื่นให้ และสิ่งแวดล้อมและสิ่งอำนวยความสะดวกที่สามารถสร้างได้ เชื่อมโยงกับการกลับคืนสู่สังคมของคนพิการนั่นเอง

มิติด้านสุขภาพ การจ้างงานและการส่งเสริมอาชีพส่งผลให้คนพิการมีสุขภาพกายที่ดี สุขภาพแข็งแรงขึ้น ลดการใช้อุปกรณ์ช่วยเหลือ มีการออกกำลังกายบ่อยขึ้น สามารถเคลื่อนไหวร่างกายได้อย่างคล่องแคล่วมากขึ้น นอกจากนี้ ยังทำให้คนพิการก็มีสุขภาพจิตที่ดีขึ้น ร่างกายแข็งแรงมีกำลังใจในการดำรงชีวิต มีการใช้เวลาว่างให้เกิดประโยชน์ มีสังคมและมีเพื่อนทำให้ไม่มีภาวะความเครียด ตลอดจนสุขอนามัยส่วนตัวและสิ่งแวดล้อมในบ้านดีขึ้นทำให้คนพิการมีความพึงพอใจในสุขภาพกายและใจที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเป็นอย่างมาก สามารถลดภาระการดูแลจากผู้ดูแล ไม่ว่าจะเป็นเรื่องภาระค่าใช้จ่ายและระยะเวลาในการดูแล ทำให้ผู้ดูแลมีเวลาในการทำกิจกรรมอื่น ๆ ตลอดจนกิจกรรมที่มีรายได้เสริม¹⁴²

2.1.6 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับงานที่เหมาะสมกับความพิการแต่ละประเภท

การศึกษาแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับงานที่เหมาะสมกับความพิการแต่ละประเภท เป็นเรื่องที่มีความสำคัญ เนื่องจากต้องยอมรับข้อเท็จจริงว่าคนพิการมีข้อจำกัดทางด้านร่างกายหรือจิตใจ ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานบางตำแหน่ง ดังนั้น เพื่อเป็นการชี้ให้เห็นว่างานประเภทใดที่เหมาะสม (เป็นข้อแนะนำ) กับความพิการประเภทใด ก็ย่อมเป็นการสร้างความเข้าใจให้แก่ นายจ้าง รวมถึงหน่วยงานของรัฐ สามารถพิจารณาเปิดรับสมัครงานในตำแหน่งและมอบหมายงานที่เหมาะสมกับความพิการแต่ละประเภทได้ รวมไปถึงการพิจารณาว่างานประเภทใดและบุคคลที่มีความพิการประเภทใด ที่น่าจะสามารถนำวิธีการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) หรือการทำงานทางไกล (Telework) มาปรับใช้ได้อย่างเหมาะสม

¹⁴² พิชัยณัฏ ภูตระกูล, “การศึกษาคุณภาพชีวิตคนพิการที่เกิดขึ้นจากการจ้างงานในชุมชนและการส่งเสริมอาชีพ,” (บทคัดย่องานวิจัยเสนอต่อคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา, 2561), น. 210-211.

ลักษณะงานที่เหมาะสมกับความพิการ¹⁴³ นี้ เป็นมุมมองและการรับรู้ปัจจุบันของผู้เกี่ยวข้อง ได้แก่ คนพิการ นายจ้าง และผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง ที่เห็นว่างานลักษณะใดบ้างที่น่าจะไม่เป็นอุปสรรค หรือมีข้อจำกัด หรือทำให้มีการจัดการปรับการจ้างงานน้อยที่สุด สำหรับคนพิการที่มีความบกพร่องทางร่างกายตามประเภทความพิการ โดยคำนึงถึงความพร้อมและบริบทในปัจจุบันของไทย การสำรวจความคิดเห็นเชิงปริมาณ และเชิงคุณภาพ ซึ่งสามารถสรุปลักษณะงานที่เหมาะสมกับความพิการแต่ละประเภทได้ ดังนี้

2.1.6.1 ความพิการทางการมองเห็น

คนพิการประเภทนี้มีข้อจำกัดในลักษณะงานที่ต้องอาศัยความสามารถทางการมองเห็น และความคล่องแคล่วสูง ทำให้มีความเหมาะสมน้อยกับลักษณะงานในสายการผลิตหรืองานเทคนิคที่ต้องใช้เครื่องจักรกลต่าง ๆ หรืองานอาคาร ซ่อมบำรุง แต่จะเหมาะสมกับลักษณะงานที่ใช้ทักษะและความสามารถในการให้ข้อมูล ตอบข้อซักถาม และความสามารถในการเรียงลำดับงานหรือขั้นตอน ได้แก่

1) ลักษณะงานสนับสนุนบริการที่เป็นงานใช้โทรศัพท์ เช่น เจ้าหน้าที่รับโทรศัพท์ (Operator) เจ้าหน้าที่ให้บริการทางโทรศัพท์ (Call Center) เจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ หรืองานธุรการสำนักงานที่มีการจัดคอมพิวเตอร์พิเศษให้สำหรับคนพิการประเภทนี้

2) ลักษณะงานที่อาศัยวิชาชีพเฉพาะ เช่น งานนวดแผนไทยที่มีการฝึกอบรมแก่คนพิการ งานครูอาจารย์ในระดับต่าง ๆ งานนักวิเคราะห์ด้านการเงิน นักกฎหมาย นักบัญชี และวิชาชีพอื่น ๆ สำหรับคนพิการที่มีการศึกษาในระดับอุดมศึกษาขึ้นไป

2.1.6.2 ความพิการทางได้ยินและสื่อความหมาย

คนพิการประเภทนี้มีข้อจำกัดในลักษณะงานที่ต้องอาศัยความสามารถด้านภาษาหรือการตีความ จึงมีความเหมาะสมน้อยในลักษณะงานวิชาการ วิเคราะห์หรือวิจัย หรืองานที่ต้องอาศัยทักษะในการนำเสนอหรือเจรจา ตลอดจนให้ข้อมูลหรือตอบข้อซักถามสำหรับผู้ใช้บริการ แต่สำหรับลักษณะงานอื่นคนพิการประเภทนี้สามารถทำงานได้อย่างหลากหลาย เนื่องจากไม่มีข้อจำกัดทางกายภาพอื่น ๆ ทั้งที่มีผลต่อการทำงานและมีผลต่อการจัดสิ่งแวดล้อมความสะดวกเพิ่มเติม โดยลักษณะงานที่ทำได้ ได้แก่

1) ลักษณะงานในสายการผลิตหรือเทคนิค ทั้งการผลิตในระดับหัตถกรรมหรืองานฝีมือ และในระดับอุตสาหกรรมการผลิตประเภทต่าง ๆ ซึ่งคนพิการทางการได้ยินจะมีความสามารถทำงานที่ต้องอาศัยสมาธิสูง เช่น งานเจียรไนอัญมณี หรืองานที่ทำกับเครื่องจักรอุตสาหกรรมที่ส่งเสียงดัง เช่น งานผู้ควบคุมเครื่องจักร ช่างเครื่องจักรได้คืออีกด้วย

¹⁴³ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 50, น. 177-180.

2) ลักษณะงานสนับสนุนบริการที่เนื้อหาของงานไม่ซับซ้อนและนายจ้างกับคนพิการสามารถสื่อสารกันได้ เช่น งานเก็บเงิน (cashier) งานพิมพ์เอกสาร งานบันทึกข้อมูล งานจัดเรียงสินค้า งานเสิร์ฟ งานขับรถส่งของ เป็นต้น

3) ลักษณะงานอาคาร งานซ่อมบำรุง เช่น งานทำความสะอาด งานซักรีด คนสวน เป็นต้น

4) ลักษณะงานที่อาศัยวิชาชีพเฉพาะ สำหรับคนพิการที่มีการศึกษาในระดับที่สูง เช่น งานครูอาจารย์ในโรงเรียน โสตศึกษาต่าง ๆ เป็นต้น

2.1.6.3 ความพิการทางการเคลื่อนไหวหรือทางร่างกาย

คนพิการประเภทนี้มีข้อจำกัดด้านกายภาพในการทำงานที่ต้องใช้ทักษะในการยกของ หรือการใช้เครื่องจักรกล หรืออุปกรณ์ขนาดใหญ่ จึงเหมาะสมกับงานสำนักงาน ที่ไม่ต้องเคลื่อนที่บ่อย หรืองานที่สามารถทำงานต่อเนื่องได้เป็นระยะเวลานาน (ยกเว้นคนพิการที่พอเดินเองได้ไม่ต้องนั่งรถเข็น) ประเภทความพิการสามารถทำงานในลักษณะงานต่าง ได้อย่างหลากหลายทั้งงานมีฝีมือ (Skilled) งานกึ่งฝีมือ (Semi-Skilled) และงานไม่มีฝีมือ (Unskilled) ตามระดับการศึกษาที่ได้รับเช่น

1) ลักษณะงานสนับสนุนบริการ เช่น งานเอกสาร งานธุรการ ผู้ช่วยผู้บริหารบันทึกข้อมูล รับโทรศัพท์ (Operator) ให้บริการทางโทรศัพท์ (Call Center) งานจัดเตรียมอาหาร

2) ลักษณะงานวิชาการ/ค้นคว้า/ข้อมูลนักวิจัยนักเขียน คอลัมนิสต์ของหนังสือพิมพ์วารสาร หรือเว็บไซต์

3) ลักษณะงานออกแบบสร้างสรรค์ เช่น งานฝีมือ งานหัตถกรรม

4) ลักษณะงานในสายการผลิตบางประเภทที่ไม่ต้องใช้ทักษะในการยกของ หรือควบคุมเครื่องจักรกล เช่น งานตัดเย็บในอุตสาหกรรมสิ่งทอ

5) งานด้านความเชี่ยวชาญสาขาอาชีพเฉพาะ เช่น งานเทคโนโลยีสารสนเทศ งานเกี่ยวกับโปรแกรมคอมพิวเตอร์ นักบัญชี เป็นต้น

2.1.6.4 ความพิการทางสติปัญญาการเรียนรู้่ออทิสติก และจิตใจหรือพฤติกรรม

คนพิการทางการเรียนรู้ สติปัญญา และออทิสติกมีความคล้ายคลึงกันในด้านลักษณะงาน ที่ไม่ควรมีความซับซ้อนมากหรือเป็นงานสายวิชาชีพ เป็นงานที่มีขั้นตอนไม่มาก และอาจต้องกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติตามระเบียบวินัยในงานให้เหมาะสมกับธรรมชาติและพฤติกรรมบางประการ เช่น บุคคลออทิสติกบางคนอาจตื่นเช้า และเข้าทำงานในเวลาปกติทั่วไปไม่ได้ อาจเข้ากะสายและคิดเวลาการทำงานและค่าตอบแทนที่ปฏิบัติงานจริง และถ้าหากเป็นบุคคลออทิสติกจะมีข้อจำกัดในการทำงานเป็นทีม หรือต้องอาศัยทักษะการปฏิสัมพันธ์กับบุคคลอื่น เช่น

1) ลักษณะงานสนับสนุนบริการ เช่น งานเดินเอกสาร ถ่ายเอกสาร งานคลังสินค้า งานส่งของ งานเสิร์ฟอาหาร เป็นต้น

2) ลักษณะงานในสายการผลิต เป็นงานผู้ช่วยช่าง หรือผู้ช่วยในฝ่ายผลิตที่ไม่มีกระบวนการซับซ้อนมาก เช่น งานบรรจุภัณฑ์ งานพิมพ์สกรีนเสื้อผ้า เป็นต้น

3) ลักษณะงานออกแบบสร้างสรรค์ เช่น งานฝีมือหรืองานศิลปะต่าง ๆ ซึ่งบุคคลออกทิสติกบางรายจะมีความสามารถในด้านนี้ที่โดดเด่น เป็นต้น

4) ลักษณะงานอาคาร ซ่อมบำรุง เช่น งานทำความสะอาด เป็นต้น

5) ลักษณะงานขาย เช่น งานดูแลกิจการร้านขายของชำขนาดเล็ก เป็นต้น

6) ลักษณะงานอื่น ๆ เช่น งานทำอาหาร ทำขนม งานดูแลสัตว์เลี้ยง เป็นต้น

และในกรณีผู้ปกครองทางจิตที่ได้รับการศึกษา มีความสามารถที่จะทำงานในลักษณะงานที่อาศัยความเชี่ยวชาญพิเศษ หรืออาศัยทักษะทางการคิดวิเคราะห์ได้ เช่น งานแปล งานถอดเทป และบันทึกข้อมูล เป็นต้น โดยสามารถทำงานในตำแหน่งงานในระดับกลางถึงระดับสูงได้อีกด้วย แต่จะมีข้อจำกัดในการทำงานที่อาศัยการตัดสินใจที่ใช้ความระมัดระวังสูง เช่น งานขับรถ งานควบคุมเครื่องจักร งานการเงิน เป็นต้น

2.1.7 แนวทางการจ้างงาน สวัสดิการ และเงื่อนไขการทำงานที่เหมาะสมกับความพิการ

สำหรับแนวทางการจ้างงานนั้น จากการสำรวจเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ รวมทั้งการทบทวนวรรณกรรมในต่างประเทศ นายจ้างสามารถจ้างคนพิการเป็นพนักงานประจำ หรือพนักงานสัญญาจ้างในรูปแบบการจ้างเดียวกับบุคคลอื่น ๆ ที่ถือปฏิบัติอยู่ในองค์กรได้เพียงแต่การจ้างเป็นพนักงานประจำ จะช่วยให้คนพิการมีความมั่นคงในชีวิตการทำงานมากที่สุด แต่ก็ยังมีคนพิการบางส่วนก็ต้องการทำงานนอกเวลาและสัญญาจ้าง ดังนั้น แนวทางการจ้างงานที่เหมาะสม จึงควรพิจารณาจากความต้องการและความจำเป็นของทั้งนายจ้างและคนพิการด้วย

อนึ่ง สำหรับคนพิการทางสติปัญญา การเรียนรู้ ออทิสติก และจิตใจหรือพฤติกรรม ซึ่งมีความยากลำบากในการเข้าสู่การจ้างงานปกติ ทำให้การจ้างงานคนพิการกลุ่มนี้จะต้องอาศัยคำแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญเพื่อเลือกแนวทางการจ้างที่เหมาะสมที่สุด หรืออาจใช้แนวทางการจ้างงานโดยให้งานไปทำที่บ้านหรือในศูนย์อาชีพ โรงงานอารักษ์ (Sheltered Workshop) หรือจ้างงานในชุมชนทดแทน

สำหรับเงื่อนไขในการทำงานที่เหมาะสมกับความพิการ สามารถจำแนกตามประเภทความพิการได้ ดังนี้

1) ความพิการทางการมองเห็น กรณีที่เป็นงานสำนักงาน จะต้องมีการจัดอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ที่อาศัยการใช้เทคโนโลยีสิ่งอำนวยความสะดวกเข้ามาช่วย เช่น ระบบ screen reader ในคอมพิวเตอร์ หรือ portable barcode scanner

2) ความพิการทางการได้ยิน กรณีการจ้างงานคนพิการประเภทนี้ ควรจ้างมากกว่า 1 คนขึ้นไป เพื่อให้คนพิการได้มีเพื่อนในสถานที่ทำงาน ซึ่งจะเป็นส่วนหนึ่งที่ช่วยรักษาคคนพิการให้อยู่กับองค์กรได้อย่างยาวนานขึ้น

3) ความพิการทางการเคลื่อนไหวหรือทางร่างกาย การจ้างงานคนพิการประเภทนี้ องค์กรจำเป็นต้องมีสิ่งอำนวยความสะดวกในสถานที่ทำงาน ซึ่งก่อสร้างตามหลักการออกแบบที่เป็นสากล (Universal design) หรือเสริมสิ่งอำนวยความสะดวกในสถานที่ทำงานที่ก่อสร้างขึ้นแล้ว เพื่อให้คนพิการใช้งานได้ โดยหากปราศจากการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกดังกล่าวจะสามารถจ้างได้แต่เฉพาะคนพิการที่พอเดินเองได้เท่านั้น ส่วนคนพิการที่ใช้รถเข็นนั่งจะไม่สามารถทำงานได้หรือทำได้ไม่นานนัก

4) ความพิการทางสติปัญญา การเรียนรู้ ออทิสติก และจิตใจหรือพฤติกรรม ระยะเวลาในการทำงานสำหรับคนพิการประเภทเหล่านี้จำเป็นต้องมีความยืดหยุ่นสำหรับชั่วโมงการทำงาน และระยะเวลาพักระหว่างการทำงานให้เหมาะสมกับคนพิการ ที่อาจไม่สามารถทำงานได้อย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลานานเช่นคนทั่วไป โดยผลการสำรวจพบว่าคนพิการกลุ่มนี้ร้อยละ 51 ต้องการระยะเวลาทำงานต่อวันน้อยกว่า 7-8 ชั่วโมงหรือต่ำกว่าคนทั่วไป ซึ่งสอดคล้องกับข้อคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่เห็นว่าระยะเวลาการทำงานควรพิจารณาจากสภาพของคนพิการเป็นกรณี ๆ ไป และควรปรับกฎระเบียบในการทำงาน หรืออนุโลมการใช้กฎระเบียบให้ยืดหยุ่น เช่น เวลาเริ่มงาน การปฏิบัติตามคำสั่งต่าง ๆ เนื่องจากคนพิการจะไม่สามารถรักษากฎระเบียบที่เคร่งครัดได้ นอกจากนี้เงื่อนไขการทำงานด้านอื่น ๆ นอกเหนือจากเงื่อนไขข้างต้นแล้ว ยังอาจมีเงื่อนไขอื่น ๆ ที่กระทบต่อคนพิการ แตกต่างกันไปตามระดับความพิการอีกด้วย เช่น การจ้างคนพิการบางรายอาจจ้างผู้ปกครองมาทำงานร่วมกันในสถานที่ทำงานด้วย เนื่องจากจะสามารถดูแลคนพิการได้ดี ดังนั้นนายจ้างควรปรึกษากับผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องเพื่อประเมินเงื่อนไขที่เหมาะสมกับคนพิการเฉพาะรายด้วย¹⁴⁴

สำหรับความพร้อม และความต้องการของคนพิการ สถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐในการจ้างงาน พบข้อมูลว่า

¹⁴⁴ เพิ่งอ้าง, น. 181.

1) คนพิการ

ในมุมมองและการรับรู้ของคนพิการเกี่ยวกับความถนัด ความพร้อม ความต้องการของตนเองในการจ้างงาน มีผลการศึกษาดังนี้

1.1) ความถนัดและความพร้อม

เมื่อพิจารณาจากความถนัดในการทำงานของคนพิการแต่ละประเภท ได้รับผลดังนี้

(ก) คนพิการทางการมองเห็นมีความสามารถในการให้ข้อมูลตอบข้อซักถามมากที่สุด รองลงมาคือความสามารถในการเรียงลำดับงาน

(ข) คนพิการทางการเคลื่อนไหวมีความสามารถในการให้ข้อมูลตอบข้อซักถามมากที่สุด รองลงมาคือความสามารถในการเรียงลำดับงาน

(ค) คนพิการทางการได้ยิน มีความคล่องแคล่วในการเคลื่อนไหวมากที่สุด รองลงมาได้แก่ความสามารถทำงานต่อเนื่องเป็นระยะเวลานาน

(ง) คนพิการทางสติปัญญา การเรียนรู้ ออทิสติก จิตใจและพฤติกรรม มีความคล่องแคล่วในการเคลื่อนไหวมากที่สุด รองลงมาคือความสามารถในการยกหรือเคลื่อนย้ายสิ่งของ และเมื่อพิจารณาความพร้อมในการทำงานในประเภทธุรกิจและหน่วยงานแล้ว พบว่าคนพิการทุกประเภทมีความรู้ความเข้าใจที่จะทำงานได้ในประเภทธุรกิจที่ไม่ซับซ้อน เช่น ค้าปลีก และในหน่วยงานของรัฐตามลำดับ

1.2) ความต้องการ

ในด้านความต้องการที่มีต่อนายจ้าง คนพิการต้องการให้สถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐในฐานะนายจ้าง อำนวยความสะดวกด้านที่พักและการเดินทาง รองลงมาคือ การปรับวัฒนธรรมองค์กรในการทำงานร่วมกัน และการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกในสถานที่ทำงานตามลำดับ ส่วนในด้านความต้องการในการพัฒนาการจ้างงานคนพิการในประเทศไทยนั้น คนพิการต้องการให้มีระบบการดูแลระหว่างการจ้างงาน (เช่น การติดตาม การประเมินผล การอบรม ระบบพี่เลี้ยง) ที่จะทำให้เกิดการจ้างอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพมากที่สุด รองลงมาต้องการให้เกิดการพัฒนาาระบบขนส่งมวลชน ระบบการศึกษา และการประชาสัมพันธ์สร้างความตระหนักในสังคมในระดับที่ใกล้เคียงกันตามลำดับ

2) สถานประกอบการภาคเอกชนและหน่วยงานของรัฐ

ในมุมมองและการรับรู้ของสถานประกอบการภาคเอกชนและหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับความถนัด ความพร้อม ความต้องการของตนเองในการจ้างงานคนพิการ มีผลการศึกษาดังนี้

2.1) ความพร้อม : สำหรับความพร้อมของสถานประกอบของเอกชนและหน่วยงานของรัฐ พบว่ากลุ่มตัวอย่าง มีความเห็นหลากหลาย กล่าวคือร้อยละ 22 เห็นว่า องค์กรทุกประเภท ไม่ว่าจะอยู่ในประเภทธุรกิจใดล้วนเหมาะสมต่อการทำงานของคนพิการ เพียงแต่การจ้างงานจะต้องพิจารณาปัจจัยอื่น ๆ เข้ามาประกอบเป็นราย ๆ ไป ส่วนร้อยละ 21 และ 19 เห็นว่าควรเป็นธุรกิจประเภทบริการ และธุรกิจประเภทอุตสาหกรรม ตามลำดับ

2.2) ความต้องการ

ความต้องการของสถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐ แบ่งได้เป็น 3 ด้าน คือ ด้านความต้องการปรับปรุงองค์กรเพื่อรองรับการจ้างงานในอนาคต ได้แก่ การปรับปรุงพื้นที่หรือสภาพแวดล้อมของสถานประกอบการ มากที่สุด รองลงมาได้แก่ ต้องการเตรียมความพร้อมของวัฒนธรรมองค์กร และการจัดการอำนวยความสะดวกที่พักรและการเดินทางตามลำดับ

ในด้านลักษณะงานที่ต้องการจากคนพิการนั้น องค์กรต่าง ๆ ต้องการรับคนพิการเข้ามาทำงานในลักษณะงานสนับสนุนบริการ งานสายการผลิตและเทคนิค ตามลำดับ

และอีกด้านหนึ่งคือความต้องการในการพัฒนาการจ้างงานคนพิการในประเทศไทย พบว่าองค์กรต่าง ๆ ต้องการให้มีการพัฒนาทักษะวิชาชีพคนพิการที่เหมาะสมกับความต้องการของตลาดเป็นอันดับหนึ่ง รองลงมาคือต้องการให้มีการประชาสัมพันธ์ รมรงค์ควมตระหนักและเปิดรับของสังคม และต้องการให้เกิดระบบการเชื่อมโยงระหว่างคนพิการกับสถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐให้เกิดการจ้างงานตามลำดับ¹⁴⁵

ที่น่าสนใจ คือ จากผลการสำรวจความต้องการด้านลักษณะงานของคนพิการและนายจ้าง พบว่า ความต้องการของทั้งสองฝ่ายสอดคล้องกันค่อนข้างน้อย เนื่องจากคนพิการส่วนใหญ่ต้องการงานตั้งแต่ระดับงานกึ่งฝีมือ (Semi-Skilled) และงานมีฝีมือ (Skilled) เช่น งานที่อาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะ งานฝีมือกรรม วิทยากร ในขณะที่นายจ้างมีความต้องการในลักษณะงานสนับสนุนบริการ งานสายการผลิต เทคนิค ซึ่งมักเป็นงานในระดับงานไร้ฝีมือ (Unskilled) และงานกึ่งฝีมือมากกว่า ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องวิเคราะห์ศักยภาพหรือความพร้อมของคนพิการที่มีอยู่จริงในปัจจุบัน ทั้งนี้ เพื่อให้ นายจ้างสามารถเลือกลักษณะงานรองรับได้อย่างเหมาะสม และนำไปสู่การเพิ่มโอกาสการจ้างงานคนพิการ รวมทั้งเป็นข้อมูลประกอบให้ผู้เกี่ยวข้องวางแผนพัฒนาระบบการเตรียมความพร้อมของคนพิการในอนาคต

นอกจากนี้ จากผลการสำรวจความต้องการของคนพิการเพื่อให้ นายจ้างปรับปรุงการดำเนินงานเพื่อรองรับการทำงานของคนพิการ และความต้องการของนายจ้างที่จะดำเนินการ

¹⁴⁵ เพ็งอ้าง, น. 182-183.

ปรับปรุงในอนาคต พบว่า นายจ้างยังให้ความสำคัญกับการปรับปรุงพื้นที่หรือสภาพแวดล้อม เช่น ทางลาด ห้องน้ำ ฯลฯ เป็นอันดับหนึ่ง ส่วนการปรับวัฒนธรรมองค์กร และการอำนวยความสะดวกด้านที่พักและการเดินทางนั้นมีความต้องการเป็นอันดับสองและอันดับสามตามลำดับ ซึ่งอาจอนุมานได้ว่านายจ้างยังเข้าใจผิดเกี่ยวกับภาพรวมความต้องการของคนพิการทั้งหมด เนื่องจากการสำรวจพบว่ามีเพียงคนพิการทางการเคลื่อนไหวที่ต้องการให้นายจ้างปรับปรุงพื้นที่หรือสภาพแวดล้อมมากเป็นอันดับหนึ่ง แต่คนพิการส่วนใหญ่ต้องการให้อำนวยความสะดวกด้านที่พักและการเดินทางมาเป็นอันดับหนึ่ง (ยกเว้นคนพิการทางการมองเห็นที่ให้ความสำคัญกับประเด็นดังกล่าวเป็นอันดับสาม) ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาเชิงคุณภาพจากคนพิการ ที่พบว่าอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งในการมีงานทำ คือ สถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐ มักอยู่ห่างไกลจากภูมิลำเนาของคนพิการ

ดังนั้น การจัดสิ่งอำนวยความสะดวกด้านที่พักและการเดินทางจากที่พักมายังที่ทำงาน และจากที่ทำงานกลับที่พักของคนพิการ จึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะทำให้เกิดการจ้างงานได้มากขึ้น

2.2 แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับหลักกฎหมายมหาชน

2.2.1 แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับหลักสิทธิและเสรีภาพ

2.2.1.1 สิทธิและเสรีภาพ

สิทธิและเสรีภาพเป็นสิ่งจำเป็นที่อยู่เคียงคู่กับบุคคลอย่างเสียไม่ได้ในรัฐเสรีประชาธิปไตย เพราะสิทธิและเสรีภาพเป็นสิ่งที่จะช่วยให้อุทิศแต่ละคนสามารถกำหนดชะตากรรมของตนเอง ตลอดจนสามารถพัฒนาบุคลิกภาพของตนได้อย่างเต็มที่ รัฐธรรมนูญของประเทศไทยจึงได้รับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้อย่างชัดเจน¹⁴⁶

เนื้อหาในหัวข้อนี้ นำเสนอเพื่อให้เห็นว่า แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพนั้น มีความเกี่ยวข้องอย่างไรกับการส่งเสริมและคุ้มครองการทำงานของคนพิการ ซึ่งอาจรวมไปถึงเหตุผลของการส่งเสริมและคุ้มครองการทำงานของคนพิการว่ามีสาระสำคัญเป็นประการใด

1) ความหมายของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

สิทธิ (Right) หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อประโยชน์อันพึงมีพึงได้ของตน และโดยเหตุที่บุคคลผู้ทรงสิทธิสามารถเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง

¹⁴⁶ สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์, คู่มือสอบกฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพมหานคร : โอเคดี พรินติ้ง , 2560), น. 21-22.

เพื่อให้เป็นไปตามสิทธิของตนได้ สิทธิจึงก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นด้วยเสมอ ส่วนกฎหมายที่ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิของบุคคลนั้นอาจเป็นกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายเอกชนก็ได้

สิทธิตามรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิตามกฎหมายมหาชนที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองแก่บุคคลในอันที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง การรับรองสิทธิดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลอื่นเข้ามาแทรกแซงในขอบเขตแห่งสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การของรัฐ และในบางกรณีได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องให้รัฐต้องดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้การใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญของบุคคลนั้นบรรลุผลแห่งสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ดังนั้น สิทธิตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นเรื่องของการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับรัฐ และผูกพันองค์การใช้อำนาจรัฐทั้งหลายที่จะต้องให้ความเคารพและคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว เพื่อให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญมีผลในทางปฏิบัติ

ตัวอย่างสิทธิที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองและคุ้มครองไว้ เช่น สิทธิในชีวิตและร่างกายสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว สิทธิได้รับการศึกษาจากรัฐ สิทธิได้รับบริการสาธารณสุขของรัฐ สิทธิผู้บริโภค สิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ สิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐ สิทธิชุมชน เป็นต้น¹⁴⁷

เสรีภาพ (Liberty) หมายถึง ภาวะที่บุคคลมีอิสระในอันที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามความปรารถนาของตน โดยไม่ถูกแทรกแซงหรือครอบงำจากบุคคลอื่น ส่วนกฎหมายที่บัญญัติให้การรับรองและคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลนั้นอาจเป็นกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายเอกชนก็ได้

เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเป็นเสรีภาพตามกฎหมายมหาชนที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองและคุ้มครองแก่บุคคลในการกำหนดชะตากรรมของตน โดยมีอิสระที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ด้วยตนเอง โดยไม่ต้องให้รับหรือบุคคลอื่นดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อส่งเสริมหรือเอื้ออำนวยให้การใช้เสรีภาพของตนบรรลุผลหรือสะดวกขึ้น รัฐหรือบุคคลอื่นมีหน้าที่เพียงไม่เข้ามารบกวนการใช้เสรีภาพของตนเท่านั้น

ตัวอย่างเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองและคุ้มครองไว้ เช่น เสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนา เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในเคหสถาน เสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ เสรีภาพในการประกอบอาชีพ เสรีภาพในทางวิชาการ เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ เสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์การ ชุมชน หรือ

¹⁴⁷ เพิ่งอ้าง, น. 22.

หมุ่คณะอื่น เสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมือง เสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกัน เป็นต้น¹⁴⁸

ความแตกต่างระหว่างสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ คือ “สิทธิ” เป็นอำนาจที่บุคคลพึงมีเพื่อเรียกร้องให้รัฐหรือบุคคลอื่นกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อส่งเสริมหรือเอื้ออำนวยให้การใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญของบุคคลนั้นบรรลุผลหรือสะดวกขึ้น เช่น สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง บุคคลผู้ทรงสิทธิจะใช้สิทธิดังกล่าวไม่ได้เลยตราบใดที่รัฐยังไม่จัดให้มีการเลือกตั้ง หรือสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ บุคคลผู้ทรงสิทธิมีอำนาจตามกฎหมายที่จะขอข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐได้ ซึ่งก่อให้เกิดหน้าที่แก่หน่วยงานของรัฐที่จะต้องให้ผู้ยื่นคำขอได้ข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะเหล่านั้น เป็นต้น ในขณะที่ “เสรีภาพ” เป็นอำนาจที่บุคคลพึงมีเพื่อความอิสระในการตัดสินใจที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ด้วยตนเอง แม้เสรีภาพจะก่อให้เกิดหน้าที่แก่รัฐหรือบุคคลอื่นเช่นเดียวกับสิทธิ แต่หน้าที่นั้นก็เป็นเพียงหน้าที่ที่จะต้องงดเว้นกระทำการใด ๆ อันเป็นอุปสรรคขัดขวางการใช้เสรีภาพของบุคคลผู้ทรงเสรีภาพเท่านั้น บุคคลผู้ทรงเสรีภาพจึงไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะเรียกร้องให้รัฐหรือบุคคลอื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งมีลักษณะเป็นการส่งเสริมการใช้เสรีภาพของตนหรือเอื้ออำนวยให้ตนใช้เสรีภาพได้สะดวกขึ้น เช่น เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ผู้ทรงเสรีภาพตามกฎหมายย่อมมีอำนาจตามกฎหมายในอันที่จะชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธได้ด้วยตนเอง โดยไม่จำเป็นต้องรอให้รัฐมาจัดการชุมนุมหรือจัดหาวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นต้องใช้สำหรับการชุมนุมไว้ก่อนที่จะใช้เสรีภาพนั้น และผู้ทรงเสรีภาพก็ไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะเรียกร้องให้รัฐจัดหาวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นต้องใช้สำหรับการชุมนุมให้แก่ตน ผู้ทรงเสรีภาพมีอำนาจตามกฎหมายเพียงเรียกร้องให้รัฐหรือบุคคลอื่นงดเว้นกระทำการใด ๆ อันเป็นอุปสรรคขัดขวางการชุมนุมของตนเท่านั้น¹⁴⁹

2) ประเภทของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

สิทธิมนุษยชน (Human Rights) หมายถึง สิทธิและเสรีภาพที่ติดตัวมนุษย์ทุกคนมาตั้งแต่กำเนิด และไม่อาจถูกพรากไปจากมนุษย์ได้โดยไม่เป็นการทำลายความเป็นมนุษย์ของผู้นั้น สิทธิมนุษยชนจึงเป็นคุณลักษณะประจำตัวของมนุษย์ และเป็นสิ่งที่มนุษย์ทุกคนพึงมีในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์ มนุษย์ทุกคนจึงมีสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้อยู่แล้วตั้งแต่ก่อนที่มีรัฐเกิดขึ้น ไม่มีมนุษย์ผู้ใดสามารถสละสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้ได้โดยชอบ และไม่มีผู้ปกครองคนใดหรือคณะใดที่

¹⁴⁸ เพิ่งอ้าง, น. 22-23.

¹⁴⁹ เพิ่งอ้าง, น. 23.

จะมีอำนาจทำลายสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้ ตัวอย่างสิทธิมนุษยชน เช่น สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว เสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนา เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เป็นต้น

ดังนั้น สิทธิมนุษยชนจึงเป็นสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญมุ่งให้ความสำคัญคุ้มครองแก่บุคคลทุกคน โดยมิได้แบ่งแยกว่าบุคคลนั้นจะเป็นบุคคลสัญชาติใด เชื้อชาติใด หรือนับถือศาสนาใด หากบุคคลนั้นเข้ามาอยู่ในขอบเขตอำนาจรัฐที่ใช้รัฐธรรมนูญของรัฐใดก็ตาม บุคคลดังกล่าวย่อมได้รับความคุ้มครองภายใต้รัฐธรรมนูญของรัฐนั้น ๆ ด้วย¹⁵⁰

สิทธิพลเมือง (Citizen Rights) หมายถึง สิทธิและเสรีภาพในอันที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตจำนงทางการเมืองของรัฐหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในองค์กรของรัฐ สิทธิพลเมืองจึงมีไว้เฉพาะแต่ภายหลังเวลาที่เกิด “รัฐ” แล้วเท่านั้น และรัฐมักจะบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิประเภทนี้ให้แก่พลเมืองของรัฐตนเท่านั้น ตัวอย่างสิทธิพลเมือง เช่น สิทธิและเสรีภาพในทางการเมืองทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นเสรีภาพในการรวมตัวจัดตั้งพรรคการเมือง สิทธิในการออกเสียงประชามติ สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ สิทธิในการสมัครเข้ารับราชการ เป็นต้น

ดังนั้น สิทธิพลเมืองจึงเป็นสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญมุ่งให้ความสำคัญคุ้มครองแก่พลเมืองของรัฐตนเท่านั้น หากบุคคลใดเข้ามาอยู่ในขอบเขตอำนาจรัฐที่ใช้รัฐธรรมนูญของรัฐซึ่งตนไม่ได้มีสัญชาตินั้น บุคคลดังกล่าวย่อมไม่ใช่ผู้ทรงสิทธิในสิทธิพลเมืองของรัฐนั้น จึงไม่ได้รับความคุ้มครองภายใต้รัฐธรรมนูญของรัฐนั้น¹⁵¹ อันจะเห็นได้ว่า สิทธิพลเมืองจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาแนวทางการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อรองรับการทำงานของคนพิการในหน่วยงานของรัฐ

3) การจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

หากกล่าวว่าสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเป็นสิ่งที่จำเป็นที่ขาดเสียไม่ได้ในรัฐเสรีประชาธิปไตย ก็คงต้องกล่าวต่อไปว่าการประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเป็นสิ่งที่จำเป็นที่ขาดเสียไม่ได้ในรัฐที่เป็นนิติรัฐเช่นกัน ฉะนั้น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จึงกระทำมิได้ เว้นแต่จะเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 26 กำหนดไว้

โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 26 กำหนดเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลว่า การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของ

¹⁵⁰ เพิ่งอ้าง, น. 24.

¹⁵¹ เพิ่งอ้าง, น. 24.

บุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ ทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย ทั้งนี้ กฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

กฎหมายที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 26 ได้ต้องเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชน อันได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติ หรืออาจเป็นกฎหมายที่มีค่าบังคับเทียบเท่ากับพระราชบัญญัติซึ่งตราขึ้นโดยองค์กรฝ่ายบริหาร อันได้แก่ พระราชกำหนด และประกาศคณะปฏิวัติ ซึ่งถือเป็นข้อยกเว้น ฉะนั้น องค์กรฝ่ายบริหารจะออกกฎหมายลำดับรองไม่ว่าจะเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ หรือกฎหมายลำดับรองที่มีชื่อเรียกอย่างอื่นมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไม่ได้ อันจะเห็นได้จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 15/2541 และที่ 24/2543 ซึ่งวินิจฉัยว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง อันเป็นเหตุนอกเหนือไปจากที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 กำหนดไว้”¹⁵²

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาเหตุผลในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ หากศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว อาจพิจารณาความมุ่งหมายที่สำคัญในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ 3 ประการ คือ (1) เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลอื่น (2) เพื่อการดำรงอยู่และเพื่อความสามารถในการทำภาระหน้าที่ของรัฐ และ (3) เพื่อประโยชน์สาธารณะอื่น ๆ¹⁵³

เหตุผลในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นการนำวิธีการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work from Home) มาใช้ คือ กรณีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเพื่อการดำรงอยู่และเพื่อความสามารถในการทำภาระหน้าที่ของรัฐ และการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเพื่อประโยชน์สาธารณะอื่น ๆ สรุปได้ดังนี้

(1) กรณีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเพื่อการดำรงอยู่และเพื่อความสามารถในการทำภาระหน้าที่ของรัฐ

¹⁵² เพิ่งอ้าง, น. 25.

¹⁵³ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2555), น. 204.

หน้าที่ในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐ ถือว่าเป็นพื้นฐานสำหรับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ เนื่องจากความมั่นคงของรัฐเป็นผลมาจากการที่รัฐเข้ามาทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองแก่สิทธิของปัจเจกบุคคล ดังนั้น ตามแนวความคิดของนักกฎหมายธรรมชาติ ความมั่นคงในการดำรงอยู่ของรัฐและความสามารถในการทำหน้าที่ของรัฐจึงเป็นเหตุผลอันชอบธรรมสำหรับการจำกัดเสรีภาพตามธรรมชาติของบุคคลได้ โดยการมีอยู่ของรัฐและการดำรงอยู่ของรัฐ ซึ่งถือว่าเป็นบุคคลในกฎหมายระหว่างประเทศนั้น จะต้องดำรงอยู่อย่างมั่นคงปลอดภัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อการรุกรานโจมตีจากศัตรูภายนอกประเทศ ในขณะที่การรบกวนกิจการภายในประเทศนั้น จำกัดเฉพาะกรณีที่มีความรุนแรงจริง ๆ เท่านั้น เช่นกรณีที่จะก่อให้เกิดความจลาจลขึ้นในรัฐ ดังนั้น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพอันมีพื้นฐานมาจากการที่รัฐมีหน้าที่ในการป้องกันประเทศจากการรุกรานจากภายนอกประเทศ จึงได้รับการพิจารณามาตั้งแต่มีการเริ่มต้นพัฒนาการของสิทธิและเสรีภาพ และหลักดังกล่าวยังได้รับการยอมรับบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของยุคปัจจุบันนี้ เป้าหมายของการป้องกันศัตรูจากภายนอกประเทศอันเป็นเหตุผลความชอบธรรมพิเศษสำหรับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ กรณีที่สำคัญ คือ หน้าที่ในการรับราชการทหาร¹⁵⁴ นอกจากนี้ เพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันประเทศ รัฐยังอาจจะกำหนดหน้าที่ในการทำงานให้แก่บุคคลได้ อันเป็นลักษณะของการบังคับได้ดังเช่นการบัญญัติเรื่องการเกณฑ์แรงงาน ที่รัฐอาจเกณฑ์แรงงานได้แต่ต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการป้องกันภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาเป็นการฉุกเฉิน หรือโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งให้กระทำได้ในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบ หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก หรือในเรื่องการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในข้อมูลข่าวสาร หรือการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุม¹⁵⁵

ประการต่อมา คือ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพเพื่อความสามารถในการทำภาระหน้าที่ของรัฐ ซึ่งความสามารถในการทำภาระหน้าที่ของรัฐนั้นได้รับการยอมรับว่าเป็นวัตถุประสงค์ในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งอาจกำหนดรูปแบบของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในลักษณะของการกำหนดหน้าที่ให้แก่พลเมืองของตน เช่น การกำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ในการเสียภาษี หรือการกำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่ต่าง ๆ เป็นต้น¹⁵⁶

¹⁵⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2562), น. 217.

¹⁵⁵ เพ็ญอ้อ, น. 218.

¹⁵⁶ เพ็ญอ้อ, น. 218.

(2) การจำกัดสิทธิและเสรีภาพเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือเพื่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน

(2.1) ประโยชน์สาธารณะ ถือว่าเป็นเหตุผลที่สำคัญประการหนึ่งในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ แต่สำหรับความหมายของคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” ยังไม่อาจที่จะมีการให้คำนิยามที่มีความหมายเป็นการทั่วไปได้ แต่อย่างไรก็ตาม หากพิจารณา “ประโยชน์สาธารณะ” คือวัตถุประสงค์ของการดำเนินการของรัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ ส่วนอำนาจมหาชนเป็นวิธีดำเนินการที่ให้อำนาจเหนือปัจเจกชนเพื่อดำเนินการให้สำเร็จตามเป้าหมายนั้น ดังนั้น หัวใจของกฎหมายมหาชนจึงอยู่ที่วัตถุประสงค์ของกิจกรรมของรัฐที่ต้องเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ ซึ่งต่างจากกิจกรรมของเอกชนที่มุ่งตอบสนองความต้องการส่วนตัวของตนเอง จริงอยู่แม้ว่ากฎหมายเอกชนก็ตราขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่ในกฎหมายเอกชนนั้น ประโยชน์สาธารณะเป็นปลายเหตุ ต้นเหตุคือการให้เครื่องมือแก่เอกชนแต่ละคนที่จะตอบสนองความต้องการส่วนตนให้ดีที่สุด

โดยลักษณะของประโยชน์สาธารณะในกฎหมายมหาชนมีลักษณะดังนี้

ก. ประโยชน์สาธารณะคือการตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ที่ไม่ใช่ผู้ดำเนินการนั้น ๆ เอง

ข. ผู้ที่จะบอกว่าอะไรคือประโยชน์สาธารณะ โดยหลักคือรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนปวงชนกับองค์กรศาล

ค. เมื่อกรณีใดเป็นประโยชน์สาธารณะแล้ว ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ที่ต้องตอบสนองจะเลือกใช้ดุลพินิจว่าจะทำสิ่งนั้นหรือกรณีนั้นหรือไม่ ย่อมไม่ได้

ง. สำหรับขอบเขตของ “ประโยชน์สาธารณะ” นั้น กว้างมาก ขึ้นอยู่กับรัฐสภาเป็นผู้พิจารณากำหนดในกฎหมายต่าง ๆ

กฎหมายมหาชนในทางสารบัญญัติที่สำคัญ ๆ จึงประกอบด้วยเรื่องแนวคิดเรื่อง “ประโยชน์สาธารณะ” เป็นพื้นฐานทั้งสิ้น อาทิ ทฤษฎีบริการสาธารณะ ทฤษฎีสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน และการตั้งองค์กรมหาชน เป็นต้น

ในทางตำรากฎหมายปกครองเยอรมันได้กล่าวถึง “ประโยชน์สาธารณะ” ว่า อาจแยกพิจารณาได้เป็นความหมายของ “ประโยชน์สาธารณะทั่วไป” และ “ประโยชน์สาธารณะเฉพาะเรื่อง” ซึ่งกรณีของประโยชน์สาธารณะทั่วไปหรือประโยชน์สาธารณะส่วนรวม หมายถึงประโยชน์โดยรวมของรัฐหรือประโยชน์ร่วมกันอื่น ๆ ของสังคม โดยประโยชน์สาธารณะทั่วไปนี้ สามารถแยกย่อยได้อีกเป็น ประโยชน์สาธารณะในทางข้อเท็จจริง และประโยชน์สาธารณะโดยแท้ ซึ่งมีข้อพิจารณา ดังนี้

ประโยชน์สาธารณะในทางข้อเท็จจริง คือ ประโยชน์ร่วมกันของสังคมในทางข้อเท็จจริง หรือคือผลประโยชน์ในทางข้อเท็จจริงของรัฐ ซึ่งในบางกรณีผลประโยชน์นั้นมีผลโดยตรงต่อสาธารณะ เช่น การออกเสียงประชามติในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือความคิดเห็นของสาธารณะที่มีต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

ประโยชน์สาธารณะโดยแท้ หมายถึง ประโยชน์ของสังคมซึ่งมีความมุ่งหมายเพื่อการดำรงอยู่ด้วยความสงบเรียบร้อยของสังคม เพื่อการรักษาศักดิ์ศรี เกียรติยศของมนุษย์ เพื่อบุคคลสามารถใช้สิทธิของตนได้ตามปกติหรือมีนิติสัมพันธ์ต่อกันและกันได้ เพื่อการสนับสนุนการศึกษา วัฒนธรรม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม

กรณีมีความขัดแย้งกันของผลประโยชน์ เช่นเดียวกับผลประโยชน์โดยแท้จริงของปัจเจกบุคคล ผลประโยชน์โดยแท้ของส่วนรวมก็อาจมีความขัดแย้งกันได้ ซึ่งความขัดแย้งดังกล่าวควรจะต้องตัดสินโดยหลักทางกฎหมาย โดยการชั่งน้ำหนักของผลเสียที่เกิดขึ้นต่อประโยชน์ดังกล่าว ความหมายของผลประโยชน์สาธารณะจึงหมายถึง “ส่วนรวม” ซึ่งเป็นความมุ่งหมายของประโยชน์สาธารณะโดยแท้¹⁵⁷

สำหรับทฤษฎีในเรื่องของประโยชน์สาธารณะเฉพาะเรื่องนั้น อาจแยกออกเป็น “ประโยชน์หลายฝ่าย” และ “ประโยชน์สาธารณะเฉพาะเรื่องในทางข้อเท็จจริง” โดยประโยชน์หลายฝ่ายนี้ คือ ประโยชน์สาธารณะเฉพาะเรื่องของท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง หรือผลประโยชน์ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง เช่น ผลประโยชน์ของผู้เดินทางโดยรถยนต์ ผลประโยชน์ของผู้อาศัยอยู่ในส่วนหนึ่งส่วนใดของเมือง หรือผลประโยชน์ของผู้ใช้ห้องสมุดสาธารณะ ผลประโยชน์ของผู้ได้รับความเดือดร้อนจากโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น

สำหรับประโยชน์สาธารณะเฉพาะเรื่องในทางข้อเท็จจริงนั้น มีข้อพิจารณาคือ หากประโยชน์สาธารณะเฉพาะเรื่องเป็นเพียงผลประโยชน์ในทางข้อเท็จจริงร่วมกันของบุคคลที่ประกอบขึ้นเป็นสังคมกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง โดยความสำคัญของประโยชน์สาธารณะดังกล่าวย่อมขึ้นอยู่กับอำนาจและอิทธิพลของกลุ่ม หรืออำนาจของบุคคลที่อยู่เบื้องหลังประโยชน์สาธารณะดังกล่าว

ในกรณีที่มีความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ทั่วไปกับประโยชน์เฉพาะเรื่องย่อมขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ในการประเมินค่าทางทฤษฎี สำหรับประโยชน์สาธารณะเฉพาะเรื่องกับประโยชน์สาธารณะทั่วไปนั้นอาจกล่าวได้ว่า อยู่ในลำดับที่มีคุณค่าสูงกว่าประโยชน์สาธารณะประเภทอื่น เพราะในแง่ของปริมาณของผู้ได้รับประโยชน์ย่อมแสดงถึงลักษณะความสำคัญของผลประโยชน์ได้

¹⁵⁷ เฟิ่งอ๋าง, น. 220-222.

นอกจากนี้ ประโยชน์ของปัจเจกบุคคลโดยแท้และประโยชน์สาธารณะเฉพาะเรื่องย่อมรวมอยู่ในประโยชน์สาธารณะทั่วไปโดยแท้ด้วย¹⁵⁸

(2.2) ความสงบเรียบร้อยของประชาชน

คำว่า “ความสงบเรียบร้อยของประชาชน” เป็นคำที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายแพ่งของนานาประเทศ แนวความคิดเกี่ยวกับ “ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน” มีที่มาจากกฎหมายโรมัน โดยในชั้นแรกได้ยอมรับเฉพาะที่ใช้บังคับแก่หลักการเสรีภาพในการทำสัญญา โดยถือว่าเป็นข้อจำกัดอย่างหนึ่งเท่านั้น แต่ต่อมาเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า แนวความคิดดังกล่าวได้กลายเป็นหลักสำคัญที่ใช้บังคับแก่กฎหมายเอกชนโดยทั่วไป เช่น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยได้ยอมรับหลักการว่าด้วยความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งนอกจากจะใช้บังคับแก่นิติกรรมที่มีวัตถุประสงค์ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอันมีผลทำให้นิติกรรมนั้นเป็นโมฆะแล้ว หลักการดังกล่าวยังนำไปใช้บังคับกับเรื่องอื่น ๆ อีกหลายเรื่อง

สำหรับการให้คำจำกัดความคำว่า “ความสงบเรียบร้อยของประชาชน” นั้น เป็นเรื่องยากที่จะจำกัดความได้อย่างถูกต้องสมบูรณ์ แต่อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า “ความสงบเรียบร้อยของประชาชน” หมายถึง ประโยชน์โดยทั่วไปของประเทศชาติและสังคม โดยหากย้อนกลับไปพิจารณาทฤษฎีสัญญาประชาคม การที่ปัจเจกบุคคลได้ทำข้อตกลงกันและมอบอำนาจให้แก่รัฐในการที่จะดูแลความสงบเรียบร้อยของสังคม เนื่องจากหากสังคมดำรงอยู่อย่างสงบเรียบร้อย ปัจเจกบุคคลแต่ละคนก็สามารถใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้อย่างสมบูรณ์ภายใต้ข้อจำกัดทั่วไป แต่หากสังคมตกอยู่ในภาวะของความจลาจลวุ่นวายมากเพียงใด การใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนก็อาจจะถูกจำกัดได้มากเพียงนั้น ดังนั้น เพื่อให้สภาพการณ์ดังกล่าวดำรงอยู่อย่างต่อเนื่อง รัฐจึงมีความชอบธรรมที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพเพื่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน อันมาจากหลักการที่ว่าผลประโยชน์ของส่วนรวมย่อมมาก่อนผลประโยชน์ส่วนบุคคลเสมอ โดยตัวอย่างของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยอาศัยเหตุผล “เพื่อประโยชน์สาธารณะ” หรือ “เพื่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน” ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญหลายมาตรา เช่น บทบัญญัติในเรื่องการกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความหรือภาพไม่ว่าด้วยวิธีใดไปยังสาธารณชน อันเป็นการละเมิดหรือกระทบถึงสิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ส่วนตัว จะกระทำได้ เว้นแต่กรณีที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ หรือบทบัญญัติที่ว่าการตรวจ การกัก หรือการเปิดเผยสิ่งสื่อสารที่บุคคลมีติดต่อกัน รวมทั้งการกระทำด้วยประการอื่นใดเพื่อให้ล่วงรู้ถึงข้อความในสิ่งสื่อสารทั้งหลายที่บุคคลมีติดต่อกัน จะกระทำได้ เว้นแต่โดย

¹⁵⁸ เพิ่งอ้าง, น. 223.

อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน¹⁵⁹

การศึกษาแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพย่อมทำให้ทราบถึงแนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายรองรับการนำวิธีการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work from Home) มาใช้ส่งเสริมและคุ้มครองการทำงานของคนพิการในหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะประเด็นที่ว่าสิทธิและเสรีภาพมีความหมายว่าอย่างไร สิทธิประเภทใดที่รัฐสามารถจำกัดได้ และมีเงื่อนไขของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพอย่างไร อันจะนำไปสู่ประเด็นการพิจารณาที่ว่า หากคนพิการซึ่งเป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเรียกร้องให้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐอนุญาตให้ตนเองสามารถทำงานจากทางไกล หรือทำงานจากที่บ้าน ไม่ว่าจะป็นกรณีทำงานจากที่บ้านในรูปแบบร้อยละ 100 หรือทำงานจากที่บ้านเป็นหลัก จะกระทำได้หรือไม่

2.2.2 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐ

2.2.2.1 ความหมายหรือนิยามของแนวนโยบายแห่งรัฐ

ศาสตราจารย์หยุด แสงอุทัย ได้ให้นิยามความหมายของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่า หมายถึง หลักการสำคัญแห่งนโยบายแห่งรัฐ (Directive Principle of State Policy) กล่าวคือ เป็นหลักการใหญ่ ๆ แห่งนโยบายของรัฐ เช่น ในเรื่องการศึกษา รัฐมีหลักการแห่งนโยบายอย่างไรบ้าง ส่วน “นโยบาย” คือ วิถีทางที่จะบรรลุหลักการที่ได้วางไว้ โดยนัยนี้พรรคการเมืองต่าง ๆ อาจมีหลักการแห่งนโยบายหรือแนวนโยบายอย่างเดียวกัน แต่พรรคการเมืองอาจมีนโยบายคือวิถีทางที่จะให้เป็นไปตามหลักการหรือตามแนวนั้น ๆ แตกต่างกัน เช่น พรรคการเมืองชาตินิยมอาจมีนโยบายที่จะทำให้ชาติเข้มแข็งด้วยการมีทหารหรือศาสตราจารย์มากมาย แต่พรรคการเมืองสังคมนิยมอาจมีนโยบายเพื่อชักชวนให้ประเทศต่าง ๆ ลดกำลังทหารและทำสัญญาไม่รุกรานกัน เป็นต้น

ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม ได้ให้นิยามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ว่า หมายถึง นโยบายหลักซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นแนวทางที่รัฐบาลจะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐจะต้องเขียนไว้เป็นหลักการกว้าง ๆ ไม่ว่าพรรคการเมืองใดจะเข้ามาจัดตั้งเป็นรัฐบาล พรรคการเมืองนั้นหรือรัฐบาลนั้นจะกำหนดนโยบายของรัฐบาล หรือกระทำการให้เป็นการขัดแนวนโยบายแห่งรัฐมิได้¹⁶⁰

¹⁵⁹ เพิ่งอ้าง, น. 223-225.

¹⁶⁰ สุรพล ศรีวิทยา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต, “การบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ: ศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ,” (รายงานศึกษาวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2560), น. 16-17.

แนวนโยบายแห่งรัฐ (ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ใช้คำว่า “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ”) หมายถึง กรอบหรือแนวทางที่เป็นนโยบายหลักในการบริหารงานของรัฐ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อใช้เป็นหลักฐานในการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน โดยรัฐบาลทุกรัฐบาลต้องใช้ยึดถือและปฏิบัติให้สอดคล้องกับกรอบแนวทางดังกล่าว เพื่อให้เกิดความมั่นคงแห่งความเป็นรัฐและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน โดยให้รัฐบาล รัฐสภา หรือองค์กรของรัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินและออกกฎหมายให้เป็นไปตามหลักการที่กำหนดไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยไม่ผันแปรไปตามการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้บัญญัติไว้เป็นครั้งแรก ในหมวด 5 ว่าด้วย “แนวนโยบายแห่งรัฐ” รัฐธรรมนูญฉบับต่อมาบางฉบับก็มิได้มีการบัญญัติไว้ จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รวมถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงได้มีการบัญญัติไว้¹⁶¹

2.2.2.2 ความสำคัญของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีไว้เพื่อให้รัฐบาลยึดถือเป็นแนวทางในการบริหารปกครอง และกำหนดทิศทางของประเทศชาติ และถึงแม้รัฐบาลจะผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันมาที่ชุดก็จำเป็นต้องปฏิบัติตามกรอบของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐทั้งสิ้น นอกจากนี้ การที่นำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ย่อมเป็นการสร้างหลักประกันในการกำหนดนโยบายที่ดีให้แก่ประชาชนได้อีกด้วย ดังนั้น แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจึงถือเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการกำหนดทิศทางและแสดงถึงอุดมการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศชาติ เพราะหากปล่อยให้ดำเนินงานใด ๆ โดยไม่มีการวางแผนเอาไว้รอบคอบแล้วนั้น ความผิดพลาดที่เกิดขึ้นย่อมส่งผลกระทบต่อสาธารณชนเป็นวงกว้างอย่างแน่นอน¹⁶²

2.2.2.3 แนวนโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับคนพิการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 71 ได้วางหลักไว้ว่า รัฐพึงให้ความช่วยเหลือเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาสให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ และคุ้มครองป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวถูกใช้ความรุนแรงหรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม รวมตลอดทั้งให้การบำบัดฟื้นฟูและเยียวยาผู้ถูกกระทำดังกล่าว

¹⁶¹ เพิ่งอ้าง, น. 11.

¹⁶² เพิ่งอ้าง, น. 20.

และในมาตรา 74 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้วางหลักไว้ว่า รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนมีความสามารถในการทำงานอย่างเหมาะสมกับศักยภาพและวัย และให้มีงานทำ

อันจะเห็นได้ว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เกี่ยวกับการมีงานทำของประชาชนนั้น ได้กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมให้ประชาชนซึ่งก็คือ คนทุกกลุ่มทุกช่วงวัยมีความสามารถในการทำงานอย่างเหมาะสมกับศักยภาพและให้มีงานทำ และพึงให้ความช่วยเหลือแก่คนพิการให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ รวมถึงคุ้มครองป้องกันมิให้คนพิการถูกใช้ความรุนแรงหรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ดังนั้น ย่อมเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการใด ๆ รวมไปถึงการกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่จะส่งเสริมให้คนพิการสามารถทำงานได้อย่างเหมาะสมกับศักยภาพ รวมถึงการพิจารณาการนำวิธีการทำงานทางเลือกที่มีความยืดหยุ่นมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับคนพิการด้วย

2.2.3 หลักความเสมอภาค และหลักการไม่เลือกปฏิบัติ

หลักความเสมอภาค และหลักการไม่เลือกปฏิบัติมีความสำคัญต่อการพิจารณากำหนดมาตรการทางกฎหมายรองรับการนำวิธีการทำงานจากที่บ้าน (Work from Home) มาใช้ส่งเสริมและคุ้มครองการทำงานของคนพิการในหน่วยงานของรัฐเป็นอย่างมาก เนื่องจากต้องยอมรับข้อเท็จจริงที่ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำงานจากที่บ้านนั้น จะมีรูปแบบการทำงาน และการรายงานผลการปฏิบัติงานที่แตกต่างไปจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงาน ณ ที่ตั้งของหน่วยงานตามปกติ ซึ่งความแตกต่างนี้เองอาจนำมาซึ่งการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำงานจากที่บ้าน (Work from Home) โดยผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นได้ ดังนั้น จึงควรศึกษาแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักความเสมอภาค และหลักการไม่เลือกปฏิบัติ เพื่อนำไปสู่การกำหนดมาตรการทางกฎหมายรองรับอย่างเหมาะสมและเป็นธรรมต่อทั้งหน่วยงานของรัฐผู้บังคับบัญชา และต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคนพิการต่อไป

2.2.3.1 หลักพื้นฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคเป็นหลักพื้นฐานมาจากสิทธิมนุษยชนและหลักการในเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อันเป็นคุณค่าที่สืบเนื่องมาจากความเป็นมนุษย์ คิดตัวมาตั้งแต่เกิด เป็นสิทธิที่ทุกคนพึงได้รับอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่คำนึงถึง เชื้อชาติ ศาสนา เพศ อายุ หรือคุณสมบัติอื่น ๆ โดยผู้ใดมีอาจพรากหรือกระทำละเมิดในสิทธิมนุษยชนหรือศักดิ์ศรีศรีความเป็นมนุษย์ได้ หลักความเสมอภาคเป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ รัฐจะกระทำการใด ๆ อันกระทบต่อสิทธิของบุคคลใดบุคคลหนึ่งไม่ได้¹⁶³

¹⁶³ ชนกานต์ สังกะแก้ว, “ความผิฐฐานเลือกปฏิบัติ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์

หลักความเสมอภาคมีที่มาจากแนวคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติ (School of Natural Law) ผนวกกับแนวความคิดปัจเจกชนนิยม มีลักษณะค่อนข้างเป็นนามธรรม โดยถือว่าหลักความเสมอภาคเป็นสิ่งที่ติดตัวมาตั้งแต่กำเนิด แม้ไม่มีกฎหมายบัญญัติรับรองไว้เป็นลายลักษณ์อักษร หลักความเสมอภาคก็ยังคงมีผลใช้บังคับได้ หลักความเสมอภาคจึงเป็นสิ่งที่รัฐหรือบุคคลไม่อาจปฏิเสธได้ ต่อมาสักกกฎหมายบ้านเมือง (School of Positive Law) ได้นำหลักความเสมอภาคมาบัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรเพื่อให้เรื่องหลักความเสมอภาคเป็นรูปธรรม มีสภาพบังคับและรับรองโดยกฎหมาย¹⁶⁴

หลักความเสมอภาคเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่มีคุณค่าเทียบเท่ารัฐธรรมนูญซึ่งถือเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน โดยหลักความเสมอภาคถูกยอมรับว่าเป็นหลักการพื้นฐานของสิทธิและเสรีภาพที่มีความสำคัญมากต่อมนุษย์ในการดำรงอยู่ในสังคมได้อย่างมีศักดิ์ศรี บุคคลต้องได้รับการเคารพและคุ้มครองจากรัฐและปัจเจกชนผู้อื่น มิให้มีผู้ใดมาละเมิดต่อหลักความเสมอภาคหรือสิทธิในความเสมอภาคของบุคคลได้ หลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นรากฐานสำคัญของระบอบประชาธิปไตย เป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ และเป็นหลักที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ และอนุสัญญาระหว่างประเทศหลายฉบับ ประกอบกับการใช้กฎหมายว่าด้วยการเลือกปฏิบัติเป็นไปเพื่อพยายามลดความไม่เสมอภาค การศึกษาหลักความเสมอภาคจึงมีความสำคัญเพื่อใช้เป็นกรอบในการตรวจสอบการใช้กฎหมายว่าด้วยการเลือกปฏิบัติเป็นไปในแนวทางที่ถูกต้องหรือไม่และทำให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพของตนอย่างมีประสิทธิภาพเท่าเทียมกัน ความเสมอภาคจึงเป็นพื้นฐานของเสรีภาพและเป็นหลักประกันในการทำให้เสรีภาพเกิดขึ้นได้จริง อันทำให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลนั้น ๆ อย่างเท่าเทียมกันหรือไม่เกิดการเลือกปฏิบัติต่อกัน (Non-discrimination)¹⁶⁵

2.2.3.2 ความหมายของหลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาค (Equality) หมายถึง หลักการที่รัฐหรือบุคคลจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้เท่าเทียมกันหรืออย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญไม่เหมือนกันให้แตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของเรื่องนั้น ทั้งนี้ การปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้แตกต่างกันก็ดี หรือการปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้เหมือนกันก็ดี ย่อมเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

สาขากฎหมายอาญา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), น. 5.

¹⁶⁴ เพิ่งอ้าง, น. 6.

¹⁶⁵ เพิ่งอ้าง, น. 6-7.

ไทยได้รับรองหลักความเสมอภาคไว้ในมาตรา 27 ซึ่งวางหลักไว้ว่า บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน และการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าจะด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้ แต่มาตรการของรัฐที่กำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ หรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

สำหรับบุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม

หากพิจารณาในแง่มุมมองที่ประชาชนจะได้รับการปฏิบัติจากรัฐแล้ว “หลักความเสมอภาค” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 ก็คือ “สิทธิของประชาชนที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน” นั่นเอง ซึ่งองค์กรของรัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสาระสำคัญอย่างเดียวกันให้เหมือนกันและปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน¹⁶⁶ โดยสามารถให้ความหมายเพิ่มเติมได้ว่า หลักความเสมอภาค ย่อมหมายถึง การที่บุคคลที่อยู่ในสถานการณ์หรือข้อเท็จจริงเดียวกันควรได้รับการปฏิบัติในหลักเกณฑ์เดียวกัน โดยมีความเท่าเทียมกันในสิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลนั้นพึงได้รับตามหลักสิทธิมนุษยชนและเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างใดก็ดี หลักเสมอภาคมิได้หมายความว่าความเท่าเทียมกันทุกกรณี ในกรณีที่ปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกันแต่มีวัตถุประสงค์และเหตุผลที่เหมาะสม การเลือกปฏิบัติดังกล่าวจึงไม่ขัดกับหลักเสมอภาค แต่เมื่อพิจารณาถึงสาระสำคัญของหลักความเสมอภาคที่จะต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสาระสำคัญอย่างเท่าเทียมกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสาระสำคัญไม่เหมือนกันให้แตกต่างกันไปแล้วนั้น การเลือกปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมอาจก่อให้เกิดความเสมอภาคได้ซึ่งต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไปอันเป็นข้อยกเว้นกรณีไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติ¹⁶⁷

สำหรับความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญนั้น อาจแบ่งออกได้เป็น 4 ประการ ด้วยกันได้แก่

¹⁶⁶ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 146, น. 34-35.

¹⁶⁷ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 163, น. 8.

1) ความเสมอภาคในกฎหมาย กล่าวคือ บุคคลใดจะมีฐานันดรศักดิ์ โดยกำเนิดก็ดี โดยแต่งตั้งก็ดี หรือโดยประการอื่นก็ดี ไม่ทำให้บุคคลนั้นเกิดเอกสิทธิ์อย่างใดเลย เช่น เป็นตำรวจยศพลตำรวจเอกทำผิดกฎหมาย ก็ต้องรับโทษเช่นเดียวกับกรณีคนธรรมดาทั่วไปทำผิดกฎหมาย

2) ความเสมอภาคในการยุติธรรม กล่าวคือ ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษา อรรถคดีของประชาชนได้ทั่วถึงกัน ผู้ใดจะร้องขอให้ตั้งศาลพิเศษเพื่อพิจารณาโดยเฉพาะแต่คดีของตนไม่ได้ เช่น จะจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน (คตส.) เพื่อพิจารณากรณีที่นักการเมืองทุจริต โดยเฉพาะไม่ได้

3) ความเสมอภาคในการเข้ารับราชการ กล่าวคือ บุคคลทุกคนที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน หรือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ หรือกฎหมายระเบียบข้าราชการฝ่ายต่าง ๆ กำหนดไว้ ย่อมมีความเสมอภาคที่จะสมัครเข้ารับราชการได้ โดยปกติจะมีการจัดสอบแข่งขัน ผู้ใดสอบได้คะแนนสูงเป็นที่หนึ่ง ผู้นั้นก็มีสิทธิที่จะได้รับบรรจุก่อน ถ้ามีตำแหน่งว่างบรรจุได้หลายคน ก็เอาผู้ที่ได้คะแนนรองลงมาเข้ารับราชการตามลำดับ

4) ความเสมอภาคในการรับภาระของประเทศ ซึ่งมีอยู่ 2 ประการ คือ ความเสมอภาคในการเสียภาษี ซึ่งอาจมากบ้างน้อยบ้างตามจำนวนเงินรายได้เป็นรายบุคคลไป และความเสมอภาคในการรับราชการเป็นทหาร เว้นแต่บุคคลทุพพลภาพ พิการ หรือพระภิกษุในพระพุทธศาสนาที่มีสมณศักดิ์ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปแล้ว ความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ คือ การที่บุคคลทุกคนในสังคมไทยได้เข้ารับโอกาสแห่งความเสมอภาคภายใต้รัฐธรรมนูญเท่าเทียมกัน แต่ใครจะรวยหรือจนขึ้นอยู่กับความขยันขันแข็ง มุมนะของแต่ละบุคคลไป โอกาสทางกฎหมายเปิดไว้แล้วอย่างเสมอภาคสำหรับคนไทยทุกคน¹⁶⁸

2.2.3.3 ผู้ที่จะต้องผูกพันต่อหลักความเสมอภาค

โดยที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ของรัฐด้วยตนเอง ไม่ใช่กฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับประชาชน เพราะฉะนั้นหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 จึงผูกพันรัฐหรือองค์กรของรัฐเท่านั้น หากได้ผูกพันเอกชนแต่ประการใดไม่ ประชาชนจึงไม่สามารถยกหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 ขึ้นอ้างเพื่อเรียกร้องเอกชนให้ปฏิบัติต่อตนเองอย่างเท่าเทียมกับบุคคลอื่นได้ เช่น บริษัทเอกชนแห่งหนึ่งเปิดรับสมัครบุคคลเข้าทำงานในตำแหน่งนิติกร โดยระบุในประกาศการรับสมัครว่า “รับ

¹⁶⁸ มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540), พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2548), น. 59-60.

เฉพาะผู้ชายเท่านั้น” ต่อมานางสาวฟ้าใสเป็นผู้หญิงมีคุณสมบัติไม่ตรงตามประกาศ นางสาวฟ้าใส จะเรียกร้องให้บริษัทดังกล่าวรับสมัครตนเข้าทำงานหรือนำเรื่องดังกล่าวไปฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ บังคับบริษัทรับตนเข้าทำงานไม่ได้ เนื่องจากหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 ไม่ ผูกพันเอกชนให้ต้องปฏิบัติตาม แม้การกระทำของบริษัทจะขัดต่อหลักความเสมอภาคตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา 27 ที่ถือว่าชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน และห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็น ธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศก็ตาม

อย่างไรก็ตาม หากมีกฎหมายพิเศษบัญญัติไว้โดยเฉพาะให้เอกชนต้องเคารพต่อหลัก ความเสมอภาค เอกชนผู้นั้นย่อมต้องผูกพันต่อหลักความเสมอภาคเช่นเดียวกับองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 15 กำหนดให้นายจ้างต้องปฏิบัติต่อลูกจ้าง ชายและหญิงโดยเท่าเทียมกันในการจ้างงาน เว้นแต่ลักษณะหรือสภาพของงานไม่อาจปฏิบัติ เช่นนั้นได้ จะเห็นได้ว่าในขั้นตอนการรับสมัครบุคคลใดเข้าทำงานนั้น เอกชน ไม่มีหน้าที่ต้องผูกพัน ต่อหลักความเสมอภาคเลย ไม่ว่าจะเป็นหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 หรือหลัก ความเสมอภาคระหว่างลูกจ้างชายและหญิง ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฯ มาตรา 15 ใน ขั้นตอนนี้เอกชนจึงมีเสรีภาพที่จะทำสัญญาจ้างใครหรือไม่จ้างใครก็ได้ แต่เมื่อเอกชนผู้นั้นรับบุคคล ใดเข้าทำงานในองค์กรของตนแล้ว เอกชนผู้นั้นย่อมมีหน้าที่ต้องผูกพันต่อหลักความเสมอภาค ระหว่างลูกจ้างชายและหญิงตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฯ มาตรา 15 ทันที¹⁶⁹

2.2.3.4 หลักการไม่เลือกปฏิบัติ

จากแนวความคิดเรื่องหลักความเสมอภาคที่บุคคลที่มีสาระสำคัญเหมือนกันควรได้รับการ ปฏิบัติเท่าเทียมกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสาระสำคัญไม่เหมือนกันให้แตกต่างกันไปหากมี การกระทำต่อบุคคลที่มีสาระสำคัญเหมือนกันในลักษณะเลือกปฏิบัติต่อเพราะเหตุความแตกต่างใด ๆ จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค ดังนั้น เพื่อทำความเข้าใจเรื่องการเลือกปฏิบัติให้ มากขึ้น จึงควรมีการศึกษาความหมายและแนวคิดเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติ และเหตุแห่งการเลือก ปฏิบัติ พอสังเขป ดังนี้¹⁷⁰

1) ความหมายของการเลือกปฏิบัติ

สำหรับความหมายของการเลือกปฏิบัติ นั้น การเลือกปฏิบัติ (Discrimination) หมายถึง การกระทำหรือไม่กระทำใด ๆ อันมีลักษณะเป็นการปฏิบัติที่แตกต่างกันเพราะเหตุความแตกต่าง จากเชื้อชาติ ศาสนา เพศ สีผิว ศาสนา ฯลฯ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดผลกระทบต่อการใช้สิทธิ ของบุคคลนั้นในสิทธิที่เขาพึงได้รับตามกฎหมาย โดยแยกองค์ประกอบได้ ดังนี้

¹⁶⁹ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 146, น. 35.

¹⁷⁰ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 163, น. 13.

- (1) การเลือกปฏิบัติ เป็น การกระทำที่เป็นการแบ่งแยก จำกัด กีดกัน ต่อบุคคลอื่น
- (2) การเลือกปฏิบัติ เกิดขึ้นจากเหตุความแตกต่างระหว่างผู้กระทำกับผู้ถูกระทำ โดยเหตุความแตกต่างเป็นเหตุพื้นฐานเช่น เชื้อชาติ ชาติพันธุ์ ศาสนา เพศ หรือลักษณะอื่นใด
- (3) ผลการเลือกปฏิบัติทำให้ผู้ถูกระทำด้อยสิทธิ ไม่ได้รับสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามที่กฎหมายกำหนด¹⁷¹

2) เหตุแห่งการเลือกปฏิบัติ

เหตุแห่งการเลือกปฏิบัติ หมายถึง เหตุหรือมูลเหตุจูงใจ แรงกระตุ้นของผู้ที่กระทำการเลือกปฏิบัติว่าจะนำเหตุใดมาเป็นเกณฑ์ในการปฏิบัติที่ต่างกัน สถานการณ์

เดียวกัน เหตุที่นำมาเป็นเกณฑ์มีหลายลักษณะ ดังนี้¹⁷²

- (1) เชื้อชาติ
- (2) เผ่าพันธุ์ หรือชาติพันธุ์
- (3) กลุ่มเผ่าพันธุ์
- (4) สัญชาติ
- (5) ศาสนา
- (6) เพศ
- (7) ความโน้มเอียงทางเพศ
- (8) การไร้ความสามารถ ความพิการ ซึ่งความหมายโดยทั่วไป หมายถึง ความบกพร่องทางจิตใจหรือร่างกาย เป็นสภาวะทางจิตใจหรือร่างกายที่จำกัดการเคลื่อนไหว ความรู้สึกสัมผัสรับรู้ หรือการประกอบกิจกรรมของบุคคล ความบกพร่องหรือความพิการ
- (9) อายุ

อย่างไรก็ดี มีลักษณะบางอย่างที่ควรกำหนดให้ความคุ้มครองที่สะท้อนถึงการคุ้มครองในลักษณะที่แตกต่างตามประวัติศาสตร์ ความเป็นมา สภาพสังคม เศรษฐกิจของแต่ละประเทศ เช่น การคุ้มครองกลุ่มชนชั้น ความมั่งคั่ง สถานะทางสังคม สภาพการสมรส ลักษณะภายนอกของบุคคล ความเกี่ยวข้องของทางการเมือง หรือแนวคิดทางการเมือง เป็นต้น ซึ่งการพิจารณาว่าควรคุ้มครองบุคคลลักษณะใดบ้างขึ้นอยู่กับเหตุผลความจำเป็นของแต่ละประเทศ ซึ่งสำนักงานสถาบันประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน (OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights : ODIHR) ได้เสนอแนวทางในการกำหนดลักษณะบุคคลที่ควรคุ้มครองนั้น ไม่ควรกำหนดลักษณะให้กว้างคลุมเครือ จนเกิดปัญหาการสับสนและไม่มีความแน่นอนชัดเจนในการบังคับใช้ โดยลักษณะที่พึง

¹⁷¹ เพิ่งอ้าง, น. 16.

¹⁷² เพิ่งอ้าง, น. 19.

กำหนดควรเป็นลักษณะพื้นฐานที่ไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้หรือลักษณะใดที่สอดคล้องกับบริบททางสังคมและประวัติศาสตร์ สภาพเศรษฐกิจของประเทศนั้น โดยคำนึงถึงความเหมาะสม ครอบคลุม และก่อผลในการบังคับใช้ได้จริง¹⁷³

3) รูปแบบของการเลือกปฏิบัติ

การเลือกปฏิบัติมี 2 รูปแบบ คือ การเลือกปฏิบัติทางตรง และการเลือกปฏิบัติทางอ้อม

(1) การเลือกปฏิบัติทางตรง

การเลือกปฏิบัติทางตรง (Direct discrimination) เกิดขึ้น เมื่อปัจเจกชนได้รับการปฏิบัติในลักษณะที่โปรดปรานน้อยกว่า (Less favorably) เมื่อเทียบกับสถานการณ์เดียวกันหรือใกล้เคียงกัน การเลือกปฏิบัติทางตรงมีพัฒนาการมาจากรูปแบบการเลือกปฏิบัติที่เกิดขึ้น เนื่องจาก อคติทางเชื้อชาติและอายุ ฯลฯ ซึ่งทำให้ปัจเจกชนได้รับการปฏิบัติโดยมาตรฐานที่แตกต่างกัน รวมถึงรูปแบบ “การกระทำเชิงบวก” ที่ปรากฏในรูปแบบของการรับและคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานโดยระบุคุณสมบัติเฉพาะหรือข้อห้ามสำหรับคนบางกลุ่มในการสมัคร โดยอ้างเหตุผลเรื่องอายุและเงื่อนไขอื่น ๆ เป็นต้น¹⁷⁴

การเลือกปฏิบัติโดยตรง ปรากฏใน Article 2 (2) of Racial Equality Directive กฎหมายของสหภาพยุโรปเกิดขึ้นในสถานการณ์ที่ปัจเจกชนได้รับการปฏิบัติในลักษณะเสียเปรียบ อีกทั้งยังได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกับบุคคลอื่นหรือกลุ่มอื่น ๆ ในสถานการณ์เดียวกัน โดยคุณลักษณะเฉพาะที่จัดเป็นพื้นฐานอันควรได้รับการปกป้อง (Protected Ground) ได้แก่ เพศ สภาพ ทุพพลภาพ อายุ เชื้อชาติ ชาติพันธุ์ ชาติกำเนิด รวมถึงศาสนา หรือ ความเชื่อ เช่น นาย ก ร่างกายพิการต้องนั่งรถเข็น ต้องใช้บริการสายการบินระหว่างประเทศ แต่ถูกพนักงานปฏิเสธไม่ให้เข้ารับบริการ เนื่องจากไม่ได้จัดเตรียมที่นั่งไว้สำหรับผู้พิการ หรือนาง ข. ตั้งครรภ์ ถูกปฏิเสธจากอาจารย์ในการสนับสนุนให้ศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นเพราะเหตุตั้งครรภ์¹⁷⁵

(2) การเลือกปฏิบัติทางอ้อม

แนวคิดการเลือกปฏิบัติทางอ้อม สอดคล้องกับทฤษฎีความเสมอภาคทางโอกาส ซึ่งมีแนวคิดพื้นฐานเพื่อให้บุคคลมีโอกาสมิที่เท่าเทียม เนื่องจากบางครั้งการมีโอกาสมิที่เท่าเทียมกันไม่ได้เกิดจากการมีบทบัญญัติที่เป็นกลางเท่านั้น ประกอบกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกปฏิบัติมีจุดมุ่งหมายเพื่อก่อให้เกิดความเสมอภาค ไม่สามารถเกิดขึ้นได้โดยวิธีการใช้หลักเกณฑ์ในการ

¹⁷³ เพิ่งอ้าง, น. 20-22.

¹⁷⁴ เพิ่งอ้าง, น. 23.

¹⁷⁵ เพิ่งอ้าง, น. 24.

ปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันเท่านั้น การใช้หลักเกณฑ์ในการปฏิบัติอย่างเดียวกันก็อาจทำให้เกิดความไม่เสมอภาคได้

การเลือกปฏิบัติทางอ้อมจะเกิดขึ้นเมื่อปรากฏข้อกำหนด หลักเกณฑ์ หรือแนวปฏิบัติที่มีความเป็นกลาง ได้ทำให้บุคคลซึ่งมีศาสนา หรือความเชื่อ ความพิการ อายุ หรือความเบี่ยงเบนทางเพศ เกิดความเสียเปรียบเมื่อเทียบกับบุคคลอื่น การเลือกปฏิบัติทางอ้อม (Indirect Discrimination) เกิดจากการออกกฎเกณฑ์หรือนโยบายใด ๆ ที่ตั้งใจจะบังคับใช้ ต่อทุกคนในองค์กรอย่างเท่าเทียม แต่ในทางปฏิบัติแล้วกลับทำให้บุคคลบางกลุ่มเสียประโยชน์หรือเสียเปรียบ และความได้เปรียบและเสียเปรียบนั้นสัมพันธ์กับเงื่อนไขพื้นฐานที่มีร่วมกันของกลุ่มนั้น ๆ เช่น กลุ่มเชื้อชาติเดียวกัน (Racial Group) หรือกลุ่มผู้พิการ กล่าวคือ ทำให้กลุ่มบุคคลบางกลุ่มได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียม เพราะเขาไม่สามารถปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ได้ เนื่องจากข้อจำกัดและเงื่อนไขบางประการ เช่น กรณีองค์กรมีนโยบายให้พนักงานทุกคนสวมหมวกขณะทำงาน แต่กลุ่มพนักงานที่นับถือศาสนาซิกข์ไม่สามารถสวมหมวกรูปแบบอื่นได้ หรือกรณีการสัมภาษณ์งาน แต่การนัดสัมภาษณ์งานกำหนดไว้เป็นชั้น 3 แต่ในตึกกลับไม่มีลิฟต์ ส่งผลให้บุคคลซึ่งพิการต้องไต่บันไดขึ้นไม่สามารถสัมภาษณ์งานได้ เป็นการเลือกปฏิบัติทางอ้อม เป็นต้น¹⁷⁶

การพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นการเลือกปฏิบัติทางอ้อมหรือไม่ ให้พิจารณาจากกฎเกณฑ์ หลักเกณฑ์ หรือแนวปฏิบัติในเรื่องนั้น ๆ ว่ามีความเป็นกลาง ไม่สร้างเงื่อนไขในการปฏิบัติอย่างแตกต่างไว้ แต่การเลือกปฏิบัติทางอ้อมเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมในผลกระทบหรือผลลัพธ์ที่ออกมา แต่กลับทำให้เกิดความไม่เสมอภาค ส่งผลกระทบอย่างไม่ได้สัดส่วนต่อกลุ่มบุคคลที่มีลักษณะเฉพาะ เช่น ความพิการ เพศที่สาม ชนกลุ่มน้อย โดยสามารถพิจารณาองค์ประกอบของการเลือกปฏิบัติโดยอ้อมมี ดังนี้

- (2.1) มีข้อกำหนด หลักเกณฑ์ จารีตปฏิบัติ
- (2.2) ข้อกำหนดนั้นมีความเป็นกลาง
- (2.3) ส่งผลในทางเสียเปรียบอย่างเฉพาะเจาะจงต่อบุคคลที่มีสถานะอันเสียเปรียบหรือไม่
- (2.4) ข้อกำหนด หลักเกณฑ์ แนวปฏิบัติได้รับการพิสูจน์ภาวะวิสัยตามวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายและวิธีการแห่งกฎหมายและวิธีการที่ใช้นั้นเป็นวิธีการที่เหมาะสม และมีความจำเป็นหรือไม่¹⁷⁷

¹⁷⁶ เพิ่งอ้าง, น. 25 – 26.

¹⁷⁷ เพิ่งอ้าง, น. 26.

กล่าวโดยสรุปแล้ว การเลือกปฏิบัติทางตรงเกิดขึ้นในกรณีที่บุคคลหนึ่งได้รับการปฏิบัติด้อยกว่าอีกคนหนึ่ง เมื่ออยู่ในสถานการณ์หรืออยู่บนพื้นฐานที่มีลักษณะเดียวกัน เช่น เชื้อชาติ เพศ ศาสนา ความพิการ อายุ เป็นต้น หากอธิบายให้เข้าใจง่ายที่สุดแล้ว หลักการเลือกปฏิบัติทางตรง คือ การกระทำที่เป็นปฏิปักษ์ต่อหลักความเสมอภาคโดยเจตนาที่มีประเด็นหรือเกิดจากเรื่องเชื้อชาติ เพศ ศาสนา ความพิการ ฯลฯ เป็นแรงจูงใจ ยกตัวอย่างเช่น นายจ้างชาวเบลเยียมปฏิเสธการจ้างงานพนักงานที่ไม่ใช่ชาวเบลเยียม เนื่องจากลูกค้าไม่สะดวกใจในการรับบริการจากพนักงานที่ไม่ใช่คนเบลเยียม

สำหรับการเลือกปฏิบัติทางอ้อม เกิดขึ้นในกรณีที่มีการจัดหา กำหนดบรรทัดฐาน หรือ การปฏิบัติที่แท้จริงแล้วเป็นกลาง แต่บุคคลอีกคนหนึ่งที่มีเชื้อชาติ เพศ ศาสนา ความพิการ อายุ ฯลฯ เสียประโยชน์จากสิ่งนั้นเมื่อเทียบกับบุคคลอื่น ซึ่งการเลือกปฏิบัติทางอ้อมนั้นไม่ได้จำกัดเฉพาะเรื่องเจตนาเลือกปฏิบัติ กล่าวคือ หากมีบุคคลใดเสียประโยชน์จากการปฏิบัติเฉพาะคนแล้ว นโยบายอันมีลักษณะก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติ การปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมดังกล่าวจะเข้าข่ายการเลือกปฏิบัติโดยอ้อมทันที¹⁷⁸

4) การเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

การพิจารณาว่าการเลือกปฏิบัตินั้นขัดต่อกฎหมายหรือขัดต่อหลักความเสมอภาคหรือไม่ จะต้องพิจารณาว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมหรือไม่ ดังนี้

(1) การกระทำที่ครบองค์ประกอบของการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม กล่าวคือ เป็นการกระทำที่เป็นการเลือกปฏิบัติ โดยมีการปฏิบัติที่แตกต่างกันในสาระสำคัญเดียวกันต่อบุคคลหนึ่ง โดยอ้างเหตุจูงใจในการเลือกปฏิบัติจากเหตุแห่งความแตกต่างทางเชื้อชาติ เพศ ศาสนา ความพิการ ฯลฯ ทำให้บุคคลนั้นไม่ได้รับสิทธิตามที่กฎหมายกำหนดหรือได้รับสิทธิที่น้อยลง

(2) การกระทำที่ครบองค์ประกอบของการเลือกปฏิบัติชัดเจน แต่เข้าข้อยกเว้นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม กล่าวคือ เป็นการกระทำที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยมีการปฏิบัติที่แตกต่างกันในสาระสำคัญเดียวกันต่อบุคคลหนึ่ง โดยการเลือกปฏิบัติเกิดจากความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนา เพศ ฯลฯ แต่เกิดจากจุดมุ่งหมายของกฎหมายรัฐที่ออกมาบังคับใช้ภายในรัฐ เป็นสถานการณ์เฉพาะกรณีของแต่ละรัฐที่จะให้สิทธิแก่ประชาชน เช่น การให้สัญชาติ การเก็บภาษี เป็นการเลือกปฏิบัติที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงภายในรัฐ ค้ำครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น ค้ำครองประโยชน์สาธารณะและรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน เช่นนี้แล้วย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม¹⁷⁹

¹⁷⁸ เพิ่งอ้าง, น. 27.

¹⁷⁹ เพิ่งอ้าง, น. 30.

5) ข้อพิจารณาเกี่ยวกับข้อยกเว้นของหลักความเสมอภาค

การพิจารณาหลักความเสมอภาคในรัฐธรรมนูญนั้น ไม่ใช่ว่าทุกสิ่งทุกอย่างต้องเท่ากันหมด แต่หมายความว่า “สิ่งที่เหมือนกันต้องได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกัน สิ่งที่แตกต่างกันต้องได้รับการปฏิบัติที่ต่างกัน” กล่าวคือ หากมีข้อเท็จจริงอย่างเดียวกันต้องปฏิบัติด้วยกฎเกณฑ์เดียวกันจึงจะเสมอภาค เช่น ผู้ชายทุกคนต้องถูกเกณฑ์ทหารเหมือนกัน (เว้นแต่จะเข้าอยู่ในข้อยกเว้นของกฎหมาย) แต่เมื่อมีข้อเท็จจริงแตกต่างกัน ต้องปฏิบัติด้วยเกณฑ์ต่างกันจึงจะเสมอภาค เช่น หญิงและชายมีข้อเท็จจริงทางสภาพร่างกายที่แตกต่างกัน กฎหมายจึงกำหนดให้เฉพาะชายเท่านั้นที่ต้องถูกเกณฑ์ทหาร ส่วนหญิงไม่ต้องถูกเกณฑ์ทหาร เป็นต้น หรือกล่าวโดยเฉพาะในเรื่องการเข้ารับราชการ และการบริหารงานบุคคลของบุคลากรในภาครัฐนั้น องค์การศาลก็ได้เคยมีคำวินิจฉัยว่า

(1) ลูกจ้างของเอกชน แตกต่างจากข้าราชการ ดังนั้น การที่กฎหมายกำหนดให้ศาลกำหนดจำนวนเงินที่ไม่อาจถูกบังคับคดีไว้ได้ ในกรณีเป็นเงินเดือนของลูกจ้างเอกชน แต่หากเป็นข้าราชการ กฎหมายกำหนดไม่ให้ถูกบังคับคดีได้เลยทั้งจำนวน กรณีนี้ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค เพราะข้อเท็จจริงต่างกันย่อมต้องปฏิบัติด้วยกฎเกณฑ์ที่ต่างกัน (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 34-35/2543)

(2) การที่กฎหมายบัญญัติยกเว้นไม่ให้หน่วยงานของรัฐที่มีส่วนราชการ ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ และมีได้เป็นหน่วยงานเอกชน เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ในขณะที่หากเป็นลูกจ้างของเอกชนทั่วไปต้องอยู่ภายใต้กฎหมายดังกล่าว เช่นนี้ไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เพราะสถานะของลูกจ้างของหน่วยงานรัฐกับลูกจ้างของเอกชนมีสถานะแตกต่างกัน (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 37/2542)¹⁸⁰

ดังนั้น ในลำดับต่อไปจะขอกล่าวถึงข้อพิจารณาเกี่ยวกับการปฏิบัติให้แตกต่างกันหรือปฏิบัติให้เท่าเทียมกัน

(1) การปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกันจะต้องมีผลจากอำนาจในการบัญญัติกฎหมายขององค์กรเดียวกัน กล่าวคือ องค์กรของรัฐ นิติบุคคลมหาชนอื่น ๆ และศาลจะต้องยึดถือหลักความเสมอภาคในส่วนข้อเท็จจริงที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน และสามารถปฏิบัติแตกต่างกันได้หากเป็นหน่วยงานของรัฐคนละหน่วยงาน หรือศาลคนละศาล เช่น ประชาชนของมลรัฐหนึ่งได้รับการปฏิบัติจากกฎหมายของมลรัฐนั้นอย่างหนึ่ง ซึ่งในข้อเท็จจริงเดียวกันนั้นอีกมลรัฐหนึ่งได้ปฏิบัติแตกต่างออกไป เช่นนี้จึงไม่ใช่การปฏิบัติให้แตกต่างกันที่กระทบกับหลักความเสมอภาคเนื่องจาก

¹⁸⁰ มานิตย์ จุมปา, คู่มือศึกษาวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ (ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560)), (กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา) , 2562, น. 238 – 239.

นิติบุคคลมหาชนโดยหลักการพื้นฐานแล้วย่อมมีความอิสระที่จะดำเนินการตามความคิดเกี่ยวกับความยุติธรรมและผลประโยชน์ขององค์กรนั้น ๆ ดังนั้น การที่นิติบุคคลมหาชนได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งแตกต่างไปจากหลักเกณฑ์ของอีกองค์กรหนึ่งย่อมไม่ใช่เรื่องของการปฏิบัติที่ขัดกับหลักความเสมอภาค¹⁸¹

จากหลักการดังกล่าวข้างต้น ทำให้เห็นได้ว่า องค์กรของรัฐหรือนิติบุคคลมหาชนผูกพันต่อหลักความเสมอภาคในส่วนข้อเท็จจริงที่อยู่อำนาจในหน้าที่ของหน่วยงานตน และสามารถปฏิบัติให้แตกต่างกันกับหน่วยงานอื่น ๆ ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและอยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน

(2) การกำหนดกฎเกณฑ์ให้แตกต่างกันนั้นจะต้องพิจารณากฎเกณฑ์โดยรวมในเรื่องนั้น ๆ ด้วย กล่าวคือ ในการพิจารณาการปฏิบัติที่แตกต่างกันในแต่ละเรื่องนั้น ให้พิจารณากฎหมายทางกฎหมายโดยรวมในเรื่องนั้น ๆ เพื่อเป็นการให้เหตุผลสนับสนุนหรือปฏิเสธการปฏิบัติที่แตกต่างกันดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม ฝ่ายนิติบัญญัติก็มีอิสระในการกำหนดเป้าหมายดังกล่าวได้ หากรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดเป้าหมายนั้นไว้อย่างชัดเจน ตัวอย่างที่ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐเยอรมันได้เคยวินิจฉัยไว้โดยพิจารณาจากหลักเกณฑ์โดยรวมในเรื่องนั้น ๆ เช่น วินิจฉัยว่ากฎหมายในบรรพ 3 ของกฎหมายประกันสังคมไม่สอดคล้องกับมาตรา 3 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญโดยศาลได้พิจารณาประกอบกับหลักรัฐสังคม เพราะกฎหมายดังกล่าวมิได้ให้ความคุ้มครองแก่เด็กที่เกิดจากมารดาที่ได้รับการประกันสุขภาพ ซึ่งหากเด็กที่อยู่ในครรภ์มารดานั้นได้รับอันตรายต่อสุขภาพอันเนื่องมาจากอุบัติเหตุ หรือจากความเจ็บป่วยที่เกิดมาจากการทำงาน ก่อนการคลอดเด็กจากครรภ์มารดา ทั้งที่กฎหมายดังกล่าวมีหลักการสำคัญอยู่ 2 หลักการ ได้แก่ หลักประการแรก เพื่อก่อให้เกิดความมั่นคงสำหรับการคุ้มครองในทางสังคมต่อลูกจ้างและบุคคลซึ่งมีสถานะเท่ากับลูกจ้าง โดยให้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากองค์กรในทางอาชีพที่จะต้องรับผิดชอบต่อเรื่องดังกล่าว ส่วนหลักประการที่สอง คือ การประกันอุบัติเหตุย่นมีพื้นฐานมาจากความคิดที่ต้องการแยกความรับผิดชอบของผู้เป็นเจ้าของกิจการรายใดรายหนึ่งที่มีต่อลูกจ้างของตน โดยประสงค์จะให้เรื่องดังกล่าวนี้เป็นภาระของผู้ดำเนินกิจการร่วมกันทั้งหมด ดังนั้น การยกเว้นในการให้ความคุ้มครองโดยการให้ประกันสุขภาพครอบคลุมถึงเด็กที่อยู่ในครรภ์มารดา ซึ่งได้รับผลกระทบจากอุบัติเหตุอันเนื่องมาจากการทำงานของมารดานั้น เป็นการละเมิดกับเป้าหมายดังกล่าว ซึ่งหลัก “รัฐสังคม” ได้เรียกร้องให้มีการคุ้มครองต่อเรื่องดังกล่าวด้วย¹⁸²

(3) การปฏิบัติให้แตกต่างกันอันเนื่องมาจากผลประโยชน์มหาชน

¹⁸¹ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 154, น. 138.

¹⁸² เพิ่งอ่าง, น. 138-139.

เป้าหมายของกฎหมายโดยรวม โดยหลักแล้วเรียกร้องความเป็นเอกภาพของกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ แต่เนื่องจากผลประโยชน์มหาชนอันใดอันหนึ่งอาจมีผลนำไปสู่การทำให้ไม่เป็นเอกภาพของกฎเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวได้ ในกรณีนี้ผลประโยชน์มหาชนดังกล่าวจึงเป็นข้อยกเว้นของกฎเกณฑ์โดยรวมในเรื่องนั้น เช่น กรณีที่มีการเก็บภาษีที่แตกต่างกันระหว่างกิจการ โรงรับจำนำ กับกิจการธนาคาร เนื่องจากมีเหตุผลสนับสนุนในเรื่องค่าใช้จ่ายในการดำเนินการที่แตกต่างกัน การได้รับผลกระทบจากมาตรการหรือนโยบายทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน ความสำคัญของประโยชน์มหาชนในเรื่องการกระตุ้นเศรษฐกิจ ความสำคัญต่อการดำเนินนโยบายทางสังคม (เช่น การสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับกลุ่มบุคคลผู้ด้อยโอกาส) เป็นต้น ซึ่งไม่ขัดกับหลักความเสมอภาค¹⁸³

(4) การปฏิบัติให้แตกต่างกันเนื่องจากระบบกฎหมายที่แตกต่างกัน

กรณีที่อยู่ในระบบกฎหมายที่แตกต่างกันหรืออยู่ในสถาบันทางกฎหมายที่แตกต่างกัน เนื่องจากแต่ละระบบกฎหมายย่อมมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันออกไป ตัวอย่างเช่น กฎหมายสวัสดิการข้าราชการ ย่อมมีความมุ่งหมายที่แตกต่างไปจากการให้ความช่วยเหลือเด็กกำพร้าที่มีอายุ 25 ปีบริบูรณ์ ดังนั้น ข้าราชการที่เป็นเด็กกำพร้าอายุ 25 ปีบริบูรณ์ ย่อมไม่ได้รับการช่วยเหลืออีกต่อไป ถึงแม้ว่าหลักรัฐสังคมจะเรียกร้องให้เด็กกำพร้าควรได้รับความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกัน กล่าวคือ เด็กกำพร้าที่มีอายุ 25 ปีบริบูรณ์แล้วอาจได้รับความช่วยเหลือจากระบบการช่วยเหลืออื่นที่แตกต่างออกไป โดยฝ่ายนิติบัญญัติอาจยุติการให้ความช่วยเหลือในเรื่องการให้ค่าเลี้ยงดูเด็กนั้นได้¹⁸⁴

(5) การปฏิบัติให้แตกต่างกันอันเนื่องมาจากประเพณี วัฒนธรรม

ขนบธรรมเนียมประเพณีที่มีความแตกต่างกันนั้น อาจเป็นเหตุผลในการปฏิบัติให้แตกต่างกันได้ เนื่องจากขนบธรรมเนียมประเพณีในบางกรณีนั้นเป็นเรื่องที่มีความสำคัญโดยประชาชนเห็นว่า การปฏิบัติให้แตกต่างดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีความถูกต้อง แต่อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้ใช้หลักในการพิจารณาในเรื่องนี้โดยมิได้ยึดหลักว่าเรื่องดังกล่าวได้มีการปฏิบัติกันมาอย่างยาวนานของขนบธรรมเนียมประเพณีเป็นเกณฑ์ แต่ใช้หลักความยุติธรรมในขณะปัจจุบันเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา ตัวอย่างกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เยอรมันได้เคยวินิจฉัยไว้ เช่น การตัดสินใจประท้วงเพื่อต่อรองเกี่ยวกับเงื่อนไขการจ้าง โดยธรรมเนียมปฏิบัติแล้วเป็นการออกความเห็นโดยกรรมการผู้ที่เป็นช่างฝีมือ (ของสมาคมสงเคราะห์) เป็นผู้ที่มิอำนาจตัดสินใจโดยลำพัง ไม่ได้กำหนดให้ผู้ฝึกงานหรือคนงานในกิจการงานหัตถกรรมเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องดังกล่าวด้วย ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันเห็นว่า ธรรมเนียมปฏิบัติ

¹⁸³ เพิ่งอ้าง, น. 139-140.

¹⁸⁴ เพิ่งอ้าง, น. 140.

ดังกล่าวเป็นการสอดคล้องกับความคิดพื้นฐานของกฎหมายเกี่ยวกับการผลิตงานหัตถกรรมของเยอรมันตามธรรมเนียมปฏิบัติ นอกจากนี้ เหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันยอมรับธรรมเนียมปฏิบัติดังกล่าวก็เนื่องจากว่า ผลสุดท้ายแล้วไม่มีผลประโยชน์ขัดแย้งกันระหว่างบรรดาช่างฝีมือกับกลุ่มคนงานในกิจการดังกล่าว เพราะช่างฝีมือก็เป็นตัวแทนผลประโยชน์กลุ่มคนงานอื่น ๆ ด้วย ซึ่งในที่สุดผลประโยชน์ของกลุ่มคนงานอื่น ๆ ไม่ได้ถูกทำให้เสียเปรียบ ดังนั้น กรณีนี้จึงไม่ถือว่าละเมิดต่อหลักความเสมอภาค¹⁸⁵

(6) ความสอดคล้องกันของระบบกฎหมาย

หลักความสอดคล้องกันของระบบกฎหมายเป็นหลักที่ห้ามมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายขัดแย้งกันเอง ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐเยอรมันได้เคยวินิจฉัยสนับสนุนหลักการดังกล่าวว่า บทบัญญัติพิเศษในเรื่องใดเรื่องหนึ่งไม่อาจจะละเมิดต่อหลักความเสมอภาคทั่วไปได้ โดยที่แต่เดิมนั้น ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐเยอรมันได้ถือแนวปฏิบัติตลอดมาว่า การปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกันนี้ มิใช่อยู่ที่ว่าข้อเท็จจริงคล้ายหรือไม่คล้ายกับอีกข้อเท็จจริงหนึ่ง แต่ประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่า การปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกันนี้มีเหตุผลอันเป็นสาระสำคัญหรือไม่ กล่าวคือ ถ้าขาดเหตุผลที่จะใช้อธิบายได้อย่างเป็นสาระสำคัญแล้วย่อมเป็นการปฏิบัติอย่างอำเภอใจ โดยในการพิจารณาประเมินค่า “ความอำเภอใจ” นี้ ต้องประเมินในลักษณะของ “ภาวะวิสัย” กล่าวคือ เป็นการพิจารณามาตรการนั้น ๆ กับข้อเท็จจริง โดยการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ของมาตรการนั้นกับสภาพการณ์ในทางข้อเท็จจริงของเรื่องนั้น ๆ¹⁸⁶

ต่อมาในช่วงทศวรรษที่ 1980 ศาลรัฐธรรมนูญได้พัฒนาการตีความกฎหมายเกี่ยวกับหลักความเสมอภาค โดยได้วินิจฉัยเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 1980 ว่า โดยหลักทั่วไปแล้วบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ปฏิบัติต่อบุคคลอย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้น กรณีจะเป็นการละเมิดหลักความเสมอภาค ก็ต่อเมื่อกลุ่มบุคคลกลุ่มหนึ่งซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายได้รับการปฏิบัติให้แตกต่างจากกลุ่มบุคคลอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายเช่นเดียวกัน โดยที่กลุ่มบุคคลทั้งสองนั้นไม่มีความแตกต่างที่เป็นสาระสำคัญอันจะเป็นเหตุของการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกัน อันจะเห็นได้ว่า แนวคำวินิจฉัยใหม่ถือว่าการเพิ่มความเข้มข้นในการตรวจสอบหลักความเสมอภาคมากขึ้น โดยเข้าไปพิจารณาในทางเนื้อหาด้วยว่า ความแตกต่างของข้อเท็จจริงนั้นมีเหตุมีผลอันสมควรที่จะนำไปสู่การปฏิบัติที่แตกต่างกันได้หรือไม่ ซึ่งในที่สุดย่อมเกี่ยวพันกับ “หลักความได้สัดส่วน”¹⁸⁷

¹⁸⁵ เพิ่งอ้าง, น. 140-141.

¹⁸⁶ เพิ่งอ้าง, น. 142.

¹⁸⁷ เพิ่งอ้าง, น. 142.

2.3 แนวความคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับรัฐ หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

ตามที่ได้ศึกษาแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับคนพิการ สถานการณ์ สภาพปัญหาการจ้างงานคนพิการในหน่วยงานของรัฐ รวมถึงแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักการคุ้มครองและส่งเสริมการมีงานทำของคนพิการ การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ ตลอดจนหลักป้องกันการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมแล้ว ลำดับต่อไปเป็นการศึกษาแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับรัฐ องค์กรของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ทั้งนี้ เนื่องจากการจะนำรูปแบบหรือวิธีการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านมาใช้ส่งเสริมและคุ้มครองการทำงานของคนพิการในหน่วยงานภาครัฐย่อมหลีกเลี่ยงการพิจารณาถึงความหมายและสาระสำคัญของรัฐ หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และการบริหารงานบุคคลภาครัฐไปไม่ได้ โดยมีสาระสำคัญของการศึกษาดังนี้

2.3.1 รัฐ หน่วยงานของรัฐ และบุคลากรของรัฐ

2.3.1.1 รัฐ

คำว่า “รัฐ” นั้น อาจมีนักประวัติศาสตร์ นักสังคมวิทยาทฤษฎีหมาย หรือนักรัฐศาสตร์ ให้คำจำกัดความไว้ต่าง ๆ กันไป แต่คำจำกัดความที่จะมีผลผูกมัดให้ต้องมีการยึดถือและปฏิบัติตามคงต้องเป็นคำจำกัดความในทางกฎหมาย และในประเด็นของความเป็นรัฐนี้ ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายระหว่างประเทศไว้แล้ว กล่าวคือ ในทางกฎหมายระหว่างประเทศนั้น มีเครื่องชี้ความเป็นรัฐอยู่ที่องค์ประกอบของความเป็นรัฐนั่นเอง ซึ่งหมายความว่า การที่จะพิจารณาว่าประชาคมใดมีความเป็นรัฐหรือไม่ ก็ต้องดูที่องค์ประกอบของความเป็นรัฐของประชาคมนั้น ๆ ว่ามีอยู่อย่างครบถ้วนตามเกณฑ์ในทางกฎหมายระหว่างประเทศหรือไม่

สำหรับองค์ประกอบความเป็นรัฐนั้น ในทางกฎหมายระหว่างประเทศเป็นเรื่องที่ยอมรับกันเป็นข้อยุติแล้วว่า รัฐมีองค์ประกอบสำคัญอยู่ด้วยกันทั้งสิ้น 3 ประการ คือ อาณาเขตของรัฐ (Territory) พลเมืองของรัฐ (Citizen) และอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) หรืออำนาจรัฐ (State Power)¹⁸⁸ กล่าวโดยเฉพาะองค์ประกอบประการที่ 3 คือ อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) หรืออำนาจรัฐ (State Power) นั้น หมายถึง อำนาจสูงสุดที่ไม่ได้ถ่ายทอดต่อมาจากอำนาจอื่น และเป็นอำนาจที่ไม่มีจำกัดทั้งภายในและภายนอก¹⁸⁹

¹⁸⁸ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายมหาชนเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), น. 55.

¹⁸⁹ เพิ่งอ้าง, น. 58.

โดยยกตัวอย่างประเทศที่มีสถานะเป็น “รัฐ” เช่น ราชอาณาจักรกัมพูชา สาธารณรัฐเกาหลี ราชอาณาจักรไทย ฯลฯ¹⁹⁰

2.3.1.2 หน่วยงานของรัฐ

ในฐานะที่รัฐเป็นนิติบุคคล มีการแบ่งภารกิจของรัฐออกเป็นภารกิจอันแน่นอนตายตัว และมีอำนาจในการกำหนดกฎเกณฑ์ เช่น อำนาจในการออกกฎหมายของรัฐสภา เป็นต้น อำนาจและภารกิจเหล่านี้จะถูกดำเนินไปโดยผู้ดำรงตำแหน่งที่จะทำการแทนนิติบุคคล และการกระทำเหล่านี้ก็จะถือว่าเป็นการกระทำของนิติบุคคล องค์กรซึ่งมีภารกิจของรัฐที่จะต้องปฏิบัติ จะต้องมีการจัดตั้งพระราชบัญญัติจัดตั้งนิติบุคคลนั้นกำหนดไว้แล้วอย่างแน่นอนและเป็นการถาวร คือ มีการจัดตั้งเป็นสถาบันขึ้นมาเพื่อรองรับการทำหน้าที่และใช้อำนาจของรัฐ และในรัฐสมัยใหม่นั้น การกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละตำแหน่งนั้นจะต้องแสดงรายละเอียดถึงขอบเขตอำนาจที่สามารถตัดสินใจในทางกฎหมายกำหนดสิทธิและหน้าที่ของผู้อื่น¹⁹¹ ซึ่งสถาบันที่กล่าวข้างต้น ก็คือ หน่วยงานของรัฐ

ลำดับต่อมาที่ควรกล่าวถึง คือ ประเภทของหน่วยงานของรัฐ¹⁹² เนื่องจากรัฐมีภารกิจสำคัญที่ต้องดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดยมีหน่วยงานของรัฐเป็นส่วนสำคัญในการดำเนินการกิจต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งหน่วยงานของรัฐดังกล่าว ได้แก่ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน และหน่วยงานอื่นของรัฐ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) ส่วนราชการ

ราชการ หรือ Bureaucracy มีความหมายว่า การใช้อำนาจปฏิบัติงานราชการของรัฐ หรือการใช้อำนาจปฏิบัติงานราชการของหน่วยงานของรัฐบาล ซึ่งส่วนราชการเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบให้บริการสาธารณะทางปกครอง (Administrative Public Service) อันเป็นภารกิจหลักของรัฐ ได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันประเทศ การออกกฎระเบียบ การอนุมัติ การอนุญาตตามกฎหมาย รวมทั้งงานนโยบายต่าง ๆ เช่น การกำหนดยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาประเทศ โดยให้บริการเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งกำไร ในส่วนความสัมพันธ์ของรัฐ ประกอบด้วย รัฐเป็นผู้จัดตั้ง รัฐเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา โดยใช้งบประมาณของแผ่นดิน และใช้อำนาจฝ่ายเดียว

¹⁹⁰ สืบค้นเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2564, จาก https://th.wikipedia.org/wiki/รายชื่อประเทศ_ดินแดน_และเมืองหลวง,

¹⁹¹ อังแล้ว *เชิงอรรถที่ 188*, น. 93 - 96.

¹⁹² เสาวนีย์ มณีวงศ์, “ปัญหาเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรภาครัฐ ศึกษากรณีมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สาขากฎหมายเอกชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), น. 10

เป็นหลักในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ส่วนราชการในระบบกฎหมายไทย แบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่

(1) ราชการส่วนกลาง จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม และตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บัญญัติให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยราชการส่วนกลางมีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนทั่วประเทศ เช่น การรักษาความสงบภายใน การป้องกันประเทศ การส่งเสริมการศึกษา และการประกอบอาชีพ การป้องกันสาธารณภัย เป็นต้น

(2) ราชการส่วนภูมิภาค จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้แก่ จังหวัดและอำเภอ เป็นระบบราชการที่ส่วนราชการมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ของตนที่ส่งไปปฏิบัติหน้าที่ตามเขตการปกครองต่าง ๆ ของประเทศ โดยเจ้าหน้าที่เหล่านั้นเป็นผู้ที่ราชการส่วนกลางแต่งตั้ง และอยู่ในบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง ซึ่งตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บัญญัติให้จังหวัดเท่านั้นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

(3) ราชการส่วนท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด โดยในประเทศไทยแบ่งราชการส่วนท้องถิ่นออกเป็น 2 รูปแบบ กล่าวคือ รูปแบบแรก เป็นแบบทั่วไปที่ใช่แก่ท้องถิ่นทั่วประเทศ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล รูปแบบที่สอง เป็นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และเมืองพัทยา จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 โดยราชการส่วนท้องถิ่นมีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างที่รัฐมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำเองเพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนเฉพาะเขตท้องถิ่นนั้น มีเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ มีงบประมาณ ทรัพย์สินบางอย่างเป็นของตนเอง มีอำนาจดำเนินการได้โดยอิสระ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของราชการส่วนกลาง

2) รัฐวิสาหกิจ หรือวิสาหกิจมหาชน (State Enterprise)

รัฐวิสาหกิจ หรือวิสาหกิจมหาชน เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบบริการสาธารณะทางด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (Industrial and Commercial Public Services) ซึ่งผลิตและจำหน่ายสินค้าหรือบริการที่มีลักษณะเป็นการให้บริการสาธารณะและงานสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ หรืองานของรัฐบางด้านที่มีความสัมพันธ์ต่อความมั่นคงและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ หรือการ

ดำเนินกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนที่รัฐจำเป็นต้องควบคุมและดำเนินการเพียงผู้เดียว หรือเป็นงานที่ภาคเอกชนไม่พร้อมจะลงทุนดำเนินการหรือเป็นภารกิจที่รัฐจำเป็นต้องแทรกแซงตลาดเพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม หรือให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายเฉพาะ เพื่อให้งานบริการนั้น ได้มาตรฐาน

รัฐวิสาหกิจจัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหารายได้ ต้องสามารถเลี้ยงตนเองจากการดำเนินงานเชิงพาณิชย์ แต่ไม่มีวัตถุประสงค์มุ่งกำไรสูงสุด (Maximization of Profit) ดังเช่นเอกชนกระทำกัน โดยทั่วไป แต่ถ้าหากมีความจำเป็นต้องได้รับเงินงบประมาณสนับสนุนเป็นครั้งคราวหรือบางส่วน รัฐจะจัดสรรงบประมาณไว้ในรูปแบบของเงินอุดหนุน ซึ่งควรแยกเก็บจากการเก็บค่าบริการตามปกติของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ให้ชัดเจน รัฐวิสาหกิจเป็นนิติบุคคลและมีความสัมพันธ์กับรัฐ ประกอบด้วยรัฐจัดตั้งมีทุนเกินครึ่งเป็นของรัฐ ซึ่งรัฐมีอำนาจบริหารจัดการ (ผ่านการแต่งตั้งคณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูงและการให้นโยบาย) โดยการลงทุนต้องขอความเห็นจากรัฐ และรายได้ต้องส่งคืนรัฐ ส่วนบุคลากรของรัฐวิสาหกิจมีสถานะเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ นอกจากนั้นแล้ว รัฐวิสาหกิจยังรวมถึงองค์กรของรัฐบาล หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ รวมทั้งบริษัท จำกัด และห้างหุ้นส่วน สำหรับนิติบุคคลที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมีหุ้นส่วนอยู่ด้วยเกินร้อยละ 50 แต่ไม่รวมถึงองค์การหรือกิจการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อสงเคราะห์หรือส่งเสริมการใด ๆ ที่ไม่ใช่ธุรกิจ

ประเภทของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายจัดตั้ง ดังนี้

(1) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีพระราชบัญญัติจัดตั้งโดยเฉพาะ กำหนดวัตถุประสงค์และการมอบอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจนั้น เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การไฟฟ้านครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค การประปานครหลวง การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การเคหะแห่งชาติ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย การกีฬาแห่งประเทศไทย ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีรัฐวิสาหกิจบางประเภทที่จัดตั้งโดยประกาศคณะปฏิวัติหรือพระราชกำหนดที่ค่าบังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ เช่น การทางพิเศษแห่งประเทศไทย จัดตั้งขึ้นตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 290 พ.ศ. 2515 บรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน จัดตั้งโดยพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน พ.ศ. 2540

(2) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโดยเฉพาะ กำหนดวัตถุประสงค์และมอบอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 เช่น องค์การสวนสัตว์คุสิต

องค์การขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย องค์การคลังสินค้า องค์การจัดการน้ำเสีย องค์การสวนยาง องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ เป็นต้น

(3) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามกฎหมายเอกชน ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยบริษัท และกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด โดยกำหนดขอบเขต วัตถุประสงค์ของการดำเนินงานไว้ตามหนังสือบริคณห์สนธิและข้อบังคับของบริษัทจำกัด เช่น บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) บริษัท ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด และบริษัท ขนส่ง จำกัด เป็นต้น

3) องค์การมหาชน

องค์การมหาชน เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบบริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม (Social and Cultural Public Service) เช่น การศึกษา การวิจัย การฝึกอบรม การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม การพัฒนาและการส่งเสริมการค้า การพัฒนาและถ่ายทอดวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางสาธารณสุขและการแพทย์ การสังคมสงเคราะห์ นันทนาการ สวนสัตว์ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นประโยชน์สาธารณะอื่นใด ซึ่งไม่เหมาะสมที่จะใช้วิธีการของราชการในการบริหาร ทั้งนี้ บริการสาธารณะขององค์การมหาชนต้องไม่เป็นกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับภาคเอกชน ซึ่งเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งองค์การมหาชนเป็นนิติบุคคล ที่มีวัตถุประสงค์ไม่แสวงหากำไร โดยการจัดตั้งองค์การมหาชนนั้น จะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ หรือสามารถเลี้ยงตนเองได้ (ยกเว้นมหาวิทยาลัยต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง) โดยรัฐมีอำนาจกำกับดูแลตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งการบริหารงานขององค์การมหาชนมีความเป็นอิสระ คล่องตัว ไม่ถูกรอบงำจากระบบบริหารราชการตามปกติ การบริหารการเงิน การบัญชี และงบประมาณมีความคล่องตัวมากกว่าระบบราชการ โดยไม่ยึดติดกับกฎ หรือระเบียบของทางราชการ

ประเภทขององค์การมหาชนตามกฎหมายจัดตั้งมีดังนี้

(1) องค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ (หน่วยงานในกำกับ) เป็นองค์การมหาชนจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติเฉพาะ ซึ่งตั้งได้ยากเพราะต้องอาศัยอำนาจของสภา ไม่มีข้อจำกัดในการจัดตั้ง และมีอำนาจมหาชนที่บังคับกับผู้อื่นได้ เช่น สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ สถาบันพระปกเกล้า เป็นต้น

(2) องค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 จัดตั้งขึ้นโดยง่ายเพราะอาศัยอำนาจของฝ่ายบริหาร มีวัตถุประสงค์

เพื่อให้มีการจัดทำบริการสาธารณะตามที่รัฐบาลมีนโยบายด้านใดด้านหนึ่ง เพื่อใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด เป็นองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจการอันเป็นบริการสาธารณะ โดยไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร เช่น การศึกษาอบรมการถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข เป็นต้น

4) หน่วยงานอื่นของรัฐ

หน่วยงานอื่นของรัฐ มีดังนี้

(1) องค์การของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Administrative Organization) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 12 บัญญัติให้มีองค์กรอิสระ เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นให้มีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ซึ่งองค์กรที่เป็นอิสระมีภาระหน้าที่ที่สำคัญ คือ การวางระเบียบและควบคุมกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบอย่างสำคัญต่อผลประโยชน์หรือเศรษฐกิจของชาติเป็นส่วนรวม หรือเกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะหรืออาจกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของราษฎร และเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยอิสระปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรอื่นของรัฐ หรือจากสถาบันการเมืองอื่น องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระจึงสามารถออกกฎระเบียบ บังคับการให้เป็นไปตามกฎระเบียบที่วางขึ้น แต่การมีอำนาจดังกล่าวไม่ถึงขนาดให้กลายเป็นรัฐสภา

องค์กรอิสระประกอบด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ การดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ กระทำโดยคณะกรรมการหรือคณะบุคคล ซึ่งมีรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรเหล่านั้นให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล คณะกรรมการหรือคณะบุคคลดังกล่าวมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระจะมีหน่วยราชการที่มีอิสระในการบริหารงานบุคคลและการงบประมาณอยู่ภายใต้บังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลขององค์กรเหล่านั้นโดยตรง ทำหน้าที่รับผิดชอบราชการทั่วไปขององค์กรการดำเนินงานกระทำโดยคณะกรรมการหรือคณะบุคคลซึ่งมีรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรเหล่านั้นให้อำนาจ หน่วยราชการขององค์กรอิสระ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยราชการ ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นหน่วยราชการ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) เป็นหน่วยราชการ คณะกรรมการตรวจเงิน

แผ่นดิน มีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยราชการ และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นหน่วยราชการ การดำเนินงานกระทำโดย คณะกรรมการหรือคณะบุคคลซึ่งมีรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือ พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรเหล่านั้นให้อำนาจ

(2) องค์กรศาล

(2.1) ศาลยุติธรรม

(2.2) ศาลปกครอง

(2.3) ศาลรัฐธรรมนูญ

(2.4) ศาลทหาร

(3) องค์กรอัยการ

(4) กองทุนที่เป็นนิติบุคคล เป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นโดยตราพระราชบัญญัติ เนื่องจาก ต้องการอำนาจรัฐในการบังคับฝ่ายเดียวต่อภาคเอกชนในการสมทบเงินเข้ากองทุน โดยมีหน่วยงาน ราชการรองรับการทำหน้าที่ 3 รูปแบบ กล่าวคือ แบบรัฐวิสาหกิจ เช่น กองทุนฟื้นฟูและพัฒนา ระบบ สถาบันการเงิน แบบองค์การมหาชน เช่น กองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ แบบส่วน ราชการ เช่น สำนักงานประกันสังคม

(5) หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง หรือดำเนินกิจการทาง ปกครอง เช่น เนติบัณฑิตยสภา สภานายความ แพทยสภา ทันตแพทยสภา กองทุนบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการ คณะกรรมการวิชาชีพสาขาการแพทย์แผนไทย คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและ มัคคุเทศก์ บริษัทวิทยุการบินไทย สถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ สถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือ ดำเนินกิจการทางปกครองที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษา เป็นต้น

2.3.1.3 บุคลากรภาครัฐ

การกำหนดองค์กรหรือจัดตั้งสถาบันขึ้นมา ยังไม่ทำให้ภารกิจของรัฐล่องไปได้ เนื่องจากสถาบันหรือหน่วยงานของรัฐนั้นยังลงมือปฏิบัติอะไรไม่ได้ จะลงมือปฏิบัติได้ก็ต่อเมื่อมี การบรรจุเอามนุษย์หรือแต่งตั้งบุคคลธรรมดาเข้ามาไว้ในสถาบันเหล่านั้นเสียก่อน เพื่อให้เป็นผู้ ดำรงตำแหน่งในองค์กรหรือเป็นผู้บริหารองค์กร เป็นบุคคลที่มีศักดิ์และสิทธิ์ที่จะเข้าทำหน้าที่ของ องค์กรนั้น และด้วยหลักการนี้เองไม่ว่าผู้บริหารองค์กรจะเปลี่ยนไปกี่คน องค์กรก็ยังคงดำรงอยู่

บุคคลที่จะเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรรัฐนั้น อาจเป็นไปโดยผลของกฎหมายหรือการ แต่งตั้งด้วยวิธีอื่น การดำรงตำแหน่งโดยผลของกฎหมายโดยตรงนั้นมีตัวอย่าง เช่น การ สืบราชสมบัติโดยรัชทายาท หรือกรณีที่มีผู้เข้าดำรงตำแหน่งได้รับการแต่งตั้งจากองค์กรรัฐอื่น การ

แต่งตั้งเช่นนี้จะต้องกระทำโดยองค์กรรัฐที่มีอยู่แล้ว เช่น การแต่งตั้งข้าราชการตุลาการ หรือ ข้าราชการพลเรือนระดับสูง หรือในกรณีของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยประชาชน นั้น โดยหลักแล้วนับว่าเป็นกรณีที่มีความสำคัญเป็นพิเศษ ในกรณีนี้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดก็คือ องค์กรที่ทำหน้าที่แต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร¹⁹³ ซึ่งบุคคลธรรมดาดังกล่าวที่ปฏิบัติงานแทนหน่วยงานของรัฐนั้น คือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ (State Official)”¹⁹⁴ แบ่งออกได้เป็น

- 1) บุคลากรภาครัฐฝ่ายบริหาร
- 2) บุคลากรภาครัฐฝ่ายนิติบัญญัติ
- 3) บุคลากรภาครัฐฝ่ายตุลาการ
- 4) บุคลากรภาครัฐขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

บุคลากรภาครัฐ เป็นบุคคลที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐดังกล่าวข้างต้น เพื่อให้ภารกิจของหน่วยงานนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ตั้งไว้ บุคลากรภาครัฐจึงมีความจำเป็นและสำคัญต่อหน่วยงานของรัฐเป็นอย่างยิ่ง เพราะหากไม่มีบุคลากรภาครัฐ การดำเนินการกิจของหน่วยงานย่อมไม่อาจสำเร็จลงได้ ซึ่งประเทศไทยมีบุคลากรภาครัฐหลายประเภท ได้แก่ ข้าราชการ พนักงานราชการ พนักงานมหาวิทยาลัย พนักงานของหน่วยงานของรัฐ พนักงานรัฐวิสาหกิจ และลูกจ้าง¹⁹⁵ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

- 1) บุคลากรประเภทข้าราชการ

ข้าราชการเป็นผู้ดำเนินงานแทนรัฐในการนำนโยบายของรัฐมาปฏิบัติให้บรรลุผล เป็นกลไกที่สำคัญของรัฐสมัยใหม่ เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐหรืออำนาจมหาชนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยข้าราชการจะสังกัดหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ทั้งที่เป็นส่วนราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น องค์กรอิสระต่าง ๆ ซึ่งข้าราชการสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ดังนี้

1.1) ข้าราชการการเมือง หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นข้าราชการการเมือง ข้าราชการการเมืองแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ข้าราชการการเมืองตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535 เช่น นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เลขาธิการนายกรัฐมนตรี โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นต้น และข้าราชการการเมืองตามพระราชบัญญัติอื่น ได้แก่ พระราชบัญญัติข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 เช่น ที่ปรึกษาประธานรัฐสภา ที่ปรึกษารอง

¹⁹³ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 188, น. 93 - 96.

¹⁹⁴ หิรัญ อัสววงศ์เกษม, “เจ้าหน้าที่ของรัฐในระบบกฎหมายไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), น. 1.

¹⁹⁵ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 192, น. 17.

ประธานรัฐสภา ที่ปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎร ที่ปรึกษาประธานวุฒิสภา ที่ปรึกษาผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น ข้าราชการการเมืองตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 เช่น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขาธิการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขาธิการประธานสภากรุงเทพมหานคร เลขานุการรองประธานสภากรุงเทพมหานคร ประธานที่ปรึกษา เป็นต้น

1.2) ข้าราชการประจำ หมายถึง บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการประเภทต่าง ๆ โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดิน ข้าราชการประจำสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ได้แก่ ข้าราชการซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล และข้าราชการอื่นซึ่งมิได้อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล มีรายละเอียดดังนี้

(1) ข้าราชการซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล

ข้าราชการซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาของรัฐบาล แบ่งได้ 2 ประเภท ดังนี้

(1.1) ข้าราชการทหารแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติข้าราชการทหาร พ.ศ. 2521 คือ ทหารประจำการ และข้าราชการลาโหมพลเรือนที่บรรจุในตำแหน่งอัตราทหาร

(1.2) ข้าราชการพลเรือน

- ข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 คือ บุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณในกระทรวง กรมฝ่ายพลเรือน นอกจากนี้ ยังมีข้าราชการพลเรือนประเภทอื่น ๆ อีก ได้แก่

- ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 คือ บุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งให้รับราชการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนในสถาบันอุดมศึกษา

- ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 คือ บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณแผ่นดิน งบประมาณบุคลากรที่จ่ายในลักษณะเงินเดือนในกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงวัฒนธรรม หรือกระทรวงอื่นที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

- ข้าราชการตำรวจ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 คือ บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ โดย

ได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และให้หมายความรวมถึงข้าราชการในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติแต่งตั้ง หรือสั่งให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการตำรวจ โดยได้รับเงินเดือนจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐด้วย

- ข้าราชการฝ่ายอัยการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 คือ ข้าราชการที่บรรจุและแต่งตั้งให้รับราชการในสำนักงานอัยการสูงสุด (เดิม คือ กรมอัยการ) โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนในสำนักงานอัยการสูงสุด

(1.3) ข้าราชการที่อยู่ในการกำกับดูแลของรัฐบาล คือ ข้าราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรกระจายอำนาจที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล ได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณ หมวดเงินเดือนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะนำงบประมาณเหล่านี้มาจัดสรรเป็นเงินเดือนของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น เช่น ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ข้าราชการกรุงเทพมหานคร

(2) ข้าราชการอื่นซึ่งมิได้อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล แบ่งได้ดังนี้

(2.1) ข้าราชการตุลาการ

- ผู้พิพากษาศาลยุติธรรม เป็นข้าราชการตุลาการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี และคณะตุลาการซึ่งเป็นผู้พิพากษา ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้มีอำนาจและหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อกฎหมายอิสลาม ซึ่งเป็นข้าราชการที่ได้รับแต่งตั้งให้มีอำนาจและหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อกฎหมายอิสลาม ซึ่งเป็นข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม อยู่ในบังคับของระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มีคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม หรือ ก.ต. เป็นองค์กรบริหารงานบุคคล

- ตุลาการศาลปกครอง เป็นข้าราชการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยมีคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือ ก.ศป. เป็นองค์กรบริหารงานบุคคล

(2.2) ข้าราชการอื่นที่ไม่ใช่ตุลาการ

- ข้าราชการศาลยุติธรรม อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 โดยมีคณะกรรมการข้าราชการศาลยุติธรรม หรือ ก.ศ. เป็นองค์กรบริหารงานบุคคล

- ข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง ได้แก่ พนักงานคดีปกครอง และข้าราชการอื่นที่ไม่ใช่พนักงานคดีปกครอง เช่น เลขานุการและรองเลขานุการสำนักงานศาลปกครอง เจ้าหน้าที่สำนักงานศาลปกครอง ซึ่งข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ

วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยมีคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง หรือ ก.ขป. เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคล

- ข้าราชการศาลรัฐธรรมนูญ ข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้เป็นข้าราชการตามพระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2542

- ข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 คือ บุคคลซึ่งรับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในส่วนราชการสังกัดรัฐสภา

- ข้าราชการสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรียกว่า ข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำหน้าที่เป็นองค์กรบริหารงานบุคคล

- ข้าราชการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่เป็นองค์กรบริหารงานบุคคล

- ข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560

2) พนักงานของหน่วยงานของรัฐ

2.1) พนักงานราชการ

คณะรัฐมนตรีเห็นควรกำหนดให้มีการปรับปรุงกระบวนการจ้างงานภาครัฐในส่วนของลูกจ้างส่วนราชการให้มีความหลากหลาย เพื่อให้เกิดความเหมาะสมในการใช้กำลังคนภาครัฐ และให้การปฏิบัติราชการมีความคล่องตัว เกิดประสิทธิภาพ โดยสอดคล้องกับแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ จึงกำหนดให้มีการจ้างพนักงานราชการสำหรับการปฏิบัติงานของส่วนราชการขึ้น โดยวางหลักเกณฑ์ไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. 2547 ดังนี้

(1) ความหมายของพนักงานราชการ

พนักงานราชการ หมายถึง บุคคลซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้าง โดยได้รับค่าตอบแทนจากงบประมาณของส่วนราชการเพื่อเป็นพนักงานของรัฐในการปฏิบัติงานให้ส่วนราชการนั้น

(2) การแบ่งประเภทของพนักงานราชการ สามารถแบ่งได้ 2 ประเภท ดังนี้ ประเภทแรก พนักงานราชการทั่วไป ได้แก่ พนักงานราชการซึ่งปฏิบัติงานในลักษณะงานประจำทั่วไปของส่วนราชการในด้านงานบริการ งานเทคนิค งานบริหารทั่วไป งานวิชาชีพเฉพาะ หรืองานเชี่ยวชาญเฉพาะ และประเภทที่สอง พนักงานราชการพิเศษ ได้แก่ พนักงานราชการซึ่งจะต้องปฏิบัติงานใน

ลักษณะเป็นงานประจำทั่วไปของส่วนราชการที่ต้องใช้ความรู้หรือความเชี่ยวชาญสูงมากเป็นพิเศษ เพื่อปฏิบัติงานในเรื่องที่มีความสำคัญ และจำเป็นเฉพาะเรื่องของส่วนราชการ หรือมีความจำเป็นต้องใช้บุคคลในลักษณะดังกล่าว ในระหว่างสัญญาจ้าง ส่วนราชการต้องจัดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานราชการทั้งที่เป็นการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี และประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อต่อสัญญาจ้าง พนักงานผู้ใดไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงาน ให้ถือว่าสัญญาจ้างของพนักงานผู้นั้นสิ้นสุดลง

2.2) พนักงานมหาวิทยาลัย

เนื่องจากรัฐมีวัตถุประสงค์ในการปรับลดจำนวนข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย และเพื่อเตรียมบุคลากรในการรองรับการเปลี่ยนสถานภาพจากมหาวิทยาลัยในส่วนราชการเป็น มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งมีสถานะเป็นองค์กรมหาชน เมื่อมหาวิทยาลัยเปลี่ยนสถานภาพ จากส่วนราชการมาเป็นองค์กรมหาชนแล้ว บุคลากรของมหาวิทยาลัยจะต้องเปลี่ยนสถานภาพจาก ข้าราชการเป็นพนักงานของรัฐซึ่งปฏิบัติตามสัญญาจ้าง หรือเรียกว่าพนักงานมหาวิทยาลัย โดย จะต้องผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นระยะ ๆ เพื่อจะได้รับการต่อสัญญาจ้าง ซึ่งพนักงาน มหาวิทยาลัยสามารถพิจารณาได้ดังนี้

(1) กรณีมหาวิทยาลัยที่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตั้งแต่เริ่มแรก ประกอบด้วย พนักงานมหาวิทยาลัย และผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย ซึ่งผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย หมายความว่า พนักงานมหาวิทยาลัย ข้าราชการและลูกจ้างของส่วนราชการที่สังกัดมหาวิทยาลัย พนักงานซึ่ง จ้างจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย และพนักงานซึ่งจ้างโดยเงินอุดหนุนจากองค์กรภายนอก มหาวิทยาลัย โดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งจะให้อำนาจสภามหาวิทยาลัยมีอำนาจ หน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย อำนาจหน้าที่เช่นนี้รวมถึงออกข้อบังคับว่าด้วย การบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย เช่น มาตรา 24 (3) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2550 และมาตรา 24 (3) แห่งพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551 เป็นต้น

(2) กรณีมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการตั้งแต่แรกแล้วเปลี่ยนสภาพมาเป็น มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในภายหลัง บุคลากรมหาวิทยาลัยเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประกอบด้วย ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย มีกฎหมายในการบริหารงานบุคคล คือ พระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2507 กำหนดเกี่ยวกับเรื่องอัตราเงินเดือน การบรรจุ แต่งตั้ง การเลื่อนชั้น การโอน การสอบสวน การรักษาวินัย การออกจากราชการของข้าราชการและลูกจ้างของ มหาวิทยาลัยซึ่งเป็นส่วนราชการในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย และยังมีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. 2538 พระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการของ ทบวงมหาวิทยาลัย และกฎกระทรวงฉบับต่าง ๆ

2.3) พนักงานรัฐวิสาหกิจ

พนักงานรัฐวิสาหกิจมิได้มีฐานะเป็นข้าราชการ แต่มีสถานภาพเป็นพนักงานของรัฐ ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจ อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ ต้องมีคุณสมบัติตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 เช่น ต้องมีอายุไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ สามารถทำงานให้แก่รัฐวิสาหกิจนั้น ได้เต็มเวลา ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ เป็นต้น

2.4) พนักงานขององค์การมหาชน

พนักงานขององค์การมหาชนมิได้เป็นข้าราชการ แต่มีสถานภาพเป็นพนักงานของรัฐที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับพนักงานของรัฐวิสาหกิจ โดยมีคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม วิธีการคัดเลือก และแต่งตั้งตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การมหาชนนั้น ๆ

2.5) พนักงานของรัฐในกระทรวงสาธารณสุข หมายถึง บุคคลซึ่งทำสัญญาเข้าปฏิบัติงานในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขในตำแหน่ง หน้าที่ และตามเงื่อนไขที่กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานประมาณ และสำนักงาน ก.พ. กำหนด โดยใช้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการปฏิบัติงานเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนในตำแหน่งเดียวกัน โดยอนุโลม เว้นแต่ การมีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพแทนกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

2.6) พนักงานของหน่วยงานราชการขององค์กรอิสระ ได้แก่

(1) บุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง มิได้มีฐานะเป็นข้าราชการ แต่เป็นพนักงานและลูกจ้าง ซึ่งพนักงาน ได้แก่ ผู้ที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตกลงจ้างไว้ เป็นพนักงานตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2542

(2) บุคลากรของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งบุคลากรของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมิได้เป็นข้าราชการ แต่เป็นพนักงาน อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 โดยมีคณะผู้ตรวจการแผ่นดินทำหน้าที่เป็นองค์กรบริหารงานบุคคล

2.7) พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) พนักงานเทศบาล นอกจากจะมีสมาชิกสภาเทศบาล ประธานสภาเทศบาล และนายกเทศมนตรีซึ่งเป็นบุคลากรฝ่ายการเมืองแล้ว ยังมีบุคลากรที่เป็นฝ่ายประจำ คือ “พนักงานเทศบาล” ตามพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521 มาตรา 4 บัญญัติว่า พนักงานเทศบาล ได้แก่ พนักงานซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในเทศบาล โดยได้รับ

เงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนที่ตั้งทางเทศบาล พนักงานเทศบาลซึ่งเป็นบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งให้ทำงานของเทศบาล

(2) พนักงานส่วนตำบล นอกจากจะมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นบุคลากรฝ่ายการเมืองแล้ว ยังมีบุคลากรที่เป็นฝ่ายประจำ คือ “พนักงานส่วนตำบล” ตามพระราชกฤษฎีกา ระเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. 2539 มาตรา 3 บัญญัติว่า พนักงานส่วนตำบล หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชกฤษฎีกานี้ให้ปฏิบัติหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบล โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนขององค์การบริหารส่วนตำบล

(3) พนักงานกรุงเทพมหานคร คือ บุคคลซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้าง โดยได้รับค่าตอบแทนจากงบประมาณหมวดค่าตอบแทนของกรุงเทพมหานคร

(4) พนักงานเมืองพัทยา เป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นตามระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการ โดยได้รับเงินเดือนงบประมาณหมวดเงินเดือนของรัฐบาลที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาจัดสรร

3) ลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ

3.1) ลูกจ้างของส่วนราชการ

ลูกจ้างของส่วนราชการ หมายถึง บุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในส่วนราชการเช่นเดียวกับข้าราชการประเภทต่าง ๆ แต่มิได้เป็นข้าราชการ ลูกจ้างของส่วนราชการนี้ จะปฏิบัติงานที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างไปจากข้าราชการ เช่น งานที่ใช้แรงงาน งานที่ใช้ฝีมือหรือความชำนาญที่ไม่ต้องใช้บุคคลที่มีคุณวุฒิหรือความรู้เช่นเดียวกับข้าราชการ หรืองานชั่วคราว เป็นต้น ลูกจ้างของส่วนราชการได้รับค่าตอบแทนหรือค่าจ้างจากเงินงบประมาณของส่วนราชการนั้น แต่ไม่รวมพนักงานรัฐวิสาหกิจและลูกจ้างซึ่งส่วนราชการจ้างโดยเงินซึ่งไม่ใช่งบประมาณของส่วนราชการ ลูกจ้างของส่วนราชการแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

(1) ลูกจ้างประจำ หมายถึง ลูกจ้างที่ได้รับการบรรจุให้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐที่มีลักษณะเป็นการปฏิบัติงานประจำและต่อเนื่อง มีกำหนดเงินเดือน การเลื่อนขั้นการลงโทษทางวินัย เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับ เช่น กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทต่าง ๆ หรือกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การรัฐวิสาหกิจ

เป็นต้น ซึ่งลูกจ้างประจำนั้น มีทั้งลูกจ้างประจำที่ปฏิบัติงานที่มีลักษณะเหมือนข้าราชการ เช่น พนักงานพัสดุ พนักงานธุรการ เป็นต้น และลูกจ้างประจำที่ปฏิบัติงานที่มีลักษณะแตกต่างไปจากข้าราชการ และลูกจ้างที่ต้องใช้เทคนิคขั้นสูงหรือต้องใช้ความชำนาญพิเศษ เช่น นักการภารโรง ลูกมือช่าง พนักงานขับรถ ช่างตีเหรียญกษาปณ์ เป็นต้น

(2) ลูกจ้างชั่วคราว หมายถึง ลูกจ้างที่หน่วยงานของรัฐได้ว่าจ้างให้ปฏิบัติงานเป็นครั้งคราวเฉพาะงาน อาจจ้างรายเดือน รายวัน รายชั่วโมง หรือมีกำหนดเวลาจ้าง แต่ระยะเวลาจ้างต้องไม่เกินปีงบประมาณ สามารถจ้างจากงบประมาณรายจ่ายหรือนอกงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ

ลูกจ้างที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น หมายรวมทั้งลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว แต่มิได้หมายความว่า เมื่อเป็นลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐแล้วจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเสมอไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างกับหน่วยงานของรัฐว่าเป็นไปในลักษณะใด หากความสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างกับหน่วยงานของรัฐเป็นไปในลักษณะของสัญญาจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลูกจ้างในลักษณะดังกล่าว ย่อมไม่ถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจะส่งผลให้มีความแตกต่างไปจากลูกจ้างที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ นอกจากนี้ ยังมีลูกจ้างของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเรียกว่า ลูกจ้างกรุงเทพมหานคร หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานของกรุงเทพมหานคร โดยได้รับค่าจ้างจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนของกรุงเทพมหานคร หรือจากเงินงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนรัฐบาลที่ให้แก่กรุงเทพมหานคร และกรุงเทพมหานครนำมาจัดสรรเป็นค่าจ้างของลูกจ้าง กรุงเทพมหานคร

3.2) ลูกจ้างของหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่ส่วนราชการ

(1) ลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานของกรรมการรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ซึ่งมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้พนักงานหมายความรวมถึงลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจด้วย

(2) ลูกจ้างขององค์การมหาชน สถานะของลูกจ้างในองค์การมหาชน เป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชนนั้น ๆ¹⁹⁶

2.3.2 แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ สถานะและนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับบุคลากรภาครัฐ รวมถึงข้อกำหนดทางวินัยของบุคลากรภาครัฐแต่ละประเภท

การปฏิบัติภารกิจของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐต้องใช้บุคลากรจำนวนมากเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ สนองต่อภารกิจหน้าที่และขับเคลื่อนนโยบายของรัฐ ดังนั้น รัฐจึงต้องจัดให้มีระบบการบริหารบุคคลากรเหล่านี้ที่ดีเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ การบริหารงานบุคคลจึงต้องมีหลักประกันตามระบบคุณธรรม ซึ่งมี 4 ประการ ได้แก่

¹⁹⁶ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 192, น. 17-26.

(1) หลักความสามารถ คือ หลักที่มุ่งหมายให้เกิดประโยชน์แก่การจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองโดยอาศัยความรู้ความสามารถของบุคคลเป็นสำคัญ ดังนั้น การเลือกสรรบุคลากรเพื่อมารับราชการหรือเลื่อนตำแหน่งจึงเลือกจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถที่ดีที่สุด เช่น การสอบแข่งขัน เป็นต้น ซึ่งการใช้เกณฑ์ความรู้ความสามารถนี้ จะทำให้ได้ข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถที่พร้อมปฏิบัติหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองได้ดีที่สุด

(2) หลักความเสมอภาค คือ ความเท่าเทียมกันของบุคคลที่จะได้รับโอกาสเข้ารับราชการและระหว่างกรับราชการ โดยได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคกันถ้วนหน้า ซึ่งเป็นสิทธิของบุคคลที่ได้รับการพิจารณาจากฝ่ายรัฐตามกระบวนการอย่างเท่าเทียมกัน เมื่อบุคคลเหล่านั้นมีลักษณะเหมือนกัน กล่าวคือ ในกระบวนการของการบริหารงานบุคคลภาครัฐ บุคคลที่มีคุณสมบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดเหมือนกัน หรือเท่ากันควรได้รับการพิจารณาบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกัน

(3) หลักความเป็นกลางทางการเมือง คือ หลักที่ปฏิเสธการปฏิบัติราชการของข้าราชการภายใต้อิทธิพลของพรรคการเมือง รวมถึงการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ของข้าราชการเพื่อประโยชน์ในทางการเมือง หลักนี้มุ่งหวังให้การปฏิบัติของข้าราชการมีความมั่นคงและมีความสม่ำเสมอในการจัดทำบริการสาธารณะตามตำแหน่งหน้าที่ของตน

(4) หลักความมั่นคงในฐานะของข้าราชการ คือ เป็นการให้หลักประกันแก่ข้าราชการว่า ตราบใดที่ข้าราชการยังมีความรู้ ความสามารถ และปฏิบัติราชการให้เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติก็จะไม่ถูกไล่ออกจากราชการ ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลส่วนตัว หรือเหตุผลทางการเมือง และเมื่อรับราชการไปโดยไม่มีความผิจนถึงเกษียณก็จะมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนคือบำนาญ บำนาญเป็นการเกื้อกูลให้มีความมั่นคงในชีวิตภายหลังราชการ

หลักการทั้ง 4 ประการนี้ เป็นหลักการที่รวมกันเพื่อใช้ในระบอบการบริหารบุคคลลากรภาครัฐที่เรียกว่า ระบบคุณธรรม (Merit System) ซึ่งถูกนำมาใช้ครั้งแรกตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ทรงพระราชดำริให้มีการปรับปรุงระบบข้าราชการพลเรือนใหม่ โดยเปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปที่มีการศึกษา มีความรู้ ความสามารถเข้ารับการสอบคัดเลือกเพื่อเข้ารับราชการได้ตามหลักความเสมอภาค ซึ่งการดำเนินการทางวินัยข้าราชการก็เป็นกระบวนการอย่างหนึ่งในระบอบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ และยังมีผลกระทบต่อตัวข้าราชการผู้ถูกดำเนินการทางวินัย ทั้งทางตรงและทางอ้อม¹⁹⁷

¹⁹⁷ ญัตติ นาย นาควัชระ, “ปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบและความเป็นอิสระขององค์กรสอบสวนทางวินัยของข้าราชการพลเรือน,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), น. 37-38.

2.3.2.1 กรณีข้าราชการ

1) กฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ

กฎหมายหลักที่มีความสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการในเรื่องต่าง ๆ เช่น การบรรจุและแต่งตั้ง การพ้นจากตำแหน่ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน ค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ การเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ การลงโทษทางวินัย การอุทธรณ์ การร้องทุกข์ การคุ้มครองระบบคุณธรรม คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการประเภทอื่นที่สำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 เป็นต้น ทั้งนี้ ในส่วนของข้าราชการจะไม่นำกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายเงินทดแทน และกฎหมายประกันสังคมมาใช้บังคับกับข้าราชการ แต่จะใช้กฎหมายที่วางระเบียบทั่วไปเกี่ยวกับข้าราชการ คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ดังกล่าวข้างต้น¹⁹⁸ และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทอื่น ๆ มาใช้บังคับ

2) นิติสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับหน่วยงานต้นสังกัด

สำหรับนิติสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับหน่วยงานต้นสังกัด หรือรูปแบบความสัมพันธ์ของหน่วยงานของรัฐกับบุคลากรประเภทต่าง ๆ จะนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายและเขตอำนาจศาลในการพิจารณาตัดสินเมื่อเกิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของบุคคล ซึ่งรูปแบบนิติสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับหน่วยงานต้นสังกัด เป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมาย ได้แก่ คำสั่งบรรจุแต่งตั้งข้าราชการ หมายถึง การสั่งให้ข้าราชการมีอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้งโดยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่กำหนดขึ้นโดยอาศัยอำนาจนิติบัญญัติ อันเป็นการกระทำฝ่ายเดียวของรัฐ ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับหน่วยงานต้นสังกัดจึงเป็นความสัมพันธ์ในเชิงคำสั่งในลักษณะของการบังคับบัญชาในสายงานตามลำดับชั้น ข้าราชการจึงเป็นผู้ใช้อำนาจมหาชนแทนรัฐในการปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ของรัฐ และเมื่อรัฐได้มอบหมายให้ข้าราชการใช้อำนาจมหาชนฝ่ายเดียวบังคับแก่ประชาชน ย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องควบคุมการใช้อำนาจของข้าราชการเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน จะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับหน่วยงานต้นสังกัด เป็นความสัมพันธ์ฝ่ายเดียวที่เกิดจากการกำหนดของรัฐ และเป็นความสัมพันธ์ในเชิงกฎหมายมหาชน¹⁹⁹

¹⁹⁸ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 192, น. 27.

¹⁹⁹ เพิ่งอ้าง, น. 27.

3) การรักษาระเบียบวินัยของข้าราชการ

การรักษาระเบียบวินัยของข้าราชการพิจารณาได้จากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับข้าราชการประเภทพลเรือน โดยมาตรา 80 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาวินัยโดยกระทำการหรือไม่กระทำการตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ โดยเคร่งครัดอยู่เสมอ หากข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติตามมาตรา 81 และมาตรา 82 หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83 ถือว่าข้าราชการผู้นั้นเป็นผู้กระทำความผิดวินัย ซึ่งอาจมีได้ทั้งวินัยร้ายแรงและไม่ร้ายแรง ดังนี้

กรณีที่เป็นการกระทำความผิดวินัยร้ายแรง เช่น ข้าราชการผู้นั้นปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต หรือละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกัน เป็นเวลาเกินสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ หรือข้าราชการผู้นั้นกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง คุกคาม เหยียดหยาม กดขี่ ข่มเหง หรือทำร้ายประชาชนผู้ติดต่อราชการอย่างร้ายแรง หรือกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าโทษจำคุกโดยคาพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือให้รับโทษที่หนักกว่าโทษจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ เป็นต้น

กรณีที่ทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง คือ การกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนข้อปฏิบัติต่าง ๆ เช่น ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นไม่สนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตย หรือปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความไม่ซื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรม หรือปฏิบัติหน้าที่ราชการไม่เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของแบบแผนของทางราชการ หรือไม่รักษาความลับของราชการ วางตนไม่เป็นกลางทางการเมือง รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา เป็นต้น ซึ่งข้าราชการที่ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งได้ตามมาตรา 114 และมาตรา 116 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และในกรณีที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้²⁰⁰

2.3.2.2 กรณีพนักงานราชการ

1) กฎหมายที่เกี่ยวกับพนักงานราชการ เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. 2547 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับหน้าที่ การลงโทษทางวินัย และสิทธิ

²⁰⁰ เพิ่งอ้าง, น. 28.

ประโยชน์ของพนักงานราชการ นอกจากนี้ ยังมีประกาศคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ เรื่อง แนวทางการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานราชการ ประกาศคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการสรรหา การเลือกสรรพนักงานราชการ และแบบของสัญญาจ้างพนักงานราชการ เป็นต้น²⁰¹

2) นิติสัมพันธ์ระหว่างพนักงานราชการกับหน่วยงานต้นสังกัด

เป็นความสัมพันธ์ในรูปแบบของสัญญาจ้าง สิทธิหน้าที่ในความสัมพันธ์เชิงสัญญา ระหว่างพนักงานราชการกับหน่วยงานต้นสังกัด อยู่ภายใต้เงื่อนไขและข้อบังคับที่กำหนดขึ้น²⁰² อย่างไรก็ตาม สัญญาจ้างพนักงานราชการนั้น ถือได้ว่าเป็นสัญญาทางปกครอง เนื่องจากเป็นสัญญาที่หน่วยงานของรัฐให้ออกชน (พนักงานราชการ) เข้าดำเนินงานหรือเข้าร่วมดำเนินงานบริการสาธารณะ อันเป็นสัญญาทางปกครอง ทั้งนี้ ตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 545/2546

3) การรักษาระเบียบวินัยของพนักงานราชการ

พนักงานราชการต้องรักษาระเบียบวินัยตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. 2547 และตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้าง และมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการ โดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ กรณีที่เป็นการทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง คือ พนักงานราชการฝ่าฝืนข้อห้ามที่ส่วนราชการกำหนด ส่วนกรณีที่เป็นความผิดวินัยร้ายแรง เช่น พนักงานราชการผู้นั้นทุจริตต่อหน้าที่ราชการ จงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือเงื่อนไขที่ทางราชการกำหนดให้ปฏิบัติจนเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง หรือปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อจนเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในสัญญา หรือขัดคำสั่งหรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาจนเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง เป็นต้น²⁰³

4) การสิ้นสุดการเป็นพนักงานราชการ

พนักงานราชการมีนิติสัมพันธ์ตามสัญญากับหน่วยงานต้นสังกัด ดังนั้น สถานะของพนักงานราชการย่อมสิ้นสุดลงตามสัญญา คือ สัญญาจ้างสิ้นสุดลงเมื่อครบกำหนดตามสัญญาจ้าง หรือพนักงานราชการขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามระเบียบนี้หรือตามที่ส่วนราชการกำหนด หรือพนักงานราชการตาย หรือไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงาน หรือพนักงานราชการถูกให้ออก เพราะกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง เป็นต้น และในระหว่างสัญญาจ้างพนักงาน

²⁰¹ เพิ่งอ้าง, น. 29.

²⁰² เพิ่งอ้าง, น. 29.

²⁰³ เพิ่งอ้าง, น. 29-30.

ราชการสามารถลาออกจากราชการได้ นอกจากนี้ ส่วนราชการอาจบอกเลิกสัญญาจ้างกับพนักงานราชการก่อนครบกำหนดตามสัญญาจ้างได้ โดยไม่ต้องบอกกล่าวล่วงหน้า และไม่เป็นเหตุที่พนักงานราชการจะเรียกร้องค่าตอบแทนการเลิกสัญญาจ้างได้ เว้นแต่ส่วนราชการจะกำหนดไว้ในกรณีใดได้รับค่าตอบแทนการออกจากงานโดยไม่มีความคิดไว้²⁰⁴

2.3.2.3 กรณีลูกจ้างของส่วนราชการ

1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับลูกจ้างของส่วนราชการ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับลูกจ้างของส่วนราชการ แบ่งออกเป็น 2 กรณี ดังนี้

กรณีแรก ลูกจ้างประจำของส่วนราชการ มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่สำคัญ ได้แก่ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. 2537 กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบรรจุแต่งตั้ง การดำเนินการทางวินัย วันหยุด วันลา สิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ไว้ เป็นต้น ระเบียบว่าด้วยการจ่ายค่าจ้างของส่วนราชการ พ.ศ. 2526 กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้างให้กับลูกจ้างประจำของส่วนราชการ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยบำเหน็จลูกจ้าง พ.ศ. 2519 กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายบำเหน็จให้แก่ลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวของกระทรวง ทบวง กรม หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0415/ว ลงวันที่ 2 สิงหาคม 2550 เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ - ขั้นสูงของลูกจ้างประจำส่วนราชการ โดยกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและขั้นสูงไว้ เป็นต้น

กรณีที่สอง ลูกจ้างชั่วคราวของส่วนราชการ มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่สำคัญ ได้แก่ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยบำเหน็จลูกจ้าง พ.ศ. 2519 กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายบำเหน็จให้แก่ลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวของกระทรวง ทบวง กรม หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0527.6/ว 31 ลงวันที่ 26 เมษายน 2542 เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลลูกจ้างชั่วคราว ซึ่งกำหนดกรอบในการกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติ อัตราค่าจ้างขั้นต่ำของลูกจ้างชั่วคราวไว้²⁰⁵

2) นิติสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างของส่วนราชการกับหน่วยงานต้นสังกัด

นิติสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างของส่วนราชการกับหน่วยงานต้นสังกัด เป็นความสัมพันธ์ในรูปแบบของสัญญาจ้าง ซึ่งมีทั้งสัญญาทางปกครองและสัญญาจ้างแรงงาน สิทธิหน้าที่ในความสัมพันธ์เชิงสัญญาระหว่างลูกจ้างของส่วนราชการกับหน่วยงานต้นสังกัด อยู่ภายใต้เงื่อนไขและข้อบังคับที่กำหนดขึ้น²⁰⁶

²⁰⁴ เพิ่งอ้าง, น. 30.

²⁰⁵ เพิ่งอ้าง, น. 32.

²⁰⁶ เพิ่งอ้าง, น. 32-33.

3) การรักษาระเบียบวินัยของลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ

การรักษาวินัยและการลงโทษทางวินัยของลูกจ้างประจำส่วนราชการ กำหนดไว้ใน หมวด 4 ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำส่วนราชการ พ.ศ. 2537 หากลูกจ้างกระทำความผิดวินัย มีโทษ 5 สถาน ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดค่าจ้าง ลดขั้นค่าจ้าง ปลดออก และไล่ออก ซึ่งลูกจ้างที่ได้ถูกคำสั่งลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่งการอุทธรณ์ และการพิจารณาอุทธรณ์ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนดคนนอกจากนี้ ยังมีหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0527.6/ว51 ลงวันที่ 26 พฤษภาคม 2541 เรื่อง หลักเกณฑ์การร้องทุกข์ และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของลูกจ้างประจำของส่วนราชการ สำหรับลูกจ้างชั่วคราวของส่วนราชการ พิจารณาหลักเกณฑ์จากหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0527.6/ว 31 ลงวันที่ 26 เมษายน 2542 เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเรื่องการบริหารงานบุคคลลูกจ้างชั่วคราว ข้อ 6 ของหนังสือกระทรวงการคลังดังกล่าว กำหนดให้การเลิกจ้าง การรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัย อยู่ในดุลพินิจของส่วนราชการในการพิจารณาตามความเหมาะสมและเป็นธรรม²⁰⁷

2.3.2.4 กรณีพนักงานรัฐวิสาหกิจ

1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพนักงานรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะมีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารพนักงานเป็นของตนเอง เช่น พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 นอกจากนี้ บรรดา ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับต่าง ๆ ต้องสอดคล้องหรือไม่ขัดแย้งกฎหมายซึ่งเป็นหลักเกณฑ์กลาง อันเป็นมาตรฐานเกี่ยวกับการบริหารพนักงานตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ ได้แก่ พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 และระเบียบคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานของสิทธิประโยชน์ของพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2534 เป็นต้น²⁰⁸

2) นิติสัมพันธ์ระหว่างพนักงานรัฐวิสาหกิจกับหน่วยงานต้นสังกัด เดิมความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานรัฐวิสาหกิจกับหน่วยงานต้นสังกัดเป็นไปในลักษณะของสัญญาจ้างแรงงาน ดังเช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1464-1475/2530 เป็นคดีเกี่ยวกับลูกจ้างประจำของโรงงานน้ำตาล ฟ้องเรียกค่าชดเชยตามสัญญาจ้างจากกรมโรงงานอุตสาหกรรม เนื่องจากเลิกจ้างโจทก์เพราะเหตุเกษียณอายุและไม่จ่ายค่าชดเชยให้ตามกฎหมาย เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างแรงงาน แต่ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเป็นระบบศาลคู่ ศาลปกครองเคยมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับสัญญาจ้าง

²⁰⁷ เพิ่งอ้าง, น. 33.

²⁰⁸ เพิ่งอ้าง, น. 33-34.

พนักงานรัฐวิสาหกิจไปในทางที่ว่า สัญญาจ้างพนักงานหรือลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ เป็นสัญญาจ้างแรงงาน แต่ประเด็นคำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานหรือลูกจ้างรัฐวิสาหกิจเป็นคำสั่งทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน ตามมาตรา 9 วรรคสอง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542²⁰⁹

3) การรักษาระเบียบวินัยพนักงานรัฐวิสาหกิจ

การรักษาระเบียบวินัยและการลงโทษทางวินัยของพนักงานรัฐวิสาหกิจ เป็นไปตามระเบียบหรือข้อบังคับของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ เช่น ข้อบังคับการไฟฟ้านครหลวงว่าด้วยวินัยและการลงโทษพนักงาน พ.ศ. 2536 เป็นต้น²¹⁰

2.3.2.5 กรณีของพนักงานองค์การมหาชน

องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นนิติบุคคล ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มีบุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน ได้แก่ เจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชน ตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ลูกจ้างขององค์การมหาชน ซึ่งอาจเป็นลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างชั่วคราว เช่นเดียวกับลูกจ้างที่ปฏิบัติงานอยู่

ตามกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ โดยทั่วไป²¹¹

1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์การมหาชน

กฎหมายที่เกี่ยวกับพนักงานองค์การมหาชน มีลักษณะเช่นเดียวกับกรณีพนักงานรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือ องค์การมหาชนแต่ละแห่งจะมีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารพนักงานเป็นของตนเอง เช่น พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2543 นอกจากนี้ นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายเกี่ยวกับผู้บริหารขององค์การมหาชนกำหนดตามระเบียบหรือข้อบังคับคณะกรรมการองค์การมหาชน เช่น มาตรา 32 (1) แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เป็นต้น²¹²

2) นิติสัมพันธ์ระหว่างพนักงานองค์การมหาชนกับหน่วยงานต้นสังกัด

นิติสัมพันธ์ระหว่างพนักงานองค์การมหาชนกับหน่วยงานต้นสังกัด เป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นตามสัญญา เดิมเป็นไปในลักษณะของสัญญาจ้างแรงงาน แต่ต่อมามีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 36/2548 ว่าความสัมพันธ์ระหว่างจำเลยซึ่ง

²⁰⁹ เพิ่งอ้าง, น. 34.

²¹⁰ เพิ่งอ้าง, น. 34.

²¹¹ เพิ่งอ้าง, น. 34.

²¹² เพิ่งอ้าง, น. 35.

มีฐานะเป็นองค์การมหาชนมีขึ้นเพื่อให้ลูกจ้างเข้าดำเนินงานบริการสาธารณะอันเป็นไปตาม ความสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชน โดยที่โจทก์ไม่มีอำนาจเจรจาต่อรองเกี่ยวกับสภาพการจ้าง การ นัดหยุดงาน การปิดงาน การงดจ้าง และการตั้งสหภาพแรงงาน ความสัมพันธ์ระหว่างโจทก์กับ จำเลยจึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจเหนือลูกจ้างที่เป็นคู่สัญญาอีกฝ่าย หนึ่งเพื่อให้เข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชน ไม่ใช่ ความสัมพันธ์ในฐานะลูกจ้างกับนายจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานในระบบกฎหมายแพ่งทั่วไป ข้อตกลงการทำงานไม่เป็นสัญญาจ้างแรงงาน แต่เป็นความสัมพันธ์เพื่อร่วมจัดทำบริการสาธารณะ อันเป็นสัญญาทางปกครอง²¹³

3) การรักษาระเบียบวินัยพนักงานองค์การมหาชนและการลงโทษทางวินัยของ พนักงานองค์การมหาชน

การรักษาระเบียบวินัยและการลงโทษทางวินัยของพนักงานองค์การมหาชน

เป็นไปตามระเบียบหรือข้อบังคับของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ เช่น ระเบียบสำนักงานปฏิรูป การศึกษาว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2543 เป็นต้น²¹⁴

2.3.3 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานในภาครัฐ

แนวคิดพื้นฐานของการคุ้มครองแรงงานมีวิวัฒนาการมายาวนานนับแต่มนุษย์เริ่ม เปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตจากสังคมเกษตรกรรมไปสู่สังคมอุตสาหกรรม จนกระทั่งพัฒนาไปสู่สังคมใน ระบบทุนนิยมเช่นในปัจจุบัน และเมื่อเกิดระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ผู้มีเงินทุนหรือนายจ้างส่วนใหญ่ย่อมคำนึงถึงผลกำไรสูงสุด นายจ้างจึงต้องการให้ลูกจ้างมีประสิทธิภาพและความสามารถในการทำงานสูง ขณะเดียวกันก็ต้องการรักษาต้นทุนการผลิตของตนให้มากที่สุด โดยการจ่ายค่าจ้าง แรงงานในอัตราตอบแทนที่ต่ำ ปล่อยให้สถานะสุขภาพการทำงานของลูกจ้างให้ต่ำเพื่อลดต้นทุน และให้เกิดกำไรสูงสุด ซึ่งถ้ารัฐปล่อยให้นายจ้างกับลูกจ้างตกลงกันเองตามเจตนาธรรมพื้นฐานหลัก เสรีภาพในการแสดงเจตนา ซึ่งในสภาพความเป็นจริงลูกจ้างเป็นฝ่ายเสียเปรียบไม่มีอำนาจต่อรอง จึงจำต้องยอมรับข้อตกลงหรือข้อกำหนดบางประการเพื่อให้ได้งานทำ จะได้มีเงินไปไว้ใช้จ่าย สำหรับการดำรงชีวิตของตนเองและครอบครัว อันเป็นช่องทางให้นายจ้างที่เห็นแก่ตัวตั้งข้อกำหนด เอาเปรียบลูกจ้างมากขึ้น เมื่อลูกจ้างถูกเอาเปรียบมากขึ้นจนถึงระดับที่ไม่สามารถจะทนได้ ก็อาจเกิด การกระทำในลักษณะตอบโต้นายจ้าง ไม่ว่าจะเป็นการกระทำโดยปัจเจกบุคคลหรือรวมกันเป็นหมู่ คณะหรือในรูปขององค์กรต่าง ๆ ของลูกจ้าง เช่น การนัดหยุดงานประท้วงของสหภาพแรงงาน ซึ่ง อาจส่งผลกระทบรุนแรงถึงขั้นกระทำผิดอาญาแก่นายจ้าง ทบทำลายทรัพย์สิน หรือเผาโรงงานของ

²¹³ เพิ่งอ้าง, น. 35.

²¹⁴ เพิ่งอ้าง, น. 35.

นายจ้าง เป็นต้น เกิดเป็นปัญหาข้อพิพาทแรงงานที่รุนแรงติดตามมา ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนโดยรวม ด้วยเหตุนี้รัฐในฐานะผู้ปกครองดูแลราษฎรให้มีความสงบร่มเย็นเป็นปกติสุขจึงยอมไม่อาจจะละเลยปัญหาดังกล่าวได้ และจำเป็นต้องยื่นมือเข้าไปแทรกแซงถ่วงดุลอำนาจต่อรองของนายจ้างตามความเหมาะสม รวมทั้งทำหน้าที่เป็นคนกลางคอยไกล่เกลี่ยความขัดแย้งเพื่อยุติปัญหาโดยสันติวิธีและเสมอภาค เครื่องมือที่รัฐจะใช้ในการสร้างสมดุลระหว่างอำนาจต่อรองของนายจ้างกับลูกจ้าง คือ การใช้วิธีออกกฎหมายคุ้มครองแรงงาน (Labour Protection Law) ขึ้นใช้บังคับแก่นายจ้างลูกจ้างเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานการใช้แรงงาน โดยวางมาตรฐานขั้นต่ำ (Minimum Standard) ในการใช้แรงงาน การจัดสถานที่ และอุปกรณ์ในการทำงาน วางกำหนดสิทธิและหน้าที่แก่นายจ้างและลูกจ้างที่จะต้องปฏิบัติต่อกันเพื่อคุ้มครองลูกจ้างเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมในการทำงาน ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสิทธิประโยชน์ รวมถึงสวัสดิการต่าง ๆ ของลูกจ้าง เพื่อให้ผู้ทำงานมีสุขภาพอนามัยที่ดี มีความปลอดภัยในชีวิตร่างกาย และได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรมตามสมควร ฝ่ายนายจ้างก็จะได้มีความมั่นคงของแรงงานไว้ใช้ในการผลิตหรือบริการที่คงสภาพในระยะยาว เมื่อนายจ้างลูกจ้างมีความสุขร่มเย็นย่อมส่งผลให้ประเทศชาติมีความเจริญทางเศรษฐกิจ มีความสงบเรียบร้อยและมีความมั่นคงทางสังคมตามไปด้วย²¹⁵

ในขณะที่การคุ้มครองแรงงานในภาครัฐมีความแตกต่างออกไป ในส่วนของข้าราชการพลเรือนมิได้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเกี่ยวกับแรงงาน ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 เนื่องจากมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ให้ความคุ้มครองการทำงานของข้าราชการพลเรือนอยู่แล้ว²¹⁶

ทั้งนี้ เนื่องจากรากฐานแนวคิดในเรื่องฐานะของข้าราชการพลเรือนก่อนตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 กล่าวคือ ยังมีความสับสนอยู่ระหว่างฐานะที่เป็น “ข้าแผ่นดิน” กับ “ลูกจ้าง” ดังที่กรมพระจันทบุรีนฤนาถ นายกรรมการพิจารณาระเบียบข้าราชการพลเรือนรับสั่งไว้ในชั้นพิจารณาของกรรมการคณะนี้ว่า “การร่างระเบียบข้าราชการพลเรือนนี้ อาศัยการตั้งหลักกำหนดฐานะของข้าราชการพลเรือนเป็นหัวใจ ตามระเบียบข้าราชการที่ดำเนินมาแล้วก็ดี พิศาระห์ดูฐานะของข้าราชการพลเรือนนั้น กวัดแกว่งอยู่ในระหว่างเป็นข้า

²¹⁵ เจียมจิต สุวรรณน้อย, “รายงานการวิจัย เรื่อง ผลกระทบอันเกิดจากการแก้ไขกฎหมายแรงงาน : ศึกษาเปรียบเทียบพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 2) และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551,” (เสนอต่อมหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2551), น. 10-11.

²¹⁶ เพิ่งอ้าง, น. 80.

แผ่นดินท่านใช้ กับลูกจ้างที่ได้รับเงินเดือนและเบี้ยบำนาญเป็นการตอบแทนงานการ เมื่อได้ตรวจตราระเบียบของชาวต่างประเทศ และได้สนทนากับที่ปรึกษาบางท่าน จึงเห็นควรกำหนดฐานะของข้าราชการพลเรือนไว้อย่างที่เขากำหนดในประเทศอังกฤษ คือว่า ข้าราชการพลเรือน (Civil servants) เป็นผู้ที่รัฐบาลเลือกสรรจากหมู่ผู้ได้รับความศึกษาสามัญไว้ในราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบตลอดชีวิต²¹⁷

เมื่อนำร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับนี้เข้าพิจารณาในที่ประชุมเสนาบดีสภา กรมพระจันทบุรีนฤนาถกราบบังคับทูลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า “ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้เปลี่ยนฐานะข้าราชการเป็นลูกจ้าง” ซึ่งการเปลี่ยนแปลงฐานะของข้าราชการพลเรือนจาก “ข้าของแผ่นดิน” เป็น “ลูกจ้าง” นี้ มีผลในทางหลักวิชาการ คือ เปลี่ยนสภาพการรับราชการจากที่เคยเป็น “หน้าที่” รับใช้บ้านเมืองมาเป็น “สิทธิ” ในการรับจ้างทำงานในราชการ ซึ่งสภาพที่มี “หน้าที่รับใช้” กับสภาพที่มี “สิทธิรับจ้าง” นี้จะมีความแตกต่างกันในการปฏิบัติราชการ กล่าวคือ ถ้าถือว่าข้าราชการเป็น “ข้าแผ่นดิน” ที่มีหน้าที่รับใช้บ้านเมือง ทางราชการก็มีสิทธิที่จะบังคับให้ข้าราชการอยู่ทำงานได้ จะหน่วงเหนี่ยวไม่ให้ลาออกจากราชการก็ได้ จะให้เงินเดือน บำเหน็จ บำนาญอย่างไรหรือไม่ให้เลยก็ได้ ล้วนเป็นสิทธิของทางราชการทั้งสิ้น ข้าราชการไม่มีสิทธิเรียกร้อง หรือปฏิเสธการบังคับของทางราชการ ข้าราชการมีเพียงแต่หน้าที่ที่จะต้องทำตามทางที่ราชการต้องการ ในทางกลับกัน ถ้าถือว่าข้าราชการเป็น “ลูกจ้าง” ที่สมัครเข้ารับราชการโดยมีค่าตอบแทนการทำงาน และมีบำเหน็จบำนาญให้เมื่อออกจากราชการ ทางราชการก็มีหน้าที่ที่จะต้องจ่ายเงินเดือนและบำเหน็จบำนาญให้แก่ข้าราชการตามที่กำหนดไว้ในระเบียบอันถือได้ว่าเป็นข้อตกลงการจ้าง ส่วนข้าราชการมีสิทธิที่จะลาออกจากราชการเมื่อใดก็ได้ โดยทางราชการไม่มีสิทธิที่จะไปเหนี่ยวรั้งไว้ เป็นต้น²¹⁸

เมื่อรัฐมีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะ รัฐจำเป็นต้องมีบุคลากรของรัฐเพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะ ข้าราชการเป็นบุคลากรของรัฐประเภทหนึ่งซึ่งโดยทั่วไปแล้วการจัดทำบริการสาธารณะนั้นต้องอาศัยข้าราชการเป็นผู้ดำเนินการในการนำเอานโยบายมาปฏิบัติให้บรรลุผล ข้าราชการจึงเป็นกลไกที่สำคัญของรัฐสมัยใหม่

²¹⁷ ปานทิพย์ พุกกษชาลวิทย์, “ข้าราชการพลเรือนกับกฎหมายแรงงาน,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), น. 155 – 156.

²¹⁸ เพิ่งอ้าง, น. 156.

2.3.3.1 ข้อความคิดว่าด้วยบุคคลที่มีความสัมพันธ์กับรัฐเป็นพิเศษ²¹⁹

บุคคลบางประเภท เช่น ข้าราชการ นักศึกษาในมหาวิทยาลัยของรัฐ นักโทษ เป็นต้น ซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาดูแลของรัฐเป็นพิเศษจากเอกชนทั่วไป หรือเรียกได้ว่ามีความสัมพันธ์กับรัฐเป็นพิเศษ (Besondere Gewaltverhältnisse, Sonderstatusverhältnis) เมื่อพิจารณาในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ สิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลดังกล่าวอาจถูกจำกัดมากกว่าเอกชนอื่น เนื่องจากการยอมตนหรือจำต้องยอมตนให้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของอำนาจปกครอง ซึ่งในความสัมพันธ์เหล่านี้ จำต้องอาศัยคำสั่งต่าง ๆ เพื่อให้กิจการนั้น ๆ ดำเนินต่อไปได้ อย่างไรก็ตาม ผู้ที่มีความสัมพันธ์แบบสถานะพิเศษดังกล่าวไม่ได้สูญเสียสิทธิขั้นพื้นฐานของตนเองไป นอกจากนี้ยังเป็นที่ยอมรับกันในหมู่นักนิติศาสตร์ว่า หากรัฐธรรมนูญให้อำนาจแล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติก็สามารถที่จะจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานได้เพื่อให้สอดคล้องกับความจำเป็นตามความสัมพันธ์แบบสถานะพิเศษนั่นเอง²²⁰

แนวความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์พิเศษระหว่างฝ่ายอำนาจรัฐกับกลุ่มบุคคลใด กลุ่มบุคคลหนึ่งเป็นแนวทางที่ได้รับการถ่ายทอดมาจากยุคเริ่มแรกของพัฒนาการของกฎหมายปกครองสมัยใหม่ในเยอรมัน โดยบิดาแห่งกฎหมายปกครองสมัยใหม่ของเยอรมันคือ Prof. Dr. Otto Mayer เคยใช้คำว่า “verschärfte Abhängigkeit” (การพึ่งพาที่ถูกทำให้เข้มข้นมากขึ้น) หลังจากนั้นก็มีนักกฎหมายอีกมากที่พยายามจะค้นหาคำศัพท์ใหม่ ๆ เพื่อนำมาใช้ในความหมายเดียวกันนี้ ซึ่งกฎหมายพื้นฐานมิได้ระบุคำศัพท์คำใดคำหนึ่งลงไว้เลย จึงต้องศึกษาจากแนวความคิดที่ได้รับการพัฒนาขึ้นโดยนักนิติศาสตร์ กระทั่งในปี ค.ศ. 1972 ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์จึงได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับเรื่องนี้ โดยวางแนวใหม่ว่าหลักที่ว่าสิทธิขั้นพื้นฐานย่อมผูกมัดอำนาจรัฐทั้งหลายย่อมจะยอมให้มีการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานกันตามใจชอบไม่ได้ แม้ในระบบราชতন্ত্রนั้นเองการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานก็มีกฎเกณฑ์เช่นเดียวกันกล่าวคือจะทำได้ก็ต่อเมื่อการจำกัดดังกล่าวเป็นไปเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่อยู่ภายในกรอบแห่งระบบแห่งคุณค่าของกฎหมายเอง และการจำกัดดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับรูปแบบตามที่กฎหมายพื้นฐานกำหนดไว้แล้วเท่านั้นนั่นคือการจำกัดสิทธิของผู้ต้องขังอย่างน้อยจะต้องมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติมารองรับให้อำนาจ²²¹

ความสัมพันธ์พิเศษระหว่างฝ่ายอำนาจรัฐกับกลุ่มบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งตามกฎหมายพื้นฐานของเยอรมัน สามารถแยกประเภทของความสัมพันธ์พิเศษระหว่างฝ่ายอำนาจรัฐกับกลุ่มบุคคลออกได้เป็น 5 กลุ่มความสัมพันธ์ ได้แก่ ความสัมพันธ์ในระบบโรงเรียน ความสัมพันธ์ใน

²¹⁹ ชญาภัทร แก้วมหาภาพ, “ปัญหาสิทธิขั้นพื้นฐานในพรมแดนกฎหมายข้าราชการ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560), น. 51.

²²⁰ เพิ่งอ้าง, น. 52.

²²¹ เพิ่งอ้าง, น. 52.

ระบบมหาวิทยาลัย ความสัมพันธ์ในระบบข้าราชการ ความสัมพันธ์ในระบบการเกณฑ์ทหารและการรับใช้ชาติในรูปแบบอื่น และความสัมพันธ์ในระบบราชทัณฑ์²²²

ก่อนที่จะมีการประกาศใช้กฎหมายพื้นฐานของเยอรมันซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้น ความสัมพันธ์ในระบบราชการเป็นไปตามหลักที่เรียกว่า “ความสัมพันธ์กับรัฐเป็นพิเศษ” (besonderen Gewaltverhältnisse) ซึ่งลักษณะของความสัมพันธ์ดังกล่าวคือ รัฐมีอำนาจโดยทั่วไปที่จะจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ของข้าราชการได้โดยไม่ต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ ต่อมา เมื่อได้มีการประกาศใช้กฎหมายพื้นฐาน หลักการดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไปเนื่องจากขัดกับมาตรา 19 แห่งกฎหมายพื้นฐานที่มีหลักว่า การจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานจะกระทำได้แต่โดยบทบัญญัติของกฎหมาย และกฎหมายเช่นนั้นจะต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่ใช่เฉพาะกับกรณีใดกรณีหนึ่ง และกฎหมายดังกล่าวจะต้องระบุสิทธิขั้นพื้นฐานที่ถูกจำกัดและมาตราของสิทธิขั้นพื้นฐานนั้นด้วย ประกอบกับมาตรา 1 (3) และมาตรา 20 (3) แห่งกฎหมายพื้นฐานที่บัญญัติให้สิทธิขั้นพื้นฐานผูกพันผู้ใช้อำนาจรัฐทุกองค์กร²²³

อย่างไรก็ตาม ในเวลาต่อมา หลักความสัมพันธ์กับรัฐเป็นพิเศษ หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “หลักสละสิทธิ” (Verzichtstheorie) ได้รับการสนับสนุนขึ้นมาอีกครั้ง ซึ่งหลักสละสิทธินี้อยู่บนพื้นฐานของความเข้าใจของบุคคลทั่วไปที่ว่า “ข้าราชการที่ได้เข้ามาบรรจุเข้ารับราชการนั้นได้แสดงความสมัครใจที่จะสละสิทธิการใช้สิทธิขั้นพื้นฐานตลอดระยะเวลาการรับราชการและความจงรักภักดี” เนื่องจากหน้าที่ในการสละสิทธินั้นได้แจ้งให้ทราบเป็นการทั่วไปก่อนที่ข้าราชการจะบรรจุเข้ามา แต่หลักการดังกล่าวไม่อาจเกิดผลในทางปฏิบัติได้ เนื่องจากไม่สามารถแสดงให้เห็นว่าการสละสิทธิขั้นพื้นฐานนั้นสามารถกระทำได้เฉพาะแต่ละกรณีเท่านั้น การสละสิทธิขั้นพื้นฐานทั้งหมด²²⁴

ดังนั้น เพื่อเป็นการอธิบายส่วนที่ขาดไปของหลักสละสิทธิและหลักความสัมพันธ์กับรัฐเป็นพิเศษให้มีความเป็นกลางมากขึ้น โดยอธิบายว่า ในความสัมพันธ์กับรัฐเป็นพิเศษนั้น เสรีภาพบางประการจะถูกจำกัดเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการกิจการของรัฐ โดยอย่างน้อยต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญจะได้รับการเคารพ หลักความสัมพันธ์กับรัฐเป็นพิเศษนี้ได้นำไปใช้กับนักเรียน นักศึกษา ทหาร ผู้ปฏิบัติงานให้แก่รัฐ นักโทษ และข้าราชการ กล่าวโดยเฉพาะ

²²² เพิ่งอ้าง, น. 52-53.

²²³ เพิ่งอ้าง, น. 53.

²²⁴ เพิ่งอ้าง, น. 53.

ในความสัมพันธ์ในระบบราชการ หลักความสัมพันธ์กับรัฐเป็นพิเศษนี้มุ่งอธิบายข้อเท็จจริงที่ทำให้เสรีภาพบางประการถูกจำกัดตั้งแต่เริ่มต้น มิใช่มีไว้เพื่อการแทรกแซงสิทธิขั้นพื้นฐาน²²⁵

หลักความสัมพันธ์กับรัฐเป็นพิเศษในยุคหลังนี้ ได้ตั้งสมมติฐานไว้เบื้องต้นว่า แม้แต่บุคคลที่มีความสัมพันธ์เป็นพิเศษกับรัฐก็สามารถเป็นผู้ทรงสิทธิขั้นพื้นฐานได้ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐได้แสดงให้เห็นปรากฏว่า ในความสัมพันธ์กับรัฐเป็นพิเศษ ไม่มีการกระทำใดของรัฐที่อยู่เหนือสิทธิขั้นพื้นฐาน สิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญย่อมใช้บังคับในความสัมพันธ์ดังกล่าวได้ รวมทั้งความสัมพันธ์ในระบบราชการ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 1 (3) และมาตรา 20 (3) แห่งกฎหมายพื้นฐานที่บัญญัติให้สิทธิขั้นพื้นฐานผูกพันผู้ใช้อำนาจรัฐทุกองค์กร และยังเป็นไปตามมาตรา 19 (4) แห่งกฎหมายพื้นฐาน ที่รับรองสิทธิในการปกป้องสิทธิจากการแทรกแซงโดยรัฐมีผลในทางปฏิบัติ โดยบัญญัติให้บุคคลสามารถฟ้องคดีต่อศาลดังกล่าว²²⁶

อย่างไรก็ตาม การที่ข้าราชการยังคงมีภาระหน้าที่ในการปฏิบัติภารกิจของรัฐ ซึ่งเป็นทั้งหน้าที่ที่มีต่อตนเอง ต่อหน่วยงานราชการที่สังกัด และต่อประชาชน ข้าราชการจึงต้องเคารพสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการปฏิบัติงานของตน และในเวลาเดียวกันข้าราชการยังมีสิทธิขั้นพื้นฐานในฐานะประชาชนพลเมืองของรัฐ ดังนั้น การจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานของข้าราชการย่อมต้องเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้²²⁷

สำหรับมาตรการซึ่งใช้บังคับกับกลุ่มบุคคลซึ่งมีความสัมพันธ์กับรัฐเป็นพิเศษนั้น เมื่อพิจารณาในทางปกครอง ศาลปกครองสหพันธ์รัฐ (Bundesverwaltungsgericht) แยกพิจารณาลักษณะความสัมพันธ์ของบุคคลผู้มีความสัมพันธ์กับรัฐเป็นพิเศษ เป็นความสัมพันธ์พื้นฐาน และความสัมพันธ์ในทางการทำงาน (Grund- und Betriebsverhältnis) หรือแยกเรื่องงานออกจากเรื่องส่วนตัว กล่าวคือ²²⁸

ความสัมพันธ์พื้นฐาน (Grundverhältnis) เป็นนิติสัมพันธ์ในการก่อ เปลี่ยนแปลง หรือระงับซึ่งความสัมพันธ์พิเศษ คำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่มีผลไปกระทบต่อความสัมพันธ์พื้นฐานนี้ ย่อมถือว่าเป็นคำสั่งที่มีผลทางกฎหมายโดยตรงไปสู่ภายนอก กระทั่งถึงสิทธิของข้าราชการ นักศึกษาหรือนักโทษในฐานะส่วนตัว ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการพิจารณาโทษทางวินัยและมีคำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการ ย่อมมีผลทางกฎหมายโดยตรงไปสู่ภายนอกฝ่ายปกครอง และคำสั่ง

²²⁵ เพิ่งอ้าง, น. 53-54.

²²⁶ เพิ่งอ้าง, น. 54.

²²⁷ เพิ่งอ้าง, น. 54.

²²⁸ เพิ่งอ้าง, น. 54.

ดังกล่าวนี้เป็นนิติกรรมทางปกครอง ข้าราชการผู้ถูกระทบสิทธิอาจฟ้องโต้แย้งคำสั่งต่อศาลได้ และศาลมีอำนาจควบคุมตรวจสอบคำสั่งดังกล่าวว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่²²⁹

ความสัมพันธ์ในทางกรงาน (Betriebsverhältnis) เป็นเรื่องเกี่ยวกับระเบียบคำสั่งให้ปฏิบัติหน้าที่ในการทำงาน ซึ่งข้าราชการผู้ได้บังคับบัญชาจะต้องปฏิบัติตาม ไม่ใช่ในฐานะส่วนตัว ดังนั้น สถานภาพทางกฎหมายในฐานะส่วนตัวของข้าราชการผู้นั้นไม่ถูกระทบกระเทือน กรณีดังกล่าวจึงถือว่าระเบียบคำสั่งในทางกรงานจึงไม่มีผลทางกฎหมายโดยตรงไปสู่ภายนอก จึงไม่เป็นนิติกรรมทางปกครอง ข้าราชการผู้ได้รับคำสั่งจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งนั้น จะฟ้องโต้แย้งคำสั่งนั้นหาได้ไม่²³⁰

เมื่อพิจารณามาตรการใด ๆ ขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ได้รับการกำหนดขึ้นเพื่อใช้บังคับในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับบุคคลที่มีความสัมพันธ์กับรัฐเป็นพิเศษ เช่น ข้าราชการ นักเรียน นักโทษ ทหารเกณฑ์ ฯลฯ หากมาตรการนั้นเป็นมาตรการที่กระทบสิทธิส่วนบุคคลของบุคคลที่มีความสัมพันธ์กับรัฐเป็นพิเศษเหล่านั้น แม้ว่าสิทธิส่วนบุคคลของบุคคลกลุ่มนี้อาจถูกจำกัดลงโดยสภาพของความสัมพันธ์กับรัฐ มาตรการดังกล่าวจะต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับอย่างชัดเจน แต่หากมาตรการนั้นเป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้บังคับกับบุคคลดังกล่าวในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งขององค์กร ไม่กระทบกับสิทธิส่วนบุคคลที่บุคคลนั้นพึงมี องค์กรฝ่ายปกครองอาจกำหนดมาตรการต่าง ๆ ได้แม้จะไม่มีกฎหมายรองรับอย่างชัดเจน²³¹

มาตรการใดเป็นมาตรการที่กระทบกับสิทธิส่วนบุคคล มาตรการใดเป็นมาตรการที่เพียงแต่กำหนดขึ้นเพื่อให้วัตถุประสงค์ขององค์กรบรรลุผล และยังไม่ได้ว่ากระทบกับสิทธิส่วนบุคคลจะต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไป เช่น การที่โรงเรียนประกาศกำหนดตารางสอนในเทอมถัดไป สลับชั่วโมงเรียนวิชาคณิตศาสตร์กับวิชาแนะแนว ยังถือว่าไม่ได้การกระทำดังกล่าวกระทบสิทธิของเด็กนักเรียน จึงไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายให้อำนาจอย่างชัดเจน เป็นต้น²³²

2.3.3.2 อำนาจบังคับบัญชา

1) ข้อความคิดเกี่ยวกับอำนาจบังคับบัญชา

อำนาจบังคับบัญชา เป็นการใช้อำนาจอันเกิดจากความสัมพันธ์ในการจัดระเบียบภายในขององค์กรฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชามีอำนาจเหนือผู้ใต้บังคับบัญชาของตนตามลำดับชั้นตามสายการบังคับบัญชา เนื่องจากผู้บังคับบัญชานั้นเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบในการ

²²⁹ เติ้งอ๋าง, น. 55.

²³⁰ เติ้งอ๋าง, น. 55.

²³¹ เติ้งอ๋าง, น. 55.

²³² เติ้งอ๋าง, น. 55-56.

ปฏิบัติหน้าที่ของผู้ได้บังคับบัญชาของตน โดยอำนาจบังคับบัญชานั้นถือว่าเป็น “หลักกฎหมายมหาชนทั่วไป” ที่แม้ไม่ได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน แต่ก็ถือว่าเป็นอำนาจที่มีอยู่ในระบบของฝ่ายปกครอง

อำนาจบังคับบัญชา คือ อำนาจที่ผู้บังคับบัญชาใช้กับผู้ได้บังคับบัญชา เช่น รัฐมนตรีใช้อำนาจบังคับบัญชาเหนือข้าราชการทั้งหมดในกระทรวงของตน เป็นต้น อำนาจบังคับบัญชาจึงเป็นอำนาจที่ไม่มีเงื่อนไข แต่อำนาจนี้จะต้องไม่บังคับหรือก่อให้เกิดความไม่ชอบด้วยกฎหมายขึ้น ผู้บังคับบัญชามีสิทธิที่จะสั่งให้ผู้ได้บังคับบัญชากระทำการในสิ่งที่ตนเห็นสมควรและมีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือเพิกถอนคำวินิจฉัยสั่งการของผู้ได้บังคับบัญชาได้เสมอ เว้นแต่จะมีกฎหมายระเบียบ หรือข้อบังคับบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น²³³

อำนาจบังคับบัญชาแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ (1) อำนาจควบคุมเหนือการกระทำ และ (2) อำนาจควบคุมเหนือตัวบุคคล

(1) อำนาจควบคุมเหนือการกระทำ

อำนาจควบคุมเหนือการกระทำของผู้ได้บังคับบัญชา อาจแสดงให้เห็นได้ 4 ประการ ดังนี้

(1.1) อำนาจแนะนำสั่งการและวางแนวปฏิบัติ

(1.2) อำนาจเพิกถอนการกระทำ

(1.3) อำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลง

(1.4) อำนาจสอดเข้าไปใช้แทน

(2) อำนาจควบคุมเหนือตัวบุคคล

อำนาจควบคุมเหนือตัวบุคคลของผู้ได้บังคับบัญชา เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาเกี่ยวกับสถานภาพของผู้ได้บังคับบัญชา เช่น อำนาจลงโทษทางวินัย อำนาจเลื่อนขึ้นเงินเดือน อำนาจโยกย้าย หรืออำนาจแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง เป็นต้น²³⁴

ข้อสังเกตเกี่ยวกับลักษณะของอำนาจบังคับบัญชา อำนาจบังคับบัญชานั้น ผู้บังคับบัญชามีอำนาจเต็มที่จะใช้ได้โดยไม่ต้องมีกฎหมายลายลักษณ์อักษรให้อำนาจไว้โดยตรง อำนาจนี้ผูกพันอยู่กับสถานะของผู้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาสามารถใช้อำนาจบังคับบัญชาได้โดย

ไม่ต้องให้เหตุผล กล่าวคือ ไม่ต้องระบุดังความเหมาะสมหรือเหตุผลตามกฎหมายเฉพาะในกรณีการออกระเบียบ แนวปฏิบัติ หรือการออกคำสั่งยกเลิกคำสั่งของผู้ได้บังคับบัญชา หรือการแก้ไขคำสั่งของผู้ได้บังคับบัญชา แต่ทั้งนี้ มิได้หมายความว่าอำนาจในการยกเลิกหรือแก้ไข

²³³ เพิ่งอ้าง, น. 56.

²³⁴ เพิ่งอ้าง, น. 59.

คำสั่งนั้นจะไม่มีข้อจำกัดเสียเลย และการใช้อำนาจบังคับบัญชาอาจเริ่มต้นมาจากตัวผู้บังคับบัญชาเอง หรืออาจเกิด

จากการร้องเรียน โดยผู้ที่เกี่ยวข้อง²³⁵

2) ข้อความคิดเกี่ยวกับ “วินัย”

วินัยเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจบังคับบัญชา ซึ่งผู้บังคับบัญชาใช้เพื่อควบคุมพฤติกรรมหรือการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อให้การปฏิบัติงานของข้าราชการผู้นั้นรวมถึงประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานโดยรวมขององค์กรเป็นไปด้วยความเรียบร้อย บรรลุวัตถุประสงค์ตามภารกิจได้เป็นอย่างดี ซึ่งการที่ข้าราชการต้องอยู่ภายใต้วินัยข้าราชการย่อมทำให้ไม่อาจใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับประชาชนพลเมืองทั่วไป²³⁶

(1) ความหมาย และความสำคัญของวินัย

คำว่า “วินัย” ตรงกับภาษาอังกฤษว่า “discipline” โดยมีผู้ให้คำอธิบายไว้หลายท่าน²³⁷ ดังนี้

Leon Megginson อธิบายว่า คำว่า discipline มาจากคำว่า “disciple” แปลว่า “follower” (ผู้ปฏิบัติตาม) ซึ่งมีความหมายบอกเป็นนัยว่าวินัยดีเป็นผลของภาวะผู้นำที่ดี เมื่อพูดถึง discipline สามารถให้ความหมายแตกต่างกันเป็น 3 ลักษณะ ได้แก่ (1) discipline ในลักษณะที่เป็น “การควบคุมตนเอง” (self-control) การมอง discipline ในแง่นี้มุ่งไปที่การพัฒนาตนเองเพื่อปรับตัวให้สอดคล้องกับความจำเป็นและความต้องการ ซึ่งอาจเรียกว่า “อัตวินัย” (self-discipline) (2) discipline ในลักษณะที่เป็น “เงื่อนไขที่ทำให้มีพฤติกรรมอันเป็นระเบียบ” (Condition for orderly behavior) การมอง discipline ในแง่นี้มุ่งไปที่การควบคุมคนในองค์กรให้มีความเป็นระเบียบในพฤติกรรมโดยใช้วิธีการสร้างเงื่อนไขชักนำต่าง ๆ เช่น สร้างขวัญและความสามัคคี และ (3) discipline ในลักษณะที่เป็น “กระบวนการทางนิติธรรม” (Judicial due process) การมอง discipline ในแง่นี้มุ่งไปที่กระบวนการกำหนดกฎเกณฑ์ในการพิจารณาความผิดทางวินัย ซึ่งจะมีการออกกฎหรือระเบียบกำหนดการอันพึงปฏิบัติและห้ามไม่ให้ปฏิบัติ กำหนดโทษของการฝ่าฝืน และการดำเนินการเพื่อลงโทษผู้ทำผิด ทั้งนี้โดยมีแนวคิดตั้งอยู่บนสมมติฐาน 4 ประการ ได้แก่ ข้อปฏิบัติต้องชอบธรรม ผู้ใต้บังคับบัญชาต้องรู้ชัดเจนว่าจะให้เขาปฏิบัติอย่างไร ผู้บังคับบัญชามีสิทธิที่จะได้

²³⁵ เพิ่งอ้าง, น. 59.

²³⁶ เพิ่งอ้าง, น. 59.

²³⁷ เพิ่งอ้าง, น. 58.

กำลังงานจากคนที่มีความวิสัยทัศน์และร่วมแรงร่วมใจ และผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจที่จะดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฝ่าฝืนระเบียบ²³⁸

สำหรับความสำคัญของวินัยนั้น อาจจะกล่าวได้ว่าการบริหารงานใด ๆ การทำงานจะสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือไม่ย่อมขึ้นอยู่กับทรัพยากรที่สำคัญ 4 ประการ หรือ 4 Ms ได้แก่ คน (men) เงิน (money) วัสดุอุปกรณ์ (material) และการบริหารงาน (management) ซึ่งในบรรดาทรัพยากรดังกล่าวถือว่า “คน” เป็นปัจจัยสำคัญที่สุด เพราะว่าจะเป็นผู้ใช้ทรัพยากรอื่น ๆ เพื่อดำเนินการหรือจัดการงานให้เป็นไปตามเป้าหมาย ในระบบการบริหารงานราชการก็เช่นกัน ย่อมต้องอาศัยข้าราชการเป็นผู้ดำเนินงานราชการ ซึ่งอาจเรียกได้ว่าข้าราชการเป็นอีกสังคมหนึ่งที่มีขนาดใหญ่ สิ่งที่จะต้องพิจารณาคือ ข้าราชการที่สังกัดในส่วนราชการต่าง ๆ คือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริการประชาชน บำบัดทุกข์บำรุงสุขหรือทำหน้าที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ ล้วนแต่เป็นงานที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของประเทศ แต่โดยที่ข้าราชการแต่ละคนล้วนแต่มีพื้นฐานแห่งชีวิต แนวคิด อุปนิสัย แตกต่างกันไป หากไม่มีกฎเกณฑ์ ระเบียบข้อบังคับหรือกฎหมายเป็นวินัยให้ข้าราชการถือปฏิบัติแล้ว หากเกิดปัญหาการกระทำผิดวินัยและปราบปรามไม่ได้ นโยบายของรัฐบาลในการบริหารประเทศย่อมไม่อาจดำเนินไปอย่างเรียบร้อยและจนอาจไม่สำเร็จลุล่วงได้ ประชาชนก็จะได้รับความเดือดร้อนและขาดความเชื่อมั่นเชื่อถือรัฐบาล และหน่วยงานราชการทั้งหลายจนเกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมืองได้²³⁹

นอกจากวินัยจะมีความสำคัญต่อการบริหารงานราชการแล้ว วินัยยังมีความสำคัญต่อตัวข้าราชการอีกด้วย เพราะถ้าข้าราชการมีวินัยดีก็ย่อมจะทำให้มีโอกาสก้าวหน้าเนื่องจากได้รับการประเมินผลการปฏิบัติราชการและความประพฤติของข้าราชการผู้นั้น โดยผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงานตลอดจนประชาชนก็จะนับถือและเชื่อถือจึงเกิดผลดีไปถึงหมู่คณะ ตลอดจนประเทศชาติส่วนรวมด้วย จึงนับได้ว่าวินัยเป็นองค์ประกอบสำคัญหนึ่งของการบริหารงาน

บุคคล และเป็นเครื่องมือที่จะทำให้กลไกของการบริหารงานราชการสำเร็จและตามวัตถุประสงค์ และได้ผลดี และยังมีผลสำคัญต่อผู้บังคับบัญชาเนื่องจากหากในหน่วยงานใดมีการรักษาวินัยดี ผู้บังคับบัญชาก็จะสามารถบริหารหน่วยงานให้เป็นไปได้อย่างเรียบร้อย โครงการและนโยบายที่วางไว้ก็จะดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ²⁴⁰

²³⁸ เพิ่งอ้าง, น. 58 – 59.

²³⁹ เพิ่งอ้าง, น. 60.

²⁴⁰ เพิ่งอ้าง, น. 60.

(2) วิธีการในการรักษาวินัยโดยผู้บังคับบัญชา

จากความสำคัญของการมีวินัยข้าราชการ ผู้บังคับบัญชาจึงมีบทบาทอย่างมากในการรักษาวินัยของผู้ใต้บังคับบัญชา โดยการส่งเสริมและดูแลระมัดระวังให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามวินัย และดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาที่กระทำผิด ซึ่งวิธีการในการทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีวินัยมีอยู่ 2 ทาง ได้แก่ วิธีบังคับ และวิธีจูงใจ โดยการทำให้คนมีวินัยโดยวิธีบังคับจะบังคับให้คนมีวินัยโดยการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด มีการวางข้อปฏิบัติ และวางมาตรการลงโทษผู้ฝ่าฝืนอันเป็นกระบวนการของวินัยบังคับ (authoritarian discipline) ผู้นิยมวิธีนี้เชื่อว่าวิธีนี้จะทำให้คนมีวินัยด้วยความกลัว คือ กลัวผู้บังคับบัญชา กลัวความผิด กลัวการลงโทษ กลัวถูกลงโทษ กลัวเสียชื่อเสียงจึงไม่กล้าทำผิด ความกลัวจะเป็นพลังผลักดันให้คนมีวินัย การรักษาวินัยโดยวิธีบังคับนี้ ถือเป็นนัยว่าความรับผิดชอบในการรักษาวินัยเป็นภาระเฉพาะตัวของแต่ละคน โดยผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ดูแล ควบคุม สั่งการ ให้บำเหน็จความชอบ และดำเนินการให้ผู้กระทำผิดความผิดได้รับโทษ การรักษาวินัยวิธีนี้มุ่งควบคุมให้คนมีวินัยเป็นรายบุคคล (individual discipline) และเป็นวิธีการรักษาวินัยแบบนิเสธ (negative discipline) คือ มุ่งไปในทางปราบปราม การรักษาวินัยวิธีนี้จะกระทำโดยกำหนดข้อปฏิบัติไว้เป็นกฎหมาย ระเบียบ หรือคำสั่ง และหนุนหลังด้วยมาตรการลงโทษ จึงอาจเรียกการรักษาวินัยแบบนี้ได้อีกอย่างหนึ่งว่า punitive discipline (ทัณฑ์วินัย)²⁴¹

ส่วนการรักษาวินัยอีกทางหนึ่ง คือ การทำให้คนมีวินัยโดยวิธีจูงใจ เป็นการรักษาวินัยแบบเสริมสร้าง (constructive discipline) และป้องกัน (preventive discipline) คือ หาทางป้องกันไม่ให้คนทำผิดวินัย และจูงใจให้คนมีวินัยโดยวิธีการส่งเสริม เช่น ทำให้งานน่าสนใจ

สร้างบรรยากาศที่ดีในการทำงาน ผู้นิยมวิธีนี้เชื่อว่าวิธีนี้จะทำให้คนมีวินัยด้วยความรัก คือ รักงาน รักหน่วยงาน รักผู้บังคับบัญชา รักเพื่อนร่วมงาน รักสังคม ตลอดจนรักดี รักชื่อเสียง และภูมิใจ ในความสำเร็จในชีวิตของเขา ความรักจะเป็นพลังจูงใจให้คนมีวินัยขึ้นเองในตัว เป็นอัตวินัย (self-discipline) การรักษาวินัยโดยวิธีจูงใจนี้ถือเป็นนัยว่าความรับผิดชอบในการรักษาวินัยของผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นภาระของผู้บังคับบัญชาอีกทางหนึ่งด้วย โดยถือปรัชญาว่าวินัยของคนในหน่วยงานจะดีหรือไม่ดีเพียงใดมีผลส่วนหนึ่งมาจากการจัดการของผู้นำของหน่วยงานนั้น วิธีการรักษาวินัยตามแนวนี้ มุ่งสร้างวินัยกลุ่ม (group discipline) และเป็นการรักษาวินัยแบบนิมิต (positive discipline) คือมุ่งไปในทางเสริมสร้าง²⁴²

²⁴¹ เพิ่งอ้าง, น. 61.

²⁴² เพิ่งอ้าง, น. 61.

สำหรับการรักษาวินัยในระบบราชการนั้น Joseph Kingsbury ให้ความเห็นว่าจะต้องใช้วิธีการรักษาวินัยทั้ง 2 แบบดังกล่าวจึงจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยจะต้องมีระเบียบข้อบังคับและคำสั่งระบุงการที่พึงประพุดติและที่ต้องห้ามไว้ให้ชัดเจน และเมื่อมีการฝ่าฝืนก็ต้องลงโทษ แต่สำหรับข้าราชการพลเรือนนั้นมีความจำเป้นแตกต่างจากทหารอยู่บ้าง ข้าราชการพลเรือนเป็นผู้ที่ได้รับเลือกบนพื้นฐานการศึกษาและความเฉลียวฉลาด ต้องการให้เขาใช้เหตุผลพินิจพิชัย ใช้ความคิดริเริ่มความดำริ และสติปัญญา การรักษาวินัยแบบบังคับไม่ส่งเสริมความคิดริเริ่มตามสมควร มักจะทำให้เกิดความกลัวหรือเป็นปฏิปักษ์ จะไม่ทำให้เกิดความร่วมมือกับผู้บังคับบัญชา ส่วนการรักษาวินัยแบบทาให้เกิดอติวินัยหรือโดยการจูงใจนั้นเป็นรากฐานสำหรับสังคมประชาธิปไตย และเป็นทางให้ราชการสัมฤทธิ์ผลยิ่งขึ้น²⁴³

(3) บทบาทของผู้บังคับบัญชาในการรักษาวินัยข้าราชการ

ผู้บังคับบัญชามีฐานะและหน้าที่เป็นผู้กำกับการทำงานของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา Leon Megginson ให้ทัศนะไว้ว่า “พนักงานทุกคนต้องการที่จะได้รับการกำกับดูแลพอเหมาะพอควรไม่มากเกินไป แต่ไม่น้อยเกินไป แต่ละคนไม่ต้องการที่จะถูกกดขันวินัยเป็นส่วนบุคคล แต่ก็ต้องการที่จะทำงานในกลุ่มคนที่มิวินัย เพราะว่าการมีวินัยจะเป็นคุณแก่เขา และการไม่มีวินัยจะเป็นโทษแก่เขา ผู้บังคับบัญชาที่ประสบความสำเร็จจะรู้จักหาทางสายกลางที่จะเดินเพื่อให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาอยู่อย่างแน่ชัดว่าสิ่งใดควรทำและสิ่งใดไม่ควรทำ โดยนัยนี้ผู้บังคับบัญชาจึงมีบทบาทสำคัญเป้นอันมากในการรักษาวินัยข้าราชการ ทั้งบทบาทในทางส่งเสริมให้ข้าราชการมีวินัยในทางป้องกัน คือดูแลระมัดระวังไม่ให้ข้าราชการกระทำผิดวินัย และในทางปราบปราม คือ ดำเนินการทางวินัยเมื่อมีผู้กระทำผิด²⁴⁴

2.3.3.3 ข้อความคิดว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของข้าราชการไทย

ระบบราชการถือเป็นระบบที่สำคัญต่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศ เนื่องจากกิจการส่วนใหญ่ของระบบราชการมีความเกี่ยวข้องกับสาธารณะประ โยชน์ซึ่งเป็นรากฐานของกิจการที่สำคัญของประเทศ ระบบราชการที่เข้มแข็งจึงเป้นกลไกสำคัญในการพัฒนาประเทศ ดังนั้น เพื่อให้ข้าราชการพลเรือนมีประสิทธิภาพในการทำงาน ข้าราชการพลเรือนจึงควรได้รับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ไม่น้อยกว่าผู้ใช้แรงงานในภาคเอกชน กล่าวคือ การคุ้มครองสิทธิประโยชน์ทั้งในด้าน การคุ้มครองแรงงาน ไม่ว่าจะเป้นเรื่องของการคุ้มครองแรงงานเกี่ยวกับเวลาทำงาน เวลาพัก

²⁴³ เพิ่งอ้าง, น. 61-62.

²⁴⁴ เพิ่งอ้าง, น. 62.

วันหยุด วันลา ค่าตอบแทนการทำงาน สวัสดิการ หรือแม้แต่สิทธิเสรีภาพในด้านแรงงานสัมพันธ์ เพราะข้าราชการก็ถือเป็นประชาชนคนหนึ่งของรัฐเช่นเดียวกัน²⁴⁵

การคุ้มครองการทำงานเป็นการให้การคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างในการทำงานไม่ให้ถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้าง โดยการคุ้มครองนี้ต้องให้ความคุ้มครองด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการคุ้มครองชั่วโมงการทำงาน เวลาพัก วันหยุด วันลา ค่าตอบแทนการทำงาน สวัสดิการ และความปลอดภัยในการทำงาน ตลอดจนการเลิกจ้าง ซึ่งการให้ความคุ้มครองนี้ไม่เพียงแต่ลูกจ้างที่ทำงานในภาคเอกชนเท่านั้นที่ควรได้รับการคุ้มครอง หากแต่ข้าราชการพลเรือนสามัญก็ควรได้รับการคุ้มครองการทำงานด้วย เนื่องจากข้าราชการพลเรือนก็เป็นประชาชนอีกคนหนึ่งในประเทศ²⁴⁶ แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยความแตกต่างในเรื่องแนวคิดของระบบราชการ และสถานะของข้าราชการที่มีความแตกต่างจากแนวคิดของเอกชน และสถานะของลูกจ้างของเอกชนจึงทำให้ประเภทของกฎหมายที่เป็นฐานของการให้ความคุ้มครองนั้นมีความแตกต่างกัน แต่เมื่อศึกษาในเชิงลึกลงไปแล้วจะพบว่า ทั้งการคุ้มครองแรงงานในระบบราชการ และการคุ้มครองแรงงานในระบบของเอกชนนั้นมีเป้าหมายเดียวกัน คือ การให้ความคุ้มครองแรงงานในแง่มุมต่าง ๆ

กฎหมายเกี่ยวกับการทำงานของข้าราชการพลเรือนฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 โดยกำหนดในเรื่องตำแหน่ง เงินเดือน หรือเงินประจำตำแหน่ง การสรรหา การบรรจุ การแต่งตั้ง วินัย และการออกจากราชการ และได้ปรับปรุงแก้ไขเรื่อยมา จนในที่สุดได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ขึ้น²⁴⁷ ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มิได้กำหนดรายละเอียดของเวลาทำงาน เวลาพัก วันหยุด วันลาไว้โดยตรง แต่ได้กำหนดไว้เพียงว่าวันเวลาทำงาน วันหยุดราชการตามประเพณี วันหยุดราชการประจำปี และการลาหยุดราชการของข้าราชการพลเรือน ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ดังนั้น ในการศึกษาเรื่องเวลาทำงาน เวลาพัก วันหยุด วันลาของข้าราชการจะต้องศึกษาในประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีที่จะออกมากำหนดรายละเอียดของเรื่องต่าง ๆ เช่น

1) กำหนดเวลาทำงาน ต้องปฏิบัติตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องกำหนดเวลาทำงานและวันหยุดราชการ (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2502

2) กำหนดเวลาพัก เวลาพักของข้าราชการนั้นได้กำหนดไว้ในประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดเวลาทำงานและวันหยุดราชการ (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2502

²⁴⁵ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 217, น. 3.

²⁴⁶ เพิ่งอ้าง, น. 9.

²⁴⁷ เพิ่งอ้าง, น. 80.

3) วันหยุด ในเรื่องวันหยุดของข้าราชการนั้นได้กำหนดไว้ในประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดเวลาทำงานและวันหยุดราชการ (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2502 ซึ่งวันหยุดมี 2 ประเภท คือ วันหยุดประจำสัปดาห์ และวันหยุดราชการประจำปี นอกจากนี้ มีระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. 2535 โดยกำหนดไว้เป็นการใช้สิทธิลาพักผ่อนประจำปี ซึ่งมีเนื้อหาคล้ายกับการหยุดพักผ่อนประจำปีในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

4) วันลา ประเภทของการลาตามระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. 2535 แบ่งประเภทของการลาออกเป็น 9 ประเภท ได้แก่ (1) การลาป่วย (2) การลาคลอดบุตร (3) การลาจิจส่วนตัว (4) การลาพักผ่อน (5) การลาอุปสมบทหรือลาไปประกอบพิธีฮัจย์ (6) การลาเข้ารับการตรวจเลือกหรือเข้ารับการเตรียมพล (7) การลาไปศึกษา ฝึกอบรม ดูงาน หรือปฏิบัติการวิจัย (8) การลาไปปฏิบัติงานในองค์การระหว่างประเทศ (9) การลาติดตามคู่สมรส (การลาติดตามสามีหรือภรรยา โดยชอบด้วยกฎหมายที่เป็นข้าราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งไปปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ หรือทางราชการสั่งให้ไปปฏิบัติงานในต่างประเทศตามความต้องการของทางราชการฯ)²⁴⁸

2) การคุ้มครองค่าตอบแทนในการทำงานของข้าราชการพลเรือน

ค่าตอบแทนการทำงานของข้าราชการ ได้ถูกกำหนดไว้แตกต่างจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยการจ่ายค่าตอบแทนของข้าราชการนั้น จะศึกษาได้จากพระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. 2535 ซึ่งได้กำหนดการจ่ายค่าตอบแทนการทำงานของข้าราชการไว้ในเรื่องค่าจ้างอัตราปกติ ค่าจ้างนอกเวลา และค่าจ้างในวันหยุด

นอกจากข้าราชการพลเรือนจะได้รับเงินเดือนในการปฏิบัติราชการแล้ว พระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. 2535 ยังได้กำหนดให้มีการจ่ายเงินเดือนระหว่างการลาในหมวด 5 ได้แก่ ระหว่างการลาป่วย ระหว่างการลาคลอด ระหว่างการลาจิจส่วนตัว ระหว่างการลาพักผ่อน ระหว่างการลาอุปสมบทหรือลาไปประกอบพิธีฮัจย์ ระหว่างการลาไปเข้ารับการตรวจเลือกหรือเข้ารับการเตรียมพล ระหว่างการลาไปศึกษา ฝึกอบรม ดูงาน หรือปฏิบัติการวิจัย ระหว่างการลาไปปฏิบัติงานในองค์การระหว่างประเทศ และระหว่างการลาติดตามคู่สมรส ดังนี้

(1) ค่าจ้างนอกเวลา

กระทรวงการคลังได้ตราระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ พ.ศ. 2550 ออกมากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราค่าจ้างนอกเวลา

²⁴⁸ เพิ่งอ้าง, น. 82 – 87.

สำหรับข้าราชการที่ปฏิบัติงานตามหน้าที่ปกตินอกเวลาราชการในที่ตั้งสำนักงานหรือนอกที่ตั้งสำนักงาน โดยกำหนดให้ลูกจ้างมีสิทธิเบิกเงินค่าตอบแทนได้ไม่เกินวันละ 4 ชั่วโมง ในอัตรา ชั่วโมงละ 50 บาท²⁴⁹

(2) ค่าจ้างในวันหยุด

ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ พ.ศ. 2550 ได้กำหนดการจ่ายค่าตอบแทนการทำงานของข้าราชการในวันหยุดประจำสัปดาห์ วันหยุดประจำปี และวันหยุดพิเศษอื่น ๆ ว่าให้จ่ายค่าตอบแทนแก่ข้าราชการไม่เกินวันละ 7 ชั่วโมง ในอัตราชั่วโมงละ 60 บาท²⁵⁰

2.3.3.4 ข้อความคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานในภาคเอกชน

สัญญาจ้างแรงงาน ซึ่งคู่สัญญาเป็นนายจ้างและลูกจ้าง คู่สัญญามักมีอำนาจต่อรองในสิทธิประโยชน์และเงื่อนไขในการจ้างและการทำงานแตกต่างกันมาก จึงทำให้เกิดข้อสัญญาที่เป็นประโยชน์ต่อฝ่ายที่มีอำนาจต่อรองมากกว่า ก่อเกิดความไม่เป็นธรรมในสังคมขึ้น ก่อนปี 2500 ลูกจ้างและนักวิชาการด้านแรงงานในประเทศไทยได้พยายามเรียกร้องให้มี “กฎหมายแรงงาน” และในที่สุดก็ได้มีการประกาศใช้กฎหมายแรงงานฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ซึ่งหลักจากที่ประเทศไทยได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 แล้ว ต่อมาก็ได้มีการยกเลิกและมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายแรงงานตลอดมา โดย ณ วันที่ 1 มกราคม 2563 มีกฎหมายแรงงานที่สำคัญและยังบังคับใช้อยู่ดังนี้

(1) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการใช้แรงงาน การจ่ายค่าตอบแทนในการทำงาน และการจัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้าง เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในกิจการเอกชน

(2) พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการในการควบคุม กำกับ ดูแล และบริหารจัดการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานให้แก่ผู้ทำงานในสถานประกอบกิจการทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นสถานประกอบกิจการของภาคเอกชนหรือของภาครัฐ

(3) พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายที่กำหนดวิธีการปฏิบัติต่อกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ในเรื่องการแจ้งข้อเรียกร้อง การเจรจาต่อรอง การทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง การไกล่เกลี่ย การชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน การปิดงาน การนัดหยุดงาน และ

²⁴⁹ เพิ่งอ้าง, น. 92.

²⁵⁰ เพิ่งอ้าง, น. 93.

เรื่องคณะกรรมการลูกจ้าง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างและลูกจ้างในกิจการของเอกชน

(4) พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537

(5) พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวข้างต้น เป็นกฎหมายแรงงานที่นายจ้างและลูกจ้างในกิจการเอกชนต้องเกี่ยวข้องด้วยเป็นอันมาก ทั้งนี้ เนื่องจากนายจ้างมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน และต้องจ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคม ส่วนลูกจ้างต้องถูกหักค่าจ้างเพื่อส่งเข้าเป็นเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน ในขณะที่ลูกจ้างยังได้รับเงินทดแทนเมื่อประสบอันตราย เจ็บป่วย หรือสูญหายเนื่องจากการทำงาน และลูกจ้างในฐานะผู้ประกันตนยังมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตราย เจ็บป่วย ทูพพลภาพ หรือตายอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน กรณีคลอดบุตร กรณีสงเคราะห์บุตร กรณีว่างงาน และกรณีชราภาพ

(6) พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543

พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายแรงงานที่นายจ้างและลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจต้องปฏิบัติตาม ด้วยว่าเป็นทั้งกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ และกฎหมายเงินทดแทน รวมอยู่ในฉบับเดียวกัน

(7) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายจัดตั้งศาลแรงงานขึ้นมาเพื่อพิจารณาคดีพิพาทภาคีแรงงานที่เกิดขึ้นทั้งในสถานประกอบกิจการเอกชนและรัฐวิสาหกิจ โดยมีกระบวนการวิธีพิจารณาที่ประหยัด สะดวก รวดเร็ว และเที่ยงธรรม นอกจากนี้ ในการวินิจฉัยความสัมพันธ์หรือสิทธิหน้าที่ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างซึ่งเป็นคู่สัญญาทางแพ่งนั้น จำเป็นต้องนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 เอกเทศสัญญา ลักษณะ 6 จ้างแรงงาน มาตรา 575 ถึงมาตรา 586 มาใช้ด้วย²⁵¹

สำหรับขอบเขตการบังคับใช้ของกฎหมายแต่ละฉบับข้างต้นนั้น

(1) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ใช้บังคับแก่นายจ้าง ลูกจ้าง ไม่ว่าจะอยู่ในสถานประกอบกิจการประเภทใด เว้นแต่ข้อยกเว้นตามมาตรา 4 ที่มีให้ใช้บังคับแก่ ราชการ ส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์²⁵²

²⁵¹ เกษมสันต์ วัลลภธรรม, คำอธิบายกฎหมายแรงงาน, พิมพ์ครั้งที่ 28 (กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน), 2563, น. 12-14.

²⁵² เพ็ญอ้าง, น. 44.

(2) พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ไม่ใช่บังคับแก่ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งราชการของกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา กิจกรรมรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เว้นแต่การที่สหพันธ์แรงงานเข้าเป็นสมาชิกสภาองค์การลูกจ้างตามมาตรา 120 ตรี และกิจการอื่นที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518²⁵³

(3) พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ไม่ใช่บังคับแก่ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น เฉพาะข้าราชการหรือลูกจ้างประจำ รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ รัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ สำหรับลูกจ้างซึ่งมิใช่เป็นการจ้างงานในประเทศ และนายจ้างอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง²⁵⁴

(4) พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ไม่ใช่บังคับแก่ ข้าราชการและลูกจ้างประจำของส่วนราชการ ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น นักเรียน นิสิตหรือนักศึกษา ซึ่งเป็นลูกจ้างของโรงเรียน สถานพยาบาล วิทยาลัย หรือมหาวิทยาลัยนั้น ลูกจ้างของรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ ลูกจ้างของเนติบัณฑิตยสภา ฯลฯ²⁵⁵

2.4 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการรับงานไปทำที่บ้าน และแนวคิดเกี่ยวกับการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) และการทำงานทางไกล (Telework)

การทำงานในปัจจุบัน (Traditional norm of working style) ผู้ทำงานมีสถานะเป็นลูกจ้างซึ่งตกลงทำงานให้นายจ้าง มีสำนักงานเพื่อใช้ในการทำงาน (On-site Worker) และมีการกำหนดกฎระเบียบการทำงานที่สำคัญ คือ การกำหนดชั่วโมงการทำงาน (Hours of Work) จากข้อมูลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) อนุสัญญาฉบับที่ 1 ว่าด้วยชั่วโมงการทำงาน (อุตสาหกรรม) ค.ศ.1919 และอนุสัญญาฉบับที่ 30 ว่าด้วยชั่วโมงการทำงาน (การพาณิชย์และงานสำนักงาน) ค.ศ.1930 ได้กำหนดชั่วโมงการทำงานสำหรับการทำงานในอุตสาหกรรม การพาณิชย์และสำนักงานไว้ว่า ให้ลูกจ้างสามารถทำงานได้ไม่เกิน 8 ชั่วโมงต่อวัน และไม่เกิน 48 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ เพื่อเป็นมาตรฐานเดียวกันสำหรับประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบัน (องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, 2462; 2473) เช่นเดียวกับประเทศไทย พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 กำหนดให้นายจ้างต้องกำหนดเวลาทำงานปกติ (Regular working time) โดยกำหนดเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดในการทำงานและประกาศให้

²⁵³ เพิ่งอ้าง, น.207-208.

²⁵⁴ เพิ่งอ้าง, น. 303.

²⁵⁵ เพิ่งอ้าง, น. 361-362.

ลูกจ้างทราบ หรือหากนายจ้างไม่อาจกำหนดเวลาทำงานตามปกติได้ นายจ้างอาจกำหนดจากชั่วโมงการทำงานแทน (Regular working hour) ซึ่งลูกจ้างสามารถทำงานได้ไม่เกิน 8 ชั่วโมงต่อวัน และไม่เกิน 48 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ สำหรับงานที่เกี่ยวข้องกับอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของลูกจ้าง สามารถทำงานได้ไม่เกิน 7 ชั่วโมงต่อวัน และไม่เกิน 42 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ในกรณีที่ลูกจ้างทำงานน้อยกว่าเวลาที่กำหนดไว้ต่อวัน ลูกจ้างสามารถทำงานชดเชยในวันอื่นได้แต่ไม่เกิน 9 ชั่วโมงต่อวัน และไม่เกิน 48 ชั่วโมงต่อสัปดาห์

กฎระเบียบที่กล่าวมาข้างต้นนี้ มีวัตถุประสงค์เดียวกัน คือ เพื่อคุ้มครองด้านสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน รวมถึงคุ้มครองเรื่องรายได้ของลูกจ้าง อย่างไรก็ตาม การทำงานในปัจจุบัน ที่มีการนำเทคโนโลยีเข้ามาปรับใช้ในการทำงานมากขึ้นนั้นทำให้ตำแหน่งงานบางประเภท จากเดิมที่มีการกำหนดกรอบระยะเวลาการทำงานอย่างชัดเจน หรือแรงงานต้องเดินทางมาทำงานที่สำนักงานเป็นกิจวัตร ก็สามารถทำงานได้โดยไม่ต้องมีกรอบระยะเวลาการทำงานมาเป็นตัวกำหนดและสามารถทำงานได้จากทุกสถานที่ โดยไม่จำเป็นต้องเดินทางมาทำงานที่สำนักงานซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงรูปแบบการทำงานที่ปรับเปลี่ยนไปตามการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี ช่วยให้การงานมีความยืดหยุ่นมากขึ้น โดยหนึ่งในทางเลือกการทำงานที่ได้รับความนิยมและให้ความสำคัญกับความยืดหยุ่นในการทำงาน คือ การทำงานจากที่บ้าน หรือที่เรียกว่า “Work From Home”²⁵⁶

ในปัจจุบัน สังคมเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว มีการใช้เทคโนโลยีและองค์ความรู้ต่าง ๆ เพื่อเป็นตัวผลักดันให้เกิดการพัฒนาในสังคม ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้ได้ประโยชน์สูงสุด การแข่งขันทั้งทางด้านการลงทุนการค้าก็มีสูงมากขึ้น สังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้วิถีชีวิตเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ปัญหาเศรษฐกิจไม่ใช่ปัญหาขององค์กรใดองค์กรหนึ่งเท่านั้น แต่กลายเป็นปัญหาของคนทั้งชาติ เกิดภาวะกดดันทางสังคม อาจกล่าวได้ว่าการมีชีวิตอยู่ไม่ใช่เป็นเรื่องที่ง่ายอีกต่อไป บุคคลมีภาระหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบทั้งเรื่องงานและครอบครัว ความสมดุลด้าน

ต่าง ๆ ขาดหายไป เกิดความเครียด นอกจากนี้ การเดินทางไปสถานที่ทำงานก็มีปัญหาหลายประการ ทั้งเรื่องมลภาวะ ปัญหารถติด และราคาน้ำมันที่สูงขึ้น จากปัญหาดังกล่าว จึงทำให้เกิดการทำงานในรูปแบบที่เรียกว่า การทำงานทางไกลและที่บ้าน (Telework and work at home) ซึ่งเป็นการทำงานนอกสำนักงาน โดยอาศัยเทคโนโลยีเป็นตัวเชื่อมโยงในการทำงาน รูปแบบการทำงานนี้ได้รับความนิยมเป็นอย่างมากในต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีการใช้

²⁵⁶ กองเศรษฐกิจการแรงงาน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน, “รายงานสถานการณ์ภาวะเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ และการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ ไตรมาสที่ 4/2563, 2563, น.7,”

Telework program ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1972 และในปี ค.ศ.1990 ได้นำมาใช้ในหน่วยงานของรัฐบาลกลาง โดยมีหน่วยงานนำร่องคือ The Office of Personnel Management (OPM) โดยมีเป้าหมายเพื่อการประหยัดพลังงาน ลดมลภาวะทางอากาศ บรรเทาสภาพการจราจรที่แออัด เสริมสร้างสังคมและความเป็นครอบครัว และเป็นนวัตกรรมใหม่สำหรับผู้ปฏิบัติงานในภาครัฐ นอกจากนี้ยังมีเป้าหมายเพื่อศึกษาว่าการทำงานในสถานที่อื่นจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กรในแง่ของการสรรหา จูงใจ และธำรงรักษาเจ้าหน้าที่ไว้รวมทั้ง ลดค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการลาป่วย การใช้เนื้อที่ภายในสำนักงาน และการเดินทาง หลังจากนั้นได้มีการขยายผลให้มีการประยุกต์ใช้ Telework program ในองค์กรภาครัฐและเอกชน และได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายให้หน่วยงานของรัฐบาลกลาง เพื่อเป็นการกำหนดนโยบายในการเพิ่มโอกาสของการนำ Telework program มาใช้ให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น

การทำงานทางไกลและที่บ้านเป็นทางเลือกหนึ่งในการทำงาน เนื่องจากในยุคเศรษฐกิจฐานความรู้เราสามารถเลือกที่จะทำงานที่ไหนก็ได้ที่มีความสะดวกในการทำงาน ไม่ว่าจะเป็นที่บ้าน ร้านกาแฟ ห้างสรรพสินค้า ในเครื่องบิน และที่อื่น ๆ ที่ไม่รบกวนต่อการทำงาน อีกทั้งในปัจจุบันประเทศไทยได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจของโลกเป็นอย่างมาก เช่น ราคาน้ำมันที่สูงขึ้นอันส่งผลต่อค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ปัญหาค่าครองชีพที่ขาดความสมดุล การทำงานทางไกลและที่บ้านจึงเป็นทางเลือกหนึ่งในการลดปัญหาดังกล่าว²⁵⁷

นอกจากนี้ จากสถานการณ์การแพร่ระบาดของไวรัสโควิด – 19 ทำให้รูปแบบการทำงานใหม่ที่คนไทยส่วนใหญ่ไม่ค่อยคุ้นเคย คือ Work From Home ที่แม้จะไม่ใช่เรื่องใหม่เสียทีเดียว แต่ก็ไม่ใช่เรื่องทั่ว ๆ ไปในวิถีชีวิตของคนไทยก่อนหน้านี้ เพราะ Work From Home จะเป็นที่เข้าใจของคนทั่ว ๆ ไปว่าเป็นการทำงานจากที่บ้านที่เป็นเจ้านายตัวเอง ไม่ได้เป็นลูกจ้าง เป็นงานประเภทอิสระ หรืองานประเภทจ้างทำของ แต่สถานการณ์โควิด – 19 ทำให้คนไทยมองรูปแบบการทำงานแบบ Work From Home ที่กว้างขึ้น หลากหลายขึ้น ทำให้ตระหนักได้ว่า Work From Home อาจเป็นวิถีใหม่สำหรับการจ้างงานในอนาคตของประเทศไทย ที่คงไม่ใช่เพียงแค่ “เครื่องมือฉุกเฉิน” ที่เอาไว้ใช้รองรับสถานการณ์ไม่ปกติเท่านั้น แต่น่าจะเป็น “กลยุทธ์การจ้างงาน” ขององค์กรยุคใหม่ได้ เหมือนในต่างประเทศที่รูปแบบการจ้างงานแบบ Remote Working เป็นเรื่องปกติ

²⁵⁷ มนัสนันท์ ศรีนาคาร์ และพิชิต พิทักษ์เทพสมบัติ, วารสารการจัดการสิ่งแวดล้อม, ปีที่ 6 เล่มที่ 1, น. 109 (มกราคม – มิถุนายน 2553), <https://so02.tci-thaijo.org/index.php/JEM/article/view/29085/24998>.

การศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจ้างงานแบบ Work From Home จึงเป็นไปเพื่อศึกษาแนวทางสำหรับองค์กรยุคใหม่ที่ต้องการมีรูปแบบการจ้างงานที่หลากหลาย สอดคล้องกับทิศทางและพฤติกรรมการทำงานของพนักงานยุคดิจิทัล²⁵⁸

2.4.1 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจ้างให้รับงานไปทำที่บ้าน

ก่อนที่จะศึกษาแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการทำงานจากที่บ้าน หรือการทำงานทางไกล จำเป็นที่จะต้องศึกษาแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจ้างให้รับงานไปทำที่บ้านเสียก่อน ทั้งนี้ เนื่องจากวิธีการจ้างและลักษณะของสัญญาจ้างทั้ง 2 วิธีหรือ 2 รูปแบบนั้นมีความแตกต่างกัน สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

2.4.1.1 ความเป็นมา ความหมาย และลักษณะของสัญญาจ้างให้รับงานไปทำที่บ้าน

การจ้างงานด้วยวิธีการให้รับงานไปทำที่บ้านในประเทศไทยเป็นการจ้างงานนอกระบบที่มีมานานแล้ว ซึ่งลักษณะของงานที่รับไปทำที่บ้านแต่เดิมนั้นจะเป็นงานหัตถกรรมครัวเรือนหรืองานที่ใช้เทคโนโลยีในการผลิตที่ไม่ซับซ้อนมากนัก โดยมีการตัดชิ้นตอนการผลิตในบางขั้นตอนหรือนำชิ้นส่วนของงานบางชิ้นไปทำการผลิตบางส่วนหรือผลิตทั้งหมดที่บ้าน โดยในอดีตการรับงานไปทำที่บ้านเป็นเพียงอาชีพเสริมเท่านั้น แต่ในปัจจุบันการรับงานไปทำที่บ้านได้กลายมาเป็นอาชีพหลัก อันเนื่องมาจากการเจริญเติบโตของภาคธุรกิจที่มีการขยายขนาดเพิ่มมากขึ้นและการแข่งขันที่มีความเข้มข้นเพิ่มมากขึ้น ทำให้ผู้ประกอบการต้องพยายามชิงความได้เปรียบในเชิงธุรกิจ โดยการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตและรูปแบบการจ้างงานเพื่อลดต้นทุนในการผลิตสินค้าและบริการ ยิ่งผู้ประกอบการสามารถลดต้นทุนในการผลิตสินค้าและบริการได้มากขึ้นก็จะทำให้กิจการได้รับผลกำไรที่สูงขึ้น ส่งผลให้มีความสามารถในการแข่งขันที่สูงขึ้นและสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ผู้ประกอบการบางส่วนมีการปรับตัว โดยหันมาจ้างงานแรงงานอีกกลุ่มหนึ่งนอกสถานประกอบการ โดยให้แรงงานกลุ่มนี้รับงานไปทำในครัวเรือนของตนเอง หรือรวมกลุ่มกันทำงานภายในหมู่บ้าน ซึ่งแรงงานกลุ่มนี้เรียกว่า “ผู้รับงานไปทำที่บ้าน”²⁵⁹

การจ้างให้รับงานไปทำที่บ้านเป็นปรากฏการณ์ในทางแรงงานที่เกิดขึ้นเนื่องจากการเล็งเห็นของผู้ประกอบการที่ไม่ต้องการใช้เงินลงทุนมาก โดยมีการปิดโรงงานหรือสถานประกอบการแล้วย้ายสถานที่ผลิตไปอยู่ที่บ้านของผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งแต่เดิมขณะที่ทำงานในโรงงาน

²⁵⁸ สุพจน์ นคสวัสดิ์, *Work From Home Guide* วิธีของ HR และองค์กรยุคใหม่, (กรุงเทพมหานคร : เอช อาร์ เซ็นเตอร์, 2563), บทนำ.

²⁵⁹ ชญาณี กลีบบัว, “การรับงานไปทำที่บ้าน,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สาขากฎหมายธุรกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558), น. 30.

หรือสถานประกอบกิจการบุคคลดังกล่าวมีสถานะเป็นลูกจ้าง แต่เมื่อมีการย้ายสถานที่ผลิต ไปอยู่ที่บ้านทำให้สถานะของบุคคลดังกล่าวเปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากลักษณะของการจ้างให้รับงานไปทำที่บ้านนั้นเป็นการที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านตกลงจะทำการงานสิ่งใดสิ่งหนึ่งให้แก่ผู้จ้างงาน โดยคำนึงถึงผลสำเร็จของงานที่ทำเป็นสำคัญ โดยในการจ่ายค่าตอบแทนก็จะมีการจ่ายเป็นหน่วยตามความสำเร็จของงาน ไม่ได้คำนึงถึงแรงงานที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านได้ทำให้แก่ผู้จ้างงานเป็นสำคัญ ประกอบกับเมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 แม้ตามกฎหมายฉบับดังกล่าวจะมีการกำหนดคำนิยามของคำว่าลูกจ้างไว้เพียงว่า “ลูกจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้นายจ้าง โดยได้รับค่าตอบแทน ไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร แต่บุคคลดังกล่าวก็ต้องทำงานให้แก่ นายจ้างภายใต้สัญญาจ้างแรงงาน ซึ่งเป็นสัญญาที่ลูกจ้างตกลงจะทำการงานให้แก่ นายจ้าง และนายจ้างตกลงจะจ่ายสินจ้างให้ตลอดเวลาที่ทำงานให้ โดยนายจ้างจะต้องมีอำนาจบังคับบัญชาลูกจ้าง ซึ่งอำนาจบังคับบัญชานี้ถือเป็นเงื่อนไขหรือองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งของสัญญาจ้างแรงงาน แต่สำหรับการรับงานไปทำที่บ้านนั้น ผู้รับงานไปทำที่บ้านมีอิสระที่จะทำงานที่ไหน เวลาใด หยุดพักเมื่อไร หรือแต่งกายอย่างไรก็ได้ เพียงแต่ต้องทำงานให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่ตกลงกันไว้กับผู้จ้างงานเท่านั้น ผู้จ้างงานไม่มีอำนาจบังคับบัญชาผู้รับงานไปทำที่บ้าน ด้วยเหตุนี้ สัญญาจ้างให้รับงานไปทำที่บ้านจึงมีลักษณะเป็นสัญญาจ้างทำของตามมาตรา 587 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่ใช่สัญญาจ้างแรงงานตามมาตรา 575 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น เมื่อผู้รับงานไปทำที่บ้านไม่ได้มีสถานะเป็นลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน จึงส่งผลให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านไม่ได้รับความคุ้มครองตามระบบกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เช่น ไม่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 เป็นต้น²⁶⁰

เมื่อสัญญาจ้างให้รับงานไปทำที่บ้านมีลักษณะเป็นสัญญาจ้างทำของ นิติสัมพันธ์ระหว่างผู้รับงานไปทำที่บ้านและผู้จ้างงานจึงต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในเรื่องลักษณะจ้างทำของ ซึ่งอาจทำให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านซึ่งโดยทั่วไปมักมีอำนาจต่อรองน้อยกว่า ไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าที่ควร ทั้ง ๆ ที่ลักษณะของการทำงานที่รับไปทำที่บ้านนั้นมีขั้นตอนและกรรมวิธีในการทำงานคล้ายคลึงหรือเหมือนกันกับการทำงานในโรงงานหรือในสถานประกอบกิจการของผู้ประกอบกิจการ แต่สิทธิต่าง ๆ ที่ได้รับ ตลอดจนความคุ้มครองตามกฎหมายกลับแตกต่างกัน จึงเป็นช่องทางให้ผู้ประกอบกิจการส่วนหนึ่งหันมาทำสัญญาในลักษณะจ้างให้รับงานไปทำที่บ้านแทนสัญญาจ้างแรงงาน เพื่อเป็นการลดต้นทุนในการผลิต และเป็นการหลีกเลี่ยงหรือลดภาระหน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ด้วยเหตุนี้จึงมีความ

²⁶⁰ เพิ่งอ้าง, น. 1-2.

จำเป็นต้องตรากฎหมายขึ้นมาเพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านขึ้นมาเป็นพิเศษ ประกอบแนวความคิดในทางสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) ซึ่งเดิมจะเน้นให้ความคุ้มครองลูกจ้าง (Employee) ที่อยู่ภายใต้สัญญาจ้างแรงงานเป็นหลัก แต่ในปัจจุบันมีการขยายแนวความคิดในการให้ความคุ้มครองออกไปถึงผู้ใช้แรงงาน (Labour) ซึ่งรวมไปถึงผู้รับงานไปทำที่บ้าน ดังนั้น ประเทศไทยในฐานะประเทศภาคีสมาชิกจึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดกฎเกณฑ์การใช้แรงงานในประเทศในสอดคล้องกับแนวความคิดในทางสากล

สำหรับในประเทศไทย ภาครัฐได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของผู้รับงานไปทำที่บ้านซึ่งถือเป็นแรงงานอีกกลุ่มหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในประเทศ จึงได้มีการออกระเบียบกรมการจัดหางานว่าด้วยการส่งเสริมงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2546 อย่างไรก็ตาม สาระสำคัญของระเบียบดังกล่าวไม่ได้ออกมาเพื่อให้ความคุ้มครองในด้านกฎหมายแรงงานแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน แต่ออกมาเพื่อส่งเสริมการรับงานไปทำที่บ้านและเสริมสร้างการรวมกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านให้มีความเข้มแข็ง

ต่อมาในปี พ.ศ. 2547 จึงได้มีการตรากฎกระทรวงว่าด้วยความคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 โดยกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ออกมาเพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านโดยเฉพาะ

อย่างไรก็ตาม ยังคงมีปัญหาในการบังคับใช้ เนื่องจากกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ประกอบกับเนื้อหาของกฎกระทรวงให้นำพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาปรับใช้ในบางกรณี ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงาน ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานที่มีอำนาจเข้าไปในสถานประกอบกิจการหรือสำนักงานของนายจ้าง และสถานที่ทำงานของลูกจ้างในเวลาทำการ เพื่อตรวจสอบสภาพการทำงานของลูกจ้างและสภาพการจ้าง ความปลอดภัยในการทำงาน และกระทำการอย่างอื่นใดเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงในอันที่จะปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ แต่เมื่อการรับงานไปทำที่บ้านเป็นการทำงานในบ้านของผู้รับงานไปทำที่บ้านซึ่งเป็นที่รโหฐาน โดยหลักแล้วพนักงานตรวจแรงงานย่อมไม่มีอำนาจที่จะเข้าไปได้ จึงทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะในเรื่องความปลอดภัยในการทำงาน เพราะอาจมีการส่งมอบวัตถุอันตรายเคมีที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้รับงานไปทำที่บ้าน บุคคลในบ้าน ผู้มาติดต่อ รวมทั้งชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมใกล้เคียง จึงทำให้เกิดปัญหาว่าจะควบคุมดูแลได้อย่างไร นอกจากนี้การที่กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จึงใช้บังคับได้เฉพาะกรณีที่มีนิติสัมพันธ์ระหว่างคู่สัญญาเป็นไปตามสัญญาจ้างแรงงาน แต่เนื่องจากลักษณะของการจ้างให้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้จ้างงานไม่มีอำนาจบังคับบัญชาผู้รับงานไปทำที่บ้าน

นิติสัมพันธ์ระหว่างคู่สัญญาจึงมิได้เป็นไปตามสัญญาจ้างแรงงาน แต่คู่สัญญาจะผูกพันกันตามสัญญาจ้างทำของ ส่งผลให้กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวไม่สามารถบังคับใช้ได้จริง

ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขข้อบกพร่องในการบังคับใช้กฎกระทรวงว่าด้วยความคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 ต่อมาในปี พ.ศ. 2553 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน โดยพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวตราขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อวางมาตรการในการควบคุม กำกับ ดูแล และคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านให้ได้รับการปฏิบัติจากผู้จ้างงานอย่างเป็นธรรม มีมาตรฐานด้านความปลอดภัยในการทำงาน และได้รับการเยียวยาเมื่อประสบอันตรายจากการทำงาน รวมทั้งกำหนดให้มีคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการเสนอแนะมาตรการในการคุ้มครอง ส่งเสริม และพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งเป็นทรัพยากรบุคคลอันเป็นกำลังสำคัญของชาติให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันที่สถานประกอบกิจการหลายแห่งได้ดำเนินการเคลื่อนย้ายการผลิตในบางขั้นตอนออกไปดำเนินการนอกโรงงานหรือสถานประกอบกิจการ โดยการมอบงานให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านไปผลิตหรือประกอบตามบ้านเรือนส่วนบุคคลแทน²⁶¹

2.4.1.2 ความแตกต่างระหว่างสัญญาจ้างทำของกับสัญญาจ้างแรงงาน

ความแตกต่างระหว่างสัญญาจ้างทำของกับสัญญาจ้างแรงงานเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก เนื่องจากจะเป็นเกณฑ์ในการชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างการจ้างให้รับงานไปทำที่บ้านซึ่งมีลักษณะเป็นสัญญาจ้างทำของ กับการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) หรือการทำงานทางไกล (Teleworking) ซึ่งมีลักษณะเป็นสัญญาจ้างแรงงานเป็นส่วนใหญ่ โดยจากการศึกษาหลักเกณฑ์ความแตกต่างระหว่างสัญญาจ้างทำของกับสัญญาจ้างแรงงานพบว่ามีเกณฑ์ที่ใช้แบ่งได้ดังนี้

เปรียบเทียบระหว่างสัญญาจ้างทำของและสัญญาจ้างแรงงานแล้ว พบว่าแม้สัญญาจ้างทำของและสัญญาจ้างแรงงานจะมีลักษณะคล้ายคลึงกัน คือเป็นสัญญาต่างตอบแทนที่มีคู่สัญญาสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งตกลงทำงานให้อีกฝ่ายหนึ่ง และอีกฝ่ายหนึ่งตกลงจ่ายค่าตอบแทนให้ แต่ก็มีข้อแตกต่างกันในประการสำคัญ ดังนี้

1) สัญญาจ้างแรงงานนั้นมุ่งเน้นที่แรงงานของลูกจ้าง ส่วนสัญญาจ้างทำของมุ่งที่ผลสำเร็จของงาน โดยมีนัยกฎหมายบางส่วนเห็นว่า สัญญาจ้างแรงงานนั้น ลูกจ้างมีหน้าที่แต่ทำงานให้นายจ้างเท่านั้น และนายจ้างต้องการแต่จะใช้งานลูกจ้างเท่านั้น ส่วนงานที่ลูกจ้างทำจะเสร็จหรือไม่ ไม่ใช่ข้อสำคัญของสัญญา การที่นายจ้างจ่ายค่าจ้างมิใช่หวังผลสำเร็จของงาน แต่สำหรับ

²⁶¹ เพิ่งอ้าง, น. 2-3.

สัญญาจ้างทำของนั้น ผู้รับจ้างต้องทำงานจนสำเร็จ กล่าวคือ ผู้ว่าจ้างต้องการผลสำเร็จของงานเท่านั้น

2) สัญญาจ้างแรงงานนายจ้างมีอำนาจควบคุมบังคับบัญชาในระหว่างทำงาน ส่วนสัญญาจ้างทำของผู้ว่าจ้างไม่มีอำนาจดังกล่าว โดยในประเด็นเรื่องอำนาจควบคุมบังคับบัญชามีนักกฎหมายหลายท่านได้อธิบายไว้ดังนี้

พงษ์รัตน์ เครือกลิ่น ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า สัญญาจ้างแรงงาน ในระหว่างทำงานนายจ้างมีอำนาจควบคุมบังคับบัญชาลูกจ้างได้ ลูกจ้างต้องปฏิบัติตามข้อบังคับและคำสั่งของนายจ้าง หากฝ่าฝืนนายจ้างมีสิทธิลงโทษทางวินัยได้ ในขณะที่สัญญาจ้างทำของ ในระหว่างทำงานผู้ว่าจ้างไม่มีอำนาจบังคับบัญชาสั่งการเหนือผู้รับจ้าง

วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า หลักอำนาจบังคับบัญชาเป็นหลักประการหนึ่ง ที่แสดงให้เห็นความแตกต่างของสัญญาจ้างแรงงานกับสัญญาจ้างทำของ หลักนี้แสดงให้เห็นว่า หากผู้รับทำงานอย่างหนึ่งอย่างใด โดยต้องทำงานภายใต้บังคับบัญชาของคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งแล้ว สัญญานั้นก็เป็นสัญญาจ้างแรงงาน กรณีหากทำงานให้โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง ก็เป็นสัญญาจ้างทำของ

สุดาศิริ วสวงศ์ และปานทิพย์ พุกษาศลวิทย์ ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า ผู้ที่จะเป็นนายจ้างตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานต้องควบคุมดูแลสั่งการ มีอำนาจบังคับบัญชามอบหมายงานให้ทำได้

3) สัญญาจ้างแรงงานลูกจ้างได้รับค่าจ้าง แม้ยังไม่มียผลสำเร็จของงาน ส่วนสัญญาจ้างทำของโดยทั่วไปจะได้เงินจ้างเมื่อทำงานจนสำเร็จ

4) สัญญาจ้างแรงงานนายจ้างต้องร่วมรับผิดชอบลูกจ้างไปทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในทางการที่จ้าง ส่วนสัญญาจ้างทำของโดยทั่วไปผู้ว่าจ้างไม่ต้องรับผิดชอบผู้รับจ้างไปทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

5) สัญญาจ้างแรงงานลูกจ้างมักใช้เครื่องมือของนายจ้าง ส่วนสัญญาจ้างทำของผู้รับจ้างมักทำงานโดยใช้เครื่องมือของตนเอง

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าสัญญาจ้างให้รับงานไปทำที่บ้านมีลักษณะเป็นสัญญาจ้างทำของไม่ใช่สัญญาจ้างแรงงาน เมื่อสัญญาจ้างให้รับงานไปทำที่บ้านไม่ใช่สัญญาจ้างแรงงานจึงทำให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านไม่ได้มีสถานะเป็นลูกจ้าง ส่งผลให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน แม้ว่าลักษณะของงานจะมีขั้นตอนการทำงานคล้ายคลึงหรือเหมือนกันกับการทำงานในสถานประกอบกิจการ แต่สิทธิต่าง ๆ ที่ได้รับตลอดจนความคุ้มครองตามกฎหมายกลับแตกต่างกัน จึงเป็นช่องทางให้ผู้ประกอบกิจการบางส่วนที่ต้องการหลีกเลี่ยงหรือ

ลดภาระหน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน หันมาทำสัญญาในลักษณะจ้างให้รับงานไปทำที่บ้านแทนสัญญาจ้างแรงงาน²⁶²

2.4.1.3 สารสำคัญโดยสังเขปของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553

พระราชบัญญัติฉบับนี้ประกอบด้วยบทบัญญัติ 8 หมวด 50 มาตรา โดยมีการบัญญัติถึงสิทธิและหน้าที่ของผู้จ้างงานและผู้รับงานไปทำที่บ้าน ค่าตอบแทนในการทำงาน ความปลอดภัยในการทำงาน คณะกรรมการคุ้มครองการรับงานไปทำที่บ้าน การยื่นคำร้องและการพิจารณาคำร้อง พนักงานตรวจแรงงาน และมีบทกำหนดโทษซึ่งเป็นโทษทางอาญาไว้ด้วย ซึ่งเป็นการแก้ไขข้อบกพร่องและข้อจำกัดบางประการของกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ.2547 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีการใช้บังคับอยู่ก่อนหน้าที่จะมีการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 ส่งผลให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านได้รับความคุ้มครองที่ดีขึ้น²⁶³

1) นิยามหรือลักษณะของงานที่รับไปทำที่บ้าน²⁶⁴

“งานที่รับไปทำที่บ้าน” หมายความว่า งานที่ผู้จ้างงานในกิจการอุตสาหกรรมมอบให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านเพื่อนำไปผลิตหรือประกอบนอกสถานประกอบกิจการของผู้จ้างงานหรืองานอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ตามคำชี้แจงกระทรวงแรงงาน เรื่องพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 อธิบายไว้ว่าในการที่จะพิจารณาว่างานใดเป็นงานที่รับไปทำที่บ้าน มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ดังนี้

(1) เป็นงานที่ผู้จ้างงานในกิจการอุตสาหกรรมมอบให้ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ทำเพื่อผลิตหรือประกอบ บรรจุ ซ่อมแซม ปรับปรุง

(2) สถานที่ทำงานอาจเป็นที่บ้านของผู้รับงานไปทำที่บ้าน หรือสถานที่อื่น ๆ ซึ่งผู้รับงานไปทำที่บ้านเลือกเอง และมีใช้สถานประกอบกิจการของผู้จ้างงาน

(3) เพื่อรับค่าตอบแทน

(4) งานที่มอบหมายต้องเป็นส่วนหนึ่งส่วนใดในกระบวนการผลิต หรือธุรกิจในความรับผิดชอบของผู้จ้างงาน²⁶⁵

²⁶² เพิ่งอ้าง, น. 34-36.

²⁶³ เพิ่งอ้าง, น. 42-43.

²⁶⁴ เพิ่งอ้าง, น. 45.

²⁶⁵ เพิ่งอ้าง, น. 45 – 46.

ตามข้อมูลของกระทรวงแรงงานมีการกำหนดเกี่ยวกับลักษณะของการรับงาน ไปทำที่บ้านว่า เป็นงานที่ไม่ใช้เทคโนโลยีซับซ้อนในการผลิต มีการตัดชิ้นตอนบางชิ้นตอน หรือชิ้นส่วนของงานบางชิ้นไปทำการผลิตหรือผลิตทั้งหมด ลักษณะงานที่ส่งให้ทำเป็นงานที่สามารถเรียนรู้ได้ง่าย เป็นงานที่ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น มักใช้แรงงานคนทำการผลิตมากกว่าใช้เครื่องจักร สำหรับประเภทของการรับงานไปทำที่บ้านมีทั้งประเภทงานที่ผลิตหรือประกอบขึ้นเพื่อใช้ภายในประเทศหรือเพื่อการส่งออก เช่น การทำกระเป๋า รองเท้า เข็มขัด ซองโทรศัพท์มือถือ ดอกไม้ประดิษฐ์ วิกผม ตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูป เจียรระโนพลอย แหวน ประกอบไฟแช็ค และประกอบเครื่องอุปกรณ์ไฟฟ้า เป็นต้น²⁶⁶

นอกจากนี้ “งานที่รับไปทำที่บ้าน” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 มีลักษณะดังนี้

- (1) เป็นงานที่ผู้จ้างงานมอบให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านทำ
 - (2) ประเภทของงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 ให้ความคุ้มครองเฉพาะประเภทของงานในกิจการอุตสาหกรรมเท่านั้น มิได้หมายความรวมถึงงานประเภทอื่นด้วย
 - (3) เป็นการนำงานไปผลิตหรือประกอบนอกสถานประกอบกิจการของนายจ้าง ซึ่งอาจเป็นบ้านของผู้รับงานไปทำที่บ้าน หรือเป็นสถานที่อื่นใดที่มีใช้สถานที่ของนายจ้าง²⁶⁷
- 2) การให้ความคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน
- การให้ความคุ้มครองแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านตามกฎหมายไทยซึ่งมีหลากหลายมาตรการที่สำคัญ ทั้งในเรื่องค่าตอบแทนในการทำงาน เวลาในการทำงาน ความปลอดภัยในการทำงาน การคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านที่เป็นหญิงและเด็ก สวัสดิการในการทำงาน ความสิ้นสุดของสัญญาจ้างให้รับงานไปทำที่บ้าน และการควบคุมการประกอบธุรกิจในขณะที่มีการจ้างให้รับงานไปทำที่บ้าน²⁶⁸

(1) ค่าตอบแทนในการทำงานที่รับไปทำที่บ้าน

(1.1) การกำหนดอัตราค่าตอบแทน

อัตราค่าตอบแทนในการรับงานทำที่บ้านย่อมขึ้นอยู่กับความตกลงระหว่างผู้จ้างงานและผู้รับงานไปทำที่บ้านเป็นไปตามหลักเรื่องเสรีภาพในการทำสัญญา คู่สัญญาจะตกลงกันเท่าไรก็ได้ขึ้นอยู่กับความพอใจของทั้งสองฝ่าย ถ้าฝ่ายผู้จ้างงานกำหนดค่าตอบแทนแล้วฝ่ายผู้รับงานไปทำ

²⁶⁶ เพ็งอ้าง, น. 46.

²⁶⁷ เพ็งอ้าง, น. 47.

²⁶⁸ เพ็งอ้าง, น. 56.

ที่บ้านเห็นว่าค่าเกินไป ผู้รับงานไปทำที่บ้านก็ไม่จำเป็นต้องผูกพันตนเข้าทำสัญญาจ้างให้รับงานไปทำที่บ้านนั้น²⁶⁹

(1.2) วิธีการคำนวณค่าตอบแทน

การรับงานไปทำที่บ้านซึ่งเป็นสัญญาที่ผู้จ้างงานและผู้รับงานไปทำที่บ้านตกลงทำขึ้น โดยคำนึงถึงผลสำเร็จของงานเป็นสำคัญ ประกอบกับโดยลักษณะของงานที่รับไปทำที่บ้านนั้นผู้รับงานไปทำที่บ้านจะทำงานเมื่อไรก็ได้ และจะทำงานวันละกี่ชั่วโมงก็ได้ ขึ้นอยู่กับความสะดวกของตน เพียงแต่ต้องทำงานให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาในการส่งมอบงานเท่านั้น โดยผู้จ้างงานไม่ได้เข้ามามีอำนาจในการบังคับบัญชาหรือควบคุมดูแลในระหว่างการทำงาน ทำให้ในการคำนวณค่าตอบแทนตามสัญญาจ้างให้รับงานไปทำที่บ้านมักจะคำนวณเป็นหน่วยตามผลสำเร็จของงาน²⁷⁰

(1.3) การให้ความคุ้มครองตามกฎหมายสำหรับการกำหนดค่าตอบแทน

แม้ในการกำหนดอัตราค่าตอบแทนสำหรับการทำงานที่รับไปทำที่บ้านจะขึ้นอยู่กับความตกลงระหว่างผู้จ้างงานและผู้รับงานไปทำที่บ้านตามหลักเสรีภาพในการทำสัญญา แต่ความตกลงดังกล่าวก็ต้องอยู่ภายในกรอบของกฎหมาย ซึ่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 ได้มีการบัญญัติให้ความคุ้มครองเกี่ยวกับการกำหนดค่าตอบแทนสำหรับการทำงานที่รับไปทำที่บ้านไว้ ดังนี้

มาตรา 16 การกำหนดค่าตอบแทนในกรณีงานที่รับไปทำที่บ้าน มีลักษณะและคุณภาพอย่างเดียวกันและปริมาณเท่ากัน ให้ผู้จ้างงานกำหนดค่าตอบแทนให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานตามที่คณะกรรมการกำหนดและต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ

และให้ผู้จ้างงานจ่ายค่าตอบแทนเป็นเงินตราไทย เว้นแต่ได้รับความยินยอมจากผู้รับงานไปทำที่บ้านให้จ่ายเป็นตั๋วเงินหรือเงินตราต่างประเทศ²⁷¹

(1.4) การจ่ายค่าตอบแทนในการทำงานที่รับไปทำที่บ้าน

เมื่อผู้รับงานไปทำที่บ้านทำงานจนแล้วเสร็จและได้ส่งมอบงานให้แก่ผู้จ้างงานแล้ว ก็เป็นหน้าที่ของผู้จ้างงานที่จะต้องจ่ายค่าตอบแทนในการทำงานให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งตามมาตรา 17 ได้มีการบัญญัติให้ผู้จ้างงานจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านในขณะที่ส่งมอบงานที่ทำ หรือตามกำหนดที่ตกลงกัน แต่ต้องไม่เกินเจ็ดวันนับแต่วันที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านส่งมอบงานที่ทำ

²⁶⁹ เพ็งฮ้าง, น. 57.

²⁷⁰ เพ็งฮ้าง, น. 57-58.

²⁷¹ เพ็งฮ้าง, น. 58-59.

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า ผู้จ้างงานมีทางเลือกในการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน 2 ทางเลือก คือ

- (1) จ่ายค่าตอบแทนในขณะที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านส่งมอบงานที่ทำ
- (2) จ่ายค่าตอบแทนตามกำหนดที่ตกลงกัน แต่ไม่เกินเจ็ดวันนับแต่วันที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านส่งมอบงานที่ทำ เช่น จ่ายค่าตอบแทนภายใน 3 วัน หรือ 5 วัน หลังจากผู้รับงานไปทำที่บ้านส่งมอบงานที่ทำ เป็นต้น²⁷²

(2) เวลาในการทำงานที่รับไปทำที่บ้าน

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 ไม่ได้มีการกำหนดเกี่ยวกับเวลาในการทำงาน เวลาพัก วันหยุด และวันลาของผู้รับงานไปทำที่บ้านเอาไว้ เนื่องจากลักษณะของการทำงานที่รับไปทำที่บ้านอาจมีความไม่แน่นอน รวมไปถึงเรื่องของปริมาณงาน โดยในการทำงานแต่ละครั้งผู้จ้างงานอาจมอบหมายงานให้ทำมากขึ้นหรือน้อยแตกต่างกัน ประกอบกับลักษณะของสัญญาจ้างให้รับงานไปทำที่บ้านซึ่งมีลักษณะเป็นสัญญาจ้างทำของ ทำให้ผู้จ้างงานไม่มีอำนาจบังคับบัญชาผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้รับงานไปทำที่บ้านจึงสามารถกำหนดเวลาในการทำงานได้ด้วยตนเอง โดยจะทำงานเมื่อไหร่หรือจะหยุดพักวันไหนก็ได้ เพียงแต่ต้องทำงานที่รับไปทำที่บ้านให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่ตกลงกันไว้กับผู้จ้างงานเท่านั้น²⁷³

(3) ความปลอดภัยในการทำงานที่รับไปทำที่บ้าน

ผู้รับงานไปทำที่บ้านส่วนใหญ่ยังคงประสบปัญหาเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงานมากกว่าปัญหาในด้านอื่น ๆ เช่น ปัญหาสายตา ปัญหาการผิปกติของอวัยวะต่าง ๆ ของร่างกาย เนื่องจากอิริยาบถหรือท่าทางในการทำงานไม่ถูกต้อง หรืออาจเกิดจากปัญหาจากฝุ่นละออง อันตรายจากการใช้เครื่องมือเครื่องจักร และปัญหาจากการใช้สารเคมี เป็นต้น²⁷⁴

(3.1) มาตรการในการป้องกันอันตรายจากการทำงานที่รับไปทำที่บ้าน

กฎหมายได้กำหนดมาตรการในการป้องกันอันตรายจากการทำงานที่รับไปทำที่บ้านเอาไว้ เพื่อเป็นการคุ้มครองและป้องกันมิให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านได้รับอันตรายอันเกิดจากการทำงานที่รับไปทำที่บ้าน ดังนี้

(1) งานที่ห้ามมิให้มีการจ้างให้รับงานไปทำที่บ้าน

มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 วางหลักการห้ามมิให้ผู้จ้างงานจ้างผู้รับงานไปทำที่บ้านทำงานบางประเภท ดังต่อไปนี้

²⁷² เพ็งอ้าง, น. 61.

²⁷³ เพ็งอ้าง, น. 62.

²⁷⁴ เพ็งอ้าง, น. 64.

“(1) งานเกี่ยวกับวัตถุอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย
 (2) งานที่ต้องทำด้วยเครื่องมือหรือเครื่องจักร ซึ่งผู้ทำได้รับความสั่นสะเทือนอันอาจเป็นอันตราย

(3) งานเกี่ยวกับความร้อนจัดหรือเย็นจัดอันอาจเป็นอันตราย

(4) งานอื่นที่อาจกระทบต่อสุขภาพ ความปลอดภัย หรือคุณภาพสิ่งแวดล้อม”²⁷⁵

(2) การจัดหาหรือส่งมอบวัตถุดิบ อุปกรณ์ หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการทำงาน

(1) กรณีที่วัตถุดิบ อุปกรณ์ หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการทำงานโดยสภาพอาจเป็นอันตรายตามมาตรา 22 วางหลักการห้ามมิให้ผู้จ้างงานจัดหาหรือส่งมอบวัตถุดิบ อุปกรณ์ หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการทำงานที่อาจเป็นอันตรายต่อผู้รับงานไปทำที่บ้าน บุคคลในบ้าน ผู้มาติดต่อ รวมทั้งชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมใกล้เคียงโดยเด็ดขาด

(2) กรณีที่วัตถุดิบ อุปกรณ์ หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการทำงานโดยสภาพไม่เป็นอันตรายแต่อาจเกิดอันตรายขึ้นได้จากการใช้งาน มาตรา 23 วางหลักการให้ผู้จ้างงานสามารถจัดหาหรือส่งมอบวัตถุดิบ อุปกรณ์ หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการทำงานดังกล่าวให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านได้ แต่ผู้จ้างงานมีหน้าที่ต้องแจ้งเตือนให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านทราบถึงข้อมูลเกี่ยวกับอันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้วัตถุดิบ อุปกรณ์ และสิ่งอื่นที่ใช้ในการทำงาน ตลอดจนวิธีการในการป้องกันและแก้ไขอันตรายดังกล่าว นอกจากนี้ผู้จ้างงานมีหน้าที่ต้องจัดให้มีอุปกรณ์คุ้มครองความปลอดภัยในการทำงานที่เหมาะสมกับลักษณะงานให้กับผู้รับงานไปทำที่บ้านอย่างเพียงพอ และผู้รับงานไปทำที่บ้านก็มีหน้าที่ต้องใช้อุปกรณ์คุ้มครองความปลอดภัยในการทำงานที่ผู้จ้างงานจัดให้ด้วย และเมื่อทำงานที่ได้รับมอบหมายสำเร็จแล้ว ผู้รับงานไปทำที่บ้านต้องส่งคืนอุปกรณ์คุ้มครองความปลอดภัยที่เหลืออยู่ให้แก่ผู้จ้างงาน²⁷⁶

2.4.2 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home)

ที่ผ่านมารูปแบบการทำงานจากที่บ้าน (Work from Home) ในองค์กรต่าง ๆ ในประเทศไทยยังไม่ค่อยมีการนำมาใช้มากเท่าใดนัก แต่เมื่อมีภาวะระบาดของเชื้อไวรัส COVID – 19 ในช่วงต้นปี 2563 องค์กรต่าง ๆ จำเป็นต้องมีนโยบายให้พนักงานทำงานจากที่บ้านแทนการเดินทางมาทำงานที่ออฟฟิศ เพื่อลดความเสี่ยงในการติดเชื้อไวรัสและลดความแออัดในสถานที่ทำงาน ทำให้ผู้บริหารและ HR (ฝ่ายทรัพยากรบุคคลขององค์กร) ต้องร่วมกันหาแนวทางบริหารจัดการพนักงานเหล่านี้ให้ถูกหลักและถูกกฎหมายแรงงานอย่างทันที่

²⁷⁵ เพิ่งอ้าง, น. 65.

²⁷⁶ เพิ่งอ้าง, น. 66.

นับเป็นโอกาสที่ดีสำหรับองค์กรหลาย ๆ แห่งและในหลายรูปแบบที่จะได้เริ่มทบทวนเกี่ยวกับระบบการทำงานแบบ Work From Home ว่าน่าจะตอบโจทย์ไลฟ์สไตล์ของคนทำงานยุคนี้ และตอบโจทย์สำหรับงานบางประเภทที่เหมาะสมกับระบบการทำงานแบบนี้ เพียงแต่ต้องมีระบบระเบียบ ขั้นตอนการจัดการ และการควบคุมดูแลที่ชัดเจนพอสมควร²⁷⁷

2.4.2.1 ความเป็นมาของแนวคิดการทำงาน Work From Home

Work From Home (WFH) เป็นรูปแบบการทำงานที่มีมาอย่างยาวนานแล้ว จุดเปลี่ยนสำคัญที่ทำให้มีการนำแนวคิดเรื่องการทำงานจากที่บ้านหรือการทำงานแบบทางไกลมาใช้ในการทำงาน คือ ในช่วงปี พ.ศ. 2513 – 2522 ที่เริ่มมีการต่อต้านการใช้น้ำมัน ซึ่งเป็นผลมาจากข้อตกลงเรื่องอากาศที่สะอาด (The Clean Air Act) และปัญหาการจราจรที่ติดขัดจากการเดินทางเพื่อมาทำงาน ซึ่งทำให้เกิดปัญหาหมอกพิษ หลังจากมาตรการดังกล่าวถูกบังคับใช้ได้ไม่นาน ในปี พ.ศ. 2522 ก็ได้มีแนวคิดเรื่องการทำงานจากที่บ้าน โดยหนังสือพิมพ์ The Washington Post ได้ตีพิมพ์บทความเรื่อง “Working at Home Can save Gasoline” ที่ผลักดันการนำเทคโนโลยีการสื่อสารเข้ามามีส่วนช่วยในการทำงาน

ต่อมาในช่วงปี พ.ศ. 2523 – 2542 หลายบริษัทในสหรัฐอเมริกาเริ่มทดลองใช้เทคโนโลยีการสื่อสารทางไกล รวมถึงรัฐบาลสหรัฐก็ได้มีการทดลองการทำงานแบบ Work from Home ภายใต้ชื่อโครงการ Federal Flexible Workplace Pilot Project โดยเรียกวิธีการนี้ว่า “Flexiplaces” ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ. 2537 ได้มีการต่อยอดออกนโยบายเพิ่ม ในชื่อ “flexible family-friendly work arrangements” โดยใช้เทคโนโลยีด้านการสื่อสารเข้ามามีบทบาทมากขึ้น และได้กลายเป็นโครงการที่ทำอย่างถาวรในปี พ.ศ. 2538 ส่งผลให้จำนวนบริษัทที่รับสมัครงานในลักษณะการทำงานแบบทางไกล (Remote Work) มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น

จนมาถึงในช่วงปี พ.ศ. 2553 ประธานาธิบดีโอบามา ของสหรัฐอเมริกา ได้ลงนามใน The Telework Enhancement Act of 2010 สนับสนุนการทำงานจากที่บ้าน และออกมาตรการบังคับให้หน่วยงานของรัฐ กำหนดให้ต้องมีนโยบายในการให้พนักงานสามารถทำงานจากระยะไกล (จากทางไกล) ได้ อีกทั้งยังเป็นผลให้บริษัทหลายแห่งในสหรัฐอเมริกามีนโยบายให้พนักงานทำงานจากที่บ้านเพิ่มสูงขึ้น ทำให้การทำงานจากที่บ้านกลายเป็นหนึ่งในกลยุทธ์ทางธุรกิจของสหรัฐอเมริกา (ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน), ม.ป.ป.)²⁷⁸

²⁷⁷ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 258, คำนำ

²⁷⁸ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 256, น.7-8.

2.4.2.2 ความหมายของการทำงาน Work From Home

สำหรับความหมายของการทำงาน Work from Home (WFH) นั้น องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ ได้ให้ความหมายของ WFH ไว้ว่า เป็นรูปแบบการทำงานที่แรงงานสามารถทำงานที่ได้รับมอบหมายจากที่บ้าน โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเข้ามาช่วย อีกทั้งยังกล่าวถึง การทำงานทางไกลแบบชั่วคราวและการกำหนดการทำงานทางเลือก ซึ่งต้องอาศัยความรับผิดชอบ ความมุ่งมั่น ทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง เพื่อให้ธุรกิจและการจ้างงานสามารถดำเนินต่อไปได้ ซึ่งสอดคล้องกับ Meredith Hart ที่กล่าวเพิ่มเติมว่าหลายบริษัทมีนโยบายอนุญาตให้แรงงานทำงานจากที่บ้านได้ทั้งแบบเต็มเวลาหรือตามความจำเป็นของแรงงาน และสอดคล้องกับ MBA Skool Team ซึ่งได้ระบุเพิ่มเติมว่า การทำงาน WFH ช่วยให้ชั่วโมงการทำงานของพนักงานมีความยืดหยุ่น และยังส่งเสริมให้เกิดความสมดุลในชีวิตการทำงาน

สำหรับประเทศไทย ยังไม่มีการให้ความหมายของ WFH อย่างเป็นทางการ แต่จากข้อมูลของ JobsDB ได้ให้ความหมายของ WFH ไว้ว่า การที่บริษัทเลือกให้พนักงานสามารถทำงานที่บ้านหรือนอกสถานที่ได้โดยไม่ต้องเข้ามาทำงานที่สำนักงาน สอดคล้องกับ trueID ที่ระบุเพิ่มเติมว่า อาจหมายรวมถึงการทำงานนอกสถานที่ซึ่งไม่ใช่ที่บ้าน โดยบริษัทอาจมีการกำหนดวันหรือเวลาที่ต้องเข้าสำนักงานเพื่อประชุมหรือพูดคุยเกี่ยวกับงาน และกรุงเทพธุรกิจออนไลน์ ระบุเพิ่มเติมว่า การทำงาน WFH เป็นแนวโน้มการทำงานยุคใหม่ที่นำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการทำงานมากขึ้น ทำให้ผู้คนสามารถติดต่อสื่อสารกันได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และมีต้นทุนต่ำ

สรุปได้ว่า การทำงาน WFH คือ การทำงานจากที่บ้านหรืออาจรวมถึงการทำงานนอกสถานที่ โดยเป็นการทำงานรูปแบบใหม่ที่นำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเข้ามาใช้ในการทำงานมากขึ้น ซึ่งผู้ทำงานยังคงเป็นพนักงานของบริษัทในฐานะลูกจ้างเช่นเดิม การทำงานจากที่บ้านจะมีลักษณะการทำงานในช่วงระยะเวลาสั้น ๆ เช่น หัวหน้างานอนุญาตให้สามารถทำงานที่บ้านได้เป็นครั้งคราว หรือระยะยาวกรณีเป็นนโยบายของบริษัทเพื่อปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานอย่างถาวรหรือเพื่อลดต้นทุนของบริษัท เป็นต้น²⁷⁹

2.4.2.3 สภาพการทำงานในปัจจุบันและในอนาคต

การทำงาน WFH หากเปรียบเทียบในบริบทของประเทศไทยและต่างประเทศ อาจกล่าวได้ว่า รูปแบบการทำงานดังกล่าวในประเทศไทยยังไม่เป็นที่แพร่หลาย และแรงงานส่วนใหญ่ยังคงต้องเดินทางไปทำงานที่สำนักงานเป็นกิจวัตร แต่ในขณะเดียวกัน การทำงาน WFH ในต่างประเทศเป็นรูปแบบที่หลายบริษัทนำมาปรับใช้เพื่อช่วยสร้างความยืดหยุ่นในการทำงาน และมีการ

²⁷⁹ เพ็งอ้อ, น. 8.

ดำเนินการมาเป็นเวลานานแล้ว โดยมีตัวอย่างข้อมูลการศึกษาและการสำรวจแนวโน้มการทำงาน WFH ของต่างประเทศ ดังนี้

Brie Weiler Reynolds นำเสนอแนวโน้มของจำนวนแรงงาน WFH ในสหรัฐอเมริกา ระหว่างปี 2548 ถึง 2560 พบว่า มีจำนวนผู้ที่ทำงาน WFH เพิ่มขึ้น และเชื่อว่าการทำงานที่มีความยืดหยุ่นจะกลายเป็นรูปแบบการทำงานในยุคปกติใหม่

OWLLabs ได้ทำการสำรวจแรงงานที่ทำงานเต็มเวลาในสหรัฐอเมริกาที่มีอายุระหว่าง 22 ถึง 65 ปี จำนวน 1,202 คน โดยผลการสำรวจพบว่า ในอีก 5 ปีข้างหน้า แรงงาน WFH มีความต้องการที่จะทำงานจากที่บ้านเพิ่มขึ้น ร้อยละ 42 และจากการสอบถามแรงงานที่ทำงานในสำนักงาน พบว่า ในอีก 5 ปีข้างหน้า ต้องการเปลี่ยนเป็นทำงาน WFH ร้อยละ 51²⁸⁰

สอดคล้องกับความเห็นของสุพจน์ นาคสวัสดิ์ ที่กล่าวว่า ในอดีตนั้น สภาพการทำงานจะมีลักษณะที่พนักงานขององค์กรเข้าทำงานตามกำหนดเวลา เช่น เข้าทำงาน 8 นาฬิกา และเลิกงานเวลา 17 นาฬิกา มีสถานที่ทำงาน คือ สำนักงาน หรือ Office หรือที่โรงงาน หรือที่บริษัท มุ่งเน้นที่กระบวนการทำงาน ใช้อุปกรณ์การทำงานคือ ปากกา ดินสอของบริษัท แต่ในอนาคต สภาพการทำงานจะมีลักษณะที่พนักงานขององค์กรทำงานเมื่อใดก็ได้ (Anytime) ทำงานจากที่ใดก็ได้ (Anywhere) มุ่งเน้นที่ผลลัพธ์ของการทำงาน และใช้อุปกรณ์ใดก็ได้ ไม่จำเป็นต้องเป็นของบริษัท และความก้าวหน้าของเทคโนโลยีทำให้ “การสื่อสาร” ในปัจจุบันมีความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ มีรูปแบบ อุปกรณ์การทำงานที่แตกต่างจากไปในอดีตมาก

แม้ว่าในปัจจุบันสถานที่ทำงานหลัก ๆ ยังคงเป็นออฟฟิศหรือสำนักงานที่โรงงานหรือที่บริษัท แต่อย่างไรก็ตามก็ต้องมีสถานที่ที่พนักงานทุกคนมาพบกัน เนื่องจากมนุษย์ไม่สามารถอยู่แบบตัวใครตัวมันได้ เพราะมนุษย์เป็นสัตว์สังคม แต่สิ่งหนึ่งที่จะเกิดขึ้นในเร็ววันนี้ในประเทศไทย คือ Remote Working หรือการทำงานจากที่ใดก็ได้ จะเข้ามามีบทบาทมากขึ้น เนื่องจากเหตุการณ์แพร่ระบาดของไวรัสโควิด - 19 ได้สร้างโอกาสให้หลาย ๆ คน หรือหลาย ๆ บริษัท หรือหลาย ๆ องค์กร ได้ทดลองการทำงานจากที่บ้าน หรือ Work From Home เป็นที่เรียบร้อยแล้ว ตามหลักที่ว่าในปัจจุบัน “Everyone can work ANYWHERE”²⁸¹

อย่างไรก็ตาม ด้วยสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด - 19 (COVID - 19) มีผลกับการทำงานแบบ WFH กล่าวคือ สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด - 19 (COVID - 19) ที่เกิดขึ้น ทำให้ผู้ติดเชื้อและเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก ทุกประเทศทั่วโลกต้องวางแผนเพื่อรับมือกับวิกฤตครั้งนี้ โดยรัฐบาลในหลายประเทศต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินครั้งใหญ่ (Lockdown

²⁸⁰ เพิ่งอ้าง, น. 9.

²⁸¹ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 258, น. 9-11.

measure) เพื่อจำกัดการแพร่ระบาดของโรคโควิด - 19 ที่ส่งผลกระทบต่อการค้าเงินชีวิตและ กิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ ต้องหยุดชะงัก (Global simultaneous shocks) รายได้และ กำลังซื้อที่ลดลงพร้อม ๆ กัน เกิดเป็นวิกฤตเศรษฐกิจทั่วโลกที่มีผลกระทบทั้งด้านอุปสงค์และ อุปทาน (Twin supply-demand shocks) (ดร.เสาวณี จันทะพงษ์ และ ทศพล ต้องห้วย, 2563)

สถานประกอบการและบริษัทหลาย ๆ แห่ง จึงจำเป็นต้องปรับตัวเพื่อรักษาสภาพคล่อง เช่น การปรับลดชั่วโมงการทำงาน การลดจำนวนแรงงาน ฯลฯ เพื่อประคับประคองให้ธุรกิจยังสามารถดำเนินต่อไปได้

Arlington และ Va ได้นำเสนอผลการสำรวจเกี่ยวกับ ผลกระทบจากโรคโควิด - 19 ต่อ การปรับเปลี่ยนรูปแบบการค้าเงินชีวิตของผู้บริหารสูงสุดทางการเงินของบริษัท (Chief Financial Officer: CFO) และผู้นำทางการเงิน จำนวน 317 คน พบว่าร้อยละ 74 ของจำนวน ผู้ตอบแบบสอบถาม จะปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานอย่างน้อยร้อยละ 5 จากการทำงานใน สำนักงานเปลี่ยนเป็นทำงานจากที่บ้านอย่างถาวร

จากข้อมูลดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นว่า โรคโควิด - 19 เป็นวิกฤตที่เปรียบเสมือนปัจจัย เร่งสำคัญ ที่ทำให้หลายบริษัททั่วโลกตระหนักถึงการปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานให้ยืดหยุ่น เพื่อรองรับ ต่อการเปลี่ยนแปลงที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ในอนาคต²⁸²

2.4.2.4 ข้อดีหรือเหตุผลที่นำรูปแบบการ Work From Home มาใช้ในการทำงาน

1) ด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental) ซึ่งแม้จะไม่ใช่วัตถุประสงค์หลักของการใช้นโยบายการทำงาน WFH ของบริษัท แต่กลายเป็นผลประโยชน์ทางอ้อมที่ช่วยลดปัญหา สิ่งแวดล้อมลงได้ โดย Melanie Uy (2562) นำเสนอว่า การทำงาน WFH ลดปัญหามลพิษจากก๊าซ พิษและฝุ่นละอองขนาดเล็ก ลดปัญหามลพิษทางน้ำจากสารเคมีที่ปนเปื้อนในน้ำและแหล่งน้ำอื่น ๆ ลดการใช้น้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งก่อให้เกิดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก รวมถึงบริษัทได้ดำเนินการ เกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility) ในขณะที่คนในชุมชนได้รับ ประโยชน์จากอากาศที่ดีขึ้นและลดปัญหาการจราจรติดขัด²⁸³

2) ด้านเศรษฐกิจ (Economy) จากการศึกษาของ Ajay K Garg and Jan van der Rijst (2558) เกี่ยวกับประโยชน์และอันตรายจากการทำงาน WFH ของพนักงานที่มีความต้องการทำงาน WFH กรณีศึกษาบริษัทเอกชนในแอฟริกาใต้ พบว่า สามารถลดค่าใช้จ่ายของบริษัท ได้แก่ ค่าเช่า สถานที่ทำงาน ภาษี ค่าไฟฟ้า การระบายน้ำเสียและค่าน้ำประปา ในขณะที่พนักงานก็สามารถลด ค่าใช้จ่ายในการเดินทางได้เช่นกัน

²⁸² อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 256, น.10.

²⁸³ เจริญธรรมที่ 256, น.11.

3) ด้านสุขภาพ จากการศึกษาของ (Health) OWLLabs (2562) ได้ทำการสำรวจแรงงานที่ทำงานเต็มเวลาในสหรัฐอเมริกาช่วงอายุระหว่าง 22 ถึง 65 ปี พบว่า การทำงาน WFH ทำให้แรงงานมีความสุขมากขึ้น ความเครียดในการทำงานน้อยลง มีความสมดุลในชีวิตการทำงานเพิ่มขึ้น ระยะเวลาในการทำงานน้อยลง นอกจากนี้ยังพบว่า แรงงานกลุ่มนี้ ยอมให้มีการปรับลดเงินเดือนเพื่อแลกกับการทำงานจากที่บ้านที่มากขึ้น²⁸⁴

นอกจากนี้ สุพจน์ นาคสวัสดิ์ (2563) ยังได้กล่าวถึงข้อดีหรือเหตุผลที่ควรนำรูปแบบการ Work From Home มาใช้ในการทำงาน ดังนี้

1) เทคโนโลยีที่ทันสมัยทำให้อยู่ที่ใดก็สามารถทำงานได้

2) คนยุคใหม่ไม่ชอบทำงานแบบเดิม ๆ

ความหมายของคนยุคใหม่ในกรณีนี้ ไม่ได้หมายความว่าถึงบุคคลที่เกิด ณ ช่วงเวลาใดหรือมีอายุเท่าใด แต่หมายถึงบุคคลที่มีการใช้ชีวิตในรูปแบบสมัยใหม่แบบในปัจจุบัน ซึ่งคนยุคใหม่ตามความหมายนี้ เติบโตมาพร้อมกับเทคโนโลยีอาจจะรู้สึกว่าการทำงานไม่จำเป็นต้องเข้าไปปฏิบัติงานที่ออฟฟิศ แต่ก็ได้ผลงานเหมือนกัน

3) ประหยัดเวลาที่เปล่าประโยชน์

สุพจน์ นาคสวัสดิ์ ได้เคยวิเคราะห์ Job Loading ขององค์กรลูกค้าแห่งหนึ่ง พบว่า จากเวลาปฏิบัติงานที่ออฟฟิศทั้งหมดของพนักงานในองค์กรสูญเสียไปประมาณร้อยละ 30 ของเวลาทำงานทั้งหมด อันเกิดจากการพูดคุยกันในเวลางานของพนักงาน การเลิกงานก่อนเวลาของพนักงาน การเริ่มปฏิบัติงานจริงที่ช้ากว่าเวลาที่องค์กรกำหนดไว้ และอื่น ๆ ดังนั้น ย่อมเป็นการดีที่จะนำรูปแบบการทำงานจากที่บ้านมาใช้กับพนักงานบางกลุ่ม หรือบางงาน

4) สามารถดึงดูดคนเก่ง คนมีความสามารถมาทำงานกับองค์กรได้มากขึ้น

5) บริษัทสามารถประหยัดค่าใช้จ่ายบางอย่างได้

การที่พนักงานไม่ต้องเข้าบริษัทหรือสำนักงาน ย่อมช่วยบริษัทประหยัดค่าใช้จ่ายบางอย่างได้ เช่น ค่าน้ำ ค่าเครื่องคั้ม ค่าอาหาร ค่าไฟ ค่าอินเทอร์เน็ต ค่าเช่าสำนักงาน เป็นต้น หรือในบางกรณีอาจลดค่าจ้างเงินเดือนด้วยก็ได้ ตัวอย่างเช่น งานวิจัยของมหาวิทยาลัย Princeton และมหาวิทยาลัย Harvard ในปี 2560 พบว่า พนักงานยินดีที่จะลดเงินเดือนลงร้อยละ 8 หากได้ทำงานจากที่บ้าน

6) การทำงานในอนาคตจะมุ่งเน้น “ความสามารถ” มากกว่า “ดีกรี (ระดับการศึกษา)”

การทำงานในอนาคตจะมุ่งเน้น “ผลลัพธ์” ของการทำงาน มากกว่ากระบวนการรูปแบบการจ้างงาน และก็เช่นเดียวกันที่จะเน้นที่ความสามารถของพนักงานมากกว่า “ดีกรี” (ระดับ

²⁸⁴ เพ็งอ้าง, น.11.

การศึกษา) ว่าพนักงานสำเร็จการศึกษาในวุฒิการศึกษาใดมา ในกรณีของประเทศไทยนั้น แม้ว่ายังให้ความสำคัญเรื่องระดับการศึกษาอยู่ แต่ในอนาคตจะปรับเปลี่ยนเป็นจ้างงานโดยพิจารณาจากความสามารถมากขึ้น

7) แก้ไขปัญหาการขาดงาน หรือการลาป่วยโดยที่หัวหน้างาน หรือฝ่าย HR หรือองค์กรไม่เชื่อถือได้

ปัญหาประการหนึ่งที่หัวหน้างาน หรือฝ่าย HR หรือองค์กรจำนวนมากกำลังประสบอยู่ คือ การขาดงาน การมาทำงานไม่ทันเวลา การลาป่วยโดยไม่เป็นความจริง ของพนักงานขององค์กร ดังนั้น การทำงานจากที่บ้าน หรือ Work From Home เป็นเสมือนแนวทางแก้ไขปัญหานี้ได้อย่างเด็ดขาด

8) เพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน เน้นผลงาน ลดปัญหาการดราม่าในที่ทำงาน

ผลสำรวจจากหลายสำนักในปัจจุบัน สอดคล้องไปในทางเดียวกันว่า การทำงานจากที่บ้านมีประสิทธิภาพมากกว่า ได้งานมากกว่า ไม่ต้องเสียเวลาไปกับการประชุมหรือ ดราม่า (คำสแลงหมายถึง เรื่องราวข่าวลือ เรื่องโกหก เรื่องที่กล่าวเกินจริง หรือเรื่องราวระหว่างบุคคลที่มีการแสดงที่ทำเกินจริง หรือหมายถึง เรื่องราวความขัดแย้งหรือการทะเลาะเบาะแว้งกันของบุคคลสองฝ่าย)²⁸⁵ ในที่ทำงาน ทำให้เห็นว่า การทำงานจากที่บ้านหรือ Work From Home เหมาะกับลักษณะงานที่มี “ผลลัพธ์” การทำงานที่ชัดเจน แต่หากงานประเภทใดที่ยังไม่สามารถกำหนดผลลัพธ์ของงานได้ชัดเจน งานประเภทนั้นก็อาจไม่เหมาะสมที่จะใช้รูปแบบการทำงานจากที่บ้าน หรือ Work From Home

9) ทำให้การทำงานของบริษัทเป็น Agile (มีความรวดเร็วขึ้น)

การทำงานจากที่บ้านจะทำให้การทำงานของบริษัทรวดเร็วขึ้น ปราดเปรียวขึ้น ไม่ต้องติดปัญหาเรื่องการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เหมือนการทำงานที่สำนักงานบริษัท ตัวอย่างเช่น งานขาย หรืองานกฎหมาย การทำงานจากที่บ้านก็อาจจะสะดวกและคล่องตัวกว่า

10) พนักงานเกิดการ Re-skills และ Up – skills โดยอัตโนมัติ

ในช่วงต้นปี พ.ศ. 2563 ฝ่ายพัฒนาทรัพยากรบุคคล มีการพูดถึงเรื่อง Re-skills และ Up – skills กันหลากหลายมาก ซึ่งก็อาจเป็นเพียงคำพูดสวยหรูที่ไม่ทราบว่าจะเป็นจริงได้อย่างไร แต่เมื่อเกิดการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด – 19 และต้องหยุดทำงานอยู่ที่บ้าน พบว่าพนักงานของบริษัทจำนวนมากได้ Re-skills และ Up – skills กันในหลาย ๆ เรื่อง โดยเฉพาะด้านเทคโนโลยีและแอปพลิเคชันการทำงานด้านต่าง ๆ

²⁸⁵ “สารานุกรมวิกิพีเดีย,” <https://th.wikipedia.org/wiki/ดราม่า>

แม้ว่าในปัจจุบัน สำหรับประเทศไทยในบางบริษัทอาจจะยังไม่พร้อมสำหรับ Work From Home แต่อีกไม่นานเชื่อว่าจะได้รับความนิยมกันมากขึ้น เพราะถือว่าได้ผ่านการทดลองงานการใช้ในช่วงการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด – 19 มาแล้ว ประกอบกับสถานการณ์ทั่วโลกในขณะนี้ถูก Disruptive ด้วยเรื่องต่าง ๆ มากมาย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสังคมผู้สูงอายุที่จะต้องมีการดูแลคนในครอบครัวมากขึ้น ความต้องการของเด็กรุ่นใหม่ ๆ ที่ต้องการอิสระและยืดหยุ่นในการทำงาน สภาวะทางธรรมชาติ ปัญหาการเมือง ปัญหาการเดินทาง ซึ่งเทคโนโลยี หรือ AI จะเข้ามาแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้มนุษย์ได้ใช้ชีวิตที่สะดวกสบายมากขึ้น Work From Home จึงเป็นทางเลือกภาคบังคับที่ทุกบริษัทต้องศึกษาและนำมาใช้ มิเช่นนั้นอาจจะไม่สามารถดึงดูดคนเก่งเข้ามาทำงานกับบริษัทนั้น ๆ ได้อีกต่อไป²⁸⁶

2.4.2.5 องค์ประกอบของการทำงานจากที่บ้าน หรือ Work From Home

ในช่วงการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด – 19 การทำงานจากที่บ้านของหลาย ๆ บริษัท มีทั้งที่ดูเป็นทางการ เช่น กำหนดไว้ว่าต้องเริ่มทำงานเมื่อใด ห้ามออกไปที่อื่นนอกจากที่บ้าน หากพนักงานมีธุระต้องทำการลาเสมือนปฏิบัติงานอยู่ที่สำนักงาน เป็นต้น หรือในแบบที่ดูไม่เป็นทางการ ไม่มีกติกากำหนดที่เข้มงวดมาก ใช้ระบบความเชื่อใจและให้อิสระที่มากกว่า ซึ่งทั้ง 2 แนวทางก็มีทั้งข้อดีและข้อเสีย กล่าวคือ หากกำหนดเงื่อนไขการทำงานจากที่บ้านเข้มงวดมาก เช่นนี้ให้ทำงานที่สำนักงานจะดีกว่าหรือไม่ แต่หากกำหนดเงื่อนไขการทำงานที่ไม่เข้มงวดเลย ก็อาจจะไม่มีหลักประกันว่าพนักงานที่ทำงานจากที่บ้านได้ทำงานจริง หรืออาจไม่สามารถติดต่อได้หากมีเรื่องเร่งด่วน ซึ่งในกรณีนี้ก็ย่อมไม่ใช่เจตนารมณ์ของการ Work From Home เช่นกัน ดังนั้น จึงควรมีการกำหนดรายละเอียดหรือองค์ประกอบของการ Work From Home ในเรื่องดังต่อไปนี้

1) กำหนดลักษณะงาน

หมายถึง การกำหนดว่างานใดบ้างที่สามารถทำจากที่บ้านได้ เนื่องจากไม่ใช่ว่าทุกงานจะสามารถทำจากที่บ้านได้ทั้งหมด เช่น งานผลิตที่คงไม่สามารถทำงานจากที่บ้านได้ เป็นต้น ดังนั้น บริษัท หรือองค์กรต้องกำหนดว่างานใด ประเภทใด หน่วยงานใด ที่สามารถทำงานจากที่บ้านได้ ซึ่งโดยหลักแล้วคืองานที่สามารถทำงานจากที่ใดก็ได้ และผลลัพธ์ของงานไม่ต้องยึดติดกับเครื่องมือเฉพาะหรืองานหน้างานที่บริษัท

2) กำหนดเวลาทำงาน

การกำหนดเวลาทำงานของพนักงานที่ทำงานจากที่บ้านนั้น ขึ้นอยู่กับรูปแบบของการ Work From Home ของแต่ละบริษัท และประสิทธิภาพในการประสานงานกับทีมงานที่บริษัท แต่ส่วนใหญ่แล้วก็ต้องกำหนดตามเวลาทำงานตามปกติของบริษัท เช่น 8 ชั่วโมง ต่อวัน เป็นต้น ซึ่งก็

²⁸⁶ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 258, น. 16-20.

แล้วแต่บริษัทจะกำหนดขึ้น กล่าวคือ หากต้องการความเข้มงวดก็กำหนดเวลาเริ่มต้นและเวลาเลิกงาน หากผ่อนคลายความเข้มงวดลง ก็อาจกำหนดมาให้ทำงานในช่วงใดก็ได้ แต่เมื่อนับจำนวนแล้วครบ 8 ชั่วโมงต่อวัน และหากเลือกแนวทางที่ไม่เข้มงวดเลยก็อาจกำหนดเป็นว่า ไม่กำหนดจำนวนชั่วโมงทำงาน แต่กำหนดในลักษณะของการมุ่งเน้นที่ผลงาน คือ ขอให้มียุทธศาสตร์เพียงพอแล้ว

3) กำหนดงานที่ต้องทำ

การกำหนดงานที่ต้องทำนั้นเป็นเรื่องที่สำคัญมาก มิเช่นนั้นแล้วพนักงานที่ทำงานจากที่บ้านอาจไม่ทำงานเลย ดังนั้น สิ่งที่ต้องทำ คือ ผู้บังคับบัญชาต้องมอบหมายงานรายวัน/รายสัปดาห์ รวมถึงเป้าหมายการทำงานให้ชัดเจน ควรมีข้อกำหนดเรื่องการเตรียมความพร้อมรับการติดต่อได้ตลอดเวลาที่กำหนด รวมถึงกรณีการออกนอกพื้นที่ทำงานอาจต้องขออนุญาตต่อผู้บังคับบัญชา และหากไม่ปฏิบัติตามที่กำหนดข้างต้นให้ถือว่าเป็นความผิดทางวินัย เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ข้อกำหนดเรื่องการกำหนดงานที่ต้องทำข้างต้นนั้น สำหรับการ Work From Home ที่มีลักษณะมุ่งเน้นผลลัพธ์ของงาน อาจจะไม่ต้องกำหนดข้อปฏิบัติที่เคร่งครัดมากเท่าใดนัก

4) การติดตามงาน/การวัดผล

สิ่งที่บริษัทควรทำเพื่อติดตามงาน/การวัดผลการทำงานจากที่บ้าน คือ สร้างระบบหรือแนวปฏิบัติการติดตามผลการทำงาน เช่น

(1) ระบบการส่งเอกสารหรือส่งงาน เช่น ส่งผ่าน Grab เป็นต้น

(2) ระบบการติดตามงานประจำวัน/สัปดาห์ เช่น Morning Meeting และในช่วงเย็นอีกครั้งหนึ่ง

(3) จัดทำ To Do List เพื่อติดตามงานได้ง่ายขึ้น

5) เงินช่วยเหลือ

เมื่อพนักงานต้องทำงานจากที่บ้าน ก็อาจจะมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น เช่น ค่าไฟ ค่าอินเทอร์เน็ต ค่าอาหาร ฯลฯ ในขณะที่เดียวกันบริษัทก็ประหยัดค่าใช้จ่ายบางอย่างลงไปได้เช่นกัน ดังนั้น จึงควรพิจารณาว่าบริษัทควรมีเงินช่วยเหลือบางอย่างให้กับพนักงานหรือไม่ ซึ่งในทางปฏิบัติก็อาจจะมีเงินช่วยเหลือบ้าง แต่จากผลสำรวจของต่างประเทศพบว่า บริษัทที่มีเงินช่วยเหลือในลักษณะนี้มีอยู่ไม่ถึงร้อยละ 20 แต่หากบริษัทจะนำรูปแบบการจ้างงานแบบ Work From Home มาใช้ในระยะยาว เงินช่วยเหลือพนักงานในส่วนนี้ก็อาจจำเป็นต้องมี

6) อุปกรณ์สื่อสารหรือเทคโนโลยี

อุปกรณ์สื่อสารหรือเทคโนโลยีเป็นเรื่องสำคัญในลำดับต้น ๆ ของการทำงานจากที่บ้าน เพราะหากอุปกรณ์สื่อสารหรือเทคโนโลยีไม่ดี ไม่สมบูรณ์ การสื่อสาร การประชุมวางแผน การติดตามงาน แทบจะเป็นไปไม่ได้เลย ดังนั้น

- (1) ต้องวางระบบการนำข้อมูลขึ้น OneDrive (Cloud)
- (2) พื้นที่ทำงานที่บ้านต้องเหมาะสม
- (3) มีการวางระบบอุปกรณ์สื่อสาร แอปพลิเคชันที่ช่วยการทำงานจากบ้าน ตัวอย่างเช่น

Microsoft Team, Zoom, Trello, G Suite, Slack, Lark เป็นต้น

ในปัจจุบันมีแอปพลิเคชันที่สนับสนุนการทำงานจากที่บ้านจำนวนมาก มีให้เลือกมากมาย ปัญหาเรื่องนี้จึงไม่น่ากังวลเหมือนในอดีต แต่ที่น่ากังวลคือ “ความปลอดภัยของข้อมูล” ที่ทำงานผ่านอุปกรณ์เหล่านี้ ดังนั้น บริษัทควรกำหนดแนวปฏิบัติให้มีความปลอดภัยของข้อมูล เช่น การเชื่อมต่อกับ VPN เมื่อใช้งานระบบของบริษัท มีนโยบายความปลอดภัยของข้อมูลเพื่อให้พนักงานทราบ ให้พนักงานใช้อุปกรณ์ของบริษัท หรือถ้าจะใช้อุปกรณ์ของพนักงานเอง ก็จะต้องผ่านการตรวจสอบจากหน่วยงานด้านไอทีของบริษัท หรือการกำหนดรหัสเปิดเอกสาร เป็นต้น²⁸⁷

2.4.2.6 ลักษณะงานที่เหมาะสมกับ Work From Home

การทำงานจากที่บ้าน หรือ Work From Home ไม่สามารถทำได้กับทุกคนหรือทุกงาน โดยพนักงานบางคนต้องมีการควบคุม หรืองานบางประเภทต้องใช้เครื่องมือการผลิตของบริษัท เท่านั้น

ผลสำรวจการ Work From Home ของสหรัฐอเมริกา พบว่า 20 ตำแหน่งงานที่เหมาะสมที่สุดสำหรับรูปแบบการทำงานแบบ Work From Home ประกอบด้วย

- 1) ตำแหน่งนักพัฒนาเว็บไซต์
- 2) ตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญด้านคอมพิวเตอร์
- 3) ตำแหน่งผู้ช่วยเสมียน
- 4) ตำแหน่งล่าม
- 5) ตำแหน่งที่ปรึกษาชีวิตคู่
- 6) ตำแหน่งตัวแทนจองห้องพัก จองตั๋วสำหรับการเดินทาง
- 7) ตำแหน่งครูหรือติวเตอร์
- 8) ตำแหน่งเจ้าของแฟรนไชส์
- 9) ตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญด้านสื่อโซเชียลมีเดีย

²⁸⁷ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 258, น. 31-36.

- 10) ตำแหน่งตัวแทนประกัน
- 11) ตำแหน่งนักเขียนหรือบรรณาธิการ
- 12) ตำแหน่งคนเขียนใบสั่งยา
- 13) ตำแหน่งผู้บริการเลี้ยงเด็ก
- 14) ตำแหน่งกราฟฟิคดีไซน์เนอร์
- 15) ตำแหน่งบริการลูกค้า
- 16) ตำแหน่งผู้ให้เช่าที่พักระยะสั้น
- 17) ตำแหน่งนักทดสอบเว็บไซต์
- 18) ตำแหน่งพยาบาลวิชาชีพ
- 19) ตำแหน่งนักจัดอีเวนต์และการประชุม
- 20) ตำแหน่งนักบัญชีและผู้ตรวจสอบบัญชี

จะสังเกตได้ว่าทุกตำแหน่งงานส่วนใหญ่เป็นงานกลุ่มที่ใช้ความคิด (White Collar) มากกว่าใช้แรงกาย (Blue Collar) รวมถึงเกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีและความเชี่ยวชาญบางอย่างทางวิชาชีพ

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า ความเป็นไปได้ของงานที่จะสามารถทำในรูปแบบ Work From Home แบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่ม คือ

1) กลุ่มงานที่มีความเป็นไปได้มากที่สุด คือ กลุ่มงานที่ปกติพนักงานก็ติดต่อกับภายนอกบริษัทอยู่แล้ว ไม่ต้องใช้เครื่องมือเฉพาะที่บริษัท เป็นงานที่เน้นผลลัพธ์การทำงานชัดเจน ผลสำเร็จของงานสามารถทำที่ใดก็ได้ หรือเป็นงานที่ต้องการใช้ความคิด การวิเคราะห์เป็นหลัก

2) กลุ่มงานที่พอมีความเป็นไปได้ เป็นงานที่ใกล้เคียงกับงานในกลุ่มแรก เช่น งานขาย หรือความสำเร็จของงานบางส่วนต้องเกิดจากการทำงานที่บริษัท ในการควบคุมดูแลเครื่องมือหรืออุปกรณ์บางสิ่ง เช่น พนักงานที่เกี่ยวข้องกับไอที ที่บริษัทอาจจะแบ่งออกเป็นทีม สลับการทำงานจากที่บ้าน เพราะลักษณะของการทำงานที่บริษัทต้องมีเจ้าหน้าที่ไอทีสนับสนุนการทำงานตลอดเวลาและทันที ยิ่งโดยเฉพาะงานบริการลูกค้าที่ต้องรวดเร็วหรือการผลิตที่ต้องแก้ไขที่หน้างานจริง

3) กลุ่มงานที่ไม่มีความเป็นไปได้เลย เช่น ฝ่ายผลิตของโรงงานที่ทำงานในสายการผลิตที่ไม่สามารถยกสายการผลิตไปตั้งไว้ที่อื่นได้ ต้องทำงานจากที่โรงงานหรือที่บริษัทเท่านั้น

สรุปลักษณะงานที่เหมาะสมต่อการทำงานแบบ Work From Home มีดังนี้

- 1) งานที่ติดต่อกับบุคคลอื่นนอกสำนักงานเป็นส่วนใหญ่ หรือ
- 2) เป็นงานที่ใช้ความคิด การวิเคราะห์ ความสำเร็จของงานที่ทำจากที่ใดก็ได้ หรือ
- 3) ลักษณะงานมีเทคโนโลยีรองรับ สามารถทำงานจากที่ใดก็ได้ หรือ

- 4) สามารถวัด “ผลลัพธ์” ของงานได้ง่าย หรือ
- 5) ไม่ต้องใช้ “เครื่องมือเฉพาะ” และ
- 6) ไม่ขัดกับข้อตกลงของลูกจ้าง และระบบมาตรฐานการทำงานที่กำหนด²⁸⁸

2.4.2.7 ประเภทของการทำงานแบบ Work From Home

การทำงานจากที่บ้าน หรือ Work From Home นั้น แบ่งออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ กลุ่มที่เป็นสัญญาจ้างแรงงาน กับกลุ่มที่เป็นสัญญาจ้างทำของ และหากกล่าวโดยเฉพาะในสัญญาจ้างแรงงานนั้น แบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ดังนี้

1) Work From Home แบบถาวร (100 %)

การทำงานรูปแบบนี้พนักงานจะใช้ “บ้าน” หรือที่พักหรือสถานที่ภายนอกบริษัทเป็นฐานบัญชาการ สำหรับทำงานให้ได้ผลงานและผลลัพธ์ตามที่ตกลงในสัญญาจ้างแรงงานแน่นอนว่าอาจจะต้องเข้ามาที่สำนักงานบ้างตามที่ตกลงกันในสัญญา เช่น เข้ามาประชุมหรือพบปะลูกค้าเป็นครั้งคราวในบางโอกาส แต่ให้ถือว่า 100 % เป็นการทำงานจากที่บ้าน

Work From Home แบบนี้ ในทางปฏิบัติจะกำหนดชัดเจนไว้ตั้งแต่ตอนเริ่มต้นของการจ้างงานและการทำสัญญาจ้าง และไม่ค่อยพบเจอแบบที่จ้างแบบปกติเข้ามาแล้ว ค่อยมาเปลี่ยนเป็น Work From Home ในรูปแบบนี้ในภายหลัง อาจจะพบเห็นได้บ้างในกรณีบริษัทสัญชาติญี่ปุ่นที่อาจจะให้พนักงานบางคนที่ไม่ค่อยมีปัญหากการทำงานเป็นทีมกับคนอื่น ๆ ก็อาจจะให้ทำงานจากที่บ้านจนเกษียณไปแล้ว

2) Work From Home แบบประจำหรือแบบปกติ

การทำงานแบบนี้จะมีความเป็นทางสายกลางระหว่างแบบที่ 1) และแบบที่ 3) ที่รูปแบบการทำงานจากที่บ้านเป็นปกติของสัญญาจ้างแรงงาน เช่น กำหนดให้ทำงานจากที่บ้าน 2 วันต่อสัปดาห์ และเข้าบริษัท 3 วันต่อสัปดาห์ เป็นต้น

การทำงานแบบนี้ปกติก็ต้องกำหนดรูปแบบและเงื่อนไขการทำงานตั้งแต่เริ่มต้นการจ้างงาน ตกลงระบุกันให้ชัดเจนในสัญญาจ้างแรงงาน ในส่วนของโต๊ะทำงานก็คล้ายคลึงกับการจ้างงานในรูปแบบที่ 1) ที่พนักงานจะไม่มีโต๊ะทำงานแบบประจำ

3) Work From Home แบบชั่วคราว/ตามโอกาส

Work From Home ประเภทนี้ การเริ่มต้นสัญญาจ้างแรงงานจะเป็นแบบการทำงานทั่วไป ที่พนักงานต้องเข้ามาทำงานที่สำนักงานของบริษัททุกวัน แต่บริษัทจะให้พนักงานทำงานจากที่บ้านในกรณีที่เป็นเหตุจำเป็น เช่น พนักงานจำเป็นต้องดูแลครอบครัว ปัญหาการเมือง ปัญหาการเดินทาง ปัญหาโรคระบาด เช่น โควิด - 19 เป็นต้น

²⁸⁸ เพิ่งอ้าง, น. 38-41.

การ Work From Home อาจจะแบ่งแยกย่อยออกได้ในอีก 3 ลักษณะ ได้แก่ Work From Home เฉพาะพนักงานรายบุคคล หรือเป็นบางหน่วย หรือทั้งบริษัท โดยการ Work From Home จะใช้แบบใด ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ในขณะนั้นว่าเป็นอย่างไร ส่วนใหญ่มักจะพบในลักษณะของพนักงานรายบุคคลหรือไม่ก็เป็นบางแผนก หรือบางหน่วย แต่การ Work From Home ทั้งบริษัทไม่ค่อยพบเห็นเท่าใดนัก

โดยทั้ง 3 รูปแบบที่กล่าวมา อยู่ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายแรงงานในประเทศไทย ในปัจจุบันเช่นเดียวกัน ไม่ว่าจะทำงานจากที่ใด ก็ถือว่าเป็นลูกจ้างเหมือนกัน นายจ้างหรือบริษัทมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายเช่นทำงานที่บริษัทของนายจ้างทุกประการ²⁸⁹

2.4.2.8 ตัวอย่างการทำงานแบบ Work From Home ของบริษัทเอกชนในประเทศไทย

จากสถานการณ์การระบาดของไวรัส COVID-19 ที่ทวีความรุนแรงขึ้น โดยเมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2563 กระทรวงสาธารณสุขรายงานยอดผู้ติดเชื้อเพิ่มเป็น 272 ราย และรัฐบาลมีคำสั่งปิดสถานบริการ เช่น ผับ ร้านอาหาร ฟิตเนส ฯลฯ จนถึงสิ้นเดือนมีนาคม 2563 ทำให้หลายองค์กรในประเทศไทยทยอยกำหนดนโยบาย “ทำงานที่บ้าน” หรือ Work from Home เพื่อลดความเสี่ยงให้กับพนักงาน ซึ่งจากการสอบถามของ Positioning พบว่าบางบริษัทในไทยเริ่มบังคับใช้มาตรการทำงานที่บ้านแล้ว หรือมีการจัดเตรียมนโยบายไว้พร้อมสั่งการได้ทันทีหากพิจารณาว่าสถานการณ์มีความเสี่ยงสูงขึ้น โดยแต่ละแห่งมีวิธีการจัดการต่างกัน ขึ้นอยู่กับพื้นฐานความพร้อมของบริษัท ลักษณะงาน และจำนวนพนักงาน (หมายเหตุ : บางบริษัทต้องการปิดเป็นข้อมูลลับ จึงไม่สามารถเปิดเผยชื่อได้)

โดยมีตัวอย่างการจัดการการทำงานที่บ้าน Work From Home เป็นแนวทางให้บริษัทอื่นพิจารณานำไปปรับใช้ ดังนี้

1) บริษัท โทเทิล แอ็คเซส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) หรือ DTAC

กำหนดให้พนักงานทุกสายงานแบ่งทีมเป็น 2 กลุ่มเพื่อสลับกันทำงานจากบ้าน เริ่มตั้งแต่วันที่ 18 มีนาคม 2563 โดยขึ้นไฟล์งานบนระบบคลาวด์รูปแบบ SharePoint หรือ Microsoft Teams เพื่อให้เข้าถึงได้ทุกที่ สำหรับเครือข่ายข้อมูลขององค์กรมีการเข้ารหัส VPN เพื่อให้เข้าถึงข้อมูลจากภายนอกบริษัทได้อย่างปลอดภัย

ทั้งนี้ สำหรับพนักงาน Call Center เนื่องจากมีการกระจายศูนย์ไว้ทั้งหมด 4 แห่ง และจัดสลับเข้ากะทำงานอยู่แล้ว ทำให้พนักงานกลุ่มนี้ยังคงทำงานตามปกติเพื่อให้บริการลูกค้า

²⁸⁹ เพิ่งอ้าง, น. 62-64.

2) บริษัท แอล.พี.เอ็น ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด (มหาชน)

กำหนดให้พนักงานที่ปฏิบัติงาน ณ สำนักงานใหญ่ สลับกันทำงานจากที่บ้าน เพื่อให้มี
คนเข้าสู่สำนักงานพร้อมกันลดลง 50% เริ่มตั้งแต่วันที่ 17 มีนาคม 2563 ส่วนพนักงานที่อยู่ประจำ
โครงการบ้านและคอนโดมิเนียม ซึ่งไม่สามารถทำงานจากบ้านได้ บริษัทซื้อประกัน โรคโควิด-19
ให้ทั้งหมดเพื่อช่วยเหลือด้านความเสี่ยงให้พนักงาน

3) บริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุน จิตตะ เวลธ์ จำกัด หรือ Jitta

เนื่องจากเป็นบริษัทสตาร์ทอัพ ทำให้มีความคล่องตัวในการจัดการ ซึ่งที่ผ่านมาบริษัท
ได้จัดนโยบายทำงานที่บ้านเพื่อรับมือกับปัญหาค่าฝุ่น PM 2.5 และเป็นนโยบายการทำงานที่ยืดหยุ่น
ให้กับพนักงานด้วย ดังนั้น จึงมีการ Work from Home มาโดยตลอด โดยการจัดการในบริษัท
เพื่อให้ทำงานได้ราบรื่น จะจัดตารางกำหนดเวลาประชุมที่ชัดเจน จัดเป้าหมายการทำงานในแต่ละ
วัน และพนักงานต้องติดต่อได้เสมอหรือมีบุคคลสำรองให้ติดต่อแทน ทั้งนี้ Jitta แนะนำว่าสำหรับ
บริษัทที่ไม่พร้อมลงระบบใหม่ การใช้แอปพลิเคชันทั่วไป เช่น Line, Facebook สามารถแก้ปัญหา
เฉพาะหน้าในการทำงานก่อนได้

4) บริษัท แอสเสท เวิร์ด คอร์ป จำกัด (มหาชน)

กำหนดให้พนักงานทำงานจากที่บ้านตั้งแต่วันที่ 10 มีนาคม 2563 เป็นเวลา 1 สัปดาห์
และจะขยายเวลาทำงานจากบ้านต่อเนื่องหากสถานการณ์ไม่ดีขึ้น พร้อมให้พนักงานงดจัด
ประชุมสัมมนา และงดเดินทางต่างประเทศ

5) บริษัทประกันชีวิต A

กำหนดให้บางแผนกแบ่งพนักงานออกเป็น 2 ทีม เริ่มต้นสลับ Work from Home ตั้งแต่วันที่
18 มีนาคม 2563 ทั้งนี้ ให้พนักงานทุกคนสำรองข้อมูลในโน้ตบุ๊กส่วนตัวและนำกลับทุกวัน
ในกรณีฉุกเฉินที่ต้องปิดสำนักงาน พนักงานต้องสามารถทำงานจากที่บ้านได้พร้อมกันทั้งแผนก

6) บริษัทพลังงาน B

กำหนดให้แต่ละแผนกเตรียมจัดนโยบายที่เหมาะสม เช่น เตรียมตัวเพื่อรองรับการ
ทำงานจากที่บ้านทุกคน แต่อาจมีการจัดเวรสลับกันเข้ามาที่สำนักงานตามความจำเป็น โดยให้รอ
คำสั่งเริ่มใช้นโยบายทำงานที่บ้าน

7) บริษัทเอเจนซี่โฆษณา C

ยกระดับความเสี่ยง โดยกำหนดให้เริ่มต้น Work from Home กับพนักงานทุกคนตั้งแต่วันที่
17 มีนาคม 2563 (ก่อนหน้านี้ เริ่มแผนแรก คือ ให้นำคนที่มีความเสี่ยงกักตัวทำงานจากบ้าน
14 วัน) โดยพนักงานสามารถนำคอมพิวเตอร์และโน้ตบุ๊กกลับบ้านได้ พร้อมประชุมแบบทางไกล
ผ่านแอปพลิเคชัน Zoom

ทั้งนี้ จากการสอบถามหลายบริษัทพบว่าส่วนใหญ่ยังอยู่ระหว่างเตรียมหามาตรการรองรับ เช่น ชักซ้อมการประชุมออนไลน์ เตรียมเครื่องมือดิจิทัลและระบบไอทีเพื่อให้เข้าถึงข้อมูลจากระยะไกลได้ ประเมินการจัดการว่าแผนกใดสามารถทำงานจากที่บ้านได้

นอกจากบริษัทเอกชนแล้ว หน่วยงานราชการเองก็มีการปรับตัวด้วยเช่นกัน โดย พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้สั่งการเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2563 ให้ทุกหน่วยงานรัฐเตรียมจัดทำแผน Work from Home ที่เหมาะสมกับหน่วยงานของตนเองมาเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และจัดตารางเหลื่อมเวลาทำงาน

โดยจากการศึกษาข้อมูลพบว่า บริษัทขนาดกลางเป็นองค์กรที่ปรับตัวได้ยากที่สุด โดย “กฤษฎา สารกิจชัย” ประธานเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร บริษัท เนตติเซนท์ จำกัด (Netizen) ที่ปรึกษาการวางระบบซอฟต์แวร์การบริหารจัดการทางธุรกิจ (ERP) ให้ความเห็นว่า วิกฤตไวรัส COVID-19 ใกล้เคียงกับเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ปี 2554 ทำให้บริษัทสามารถเทียบเคียงจากประสบการณ์ได้ว่า บริษัทขนาดเล็กจะมีความคล่องตัวสูง ซึ่งหลายบริษัททำงานในลักษณะ Work from Home อยู่แล้ว ทำให้สามารถนำโน้ตบุ๊กหรืออุปกรณ์การทำงานไปทำงานที่บ้านได้ทันที ส่วนผู้ประกอบการที่เป็นบริษัทขนาดใหญ่ก็ได้เปรียบเช่นกัน เนื่องจากมีเงินทุนและการจัดการความเสี่ยงที่ดี ทำให้มีการลงทุนเกี่ยวกับระบบเทคโนโลยีไว้รองรับแล้ว ดังนั้น บริษัทขนาดกลางจึงมีความเสี่ยงที่สุดในสถานการณ์นี้ เพราะอยู่ระหว่างการเริ่มขยายขนาดของธุรกิจจนมีพนักงานหรือทีมงานหลายคนหลายฝ่าย แต่วิธีการทำงานยังเป็นแบบรวมศูนย์ตัดสินใจ ทำให้การทำงานจากที่บ้านจะมีปัญหาเรื่องการสื่อสารและการส่งต่อเอกสาร อย่างไรก็ตาม Netizen แนะนำว่าปัจจุบันมีแพลตฟอร์มหลายอย่าง ที่ช่วยแก้ปัญหาดังกล่าวได้ เช่น การทำเอกสารออนไลน์สามารถใช้ Google Suites หรือ Office365, การประชุมทางไกล สามารถใช้ Microsoft Teams, Zoom หรือ Hangouts, ระบบอนุมัติงานและบริหารทรัพยากรบุคคล สามารถใช้แพลตฟอร์ม Origami ได้ ฯลฯ

จากที่กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าวิกฤตที่องค์กรต่าง ๆ ไม่ได้คาดการณ์ไว้เกิดขึ้นได้เสมอ ดังนั้น การสร้างระบบที่ทำให้พนักงานสามารถทำงานได้จากทุกที่บนโลกจะกลายเป็นประโยชน์ช่วยลดความเสี่ยงไม่ทำให้การทำธุรกิจต้องสะดุดได้ในอนาคต²⁹⁰

2.4.2.9 ข้อเสียของการทำงานแบบ Work From Home

แม้ว่าการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านจะมีข้อดีและมีประโยชน์ดังที่กล่าวมาในหัวข้อที่แล้ว แต่อย่างไรก็ตาม การทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านก็มีข้อเสียที่ต้อง

²⁹⁰ สืบค้นเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2565, จาก <https://positioningmag.com/1268957>, “ส่องมาตรการ “Work from Home,” หลากบริษัทในไทย,”

นำมาพิจารณาด้วยเช่นกัน โดย Rachel Go และ Co-working Research ได้ระบุข้อเสียของการทำงาน WFH สรุปได้ดังนี้

1) การขาดความร่วมมือกันในการทำงานและความแตกต่างในวัฒนธรรมการทำงาน การพบปะพูดคุยกันในการทำงานจะน้อยลง การพูดคุยผ่านช่องทางอินเทอร์เน็ตจะเพิ่มมากขึ้น ทำให้พนักงานที่ทำงานในสำนักงานรู้สึกว่า พนักงานที่ทำงาน WFH ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งในการทำงาน ร่วมกันเป็นทีม และพนักงานที่ทำงาน WFH รู้สึกว่าไม่ได้รับการปฏิบัติจากทีมอย่างจริงจัง ซึ่งการมีส่วนร่วมในการทำงานเป็นส่วนสำคัญที่ส่งผลต่อคุณภาพของงาน ดังนั้นปัญหาดังกล่าวจะส่งผลทำให้คุณภาพงานต่ำลง

2) ความยุ่งยากและขาดการติดต่อสื่อสารในการทำงาน ปัญหาเกี่ยวกับการประชุม หรือปรึกษาหารือร่วมกันทำได้ยากขึ้น และการรับรู้สถานการณ์ต่าง ๆ ของบริษัทเป็นไปได้ยากขึ้น

3) การควบคุมและประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานที่ทำงาน WFH ต้องมีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการทำงานที่ชัดเจน โดยกำหนดเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดของงาน กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของพนักงานเพื่อให้งานสามารถดำเนินไปได้อย่างเป็นระบบ

4) การสูญเสียผลผลิต ปัญหาการขาดสมาธิในการทำงาน เนื่องจากการทับซ้อนกันของงานจากที่ทำงานและงานบ้าน (หากพนักงานไม่สามารถจัดแบ่งเวลาได้อย่างเหมาะสม) ทำให้ประสิทธิภาพในการทำงานลดลง ส่งผลให้คุณภาพของงานต่ำลง

จากข้อมูลข้างต้นได้สะท้อนให้เห็นว่า การทำงาน WFH ก่อให้เกิดผลดีต่อองค์กรในหลาย ๆ ด้านทั้งที่เป็นประโยชน์ทางตรงและทางอ้อมต่อผู้ประกอบการและพนักงาน รวมถึงชุมชนและสิ่งแวดล้อม แต่ในขณะเดียวกัน ก็อาจส่งผลเสียต่อองค์กรเช่นกัน สาเหตุเกิดจากช่องว่างในการทำงานที่มากขึ้น ทั้งจากระหว่างพนักงานด้วยกันและระหว่างพนักงานกับนายจ้าง ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนองค์กร และหากขาดการควบคุมหรือกำหนดแบบแผนที่ชัดเจน รวมถึงประเด็นเรื่องวัฒนธรรมในการทำงาน อาจส่งผลกระทบต่อองค์กรในระยะยาว ทำให้ไม่สามารถดำเนินธุรกิจให้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายได้²⁹¹

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นข้อเสียหรือข้อพิจารณาหากจะนำแนวทางการจ้างงานแบบ Work From Home มาใช้ในการจ้างงาน คือ แม้ว่าความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสื่อสารได้สร้างรูปแบบการทำงานแบบใหม่ขึ้นมา แต่จากรายงานขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ หรือ ILO (International Labour Organization) พบอีกด้านหนึ่งของคนทำงานทางไกล – ทำงานที่บ้าน มีปัญหาสุขภาพทั้งความเครียดและนอนไม่หลับ โดยเฉพาะหากบุคคลใดทำงานในลักษณะงาน

²⁹¹ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 256, น.12.

ทางไกล หรือทำงานที่บ้าน อาจเกิดความเครียดจากการถูกปลุกขึ้นมากลางดึกเพื่อให้ทำงาน หรือต้องเสียสิทธิในการได้ค่าจ้างล่วงเวลา

เมื่อ 20 กุมภาพันธ์ 2560 จากรายงานการวิจัย เรื่อง Working anytime, Anywhere : The effects on the world of work ขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และ Eurofund ที่เผยแพร่เมื่อช่วงกลางเดือนกุมภาพันธ์ 2560 ที่ผ่านมา ซึ่งได้ทำการศึกษาลักษณะการทำงานของคนทำงานใน 15 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา, สหราชอาณาจักร, ญี่ปุ่น, อินเดีย, บราซิล, อาร์เจนตินา, เบลเยียม, ฟินแลนด์, ฝรั่งเศส, เยอรมนี, อังการี, เนเธอร์แลนด์, สเปน, และสวีเดน พบว่า การทำงานผ่านเครือข่ายโทรศัพท์และอินเทอร์เน็ต (Telework/ICT—mobile work-T/ICTM) หรือที่เรียกว่า “งานทางไกลที่ใช้การติดต่อสื่อสารเป็นประจำ” กำลังเป็นรูปแบบที่ได้รับความนิยมมากขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งในด้านหนึ่งกำลังสร้างปัญหาให้กับคนทำงานในลักษณะนี้

โดยร้อยละ 41 ของคนทำงานทางไกลที่ใช้การติดต่อสื่อสารเป็นประจำระบุว่าตนมีความเครียดสูง ส่วนพนักงานประจำในที่ทำงานระบุว่ามีความเครียดสูงเพียงร้อยละ 25 และร้อยละ 42 ของคนทำงานที่บ้านและคนทำงานทางไกลที่ใช้การติดต่อสื่อสารเป็นประจำระบุว่าตนเองมักจะถูกปลุกขึ้นมาทำงานในช่วงเวลากลางคืนเสมอ ส่วนพนักงานประจำมีเพียงร้อยละ 29 เท่านั้น ซึ่งทำให้ลูกจ้างที่ทำงานจากที่บ้านหรือลูกจ้างที่ทำงานทางไกลซึ่งใช้การติดต่อสื่อสารเป็นประจำนั้นมักจะมีปัญหาเกี่ยวกับการนอนไม่หลับ รวมถึงประเด็นการไม่ได้รับค่าจ้างในการทำงานล่วงเวลา (OT) เนื่องจากไม่ได้ทำงานล่วงเวลาในที่ทำงาน

ทั้งนี้ วัฒนธรรมการทำงานแบบใหม่นี้เติบโตมากับกำลังแรงงานของคนรุ่นใหม่ในตลาดแรงงาน สร้างความเครียดที่เกิดจากการซ้อนทับกันระหว่างการทำงานและชีวิตส่วนตัวเพิ่มมากขึ้นด้วย ตัวอย่างเช่นในสหรัฐอเมริกา จากการสำรวจของ Gallup ในปี 2557 พบสัดส่วนการทำกิจกรรมของคนทำงานรุ่นใหม่ในสหรัฐฯ มักจะนำงานไปทำยังที่บ้านสูงมาก (และในทางกลับกันก็นำกิจกรรมส่วนตัวมาทำในที่ทำงานสูงด้วยเช่นกัน) โดยลูกจ้างที่เป็นคนอเมริกันรุ่นใหม่ร้อยละ 51 เช็กและส่งอีเมลล์ที่เกี่ยวกับงานที่บ้าน ร้อยละ 43 ส่งข้อความที่เกี่ยวข้องกับการทำงานที่บ้าน ร้อยละ 46 ใช้โทรศัพท์ติดต่อเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงานที่บ้าน และร้อยละ 34 หาข้อมูลเกี่ยวกับการทำงานที่บ้าน

ในรายงานระบุว่าจากทั้ง 15 ประเทศที่ทำการศึกษพบว่าการทำงานทางไกลที่ใช้ในการติดต่อสื่อสารเป็นประจำนี้มีอยู่ในระดับสูงในฟินแลนด์, ญี่ปุ่น, เนเธอร์แลนด์, สวีเดน, และสหรัฐอเมริกา ส่วนฝรั่งเศสหนึ่งในประเทศที่ปรากฏอยู่ในรายงานฉบับนี้ก็เพิ่งประกาศใช้กฎหมายให้พนักงานมีสิทธิที่จะตัดการติดต่อเรื่องงาน (Right to disconnect) โดยกฎหมายนี้บังคับให้แต่ละบริษัทต้องระบุให้ชัดเจนว่าชั่วโมงการทำงานของพนักงานในแต่ละวันเริ่มต้นและสิ้นสุดลงเวลาใด

หากอยู่นอกเหนือเวลางานที่กำหนด พนักงานมีสิทธิที่จะไม่อ่านหรือไม่ตอบอีเมลที่ถูกส่งมาจากบริษัทได้ และไม่ถือว่าเป็นความผิด²⁹²

2.4.2.10 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับประเด็นทางกฎหมายที่ต้องระวังในการนำรูปแบบการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านมาใช้

1) แง่มุมทางกฎหมายพื้นฐานที่ควรพิจารณาให้ครบถ้วน

การทำงานทางไกล หรือการทำงานจากที่บ้าน ในรูปแบบของสัญญาจ้างแรงงานจะต้องมี “การบังคับบัญชาของนายจ้าง” ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการแบบ 100 % หรือบางช่วง บางวันเวลา หรือเฉพาะกรณี ดังนั้น แง่มุมทางกฎหมายพื้นฐานที่ต้องตระหนัก ได้แก่ เรื่อง ค่าจ้าง/ค่าตอบแทน การทดลองงาน วันเวลาทำงาน วันหยุดประจำสัปดาห์ วันหยุดตามประเพณี วันหยุดพักผ่อนประจำปี วันลา เวลาพัก การเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้าง การหักค่าจ้าง ฯลฯ นอกจากนี้ แง่มุมที่สำคัญมากอีกแง่มุมหนึ่ง คือ การกำหนดสถานที่ที่ลูกจ้างจะใช้ทำงาน เช่น ที่โรงงาน ที่บริษัท ที่สำนักงาน ที่บริษัทของลูกค้า ที่ Co-working Space ที่บ้าน ที่ร้านกาแฟ/คาเฟ่ ฯลฯ²⁹³

2) ตัวอย่างประเด็นทางกฎหมายที่น่าสนใจเพิ่มเติม

ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วว่า การทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) หรือการทำงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นอันมีลักษณะของการทำงานในทำนองเดียวกัน เป็นวิธีการทำงานรูปแบบใหม่สำหรับประเทศไทย ดังนั้น การศึกษาข้อพิจารณา ประเด็น หรือแง่มุมทางกฎหมายที่เกิดขึ้นในต่างประเทศเกี่ยวกับการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านจึงเป็นสิ่งจำเป็น ทั้งนี้ เพื่อให้การนำรูปแบบการทำงานดังกล่าวมาใช้ในการส่งเสริมการจ้างงาน คนพิการในภาครัฐเป็นไปอย่างรอบคอบและรัดกุมที่สุด สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

Hera S. Arsen ได้นำเสนอประเด็นข้อกฎหมายที่ต้องระวังในการนำรูปแบบการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านมาใช้²⁹⁴ ดังนี้

(1) ประเด็นเกี่ยวกับทรัพย์สินของบริษัท (นายจ้าง/หน่วยงาน)

กล่าวคือ ลูกจ้าง/พนักงานที่ทำงานทางไกลใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ของบริษัท หรือคอมพิวเตอร์ของตนเองเพื่อทำงานจากที่บ้าน ลูกจ้าง/พนักงานมีโทรศัพท์มือถือแบบ Smartphone หรือ Tablet ที่บริษัทจัดหาให้หรือไม่ และจะมีผลเป็นอย่างไรหากอุปกรณ์และเครื่องมือเหล่านี้สูญ

²⁹² วารสารสถานการณ์ตลาดแรงงานภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, ปีที่ 9, ฉบับที่ 2, น. 7-8 (ประจำเดือนกุมภาพันธ์ 2560), https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/lmi-east_th/afbd86501bc19e41a247541eba80e2d0.pdf

²⁹³ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 258, น. 58.

²⁹⁴ Let's Get Physical: Five Legal Issues With Telecommuting, 2013, <https://ogletree.com/insights/lets-get-physical-five-legal-issues-with-telecommuting>

หายหรือถูกขโมยไป รวมไปถึงประเด็นที่อุปกรณ์หรือเครื่องมือได้รับความเสียหาย และประเด็นที่ว่าบุคคลใดเป็นผู้รับผิดชอบในการหาอุปกรณ์หรือเครื่องมือเหล่านี้มาทดแทน หรือหากสัตว์เลี้ยงของบุคคลในครอบครัวของลูกจ้างได้ทำให้เกิดความเสียหายขึ้น

วิธีหนึ่งในการจัดการกับปัญหานี้ คือ เขียนเป็นลายลักษณ์อักษรให้ชัดเจนว่า หากบริษัท (นายจ้าง/องค์กร) เป็นผู้จัดหาอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์หรืออุปกรณ์ทางเทคนิคให้กับลูกจ้าง/พนักงาน ให้ลูกจ้าง/พนักงานลงนามในเอกสารที่รับทราบการรับอุปกรณ์ โดยกำหนดให้ลูกจ้าง/พนักงานดำเนินการตามความเหมาะสมเพื่อป้องกันความเสียหายหรือการโจรกรรมอุปกรณ์ และระบุให้ชัดเจนว่าผู้ใดจะเป็นผู้บำรุงรักษาและเปลี่ยนอุปกรณ์ที่เสียหาย โดยขอแนะนำให้พนักงานอนุมัติการหักจากค่าจ้างสำหรับค่าทดแทนหรือความเสียหายใด ๆ ตามกฎหมายของรัฐที่บังคับใช้ วิธีการให้ลูกจ้าง/พนักงานลงนามในกรณีนี้ยังสามารถใช้เพื่อจำกัดการใช้อุปกรณ์ของบริษัทของพนักงานเพื่อวัตถุประสงค์ที่ไม่ใช่ทางธุรกิจ (ใช้ในเรื่องอื่น ๆ นอกจากการทำงาน)

(2) ความปลอดภัย

มีประเด็นที่ต้องพึงระวังว่า ลูกจ้าง/พนักงานที่ทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้านของบริษัท (นายจ้าง/องค์กร) มีการนำเอกสารสำคัญหรือข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์กลับบ้านหรือไม่ สถานที่ทำงานจากที่บ้านของลูกจ้าง/พนักงานปลอดภัยเพียงใด ลูกจ้าง/พนักงานที่ทำงานผ่านการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตไร้สายที่ผู้อื่นสามารถเข้าถึงได้หรือไม่ โดยในประเด็นนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะธุรกิจของนายจ้าง และจำนวนข้อมูลที่เป็นความลับและเป็นกรรมสิทธิ์ที่พนักงานบางคนสามารถเข้าถึงได้ แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหานี้เป็นปัญหาที่ละเอียดอ่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาจทำให้การทำงานทางไกลเป็นทางเลือกที่น่าสนใจน้อยลงสำหรับธุรกิจของนายจ้าง

ทางเลือกหนึ่ง คือ ให้พนักงานจากแผนกเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) ของนายจ้างไปที่บ้านของลูกจ้าง/พนักงาน เพื่อตรวจสอบให้แน่ใจว่าลูกจ้าง/พนักงานกำลังเข้าถึงข้อมูลของบริษัทอย่างเหมาะสมและปลอดภัย ไม่ว่าจะเป็นการเชื่อมต่อที่ปลอดภัยใด ๆ หรือผ่าน VPN โดยนายจ้างยังสามารถสื่อสารกับลูกจ้าง/พนักงานที่ทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้านให้ทราบว่าลูกจ้าง/พนักงานได้รับการคาดหวังให้คุ้มครองข้อมูลที่เป็นกรรมสิทธิ์ของบริษัทและข้อมูลที่เป็นความลับ นายจ้างอาจต้องการให้ลูกจ้าง/พนักงานเก็บเอกสารไว้ในตู้และ โตะทำงานที่ล็อกไว้อย่างดี และเปลี่ยนรหัสผ่านเพื่อความปลอดภัยทางอิเล็กทรอนิกส์เป็นประจำ

(3) ค่าชดเชยกรณีได้รับบาดเจ็บจากการทำงาน

ในกรณีที่ลูกจ้าง/พนักงานได้รับบาดเจ็บจากการทำงาน เช่น ลื่นหกล้ม หรือเกิดอุบัติเหตุใด ๆ หรือเกิดกรณีที่ลูกจ้าง/พนักงานเกิดภาวะลิ่มเลือดอุดตันอย่างร้ายแรง หรือเกิดกรณีที่ลูกจ้าง/พนักงานถูกทำร้ายโดยบุคคลอื่นในขณะที่ทำงานจากที่บ้าน สถานการณ์ทั้งหมดนี้ก่อให้เกิดฐาน

ของการเรียกร้อยค่าชุดเซชการบาดเจ็บจากการทำงาน ซึ่งนายจ้างเองก็อาจมีหน้าที่รับผิดชอบต่อสภาพแวดล้อมการทำงานที่ปลอดภัยสำหรับลูกจ้าง/พนักงานไม่ว่าจะเป็นกรณีทำงาน ณ สำนักงานของนายจ้าง หรือทำงานจากที่บ้านของลูกจ้าง/พนักงาน

ดังนั้น ในการจำกัดประเด็นด้านความปลอดภัย นายจ้างควรกำหนดระยะเวลาในการทำงาน และสภาพแวดล้อมในการทำงานของลูกจ้าง/พนักงานที่ทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้าน เช่น กำหนดให้ลูกจ้าง/พนักงานทำงานเฉพาะที่บ้านที่ถือว่าใช้เป็นสำนักงาน และรับประทานอาหารกลางวัน รวมถึงมีเวลาพักตามที่กำหนด และนายจ้างอาจต้องมีการตรวจสอบสถานที่ทำงานจากที่บ้านเพื่อให้แน่ใจว่าไม่มีอันตรายที่อาจเกิดขึ้น รวมถึงการจัดโต๊ะและที่นั่งของพนักงานมีการออกแบบอย่างเหมาะสมกับหลักสรีระศาสตร์

(4) การบันทึกการจ่ายเงิน การจัดการด้านการติดต่อสื่อสาร รวมถึงการบันทึกจำนวนชั่วโมงการทำงาน ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายแรงงานมีการกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องเหล่านี้ไว้

โดยนายจ้างควรสร้างกลไกบางประการเพื่อติดตามชั่วโมงการทำงาน รวมถึงควรส่งเสริมให้มีการสื่อสารแบบเปิดระหว่างหัวหน้างานและลูกจ้าง นอกจากนี้ แนะนำให้นายจ้างสรุปกระบวนการสื่อสารเป็นลายลักษณ์อักษร และให้ลูกจ้าง/พนักงานลงชื่อ ไม่ว่าจะโดยนโยบายหรือรับทราบ นอกจากนี้ ควรกำหนดจำนวนชั่วโมงที่คาดว่าจะทำงานในแต่ละวันหรือสัปดาห์ จำนวนชั่วโมงการทำงานที่จะมีการบันทึก และเน้นย้ำมิให้ลูกจ้าง/พนักงานที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงานนอกเวลามีการทำงานนอกเวลา

(5) ค่าตอบแทนการจ้าง

เนื่องจากลูกจ้าง/พนักงานที่ทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้าน คือ ลูกจ้าง/พนักงานคนหนึ่งที่ได้รับควบคุมครองตามกฎหมาย ดังนั้น กฎหมายเกี่ยวกับการทำงานล่วงเวลา การทำงานแบบ On Call Time ช่วงเวลาพัก และการพักรับประทานอาหารย่อมนำมาใช้กับลูกจ้าง/พนักงานที่ทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้านด้วย

2.4.2.11 ข้อความคิดว่าด้วยความเหมาะสมของการนำแนวทางการทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้านมาใช้ส่งเสริมการจ้างงานคนพิการ

จากการศึกษาพบว่า การทำงานทางไกลและที่บ้านไม่ได้มีผลต่อองค์การ ผู้ปฏิบัติงาน และเศรษฐกิจเพียงเท่านั้น แต่ยังเป็นการเปิดโอกาสในการทำงานให้กับผู้ที่มีปัญหาทางด้านสุขภาพ ผู้พิการ และผู้ด้อยโอกาสให้มีรายได้จากการทำงานอีกด้วย ทั้งนี้ พิจารณาจากผลการวิจัยของ Office of Disability Employment of Labor (2007) ที่ทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับโอกาสในการทำงานของบุคคลที่ไร้ความสามารถเนื่องมาจากการทำงานให้กับรัฐ ซึ่งบุคคลเหล่านั้นอาจเป็นทหารที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่เช่นมีความพิการบางอย่างทำให้ไม่สามารถทำงานเดิมได้ โดย

เริ่มทำการวิจัยตั้งแต่ปี ค.ศ. 2002 จนถึงปี ค.ศ. 2004 ซึ่งได้รับการสนับสนุนเงินทุนจากหน่วยงานต่าง ๆ และผลการวิจัยทำให้หน่วยงานต่าง ๆ สนับสนุนและช่วยเหลือให้บุคคลที่ไร้ความสามารถได้กลับมาทำงานอีกครั้ง และข้อมูลที่ได้จากการวิจัยได้นำมาใช้ในการวางแผนเพื่อพลทหารที่จะเข้ามารับใช้ชาติต่อไป²⁹⁵

นอกจากนี้ ยังมีบทความของ UNISON (บริษัทในเครือสหภาพแรงงานของประเทศอังกฤษ) ที่ชื่อว่า “Give disabled people the right to work from home after Covid-19”²⁹⁶ อันเป็นบทความที่เกิดจากการสำรวจความคิดเห็นคนงานผู้พิการ เมื่อปี 2563 โดยสำรวจความคิดเห็นจากคนงานผู้พิการมากกว่า 4,000 คน ทั่วสหราชอาณาจักร ซึ่งเป็นคนงานผู้พิการที่ทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะในด้านการศึกษา ทำงานกับรัฐบาลท้องถิ่น ทำงานกับระบบสาธารณสุข ทำงานให้บริการเกี่ยวกับงานตำรวจ และทำงานในภาคการพลังงาน การจ้างงานในภาครัฐ อาสาสมัคร และการจ้างงานในภาคเอกชนยังพบว่า คนพิการส่วนใหญ่ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้นจากการทำงานที่บ้าน แต่คิดขจัดที่นายจ้างกลับไม่อนุญาต ดังนั้น จึงควรให้สิทธิแก่คนพิการได้ทำงานจากที่บ้านต่อไป แม้ว่าการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด – 19 จะจบลงแล้ว โดยการสำรวจดังกล่าวสามารถสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

1) พนักงานหรือลูกจ้างผู้พิการที่ทำงานจากที่บ้านในช่วง Lockdown จากสถานการณ์การแพร่ระบาดของไวรัสโคโรนา 2019 กล่าวว่า พนักงานหรือลูกจ้างผู้พิการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า และยังมีอัตราการลาป่วยน้อยกว่าตอนที่ทำงานอยู่ในสำนักงาน โดยจากการสำรวจพบว่าเกือบสามในสี่ (73%) ของพนักงานพิการรู้สึกว่าการทำงานจากที่บ้านจะทำให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับที่ทำงานก่อนรัฐบาลบังคับใช้มาตรการ Lockdown นอกจากนี้ มากกว่าครึ่ง (54%) รู้สึกว่าตนเองจะได้ประโยชน์จากการทำงานจากที่บ้านในอนาคต แต่อย่างไรก็ตาม เกือบสองในห้า (37%) เชื่อว่านายจ้างของพนักงานผู้พิการเหล่านี้ไม่น่าจะยอมให้สิ่งนี้เกิดขึ้น

2) สหภาพแรงงานจึงขอเรียกร้องให้รัฐบาลอังกฤษให้สิทธิใหม่แก่คนพิการในการทำงานจากที่บ้านได้หากต้องการ และให้นายจ้างต้องรับโทษหากไม่ปฏิบัติตาม

3) พนักงานหรือลูกจ้างที่ทุพพลภาพควรมีสิทธิภายใต้กฎหมายความเท่าเทียม ในการ “ปรับเปลี่ยนที่สมเหตุสมผล” เพื่อลดผลกระทบจากความทุพพลภาพของตนเอง ซึ่งการปรับเปลี่ยน

²⁹⁵ วารสารการจัดการสิ่งแวดลอม, ปีที่ 6, เล่มที่ 1, น. 114 (มกราคม – มิถุนายน 2553),

<https://so02.tci-thaijo.org/index.php/JEM/article/view/29085/24998>

²⁹⁶ <https://www.unison.org.uk/news/press-release/2020/08/give-disabled-people-right-work-home-covid-19-says-unison/>

ที่สมเหตุสมผลนี้ควรรวมถึงการทำงานจากที่บ้าน แต่อย่างไรก็ตาม จากการสำรวจทำให้ UNISON ได้รับการบอกเล่าจากคนงานว่านายจ้างจำนวนมากโต้แย้งว่าสิ่งนี้ไม่นับเป็น “การเปลี่ยนแปลงที่สมเหตุสมผล” ในการเตรียมการจ้างงานของนายจ้าง

UNISON กล่าวว่า ผลการวิจัยแสดงให้เห็นว่าพนักงานผู้พิการจำนวนมากกำลังพ่ายแพ้ต่อนายจ้าง เนื่องจากการไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงานจากที่บ้านต่อไป

อย่างไรก็ตาม การสำรวจแสดงให้เห็นว่าข้อตกลงเกี่ยวกับการอนุญาตให้พนักงานทำงานจากที่บ้านนี้สามารถเป็นประโยชน์ต่อนายจ้างและพนักงานได้ เนื่องจากพนักงานหลายคนรู้สึกว่าการทำงานจากที่บ้านมีประสิทธิผลมากขึ้น อีกทั้งพนักงานผู้พิการยังมีอัตราการป่วยน้อยลง เนื่องจากพนักงานผู้พิการเหล่านี้สามารถจัดการกับสภาพของตนเองได้ดีขึ้น

การที่มีสิทธิทำงานได้อย่างยืดหยุ่น มีการหยุดพักสั้น ๆ เพื่อจัดการกับปัญหาสุขภาพ เช่น การเข้าห้องน้ำได้สะดวกหรือง่ายขึ้นก็เป็นเหตุผลที่ทำให้คนพิการสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และมีผลเป็นการปรับปรุงคุณภาพชีวิตอันเนื่องมาจากการทำงานจากที่บ้าน ประกอบกับยังเป็นการลดโอกาสที่พนักงานผู้พิการจะเกิดความเหน็ดเหนื่อยและได้รับความเจ็บปวดจากการที่ต้องเดินทางไปทำงานเป็นเวลานาน

สำหรับพนักงานผู้พิการจำนวนหนึ่งรู้สึกว่าการทำงานจากที่บ้านทำให้ได้ผลงานน้อยก็เนื่องจากขาดการสนับสนุนที่เหมาะสมเพื่อรองรับการทำงานจากที่บ้าน เช่น แป้นคีย์บอร์ดที่ปรับเปลี่ยนให้เหมาะกับคนพิการ และซอฟต์แวร์แปลงเสียงเป็นข้อความ เป็นต้น ซึ่งมากกว่าครึ่ง (53%) ของพนักงานผู้พิการ กล่าวว่า พวกเขาไม่ได้รับการปรับตามสมควรจากนายจ้างเพื่อช่วยให้พวกเขาทำงานจากที่บ้าน มีเพียงส่วนน้อย (5%) ของพนักงานผู้พิการเท่านั้นที่ได้รับความช่วยเหลือจาก Access to Work ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐบาลที่มอบเงินช่วยเหลือสำหรับแรงงานพิการในส่วนนี้

นอกจากนี้ UNISON ยังได้นำเสนอตัวอย่างของผลการสำรวจเพิ่มเติม เช่น คนพิการบางคนที่สุดยเสียการได้ยินยอมรับว่าการทำงานจากที่บ้านทำให้ใช้ความคิดได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น หรือคนพิการที่เป็นโรคไบโพลาร์คนหนึ่งยอมรับว่าการทำงานจากที่บ้านทำให้มีพื้นที่เงียบสงบ ควบคุมได้ หรือคนพิการรายหนึ่งที่ให้ข้อมูลว่าการทำงานจากที่บ้านทำให้ทำงานได้นานขึ้น และกำหนดช่วงเวลาพักได้อย่างเหมาะสมกับสภาพทางกาย เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้พนักงานผู้พิการทุกคนต้องทำงานจากที่บ้านย่อมเป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสม แต่ควรให้พนักงานที่มีความพิการมีสิทธิขอเปลี่ยนแปลงที่สมเหตุสมผล หากประสงค์จะทำงานในสถานที่ทำงานต่อไปได้

Rosemary Spark (2017) ได้กล่าวถึงแนวทางการบริหารจัดการการทำงานจากที่บ้านเพื่อการทำงานของคนพิการ ในหัวข้อ “Accessibility to Work from Home for the Disabled: The

Need for a Shift in Management Style” สรุปว่า การทำงานจากที่บ้านหรือที่เรียกชื่ออย่างอื่น เช่น การทำงานผ่านสื่อสารโทรคมนาคม การทำงานโดยสื่อสาร การทำงานที่บ้าน การทำงานทางไกล การทำงานเสมือนจริง การยกระดับการทำงาน การทำงานที่ยืดหยุ่น มีข้อดีสำหรับลูกจ้างและนายจ้างหลายประการ กล่าวคือ การทำงานจากที่บ้านไม่เพียงแต่จะทำให้ผู้ทำงานมีความสุขมากขึ้นเท่านั้น แต่ยังมีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วย สำหรับพนักงานที่มีความแตกต่างทางสภาพทางกายหรือจิตใจ มีความเป็นไปได้ที่การทำงานจากที่บ้านที่จะสามารถก่อประโยชน์ทั้งทางสังคม และทางแรงงาน แนวปฏิบัติในการจัดการ รวมถึงการไว้วางใจพนักงาน การฝึกอบรม และการสร้างเครือข่ายสังคมออนไลน์ที่มีประสิทธิภาพเป็นสิ่งสำคัญยิ่งสำหรับความสำเร็จของรูปแบบการทำงานแบบนี้

1) ประสิทธิภาพในการทำงาน

ความเข้าใจผิดของนายจ้างว่าพนักงานจะไม่ทำงานอย่างเพียงพอขณะที่ทำงานจากที่บ้าน ซึ่งความเข้าใจดังกล่าวก็ยังไม่มีการผลการวิจัยมารองรับ ตัวอย่างเช่น ในประเทศจีนซึ่งมีการทดลองควบคุมการทำงานแบบส้อมของพนักงาน Call Center เพื่อเปรียบเทียบผลผลิตระหว่างพนักงานที่ยังคงอยู่นำสำนักงานกับพนักงานที่ทำงานจากที่บ้าน กลับพบว่าพนักงานที่ทำงานจากที่บ้านสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น 13 % เมื่อทำงานจากที่บ้าน โดยมีคุณภาพไม่ลดลง บริษัทยังสามารถประหยัดเงินได้ 2,000 ดอลลาร์สหรัฐ ต่อพนักงาน 1 คน ในช่วงระยะเวลาที่ทำการศึกษานาน 9 เดือน จากนั้นพนักงานทุกคนจะได้รับ โอกาสในการเลือกว่าจะทำงานจากที่บ้านหรือไม่ บางคนเลือกที่จะกลับมาทำงานที่สำนักงาน ในขณะที่บางคนเลือกที่จะทำงานจากที่บ้าน ซึ่งประสิทธิภาพของการทำงานเพิ่มขึ้นถึง 20% ความพึงพอใจของพนักงานเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด แต่กลับกลายเป็นว่าการได้รับการส่งเสริมสนับสนุนการเลื่อนตำแหน่งสำหรับพนักงานกลุ่มนี้กลับลดลงถึง 50 %

ประสิทธิภาพในการทำงานจากการทำงานที่บ้านที่เพิ่มขึ้นข้างต้น ไม่ได้เป็นเพียงกรณีเดียว เนื่องจากพบกรณีศึกษาทางธุรกิจสำหรับการย้ายงานในแคนาดาระบุว่า Apollo Group ซึ่งเป็นผู้ให้บริการด้านการศึกษาเอกชนรายใหญ่ มีผลงานเพิ่มขึ้น 34% ในสหราชอาณาจักร BT (British Telecom) มีประสิทธิภาพการทำงานที่เพิ่มขึ้น 20% ในขณะที่ผู้จัดการ IBM 80% ในสหรัฐอเมริกาก็ได้บันทึกการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานด้วยเช่นกัน บริษัทในประเทศสเปนจำนวน 156 แห่งก็มีผลลัพธ์จากการทำงานที่ดีขึ้นมาก

2) การประหยัดค่าใช้จ่ายของนายจ้างและลูกจ้าง โดยข้อดีสำหรับนายจ้างและลูกจ้าง

ของการทำงานจากที่บ้านมีหลายประการนอกเหนือจากเรื่องประสิทธิภาพในการทำงาน เช่น นายจ้างไม่ต้องจัดหาพื้นที่สำนักงาน ประหยัดไฟฟ้า และไม่ต้องจัดหาอุปกรณ์ทั้งหมดในที่ทำงาน

ส่วนพนักงานไม่จำเป็นต้องกังวลเกี่ยวกับค่าเดินทาง ค่าจัดหาเสื้อผ้าที่เหมาะสม รวมถึงปัญหาการทำงานตามชั่วโมงการทำงานที่เป็นทางการ จะมีก็แต่เฉพาะค่าอุปกรณ์และโปรแกรมซอฟต์แวร์ในการทำงานที่นายจ้างอาจจะต้องจัดหาให้แก่ลูกจ้าง แต่ก็เป็นเรื่องปกติที่ต้องจัดหาให้อยู่แล้วแม้จะเป็นการจ้างงานที่สำนักงาน แต่อย่างไรก็ตามก็ต้องคำนึงถึงสุขอนามัยและความปลอดภัยของพนักงานที่นายจ้างต้องจัดให้เสมือนกับการปฏิบัติที่สำนักงาน นอกจากนี้ ข้อเสนอให้ทำงานได้จากที่บ้านนั้นจะทำให้พนักงานสามารถรักษาและดึงดูดคนงานที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ส่วนภูมิภาคหรือในชนบท บุคคลที่อยู่ในวัยเกษียณหรือใกล้เกษียณ บุคคลที่มีภาระทางครอบครัว บุคคลที่ต้องดูแลเด็กเล็ก โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะทำให้พนักงานที่มีความพิการนั้นมีทางเลือกมากยิ่งขึ้น

3) กฎหมายและความทุพพลภาพ

การหาจำนวนคนพิการ โดยคิดเป็นเปอร์เซ็นต์ของประชากรทั้งหมดที่แน่นอนนั้นเป็นเรื่องยากที่จะทราบได้ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการให้นิยามคำว่า “คนพิการ” ที่มีความแตกต่างกัน เช่น ในปี 2558 ชาวออสเตรเลียเกือบหนึ่งในห้าถูกรายงานว่าเป็นผู้มีความทุพพลภาพ (18.3% หรือ 4.3 ล้านคน) ชาวออสเตรเลียอีก 22.1% มีปัญหาภาวะสุขภาพในระยะยาวแต่ไม่ถึงขนาดทุพพลภาพ” (ABS 2015, p.1) หรือกรณีที่หลายคนที่มีปัญหา เช่น คนทำงานสูงอายุที่การมองเห็นแยลงเรื่อย ๆ แต่คนเหล่านั้นไม่ได้มองว่าตนเองพิการ เป็นต้น แต่ไม่ว่าตัวเลขจะเป็นอย่างไร คนที่มีความพิการก็มีสัดส่วนที่ใหญ่มากของประชากรใด ๆ และเมื่อประชากรมีอายุมากขึ้น ทุกคนอาจประสบเคราะห์ร้ายอย่างกะทันหัน เกิดภาวะทุพพลภาพชั่วคราวหลังจากการผ่าตัดที่ข้อมือ ขาหัก หรือกระดูกที่เสียหาย หรือสภาพของกระบวนการชราภาพแบบถาวรที่จะต้องเกิดขึ้นกับคนทุกคน ดังนั้น ไม่ว่าคนพิการจะมีจำนวนเท่าใด คนพิการก็ควรมีสวัสดิการ

สำหรับประเด็นทางกฎหมาย มีกฎหมายระหว่างประเทศที่กำหนดสิทธิของคนพิการในการเข้าถึงการทำงาน ปรากฏตามอนุสัญญาของสหประชาชาติ ที่บัญญัติว่า “รัฐภาคียอมรับสิทธิของคนพิการในการทำงานอย่างเท่าเทียมกันกับผู้อื่น ซึ่งรวมถึงสิทธิในการหาเลี้ยงชีพด้วยงานที่ได้รับ การคัดเลือกหรือยอมรับ โดยเสรีในตลาดแรงงานและสภาพแวดล้อมในการทำงานที่เปิดกว้างครอบคลุม และเข้าถึงได้สำหรับคนพิการ” แต่แม้จะมีกฎหมายดังกล่าว คนพิการที่เป็นสมาชิกคนหนึ่งในสังคมมักมีอัตราการทำงานในชุมชนที่ต่ำ ซึ่งก็มีอัตราแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ เช่น ตั้งแต่ 30% ในแอฟริกาใต้ 81% ในสวีเดน และ 92% ในมาลาวี (WHO, 2011). ตัวเลขสำหรับออสเตรเลียอยู่ที่ 42% โดยทั้งสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรอยู่ที่ 38% จากข้อมูลของ ABS พบว่าคนพิการมีโอกาสได้งานทำได้ยากขึ้นมาก โดย “ในปี 2015 อัตราการว่างงานสำหรับผู้ทุพพลภาพอยู่ที่ 10.0% สูงกว่าคนไม่มีความพิการ 5.3%” ซึ่งงานวิจัยชี้ให้เห็นว่า GDP ของออสเตรเลียสามารถเพิ่มเงินได้ 5 หมื่นล้านดอลลาร์ หากออสเตรเลียสามารถจ้างงานคนพิการได้ใน

อัตราที่เทียบเท่ากับ 8 ประเทศชั้นนำในกลุ่ม OECD (AHRC, 2016) และหากคนพิการได้รับค่าจ้าง เทียบเท่ากับคนที่ไม่พิการแล้ว กัน GDP ของประเทศต่าง ๆ อาจเพิ่มขึ้นถึง 7 % (UN ESCAP, 2015)

ขณะนี้ผู้พิการมีสิทธิตามกฎหมายในการขอทำงานแบบยืดหยุ่นได้สำหรับบางพื้นที่ หรือบางแห่งได้ อย่างกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา คณะกรรมการ โอกาสการจ้างงานที่เท่าเทียมกันมีความเห็นผ่านแนวทางปฏิบัติ “ในการทำงานแบบยืดหยุ่น (รวมถึงการทำงานจากที่บ้านหรือการทำงานทางไกล)” โดยได้ตีความว่า “การทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้าน” ถือเป็น “การจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกที่สมเหตุสมผล” (ภายใต้เงื่อนไขบางประการ) แม้ว่าในทางกฎหมายแล้ว นายจ้างไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดเหล่านี้ หากการปรับปรุงค่าใช้จ่ายนั้นมีราคาสูงหรือยุ่งยากเกินไป อย่างไรก็ตามในกรณีส่วนใหญ่แล้ว ประเภทของอุปสรรคที่จำเป็นในการทำงานจากที่บ้านนั้นก็ไม่ได้แตกต่างไปจากอุปสรรคปกติธรรมดาที่มักจะถูกใช้โดยผู้พิการในชีวิตประจำวันอยู่แล้ว และค่าใช้จ่ายในการจัดหาอุปสรรคก็สามารถชดเชยได้มากกว่าด้วยการมีคนงานที่ทำงานได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น ข้ออ้างของนายจ้างที่ว่า การจัดฝึกอบรม การจัดหาอุปสรรค และการเข้าถึงต่าง ๆ ในการทำงานจากที่บ้านมีค่าใช้จ่ายสูง หรือดำเนินการได้อย่างยากลำบาก เป็นข้ออ้างที่มีน้ำหนักน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับ การทำให้คนพิการสามารถเข้าร่วมเป็นกำลังแรงงานได้ เพราะจริง ๆ แล้วสิ่งจำเป็นที่ต้องคิดแปลงก็มีเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ซึ่งใช้ต้นทุนเพียงเล็กน้อยหรือแทบไม่ต้องใช้เลย โดย 65% ของนายจ้างพบว่า การเปลี่ยนแปลงนี้ไม่ต้องการค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม และ 20% ระบุว่า นายจ้างมีการลดต้นทุนมากขึ้น มีเพียง 30% ของลูกจ้างผู้พิการเท่านั้นที่ต้องใช้อุปสรรคเพิ่มเติม ซึ่งส่วนใหญ่มีราคาต่ำกว่า 500 ดอลลาร์ แม้ว่ากฎหมายอาจจะระบุว่าผู้พิการควรสามารถทำงานจากที่บ้านได้ แต่แนวทางที่คิดว่าเป็นการมีนโยบายของบริษัทที่อนุญาตให้ทุกคนที่ไม่จำเป็นต้องอยู่ในสำนักงานอันจะเป็นทางเลือกในการทำงานจากที่บ้าน เพราะจริง ๆ แล้วไม่ใช่การปฏิบัติต่อคนพิการเป็นกรณีพิเศษ เป็นเพียงคนงานอีกคนหนึ่งที่ใช้สิทธิเลือกที่จะทำงานจากที่บ้านเท่านั้น

4) ความพิการกับการทำงานจากที่บ้าน

ทางเลือกหรือโอกาสในการทำงานจากที่บ้านอาจเป็นการให้โอกาสการจ้างงานที่ไม่สามารถทำได้สำหรับผู้พลภาพบางคน รูปแบบการทำงานประเภทนี้อาจมีข้อดีที่แตกต่างกัน เช่น ความสามารถในการใช้อุปกรณ์ที่คุ้นเคย และการจัดการเวลาได้อย่างยืดหยุ่น หมายความว่า วันทำงานจะง่ายขึ้นและมีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนี้ การสื่อสารโทรคมนาคมเหมาะสมกับผู้พิการ เนื่องจากผู้พิการมักใช้เทคโนโลยีนี้อยู่แล้ว โดยคนงานที่เป็นผู้พิการหลายคนกล่าวว่า พวกเขาคิดว่าการสื่อสารโทรคมนาคมเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดเพียงอย่างเดียวที่ช่วยให้พวกเขาทำงานได้ โดย 71% ของผู้พิการกล่าวว่าพวกเขาทำงานจากที่บ้านได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

การวิเคราะห์ในช่วงแรก (Haddon, 1991) ซึ่งให้เห็นข้อดีที่ชัดเจนบางประการที่ผู้พิจารณาอาจพบได้ในการทำงานจากที่บ้าน ได้แก่ การวางตำแหน่งของอุปกรณ์ที่เหมาะสมกับตนเอง การเอาชนะปัญหาและความยุ่งยากในการเดินทาง และการหลีกเลี่ยงอคติของเพื่อนร่วมงานที่ไม่ทราบแม้กระทั่งพรสวรรค์ ความสามารถ และปัญหาความท้าทายของคนพิการ เช่น พนักงานบางคนที่มีปัญหาเกี่ยวกับอาการปวดเรื้อรัง หรือพนักงานบางคนที่เป็น โรคคอทิสติก เป็นต้น เพราะจะทำให้มีความยืดหยุ่นในการทำงานในช่วงเวลาที่สั้นลง โดยองค์กรธุรกิจจำนวนมากขึ้นต่่างก็ตระหนักดีว่าคนพิการสามารถเป็นสมาชิกที่มีค่าในทีมงานของตนได้ เช่น FraMaLux ปรับปรุงการจ้างงานคนทุพพลภาพ “จากร้อยละ 8 ในปี 2552 เป็นร้อยละ 45 ในปี 2556 ด้วยการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีอำนวยความสะดวก เช่น โปรแกรมอ่านหน้าจอ และโปรแกรมการสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ และการนำแนวทางที่ยืดหยุ่นมาใช้ในการจ้างงาน รวมถึงการทำงานระยะไกล พนักงานของ หรือ Genashtim ที่สามารถทำงานอย่างอิสระและมีประสิทธิผลในระดับเดียวกับพนักงานที่ไม่มีความพิการ (UN ESCAP, 2015)

5) การจัดการ

ปัญหาในเรื่องการสื่อสาร หรือปัญหาเรื่อง โทรคมนาคม ไม่ได้เกิดจากพนักงาน แต่เป็นปัญหาการจัดการ ซารอน วอลล์ ผู้ดูแลระบบระดับภูมิภาคของ U.S. General Services Administration กล่าวว่า “Telework ไม่ได้สร้างปัญหาด้านการจัดการ แต่เป็นการเผยให้เห็นถึงปัญหาที่มีอยู่เดิม” (Tuutti, 2011) และนี่ไม่ใช่ปัญหาที่จำกัดเฉพาะประเทศหรือองค์กรประเภทใดประเภทหนึ่ง เนื่องจากในการทำงานทางไกลนั้น หัวหน้าบางคนต้องได้รับการฝึกอบรมในการจัดการกับพนักงานที่ไม่ได้อยู่ในสำนักงาน (ในขณะที่หัวหน้าบางคนยังต้องตรวจสอบให้ดีกว่าบริหารจัดการคนในสำนักงานได้ดีหรือไม่อย่างไรด้วย) เช่น การสร้างแนวปฏิบัติในการทำงานโดยให้มีการพูดคุยสนทนาระหว่างผู้จัดการกับพนักงานเกี่ยวกับความก้าวหน้าในการทำงานโดยไม่ต้องกังวลเรื่องที่จะถูกลงโทษถือเป็นเรื่องสำคัญ รวมถึงความเข้าใจของผู้จัดการเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติในการทำงานของพนักงาน เพราะผู้จัดการมีแนวโน้มที่จะไม่ไว้วางใจพนักงานอยู่แล้ว ถึงขนาดมีคำกล่าวในหมู่ผู้จัดการว่า “คนที่ไม่ได้ถูกจับตามอง ย่อมไม่ทำงาน” (Harmish ,2016) ทั้งนี้ในความเป็นจริง พนักงานออฟฟิศส่วนใหญ่ก็ไม่ได้ถูกจับตามองโดยผู้จัดการขณะทำงานประจำวัน ดังนั้นผู้จัดการต้องไม่วัดผลงานจากชั่วโมงทำงาน แต่ต้องวัดจากผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น และต้องไม่วัดผลงานในตอนท้ายของวัน แต่ต้องวัดในตอนท้ายของงาน (Toten, 2014, Bosua, 2012) ผู้จัดการคนใดที่ไว้วางใจพนักงาน (Bosua, 2012) ก็อาจได้พนักงานที่ดีที่สุดและสร้างสรรค์ที่สุด

ความเต็มใจของนายจ้างในการจัดการความรับผิดชอบและตารางเวลาที่เหมาะสม อาจหมายถึงความแตกต่างระหว่างการจ้างงานและการว่างงานสำหรับคนพิการจำนวนมาก อันที่

จริงแล้วระดับความยืดหยุ่นของข้อตกลงเกี่ยวกับการทำงานที่มากขึ้นสามารถเพิ่มขวัญกำลังใจและประสิทธิภาพการทำงานของพนักงานทุกคน ไม่ว่าจะบุคคลเหล่านั้นจะมีความทวพพลภาพหรือไม่ก็ตาม (UN ESCAP, 2015) การแก้ไขทัศนคติของผู้จัดการต่อข้อบังคับทางกฎหมายเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง แม้ว่ากฎหมายอาจกำหนดให้นายจ้างหรือผู้จัดการต้องจัดหาซอฟต์แวร์และเว็บไซต์ทั้งหมด (รวมถึงอินเทอร์เน็ต) ที่สอดคล้องกับ WCAG2 แต่หากผู้บริหารไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเหล่านี้ภายในองค์กร คนพิการจะไม่สามารถทำงานที่บ้านหรือที่ทำงานได้ ดังที่ได้กล่าวไว้ก่อนหน้านี้ในกรณีการทดลองใช้พนักงาน Call Centre ของบริษัทแห่งหนึ่งในประเทศจีน ที่ถึงแม้ว่าประสิทธิภาพดูเหมือนจะดีขึ้น แต่ฝ่ายบริหารกลับไม่ได้ให้รางวัลพนักงานที่ทำงานจากที่บ้านด้วยการเลื่อนตำแหน่ง (Bloom, 2015) ข้อเสียนี้เกิดขึ้นคล้าย ๆ กันสำหรับผู้พิการทางการสื่อสารในประเทศสหรัฐอเมริกา (Tahmincioglu, 2003) ดังนั้น จะต้องมีการทำให้พนักงานที่ทำงานจากที่บ้านมั่นใจได้ว่าพวกเขาจะไม่ “ฆ่าตัวตายในอาชีพ” (Toten, 2014) โดยต้องมีการกำหนดกลยุทธ์ให้พนักงานทุกคนทั้งที่ทำงานที่บ้านหรือทำงานในสำนักงาน เช่น กำหนดมาตรการให้มีการโต้ตอบกับผู้จัดการอย่างมีความหมายและสม่ำเสมอ และฝ่ายบริหารขององค์กรต้องพร้อมที่จะเปลี่ยนทัศนคติไม่เพียงแต่การวางนโยบายเท่านั้น แต่ยังคงเปลี่ยนโครงสร้างสถานที่ทำงานเพื่อให้พนักงานมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในทุกระดับ ป้องกันมิให้มีการเลือกปฏิบัติในที่ทำงาน (เนื่องจากการเลือกปฏิบัติในที่ทำงานย่อมผลักดันให้ผู้คนออกจากงานและสิ้นหวัง) มีความจำเป็นอย่างมากสำหรับการจัดให้มีโปรแกรมการศึกษาและฝึกอบรมในสถานที่ทำงาน ตั้งแต่ระดับ CEO ไปจนถึงระดับพื้นฐาน

5) ข้อพิจารณาเกี่ยวกับปัญหาการแยกตัวทางสังคมและปัญหาในเรื่องความร่วมมือ

สำหรับปัญหาการแยกตัวทางสังคม เป็นปัญหาที่พนักงานมักรู้สึกได้เมื่อต้องทำงานจากที่บ้าน และปัญหานี้อาจรุนแรงขึ้นกับพนักงานที่มีความพิการซึ่งโดยปกติก็เป็นกลุ่มบุคคลที่มักขาดโอกาสในการเข้าไปมีส่วนร่วมทั้งกับสังคมในแง่มุมอื่น ๆ อยู่แล้ว ซึ่งการเอาชนะปัญหานี้ได้จะต้องดำเนินการอย่างจริงจัง โดยตัวอย่างที่มีประโยชน์และนำมาใช้แก้ไขปัญหานี้ได้ก็เช่นการศึกษาแนวทางการจัดการศึกษาทางไกลหลายแห่งที่ประสบความสำเร็จ เพราะในช่วงแรก ๆ การศึกษาทางไกลถูกจำกัดไว้เฉพาะการบรรยายแบบบันทึกเทปและคู่มือการเรียนการสอนที่ส่งทางไปรษณีย์ แต่ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา การศึกษาทางไกลได้เปลี่ยนไปสู่ระบบการเรียนการสอนที่มีชีวิตชีวาและมีการโต้ตอบกันระหว่างผู้สอนและผู้เรียน ซึ่งทำให้นักเรียนและครูสามารถโต้ตอบกับผู้เรียนเกือบทุกคน (Fredericksen, 2015) ดังนั้น การจัดให้มีกระดานสนทนา และเครือข่ายสังคมออนไลน์อื่น ๆ ที่พนักงานทุกคนสามารถใช้ได้ฟรี (ทั้งที่บ้านและที่ทำงาน) ย่อมสามารถให้โอกาสในการสร้างจุดเชื่อมต่อระหว่างพนักงานกับสำนักงานได้ แต่วิธีการนี้จะสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อฝ่ายบริหารขององค์กร

ไว้วางใจพนักงานและอนุญาตให้มีการอภิปรายปัญหา ข้อผิดพลาด การทดลอง ตลอดจนความสำเร็จ และที่สำคัญต้องอนุญาตให้มีการอภิปรายหัวข้ออื่น ๆ ที่ไม่จำเป็นต้องเกี่ยวกับงานด้วยก็ได้ และยังไปกว่านั้นกลุ่มสนทนาและการประชุมทางวิดีโอที่รวมคำถามและคำตอบจากผู้จัดการที่เกิดจากการสำรวจข้อมูลที่แท้จริงและสามารถให้ข้อมูลได้อย่างถูกต้องจะช่วยให้การสื่อสารระหว่างผู้จัดการกับพนักงานเป็นไปได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น

ปัญหาการขาดความร่วมมือ ความเป็นไปได้ของการขาดความร่วมมือสามารถแก้ไขได้ด้วยการสร้างเครือข่ายการทำงานที่เหมาะสม (Bosua , 2555) กล่าวคือ บุคคลที่มักจะไม่ให้ความสำคัญร่วมมือกันโยบายการทำงานจากที่บ้านมักจะเป็นพนักงานระดับสูงหรือพนักงานอาวุโส ส่วนใหญ่เป็นเพราะการทำงานจากที่บ้านไม่เหมาะกับประสบการณ์ที่ผ่านมาของตนเอง แต่ถ้าคนกลุ่มนี้ได้สำรวจความเป็นไปได้ของรูปแบบการทำงานประเภทนี้ก็จะพบว่าสิ่งนี้สามารถเป็นตัวอย่งที่ดีให้กับทั้งองค์กรได้ (Toten, 2014) โดยผู้บริหารบางคนเริ่มตระหนักว่าความยืดหยุ่นอาจเป็นกุญแจสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน (EMIA, 2013) ทำให้องค์กรหรือแผนกมุ่งเน้นไปที่ผลลัพธ์ของการทำงาน มีการกำหนดขอบเขตการทำงาน เน้นการสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ ยอมรับความหลากหลาย ทำงานอย่างชาญฉลาด และไว้วางใจสมาชิกในองค์กรหรือแผนก ซึ่งหมายความว่าการทำงานจากที่บ้านสามารถกลายเป็นส่วนสำคัญของกลยุทธ์ทางธุรกิจที่มีประสิทธิภาพได้ แนวคิดการคิดแบบก้าวหน้า เช่น แนวคิดของ Future Flex (Russell, 2016) ทำให้เกิดการจัดการที่รู้แจ้งซึ่งสามารถให้บรรยากาศที่ช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานตอบสนองไม่เพียงแต่การทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้น แต่ยังเป็นไปอย่างสร้างสรรค์ด้วย ด้วยเทคโนโลยีที่มีความก้าวหน้าในปัจจุบัน “แนวปฏิบัติในการทำงานที่ยืดหยุ่น” ทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีความคิดสร้างสรรค์เพื่อแก้ปัญหาทางธุรกิจ อีกทั้งยังเป็นโอกาสในการจ้างงานสำหรับคนพิการซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่เคยถูกกีดกันมาก่อนได้อีกด้วย

6) บทสรุป โอกาสในการทำงานจากที่บ้านเป็นทางเลือกที่เป็นจริงสำหรับคนงานจำนวนมาก รวมถึงผู้พิการหรือทุพพลภาพด้วย โดยฝ่ายบริหารขององค์กรสามารถมั่นใจได้ว่าการจ้างงานแบบให้ลูกจ้างทำงานจากที่บ้านได้นี้เป็นวิธีการหรือรูปแบบที่มีประสิทธิภาพและสร้างสรรค์ในการจ้างพนักงานได้อย่างหลากหลายมากขึ้น สอดคล้องกับการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานที่มากขึ้น ด้วยการลงทุนเพียงเล็กน้อยในการฝึกอบรม และการจัดหาอุปกรณ์ที่เหมาะสมจะตอบแทนเป็นผลกำไรให้กับนายจ้าง สำหรับผู้พิการแล้ว ความเป็นไปได้ของการทำงานจากที่บ้านอาจเป็นก้าวแรกสู่ความเป็นอิสระทางเศรษฐกิจและเพิ่มความนับถือตนเองให้กับคนพิการ เกิดเป็นโอกาสเลือกกว่าจะทำงานจากที่บ้านหรือทำงานร่วมกับพนักงานคนอื่น ๆ สิ่งสำคัญในกระบวนการนี้คือ ทักษะที่เปิดกว้าง ยืดหยุ่น และเป็นบวกจากฝ่ายบริหารขององค์กร กระบวนการ

ทัศนคติใหม่ของความไว้วางใจพนักงานจะสร้างอนาคตที่มีประสิทธิผลและสร้างสรรค์สำหรับพนักงานและผู้จัดการ ทั้งหมดนี้เป็นที่ชัดเจนว่าเมื่อพนักงานมีทางเลือกที่จะทำงานที่บ้านหรือไม่ ก็

จะเกิดผลดีต่อพนักงานในทุกด้าน รวมถึงต่อนายจ้างด้วยเช่นกัน

2.2.3 การบริหารงานบุคคลที่เอื้อต่อการทำงานในภาครัฐของคณพิการ

หัวข้อการบริหารงานบุคคลที่เอื้อต่อการทำงานในภาครัฐของคณพิการที่ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาขึ้น เพื่อให้ทราบว่าการบริหารงานบุคคลในรูปแบบใดที่เหมาะสมกับคณพิการที่ทำงานในหน่วยงานของรัฐ ซึ่งจะมีส่วนสัมพันธ์กับการพิจารณาว่าวิธีการทำงานทางไกล หรือการทำงานจากที่บ้านจะเหมาะสมกับคณพิการที่ทำงานในหน่วยงานของรัฐหรือไม่ และจากการศึกษาเรื่อง “การบริหารงานบุคคลภาครัฐที่เอื้อต่อการทำงานในภาครัฐของคณพิการ : ในทัศนะของนักวิชาการ ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ และผู้แทนคณพิการ” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อค้นหาแนวทางที่เอื้อต่อการทำงานภาครัฐของคณพิการ โดยการใช้กลไกของการบริหารงานบุคคล สรุปได้ว่าทัศนะของประชากรเป้าหมายเห็นว่าการบริหารงานบุคคลที่เอื้อต่อการทำงานในภาครัฐของคณพิการน่าจะมียุทธศาสตร์ประกอบที่เกี่ยวข้อง 3 ประการ คือ

- 1) คณพิการ : ต้องมีขีดความสามารถ
- 2) การทำงานในภาครัฐ : สภาพแวดล้อมภายในองค์กร (ลักษณะงาน ผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน อุปกรณ์สำนักงาน และสถานที่ทำงาน) และสภาพแวดล้อมภายนอก (ครอบครัว กฎหมาย เจตคติและความรู้เรื่องคณพิการของสังคม)
- 3) การบริหารงานบุคคล : แนวทางและรูปแบบที่คาดว่าจะเอื้อให้คณพิการมีโอกาสเท่าเทียม

โดยความคาดหวังต่อการส่งเสริมอาชีพการทำงานของคณพิการ คือ ความคาดหวังให้เกิดสังคมที่ทุกคนสามารถอยู่ร่วมกันบนความแตกต่างและความหลากหลายอันจะทำให้คณพิการสามารถเข้ามา Share สังคมกับคนกลุ่มอื่น ๆ รวมถึงสังคมการทำงาน และคาดหวังให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องปรับรูปแบบสวัสดิการสังคม จากเน้นลงไปที่ยังเจกบุคคลหรือคณพิการเป็นการถือถือถึงครอบครัว เพราะจะทำให้ครอบครัวดูแลคณพิการได้อย่างมีคุณภาพ คาดหวังต่อสังคมบูรณาการที่ปราศจากอุปสรรค และเคารพิสิทธิกัน (Barrier Free) และการให้คณพิการได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคมอย่างแท้จริง โดยการนำรายได้ของคณพิการรวมเป็นส่วนหนึ่งของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ

ส่วนการบริหารงานบุคคลที่เอื้อต่อการทำงานของคนพิการควรเริ่มต้นจาก

1) กำหนดบทบาทของภาครัฐตามระดับของการมีส่วนร่วมต่อการส่งเสริมการทำงาน ภาครัฐของคนพิการจำแนกได้ 4 ฐานะ คือ ฐานะผู้นำ ฐานะผู้ถ่ายทอดความรู้ ฐานะผู้เชื่อมโยง และ ฐานะผู้ประชาสัมพันธ์

2) รูปแบบอาจจะเป็นไปตามแบบ Supported Employment หรือ Free Market แต่ต้องมีความพร้อมด้านเทคโนโลยี สิ่งอำนวยความสะดวก การปรับสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการเคลื่อนไหว และการพัฒนาระบบการศึกษาของคนพิการ

3) หลักการที่เหมาะสมควรเป็นไปตามหลักคุณธรรมและเพิ่มเติมด้วยหลักการ “เท่าเทียมแต่ไม่จำเป็นต้องเท่ากัน” “ยังมีน้อย ยิ่งต้องให้มาก” และ “ละทิ้งความพิการแต่ให้พิจารณาที่ความสามารถ”

4) วิธีการควรมุ่งเน้นที่การคัดเลือกและการพัฒนาศักยภาพ ส่วนการจ่ายค่าตอบแทน และการประเมินผลการปฏิบัติงานควรใช้ Standard Rule

5) บังคับสนับสนุน คือ งบประมาณ การออกแบบงาน การจัดสรรเทคโนโลยี สิ่งอำนวยความสะดวก การปรับปรุงสภาพแวดล้อม และการพัฒนาระบบการศึกษาให้คนพิการได้ศึกษาในสาขาที่หลากหลาย

โดยคณะผู้วิจัย ได้มีข้อเสนอแนะ คือ การกำหนดนโยบายด้านการส่งเสริมอาชีพการทำงานภาครัฐสำหรับคนพิการ ควรเริ่มต้นโดยการร่วมกันคิดหาข้อสรุปของคำว่า “เอื้อ” ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำงานภาครัฐของคนพิการ เพื่อนำไปกำหนดหาระดับของบริการสาธารณะที่สอดคล้องกับระดับความต้องการส่งเสริมอาชีพของคนพิการ ขั้นตอนถัดไปคือ การกำหนดวิธีการบริหารงานบุคคลภาครัฐซึ่งมุ่งเน้นไปที่ การประเมินเพื่อคัดเลือกคนพิการเข้าทำงาน และ Job Coach การประเมินผลการปฏิบัติงานควรใช้งานที่มอบหมายให้คนพิการเป็นเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติงาน ส่วนวิธีการประเมินใช้วิธีการมาตรฐาน การฝึกอบรมและพัฒนา ควรมีการฝึกอบรมบุคลากรภาครัฐที่ทำงานร่วมกับคนพิการให้มีความรู้ความเข้าใจต่อคนพิการและความพิการสำหรับคนพิการควรมีระบบการพัฒนาให้มีความก้าวหน้าในสายอาชีพ การตอบแทนให้เป็นไปตามระบบมาตรฐานเช่นบุคลากรอื่น ๆ และเพื่อให้คนพิการมีโอกาสและทางเลือกในอาชีพ ควรพัฒนาระบบการศึกษาให้คนพิการมีโอกาสได้เรียนในสาขาที่หลากหลายเพื่อเลือกอาชีพได้หลากหลายมากขึ้น ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่าน่าจะเป็นสาเหตุที่แท้จริงที่ทำให้คนพิการเข้าสู่อาชีพได้อย่างจำกัด²⁹⁷

²⁹⁷ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 40, น. 1-2.

บทที่ 3

มาตรการตามกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศและกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการจ้างงานคนพิการ และการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home)

ในบทนี้ผู้ศึกษาได้นำเสนอเกี่ยวกับแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการส่งเสริมการจ้างงานคนพิการตามกฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อชี้ให้เห็นว่ากฎหมายระหว่างประเทศมีความมุ่งหมายหรือกรอบความคิดในการส่งเสริมและคุ้มครองการจ้างงานคนพิการเป็นประการใด เพื่อนำไปประมวลสรุปเป็นหลักการในการตอบคำถามต่อประเด็นที่ว่าเหตุใดควรที่จะนำวิธีการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) มาใช้ส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองการทำงานของคนพิการในหน่วยงานของรัฐ

3.1 การส่งเสริมและคุ้มครองการทำงานของคนพิการตามกฎหมายระหว่างประเทศ และแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) ตามกฎหมายระหว่างประเทศ

การศึกษาในหัวข้อนี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้ทราบถึงหลักการหรือแนวความคิดที่ปรากฏในกฎหมายระหว่างประเทศว่ามีแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองการจ้างงานคนพิการเป็นประการใด และมีเหตุผลเบื้องหลังของกฎหมายระหว่างประเทศใดบ้างที่สนับสนุนหรือสอดคล้องกับการนำวิธีการทำงานจากที่บ้าน หรือการทำงานทางไกลมาใช้ส่งเสริมและคุ้มครองการทำงานของคนพิการในหน่วยงานของรัฐ

นับแต่มนุษยชาติได้ดำเนินกว่ารัฐของตนไม่อาจดำรงอยู่ได้ด้วยตนเองโดยแท้แล้ว รัฐแต่ละรัฐจึงได้ร่วมมือกับรัฐอื่นไม่ว่าอยู่ใกล้หรือไกล เพื่อความพยายามในการสร้างความเป็นปึกแผ่นในการต่อสู้กับภัยต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้ เช่น ภัยธรรมชาติ ภัยจากมนุษย์ด้วยกันเอง เช่น จากอาชญากรรมในรูปแบบต่าง ๆ และเพื่อความร่วมมือกันในการสรรค์สร้างแนวคิดที่เป็นมนุษยนิยมมากขึ้น และหากพิจารณาจากประวัติศาสตร์โลกแล้วจะเห็นว่า รัฐต่าง ๆ เริ่มร่วมมือกันในเรื่องต่าง ๆ มากขึ้นหลังจากที่ได้สลัดแนวคิดเรื่องชาตินิยมไปแล้ว²⁹⁸

²⁹⁸ อังแล้ว เจริญธรรมที่ 3, น. 21.

ด้วยการจัดระเบียบแห่งกติกาสากลระหว่างประเทศของสังคมโลก (World Society) ในยุคปัจจุบัน ทำให้เห็นถึงแนวทางและความมุ่งหมายร่วมกันของบรรดานานาประเทศ ในอันที่จะยึดมั่นที่จะปฏิบัติและให้ความร่วมมือกันเพื่อให้เป็นแนว นโยบายในการบริหารกิจการภายในประเทศของแต่ละประเทศให้สอดคล้องกัน เช่น การเปิดเสรีทางการค้า (Free Trade Area) การแก้ไขปัญหาอาชญากรรมระหว่างประเทศ การเคารพหลักสิทธิมนุษยชน และการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ถือเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและได้รับการตอบสนองจากบรรดาประเทศต่าง ๆ

นอกจากนี้ องค์การสหประชาชาติ (United Nations Organization) ก็มีเจตนารมณ์ที่มุ่งมั่นเพื่อให้บรรดามวลประเทศสมาชิก ให้ความสำคัญและตระหนักถึงการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศของตน และต้องคำนึงอยู่เสมอว่าสิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่มนุษย์พึงจะต้องได้รับการยอมรับว่าเป็นสิทธิสากลที่ประเทศใดประเทศหนึ่งไม่อาจเพิกเฉยได้ และนอกจากเป็นสิทธิหรือมาตรฐานขั้นพื้นฐานที่มนุษย์พึงจะมีและรัฐยังจะต้องให้ความคุ้มครองและรับรองในสิทธิดังกล่าวนี้แล้ว ทางองค์การสหประชาชาติก็มีความพยายามเรียกร้องและรณรงค์ให้บรรดาประเทศสมาชิกทั้งหลายส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนด้วยการจัดทำข้อตกลงระหว่างประเทศขึ้นเป็นกติกาสากลผูกพันเป็นพันธกรณีจำนวนหลายฉบับ อาทิ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (พ.ศ. 2491) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 (พ.ศ. 2509) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรม ค.ศ. 1966 (พ.ศ. 2509) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิทางการเมืองของสตรี ค.ศ. 1979 (พ.ศ. 2522) อนุสัญญาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ค.ศ. 1989 (พ.ศ. 2532) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 (พ.ศ. 2532) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ เป็นต้น²⁹⁹ เป็นต้น

3.1.1 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการส่งเสริมการจ้างงานคนพิการตามกฎหมายระหว่างประเทศ

3.1.1.1 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนถือว่า มนุษย์ทั้งหลายเกิดมามีอิสระเสรีและเท่าเทียมกันทั้งศักดิ์ศรีและสิทธิ ทุกคนได้รับการประสิทธิประสาทเหตุผลและมโนธรรม และควรปฏิบัติต่อกันอย่างฉันพี่น้อง” โดยในปฏิญญาฯ ข้อ 2 กำหนดชัดเจนในเรื่องการมีสิทธิและเสรีภาพที่กฎหมายต้องคุ้มครองว่า “บุคคลชอบที่จะมีสิทธิและเสรีภาพทั้งหลายที่ระบุไว้ในปฏิญญานี้ ทั้งนี้ โดยไม่มีการจำแนกความแตกต่างในเรื่องต่าง ๆ เช่น เชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความเห็นทางการเมือง

²⁹⁹ ภูริวัจน์ ภูณชวุฒิปรีดา, “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิคนพิการ เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่หรือการทำงานให้แก่ราชการ,” บทคัดย่อคุณฐิติพนธ์, วารสาร มจร. สังคมศาสตร์ปริทรรศน์, น. 157-158 (เผยแพร่เมื่อวันที่ 20/5/2557).

หรือทางอื่นใด ชาติหรือสังคมอันเป็นที่มาเดิม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะอื่นใด” และในข้อ 7 กำหนดชัดเจนว่า “ทุกคนต่างเสมอกันในกฎหมายและชอบที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ ทุกคนชอบที่จะได้รับการคุ้มครองอย่างเสมอหน้าจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ อันเป็นการล่วงละเมิดปฏิญญานี้ และต่อการยุบส่งเสริมให้เกิดการเลือกปฏิบัติเช่นนั้น”³⁰⁰

จากการศึกษาจะเห็นได้ว่าปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมีจุดเด่นในเรื่องของการส่งเสริมให้เกิดความเสมอภาค ไม่มีการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลไม่ว่าจะด้วยสาเหตุใด ๆ ก็ตาม ทั้งนี้ ก็เนื่องจากว่าเมื่อบุคคลทุกคนได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันแล้ว ก็จะนำไปสู่โอกาสและความสามารถในการใช้สิทธิและเสรีภาพเพื่อการพัฒนาตนเองได้อย่างเท่าเทียมกันหรือใกล้เคียงกันมากที่สุด

3.1.1.2 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 (พ.ศ. 2509)

กติกานี้เกิดจากการยอมรับตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนว่า ทุกคนมีสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งสิทธิทางแพ่งและทางการเมือง โดยกำหนดให้ประชาชนอาจกำหนดสถานะทางการเมืองของตนอย่างเสรีรวมทั้งดำเนินการทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมอย่างเสรี (ข้อ 1 (1)) และยอมรับในสิทธิโดยธรรมชาติของมนุษย์ว่ามีสิทธิในการดำรงชีวิตซึ่งสิทธิดังกล่าวได้รับการคุ้มครอง (ข้อ 6 (1))

กติกานี้ยืนยันในสิทธิของบุคคลว่า “บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับนับถือว่าเป็นบุคคลตามกฎหมายในที่ทุกสถาน” (ข้อ 16) และยอมรับสิทธิในการมีครอบครัวว่า “สิทธิของชายและหญิงในวัยที่อาจสมรสได้ในการที่จะสมรสและมีครอบครัวพึงได้รับการยอมรับ (ข้อ 23 (2))³⁰¹

อันจะเห็นได้ว่ากติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง มุ่งเน้นไปที่การยืนยันว่าบุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับนับถือว่าเป็นบุคคลตามกฎหมาย ทั้งนี้ ก็เพื่อให้บุคคลทุกคนได้รับการยอมรับนับถือว่าเป็นบุคคลตามกฎหมาย มีส่วนร่วมกับสังคมในด้านต่าง ๆ ได้

3.1.1.3 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. 1966 (พ.ศ. 2509)

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. 1966 (พ.ศ. 2509) ยืนยันว่า สิทธิในเสรีภาพมาจากศักดิ์ศรีประจำตัวของบุคคล ขณะเดียวกันปัจเจกบุคคลมี

³⁰⁰ อ้างแล้ว เชนเจอร์นัลที่ 3, น. 22.

³⁰¹ เพิ่งอ้าง, น. 23.

หน้าที่ต้องปัจเจกชนอื่นและต่อประชาคมซึ่งเป็นของตน มีความรับผิดชอบที่จะต่อสู้เพื่อการส่งเสริมและการปฏิบัติตามสิทธิที่รับรองไว้ในกติกานี้ ทั้งกติกานี้ก็ยืนยันอีกว่า “รัฐภาคีรับที่จะประกันสิทธิซึ่งกำหนดไว้ในกติกานี้โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติชนิดใด ๆ ที่เกี่ยวกับเชื้อชาติ สีผิว เพศ ศาสนา ความเห็นทางการเมืองหรือทางอื่น ชาติหรือสังคมอันเป็นที่มาดั้งเดิม ทรัพย์สิน กำเนิดหรือสถานะอื่น” (ข้อ 2 (2))

กติกานี้รับรองสิทธิในการทำงานว่า “รัฐภาคีรับรองสิทธิที่จะทำงาน ซึ่งรวมทั้งสิทธิของทุกคนในโอกาสที่จะหาเลี้ยงชีพโดยงานซึ่งตนเลือกหรือรับอย่างเสรี และจะดำเนินขั้นตอนอันเหมาะสมที่จะพิทักษ์สิทธินี้” (ข้อ 6 (1)) ทั้งในข้อ 7 ได้รับรองสิทธิของทุกคนที่จะมีสภาวะการทำงานยุติธรรมและเอื้อประโยชน์ซึ่งให้ประกัน โดยเฉพาะราย อันทำให้ผู้ทำงานทั้งหมด อย่างน้อยที่สุดจะมีความเป็นอยู่ที่ดีพอสมควรสำหรับตนเองและครอบครัวตามบทบัญญัติแห่งกติกานี้ สภาวะการทำงานต้องปลอดภัยและถูกพลานามัย มีโอกาสที่เท่ากันในการได้รับการสนับสนุนให้ทำงานในระดับสูงที่เหมาะสม โดยไม่อยู่ภายใต้ข้อพิจารณาใด นอกจากอายุ โสและความสามารถ ทั้งมีระยะเวลาในการพักผ่อนด้วย

กติกานี้รับรองเรื่องสิทธิของบุคคลในมาตรฐานการครองชีพว่า “รัฐภาคีรับรองสิทธิของทุกคนตามมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับตนเองและครอบครัว รวมทั้งอาหาร เครื่องนุ่งห่ม และที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ ตลอดจนสภาวะการครองชีพที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง รัฐจะดำเนินขั้นตอนที่เหมาะสมเพื่อประกันให้สิทธินี้บรรลุผลเป็นความจริง” (ข้อ 11 (1)) และกำหนดให้รัฐภาคีต้องรับรองสิทธิในมาตรฐานแห่งสุขภาพทั้งกายและจิตใจที่ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้ตามข้อ 12 (1) รวมถึงสิทธิในการศึกษาที่มุ่งพัฒนาบุคลิกภาพของมนุษย์และความรู้สึกในศักดิ์ศรีอย่างเต็มที่ตามข้อ 13 (1) (2)³⁰²

อันจะเห็นได้ว่า กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. 1966 มีจุดเด่นในเรื่องการรับรองสิทธิในการทำงานว่า รัฐภาคีรับรองสิทธิของบุคคลที่จะทำงาน หาเลี้ยงชีพโดยงานซึ่งตนเลือกหรือรับอย่างเสรี มาตรฐานการครองชีพ โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ และสร้างโอกาสที่บุคคลจะหาเลี้ยงชีพโดยงานที่ตนได้เลือกหรือรับอย่างเสรี รวมถึงการสร้างสภาวะการทำงานที่ยุติธรรม เอื้อประโยชน์ซึ่งให้ประกัน โดยเฉพาะราย อันทำให้ผู้ทำงานทั้งหมด มีความเป็นอยู่ที่ดีพอสมควรทั้งกับตนเองและครอบครัว ตามบทบัญญัติแห่งกติกานี้ สภาวะการทำงานต้องปลอดภัยและถูกพลานามัย มีโอกาสที่เท่ากันในการได้รับการสนับสนุนให้ทำงานในระดับสูงที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงหลักอายุ โสและความสามารถ รวมทั้งต้องกำหนดให้มีระยะเวลาในการพักผ่อนด้วย

³⁰² เพิ่งอ้าง, น. 24.

3.1.1.4 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ

1) ความเป็นมาของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ

กฎหมายระหว่างประเทศได้ให้ความสำคัญกับคนพิการมาเป็นเวลานานแล้ว โดยรับรองว่าคนพิการย่อมได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา โดยสิทธิต่าง ๆ ที่ได้รับความคุ้มครองจะบัญญัติไว้ในกติกาว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 (Pacte international relatif aux droits civils et politiques) (พ.ศ. 2509) และกติกาว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจและสิทธิทางสังคม ค.ศ. 1966 (Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels) (พ.ศ. 2509) ซึ่งเป็นการรับรองสิทธิของบุคคลทุกคน อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติคนพิการมักจะถูกละเลยในการใช้สิทธิต่าง ๆ

หลังจากที่มีปฏิญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ ค.ศ.1975 (Déclaration des droits des personnes handicapées du 9 décembre 1975) (พ.ศ. 2518) ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองคนพิการก็ถูกหยิบยกขึ้นในเวทีระดับระหว่างประเทศ ช่วงต้น ค.ศ. 1980 (พ.ศ. 2523) จึงมีการเรียกร้องให้มีการจัดทำอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการขึ้น แต่ชื่อเรียกร้องนี้ก็ไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากรัฐต่าง ๆ โดยประเทศในทวีปยุโรปไม่ต้องการให้การจัดทำอนุสัญญาเป็นการเฉพาะ เนื่องจากจะเป็นการแบ่งแยกสิทธิมนุษยชน ขณะเดียวกันองค์กรผู้พิการก็ไม่ต้องการให้มีการสร้างสิทธิใด ๆ ขึ้นเป็นการเฉพาะสำหรับคนพิการ เพราะจะทำให้คิดว่าคนพิการแตกต่างจากคนทั่วไปอื่น ๆ ³⁰³

ต่อมา การประกาศในปี ค.ศ. 1981 (พ.ศ. 2524) เป็นปีคนพิการสากล ทำให้สมาชิกใหญ่สหประชาชาติ ได้อนุมัติแผนปฏิบัติการคนพิการ (Le Programme d'action mondial des personnes handicapées) เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม ค.ศ. 1982 (พ.ศ. 2525) ซึ่งแผนนี้ยืนยันถึงการที่คนพิการจะมีสิทธิเช่นเดียวกับคนปกติ เพื่อให้แผนปฏิบัติการนี้ดำเนินต่อไป ได้มีการประกาศในปี ค.ศ. 1983-1992 เป็นทศวรรษเพื่อคนพิการของสหประชาชาติในการประชุมของผู้เชี่ยวชาญ ณ กรุงสต็อกโฮล์ม ใน ค.ศ. 1987 เพื่อตรวจสอบผลการบังคับใช้ของแผนปฏิบัติการในรอบ 5 ปี ได้มีการเสนอแนะ ให้จัดทำอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติแก่คนพิการ ³⁰⁴

ต่อมา ใน ค.ศ. 1990 (พ.ศ. 2533) คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม (โดยข้อมติที่ 1990/26 ลงวันที่ 24 พฤษภาคม ค.ศ.1990) ได้อนุมัติให้คณะกรรมการพัฒนาสังคม (La Commission du développement social) ตั้งคณะทำงานรับผิดชอบในการยกร่างหลักเกณฑ์เพื่อความเท่าเทียมกันทางโอกาสคนพิการทั้งเด็ก เยาวชน และผู้ใหญ่ หลักเกณฑ์นี้ได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกใหญ่แห่งสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 4 มีนาคม ค.ศ. 1994 (พ.ศ. 2537) มีวัตถุประสงค์เพื่อรับรองสิทธิและหน้าที่

³⁰³ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 13, น. 54.

³⁰⁴ เพิ่งอ้าง, น. 54.

ของคนพิการที่มีเช่นเดียวกับคนปกติ โดยการขจัดอุปสรรคที่ทำให้คนพิการไม่สามารถใช้สิทธิได้ แม้จะมีหลักเกณฑ์และการดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับคนพิการแต่ก็ยังไม่เพียงพอที่จะขจัดอุปสรรคต่าง ๆ ที่คนพิการต้องประสบในการมีชีวิตอยู่ในสังคม ในปี ค.ศ. 2000 (พ.ศ. 2543) ข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชน (Le Haut Commissariat aux droits de l'homme) ได้ขอให้ Prof. Gerard Quinn และ Theresia Degener ศึกษาถึงหลักการพื้นฐานของสนธิสัญญา จำนวน 6 ฉบับ ที่เกี่ยวกับคนพิการ เพื่อศึกษาการทำงานของระบบและการดำเนินการของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องว่าสามารถใช้สนธิสัญญาเหล่านี้ได้อย่างไร โดยการเสนอของประเทศเม็กซิโก สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้เริ่มกระบวนการยก ร่างอนุสัญญาขึ้นในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2001 (พ.ศ. 2544) โดยได้ตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจ (un Comité spécial) รับผิดชอบในการตรวจสอบความเหมาะสมของอนุสัญญาและยก ร่างบทบัญญัติต่าง ๆ ในอนุสัญญา³⁰⁵

ในสมัยประชุมที่ 8 เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม ค.ศ. 2006 (พ.ศ. 2549) คณะกรรมการเฉพาะกิจได้ยอมรับบทบัญญัติของอนุสัญญาด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์ ซึ่งได้ส่งต่อไปยังคณะกรรมการยก ร่างเพื่อตรวจสอบรูปแบบและความสอดคล้องกับอนุสัญญาอื่น ๆ สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้เห็นชอบร่างอนุสัญญาและพิธีสารตามคำแนะนำของคณะกรรมการยก ร่างในวันที่ 13 ธันวาคม ค.ศ. 2006 (พ.ศ. 2549) ลักษณะเฉพาะที่สำคัญของการยก ร่างอนุสัญญานี้ คือ การเข้ามามีบทบาทขององค์กรเอกชน ซึ่งได้รวมตัวกันอย่างไม่เป็นทางการ ในชื่อ International Disability Caucus (IDC) เพื่อแสดงท่าทีที่มีต่อปัญหาคนพิการอย่างเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน องค์กรเอกชนเหล่านี้ได้เสนอแนะความคิดเห็นต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการยก ร่างอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ นอกจากนี้ ยังมีอีกองค์กรหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่ง คือ สำนักงานคณะกรรมการเฉพาะกิจ ที่ทำงานมาตลอดระยะเวลา 8 สมัยประชุม สำนักงานฯ นี้เป็นผู้ที่นำความคิดเห็นขององค์กรเอกชนมาแปรเป็นบทบัญญัติต่างๆ ในอนุสัญญา สำหรับหน่วยงานด้านสิทธิมนุษยชนระดับประเทศก็ได้ให้ความสนใจอย่างยิ่งในเรื่องสิทธิของคนพิการ โดยเฉพาะในขอบเขตการบังคับใช้ภายในประเทศ³⁰⁶

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการได้เปิดให้รัฐต่าง ๆ ลงนามเมื่อวันที่ 30 มีนาคม ค.ศ. 2007 (พ.ศ. 2550) ซึ่งมี 82 รัฐที่ได้ลงนามในอนุสัญญา 44 รัฐได้ลงนามในพิธีสาร และ 1 รัฐที่ให้สัตยาบันอนุสัญญา ถือเป็นอนุสัญญาที่มีจำนวนผู้ลงนามในวันแรกสูงสุดของประวัติศาสตร์สหประชาชาติ และเป็นอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนฉบับแรกของศตวรรษที่ 21 ซึ่งเปิดโอกาสให้องค์การระดับภูมิภาค (Organisations d'intégration régionale) เข้าร่วมลงนามด้วย อันแสดงให้เห็น

³⁰⁵ เพิ่งอ้าง, น. 55.

³⁰⁶ เพิ่งอ้าง, น. 55-56.

เห็นถึงความร่วมมือในเรื่องการคุ้มครองสิทธิคนพิการ อนุสัญญาและพิธีสารนี้มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม ค.ศ. 2008 (พ.ศ. 2551)³⁰⁷

2) สาระสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการมีวัตถุประสงค์เพื่อรับรองการใช้สิทธิของคนพิการที่มีการรับรองอยู่แล้วในอนุสัญญาอื่น ๆ โดยไม่ได้สร้างสิทธิใด ๆ ขึ้นใหม่สำหรับคนพิการ จะเห็นได้จากมาตรา 1 ของอนุสัญญาที่บัญญัติถึงความมุ่งประสงค์เพื่อส่งเสริม คุ้มครอง และประกันให้ คนพิการได้ใช้สิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างเต็มที่และเท่าเทียมกัน ตลอดจนส่งเสริมการเคารพในศักดิ์ศรีของตนเอง ซึ่งคนพิการตามความหมายในอนุสัญญานี้ หมายความว่า บุคคลที่มีความบกพร่องทางร่างกาย ทางจิตใจ ทางสติปัญญา หรือประสาทสัมผัสในระยะยาว ประกอบกับอุปสรรคต่าง ๆ ทำให้ไม่สามารถมีส่วนร่วมในสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกับบุคคลอื่น³⁰⁸

(1) หลักการสำคัญที่บัญญัติในอนุสัญญานี้ คือ

(1.1) การเคารพในศักดิ์ศรีของตนเอง การอยู่ได้ด้วยตนเอง ตลอดจน เสรีภาพในการตัดสินใจเลือกด้วยตนเอง และความเป็นอิสระของบุคคล

(1.2) การไม่เลือกปฏิบัติ

(1.3) การมีส่วนร่วม และการอยู่ในสังคม

(1.4) การเคารพในความแตกต่าง และการยอมรับคนพิการว่าเป็นส่วนหนึ่งของความหลากหลายของมนุษย์และมนุษยชาติ

(1.5) ความเท่าเทียมกันในโอกาส

(1.6) การเข้าถึง

(1.7) ความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง

(1.8) การเคารพความสามารถในการพัฒนาของเด็กพิการ และการเคารพในสิทธิของเด็กพิการที่จะรักษาอัตลักษณ์ของตน³⁰⁹

(2) พันธกรณีของรัฐภาคี

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการได้บัญญัติรับรองสิทธิของคนพิการไว้ว่า ต้องจัดให้มีการใช้สิทธิอย่างเต็มที่และเป็นไปเพื่อคนพิการ ตลอดจนพันธกรณีทั่วไปของรัฐภาคี ในอนุสัญญาซึ่งอาจสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

³⁰⁷ เพิ่งอ้าง, น. 56.

³⁰⁸ เพิ่งอ้าง, น. 56.

³⁰⁹ เพิ่งอ้าง, น. 57.

(2.1) รัฐภาคีมีพันธกรณีทั่วไปที่จะต้องรับรองและส่งเสริมการใช้สิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐานของคนพิการ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติในรูปแบบต่าง ๆ อันเป็นเหตุมาจากความพิการ เพื่อการนี้ รัฐภาคีในอนุสัญญาต้อง

(2.1.1) ออกมาตรการทางกฎหมาย หรือทางปกครองที่เหมาะสมเพื่อให้มีการปฏิบัติตามสิทธิที่ได้รับการรับรองในอนุสัญญานี้

(2.1.2) ดำเนินการตามมาตรการที่เหมาะสม รวมทั้งมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกกฎหมาย กฎหมายลำดับรอง จารีตประเพณี หรือทางปฏิบัติที่เป็น เหตุให้เกิดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ

(2.1.3) คำนึงถึงการคุ้มครองและการส่งเสริมสิทธิของคนพิการในนโยบายหรือแผนงานของรัฐ

(2.1.4) งดเว้นการกระทำหรือการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญา รวมถึงการดูแลให้หน่วยงานของรัฐและองค์กรต่าง ๆ ดำเนินการให้เป็นไปตามอนุสัญญา³¹⁰

(2.1.5) ดำเนินการตามมาตรการที่เหมาะสมเพื่อจัดการเลือกปฏิบัติของบุคคล องค์กร หรือบริษัทเอกชนที่มีต่อคนพิการ

(2.1.6) ดำเนินการหรือส่งเสริมการวิจัย และการพัฒนาทรัพย์สิน บริการ เครื่องมือและสิ่งติดตั้งเพื่อตอบสนองต่อความจำเป็นของคนพิการ โดยให้มีการดัดแปลงและค่าใช้จ่ายน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้

(2.1.7) ดำเนินการหรือส่งเสริมการวิจัย การพัฒนา และการกระตุ้นให้มีและใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ รวมถึงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร การช่วยในการเคลื่อนไหว เครื่องมืออุปกรณ์และเทคโนโลยีเพื่อช่วยเหลือคนพิการ โดยมีราคาที่พอสมควร

(2.1.8) ให้ข้อมูลแก่คนพิการในเรื่องเครื่องช่วยการเคลื่อนไหว เทคโนโลยีในการช่วยเหลือคนพิการ ตลอดจน ความช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ และบริการช่วยเหลือส่วนบุคคล

(2.1.9) ส่งเสริมการศึกษาอบรมสิทธิที่ได้รับการรับรองตามอนุสัญญาแก่ผู้ประกอบอาชีพหรือบุคลากรที่ทำงานกับคนพิการเพื่อพัฒนาการให้ความช่วยเหลือหรือบริการต่าง ๆ

(2.2) รัฐภาคียอมรับความเท่าเทียมกันของบุคคลว่า บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองและได้รับประโยชน์จากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ รัฐภาคีต้องดำเนินมาตรการที่เหมาะสมให้มีการบริหารจัดการที่สมเหตุสมผลเพื่อส่งเสริมความเท่าเทียมกัน

³¹⁰ เพิ่งอ้าง, น. 57.

(2.3) รัฐภาคียอมรับว่าสตรีพิการและเด็กหญิงพิการมักถูกเลือกปฏิบัติมากกว่า รัฐภาคีจึงต้องดำเนินมาตรการเพื่อให้สตรีพิการและเด็กหญิงพิการได้ใช้สิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างเท่าเทียมกัน

(2.4) รัฐภาคีจะดำเนินมาตรการที่จำเป็นเพื่อรับรองการใช้สิทธิมนุษยชน และเสรีภาพของเด็กพิการอยู่บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกัน การดำเนินการทุกอย่างเกี่ยวกับ เด็กพิการต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นหลัก

(2.5) รัฐภาคีจะดำเนินมาตรการต่าง ๆ ที่เหมาะสม และมีผลบังคับใช้ทันที เพื่อ

(2.5.1) ให้สังคมได้ตระหนักถึงสถานการณ์ของคนพิการ และส่งเสริมการเคารพในสิทธิและศักดิ์ศรีของคนพิการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับครอบครัว

(2.5.2) ต่อต้านทัศนคติ และการปฏิบัติที่เป็นอันตรายต่อคนพิการในทุก ๆ ด้าน

(2.5.3) รับรู้ถึงความสามารถและการมีส่วนร่วมของคนพิการ³¹¹

ในการดำเนินการเช่นว่านี้ รัฐภาคีต้อง

(ก) ริเริ่มและดำเนินการรณรงค์ให้ประชาชนตระหนักถึงการยอมรับในสิทธิของคนพิการและส่งเสริมทัศนคติที่ดีต่อคนพิการ ตลอดจน ส่งเสริมการยอมรับความสามารถของคนพิการ และการมีส่วนร่วมของคนพิการในสถานที่ทำงานและตลาดแรงงาน

(ข) สนับสนุนให้เคารพในสิทธิทางการศึกษาของคนพิการ

(ค) สนับสนุนให้สื่อต่าง ๆ เสนอภาพลักษณ์ของคนพิการในแนวทางที่สอดคล้องกับความมุ่งประสงค์ของอนุสัญญา

(ง) ส่งเสริมการจัดโปรแกรมการศึกษาอบรมเพื่อให้ตระหนักถึงคนพิการและสิทธิของคนพิการ

(2.6) รัฐภาคีในอนุสัญญาต้องมีมาตรการที่เหมาะสมให้คนพิการได้เข้าถึงสภาพแวดล้อม การขนส่ง สารสนเทศและการสื่อสาร อุปกรณ์หรือบริการที่เปิดให้แก่สาธารณชน บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกับบุคคลอื่น ทั้งนี้ เพื่อให้คนพิการสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างเป็นอิสระและมีส่วนร่วมในแง่มุมต่าง ๆ ของชีวิตอย่างเต็มที่ ในการนี้ รัฐภาคีในอนุสัญญาต้องจัดให้มีหลักเกณฑ์ขั้นต่ำเกี่ยวกับการเข้าถึงอาคารสถานที่หรือบริการสาธารณะ การจัดทำอักษรเบรลล์ การให้ความช่วยเหลือโดยบุคคลหรือสัตว์นำทาง การเข้าถึงข้อมูลสารสนเทศของคนพิการ นอกจากนี้พันธกรณีทั่วไปที่บัญญัติอยู่ในมาตรา 4 แล้ว รัฐภาคียังมีพันธกรณีอื่น ๆ อีก ดังต่อไปนี้

(3) รัฐภาคีมีหน้าที่ต้องรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ซึ่งรวมทั้งสถิติต่าง ๆ และผลการศึกษาวิจัย เพื่อที่จะนำมาจัดทำนโยบายให้เกิดผลสำเร็จตามที่กำหนดในอนุสัญญานี้ ข้อมูลต่าง ๆ ที่

³¹¹ เพิ่งอ้าง, น. 58.

รวบรวมนี้ต้องมีการแยกแยะอย่างเหมาะสมและใช้เพื่อประเมินผลการปฏิบัติตามพันธกรณีที่รัฐภาคีมีอยู่ตามอนุสัญญานี้ ตลอดจนใช้เพื่อจัดอุปสรรคในการใช้สิทธิของคนพิการ รัฐภาคีต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลต่าง ๆ นี้ เพื่อให้คนพิการหรือบุคคลทั่วไปสามารถเข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ ได้

(4) รัฐภาคีต้องยอมรับความสำคัญและส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยสนับสนุนในระดับชาติให้บรรลุจุดมุ่งหมายและความมุ่งประสงค์ของอนุสัญญานี้ ซึ่งรัฐภาคีอาจร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาค หรือองค์กรเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรของคนพิการ

(5) รัฐภาคีต้องจัดให้มีหน่วยงานติดต่อประสานงาน เพื่อติดตามบังคับใช้อนุสัญญานี้ นอกจากนี้อาจจัดให้มีหน่วยงานอิสระเพื่อส่งเสริม คุ้มครอง และติดตามการบังคับใช้อนุสัญญานี้ โดยการจัดตั้งองค์กรอิสระต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ที่ใช้กับสถานะและการปฏิบัติงานขององค์กรคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับประเทศ

(6) รัฐภาคีต้องจัดทำรายงานที่มีรายละเอียดเกี่ยวกับมาตรการต่าง ๆ ที่ได้ใช้ เพื่อปฏิบัติตามพันธกรณีที่มิอยู่ตามอนุสัญญานี้ และพัฒนาการที่ดีขึ้นภายในระยะเวลา 2 ปี นับแต่วันที่อนุสัญญานี้มีผลบังคับใช้กับรัฐภาคีนั้นๆ และต้องจัดทำรายงานเพิ่มเติมทุก 4 ปี หรือ เมื่อคณะกรรมการคนพิการร้องขอ ท้ายที่สุด รัฐภาคีอาจระบุถึงปัจจัยหรืออุปสรรคที่ส่งผลกระทบต่อ การปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีในอนุสัญญานี้³¹²

จะเห็นได้ว่า อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ มีความเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมสิทธิในการมีงานทำหรือการทำงานของคนพิการไปที่การห้ามเลือกปฏิบัติ การส่งเสริมให้คนพิการ ได้มีส่วนร่วมและอยู่ในสังคมได้อย่างเป็นธรรม

3.1.1.5 เป้าประสงค์การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goal : SDGs)

จากการพัฒนาในด้านอุตสาหกรรม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ในช่วง 4 ทศวรรษที่ผ่านมาก่อให้เกิดผลกระทบและความเสียหายต่อทรัพยากรโลกเป็นอย่างมาก เมื่อปี พ.ศ. 2543 ประเทศไทย และประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก รวม 189 ประเทศ รวมตัวกันในการประชุมองค์การสหประชาชาติที่มหานครนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา และเห็นพ้องว่าจะต้องตั้งเป้าหมายการพัฒนาทั้งในระดับชาติและระดับสากลที่ทุกประเทศจะดำเนินการร่วมกันให้ได้ภายในปี 2558 โดยเป้าหมายดังกล่าวเรียกว่า เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ หรือ Millennium Development Goals (MDGs) อันประกอบด้วย 8 เป้าหมายหลัก เช่น (1) ขจัดความยากจนและความหิวโหย (2) ให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาระดับประถมศึกษา เป็นต้น

³¹² เพิ่งอ้าง, น. 59-60.

ตลอดระยะเวลา 15 ปีผ่านมา เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษทั้ง 8 ข้อดังกล่าว ได้สิ้นสุดลงโดยประสบความสำเร็จเป็นอย่างดีในหลายประเทศ และเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องของการพัฒนา องค์การสหประชาชาติจึงได้กำหนดเป้าหมายการพัฒนาขึ้นใหม่โดยอาศัยกรอบความคิดที่มองการพัฒนาเป็นมิติ (Dimensions) ของเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ให้มีความเชื่อมโยงกัน เรียกว่าเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน หรือ Sustainable Development Goals (SDGs) ซึ่งใช้เป็นทิศทางการพัฒนาตั้งแต่เดือนกันยายน 2558 ถึงเดือนสิงหาคม 2573 ครอบคลุมระยะเวลา 15 ปี โดยประกอบไปด้วย 17 เป้าหมาย เช่น (1) ขจัดความยากจนในทุกรูปแบบ ทุกที่ (2) ขจัดความหิวโหย บรรลุเป้าหมายความมั่นคงทางอาหารและโภชนาการที่ดีขึ้น และส่งเสริมเกษตรกรรมยั่งยืน (3) ทำให้แน่ใจถึงการมีสุขภาพะในการดำรงชีวิต และส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีของทุกคนในทุกช่วงอายุ (4) ทำให้แน่ใจถึงการได้รับการศึกษาที่ได้คุณภาพอย่างเท่าเทียมและทั่วถึง และส่งเสริมโอกาสในการเรียนรู้ตลอดชีวิตแก่ทุกคน หรือ (8) ส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืนและทั่วถึง ให้เป็นไปอย่างยั่งยืน ส่งเสริมศักยภาพการมีงานทำและการจ้างงานเต็มที่ และงานที่มีคุณค่าสำหรับทุกคน³¹³

เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน หรือ Sustainable Development Goals (SDGs) มีจุดเด่นเกี่ยวกับการส่งเสริมศักยภาพในการทำงานของคนพิการ กล่าวคือ การส่งเสริมศักยภาพการมีงานทำและการจ้างงานเต็มที่ และงานที่มีคุณค่าสำหรับทุกคน ซึ่งก็รวมถึงคนพิการด้วยนั่นเอง

3.1.1.6 ยุทธศาสตร์อินซอน

ยุทธศาสตร์อินซอนเพื่อ “ทำให้สิทธิเป็นจริง (Incheon Strategy : Make the Right Real)” ได้รับการรับรองจากเจ้าหน้าที่ระดับสูงระหว่างรัฐบาล ภายใต้การดำเนินการทศวรรษคนพิการแห่งเอเชียและแปซิฟิก พ.ศ. 2556 – 2565 ซึ่งจัดโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งเอเชียและแปซิฟิก (ESCAP) เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2555 ถึงวันที่ 2 พฤศจิกายน 2555 ณ เมืองอินวอน สาธารณรัฐเกาหลี

1) ภูมิหลัง

ยุทธศาสตร์อินซอน เกิดขึ้นจากการที่ได้มีการประกาศและบังคับใช้ทศวรรษคนพิการแห่งเอเชียและแปซิฟิกสองทศวรรษติดต่อกัน คือ ทศวรรษแรก พ.ศ. 2536 – 2545 และทศวรรษที่สอง พ.ศ. 2546 – 2555 รวมทั้งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการซึ่งรับรองโดยที่ประชุมสมัชชาแห่งสหประชาชาติ ใน พ.ศ. 2549 โดยการพัฒนายุทธศาสตร์อินซอน เป็นผลที่เกิดจากความร่วมมือของหลายภาคส่วน เช่น รัฐบาล องค์กรของคนพิการ และองค์กรเพื่อคนพิการ รวมทั้งผู้มีส่วนได้ส่วน

³¹³ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 35, น. 7.

เสีย โดยเกิดจากการสังเกต การใช้ข้อมูลสะท้อนกลับ และความเข้าใจที่ได้จากการหารือกันในระดับภูมิภาค

ยุทธศาสตร์อินซอนไม่ได้มีเจตนาที่จะให้ซ้ำซ้อนกับกลไกการดำเนินงานที่มีอยู่ซึ่งได้ครอบคลุมทุกด้านอยู่แล้ว ทั้งกรอบการปฏิบัติงานแห่งสหประชาชาติจากทะเลสาบบิวาผู้สังคมนุรณาการ ปลอดภัยอุปสรรคและตั้งอยู่บนฐานสิทธิสำหรับคนพิการในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก (BMF) และช่วงกึ่งกลางของกรอบการปฏิบัติงานแห่งสหประชาชาติจากทะเลสาบบิวา (BMF Plus 5) และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการซึ่งจะยังคงยึดถือเป็นกรอบนโยบายที่ครอบคลุมงานด้านคนพิการในภูมิภาคต่อไป³¹⁴

ยุทธศาสตร์อินซอน ได้รับการรับรองจากที่ประชุมเจ้าหน้าที่ระดับสูงระหว่างรัฐบาลภายใต้การดำเนินการทศวรรษคนพิการแห่งเอเชียและแปซิฟิก พ.ศ. 2556 – 2565 ซึ่งจัดโดยคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชียและแปซิฟิก (ESCAP) เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2555 ถึงวันที่ 2 พฤศจิกายน 2555 ณ เมืองอินวอน สาธารณรัฐเกาหลี³¹⁵

2) เป้าประสงค์ของยุทธศาสตร์อินซอน

เป้าหมายและเป้าหมายของยุทธศาสตร์อินซอน เป็นเป้าหมายที่มีกรอบเวลาในการดำเนินงาน เพื่อเร่งให้เกิดการดำเนินงานโดยเน้นที่การบรรลุเป้าหมายและเป้าหมายที่สำคัญของทศวรรษใหม่ของคนพิการแห่งเอเชียและแปซิฟิก พ.ศ. 2556 – 2565 รวมทั้งจัดให้มีการประเมินความก้าวหน้าของแต่ละประเทศและเขตการปกครองตนเองในเอเชียและแปซิฟิก³¹⁶

เป้าหมายของยุทธศาสตร์อินซอน คือ

- (1) ลดความยากจนและขยายโอกาสในการทำงานและการจ้างงาน
- (2) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและการตัดสินใจ
- (3) ส่งเสริมการเข้าถึงสภาพแวดล้อมทางกายภาพ การขนส่งสาธารณะ ความรู้สารสนเทศและการสื่อสาร
- (4) เสริมสร้างความเข้มแข็งการคุ้มครองทางสังคม
- (5) ขยายการช่วยเหลือในระยะแรกเริ่มและด้านการศึกษาให้กับเด็กพิการ

³¹⁴ ยุทธศาสตร์อินซอน...เพื่อ “ทำให้สิทธิเป็นจริง” สำหรับคนพิการในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก Incheon Strategy to “Make the Right Real” for Persons with Disabilities in Asia and the Pacific, UNITED NATIONS, ESCAP, น. 22-23,” <https://www.unescap.org/sites/default/d8/files/Incheon%20Strategy%20%28Thai%29.pdf>

³¹⁵ อ้างแล้ว เจริญรทที่ 3, น. 40.

³¹⁶ อ้างแล้ว เจริญรทที่ 314, น. 23.

- (6) ประกันความเท่าเทียมทางเพศและการเสริมพลังสตรี
- (7) ประกันการจัดการและลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติสำหรับคนพิการ
- (8) ปรับปรุงข้อมูลด้านคนพิการให้นำเชื่อถือและสามารถเปรียบเทียบได้
- (9) เร่งให้มีการให้สัตยาบันและดำเนินการตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ และการปรับกฎหมายในประเทศให้สอดคล้องกับอนุสัญญา

(9.1) ภายในกึ่งกลางทศวรรษ (พ.ศ. 2560) รัฐบาลของประเทศในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก จะให้สัตยาบันหรือภาคยานุวัติอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการเพิ่มอีก 10 ประเทศ และเมื่อสิ้นสุดทศวรรษ (พ.ศ. 2565) รัฐบาลของประเทศในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกอีก 10 ประเทศจะให้สัตยาบันหรือภาคยานุวัติอนุสัญญา

(9.2) ออกกฎหมายระดับประเทศที่มีบทบัญญัติว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติมาตรฐานด้านเทคนิค และมาตรการอื่น ๆ เพื่อการยึดถือและปกป้องสิทธิคนพิการ แก่ใจหรือยกเลิกกฎหมายระดับประเทศที่มีการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการทั้งทางตรงและทางอ้อม เพื่อให้กฎหมายระดับประเทศสอดคล้องกับอนุสัญญา

(10) พัฒนาความร่วมมือในระดับอนุภูมิภาค ภูมิภาค และระหว่างภูมิภาค³¹⁷

โดยในเป้าประสงค์ที่ 1 เรื่อง ลดความยากจนและขยายโอกาสในการทำงานและการจ้างงานนั้น มีรายละเอียด ดังนี้

ในทศวรรษคนพิการแห่งเอเชียและแปซิฟิกนี้ จะต้องได้เห็นความก้าวหน้ามากขึ้นในการลดความยากจนของคนพิการและครอบครัวคนพิการซึ่งมีความเสี่ยงเป็นอย่างมากในตลาดแรงงาน และมีส่วนร่วมในด้านเศรษฐกิจน้อย ซึ่งเป็นเหตุให้มีความยากจนมากกว่าคนที่ไม่พิการอย่างมาก หนึ่งในแนวทางที่ดีที่สุดในการที่จะหลุดพ้นจากความยากจน คือ การมีงานทำที่เหมาะสม และจำเป็นต้องมีการศึกษาด้วยการฝึกอบรมและการสนับสนุนที่จำเป็นเพื่อให้สามารถทำงานนั้นได้อย่างยั่งยืน ผู้ที่มีความสามารถและต้องการที่จะทำงานจะต้องได้รับการสนับสนุนคุ้มครอง และมีการเตรียมความพร้อมในการที่จะบรรลุเป้าหมายดังกล่าวจะต้องมีการปรับตลาดแรงงานให้มีความเหมาะสม การช่วยให้คนพิการและครอบครัวพ้นจากความยากจนจะนำไปสู่การเติบโตของประเทศ โดยทุกคนมีส่วนร่วมและมีการพัฒนาอย่างยั่งยืนโดย

เป้าหมาย 1. (a) ขจัดความยากจนรุนแรงในกลุ่มคนพิการ

เป้าหมาย 1 (b) เพิ่มงานและการจ้างงานให้กับคนพิการในวัยแรงงานที่สามารถทำงานได้และมีความต้องการที่จะทำงาน

³¹⁷ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 3, น. 42-44.

เป้าหมาย 1 (c) เพิ่มการมีส่วนร่วมของคนพิการในแผนงานการฝึกอาชีพและแผนงานส่งเสริมการจ้างงานซึ่งได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาล

และมีตัวชี้วัดหลักเกี่ยวกับความก้าวหน้าของเป้าประสงค์ที่ 1 เรื่อง ลดความยากจนและขยายโอกาสในการทำงานและการจ้างงาน ดังนี้

(1) สัดส่วนคนพิการที่ดำรงชีวิตอยู่ต่ำกว่าเส้นความยากจน (ตามเกณฑ์มาตรฐานสากล เส้นความยากจนคือ ผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่า 1.25 ดอลลาร์สหรัฐต่อวัน) จากข้อมูลที่ปรับปรุงโดยธนาคารโลก และจากการเปรียบเทียบกับประชากรโดยรวม

(2) อัตราส่วนของคนพิการที่ได้รับการจ้างงานเปรียบเทียบกับประชากรทั่วไปที่ได้รับการจ้างงาน

(3) สัดส่วนคนพิการที่เข้าร่วมในแผนงานการฝึกอาชีพและแผนงานส่งเสริมการจ้างงานซึ่งได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐบาลเปรียบเทียบกับคนทั่วไปที่เข้าร่วมในแผนงานเหล่านี้

และมีตัวชี้วัดเสริมเกี่ยวกับความก้าวหน้าของเป้าประสงค์ที่ 1 คือ สัดส่วนคนพิการที่ดำรงชีวิตอยู่ต่ำกว่าเส้นความยากจนตามเกณฑ์มาตรฐานของประเทศ³¹⁸

ยุทธศาสตร์อินซอนมีความมุ่งหมายหรือจุดเด่นเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการจ้างงานและการทำงาน เพื่อลดความยากจนและขยายโอกาสในการทำงานและการจ้างงาน รวมถึงส่งเสริมการเข้าถึงสภาพแวดล้อมทางกายภาพ การขนส่งสาธารณะ ความรู้สารสนเทศและการสื่อสาร การแก้ปัญหาความยากจนรุนแรงในกลุ่มคนพิการ ซึ่งก็สอดคล้องกับการนำวิธีการทำงานจากที่บ้าน หรือ Work From Home มาใช้ส่งเสริมและคุ้มครองการทำงานของคนพิการในหน่วยงานของรัฐ เพราะจะมีส่วนช่วยเพิ่มงานและการจ้างงานให้กับคนพิการในวัยแรงงานที่สามารถทำงานได้และมีความต้องการที่จะทำงาน รวมถึงเพิ่มการมีส่วนร่วมของคนพิการในแผนงานการฝึกอาชีพต่าง ๆ ภายใต้การได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากภาครัฐ

3.1.2 กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home)

จากการศึกษากฎหมายหรือคู่มือขององค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการทำงานจากที่บ้าน (Work from Home) หรือการทำงานทางไกล (Teleworking) พบว่าองค์การระหว่างประเทศได้มีการกำหนดกรอบข้อตกลง คู่มือ หรือคำแนะนำ ในการทำงานจากที่บ้านหรือการทำงานทางไกลไว้ เพื่อเป็นแนวทางหรือข้อเสนอแนะการปฏิบัติระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง อันจะทำให้การแจ้ง

³¹⁸ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 314, น. 30-31.

แรงงานด้วยวิธีการดังกล่าวเป็นไปได้ด้วยความเรียบร้อย รวมถึงพิทักษ์สิทธิประโยชน์ของนายจ้างและลูกจ้างอย่างเป็นธรรม ดังนี้

3.1.2.1 กรอบข้อตกลงของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับการทำงานทางไกล 2020 (FRAMEWORK AGREEMENT ON TELEWORK 2020) (พ.ศ. 2563)³¹⁹

1) ข้อพิจารณาทั่วไป

ภายใต้บริบทของการจ้างงานของสหภาพยุโรป สหภาพยุโรปได้เชิญรัฐสมาชิกด้านสังคมเพื่อร่วมกันพิจารณากำหนดข้อตกลงในการปรับปรุงองค์การการทำงานให้มีความทันสมัย รวมไปถึงข้อตกลงการทำงานแบบยืดหยุ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการให้มีประสิทธิภาพ สามารถแข่งขันได้ และบรรลุเป้าหมายความสมดุลที่จำเป็นระหว่างความยืดหยุ่นและความปลอดภัย³²⁰ โดยคณะกรรมการการยุโรปได้มีการปรึกษาหารือในขั้นที่สองร่วมกับสมาชิกด้านสังคมในการปรับปรุงความสัมพันธ์ในการจ้างงานให้ทันสมัยและดีขึ้น

การเจรจาเกี่ยวกับการทำงานทางไกล เริ่มมีขึ้นเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2544 โดย ETUC (และคณะกรรมการประสานงาน EUROCADRES / CEC), UNICE / UEAPME และ CEEP) ได้ประกาศเจตนารมณ์เพื่อเริ่มการเจรจาโดยมุ่งเป้าไปที่กรอบข้อตกลงที่ประเทศสมาชิกจะดำเนินการในนามของภาคีสมาชิกที่ลงนาม ซึ่งประเทศเหล่านี้ต้องการมีส่วนร่วมในการเตรียมการเปลี่ยนแปลงด้วยวิธีนี้ไปสู่เศรษฐกิจและสังคมบนฐานความรู้ตามที่สหภาพยุโรปเห็นชอบในกรุงลิสบอน³²¹

การทำงานทางไกล Telework ตามกรอบข้อตกลงนี้ครอบคลุมสถานการณ์และการปฏิบัติที่หลากหลายและรวดเร็ว และด้วยเหตุนี้เอง รัฐสมาชิกทางสังคมจึงเลือกที่จะให้นิยามของการทำงานทางไกลที่ครอบคลุมรูปแบบการทำงานต่าง ๆ ของการทำงานทางไกลปกติ

สมาชิกทางสังคมของสหภาพยุโรปมองว่าการทำงานทางไกลเป็นวิธีการหรือรูปแบบการทำงานที่ใช้ได้ทั้งบริษัทเอกชนและหน่วยงานบริการสาธารณะ เพื่อปรับปรุงการทำงานขององค์กรให้ทันสมัย นอกจากนี้ยังเป็นวิธีที่คนงานหรือลูกจ้างจะสร้างสมดุลระหว่างชีวิตการทำงานและชีวิตทางสังคม และทำให้คนงานหรือลูกจ้างมีอิสระมากขึ้นในการบรรลุผลสำเร็จของงาน หากประเทศในทวีปยุโรปต้องการใช้ประโยชน์สูงสุดจากสังคมแห่งการสื่อสารก็ต้องสนับสนุนการทำงานขององค์กรในรูปแบบใหม่นี้ ทั้งนี้ เพื่อให้การทำงานมีความยืดหยุ่นและในขณะเดียวกันก็มี

³¹⁹ สืบค้นเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2564, จาก https://resourcecentre.etuc.org/sites/default/files/2020-09/Telework%202002_Framework%20Agreement%20-%20EN.pdf.

³²⁰ เพิ่งอ้าง, น. 1.

³²¹ เพิ่งอ้าง, น. 1.

การรักษาความปลอดภัยในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งจะทำให้คุณภาพของงานเพิ่มขึ้นและสร้างโอกาสให้แก่คนพิการในตลาดแรงงานเพิ่มขึ้น³²²

กรอบข้อตกลงโดยสมัครใจนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างกรอบการทำงานทั่วไปในระดับทวีปยุโรป ที่จะต้องดำเนินการ โดยสมาชิกของภาคีผู้ลงนาม ตามขั้นตอนและแนวปฏิบัติระดับชาติ เฉพาะด้านการจัดการและแรงงาน ผู้ลงนามฝ่ายต่าง ๆ ยังเชิญองค์กรสมาชิกของตนในประเทศ ผู้สมัครเพื่อดำเนินการข้อตกลงนี้³²³

การดำเนินการตามกรอบข้อตกลงนี้ไม่ถือเป็นเหตุผลที่ถูกต้องในการลดระดับความคุ้มครองทั่วไป (ที่มีอยู่แล้ว) ที่ประเทศต่าง ๆ ได้มอบให้กับคนงานหรือลูกจ้างในเรื่องที่อยู่ในกรอบข้อตกลงนี้ และเมื่อมีการปฏิบัติตามข้อตกลงนี้ประเทศสมาชิกของภาคีผู้ลงนามต้องหลีกเลี่ยงการเพิ่มภาระโดยไม่จำเป็น ให้แก่กลุ่มธุรกิจ SMEs (ธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม) และกรอบความตกลงนี้ไม่ได้กระทบสิทธิของประเทศสมาชิกทางสังคมที่จะกำหนดระดับที่เหมาะสมของประเทศตนเอง การปรับใช้หรือการกำหนดมาตรการเสริมเพิ่มเติมจากกรอบความตกลงนี้³²⁴

2) นิยามและขอบเขตการบังคับใช้ (DEFINITION AND SCOPE)³²⁵

TELEWORK (การทำงานทางไกล) เป็นรูปแบบหนึ่งของการจัดระเบียบและ/หรือการแสดงผลออกซึ่งการทำงาน โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในบริบทของสัญญาการจ้างงาน/ความสัมพันธ์การจ้างงาน สถานที่ทำงาน ซึ่งสามารถนำงานออกไปทำนอกเหนือจากสถานที่ทำงานของนายจ้างเป็นประจำ

ข้อตกลงนี้ครอบคลุมถึงผู้ทำงานทางไกล (Teleworkers) โดย teleworker คือ บุคคลใดก็ตามที่ทำงานทางไกลตามที่กำหนดไว้ข้างต้น

3) การทำงานทางไกลเป็นไปตามหลักความสมัครใจ

ในทั้งสองกรณี ให้นายจ้างจัดหาข้อมูลให้แก่ผู้ทำงานทางไกล ด้วยข้อมูลที่เป็นลายลักษณ์อักษร ตามคำสั่งที่ 91/533/EEC (directive 91/533/EEC) ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับข้อมูลที่เกี่ยวข้องข้อตกลงร่วม คำอธิบายลักษณะการทำงานที่ต้องดำเนินการ และโดยปกติแล้วจะต้องมีข้อมูลที่เป็นลายลักษณ์อักษรเพิ่มเติมเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ เช่น ตัวตนของคู่สัญญา สถานที่ทำงาน สภาพของงาน วันเริ่มต้นการทำงานและระยะเวลาการทำงาน ค่าจ้างที่จะจ่ายให้ ชั่วโมงทำงานปกติ ข้อตกลงร่วมกันเกี่ยวกับเงื่อนไขการทำงาน ระบุความจำเพาะของการทำงานทางไกล เช่น แผนกหรือบุคคล

³²² เพิ่งอ้าง, น. 1.

³²³ เพิ่งอ้าง, น. 1.

³²⁴ เพิ่งอ้าง, น. 1.

³²⁵ เพิ่งอ้าง, น. 2.

ที่ผู้ทำงานทางไกลต้องติดต่อด้วยหรือขึ้นตรงด้วย หรือแผนกหรือบุคคลที่ผู้ทำงานทางไกลสามารถส่งข้อความเกี่ยวกับการทำงานหรือข้อความเกี่ยวกับปัญหาส่วนบุคคล หรือรายงานผลการทำงาน เป็นต้น³²⁶

หากการทำงานทางไกล (telework) ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของรายละเอียดงานเริ่มต้น (รายละเอียดที่ตกลงกันไว้ตั้งแต่แรกก่อนเข้าทำสัญญาจ้างงานว่าจะจ้างงานกันในรูปแบบการทำงานทางไกล) และต่อมานายจ้างยื่นข้อเสนอการทำงานทางไกลให้แก่ลูกจ้างในภายหลัง คนงานหรือลูกจ้างผู้นั้นอาจยอมรับหรือปฏิเสธข้อเสนอนี้ ในทางกลับกัน กรณีที่ฝ่ายลูกจ้างหรือคนงานเป็นผู้แสดงความประสงค์ที่จะเลือกทำงานทางไกล นายจ้างก็อาจยอมรับหรือปฏิเสธคำขอนี้ได้เช่นกัน³²⁷ โดยการเปลี่ยนผ่านรูปแบบการทำงานจากการทำงาน ณ สถานที่หรือสำนักงานของนายจ้างมาเป็นการทำงานทางไกลข้างต้น ไม่ได้มีผลเป็นการเปลี่ยนสถานะความเป็นนายจ้างลูกจ้างระหว่างกัน เพราะการทำงานทางไกลเป็นเพียงการปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานแต่ไม่ได้เปลี่ยนสถานะการจ้างงาน³²⁸

หากคนงานหรือลูกจ้างปฏิเสธที่จะรับข้อเสนอการทำงานทางไกล (Telework) ก็ไม่ถือเป็นเหตุให้สัญญาจ้างงานระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างที่มีอยู่เดิมนั้นระงับสิ้นไป และไม่ทำให้มีผลเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขหรือระยะเวลาการทำงานระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างผู้นั้น³²⁹

หากข้อตกลงเกี่ยวกับการทำงานทางไกล (Telework) ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างตั้งแต่เริ่มต้น การตัดสินใจเปลี่ยนไปทำงานแบบทางไกล (Telework) ก็สามารถเสนอได้โดยคู่สัญญาฝ่ายเดียวหรือข้อตกลงร่วมกันของคู่สัญญา การตัดสินใจเปลี่ยนที่นี้อาจเป็นการเปลี่ยนกลับไปปฏิบัติงาน ณ สำนักงานของนายจ้าง หรือปฏิบัติงาน ณ สถานที่อื่นซึ่งลูกจ้างหรือคนงานหรือนายจ้าง ร้องขอก็ได้ โดยคำขอหรือรูปแบบของการเปลี่ยนการตัดสินใจนี้สามารถจัดทำหรือก่อตั้งขึ้นได้โดยคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดหรือโดยความตกลงร่วมกัน³³⁰

4) เงื่อนไขการจ้างงาน

พนักงานหรือลูกจ้างที่ทำงานทางไกลมีสิทธิได้รับประโยชน์จากกฎหมาย และข้อตกลงในสัญญา เช่นเดียวกับพนักงานหรือลูกจ้างที่ทำงาน ณ สำนักงานของนายจ้าง

³²⁶ เพิ่งอ้าง, น. 2.

³²⁷ เพิ่งอ้าง, น. 2.

³²⁸ เพิ่งอ้าง, น. 2.

³²⁹ เพิ่งอ้าง, น. 2.

³³⁰ เพิ่งอ้าง, น. 2.

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของการทำงานทางไกล อาจจำเป็นที่ จะต้องมีการทำข้อตกลงร่วมกันที่กำหนดขึ้นเพื่อเสริมสำหรับลูกจ้างเป็นการเฉพาะก็ได้³³¹

5) การปกป้องข้อมูล

นายจ้างมีหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดมาตรการที่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรการหรือวิธีการป้องกัน Software เพื่อให้มั่นใจในระบบป้องกันตัวข้อมูลและกระบวนการใช้ ข้อมูลที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการทำงานของนายจ้าง โดยพนักงานหรือลูกจ้างที่ทำงานทางไกล

ให้นายจ้างแจ้งให้พนักงานหรือลูกจ้างที่ทำงานทางไกลทราบถึงกฎหมาย และกฎของ บริษัทที่เกี่ยวข้องกับการปกป้องข้อมูลทั้งหมด และเป็นความรับผิดชอบของพนักงานหรือลูกจ้างที่ ทำงานทางไกลที่จะต้องปฏิบัติตามกฎเหล่านี้

สิ่งที่นายจ้างจะต้องแจ้งให้พนักงานหรือลูกจ้างที่ทำงานทางไกลทราบกล่าว โดยเฉพาะ ต้องระบุ

(1) ข้อห้ามหรือข้อจำกัดใด ๆ เกี่ยวกับการใช้อุปกรณ์เทคโนโลยีสารสนเทศหรือ เครื่องมือ เช่น อินเทอร์เน็ต เป็นต้น

(2) มาตรการลงโทษกรณีที่ลูกจ้างหรือพนักงาน ไม่ปฏิบัติตาม³³²

6) ความเป็นส่วนตัว

นายจ้างต้องเคารพความเป็นส่วนตัวของพนักงานหรือลูกจ้างที่ทำงานทางไกล หากมี การวางระบบใด ๆ เพื่อการติดตาม ระบบนั้นต้องได้สัดส่วนกับวัตถุประสงค์ของ

การทำงาน และทำตามคำแนะนำของคำสั่งที่ 90/270³³³

7) อุปกรณ์และเครื่องมือในการทำงาน

ควรมีการกำหนดรายละเอียดการทำงานให้ครอบคลุมทุกแง่มุมในเรื่อง อุปกรณ์และ เครื่องมือในการทำงานของพนักงานหรือลูกจ้างที่ทำงานทางไกล ก่อนที่จะเริ่มให้พนักงานหรือ ลูกจ้างทำงานทางไกล

โดยหลักแล้ว นายจ้างควรเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดหา ติดตั้ง และบำรุงรักษาอุปกรณ์ที่ จำเป็นและใช้เป็นประจำสำหรับการทำงานทางไกล เว้นแต่ พนักงานหรือลูกจ้างผู้ทำงานทางไกลได้ ใช้อุปกรณ์ของตนเอง

หากมีการทำงานทางไกลเป็นประจำ นายจ้างต้องจ่ายเงินชดเชยหรือทดรองเงิน ค่าใช้จ่ายโดยตรงที่เกิดขึ้นจากการทำงาน โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการสื่อสาร

³³¹ เพิ่งอ้าง, น. 2.

³³² เพิ่งอ้าง, น. 2.

³³³ เพิ่งอ้าง, น. 2.

นายจ้างควรเป็นผู้สนับสนุนอุปกรณ์ทางเทคนิคและสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่พนักงานหรือลูกจ้างที่ทำงานทางไกล

นายจ้างมีความรับผิดชอบตามกฎหมายภายในประเทศของตน และข้อตกลงร่วมต่าง ๆ เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายสำหรับการสูญหรือเสียหายอย่างใด ๆ ที่เกิดขึ้นกับอุปกรณ์ และข้อมูลที่มีการใช้โดยพนักงานหรือลูกจ้างที่ทำงานทางไกล

พนักงานหรือลูกจ้างที่ทำงานทางไกลมีหน้าที่ดูแลรักษาอุปกรณ์ที่นายจ้างมอบให้เป็นอย่างดี และต้องไม่สะสมหรือแจกอุปกรณ์เหล่านั้นอย่างผิดกฎหมาย³³⁴

8) สุขภาพและความปลอดภัย

นายจ้างมีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันเกี่ยวกับอาชีวอนามัย และความปลอดภัยของพนักงานหรือลูกจ้างที่ทำงานทางไกลตามคำสั่งที่ 89/391 และคำสั่งลูกบทที่เกี่ยวข้อง กฎหมายภายในประเทศของตน ตลอดจนข้อตกลงต่าง ๆ ตามสัญญาจ้าง

นายจ้างต้องแจ้งให้พนักงานหรือลูกจ้างผู้ทำงานทางไกลถึงนโยบายของบริษัทเกี่ยวกับอาชีวอนามัยและความปลอดภัย โดยเฉพาะข้อกำหนดที่แจ้งผ่านหน่วยแสดงภาพหน้าจอ เพื่อให้พนักงานหรือลูกจ้างที่ทำงานทางไกลต้องน่านโยบายเหล่านี้ไปปฏิบัติอย่างถูกต้อง

เพื่อให้มีการนำไปใช้อย่างถูกต้อง นายจ้าง พนักงานหรือลูกจ้าง ตัวแทนและ/หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีสิทธิเข้าถึงสถานที่ทำงานทางไกลภายใต้ข้อจำกัดของกฎหมายภายในประเทศนั้น ๆ รวมถึงข้อตกลงเกี่ยวกับการจ้างงาน ถ้าหากพนักงานหรือลูกจ้างที่ทำงานทางไกลทำงานที่บ้าน การเข้าไปตรวจสอบดังกล่าวต้องมีการแจ้งพนักงาน/ลูกจ้างผู้นั้นทราบเป็นการล่วงหน้า และต้องได้รับความยินยอมจากพนักงาน/ลูกจ้างผู้นั้น แต่พนักงาน/ลูกจ้างที่ทำงานทางไกลอาจร้องขอให้มีการเข้าตรวจเยี่ยมสภาพความปลอดภัยและอาชีวอนามัยที่บ้านของตนได้³³⁵

9) การจัดองค์กรสำหรับการทำงาน

ภายในกรอบของกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ ข้อตกลงร่วมกัน และกฎของบริษัท พนักงาน/ลูกจ้างที่ทำงานทางไกลมีสิทธิบริหารจัดการการทำงานภายในเวลาทำงาน

ภาระงานและมาตรฐานการปฏิบัติงานของพนักงาน/ลูกจ้างที่ทำงานทางไกลเทียบเท่ากับภาระงานและมาตรฐานการปฏิบัติงานของพนักงาน/ลูกจ้างที่ทำงาน ณ สถานที่ทำงานของนายจ้าง

นายจ้างต้องกำหนดมาตรการที่ทำให้เชื่อมั่นได้ว่ามีการป้องกันมิให้พนักงาน/ลูกจ้างถูกโดดเดี่ยวจากเพื่อนร่วมงานคนอื่น ๆ ในสังคมการทำงานของบริษัท เช่น ให้โอกาสพนักงาน/ลูกจ้าง

³³⁴ เพิ่งอ้าง, น. 3.

³³⁵ เพิ่งอ้าง, น. 3.

ที่ทำงานทางไกลได้พบเพื่อนร่วมงานคนอื่น ๆ เป็นประจำ และมีโอกาสได้เข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ ของบริษัทได้³³⁶

10) การฝึกอบรม

พนักงาน/ลูกจ้างที่ทำงานทางไกลมีสิทธิเข้าถึงการฝึกอบรมและโอกาสในการมีความก้าวหน้าในอาชีพเช่นเดียวกับพนักงาน/ลูกจ้างที่ทำงาน ณ สถานที่ทำงานของนายจ้าง และภายใต้หลักเกณฑ์การประเมินเช่นเดียวกันพนักงาน/ลูกจ้างคนอื่น ๆ ที่ทำงาน ณ สถานที่ทำงานของนายจ้าง

พนักงาน/ลูกจ้างที่ทำงานทางไกลมีสิทธิได้รับการฝึกอบรมที่เหมาะสมตามเป้าหมายผ่านอุปกรณ์ทางเทคนิคที่จัดไว้ให้ และตามลักษณะการจัดการองค์กรสำหรับการทำงานทางไกล หัวหน้างานของพนักงาน/ลูกจ้างที่ทำงานทางไกลและเพื่อนร่วมงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงต้องได้รับการฝึกอบรมและการบริหารจัดการเกี่ยวกับการทำงานทางไกลด้วย³³⁷

11) สิทธิในการรวมตัวของคนงาน

พนักงาน/ลูกจ้างที่ทำงานทางไกลมีสิทธิรวมตัวกันเช่นเดียวกับพนักงาน/ลูกจ้างคนอื่น ๆ ที่ทำงาน ณ สถานที่ของนายจ้าง ต้องไม่มีอุปสรรคใด ๆ ที่มาจำกัดการติดต่อสื่อสารกับตัวแทนคนงาน เงื่อนไขเดียวกันสำหรับการเข้ามีส่วนร่วมในการเลือกตั้งตัวแทนคนงาน หรือการจัดให้มีตัวแทนคนงาน

พนักงาน/ลูกจ้างที่ทำงานทางไกลต้องถูกนับรวมเพื่อคำนวณและกำหนดจำนวนตัวแทนคนงาน ทั้งนี้ เป็นไปตามกฎของสหภาพยุโรป และกฎหมายภายในของประเทศนั้น ๆ ข้อตกลงร่วมกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง หรือแนวทางปฏิบัติ การก่อตั้งสิทธิในการรวมตัวนี้จะต้องกำหนดไว้เพื่อวัตถุประสงค์ในการใช้สิทธิในการรวมตัวของลูกจ้างตั้งแต่เริ่มแรก

ตัวแทนของพนักงาน/ลูกจ้างต้องได้รับการแจ้งและได้รับคำปรึกษาเกี่ยวกับการทำงานทางไกลตั้งแต่เริ่มต้นมีการทำงานทางไกลตามกฎหมายของสหภาพยุโรปและกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ ความตกลงร่วมกัน และแนวทางปฏิบัติ³³⁸

อันจะเห็นได้ว่า กรอบข้อตกลงของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับการทำงานทางไกล 2020 (FRAMEWORK AGREEMENT ON TELEWORK 2020) (พ.ศ. 2563) มีการวางหลักเกณฑ์ไว้ครบถ้วนในเรื่องที่ต้องพิจารณาในการทำสัญญาจ้างงานทางไกล ได้แก่ การวางหลักการเกี่ยวกับข้อพิจารณาทั่วไปที่ว่าการทำงานทางไกลมีขึ้นก็เพื่อปรับปรุงองค์กรการทำงานให้มีความทันสมัย

³³⁶ เพิ่งอ้าง, น. 3.

³³⁷ เพิ่งอ้าง, น. 3.

³³⁸ เพิ่งอ้าง, น. 3.

ข้อตกลงการทำงานมีลักษณะที่ยืดหยุ่น มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการให้มีประสิทธิผล สามารถแข่งขันได้ และบรรลุเป้าหมายความสมดุลที่จำเป็นระหว่างความยืดหยุ่นของการใช้ชีวิตกับการทำงาน แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องสร้างระบบรักษาความปลอดภัยข้อมูล มีการกำหนดนิยามและขอบเขตการบังคับใช้ TELEWORK (การทำงานทางไกล) ซึ่งหมายถึง วิธีการรูปแบบหนึ่งของการจัดระเบียบและ/หรือการแสดงออกซึ่งการทำงานโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในบริบทของสัญญาจ้างงาน ความสัมพันธ์การจ้างงาน สถานที่ทำงาน กำหนดขอบเขตของผู้ทำงานทางไกล (Teleworkers) หลักความสมัครใจในการทำงานทางไกล สิทธิในการเรียกร้องหรือปฏิเสธที่จะทำงานทางไกล ผลของการยอมรับหรือไม่ยอมรับข้อเรียกร้องที่จะทำงานทางไกล เงื่อนไขการจ้างงานที่ยังคงสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายเช่นเดียวกับลูกจ้างที่ทำงาน ณ สำนักงานของนายจ้าง การกำหนดให้มีข้อตกลงร่วม มาตรการปกป้องหรือป้องกันข้อมูล หลักการเคารพความเป็นส่วนตัว การกำหนดหน้าที่ในการจัดหาและใช้งานอุปกรณ์และเครื่องมือในการทำงาน การดูแลสุขภาพและความปลอดภัยของลูกจ้าง เป็นต้น

3.1.2.2 คู่มือหรือข้อแนะนำสำหรับนายจ้างเกี่ยวกับการจ้างงานแบบทำงานที่บ้าน เพื่อรองรับต่อสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด 19 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ³³⁹

คู่มือนี้ได้รับการพัฒนาโดย EBMO (Employers and Business Membership Organizations) ร่วมกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยสำนักองค์กรสำหรับกิจกรรมของนายจ้าง (ILO-ACT / EMP) ได้ดำเนินการเพื่อให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์แก่สมาชิกที่เป็นบริษัทที่นำรูปแบบ “การทำงานจากที่บ้าน” มาใช้สำหรับพนักงานในปี ค.ศ. 2020 (พ.ศ. 2563) ในรูปแบบการทำงานทางเลือกเพื่อจัดการเป็นการชั่วคราวในช่วงวิกฤต COVID-19 ซึ่งบริษัทต่าง ๆ ได้นำหลักการทำงานจากที่บ้านมาใช้เป็นมาตรการป้องกันหรือเพื่อตอบสนองตามคำสั่งหรือคำสั่งของรัฐบาลที่จำกัดการติดต่อแบบตัวต่อตัวของประชาชน คู่มือนี้ให้คำแนะนำสำหรับบริษัท รวมถึงหน้าที่และความรับผิดชอบของนายจ้างและลูกจ้าง ข้อพิจารณาและความท้าทาย ตลอดจนวิธีจัดการและจัดการกับความท้าทายเหล่านั้น คู่มือนี้อ้างอิงถึงมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องและคำแนะนำ มาตรฐานเหล่านี้ได้รับการเจรจาและรับรองโดยรัฐบาลในระดับสากล นายจ้างและลูกจ้างในองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และเป็นพื้นฐานสำหรับกฎหมายแรงงานแห่งชาติหลายฉบับ

³³⁹ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ILO, “An employers’ guide on working from home in response to the outbreak of COVID 19, p.1-3.” https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---act_emp/documents/publication/wcms_745024.pdf.

สำหรับความเป็นมาของคู่มือนี้ คู่มือดังกล่าวได้อธิบายว่า ภายในระยะเวลาเพียงไม่กี่เดือน การระบาดของไวรัสโคโรนา (COVID - 19) ได้สร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจ ผลกระทบทางสังคม และสุขภาพทั่วโลก หลายแสนชีวิตต้องสูญเสียชีวิตไปแล้วและยังมองไม่เห็นว่าการระบาดนี้จะสิ้นสุดเมื่อใด ตั้งแต่แรกเริ่ม EBMO ได้ทำงานร่วมกับมวลหมู่สมาชิกเพื่อช่วยเหลือสมาชิกในการจัดการกับผลกระทบของวิกฤต COVID-19 โดย EBMO จะยังคงให้การสนับสนุนตลอดช่วงวิกฤตนี้

รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ได้ใช้มาตรการต่าง ๆ ตั้งแต่การกำหนดมาตรการเว้นระยะห่างทางกายภาพของประชาชน จำกัดการเดินทาง และปิดกิจการหรือเข้าควบคุมกิจการที่ไม่จำเป็น ไปจนถึงการจำกัดหรือห้ามการเดินทางของประชาชนในเมืองทั้งเมือง ซึ่งเกิดขึ้นในหลาย ๆ แห่งของโลก ลดการติดต่อสื่อสารแบบซึ่งหน้าของประชาชน อันเป็นการดำเนินการที่สำคัญเพื่อลดผลกระทบของ COVID-19 โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้รายงานว่ามีประมาณร้อยละ 68 ของกำลังแรงงานทั้งหมดทั่วโลก รวมถึงนายจ้างร้อยละ 81 ของนายจ้างทั้งหมดอาศัยอยู่ในประเทศที่มีการใช้มาตรการปิดสถานที่ทำงาน และในสภาพแวดล้อมใหม่นี้ ซึ่งนายจ้างต้องสามารถปรับตัวและจัดทำแผนฉุกเฉินได้เพื่อตอบสนองต่อมาตรการใหม่ที่เกิดขึ้นนี้ หลาย ๆ บริษัทต้องเร่งนำรูปแบบการทำงานแบบทำงานจากที่บ้าน (Work from Home) มาใช้เป็นรูปแบบการทำงานชั่วคราวหรือการทำงานทางเลือกมาใช้³⁴⁰

1) ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการทำงานจากที่บ้าน

(1) งานทุกประเภทหรือทุกชนิดเหมาะสมกับการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) หรือไม่

องค์การแรงงานระหว่างประเทศประเมินว่าแรงงานเกือบร้อยละ 18 มีอาชีพที่เหมาะสมกับการทำงานจากที่บ้าน (Work from Home) และอาศัยอยู่ในประเทศที่มีโครงสร้างพื้นฐานรองรับการทำงานจากที่บ้าน (Work from Home)

การทำงานจากที่บ้านนั้นจะประสบความสำเร็จได้ต้องมีการแบ่งความรับผิดชอบระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง กล่าวคือ ในการทำงานจากที่บ้านทั้งนายจ้างและลูกจ้างควรปฏิบัติให้ได้อย่างจริงจัง มีความยืดหยุ่น และปฏิบัติให้เหมาะสมกับสถานการณ์ของอีกฝ่ายหนึ่ง

ก่อนที่จะเริ่มทำงานจากที่บ้าน นายจ้างควรประเมินข้อพิจารณาเหล่านี้ เกี่ยวกับความเป็นไปได้และการนำไปใช้ได้จริง ดังต่อไปนี้

(1.1) กำหนดหน้าที่หรือลักษณะความรับผิดชอบของงาน ที่จะสามารถทำนอกสำนักงานของนายจ้างได้ ประเด็นนี้อาจเกี่ยวข้องกับนวัตกรรมและความคิดสร้างสรรค์ที่แตกต่างจากบรรทัดฐานที่เคยทำมา

³⁴⁰ เพิ่งอ้าง, น. 5.

(1.2) ประเมินอุปกรณ์และเครื่องมือต่าง ๆ ที่ใช้สำหรับการติดต่อ เช่น การประชุมผ่านทางจอภาพทั่ว ๆ ไป และวิธีการอื่น ๆ

(1.3) ประเมินโครงสร้างพื้นฐาน ถึงอำนวยความสะดวก และเครื่องมือที่จัดให้ได้สำหรับการทำงานจากที่บ้าน เช่น การเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ต ความพร้อมของแหล่งจ่ายไฟฟ้าที่แน่นอน เป็นต้น

(1.4) ประเมินสถานการณ์ของพนักงาน/ลูกจ้างในด้านความปลอดภัยและสุขภาพเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมในการทำงานภายในบ้าน และความสามารถที่แท้จริงในการทำงานตามคำสั่งจากที่บ้านของพนักงาน/ลูกจ้าง

(1.5) พิจารณาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำรงชีวิตของพนักงาน/ลูกจ้าง เช่น คนงานอาจมีความรับผิดชอบในการดูแลเด็ก หรือบุคคลอื่นที่อยู่ในความอุปการะของคนงาน ความเครียดจากความสัมพันธ์ ความรุนแรงภายในบ้าน ปัญหาสุขภาพในระยะยาว รวมไปถึงความพิการ

(1.6) ประเมินความกังวลด้านสุขภาพจิต หรือความเป็นไปได้ของความกังวลในอนาคตที่อาจเกิดขึ้นจากการทำงานจากที่บ้าน โดยสิ่งสำคัญ คือ ต้องทราบว่าในขณะที่ความก้าวหน้าในด้านเทคโนโลยีสารสนเทศได้ทำให้เกิดการทำงานจากที่บ้านได้ แต่งานบางอย่างหรือหน้าที่บางหน้าที่ไม่สามารถดำเนินการนอกสถานที่ของนายจ้างหรือสถานที่ที่เหมาะสมเป็นการเฉพาะได้

นายจ้างต้องตระหนักว่า มีบริษัทบางบริษัท อาชีพบางอาชีพ และงานบางประเภทที่ไม่สามารถนำรูปแบบการทำงานจากที่บ้านไปใช้ได้ หรือไม่สามารถนำไปใช้ได้ในช่วงเวลาสั้น ๆ เช่น ช่วงนี้ ดังนั้น นายจ้างจำเป็นต้องสำรวจและปรับใช้แผนทางเลือกอื่น ๆ นอกจากจากการทำงานทางไกล และแม้ว่างานบางอย่างจะเหมาะสมหรือทำงานจากที่บ้านได้ก็ตาม แต่ด้วยข้อจำกัดของพนักงาน/ลูกจ้างบางคนในเรื่องที่พัก สุขภาพ ความปลอดภัยในการทำงาน ก็อาจทำให้ไม่เหมาะสมที่จะใช้วิธีการทำงานจากที่บ้านได้³⁴¹

(2) การปรับตัวของบริษัทต่าง ๆ ในการดำเนินการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home)

บริษัทบางแห่งอาจมีประสบการณ์ในการทำงานจากที่บ้านมาก่อน หรืออาจมีแผนฉุกเฉินรองรับการทำงานจากที่บ้านอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม หลายบริษัทมีแนวโน้มที่จะทำงานจากที่บ้านเป็นครั้งแรก และต้องนำข้อตกลงการทำงานจากที่บ้านมาใช้อย่างรวดเร็วและเร่งด่วน ตัวอย่างเช่น การสำรวจในเดือนมีนาคม 2020 บริษัทขนาดใหญ่ 250 แห่งในอาร์เจนตินา มีถึงร้อยละ

³⁴¹ เฟ็งฮ้าง, น. 6.

93 ที่ใช้นโยบายการทำงานทางไกลเพื่อตอบสนองต่อการแพร่ระบาดของ COVID-19 ส่วนในประเทศอินเดีย Tata Consultancy Services ซึ่งเป็นบริษัทขนาดใหญ่ด้านกระบวนการธุรกิจของอินเดียรายงานว่า ประมาณร้อยละ 85 ของพนักงาน 400,000 คนในอินเดียและที่อื่น ๆ ในโลกกำลังทำงานจากที่บ้านอันเป็นผลมาจากการมาตรการสั่งห้ามประชาชนออกนอกที่พัก (Lockdown)

แม้ว่าบริษัทจำนวนมากจะทราบถึงประโยชน์ของการทำงานจากที่บ้าน แต่บางบริษัทก็มีปัญหาความยุ่งยากในการเปลี่ยนผ่าน เช่น ในประเทศญี่ปุ่นมีตัวอย่างของการสำรวจที่จัดทำขึ้นก่อนวันที่ 7 เมษายน 2020 พบว่าแม้บริษัทจำนวนมากถึงร้อยละ 96 จะเห็นด้วยกับประโยชน์ของการทำงานจากที่บ้าน แต่บริษัทร้อยละ 31 กลับตอบแบบสอบถามว่าไม่สามารถจะนำการทำงานในรูปแบบนี้ไปใช้ได้ สาเหตุหลัก คือ เอกสารในการทำงานต่าง ๆ ไม่ได้ถูกแปลงเป็นไฟล์ดิจิทัล และกฎและขั้นตอนภายในที่จำเป็นและรองรับการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านยังไม่พร้อม (ยังไม่ได้ถูกปรับให้รองรับ) ความกังวลเกี่ยวกับการรักษาความลับของข้อมูล หรือความเป็นไปได้ที่จะมีการละเมิดความปลอดภัยกลายเป็นข้อจำกัดของการใช้รูปแบบการทำงานจากที่บ้าน ในขณะที่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ก็ยังประสบปัญหาเช่นกัน และจากการสำรวจล่าสุดแสดงให้เห็นเช่นนั้น โดยในประเทศอาร์เจนตินาพบว่า วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมีการใช้รูปแบบการทำงานจากที่บ้านน้อยกว่าบริษัทหรือองค์กรขนาดใหญ่³⁴²

(3) พนักงานมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของบริษัทที่กำหนดให้ทำงานจากที่บ้านหรือไม่

โดยปกติแล้วรูปแบบการทำงานจากที่บ้าน จะดำเนินการตามความสมัครใจ (ข้อตกลง) ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง/พนักงาน ซึ่งมักจะมาพร้อมกับการลงนามในข้อตกลงดังกล่าวที่จะกำหนดเงื่อนไขการทำงาน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในสถานการณ์ปัจจุบัน (การแพร่ระบาดของ COVID-19) ทำให้มีการออกคำสั่งให้ทำงานจากที่บ้านในหลายภาคส่วนทั่วโลก แต่เป็นคำสั่งในฐานะเป็นมาตรการชั่วคราวด้านสาธารณสุข กล่าวคือ ตามมาตรา 19 (a) ของอนุสัญญาว่าด้วยความปลอดภัยและอาชีวอนามัย ค.ศ. 1981 ลูกจ้าง/พนักงานมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องร่วมมือกับนายจ้างเพื่อรักษาสภาพแวดล้อมการทำงานที่ปลอดภัยและดีต่อสุขภาพ เพื่อสนับสนุนบทบัญญัติทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ข้อตกลงร่วม หรือนโยบายของแต่ละบริษัท ลูกจ้าง/พนักงานยังคงต้องรับผิดชอบในการดูแลสุขภาพและความปลอดภัยของผู้อื่น โดยใช้อุปกรณ์และอุปกรณ์ป้องกันและปฏิบัติตามนโยบายที่นายจ้างกำหนด นอกจากนี้ ในย่อหน้าที่ 16 ของคำแนะนำด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย ค.ศ. 1981 (ฉบับที่ 164) ยังได้กำหนดให้ลูกจ้าง/พนักงานรายงานถึงสถานะอันตรายหรือปัญหาใด ๆ ต่อนายจ้างโดยเร็วที่สุดตามขั้นตอนการรายงานที่นายจ้างกำหนด ดังนั้น

³⁴² เพิ่งอ้าง, น. 7.

สิ่งสำคัญ คือ ต้องชัดเจนว่าหน้าที่และความรับผิดชอบของลูกจ้าง/พนักงานได้มีการนำไปปฏิบัติในสภาพแวดล้อมที่ไม่ปกต้อันเกิดขึ้นจากการทำงานที่บ้านของลูกจ้าง/พนักงาน

ดังนั้น เมื่อวิธีการทำงานจากที่บ้านจำเป็นต้องมีขึ้นเพื่อลดการแพร่ระบาดของโรคระบาด ลูกจ้าง/พนักงานจะต้องร่วมมือและปฏิบัติตามมาตรการป้องกันหรือคำสั่งอย่างเต็มที่ ต้องดูแลความปลอดภัยของตนเองและของผู้อื่นตามสมควร และปฏิบัติตามนโยบายของบริษัท³⁴³

(4) หน้าที่รับผิดชอบของนายจ้างในการจัดเตรียมการทำงานจากที่บ้าน

สำหรับการจัดเตรียมการทำงานจากที่บ้านแบบชั่วคราวนั้น ไม่จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนข้อกำหนดและเงื่อนไขการจ้างงานใด ๆ การเตรียมการสามารถทำได้ปรับเปลี่ยนในเรื่องการคอยตอบสนองหรือตอบรับคำสั่งล่าสุดและความต้องการในแต่ละช่วงเวลาของบริษัท โดยนายจ้างควรพิจารณาปรับปรุงและพัฒนานโยบายของบริษัท หรือจัดทำเป็นคู่มือเพื่อให้คำแนะนำที่ชัดเจนเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติสำหรับการทำงานจากที่บ้าน นายจ้างควรมีการสื่อสารนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพไปยังลูกจ้าง/พนักงานทุกคน และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายก็ควรมีการสื่อสารโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ในทุกนโยบาย

โดยที่หลายประเทศทั่วโลกเริ่มมีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการทำงานจากที่บ้านหรือการทำงานทางไกล เพื่อเตรียมการ กำหนดเงื่อนไข สิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบของนายจ้างและลูกจ้าง ตัวอย่างเช่น ประเทศเนเธอร์แลนด์มีการตราพระราชกำหนด เงื่อนไขเกี่ยวกับการทำงาน เพื่อรองรับการจ่ายค่าจ้างในกรณีที่ลูกจ้าง/พนักงานทำงานจากที่บ้านหรือที่พักอาศัยของตนเองหรือสถานที่อื่น ๆ ที่มีใช้สำนักงานของนายจ้าง กำหนดหน้าที่นายจ้างในการดูแลตรวจสอบลูกจ้าง/พนักงานเพื่อให้แน่ใจว่ามีการปฏิบัติตามข้อผูกพันทางกฎหมายภายใต้พระราชกำหนด ส่วนสาธารณรัฐโปแลนด์ มีบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแรงงานที่บัญญัติถึง “การทำงานทางไกล” เพื่อเน้นย้ำในเรื่องสถานที่ทำงานว่า สถานที่ทำงานของลูกจ้างต้องอยู่ห่างจากสถานที่ทำงานของนายจ้าง และการทำงานต้องอยู่บนพื้นฐานและด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ในขณะที่สาธารณรัฐออสเตรเลีย “การทำงานทางไกล” มีการควบคุมการทำงานทางไกลโดยกฎหมายว่าด้วยเวลาทำงาน โดยไม่ได้จัดทำกฎหมายใหม่รองรับเป็นการเฉพาะ สำหรับประเทศชิลี เมื่อเดือนมีนาคม 2020 (พ.ศ. 2563) สาธารณรัฐชิลีได้ออกกฎหมายควบคุมการทำงานทางไกลโดยให้การรับรองทางกฎหมายแก่ทั้งนายจ้างและลูกจ้างในการบริหารจัดการการทำงานทางไกล มีการระบุถึงสิทธิและหน้าที่ของนายจ้างและลูกจ้าง ตัวอย่างเช่น ภาระหน้าที่ของนายจ้างให้รวมไปถึงการรับภาระ

³⁴³ เพิ่งอ้าง, น. 8.

ค่าใช้จ่ายในการทำงาน ค่าใช้จ่ายในหน้าที่ ค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและซ่อมแซมอุปกรณ์ในการทำงาน เป็นต้น³⁴⁴

หากไม่มีการตรากฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการทำงานจากที่บ้านหรือการทำงานทางไกลแล้ว นายจ้างควรศึกษาข้อกำหนดในกฎหมายและข้อบังคับระดับประเทศ (กฎหมายภายใน) ที่มีอยู่เดิมที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน การจ้างงาน ความปลอดภัยและอาชีวอนามัยในการทำงาน หรือคำสั่งและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องซึ่งออกโดยหน่วยงานระดับชาติและระดับท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

โดยหน้าที่ของนายจ้างตามคู่มือสำหรับนายจ้างเกี่ยวกับการจ้างงานแบบทำงานที่บ้านเพื่อรองรับต่อสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด 19 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

(a) ดูแลความปลอดภัยและอาชีวอนามัยของลูกจ้าง

เช่น ตรวจสอบให้แน่ใจว่ามาตรการป้องกันปฏิบัติทั้งหมดที่กำหนดไว้ได้ถูกนำไปใช้ลดความเสี่ยงในการทำงาน จัดหาชุดป้องกันและอุปกรณ์ป้องกันที่เหมาะสมตามความจำเป็นและตามสมควร โดยลูกจ้างไม่ต้องออกค่าใช้จ่าย รับผิดชอบในการให้ข้อมูลที่เพียงพอและจัดการฝึกอบรมที่เหมาะสมเกี่ยวกับความปลอดภัยและอาชีวอนามัย ให้คำปรึกษาด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย และจัดให้มีมาตรการในการจัดการกับเหตุฉุกเฉิน เป็นต้น³⁴⁵

นายจ้างมีหน้าที่ดูแลลูกจ้างทุกคน และจำเป็นต้องมีสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ปลอดภัย และไม่มีความเสี่ยงต่อสุขภาพร่างกายและจิตใจ นายจ้างควรเตือนลูกจ้างถึงหน้าที่และภาระผูกพันภายใต้สัญญาจ้างแรงงานและนโยบายที่บังคับใช้ แม้ว่าการประเมินความเสี่ยงด้านสุขภาพและความปลอดภัยแบบดั้งเดิม (ลูกจ้างทำงาน ณ สำนักงานของนายจ้าง) ที่บ้านของลูกจ้าง/พนักงานในบริบทปัจจุบันอาจเป็นเรื่องยาก แต่นายจ้างก็ยังคงมีความรับผิดชอบในการตรวจสอบว่า

- งานที่ทำจากที่บ้านนั้นเป็นงานที่ทำได้อย่างปลอดภัยจากที่บ้าน
- มีการปรับเปลี่ยนลักษณะของงานได้ในกรณีจำเป็น เพื่อให้แน่ใจว่า งานนั้นสามารถ

ทำได้อย่างปลอดภัยจากที่บ้านของลูกจ้าง

- ลูกจ้างมีอุปกรณ์และเครื่องมือที่เหมาะสมในการทำงานอย่างปลอดภัยที่บ้าน รวมถึงอุปกรณ์ป้องกันที่จำเป็น (ถ้ามี)

- มีการบริหารจัดการเพื่อให้มั่นใจว่าอุปกรณ์ของนายจ้าง หากลูกจ้างนำกลับไปใช้ทำงานที่บ้านแล้ว จะมีการใช้อย่างมีความรับผิดชอบและนำกลับมาคืนในสภาพเดียวกับตอนที่ลูกจ้างได้รับไป

³⁴⁴ เพิ่งอ้าง, น. 8.

³⁴⁵ เพิ่งอ้าง, น.10.

- ลูกจ้างได้รับข้อมูล คำแนะนำ คำปรึกษา การฝึกอบรม เกี่ยวกับมาตรการหรือวิธีการที่จะใช้แก้ไขปัญหากรณีมีเหตุฉุกเฉินเกิดขึ้น

- มีการจัดหา “สิ่งอำนวยความสะดวกที่สมเหตุสมผล” สำหรับลูกจ้างผู้พิการที่เกี่ยวข้องกับการทำงานซึ่งจำเป็นต้องใช้สำหรับการทำงานจากที่บ้าน

- มีการจัดเตรียมสวัสดิการรองรับปัญหาสุขภาพและปัญหาทางจิตใจของลูกจ้าง³⁴⁶

(b) เครื่องมือ อุปกรณ์ วัสดุสิ้นเปลือง และเทคโนโลยี

นายจ้างควรจัดหาเครื่องมือ อุปกรณ์ วัสดุสิ้นเปลือง และเทคโนโลยีที่จำเป็นสำหรับการทำงาน ปฏิบัติงาน เมื่อมีการทำงานจากที่บ้านตามข้อตกลง เว้นแต่ ข้อกำหนดและเงื่อนไขของสัญญาจ้างข้อตกลงร่วมกัน หรือนโยบายของบริษัทจะระบุไว้เป็นอย่างอื่น นอกจากนี้ นายจ้างควรสอดคล้องดูแลเพื่อซ่อมบำรุงเครื่องมือและอุปกรณ์ดังกล่าวหากจำเป็น

ประเภทของอุปกรณ์และการติดตั้งอุปกรณ์ขึ้นอยู่กับลักษณะของธุรกิจหรือการทำงาน ซึ่งอาจรวมถึง Laptop จอคอมพิวเตอร์ ซอฟต์แวร์ โทรศัพท์ การเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ต ชุดหูฟัง การเชื่อมต่อแอปพลิเคชัน และอุปกรณ์อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องตามความจำเป็น และในสถานการณ์อื่น ๆ อาจรวมถึงการส่งมอบอุปกรณ์ การติดตั้งอุปกรณ์ทางเทคนิคที่จำเป็นสำหรับการทำงาน นายจ้างสามารถพิจารณาจัดตั้งแผนกช่วยเหลือเรื่องนี้แยกเป็นการเฉพาะ หรือสนับสนุนให้มีอีเมลสำหรับลูกจ้างที่จะใช้สำหรับการส่งต่อปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเครื่องมือ อุปกรณ์ และเทคโนโลยีดังกล่าว เพื่อขอความช่วยเหลือและรับการสนับสนุนได้³⁴⁷

เมื่อมีความจำเป็น นายจ้างควรแจ้งให้ลูกจ้างทราบอย่างชัดเจนว่า การใช้เครื่องมือ อุปกรณ์ต่าง ๆ ที่นายจ้างจัดหาให้ นั้น ให้ใช้โดยลูกจ้าง/พนักงานเท่านั้น และให้ใช้เพื่อการทำงานเท่านั้น³⁴⁸

(c) การติดตั้งระบบในการทำงานที่บ้านและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง

โดยธรรมชาติแล้ว ค่าใช้จ่ายของลูกจ้างอันเกิดจากการทำงานที่บ้านจะไม่สามารถขอคืนหรือขอรับการชดเชยภายใต้กฎหมายและแนวปฏิบัติของประเทศส่วนใหญ่

อย่างไรก็ตาม ในสถานการณ์การแพร่ระบาดของ COVID-19 ในปัจจุบัน การทำงานจากที่บ้านอาจมีความจำเป็นและส่งผลให้ลูกจ้างต้องเสียค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่ไม่มีข้อกำหนดทางกฎหมายหรือคำสั่งของรัฐบาลที่กำหนดให้นายจ้างต้องจ่ายเงินคืนลูกจ้างสำหรับ

³⁴⁶ เพิ่งอ้าง, น. 10.

³⁴⁷ เพิ่งอ้าง, น. 10.

³⁴⁸ เพิ่งอ้าง, น. 11.

ค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการทำงานที่บ้าน นายจ้างควรพิจารณาจ่ายเงินคืนให้แก่ลูกจ้างสำหรับค่าใช้จ่ายที่สมเหตุสมผล และเป็นค่าใช้จ่ายที่จำเป็นอันเกิดจากการทำงานที่บ้าน เช่น ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับ

- ค่าโทรศัพท์มือถือหรือค่าโทรศัพท์พื้นฐาน
- ค่าอินเทอร์เน็ต
- ค่าคอมพิวเตอร์ส่วนบุคคลหรือแท็บเล็ต
- ค่าซอฟต์แวร์หรือฮาร์ดแวร์สำหรับการประชุมทางไกล

อย่างไรก็ตาม นายจ้างอาจยกเว้นไม่จ่ายค่าใช้จ่ายซึ่งโดยหลักแล้วเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อความสะดวกสบายของลูกจ้างเอง เช่น ค่าใช้จ่ายที่ทำให้อินเทอร์เน็ตเชื่อมต่อสัญญาณได้รวดเร็วยิ่งขึ้น การเพิ่มจำนวนจอคอมพิวเตอร์ ค่าปรับแต่งเก้าอี้ให้เหมาะสมกับหลักสรีระศาสตร์ หรือค่าเครื่องพิมพ์ เป็นต้น นายจ้างควรทำให้แน่ใจว่านโยบายของบริษัทเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการทำงานจากที่บ้านนั้นครอบคลุมกรณีค่าใช้จ่ายใดบ้าง และนายจ้างต้องระบุได้ว่าลูกจ้างต้องได้รับการอนุมัติจากบริษัทก่อนว่ารายจ่ายในกรณีใดบ้างที่จะได้รับการชดใช้เงินที่จ่ายคืนได้

(d) ค่าทดแทนการบาดเจ็บจากการทำงาน

โดยทั่วไปแล้ว ในบางประเทศเมื่อมีการทำงานจากที่บ้าน การบาดเจ็บใด ๆ ที่เกิดขึ้นในระหว่างชั่วโมงทำงาน และเป็นการบาดเจ็บที่เกิดจากหรือขณะปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ทำงานที่กำหนดไว้ ก็จะได้รับ ความคุ้มครองโดยระบบประกันภัยจากการทำงาน อย่างไรก็ตาม ในประเทศอื่น ๆ การประกันภัยการบาดเจ็บจากการทำงานอาจไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่าจะครอบคลุมการทำงานจากที่บ้าน (Work from Home) ด้วยหรือไม่ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับกฎหมายภายในและแนวคำวินิจฉัยของศาลของแต่ละประเทศ

โดยรวมแล้ว จำนวนเงินที่ลูกจ้างมีการเรียกร้องค่าชดเชยอาจลดลงในช่วงการแพร่ระบาดของ COVID-19 เนื่องจากมีคนทำงานน้อยลง แต่ผลกระทบดังกล่าวไม่น่าจะเกิดขึ้นเหมือนกันในทุกกลุ่มอุตสาหกรรมหรือกลุ่มธุรกิจ และการเรียกร้องของลูกจ้างก็อาจไม่จำกัดเฉพาะการติดเชื้อโรค COVID-19 นายจ้างจึงอาจเผชิญกับปัญหาอื่นเพิ่มเติมในเรื่องการได้รับบาดเจ็บจากการทำงานของลูกจ้างในระหว่างการทำงานจากที่บ้านเนื่องมาจากการขาดการตรวจสอบสภาพแวดล้อมการทำงาน และลูกจ้างยังมีโอกาสได้รับบาดเจ็บจากการทำงานเพิ่มขึ้นจากการใช้อุปกรณ์ที่ไม่เหมาะสมและจากสิ่งรบกวนภายในบ้านของลูกจ้างเอง ความท้าทายเหล่านี้ยังต้องรวมถึงสถานการณ์การแพร่ระบาดของ COVID – 19 ในปัจจุบันที่นำมาซึ่งความวิตกกังวลและความเครียดทางจิตใจที่เพิ่มขึ้น และบังคับให้ลูกจ้างจำนวนมากต้องแบ่งปันพื้นที่ทำงานในบ้านของตนเองกับคู่สมรส เด็ก และสัตว์เลี้ยง³⁴⁹

³⁴⁹ เพิ่งอ้าง, น. 11.

(e) ความรับผิดชอบ

ภายใต้บังคับของกฎหมายภายใน และข้อบังคับของแต่ละประเทศ พื้นที่ทำงานในรูปแบบการจ้างงานแบบทำงานจากที่บ้านอาจถือเป็นการขยายขอบเขตความหมายของสถานที่ทำงาน กล่าวคือ ในบางประเทศนายจ้างอาจต้องรับผิดชอบต่ออุบัติเหตุที่เกิดขึ้นในระหว่างการจ้างงาน เมื่อมีการบาดเจ็บเกิดขึ้นในพื้นที่ทำงานที่บ้านของลูกจ้าง ในช่วงเวลาทำงาน โดยระยะเวลาที่เกิดเหตุ สถานที่เกิดเหตุ และสถานการณ์การบาดเจ็บมักเป็นข้อพิจารณาที่สำคัญในการประเมินว่าเป็นการบาดเจ็บจากการทำงานหรือไม่ ดังนั้น หากการบาดเจ็บเกิดขึ้นในช่วงเวลาทำงานปกติ ในสถานที่ที่นายจ้างคาดว่าลูกจ้างจะใช้ทำงาน และอยู่ระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนด นายจ้างก็อาจต้องรับผิดชอบ ถ้าหากนายจ้างต้องรับผิดชอบสำหรับอุบัติเหตุจากการทำงานในสถานที่ทำงานที่บ้านของลูกจ้างตามกฎหมายภายในประเทศหรือกฎข้อบังคับเช่นนี้แล้ว นายจ้างควรตรวจสอบทบทวนความรับผิดชอบสัญญาประกันภัยที่ทำไว้ว่าครอบคลุมกรณีการได้รับบาดเจ็บจากการทำงานที่บ้านของลูกจ้างด้วยหรือไม่

นายจ้างควรตรวจสอบให้ชัดเจนว่านโยบายของบริษัทเกี่ยวกับการทำงานจากที่บ้าน จะไม่รับผิดชอบต่อการบาดเจ็บของลูกจ้างที่เกิดขึ้นนอกเวลาทำงานที่ตกลงกันไว้ แม้จะเกิดขึ้นในพื้นที่ทำงานในบ้านของลูกจ้างก็ตาม และไม่รวมไปถึงการสูญหายหรือบุบสลายที่เกิดขึ้นกับบ้านของลูกจ้าง และไม่รวมไปถึงการบาดเจ็บที่เกิดขึ้นกับสมาชิกในครอบครัวของลูกจ้าง ผู้มาเยี่ยมเยียนหรือบุคคลอื่นใดที่ได้รับบาดเจ็บภายในบ้านหรือรอบบริเวณบ้านของลูกจ้าง³⁵⁰

(5) ความรับผิดชอบของลูกจ้างเมื่อทำงานจากที่บ้าน

(5.1) ลูกจ้างมีหน้าที่รับผิดชอบความปลอดภัยและอาชีวอนามัยของตนเอง เช่น ลูกจ้างต้องให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามภาระหน้าที่ที่นายจ้างกำหนด ยินยอมให้ตัวแทนของลูกจ้างร่วมกับนายจ้างเข้าตรวจสอบสถานที่ที่ใช้ทำงานเพื่อความปลอดภัยและสุขอนามัย ดูแลตามสมควร เพื่อความปลอดภัยของตนเองและของบุคคลอื่นที่อาจได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติตามคำแนะนำที่ให้ไว้เพื่อความปลอดภัยและสุขภาพ ใช้อุปกรณ์นิรภัยและอุปกรณ์ป้องกันอย่างถูกต้อง และไม่ทำให้อุปกรณ์เหล่านั้นเสียหาย รายงานสถานการณ์ต่อผู้บังคับบัญชาทันทีที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าอาจเกิดอันตรายและไม่สามารถแก้ไขด้วยตนเองได้ และรายงานอุบัติเหตุหรือเหตุการณ์บาดเจ็บใด ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างหรือเกี่ยวข้องกับการทำงาน³⁵¹

(5.2) นอกเหนือจากหน้าที่เรื่องความปลอดภัยและสุขภาพแล้ว ภาระหน้าที่และความรับผิดชอบทั่วไปของลูกจ้าง รวมถึงหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายแรงงาน และกฎหมายการจ้างงาน

³⁵⁰ เพิ่งอ้าง, น. 12.

³⁵¹ เพิ่งอ้าง, น. 12.

ข้อกำหนดและเงื่อนไขการทำงาน หรือข้อตกลงร่วมกันก็นำมาใช้กับการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) ด้วย ซึ่งหน้าที่เหล่านี้ รวมถึง

- การปฏิบัติตามนโยบายของบริษัทหรือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการทำงานจากที่บ้าน
- ปฏิบัติตามนโยบายและข้อบังคับที่มีอยู่ทั้งหมด รวมถึงนโยบายด้านความปลอดภัย และสุขภาพ นโยบายเกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศ และการปกป้องข้อมูลทรัพย์สินทางปัญญา และนโยบายการใช้เครื่องมือและอุปกรณ์ของบริษัท

- ดูแลความปลอดภัย สุขภาพกายและใจ และความเป็นอยู่ของตนเอง
- เคารพต่อเวลาทำงานให้เป็นไปตามที่ตกลงกับนายจ้าง และสอดคล้องกับกฎหมาย

ในระดับชาติว่าด้วยการกำหนดเวลาทำงาน

- ปฏิบัติตามหน้าที่โดยปกติหรือหน้าที่อื่นตามที่ได้รับมอบหมาย
- สร้างสมดุลระหว่างการทำงานกับการใช้ชีวิต และตื่นตัวพร้อมรับการติดต่อ
- ทำตัวให้พร้อมทำงานและพร้อมรับการติดต่อหรือการเข้าถึงในระหว่างชั่วโมงการทำงาน และคอยติดต่อสื่อสารกับผู้จัดการ (หัวหน้างาน) อย่างสม่ำเสมอและตรงเวลา
- ละเว้นการพบปะกับลูกค้าหรือลูกจ้างคนอื่นที่บ้าน โดยไม่ได้รับการอนุมัติจากบริษัท
- จัดเตรียมการที่จำเป็นสำหรับการดูแลเด็กหรือผู้อื่นซึ่งต้องพึ่งพาการดูแลจากลูกจ้าง
- ดูแลอุปกรณ์ เครื่องมือ เทคโนโลยี ข้อมูล ความลับ และความปลอดภัยของบริษัทอย่างสมเหตุสมผล³⁵²

(5.3) การวัดหรือประเมินผลการทำงานของลูกจ้างที่ทำงานจากที่บ้าน

โดยทั่วไปแล้ว บริษัทที่มีพนักงานที่ทำงานจากระยะไกลหรือทำงานจากที่บ้าน มักจะกังวลเกี่ยวกับผลผลิตหรืองานที่ลูกจ้างได้ทำ ใน 2 แง่มุม กล่าวคือ นายจ้างบางคนกังวลว่า ลูกจ้างยังทำงานอยู่หรือไม่ หรือในขณะที่นายจ้างบางคนอาจกังวลว่า ลูกจ้างทำงานอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ แต่การวัดหรือประเมินผลการทำงานของลูกจ้าง/พนักงานที่ทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้านไม่ควรยุ่งยากหรือแตกต่างไปจากการประเมินผลการทำงานลูกจ้างที่ทำงาน ณ สำนักงานของนายจ้าง โดยกลุ่มลูกจ้าง/พนักงานที่ทำงานทางไกลที่มีการบริหารจัดการที่ดี สามารถสร้างผลผลิต (ชิ้นงาน) ได้มากกว่าลูกจ้าง/พนักงานที่ทำงาน ณ สำนักงานของนายจ้างเสียอีก เนื่องจากการวัดผลที่บริษัทหรือสำนักงานของนายจ้างจำเป็นต้องวัดผลผลิตตามตัวชี้วัดหรือตามวัตถุประสงค์มากกว่าผลผลิตที่มีอยู่จริง

ก่อนที่บริษัทจะกำหนดวิธีการติดตามและการวัดผลงานของลูกจ้าง/พนักงาน บริษัทควรระบุสิ่งที่ต้องการวัดผล สิ่งที่ต้องการวัดผลนี้ควรเป็นสิ่งที่ก่อผลกระทบและแสดงให้เห็นถึง

³⁵² เพิ่งอ้าง, น. 13.

คุณภาพของงานได้ชัดเจนที่สุด ซึ่งถือเป็นกุญแจสำคัญ โดยการวัดผลผลิตของงานที่อยู่บนพื้นฐานของคุณภาพของชิ้นงานอาจมีความยากที่จะจำแนกออกมาให้ชัดเจนได้ งานของบางแผนกหรือบางประเภทสามารถกำหนดแง่มุมที่จะใช้ประเมินผลออกมาได้ง่ายกว่างานบางแผนกหรือบางประเภท เช่น งานขายค่อนข้างชัดเจนว่าวัดผลหรือประเมินได้ง่ายกว่า หรืองานประเภทพนักงานรับและตอบคำถามทางโทรศัพท์ ตัวอย่างของแง่มุมที่ใช้วัดผลก็อาจใช้เป็นจำนวนครั้งที่รับโทรศัพท์ และตอบคำถามเปรียบเทียบกับจำนวนชั่วโมงที่ทำงาน อย่างไรก็ตาม สำหรับลูกจ้าง/พนักงานบางตำแหน่งที่มีความรับผิดชอบที่หลากหลาย การกำหนดแง่มุมที่ใช้วัดผลหรือประเมินผลก็ย่อมมีความแตกต่างและอาจจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขแง่มุมที่ใช้วัดผลหรือประเมินผลบ่อยครั้งในระดับหนึ่ง นอกจากนี้ การวัดผลการทำงานไม่จำเป็นต้องประเมินจากผลผลิตเสมอไป และหากตั้งเป้าหมายไว้ต่ำเกินไป ผู้ปฏิบัติงานที่ทำงานสำเร็จก็อาจจะไม่ได้ทำงานเต็มศักยภาพ และการที่ลูกจ้าง/พนักงานมีการติดต่อกับสำนักงานผ่านระบบจอภาพส่วนตัวก็ไม่ได้หมายความว่ามีการทำงานเกิดขึ้น ประสิทธิภาพของการทำงานขึ้นอยู่กับผลลัพธ์ที่ดีที่สุด และเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ ซึ่งก็เช่นเดียวกับเป้าหมายอื่น ๆ ลูกจ้าง/พนักงานทำงานย่อมจะไม่ถึงเป้าหมายได้หากไม่มีผู้ใดรู้ว่าทำไปเพื่อเป้าหมายใด กุญแจสำคัญสำหรับการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้าน คือ ความชัดเจนและความเฉพาะเจาะจงของผลลัพธ์ตามความคาดหวังของนายจ้าง

ข้อพิจารณา คือ ควรกำหนดช่วงเวลาการวัดผลมากหรือน้อยเพียงใด กล่าวคือ การวัดผลนั้นแม้จะเป็นเรื่องที่ถูกต้อง แต่การวัดผลบ่อยครั้งมากขึ้น ก็อาจจะกระทบต่อความรู้สึกของลูกจ้าง/พนักงานแต่ละคน อย่างไรก็ตาม การวัดผลที่ไม่บ่อยเกินไป ก็หมายความว่านายจ้างอาจไม่ตระหนักถึงปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไข นอกจากนี้ แง่มุมที่สำคัญอย่างยิ่งในการวัดผล คือ อาจกระทบต่อประเด็นเรื่องความเป็นส่วนตัวของลูกจ้าง/พนักงาน ซึ่งเป็นสิ่งที่นายจ้างต้องระวัง ซึ่งรวมถึงการคอยติดตามสอดส่องการทำงานของลูกจ้างด้วย³⁵³

องค์ประกอบ 5 ประการที่ต้องพิจารณาในการวัดประสิทธิภาพการทำงานของลูกจ้าง/พนักงานที่ทำงานทางไกล ได้แก่

- กำหนดเป้าหมายและสื่อสารเป้าหมายที่ชัดเจน รวมถึงกำหนดกรอบเวลาการทำงาน เช่นเดียวกับลูกจ้าง/พนักงานที่ปฏิบัติงาน ณ สำนักงานของนายจ้าง
- จัดทำแบบฟอร์มแผนการทำงานเพื่อเพิ่มความรับผิดชอบ
- วิเคราะห์งานที่สำคัญและติดตามความคืบหน้าตามระยะเวลา

³⁵³ เพิ่งอ้าง, น. 13-14.

- ประเมินคุณภาพและปริมาณของงาน แทนที่จะใช้เวลาทำงาน โดยเปลี่ยนแง่มุมการประเมินเป็น “งานที่ทำสำเร็จ และคุณภาพของงานที่ทำสำเร็จ” เปรียบเทียบกับ “ชั่วโมงการทำงานที่ใช้ไป”

- ติดตามความสำเร็จ³⁵⁴

(6) ความท้าทายหลักในการนำรูปแบบการทำงานจากที่บ้านไปใช้ และข้อพิจารณาที่ควรคำนึงถึงและจัดการ

มีประโยชน์หลายประการที่เกี่ยวข้องกับการทำงานจากที่บ้าน ได้แก่ การลดเวลาในการเดินทาง ความเป็นอิสระและความยืดหยุ่นที่มากขึ้นในองค์กร สมดุลชีวิต การทำงานที่ดีขึ้น เพิ่มแรงจูงใจ และการลาออกจากองค์กรที่ลดลง รวมถึงเพิ่มผลผลิตและประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การเดินทางที่ลดลงยังนำไปสู่การลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนในบรรยากาศได้อีกด้วย³⁵⁵ อย่างไรก็ตาม ในสถานการณ์ที่ไม่คาดคิดและเร่งด่วนเช่นการแพร่ระบาดของ COVID-19 ทั้งนายจ้างและลูกจ้าง/พนักงานอาจไม่ได้มีการเตรียมพร้อมทั้งด้านกายภาพ จิตใจ หรือโครงสร้างพื้นฐานอย่างชาญฉลาดเพื่อรับมือกับความท้าทายทั้งหมดที่เกิดขึ้นจากการทำงานจากที่บ้าน

ดังนั้น จึงขอแนะนำให้นายจ้างพัฒนานโยบายในการทำงานเพื่อให้เกิดแนวทางที่ชัดเจนและจัดการกับความท้าทายเหล่านี้ได้ ดังต่อไปนี้

(6.1) การสื่อสาร

นายจ้างและลูกจ้างควรมีการสื่อสารการทำงานร่วมกัน โดยใช้ซอฟต์แวร์ที่มีอยู่อย่างหลากหลายในปัจจุบัน โดยมีการสื่อสารกันอย่างสม่ำเสมอ รวดเร็ว และบ่อยครั้งขึ้นเพื่อช่วยปรับปรุงการทำงานร่วมกัน และสร้างความไว้วางใจที่จำเป็นเพื่อนำเสนอวิธีการทำงานใหม่ ๆ เช่น กำหนดช่องทางการสื่อสาร จัดทำทะเบียนรายละเอียดการติดต่อของพนักงานทุกคนให้เป็นปัจจุบัน ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนมุมมองและแนวคิดเกี่ยวกับกลยุทธ์ จัดการประชุมเสมือนจริงเป็นระยะ³⁵⁶

(6.2) การติดตั้งอุปกรณ์และจัดสถานที่ทำงานให้แก่ลูกจ้าง

บริษัทต่าง ๆ อาจขาดโครงสร้างพื้นฐานด้านการสื่อสารที่จำเป็นหรือมีอุปกรณ์ที่เพียงพอสำหรับพนักงานทุกคนในการทำงานจากที่บ้านในเวลาเดียวกัน ดังนั้น บริษัทจะต้องสร้างความรับผิดชอบร่วมกัน สร้างความมุ่งมั่นและความเข้าใจซึ่งกันและกัน กล่าวคือ นายจ้างต้องพยายามเข้าใจและประเมินข้อจำกัดของลูกจ้าง เช่น ลูกจ้างบางคนอาจมีทรัพยากรที่จำกัด ลูกจ้างบางคนอาจมีบ้านซึ่งมีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมน้อยกว่าที่ทำงาน (อาจตั้งอยู่ใกล้สถานที่ก่อสร้าง

³⁵⁴ เพ็งอ้าง, น. 14.

³⁵⁵ เพ็งอ้าง, น. 14.

³⁵⁶ เพ็งอ้าง, น.16.

หรือโรงงานที่มีเสียงดัง หรือลูกจ้างอาจมีครอบครัวหลายรุ่นอยู่ร่วมกัน หรือมีสภาพความเป็นอยู่ที่คับแคบ) เป็นต้น

(6.3) การปกป้องข้อมูลและความปลอดภัย

โดยปกป้องความเสี่ยงจากการ โจมตีทางไซเบอร์ และการล่วงละเมิดความลับ ดังนั้น การทำงานจากที่บ้านที่ปลอดภัยเป็นสิ่งสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากพนักงานใช้แล็ปท็อปหรืออุปกรณ์ส่วนตัวเพื่อปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นทางการและเชื่อมต่อกับเครือข่ายของบริษัท ซึ่งนายจ้างต้องตรวจสอบให้แน่ใจว่ามีการรักษาความปลอดภัยข้อมูล มีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีประสิทธิภาพ มีการป้องกันที่จำเป็นเกี่ยวกับการส่งข้อมูลที่เป็นความลับออกไปนอกสถานที่ทำงานอย่างปลอดภัย มีการติดตั้งซอฟต์แวร์ที่เหมาะสมป้องกันไวรัสเพื่อป้องกันสิทธิในความเป็นส่วนตัวหรือติดตั้ง Firewalls เพื่อป้องกันภัยคุกคามทางไซเบอร์ ลูกจ้าง/พนักงานต้องตระหนักถึงนโยบายปกป้องข้อมูลของบริษัท ตลอดจนการทำให้ลูกจ้าง/พนักงานมีการพัฒนาทักษะสำหรับการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศตามนโยบายของบริษัท³⁵⁷

(6.4) การบริหารจัดการพนักงาน และการป้องกันการใช้รูปแบบการทำงานจากที่บ้านในทางที่ผิด

ด้วยเหตุที่มีบริษัทจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ เลือกที่จะ (หรือจำเป็นต้อง) ใช้รูปแบบการทำงานจากที่บ้านในช่วงวิกฤตการแพร่ระบาดของ COVID-19 ปัญหาของความไว้วางใจจึงเป็นปัญหาแรก ๆ ที่จะต้องมีการหาข้อสรุปถึงแนวทางแก้ไข ทั้งนี้ เพราะการทำงานจากที่บ้านย่อมกระทบต่อความไว้วางใจระหว่างลูกจ้าง/พนักงานกับผู้จัดการหรือหัวหน้างาน และเป็นเรื่องที่ทำนายอย่างยิ่งสำหรับการบริหารจัดการ เพราะการทำงานจากที่บ้านของลูกจ้างไม่มีลักษณะของการติดต่อกันระหว่างผู้จัดการกับพนักงานแบบซึ่งหน้า อันมีลักษณะเป็นการ “ควบคุมและสั่งการ” เหมือนเช่นที่เคยปฏิบัติมา แต่ต้องปรับเปลี่ยนมาใช้แนวปฏิบัติที่ผู้จัดการกับพนักงานจะไม่ค่อยได้ติดต่อกันซึ่งหน้าอีกต่อไป ทำให้ผู้จัดการหรือหัวหน้างานหลายคนอาจประสบปัญหาที่จะหาแนวทางที่จะทำให้แน่ใจว่าพนักงาน/ลูกจ้างกำลังทำงานที่ได้รับมอบหมายจนสำเร็จ และถ้าหากพนักงาน/ลูกจ้างไม่มีความรู้สึกร่วมในการทำงานด้วยแล้ว พนักงาน/ลูกจ้างก็อาจไม่เชื่อถือในตัวผู้จัดการหรือหัวหน้างาน รวมถึงภาวะผู้นำของนายจ้าง/บริษัท ซึ่งทั้งหมดนี้ก็จะนำไปสู่สภาวะที่ผู้จัดการหรือหัวหน้างานไม่สามารถควบคุมการทำงานของลูกจ้าง/พนักงาน และพนักงาน/ลูกจ้างก็จะฉวยโอกาสนี้ใช้ประโยชน์จากการทำงานที่บ้านในทางที่ผิด ดังนั้น ความมีวินัยในตนเองของลูกจ้าง/พนักงาน และความไว้วางใจและความเชื่อมั่นซึ่งกันและกันระหว่างลูกจ้าง/พนักงานกับนายจ้าง/ผู้จัดการจึงเป็นสิ่งสำคัญ นอกจากนี้ยังจำเป็นต้องใช้วิธีการบริหารจัดการแบบอ้างอิง

³⁵⁷ เพิ่งอ้าง, น. 16.

ผลลัพธ์ (ชิ้นงาน) ซึ่งเชื่อมโยงไปถึงการกำหนดวัตถุประสงค์ของงานแต่ละชิ้นและผลสำเร็จที่สำคัญของงาน และจากนั้นจึงคิดตามและแลกเปลี่ยนความก้าวหน้า โดยต้องไม่กำหนดให้ลูกจ้าง/พนักงานรายงานผลการปฏิบัติงานในลักษณะที่เป็นภาระจนเกินไป³⁵⁸

สำหรับวิธีการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน รวมถึงการสร้างควมรับผิดชอบร่วมกันนั้น สิ่งที่ยึดเหนี่ยวการทำงานในรูปแบบการทำงานจากที่บ้าน คือ ความไว้วางใจ โดยผู้จัดการและเพื่อนร่วมงานคนอื่นของลูกจ้าง/พนักงานที่ทำงานจากที่บ้าน ต้องไว้วางใจซึ่งกันและกัน โดยนายจ้างควรสร้างความไว้วางใจและสร้างความรับผิดชอบร่วมกันกับลูกจ้าง/พนักงานผ่านการการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างเปิดเผยและโปร่งใส เกี่ยวกับความคาดหวังของนายจ้างและผลลัพธ์ทั้งหลายของงาน รวมไปถึงประเด็นดังต่อไปนี้ ประเด็นที่ว่าเมื่อใดที่ลูกจ้าง/พนักงานจะว่างพร้อมตอบสนอง (ว่างพร้อมที่จะรายงานผลการทำงานในระหว่างวัน) วิธีการใดที่ลูกจ้าง/พนักงานจะใช้ติดต่อกับผู้จัดการ เช่น เทคโนโลยีออนไลน์ หรือทางโทรศัพท์ เป็นต้น วิธีการจัดการชีวิตและการทำงานให้สมดุล ตัวอย่างเช่น ช่วงเวลาใดที่จะกำหนดเป็นเวลาพักประจำวัน และเวลาใดที่จะถือว่าเป็นการสิ้นสุดของวันทำงานแต่ละวัน เป็นต้น วิธีการทำงานและวิธีรายงานผลการปฏิบัติงาน ซึ่งในบางกรณีนายจ้างก็ต้องคำนึงถึงสถานการณ์แวดล้อมของลูกจ้าง/พนักงานด้วย ประเด็นที่ว่าลูกจ้าง/พนักงานควรติดต่อผู้ใดหากมีปัญหากเกิดขึ้นเกี่ยวกับงาน ประเด็นที่ว่าลูกจ้าง/พนักงานควรติดต่อใครหากมีสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้น

นอกจากนี้ นายจ้างต้องตระหนักด้วยว่าสำหรับลูกจ้าง/พนักงานบางคนอาจเป็นเรื่องยากที่จะกระตุ้นการทำงาน หรือยากที่จะทำให้การจัดการงานของตนเองมีความเป็นระบบระเบียบจากการทำงานจากที่บ้าน และถ้ามีกรณีเช่นนี้เกิดขึ้นผู้จัดการหรือหัวหน้างานกับลูกจ้าง/พนักงานควรปรึกษาหารือกันถึงขั้นตอนที่ปฏิบัติได้จริงเพื่อเอาชนะอุปสรรคเหล่านั้น³⁵⁹

สำหรับการจัดระเบียบเวลาในการทำงานนั้น เป็นเรื่องที่มีความสำคัญเช่นกัน และอาจเป็นปัญหาสำคัญอย่างยิ่งสำหรับลูกจ้าง/พนักงานที่มีการกำหนดค่าจ้างโดยคิดเป็นรายชั่วโมง โดยรายงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เรื่องการจัดการชั่วโมงการทำงานที่ดีสำหรับอนาคต ได้มีการอ้างอิงถึงกรอบความตกลงขอสหภาพยุโรปเกี่ยวกับการทำงานทางไกล พบว่าการกำหนดเวลาทำงานของพนักงานที่ทำงานทางไกลควรกำหนดภายใต้กฎหมายภายในของประเทศนั้น ๆ ข้อตกลงร่วม และกฎของบริษัท/นายจ้าง นอกจากนี้ ลูกจ้าง/พนักงานที่ทำงานทางไกลยังสามารถบริหารจัดการเวลาทำงานของตนเองได้อีกด้วย และสามารถทำงานได้ในเวลาที่ตนเองสะดวกที่สุด ในขณะที่ยังคงต้องพร้อมรับการติดต่อในระหว่างช่วงเวลาทำงานปกติที่ลูกจ้าง/พนักงานคน

³⁵⁸ เพิ่งอ้าง, น. 17.

³⁵⁹ เพิ่งอ้าง, น. 17.

อื่นทำงานกัน ซึ่งมาตรฐานการทำงานของลูกค้า/พนักงานที่ทำงานทางไกลก็ต้องเหมือนกับลูกค้า/พนักงานคนอื่น ๆ ที่ทำงาน ณ สำนักงานของนายจ้าง/บริษัทนั่นเอง โดยรายงานฉบับดังกล่าวยังระบุด้วยว่าในกรณีกฎหมายของสาธารณรัฐสิงคโปร์ และกฎหมายของราชอาณาจักรสวีเดน มีการกำหนดชั่วโมงการทำงานและข้อกำหนดการพักผ่อน โดยให้มีการเจรจาต่อรองร่วมกันระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง หรือคำแนะนำที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐ³⁶⁰

สำหรับข้อตกลงเกี่ยวกับวินัยการทำงานในเรื่องระยะเวลาการทำงานนั้น นายจ้างควร

- กำหนดความคาดหมายเกี่ยวกับวินัยและการปฏิบัติตามจำนวนชั่วโมงการทำงานให้แก่ลูกจ้าง/พนักงาน

- ตรวจสอบให้แน่ใจว่าชั่วโมงการทำงานและการหยุดพักเป็นไปตามกฎหมายภายในของประเทศ ข้อตกลงร่วม หรือข้อกำหนดและเงื่อนไขการจ้างงานของบริษัท/นายจ้าง

- ตรวจสอบให้แน่ใจว่าลูกจ้าง/พนักงานบันทึกจำนวนชั่วโมงการทำงานทั้งหมดในแต่ละวันหรือสัปดาห์

- พิจารณาปรับใช้รูปแบบการเข้าร่วมกลุ่มออนไลน์ หรือใช้อีเมล เพื่อบันทึกชั่วโมงการทำงาน (p.18)

(6.5) ความปลอดภัยและอาชีวอนามัย

ตามที่กล่าวได้กล่าวแล้วว่า โดยทั่วไปนายจ้างต้องรับผิดชอบต่อความปลอดภัยและสุขภาพของลูกค้า/พนักงานในสถานที่ทำงานและในช่วงเวลาการทำงาน อย่างไรก็ตาม ในระหว่างการทำงานจากที่บ้านนั้น หัวหน้างานย่อมไม่สามารถรับรองสุขภาพและความปลอดภัยให้แก่ลูกจ้าง/พนักงานได้ เนื่องจากไม่ได้อยู่ในพื้นที่ทำงานของนายจ้าง นอกจากนี้ สำหรับคนส่วนใหญ่ที่ทำงานจากที่บ้านเป็นครั้งแรก ย่อมมีปัญหาในเรื่องของการจัดสถานที่และอุปกรณ์ต่าง ๆ และบางครั้งพื้นที่ภายในบ้านก็มีจำกัด ซึ่งในบางกรณีพื้นที่ที่ใช้ทำงานภายในบ้านของลูกค้า/พนักงานอาจมีขนาดเป็น 2 เท่าของพื้นที่รับประทานอาหาร ห้องครัว หรือพื้นที่ใช้งานทั่วไปภายในบ้าน อาจมีโต๊ะหรือเก้าอี้ที่คดขวางอยู่โดยไม่ได้มีการจัดการใช้พื้นที่มีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมในระยะยาวนำมาซึ่งความเสี่ยงเกี่ยวกับปัญหาทางสรีระ เนื่องจากลูกจ้าง/พนักงานไม่สามารถเข้าถึงอุปกรณ์ที่เหมาะสมกับสรีระของตนเองได้เหมือนกับการทำงานที่สำนักงานของนายจ้าง และปัญหานี้ก็จะยิ่งถูกมองข้ามไปในช่วงที่ต้องเร่งนำรูปแบบการทำงานจากที่บ้านมาใช้ในช่วงการแพร่ระบาดของ COVID – 19 ซึ่งอาจเพิ่มความเสี่ยงต่อการบาดเจ็บหรือปัญหาสุขภาพอื่น ๆ ให้กับลูกจ้าง/พนักงาน ดังนั้น นายจ้างจึงควรพิจารณาหาแนวทางลดโอกาสในการบาดเจ็บต่าง ๆ ด้วยแนวทางดังต่อไปนี้

³⁶⁰ เพิ่งอ้าง, น. 18.

- ให้ข้อมูลหรือจัดการฝึกอบรมเกี่ยวกับสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงานจากที่บ้าน ตัวอย่างเช่น เรื่องหลักสรีระศาสตร์ วิธีการทำงานแบบตัวคนเดียว ความปลอดภัยจากอัคคีภัยและความปลอดภัยจากการใช้ไฟฟ้า เป็นต้น

- ตรวจสอบให้แน่ใจว่าลูกจ้าง/พนักงานรับทราบหรือได้รับข้อมูลที่เกี่ยวข้องภาระหน้าที่โดยทั่วไปด้านความปลอดภัยและสุขภาพ รวมถึงการดูแลสุขภาพของตนเองและผู้อื่น

- ตรวจสอบให้แน่ใจว่าลูกจ้าง/พนักงานรับทราบและปฏิบัติตามนโยบายด้านความปลอดภัยและสุขภาพของบริษัท (ถ้ามี) รวมถึงขั้นตอนการรายงานอุบัติเหตุหรือปัญหาสุขภาพที่เกี่ยวข้องกับการทำงานและข้อสังเกตอื่น ๆ เกี่ยวกับสุขภาพหรือความปลอดภัย

- ทบทวนนโยบายด้านความปลอดภัยและสุขภาพของบริษัท (ถ้ามี) และทำให้แน่ใจว่านโยบายดังกล่าวครอบคลุมถึงการทำงานจากที่บ้านด้วย

- ตรวจสอบและทำให้แน่ใจว่าลูกจ้าง/พนักงานตระหนักถึงความรับผิดชอบของบริษัทภายใต้กฎหมายและกฎหมายลำดับรองภายในประเทศ และความรับผิดชอบดังกล่าวมีการประกันภัยครอบคลุมไปถึงลูกจ้าง/พนักงานซึ่งทำงานจากที่บ้าน และเหตุนี้เกิดขึ้นในช่วงเวลาทำงาน

- จัดให้มีการประเมินสถานที่ทำงานของลูกจ้าง/พนักงานที่ทำงานจากที่บ้าน ให้คำแนะนำ รวมถึงคอยสอดส่องดูแลความเหมาะสมของสภาพการทำงานกับสรีระศาสตร์ (อย่างไรก็ตาม นายจ้าง/ผู้จัดการจะต้องเคารพความเป็นส่วนตัวในบ้านของลูกจ้าง/พนักงาน)

- เสนอการฝึกอบรมด้านสรีระศาสตร์และความปลอดภัย หรือการจัดการกับทรัพยากรภายในบ้านให้แก่ลูกจ้าง/พนักงาน เพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมและพัฒนาสภาพแวดล้อมทางกายภาพในบ้านของลูกจ้าง/พนักงานให้เหมาะสม³⁶¹

(6.6) การจัดการกับสุขภาพกายและสุขภาพจิตที่ดี

ลูกจ้าง/พนักงานจำนวนมากอาจประสบปัญหาอันเนื่องมาจากการทำงานจากที่บ้านเต็มเวลาเป็นครั้งแรก ซึ่งทำให้ลูกจ้าง/พนักงานเหล่านี้ต้องแยกตัวจากเพื่อนร่วมงานคนอื่นหรือแม้กระทั่งจากครอบครัว กิจกรรมในชีวิตประจำวันต้องหยุดชะงัก ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเครียดทางร่างกายและจิตใจที่เพิ่มขึ้น โดยผลกระทบของความเครียดเหล่านี้ยิ่งรุนแรงมากขึ้นจากภาวะทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน กล่าวคือ เมื่อบริษัทต่าง ๆ ได้รับผลกระทบทางลบจากภาวะเศรษฐกิจ ก็อาจนำมาซึ่งการเลิกจ้างงานที่เพิ่มขึ้น ทำให้ลูกจ้าง/พนักงานเกิดความรู้สึกวิตกกังวล ความไม่แน่นอนและความไม่มั่นคงทางการงานที่เพิ่มขึ้นก็อาจส่งผลกระทบต่อความรู้สึกซึมเศร้า สถานการณ์ยิ่งเลวร้ายขึ้นเมื่อรัฐมีการกำหนดมาตรการห้ามออกนอกที่พักหรือจำกัดการติดต่อกับบุคคลอื่นในสังคม ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ปัญหาการไม่สามารถติดต่อกับเพื่อนร่วมงาน และการต้องแยกตัวจากเพื่อน

³⁶¹ เพิ่งอ้าง, น. 19.

ร่วมงานเป็นข้อเสียที่สำคัญของการทำงานจากที่บ้าน ดังนั้น นายจ้างควรกำหนดมาตรการรองรับดังต่อไปนี้

- ส่งเสริมสุขภาพและความเป็นอยู่ รวมถึงเป็นกำลังใจและทำความเข้าใจ โดยติดต่อกับลูกจ้าง/พนักงานเป็นประจำเพื่อให้แน่ใจว่าลูกจ้าง/พนักงานยังคงได้รับการสนับสนุนและพร้อมที่จะให้เข้าถึงได้และนายจ้างยินดีที่จะรับฟังเมื่อลูกจ้าง/พนักงานต้องการความช่วยเหลือเรื่องใด ๆ สร้างโอกาสในการสื่อสารร่วมกันในกลุ่มงาน ผ่านเครื่องมือหรือแอปพลิเคชันออนไลน์ เช่น กลุ่ม Chat เป็นต้น หรือกำหนดมาตรการควบคุมลูกจ้าง/พนักงานอย่างเหมาะสมและมีความยืดหยุ่นเพียงพอที่ลูกจ้าง/พนักงานจะจัดการกับงานของตนเองได้

(6.7) สมดุลชีวิตกับการทำงาน

การทำงานจากที่บ้านสามารถช่วยให้ลูกจ้าง/พนักงานมีความสมดุลในชีวิตกับการทำงาน เนื่องจากลูกจ้าง/พนักงานสามารถหลีกเลี่ยงการเดินทางจากบ้านมายังที่ทำงาน ซึ่งทำให้เกิดสภาวะความเครียดในการเดินทางที่ยาวนาน ทำให้ลูกจ้าง/พนักงานมีเวลาให้กับครอบครัวมากขึ้น ลูกจ้าง/พนักงานมีความพึงพอใจในการทำงานที่เพิ่มขึ้น ทำให้การลาออกจากงานลดลง แต่อย่างไรก็ตาม การทำงานจากที่บ้านก็มีปัญหาเช่นเดียวกัน เช่น ในบางกรณีลูกจ้าง/พนักงานบางคนไม่ได้สนใจที่จะทำงานจากที่บ้าน (ลูกจ้าง/พนักงานบางคนประสงค์จะทำงาน ณ สำนักงานของนายจ้างมากกว่า) หรือบางคนมีปัญหาเฉพาะตัวจากการที่ต้องคอยดูแลครอบครัว เป็นต้น

นอกจากนี้ บ่อยครั้งที่การทำงานจากที่บ้านนำไปสู่ปัญหาเส้นแบ่งระหว่างเวลาทำงานกับเวลาใช้ชีวิตส่วนตัวไม่ชัดเจน และอาจทำให้ลูกจ้าง/พนักงานต้องทำงานนานขึ้นและเข้มข้นขึ้นด้วย เนื่องจากการทำงานจากที่บ้านอาจส่งผลเป็นการเข้ามาแทรกแซงชีวิตส่วนตัวและทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชีวิตกับการทำงาน ซึ่งเป็นเรื่องที่ทำนายสำหรับการมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีของลูกจ้าง/พนักงาน และผลกระทบต่อการทำงานในภาพรวมได้ โดยเฉพาะความกังวลและความเครียดจาก “การทำงานที่ไม่มีวันจบ” ซึ่งหลายประเทศกำลังตระหนักถึงปัญหานี้ และได้มีการนำมาตรการด้านกฎหมาย และกฎระเบียบต่าง ๆ มาใช้เพื่อแก้ไขปัญหา เช่น ประเทศฝรั่งเศสมีการนำหลัก “สิทธิที่จะตัดการเชื่อมต่อ” หรือ “สิทธิที่จะตัดการติดต่อสื่อสาร” มาใช้ โดยในปี 2017 (พ.ศ. 2560) มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแรงงานเพื่อบัญญัติหลักการนี้ไว้ ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่นายจ้างควรกำหนดแนวทางให้ชัดเจนเกี่ยวกับเวลาทำงานภายใต้กฎหมายของประเทศของตนเอง³⁶² และแม้ว่าจะมีการกำหนดมาตรการในระดับชาติเพื่อแก้ไขปัญหาแล้ว นายจ้างก็ควรดำเนินการดังต่อไปนี้

³⁶² เพิ่งอ้าง, น. 20.

- กำหนดความคาดหวังที่ชัดเจนเกี่ยวกับจำนวนชั่วโมงการทำงาน รวมถึงส่งเสริมและให้อำนาจให้แก่ลูกจ้าง/พนักงานในการกำหนดตารางการทำงานได้เอง

- ส่งเสริมให้ลูกจ้าง/พนักงานมีวิถีชีวิตที่ดีต่อสุขภาพ และมีความสมดุลระหว่างการทำงานกับการใช้ชีวิต รวมไปถึงการกำหนดช่วงเวลาหยุดและพัก ช่วงเวลาออกกำลังกาย และการรับอากาศบริสุทธิ์

- สนับสนุนความผาสุกทางจิตใจให้แก่ลูกจ้าง/พนักงานที่มีปัญหาเกี่ยวกับการจัดการการทำงานกับการใช้ชีวิต³⁶³

(6.7) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล

การทำงานจากที่บ้านแม้ว่าจะมีประโยชน์ดังที่กล่าวมาข้างต้น แต่อย่างไรก็ตาม ในช่วงการแพร่ระบาดของ COVID-19 ซึ่งมีการกำหนดมาตรการ Lockdown (การห้ามออกนอกที่พักอาศัย) อาจมีข้อพิจารณาที่แตกต่างกัน เช่น ความรับผิดชอบของพนักงาน/ลูกจ้างที่ทำงานทางไกลในการดูแลครอบครัวอาจเพิ่มขึ้นจากการที่โรงเรียนต้องหยุดทำการเรียนการสอนชั่วคราว ทำให้พ่อและแม่เด็กอาจต้องเข้าไปช่วยลูกในการเรียนการสอนที่บ้าน เฝ้าระวังและดูแลบุตรหลานในวัยเรียน หรืออาจมีสมาชิกในครอบครัวมากกว่าหนึ่งคนที่ต้องใช้พื้นที่สำหรับการเรียนออนไลน์ในบ้าน ซึ่งก็เป็นพื้นที่เดียวกันกับพ่อและแม่ที่ทำงานจากที่บ้าน ความเครียดจากความรับผิดชอบ การแบ่งพื้นที่ภายในบ้าน หรือแม้แต่ความเครียดในความสัมพันธ์หรือความรุนแรงในครอบครัวอาจรบกวนการทำงานของลูกจ้าง/พนักงาน และส่งผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานได้ ดังนั้น นายจ้างต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

- ปรับเปลี่ยนความคิดเกี่ยวกับผลผลิตของงาน ความยืดหยุ่น และการตอบสนองต่อปัญหา กล่าวคือ นายจ้างสามารถพิจารณาให้การสนับสนุนเพิ่มเติมแก่ลูกจ้าง/พนักงานซึ่งเป็นทั้งพ่อแม่ หรือผู้ดูแล ให้ความยืดหยุ่นในการทำงาน รวมถึงการปรับเปลี่ยนวิธีการประเมินผลการทำงานที่มุ่งเน้นไปที่ผลลัพธ์ของการทำงานที่ลูกจ้าง/พนักงานทำได้ มากกว่าที่จะไปมุ่งเน้นว่าทำงานไปแล้วกี่ชั่วโมง โดยนายจ้างอาจใช้เครื่องมือออนไลน์สำหรับการทำงานร่วมกัน เช่น การแชร์ปฏิทินการทำงาน และตั้งค่าสถานะเป็นสาธารณะเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ทีมงาน และเพื่อเพิ่มผลผลิต (ผลงาน) ในขณะที่เดียวกันลูกจ้าง/พนักงานก็ต้องปรับตัวให้เข้ากับรูปแบบการทำงานจากที่บ้าน และทำให้นายจ้างเชื่อมั่นได้ว่างานที่สำคัญหรืองานที่จำเป็นนั้นได้ทำเสร็จสมบูรณ์ ทุก ๆ ปัญหาเกี่ยวกับการทำงานควรมีโอกาสเปิดออกหรือกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง³⁶⁴

(6.8) การดูแลเด็กและผู้อยู่ในอุปการะ

³⁶³ เพ็งอ้อ, น. 20.

³⁶⁴ เพ็งอ้อ, น. 21.

ลูกจ้าง/พนักงานซึ่งเป็นพ่อ แม่ หรือผู้ดูแลที่มีความรับผิดชอบทั้งการทำงานจากที่บ้าน และการดูแลลูก ๆ ซึ่งโรงเรียนหรือสถานรับเลี้ยงเด็กต้องปิดไป ย่อมเป็นไปได้ยากที่จะปฏิบัติหน้าที่ทั้งสองด้านอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น นายจ้างและลูกจ้าง/พนักงานควรตกลงกันเกี่ยวกับการทำงานจากที่บ้านให้ลูกจ้าง/พนักงานสามารถทำงานจากที่บ้านได้อย่างมีประสิทธิภาพและตรงตามความคาดหวังของนายจ้าง โดยนายจ้างควรมีความละเอียดอ่อนต่อสถานการณ์ของลูกจ้าง/พนักงานในเรื่องนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแจ้งเตือนล่วงหน้าเพื่อให้ลูกจ้าง/พนักงานมีเวลาเล็กน้อยที่จะเตรียมตัวและบริหารจัดการเด็กหรือผู้ซึ่งอยู่ในความดูแล³⁶⁵

ในขณะที่ตัวลูกจ้าง/พนักงานเองก็ต้องสื่อสารกับหัวหน้างานเกี่ยวกับสถานการณ์ของตนเอง และพิจารณาว่าจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการของตนเองหรือไม่ เพื่อสร้างความสมดุลระหว่างความรับผิดชอบในการทำงานกับการดูแลครอบครัว

สิ่งสำคัญคือทั้งนายจ้างและลูกจ้าง/พนักงานต้องกำหนดสถานการณ์และความตกลงที่ค่อนข้างยืดหยุ่น ตัวอย่างเช่น ชั่วโมงการทำงานสามารถปรับเปลี่ยนไปตามความจำเป็นของครอบครัวของลูกจ้าง/พนักงาน การปรับเปลี่ยนโดยลดจำนวนวันหรือจำนวนชั่วโมงการทำงานแต่ละวันสามารถทำได้ และลดเป้าหมายของงานลง หรือนายจ้างอาจจะกำหนดกรอบเวลาการทำงานที่ยืดหยุ่นและเป็นไปได้ ซึ่งรัฐบาลหลายประเทศก็ได้ออกกฎหมายหรือกฎระเบียบต่าง ๆ อนุญาตให้ลูกจ้าง/พนักงานได้รับค่าจ้างเป็นกรณีพิเศษสำหรับการลางาน หรือการลางานโดยไม่ได้รับค่าจ้างซึ่งจะไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางการทำงานของลูกจ้าง/พนักงาน ถ้าหากลูกจ้าง/พนักงานมีหน้าที่ต้องดูแลลูก ๆ หรือกรณีที่ลูกจ้าง/พนักงานไม่สามารถทำงานได้เนื่องจาก COVID-19³⁶⁶

(6.9) การฝึกอบรมและพัฒนาทักษะให้แก่พนักงาน

- ส่งเสริมวัฒนธรรมการเรียนรู้ เนื่องจากทักษะทางเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการทำงานจากที่บ้าน การอบรมออนไลน์ การสอนงานทางไกล การเรียนการสอนแบบพร้อมกันหมดผ่านเครือข่าย (peer-to-peer learning) รวมไปถึงการสนับสนุนซอฟต์แวร์ และเครื่องมืออื่น ๆ จะทำให้มั่นใจได้ว่าลูกจ้าง/พนักงานได้รับการพัฒนาทักษะที่จำเป็นและสามารถทำงานจากที่บ้านได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น นายจ้างควรใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ การอบรมออนไลน์ และแอปพลิเคชันเป็นประจำในการติดต่อกับลูกจ้าง/พนักงาน การจัดฝึกอบรม การสอนงาน และการให้คำปรึกษา อันจะเป็นการกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาและได้รับการยอมรับ³⁶⁷

(6.10) ปฏิบัติตามนโยบายและคำสั่งของรัฐบาล

³⁶⁵ เพิ่งอ้าง, น. 21.

³⁶⁶ เพิ่งอ้าง, น. 21.

³⁶⁷ เพิ่งอ้าง, น. 22.

การระบาดใหญ่ของ COVID – 19 ส่งผลกระทบต่ออย่างมีนัยสำคัญต่อการดำเนินงานของบริษัทต่าง ๆ และบริษัทต่าง ๆ อาจต้องใช้รูปแบบการทำงานจากที่บ้านเป็นมาตรการป้องกันเพื่อตอบสนองต่อระเบียบและคำสั่งที่ออกโดยรัฐบาล

รัฐบาลควรกำหนดมาตรการที่มีความยืดหยุ่นในระดับหนึ่งและจัดโครงการให้ความช่วยเหลือเพื่ออำนวยความสะดวกในการปฏิบัติตามนโยบายทำงานจากที่บ้าน ตัวอย่างเช่น รัฐบาลของประเทศมอลตาให้การสนับสนุนทางการเงินแก่นายจ้างสำหรับค่าใช้จ่ายบางส่วนในการจัดหาเทคโนโลยีและค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการทำงานทางไกล เพื่อใช้งานระบบโทรคมนาคมในช่วง COVID – 19 โดยกำหนดจำนวนเงินเป็นพาดานสูงสุดที่นายจ้างจะได้รับไว้ เช่น ค่าซื้อและหรือเช่าอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ เป็นต้น โดยกำหนดช่วงเวลาของค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นเหล่านี้ เช่น ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นระหว่างวันที่ 15 กุมภาพันธ์ ถึงวันที่ 8 พฤษภาคม 2020 เป็นต้น

นอกจากนี้ บริษัทต่าง ๆ ต้องมีบทบาทอย่างแข็งขันในการจัดหาข้อมูลที่สร้างสรรค์เกี่ยวกับคำแนะนำด้านนโยบาย แบ่งปันประสบการณ์ของบริษัทแต่ละบริษัทจากการทำงานจากที่บ้าน ร่วมกับนายจ้างอื่น ๆ และองค์กรสมาชิกทางธุรกิจ³⁶⁸

(6.11) ข้อพิจารณาที่ว่าควรทำงานจากที่บ้านต่อไปหลังจากวิกฤตการแพร่ระบาดของ COVID – 19 คลี่คลายแล้วหรือไม่

การตอบสนองต่อการแพร่ระบาดของ COVID – 19 นั้น เสมือนเป็นการทดลองครั้งใหญ่เกี่ยวกับการทำงานจากที่บ้าน (Work from Home) ในขณะที่งานบางอย่างไม่สามารถทำจากที่บ้านได้ การแพร่ระบาดครั้งนี้เสมือนเป็นตัวเร่งให้การทำงานจากที่บ้านถูกนำมาใช้ มีความเป็นไปได้ในระยะยาว นายจ้างและลูกจ้างทั้งหลายได้ปรับตัวและคุ้นเคยกับการทำงานจากที่บ้านมากยิ่งขึ้น เรียนรู้การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการทำงานจากที่บ้านมากขึ้น และเข้าใจประโยชน์ของการทำงานจากที่บ้านมากขึ้น เช่น ลูกจ้างสามารถรักษาระดับผลผลิตของงานในระดับเดียวกันหรือสูงกว่าการทำงานแบบเดิมได้ เป็นต้น โดยในช่วงกลางเดือนเมษายน 2020 (พ.ศ. 2563) มีการสำรวจพนักงานประจำในสหรัฐอเมริกามากกว่า 1,200 คนที่ต้องทำงานจากที่บ้านพบว่า เกือบครึ่งหนึ่งของผู้ตอบแบบสอบถามต้องการทำงานจากที่บ้าน (การทำงานทางไกล) ต่อไป และมากกว่าร้อยละ 45 กล่าวว่านายจ้างของตนกำลังพิจารณาหรือเปิดกว้างสำหรับกลยุทธ์นี้ และในบรรดาผู้ตอบแบบสอบถามเหล่านี้ร้อยละ 40 เป็นผู้ที่ทำงานทางไกลเป็นประจำอย่างน้อยหนึ่งวันต่อสัปดาห์ก่อนมีการแพร่ระบาดของ COVID – 19 อยู่แล้ว

อย่างไรก็ตาม ต้องยอมรับว่าการนำวิธีการจ้างงานโดยให้ทำงานจากที่บ้านนี้เป็นการนำมาใช้เพียงชั่วคราวรองรับสถานการณ์การแพร่ระบาดของ COVID – 19 และโดยหลักแล้วเมื่อ

³⁶⁸ เฟ็งฮ้าง, น. 22.

สถานการณ์กลับเข้าสู่ภาวะปกติลูกจ้าง/พนักงานก็จะต้องมีหน้าที่เข้าปฏิบัติงานตามปกติ อย่างไรก็ตาม นายจ้างอาจต้องการประเมินผลประโยชน์และปัญหาของการทำงานจากที่บ้าน และตัดสินใจเป็นรายกรณีไป³⁶⁹

3.1.2.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการทำงานทางไกลของสมาพันธ์แรงงานระหว่างประเทศ (ITUC Legal Guide – Telework)³⁷⁰

1) ความเป็นมาในการจัดทำข้อเสนอแนะ

เนื่องจากมีประเทศมากกว่า 59 ประเทศได้นำวิธีการหรือมาตรการทำงานทางไกลมาใช้ในการจ้างงาน เพื่อให้แน่ใจว่ามีการเว้นระยะห่างทางสังคม อันเป็นการควบคุมการแพร่ระบาดของ COVID-19 แม้แต่ประเทศที่ไม่ได้นำมาตรการ Lock Down (การห้ามออกนอกที่พักอาศัย) มาใช้ก็ยังสนับสนุนให้นายจ้างอนุญาตให้ลูกจ้างทำงานจากที่บ้านได้ ทั้งนี้ เพื่อเพิ่มระยะห่างที่บุคคลจะต้องมีการติดต่อสัมพันธ์กันทางกายภาพ ยิ่งไปกว่านั้น telework (การทำงานทางไกล) ยังเป็นรูปแบบใหม่ของการจัดการการทำงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับพนักงานหรือลูกจ้างที่ลักษณะของงานนั้นพร้อมที่จะใช้เทคโนโลยีการติดต่อสื่อสาร พร้อมขับเคลื่อนให้เกิดการปรับปรุงสถานที่ทำงานเป็นดิจิทัล อันจะทำให้เกิดความสมดุลระหว่างชีวิตและการทำงานที่มากขึ้น

แม้ความแตกต่างของความก้าวหน้าในเทคโนโลยีดิจิทัลระหว่างประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่พัฒนาแล้วยังคงมีอยู่ แต่การเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วของประเทศทั้งสองกลุ่มดังกล่าวก็นำมาซึ่งอุปสรรคราคาประหยัด ตลอดจนการพัฒนาในประเทศกำลังพัฒนาได้เร่งผลกระทบทั่วโลก เทคโนโลยีที่มีต่อชีวิตของแรงงาน คู่มือนี้แสดงให้เห็นภาพรวมของการปรับใช้วิธีการบริหารการทำงานทางไกล เพื่อให้เกิดการเข้าถึงงานที่เหมาะสม และสรุปหลักการสำคัญสำหรับการควบคุมการทำงานทางไกลอย่างมีประสิทธิภาพ ผ่านการออกกฎหมายและการใช้มาตรการทางสังคม

คู่มือนี้จัดทำโดยยึดถือคำจำกัดความทั่วไปของ telework ว่าเป็นงานที่ลูกจ้างทำด้วยหรือผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (ICT) จากภายนอกสถานที่หรือสำนักงานของนายจ้าง ซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับรูปแบบการทำงานดั้งเดิม เช่น ทำงานจากที่บ้านของลูกจ้าง หรือทำงานจากสถานที่ทางเลือกรื่น ๆ นอกสำนักงานของนายจ้าง แต่คำนี้ไม่รวมถึงงานที่ทำที่บ้านซึ่งเกี่ยวข้องกับงานที่ทำภายใต้คำแนะนำของนายจ้างหรือคนกลางโดยไม่ต้องใช้ ICT (คือ ไม่รวมการทำงานที่บ้าน Home Worker)

³⁶⁹ เพิ่งอ้าง, น. 23.

³⁷⁰ “ITUC Legal Guide – Telework, สมาพันธ์แรงงานระหว่างประเทศ, น. 1.,” สืบค้นเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2564, จาก <https://www.ituc-csi.org/ituc-legal-guide-telework>.

2) แนวคิดการปรับใช้วิธีการทำงานทางไกล (Telework) เพื่อให้การจ้างงานนั้นไปสู่เป้าหมายของ “งานที่ดี (Decent Work)”

ข้อพิจารณา คือ การบริหารจัดการการทำงานทางไกลที่ดีนั้นมีความสำคัญอย่างมาก เพราะหากไม่มีการกำหนดกฎเกณฑ์ที่ดีพอย่อมจะทำให้เกิดปัญหาขึ้นได้ เช่น แม้ว่าการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศมาช่วยในการทำงานนั้นจะเป็นการขยายการติดต่อสื่อสารระหว่างพนักงานไปยังสำนักงานของนายจ้าง ซึ่งรวมการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้จัดการกับพนักงานได้ แต่ในขณะเดียวกันก็ทำให้เกิดการล่วงล้ำสิทธิของลูกจ้างหรือพนักงานในช่วงเวลาหรือสถานที่ซึ่งตามประเพณีแล้วควรสงวนไว้เป็นเรื่องส่วนบุคคลของลูกจ้างหรือพนักงาน นำมาซึ่งการกระทบต่อชีวิตส่วนตัว และอาจนำมาซึ่งปัญหาการทำงาน โดยไม่ได้รับค่าจ้างที่รุนแรงมากขึ้น

นอกจากนี้ การทำงานด้วยหรือผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศ (ICT) นั้น อาจนำมาซึ่งปัญหาความตึงเครียดทางสรีระร่างกายของพนักงาน (เช่น อาการปวดตา อาการปวดคอ และอาการปวดเส้นเอ็นในข้อมือและนิ้วมือ เป็นต้น) ทำให้มีความกังวลเกี่ยวกับสุขภาพและความปลอดภัยของพนักงาน ยิ่งไปกว่านั้นปัญหาการแยกตัวจากเพื่อนร่วมงานยังนำไปสู่ความกังวลเกี่ยวกับการเกิดขึ้นของปัญหาสุขภาพจิตสังคม ความปลอดภัยและความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับการทำงานทางไกล ในกรณีที่ไม่มีการควบคุมกำกับการทำงานทางไกล นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจแรงงานอาจมีปัญหาค่าที่ไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบยังสถานที่ทำงานทางไกล (เช่น บ้านของพนักงาน หรือสถานที่อื่น ๆ) ได้ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายแรงงานมีความท้าทายมากขึ้น ยิ่งไปกว่านั้นการการทำงานทางไกลอาจนำมาซึ่งข้อจำกัดความก้าวหน้าในอาชีพการงานของพนักงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งพนักงานเพศหญิง เว้นเสียแต่จะมีการปรับกลยุทธ์ที่จะทำให้การทำงานจากที่บ้านหรือการทำงานทางไกลไม่ได้ทำให้ผลผลิตลดลง นอกจากนี้ ยังต้องกำหนดมาตรการป้องกันมิให้เกิดปัญหาความรุนแรงภายในสถานที่ทำงานจากที่บ้าน

แต่ไม่ว่าจะอย่างไร ในที่สุดรูปแบบการทำงานจากที่บ้านได้ถูกนำมาใช้เป็นมาตรการฉุกเฉินในช่วงการแพร่ระบาดของโรคโควิด - 19 ซึ่งก็ได้แสดงให้เห็นแล้วว่า การเตรียมแผนการรองรับที่ดีมีความสำคัญมากเพียงใด กล่าวคือ หากมีกรณีที่พนักงานหลายคนของบริษัทที่ถูกสั่งให้ทำงานจากที่บ้าน แต่ที่บ้านของตนเองไม่มีอุปกรณ์พื้นฐานที่จำเป็น เช่น โต๊ะ หรืออุปกรณ์เข้าถึงสัญญาณอินเทอร์เน็ต เป็นต้น เช่นนี้ย่อมเกิดปัญหาขึ้นได้ ดังนั้น บริษัทใดที่มีการจัดทำข้อตกลงเป็นกรอบสำหรับการทำงานทางไกลไว้ล่วงหน้าแล้วก็จะสามารถนำมาปรับใช้กับการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล นอกจากนี้ ยังมีประเด็นที่ว่า การแยกพนักงานที่ทำงานจากที่บ้านออกจากพนักงานที่ทำงานที่สำนักงานก็อาจนำมาซึ่งความกังวลเกี่ยวกับระดับของความคิด

สร้างสรรค์ และการสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ ที่ลดลงอันเนื่องมาจากขีดจำกัดกับธรรมชาติของมนุษย์ที่ต้องการปฏิสัมพันธ์กับผู้อื่น³⁷¹

อย่างไรก็ตาม หากมีการนำรูปแบบการทำงานทางไกลไปใช้โดยมีการควบคุมและปรับใช้อย่างเหมาะสม ก็สามารถก่อให้เกิดประโยชน์อย่างสำคัญทั้งต่อตัวพนักงานเองและต่อฝ่ายบริหารขององค์กร ได้แก่ การประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายจากการเดินทางไปทำงาน ซึ่งนำไปสู่การลดความเครียดจากการเดินทางให้กับพนักงานได้อีกด้วย ในขณะที่ข้อจำกัดเกี่ยวกับเวลาทำงานนั้นเป็นเรื่องที่พนักงานต้องให้ความเคารพ ดังนั้น รูปแบบการทำงานทางไกลจะนำมาซึ่งการที่ลูกจ้าง/พนักงานสามารถบริหารจัดการและสร้างความสมดุลระหว่างหน้าที่การทำงานกับความรับผิดชอบต่อครอบครัว ได้ดียิ่งขึ้น ซึ่งก็จะนำไปสู่งานที่มีคุณภาพมากขึ้น พึงพอใจมากขึ้น และทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ยิ่งไปกว่านั้นรูปแบบการทำงานทางไกลจะทำให้คนพิการมีโอกาสเข้าสู่ตลาดแรงงานมากขึ้น เพราะคนพิการเป็นผู้ที่ต้องเผชิญปัญหาในการเดินทางไปทำงาน ณ สำนักงานของนายจ้าง³⁷² นอกจากนี้ สำหรับนายจ้างแล้ว รูปแบบการทำงานทางไกลยังมีประโยชน์บางประการสำหรับการบริหารจัดการและปรับปรุงสมดุลระหว่างชีวิตและการทำงาน เพิ่มแรงจูงใจให้กับพนักงาน และลดปัญหาการลาออกจางานของพนักงาน เพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน ลดขนาดพื้นที่สำนักงานและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ และยังเป็นการเพิ่มโอกาสแก่นายจ้างได้เข้าถึงกลุ่มบุคคลที่มีพรสวรรค์และมีความสามารถได้เข้ามาทำงานกับองค์กรของนายจ้างได้มากขึ้น ในขณะที่แต่เดิมนั้นนายจ้างต้องรอให้มีบุคคลที่สนใจมาสมัครงาน ณ สถานที่ทำงานของนายจ้างเท่านั้น³⁷³

3) หลักการสำคัญในการกำหนดกฎระเบียบ และการแลกเปลี่ยนข้อมูล

รูปแบบการทำงานทางไกลกำลังขยายตัวอย่างรวดเร็ว แต่ด้วยความเสี่ยงที่ชัดเจนต่อสภาพการทำงานที่กล่าวไว้ข้างต้น การควบคุมโดยกฎหมายและการแลกเปลี่ยนข้อมูลจึงจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาอย่างเร่งด่วนเพื่อให้แน่ใจว่ารูปแบบการทำงานเหล่านี้จะช่วยพัฒนาไปสู่เป้าหมายของ “งานที่ดี” มากขึ้น โดยแนวทางการกำกับดูแลควรทำตามหลักการดังต่อไปนี้

(1) ควรมีการประเมินผลกระทบและปรับปรุงกฎการทำงานเกี่ยวกับการทำงานจากบ้านของพนักงาน ก่อนที่จะเริ่มหรือนำรูปแบบการทำงานจากที่บ้านไปปฏิบัติ โดยนายจ้างควรจัดทำเอกสาร ปรับปรุงกฎระเบียบให้รองรับรูปแบบการทำงานทางไกล โดยปรึกษากับสหภาพแรงงาน และทำให้พนักงานสามารถเข้าถึงกฎระเบียบ รวมถึงข้อมูลที่จำเป็นอื่น ๆ ทั้งหมดที่

³⁷¹ เพ็งอ้าง, น. 1.

³⁷² เพ็งอ้าง, น. 2.

³⁷³ เพ็งอ้าง, น. 2.

เกี่ยวข้องกับการทำงานทางไกล นายจ้างควรพิจารณาสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน รวมถึงศึกษาความเป็นไปได้เพื่อให้มั่นใจได้ว่าพนักงานที่จะทำงานทางไกลมีอุปกรณ์พื้นฐาน ระบบบริการ และสถานที่ทำงานของลูกจ้างที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ โดยปรึกษาหารือกับสหภาพแรงงาน³⁷⁴

นอกจากนี้ ในการประเมินผลกระทบและปรับปรุงกฎการทำงาน นายจ้างควรเข้าใจว่าการทำงานทางไกล หรือ Telework อาจไม่เหมาะสมสำหรับพนักงานหรือคนงานทุกคน หรือสำหรับงานทุกประเภท ดังนั้น จึงไม่ควรกำหนดเป็นภาระผูกพันหรือหน้าที่ว่าพนักงานต้องยอมรับการทำงานทางไกลเสมอ การทำงานทางไกลควรเป็นไปตามความสมัครใจของพนักงาน และเปิดช่องให้พนักงานที่ทำงานทางไกลปรับเปลี่ยนการตัดสินใจได้หากต้องการกลับเข้ามาทำงาน ณ สำนักงานของนายจ้าง นอกจากนี้ หากรูปแบบการทำงานทางไกลอาจนำไปสู่การปิดสถานที่ทำงานของนายจ้าง นายจ้างควรเปิดการเจรจากับสหภาพแรงงานเกี่ยวกับเงื่อนไขของกระบวนการปรับโครงสร้างเพื่อลดผลกระทบด้านลบที่เกี่ยวข้องกับข้อกำหนดและเงื่อนไขการทำงานสำหรับพนักงาน และหากเป็นไปได้ควรเสนอทางเลือกให้กับพนักงาน โอนย้ายไปยังสถานที่ทำงาน (ทางกายภาพ) แห่งอื่น³⁷⁵

(2) ต้องมีการประกันว่าลูกจ้างแบบทำงานทางไกลจะได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกับลูกจ้างที่ปฏิบัติงาน ณ สำนักงานของนายจ้าง

สิทธิและเงื่อนไขการทำงานระหว่างพนักงานที่ทำงาน ณ สำนักงานของนายจ้างกับพนักงานที่ทำงานทางไกลควรเหมือนกัน รูปแบบการทำงานทางไกลไม่ควรนำมาซึ่งการปรับเปลี่ยนสถานะหรือความสัมพันธ์ของการจ้างงาน การจ่ายเงิน การลา หรือสภาพการจ้างงานอื่นๆ ของพนักงาน ไม่ควรใช้รูปแบบการทำงานทางไกลมาเปลี่ยนสถานะหรือความสัมพันธ์ภายใต้สัญญาจ้างแรงงานไปสู่การทำสัญญาในรูปแบบที่มีความล่อแหลมมากขึ้น เช่น ไปทำสัญญาแบบสัญญาจ้างชั่วคราว สัญญาตัวแทน หรือสัญญาจ้างงานอิสระ เป็นต้น ในทำนองเดียวกันกับในกรณีที่พนักงานบางคนเลือกที่จะไม่ทำงานทางไกล ข้อกำหนดและเงื่อนไขการจ้างงานก็ไม่ควรมีการเปลี่ยนแปลง อย่างไรก็ตาม มีเรื่องที่น่าขำขันที่นำรูปแบบการทำงานทางไกลมาใช้ควรทบทวนเป็นการเฉพาะ คือ นโยบายการประกันสุขภาพ และการลาป่วยเป็นพิเศษ เพื่อให้มั่นใจว่าพนักงานของตนเองได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอ รวมถึงการคุ้มครองในสภาวะวิกฤตด้วย³⁷⁶

³⁷⁴ เพิ่งอ้าง, น. 2.

³⁷⁵ เพิ่งอ้าง, น. 2.

³⁷⁶ เพิ่งอ้าง, น. 2.

(3) ต้องให้ความเคารพต่อหลักการในเรื่อง “ชั่วโมงทำงานปกติ” และเคารพต่อ “สิทธิในการตัดการติดต่อสื่อสาร”

พนักงานที่เข้าสู่ระบบการทำงานทางไกลต้องได้รับความมั่นใจเรื่องช่วงเวลาพัก จำนวนชั่วโมงทำงานสูงสุด และสิทธิที่จะตัดการติดต่อสื่อสาร สำหรับพนักงานที่มีจำนวนชั่วโมงการทำงานตามที่ตัดสินใจกำหนด นายจ้างไม่ควรนำรูปแบบการทำงานทางไกลมาใช้เพื่อขยายจำนวนชั่วโมงการทำงาน หรือย่นระยะเวลาการพักระหว่างทำงาน สิ่งนี้อาจต้องมีการพัฒนาเครื่องมือใหม่สำหรับการตั้งเป้าหมายและมาตรการวัดผลของการทำงาน รวมถึงระบบบันทึกชั่วโมงการทำงาน กรอบเวลาการทำงานที่เป็นจริงและชัดเจนเป็นสิ่งแรกที่นายจ้างควรนำมาพิจารณา พนักงานที่อยู่ภายใต้กฎการทำงานล่วงเวลาก็ควรได้รับการชดเชยในลักษณะเดียวกันกับการทำงานเพิ่มเป็นพิเศษ ณ สำนักงานของนายจ้าง โดยนายจ้างควรจัดให้มีระบบที่เป็นธรรมในการตรวจสอบ การประเมินผล และการชดเชยการทำงานล่วงเวลา³⁷⁷

(4) อุปกรณ์และค่าใช้จ่ายในการทำงานสำหรับพื้นที่ทำงานทางไกลควรเป็นความรับผิดชอบของนายจ้าง

โดยหลักแล้วนายจ้างควรเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดหาและบำรุงรักษาอุปกรณ์ที่จำเป็นสำหรับการทำงานทางไกล แต่หากลูกจ้างต้องการใช้อุปกรณ์ของตนเองก็ควรมีสิทธิได้รับค่าชดเชยที่เพียงพอ และในฐานะเจ้าของอุปกรณ์นายจ้างควรรับผิดชอบในการบำรุงรักษาและการเปลี่ยนทดแทนหากอุปกรณ์นั้นชำรุดเสียหาย หรือเสียหายในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ในการทำงาน โดยลูกจ้างที่ทำงานทางไกลควรได้รับการชดเชยค่าใช้จ่ายสำหรับพื้นที่และบริการที่จำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งรวมถึงค่าเช่าพื้นที่ ค่าประกัน ค่าไฟฟ้า ค่าอินเทอร์เน็ต ค่าบริการโทรศัพท์มือถือ และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ โดยควรชี้แจงต่อคำถามและรายละเอียดที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเป็นการล่วงหน้า เพื่อให้ลูกจ้างเข้าใจถึงสิทธิและความรับผิดชอบของลูกจ้าง³⁷⁸

(5) นายจ้างควรรับผิดชอบต่อสุขภาพและความปลอดภัยของลูกจ้างที่ทำงานทางไกล

นายจ้างควรรับผิดชอบต่อสุขภาพและความปลอดภัยของลูกจ้างในด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัย รวมถึงความรับผิดชอบให้สถานที่ทำงานปราศจากความรุนแรง เช่น การประเมินความเสี่ยงที่จำเป็น การให้ข้อมูลของบริษัท การฝึกอบรมเกี่ยวกับการใช้อุปกรณ์ การเปิดโอกาสให้ลูกจ้างที่ทำงานทางไกลมีการติดต่อโดยตรงกับเพื่อนร่วมงานเป็นประจำ (ป้องกันโรคจิตสังคม) เป็นต้น นอกจากนี้ ควรได้รับการตรวจสอบด้านสุขภาพและความปลอดภัยจากนายจ้าง

³⁷⁷ เพิ่งอ้าง, น. 2-3.

³⁷⁸ เพิ่งอ้าง, น. 2-3.

ตัวแทนสหภาพแรงงาน เจ้าหน้าที่ตรวจแรงงานตามความจำเป็น และในกรณีที่เป็นทำงานที่บ้านของลูกจ้าง การเข้าตรวจสอบข้างต้นควรมีการแจ้งเตือนและได้รับความยินยอมจากลูกจ้าง³⁷⁹

(6) ลูกจ้างที่ทำงานทางไกลต้องสามารถเข้าถึงการฝึกอบรมและการพัฒนาอาชีพ

ลูกจ้างที่ทำงานทางไกลควรได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันกับพนักงานที่ทำงาน ณ สำนักงานของนายจ้าง เกี่ยวกับโอกาสในการพัฒนาอาชีพและการพิจารณาเพื่อเลื่อนตำแหน่ง โดยประเด็นนี้เป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับลูกจ้างที่ทำงานทางไกลซึ่งเป็นผู้หญิง ซึ่งมักจะต้องเป็นผู้รับภาระการดูแลที่ไม่ได้รับค่าจ้าง และมีเวลาและโอกาสในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมเสริมสร้างอาชีพนอกเวลาการทำงานน้อย จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่นายจ้างจะต้องให้คำแนะนำและใช้มาตรการที่เข้มข้นเพื่อส่งเสริมการเข้าถึงการฝึกอบรมและการพัฒนาอาชีพ รวมถึงโอกาสในการประชุมแบบตัวต่อตัวเพื่อพัฒนาอาชีพและการให้คำปรึกษาเพื่อส่งเสริมโอกาสในการเติบโตและก้าวหน้าในอาชีพการงาน³⁸⁰

(7) ต้องมีการปกป้องสิทธิในความเป็นส่วนตัวของลูกจ้าง

แม้ว่าเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารสามารถอำนวยความสะดวกในกระบวนการทำงานได้อย่างมากก็ตาม แต่เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารก็อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิของลูกจ้างได้อย่างกว้างขวางเช่นกัน กล่าวคือ เทคโนโลยีการติดตามและเฝ้าระวังที่สามารถเข้าถึงเพื่อควบคุมการทำงานของลูกจ้างมากเกินไป ล่วงล้ำความเป็นส่วนตัว และทำลายความสัมพันธ์ในการทำงานเชิงบวกได้ อันจะเห็นได้จากในช่วงที่มีการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 เมื่อเร็ว ๆ นี้ มีการใช้เครื่องมือติดตามและเฝ้าระวังลูกจ้าง รวมไปถึงซอฟต์แวร์ที่มีการล่วงล้ำสิทธิของลูกจ้างอย่างมาก เช่น การถ่ายภาพหน้าจอและ/หรือรูปถ่ายของพนักงานแต่ละคนทุก ๆ 2-3 นาที ผ่านเว็บแคม หรือซอฟต์แวร์ที่ติดตามการกดแป้นพิมพ์ทุกครั้ง และสามารถวิเคราะห์ e-Mail ทุกฉบับและข้อความ chat ที่ส่งโดยลูกจ้าง ดังนั้น ข้อเสนอแนะเรื่องมาตรการให้ความเคารพต่อความเป็นส่วนตัวของลูกจ้างจึงเป็นความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง โดยก่อนที่นายจ้างจะนำเทคโนโลยีใด ๆ ที่อาจนำไปสู่การล่วงล้ำสิทธิในความเป็นส่วนตัวของลูกจ้าง ควรมีการแจ้งไปยังผู้แทนสหภาพแรงงานเพื่อปรึกษาหารือ และควรจำกัดการใช้เครื่องมือเฝ้าระวังเพื่อตรวจสอบคนงานอย่างเคร่งครัด³⁸¹

(8) ควรให้ความเคารพต่อสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรองร่วมกันสำหรับผู้ทำงานทางไกล

³⁷⁹ เพิ่งอ้าง, น. 3.

³⁸⁰ เพิ่งอ้าง, น. 3.

³⁸¹ เพิ่งอ้าง, น. 3.

พนักงานทุกคน (ที่ไม่มีความแตกต่างบางประการเกี่ยวกับเรื่องสถานะ) จะต้องมีสิทธิในการเข้าร่วมและจัดตั้งสหภาพแรงงาน รวมถึงเข้าร่วมการเจรจาต่อรองร่วมกันภายใต้ข้อกำหนดและเงื่อนไขที่ทำงาน โดยไม่ควรอ้างว่ารูปแบบการทำงานทางไกลมาลดทอนหรือขัดขวางสิทธิของแรงงานในการจัดตั้งหรือเข้าร่วมสหภาพและมีส่วนร่วมในการเจรจาต่อรองร่วมกัน และเพื่อให้แน่ใจว่าผู้ทำงานทางไกลสามารถใช้สิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มได้อย่างเต็มที่ นายจ้างจะต้องให้คำแถลงเกี่ยวกับคนทำงานทางไกลทุกคนว่าพวกเขามีสิทธิโดยปราศจากการคัดค้านของนายจ้างในการเข้าร่วมกิจกรรมของสหภาพแรงงาน การสื่อสารนี้ควรเข้าถึงได้ง่ายโดยใช้วิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อให้แน่ใจว่าจะเข้าถึงผู้ปฏิบัติงานทางไกลทั้งหมด นอกจากนี้ นายจ้างควรจัดเตรียมให้คนงานได้มีส่วนร่วมโดยปราศจากการก้าวก่ายดูแลและการเฝ้าระวังของฝ่ายบริหารในกิจกรรมต่าง ๆ เช่นเดียวกับสิทธิในการใช้ห้องพักและโรงอาหารในสถานที่จริง นอกจากนี้ นายจ้างควรจัดหาเทคโนโลยีที่ปลอดภัยในการจัดประชุมที่เกี่ยวกับกิจกรรมของสหภาพแรงงาน นายจ้างควรละเว้นการกระทำอันเป็นการปิดกั้น โอกาสต่าง ๆ เช่น ปิดกั้นคำร้องเรียน ปิดกั้นการสำรวจความคิดเห็น ปิดกั้นการเข้าถึงเว็บไซต์ของสหภาพแรงงาน หรือการรับส่งอีเมลของสหภาพแรงงาน และควรมีช่องทางในการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งและการลงคะแนน³⁸²

(9) กฎ ระเบียบ

ควรมีการปรับปรุงกฎ ระเบียบเกี่ยวกับสิทธิและเงื่อนไขสำหรับพนักงานที่ทำงานทางไกล โดยอันที่จริงแล้วขณะนี้ก็มีตัวอย่างของข้อตกลงระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับบริษัท เช่น ข้อตกลงร่วมกันแห่งชาติของประเทศอิตาลีสำหรับภาคการธนาคาร ที่มีการกำหนดรายละเอียดการทำงานทางไกล รวมถึงสิทธิในความเป็นส่วนตัว และสิทธิในการตัดการติดต่อสื่อสาร (Rights to Disconnect) ในสหราชอาณาจักร สมาพันธ์อุตสาหกรรมของอังกฤษและสภาองค์กรของสหภาพการค้า เห็นพ้องกันเกี่ยวกับแนวทางการทำงานทางไกล หรือกรณีของ UNI Europa และ ETNO ในฐานะหุ้นส่วนทางสังคมของยุโรปในภาคโทรคมนาคมได้ออกประกาศร่วมกันเกี่ยวกับงานโทรคมนาคมซึ่งรวมถึงหลักการที่สำคัญ เช่น ลักษณะของการทำงานทางไกลที่ต้องดำเนินการโดยสมัครใจ การเข้าถึงการฝึกอบรมและโอกาสในการทำงาน เวลาทำงาน สิทธิในการตัดการติดต่อสื่อสาร มาตรการด้านสุขภาพและความปลอดภัย และการเข้าถึงสหภาพแรงงาน นอกจากนี้ กรอบข้อตกลงของสหภาพยุโรปว่าด้วย Telework ย้อนหลังไปถึงปี 2545 ยังครอบคลุมประเด็นสำคัญหลายประการ ซึ่งรวมถึงการให้ความคุ้มครองโดยรวมในระดับเดียวกันสำหรับงานทางไกลที่เสนอให้กับคนงานที่ดำเนินกิจกรรมในสถานที่ของนายจ้าง นอกจากนี้ ข้อตกลงกรอบความตกลงหุ้นส่วนทางสังคมของสหภาพยุโรปในปี 2020 ว่าด้วยระบบดิจิทัลยังให้กรอบสำหรับการเจรจา

³⁸² เพิ่งอ้าง, น.3-4.

เปลี่ยนแปลงในการใช้เทคโนโลยีดิจิทัล รวมถึงวิธีการเพื่อรักษาสิทธิในการยกเลิกการเชื่อมต่อ เป็นต้น

ในขณะที่รัฐบาลของหลายประเทศได้ดำเนินการตามขั้นตอนด้านกฎระเบียบในบางประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการทำงานทางไกล แต่บทบัญญัติทางกฎหมายที่ครอบคลุมยังคงหาได้ยาก ตัวอย่างของกฎหมายระดับชาติที่มีอยู่ ได้แก่ ประเทศอาร์เจนตินา (Telework Bill – ซึ่งไม่ครอบคลุมเรื่อง OSH (ความปลอดภัยแรงงาน)) ประเทศนอร์เวย์ (พระราชบัญญัติสภาพแวดล้อมการทำงาน – พระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้นำรายละเอียดต่าง ๆ ไปกำหนดไว้ในกฎกระทรวงทำให้ไม่มีรายละเอียดที่เป็นสาระสำคัญในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ) ประเทศโปรตุเกส (มาตรา 166 แห่งกฎหมายฉบับที่ 120/2015) ประเทศเบลเยียม (พระบรมราชโองการฉบับลงวันที่ 22 พฤศจิกายน 2549) จัดให้มีการทำงานทางไกลในภาครัฐ ประเทศไอร์แลนด์ (Code of Practice on Telework จัดทำขึ้นโดยนำกรอบข้อตกลงยุโรปปี 2002 มาใช้) เครือรัฐออสเตรเลีย (มาตรา 65 แห่ง Fair Work Act เรื่อง “สิทธิในการร้องขอการจัดการที่ยืดหยุ่น”) ประเทศเนเธอร์แลนด์ (พระราชกำหนดเงื่อนไขการทำงาน) กฎหมายว่าด้วยการทำงานที่ยืดหยุ่นของฟินแลนด์ปี 1996 รวมถึงกฎหมายว่าด้วยเวลาทำงานของฟินแลนด์ปี 2020 ที่อนุญาตให้ทำงานระยะไกล / การทำงานแบบยืดหยุ่นได้มากถึง 50% และศาลแห่งประเทศสวีเดนได้ตัดสินให้นายจ้างต้องจ่ายเงินชดเชยค่าเช่าบางส่วนให้กับคนงาน³⁸³

นอกจากนี้ เมื่อกล่าวถึงสิทธิในการตัดการติดต่อสื่อสาร (Rights to Disconnect) ประเทศฝรั่งเศสและประเทศอิตาลีเป็นตัวอย่างของประเทศที่มีการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกฎหมายในประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้มีสิ่งที่เรียกว่า “สิทธิในการตัดการติดต่อสื่อสาร” ซึ่งกำหนดให้องค์กรทั้งหมดที่มีตัวแทนสหภาพแรงงานต้องจัดการเจรจาในเรื่องนี้เป็นประจำทุกปีเกี่ยวกับลักษณะการใช้สิทธินี้ ในบริบทของการต่อรองในเรื่องความเท่าเทียมกันในการประกอบอาชีพและคุณภาพของชีวิตในที่ทำงาน ส่วนในประเทศอิตาลีมีกฎหมายที่นำมาใช้ในเดือนมิถุนายนปี 2017 ควบคุมการทำงานที่ยืดหยุ่น (Flexible Work) ซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อตกลงระหว่างนายจ้างและลูกจ้างที่กำหนดให้สามารถปฏิบัติงานบางส่วนนอกสำนักงานได้ โดยข้อตกลงดังกล่าวต้องระบุถึงเทคโนโลยีและมาตรการขององค์กรเพื่อให้แน่ใจว่ามีการเคารพต่อระยะเวลาพักที่น้อยที่สุดของคนงาน (สิทธิในการตัดการติดต่อสื่อสาร)³⁸⁴

กล่าวได้ว่า ปัจจุบันยังไม่มีมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่ควบคุมรูปแบบการทำงานทางไกลไว้เป็นการเฉพาะ กรณีของอนุสัญญาว่าด้วยการทำงานที่บ้าน พ.ศ. 2539 (ฉบับที่

³⁸³ เพิ่งอ้าง, น. 4.

³⁸⁴ เพิ่งอ้าง, น. 4.

177) และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการทำงานที่บ้าน พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 184) นั้นหมายถึง งานที่ดำเนินการในบ้านของคนงานหรือสถานที่ที่คนงานเลือกที่จะทำงานให้แก่ นายจ้าง นอกเหนือจากสถานที่ทำงานของผู้ว่าจ้าง อย่างไรก็ตามมาตรการดังกล่าวไม่ได้มีขึ้นเพื่อจัดการแก้ไขปัญหาก็เกี่ยวข้องกับการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ (ICT) คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญในการพิจารณาเครื่องมือที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยแรงงาน (OSH) และเวลาทำงานได้เน้นย้ำถึงข้อกังวลที่เกี่ยวข้องกับช่องว่างในการคุ้มครองผู้ทำงานทางไกลตามกฎหมายแรงงานแห่งชาติของแต่ละประเทศ โดยเฉพาะสิทธิในการตัดการติดต่อสื่อสาร (Rights to Disconnect) ได้รับการเน้นย้ำให้เป็นแนวทางในการจัดการกับความไม่ชัดเจนของขอบเขตระหว่างการทำงานและการพักผ่อน อันเนื่องมาจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศ (ICT) ที่มากขึ้น³⁸⁵

(10) สรุปข้อสังเกต

ด้วยการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่เพิ่มขึ้น และการทำให้สถานที่ทำงานมีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่มากขึ้นในภาพรวม ในอนาคตทั่วโลกย่อมมีความต้องการให้มีการเตรียมการสำหรับรูปแบบการทำงานทางไกลอย่างแน่นอน ดังนั้น เพื่อรับประกันว่าข้อตกลงดังกล่าวจะรองรับรูปแบบการทำงานแบบยืดหยุ่น (สำหรับทั้งลูกจ้างและนายจ้าง) รองรับการปกป้องสิทธิและการคุ้มครองแรงงาน คำแนะนำและการปฏิบัติเกี่ยวกับการทำงานทางไกลควรมาพร้อมกับหลักการสำคัญที่ระบุไว้ในคู่มือฉบับนี้ ในขณะที่ข้อตกลงร่วมหลายฉบับในระดับต่าง ๆ และคำวินิจฉัยของศาลในระดับชาติของบางประเทศก็ได้นำหลักการเหล่านี้มาใช้แล้ว เพียงแต่ยังมีช่องว่างที่ชัดเจนปรากฏในกฎหมายระดับชาติและกฎหมายระหว่างประเทศที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขก่อนที่รูปแบบการทำงานทางไกลจะแพร่หลายและถาวรมากขึ้น³⁸⁶

3.2 กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของคนพิการเกี่ยวกับการทำงาน และกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home)

3.2.1 มาตรการตามกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองการทำงานของคนพิการ

ในภาพรวม กฎหมายและนโยบายทางด้านคนพิการของประเทศต่าง ๆ มีสิ่งที่เหมือนกัน คือ การนิยามความพิการ การกระตุ้นให้คนพิการมีอาชีพ การมองเห็นคุณค่าของความเป็นคน การได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากภาครัฐ แต่ที่แตกต่างกัน คือ ทักษะที่มีต่อคนพิการ

³⁸⁵ เพิ่งอ้าง, น. 4.

³⁸⁶ เพิ่งอ้าง, น. 5.

ทิศทางการพัฒนาช่วยเหลือคนพิการ การมีองค์การติดตามด้านนโยบายอย่างจริงจัง ความชัดเจนของการนำพาคนพิการเข้าสู่อาชีพ การมีส่วนร่วมของสังคม และการมีส่วนร่วมของคนพิการในการกำหนดนโยบายและกฎหมาย³⁸⁷ โดยในลำดับต่อไปผู้ศึกษาขอเสนอกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองการจ้างงานคนพิการ ดังต่อไปนี้

3.2.1.1 สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกา : ตั้งอยู่และมีบริบทในทวีปอเมริกา มีกฎหมายด้านคนพิการที่มีความเฉพาะ ที่เรียกว่า “American Disability Act 1990” (ADA 1990) และมีลักษณะการจัดสวัสดิการและนโยบายด้านคนพิการแบบเสรีนิยมหรือฐานทุนนิยม (Liberal welfare) และการส่งเสริมให้คนพิการเข้าสู่การแข่งขันตลาดแรงงานที่มีความก้าวหน้าและชัดเจน อัตราการมีงานทำของคนพิการในวัยทำงานประมาณ 32.6 %³⁸⁸

กฎหมายหลักที่ให้ความคุ้มครองแก่คนพิการในประเทศสหรัฐอเมริกาคือ Americans with Disability Act of 1990 (ADA) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย ADA Amendments Act of 2008 โดย Americans with Disability Act of 1990 ได้ให้นิยามคำว่า “คนพิการ” หมายถึง บุคคลที่มีความบกพร่องทางร่างกายหรือจิตใจ ซึ่งมีผลกระทบอย่างสำคัญในการจำกัดความสามารถในการดำเนินกิจกรรมที่สำคัญในชีวิตประจำวันหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่าง ตัวอย่างของกิจกรรมที่สำคัญในชีวิตประจำวัน คือ การดูแลตัวเอง การกระทำกิจกรรมส่วนตัว การมองเห็น การได้ยิน การกิน การนอน การเดิน การยืน การยกของ การก้ม การพูด การหายใจ การเรียนรู้ การคิด การสื่อสาร และการทำงาน นอกจากนี้ ยังหมายความถึง การทำงานของอวัยวะหลักของร่างกาย เช่น การทำงานของระบบภูมิคุ้มกัน ระบบการย่อยอาหาร ระบบขับถ่าย ระบบประสาท ระบบสมอง ระบบหายใจ การไหลเวียนของเลือด การเจริญเติบโตของเซลล์ และการสืบพันธุ์³⁸⁹

1) การให้ความคุ้มครองตาม Americans with Disability Act of 1990

Americans with Disability Act of 1990 ให้การคุ้มครองแก่คนพิการ ในด้านต่าง ๆ ดังนี้

(1) การทำงาน (Employment) ให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างที่เป็นพลเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกา (Citizenship of the United States) ไม่ว่าจะเป็นการจ้างงานในประเทศหรือต่างประเทศ แต่จะไม่ให้การคุ้มครองแก่ลูกจ้างหรือผู้สมัครงานที่เกี่ยวข้องกับการใช้ยาเสพติด เว้น

³⁸⁷ ทวี เชื้อสุวรรณทวี, “การเปรียบเทียบกฎหมายด้านคนพิการของประเทศไทย อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา, บทความวิชาการวิจัย, วิทยาลัยราชสุดา มหาวิทยาลัยมหิดล, น. 1,”

<https://rs.mahidol.ac.th/thai/research/research-article/national/2548/tavee.pdf>.

³⁸⁸ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 50, น. 6.

³⁸⁹ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 13, น. 137.

แต่ได้รับการบำบัดจนหายขาดหรือกำลังรับการบำบัด และไม่ข้องเกี่ยวกับการใช้ยาเสพติดอีก หลักการโดยทั่วไปแล้ว ADA ห้ามเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ โดยมีเหตุมาจากความพิการไม่ว่าจะเป็น ขั้นตอนในการสมัครงาน การจ้างงาน การเลื่อนตำแหน่ง การให้ออกจากงาน การจ่ายค่าชดเชย การฝึกอบรม หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และการให้สิทธิพิเศษต่าง ๆ

(2) การให้บริการสาธารณะ (Public Services) ห้ามเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ โดยมีเหตุมาจากความพิการ หรือขัดขวางการมีส่วนร่วม หรือปฏิเสธในการให้คนพิการได้รับประโยชน์จากการให้บริการ แผนงาน หรือกิจกรรมของหน่วยงานของรัฐ (Public Entity) หรือการเลือกปฏิบัติจากหน่วยงานใด ๆ ของรัฐ โดย ADA ให้อำนาจ Attorney General ในการออกกฎ (Regulations) เพื่อกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับสิ่งอำนวยความสะดวกและยานพาหนะที่ให้บริการแก่สาธารณะ³⁹⁰

(3) ที่พักอาศัยและการให้บริการโดยเอกชน (Public Accommodations and Services Operated by Private Entities) มีหลักการห้ามเลือกปฏิบัติต่อคนพิการอันเนื่องมาจากความพิการในการใช้สินค้า บริการ สิ่งอำนวยความสะดวก สิทธิพิเศษ สิทธิประโยชน์ หรือที่พักอาศัย

(4) สิ่งปลูกสร้างใหม่และการแก้ไขที่พักอาศัยและสิ่งอำนวยความสะดวกทางการค้า (New construction and alterations in public accommodations and commercial facilities) กำหนดให้ออกแบบที่ที่พักอาศัยหรือการให้บริการที่คนพิการสามารถเข้าถึงได้

(5) การห้ามเลือกปฏิบัติในการให้บริการขนส่งเฉพาะโดยเอกชน (Protection of Discrimination in Specified Public Transportation Services Provided by Private Entities)³⁹¹

รัฐบัญญัติคนพิการของสหรัฐอเมริกา 1990 (พ.ศ.2533) (Americans with Disability Act of 1990) ได้กล่าวถึงการคุ้มครองการทำงานของคนพิการเอาไว้เพื่อให้โอกาสคนพิการได้เข้าทำงานร่วมกับคนปกติทั่วไป รัฐบัญญัติฉบับนี้ได้ให้โอกาสที่เท่าเทียมกันในการได้รับการจ้างงานโดยกำหนดไม่ให้มีการปฏิเสธการจ้างงานเพราะความพิการ กล่าวคือ จะไม่มีการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งความพิการในเรื่องเกี่ยวกับขั้นตอนในการสมัครงาน การว่าจ้าง การบอกกล่าวล่วงหน้า การปฏิบัติหน้าที่ การจ่ายค่าชดเชย การฝึกอบรม เงื่อนไขในการทำงาน และสิทธิพิเศษต่าง ๆ

นอกจากนี้ มีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการเลือกปฏิบัติและการพิทักษ์สิทธิของคนพิการ เช่น รัฐบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพและคุ้มครองสิทธิคนพิการที่ทำงานกับรัฐบาล สหพันธรัฐ ผู้รับเหมาช่วงงานจากรัฐ และผู้ที่ได้รับการสนับสนุนด้านการเงินจากรัฐ โดยห้ามมิให้เลือกปฏิบัติต่อคนพิการ กฎหมายฉบับนี้ได้กล่าวถึงคำสำคัญ ๆ หลายคำที่ปรากฏสืบต่อมาในนโยบายด้านการจ้างงานและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น สิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสม

³⁹⁰ อ้างแล้ว เชนเจอร์นัลที่ 13, น. 137-138.

³⁹¹ อ้างแล้ว เชนเจอร์นัลที่ 13, น. 139.

(Reasonable Accommodation) กฎหมายฉบับนี้บังคับใช้โดยคณะกรรมการด้านความเสมอภาคในการจ้างงาน (EEOC) โดยมีหน้าที่ในการจัดทำและเสนอรายงานการจ้างงานคนพิการในส่วนของสหพันธรัฐต่อรัฐสภาเป็นประจำทุกปี

รัฐบัญญัติว่าด้วยความพิการ Americans with Disability Act (ADA) ตั้งอยู่บนพื้นฐานของรัฐบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพ แต่ได้ขยายการบังคับใช้ไปยังบริษัทห้างร้านและสถานประกอบการเอกชนโดยมิให้มีการเลือกปฏิบัติด้านการจ้างงานต่อคนพิการ และครอบคลุมถึงนายจ้าง หน่วยงานด้านการจ้างงาน องค์กรแรงงานและคณะกรรมการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารด้านแรงงาน กฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้กับนายจ้างทุกรายที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 15 คนขึ้นไป โดยกำหนดให้นายจ้างต้องจัดสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมและต้องช่วยจัดอุปสรรคต่าง ๆ ที่จะทำให้ผู้สมัครพิการไม่สามารถสร้างศักยภาพได้เต็มที่ กรมแรงงานของประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการออกหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดวางรูปแบบของที่ทำงานและอุปกรณ์สำนักงานให้มีความเหมาะสม สะดวกและปลอดภัย และมีประสิทธิภาพ (Ergonomics Program) หลักเกณฑ์ดังกล่าวกำหนดให้นายจ้างต้องดำเนินการ เช่น ห้ามมิให้นายจ้างจ้างลูกจ้างซึ่งเป็นคนพิการทำงานที่เกี่ยวกับงานอันตราย หรืองานที่ต้องอาศัยทักษะพิเศษและคนพิการไม่สามารถทำได้ แม้ในกรณีที่ได้มีการจัดหาอุปกรณ์ไว้เพื่อความสะดวกแล้วก็ตาม นอกจากนี้ในรัฐบัญญัติว่าด้วยความพิการ Americans with Disability Act (ADA) ยังกำหนดให้นายจ้างต้องนำบทบัญญัติของกฎหมายหรือระเบียบอื่นมาปรับใช้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคนพิการด้วย เช่น กฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยและกฎหมายเกี่ยวกับสุขภาพอนามัย และให้นายจ้างจัดทำข้อกำหนดเกี่ยวกับกรณีฉุกเฉิน ซึ่งกำหนดให้มีประตุสำหรับคนพิการที่ไม่สามารถใช้บันไดหนีไฟเป็นทางออกได้ในกรณีเกิดเหตุ เป็นต้น³⁹²

กล่าวโดยเฉพาะในด้านการจ้างแรงงานของคนพิการ สถาบันความปลอดภัยและอาชีวอนามัยในการทำงานแห่งชาติ สหรัฐอเมริกา ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองความปลอดภัยในการทำงานของคนพิการ ซึ่งในการวิจัยได้ทำการศึกษาในประเด็นเกี่ยวกับเรื่องการให้บริการด้านเหตุฉุกเฉินและการปฐมพยาบาลเบื้องต้น อาชีวอนามัยในการทำงาน การสัมผัสกับอันตรายจากสารเคมี การอบรมด้านความปลอดภัยแก่ลูกจ้าง การศึกษาเกี่ยวกับโรคดับอักเสบปี การศึกษาเกี่ยวกับอาการผิดปกติที่หยาบของที่อาจเป็นอันตรายถึง ซึ่งอาจเกิดขึ้นกับคนพิการทางจิตใจหรือพฤติกรรม การบันทึกประวัติการได้รับอันตรายและการเจ็บป่วยจากการทำงาน อุปกรณ์และสัญญาณเตือนภัย เครื่องหมายเตือนภัย ความรุนแรงในสถานที่ทำงาน อุปกรณ์และสัญญาณเตือนภัย เครื่องหมายเตือนภัย ความรุนแรงในสถานที่ทำงาน ซึ่งในรายงานการวิจัยได้มีการเสนอแนะแนวทางในการป้องกันอันตรายจากการทำงานให้แก่ลูกจ้างซึ่งเป็นคนพิการให้แก่สถาน

³⁹² อ้างแล้ว เจริงอรรถที่ 4, น. 115-116.

ประกอบการนำไปปฏิบัติ (The Nation Institute for Occupational Safety and Health (NIOSH), 2005) (พ.ศ.2548)³⁹³

เนื่องจากสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ไม่ได้ใช้ระบบโควตาการจ้างงานคนพิการ อย่างเช่นประเทศญี่ปุ่น เยอรมนี และประเทศไทย จึงไม่มีการกำหนดสัดส่วนให้ทางสถานประกอบการเอกชน หรือหน่วยงานราชการรับคนพิการเข้าทำงาน แต่เพื่อส่งเสริมให้มีการจ้างงานคนพิการประเทศที่ไม่ใช้ระบบโควตาอย่างสหรัฐอเมริกาก็ได้กำหนดกฎหมายในลักษณะอื่น ๆ ที่จะสร้างข้อได้เปรียบสำหรับการจ้างงานคนพิการ หรือสำหรับการทำงานของคนพิการ ตัวอย่างที่ปรากฏได้แก่

(1) การกำหนดเวลาทำงานแบบยืดหยุ่น (Flex Time) หรือการทำงานนอกเวลาปกติ หรือทางเลือกอื่น ๆ ที่อำนวยความสะดวกแก่การทำงานของลูกจ้างซึ่งเป็นคนพิการ

(2) การกำหนดอื่น ๆ อาทิ ให้หน่วยงานของรัฐบาลกลางแสดงบทบาทนำในการจ้าง และส่งเสริมการทำงานของคนพิการ หรือสัญญาการจ้างงานที่ทำระหว่างรัฐบาลกับบริษัทเอกชน กำหนดให้ระบุว่า จะไม่มีการกีดกันการจ้างงานคนพิการ และต้องจัดสถานที่ทำงานให้เอื้ออำนวยต่อการทำงานของคนพิการ³⁹⁴

2) หลักการในเรื่อง “สิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสม” (Reasonable accommodation)

หลักกฎหมายที่สำคัญประการหนึ่งที่ปรากฏในกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา คือ หลักการในเรื่อง “สิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสม” (Reasonable accommodation) หมายถึง การปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมในการทำงานเพื่อให้คนพิการที่มีคุณสมบัติที่ต้องการสามารถปฏิบัติงานได้ และมีความหมายรวมถึงการที่จะปรับปรุงเพื่อให้คนพิการมีสิทธิและโอกาสในสภาพแวดล้อมการทำงานเช่นเดียวกับคนปกติด้วย เช่น การปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวก ปรับโครงสร้างวิธีการทำงานให้เหมาะสม ปรับปรุงตารางเวลาทำงาน ปรับปรุงเครื่องมือเครื่องมือให้เหมาะสม จัดหาผู้อ่านออกเสียงให้ฟังหรือล่ามภาษามือ หรือปรับปรุงโปรแกรมการฝึกอบรม แต่ต้องหมายความว่าคนพิการนั้นต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมกับการทำงานในตำแหน่งนั้นเสียก่อน แต่นายจ้างก็ไม่จำเป็นต้องลดปริมาณหรือคุณภาพของงานของตนลงเพื่อคนพิการ หรือขนาดต้องเข้าไปช่วยจัดหาแว่นตาหรือเครื่องมือช่วยฟัง การปรับปรุงสภาพแวดล้อมการทำงานนี้จะขึ้นอยู่กับแต่ละกรณีไป การที่จะต้องจัดหาให้มากน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพ (Effectiveness) เช่น สิ่งอำนวยความสะดวกนั้นจะช่วยให้ผู้พิการสามารถทำงานได้หรือไม่ เช่น ถ้าสถานประกอบการมีทางเดินไม่กว้างพอสำหรับรถเข็นจะเข้าไปได้ก็ควรต้องปรับปรุง นายจ้างไม่มี

³⁹³ เพิ่งอ้าง, น. 114.

³⁹⁴ เพิ่งอ้าง, น. 114-115.

หน้าที่จัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้พิการทั่ว ๆ ไป การจัดหาจะเป็นการจัดหาให้แก่คนพิการที่นายจ้างรับเข้าทำงานนี้เท่านั้น จึงเป็นเรื่องแล้วแต่กรณี และหากลูกจ้างผู้พิการไม่เรียกร้องแล้วนายจ้างก็ไม่ต้องจัดหาหรือปรับปรุงอย่างไร และหากลูกจ้างต้องการ แต่ไม่ได้ให้รายละเอียดมา ก็จะต้องพิจารณาจัดหาร่วมกัน ขอบเขตการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมมีอยู่เพียงใด ประการแรก คือ ลูกจ้างนั้นต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและเป็นที่รู้จักหรือรับรู้ของนายจ้าง นายจ้างไม่ต้องจัดหาให้หากการจัดหานั้นก่อให้เกิดภาระอย่างยิ่งต่อระบบการผลิตหรือระบบการประกอบการของนายจ้าง ภาระดังกล่าวนี้อาจจะต้องมีค่าใช้จ่ายจำนวนมากในการปรับปรุงเมื่อพิจารณาร่วมกับองค์ประกอบอื่น ๆ ด้วยแล้ว เช่น ลักษณะหรือขนาดของสถานประกอบการ เป็นต้น³⁹⁵

หลักการในเรื่อง “สิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสม” สำหรับคนพิการนี้ เคยมีคดีพิพาทเกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อปี 2019 ซึ่งมีประเด็นแห่งคดีเกี่ยวข้องกับการร้องขอทำงานจากที่บ้าน สรุปลงสาระสำคัญได้ว่า คดีนี้เป็นการพิพาทกันระหว่าง Oak Park Heights City รัฐมินนิโซตา กับ Gary Brunckhorst มีข้อเท็จจริงโดยย่อ คือ นาย Gary Brunckhorst เป็นเจ้าหน้าที่ของเมือง Oak Park Heights ซึ่งระหว่างที่ยังทำงานอยู่นั้น นาย Gary Brunckhorst เจ็บป่วยจากเชื้อแบคทีเรียกินเนื้อ ทำให้ต้องออกจากงานเกือบ 1 ปี ความเจ็บป่วยดังกล่าวทำให้ นาย Gary Brunckhorst มีอาการเจ็บปวดที่ขาและเท้า ซึ่งมีผลทำให้การเคลื่อนไหวร่างกายเป็นไปได้อย่างจำกัด

หลังจากรักษาหายแล้ว นาย Gary Brunckhorst ได้กลับเข้าทำงานที่ Oak Park Heights City อีกครั้ง โดยนาย Gary Brunckhorst มีคำร้องขอให้ Oak Park Heights City ให้สิทธิตนเองในการทำงานในช่วง 4 เดือนแรกในลักษณะของงานชั่วคราว และได้สิทธิในการทำงานจากที่บ้านตลอด 4 เดือนแรกหลังจากที่กลับเข้ามาทำงาน แต่ Oak Park Heights City ปฏิเสธ ซึ่งต่อมานาย Gary Brunckhorst ก็ไม่ได้ไปทำงานที่สำนักงาน ทำให้ Oak Park Heights City ได้มีคำสั่งไล่นาย Gary Brunckhorst ออก

จากนั้นนาย Gary Brunckhorst ก็ได้มีการนำคดีนี้ขึ้นสู่ศาล ซึ่งศาลอุทธรณ์กลางของรัฐบาลสหรัฐได้ตัดสินให้ Oak Park Heights City ชนะคดี โดยศาลอุทธรณ์เห็นว่าการปฏิเสธคำร้องขอทำงานจากที่บ้านของนาย Gary Brunckhorst นั้นชอบแล้ว และให้เหตุผลว่า แม้ว่าการทำงานจากที่บ้านจะทำให้ นาย Gary Brunckhorst ใช้ชีวิตได้อย่างสะดวกก็จริง แต่ความต้องการของพนักงานในประเด็นนี้ยังไม่ถือว่าเป็น “สิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสม” ตามกฎหมาย ADA ซึ่งจากคดีนี้

³⁹⁵ [http://dep.go.th/uploads/Downloads/bbc2f9e6-7864-4298-b6d8-62ae073745cc%](http://dep.go.th/uploads/Downloads/bbc2f9e6-7864-4298-b6d8-62ae073745cc%0%0B8%9A%0%0B8%97%0%0B8%97%0%0B8%B5%0%0B9%883%20%0%0B8%AB%0%0B8%99%0%0B9%89%0%0B8%B2%0%0B8%97%0%0B8%B5%0%0B9%8840.pdf)

ทำให้เห็นว่า ศาลยังคงมีความลังเลในการตีความว่าจะให้สิทธิในการร้องขอทำงานจากที่บ้านของคนพิการ ถือเป็น “สิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็น” หรือไม่³⁹⁶

นอกจากคดีของนาย Gary Brunckhorst แล้ว ยังมีตัวอย่างคดีที่คล้ายคลึงกันอีกหลายคดีที่ลูกจ้างซึ่งเป็นคนพิการร้องขอให้นายจ้างอนุญาตให้ตนเองทำงานจากที่บ้านได้ บนฐานของหลักกฎหมายในเรื่อง “สิ่งอำนวยความสะดวกที่สมเหตุสมผล” (reasonably accommodating) ซึ่งเกิดขึ้นในรัฐ Illinois, Indiana, and Wisconsin ยกตัวอย่างในปี ค.ศ. 1995 เกิดคดีระหว่าง Vande Zande v. State of Wis. Dept. of Admin โดยในคดีนี้ลูกจ้างเป็นคนพิการ เป็นอัมพาตครึ่งซีกและยังเป็นแผลกดทับได้ร้องขอให้ตนเองทำงานจากที่บ้านได้เป็นระยะเวลาหลายสัปดาห์ ข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่านายจ้างได้ดำเนินการต่าง ๆ รวมถึงปรับเปลี่ยนสถานที่เพื่อรองรับผู้พิการ แต่ลูกจ้างยังคงร้องขอการทำงานจากที่บ้านแบบเต็มเวลาซึ่งนายจ้างก็ปฏิเสธ โดยระบุว่าหากอนุญาตตามข้อตกลงดังกล่าวลูกจ้างจะมีความสามารถทำงานได้เพียงระหว่าง 15 ถึง 20 ชั่วโมงต่อสัปดาห์เท่านั้น ซึ่งคดีนี้ศาลได้ตัดสินให้ฝ่ายนายจ้าง (State of Wis. Dept. of Admin) เป็นฝ่ายชนะคดี บนพื้นฐานเหตุผลที่ว่างานส่วนใหญ่ต้องการรูปแบบการทำงานเป็นทีมและภายใต้การกำกับดูแล ซึ่งการอนุญาตให้พนักงานที่มีความพิการสามารถทำงานจากที่บ้าน จะกระทบต่อประสิทธิภาพการทำงานของพนักงาน และทำให้นายจ้างได้รับความทุกข์ยากเกินควร (Undue Hardship)³⁹⁷

อย่างไรก็ตาม ด้วยสถานการณ์การแพร่ระบาดของไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ทำให้มีลูกจ้างจำนวนมากต้องทำงานจากที่บ้านตั้งแต่เดือนมีนาคม 2020 จนปัจจุบัน และยังไม่มียุติธรรมที่การแพร่ระบาดจะบรรเทาลง รวมถึงการฉีดวัคซีนให้แก่ประชาชนคงต้องรอไปจนถึงปี 2021 ดังนั้น การทำงานจากที่บ้านของลูกจ้างจึงเป็นสิ่งที่คาดเห็นได้ว่ายังคงต้องดำเนินต่อไปในอนาคต ในกรณีนี้ คณะกรรมการโอกาสในการจ้างงานแห่งสหรัฐอเมริกาจึงได้กำหนด “Enforcement Guidance on Reasonable Accommodation and Undue Hardship under the ADA” หรือข้อแนะนำเกี่ยวกับหลัก “สิ่งอำนวยความสะดวกที่สมเหตุสมผล และภาระอันเกินควรภายใต้กฎหมาย ADA” เพื่อพิจารณาว่า “รูปแบบการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้าน” เป็น “สิ่งอำนวยความสะดวกที่สมเหตุสมผล” ตามกฎหมาย ADA หรือไม่ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

³⁹⁶ “Work at Home Gets Skeptical Eye From Courts as Disability Issue, 2019,”

<https://news.bloomberglaw.com/daily-labor-report/work-at-home-gets-skeptical-eye-from-courts-as-disability-issue>

³⁹⁷ สืบค้นเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2564, จาก <https://hrdailyadvisor.blr.com/2020/12/11/eoc-addresses-telework-as-reasonable-accommodation/>.

1) ภายใต้กฎหมาย ADA โดยทั่วไปแล้วบุคคลจะถือว่ามีความทุพพลภาพหากบุคคลนั้นได้รับความทุกข์ทรมานจาก “ความบกพร่องทางร่างกายหรือจิตใจที่จำกัดกิจกรรมสำคัญในชีวิตอย่างน้อยหนึ่งอย่าง” โดยกฎหมาย ADA ระบุเพิ่มเติมว่า “การทำงาน” ถือเป็นกิจกรรมสำคัญในชีวิตเพื่อวัตถุประสงค์ในการพิจารณาการมีอยู่ของความทุพพลภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คำจำกัดความของ “ความทุพพลภาพ” จะต้องถูกตีความอย่างกว้าง ๆ และรวมถึงเงื่อนไขที่มีลักษณะเป็นตอน ๆ หรืออยู่ในภาวะทุพพลภาพ ดังนั้น การทำงานจึงถือเป็นกิจกรรมสำคัญในชีวิตตามกฎหมาย ADA อย่างหนึ่ง

2) หัวข้อ I ของกฎหมาย ADA มีแนวทางสำหรับนายจ้างที่มีการจ้างงานลูกจ้างที่พิการในที่ทำงาน บทของพระราชบัญญัตินี้ใช้กับ "นายจ้าง" ที่จ้างบุคคลตั้งแต่ 15 คนขึ้นไป หรือในแต่ละวันทำงานใน 20 สัปดาห์หรือมากกว่านั้นในปีที่กำหนด กฎที่กำหนดภายใต้หัวข้อ I ระบุว่านายจ้างต้องจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสม (สมเหตุสมผล) แก่ลูกจ้างที่พิการตรงเท่าเทียมที่ไม่สร้างความยากลำบากเกินควรสำหรับการดำเนินธุรกิจ

3) ข้อเสนอแนะ

จากการคาดการณ์ปัญหาดังกล่าว คณะกรรมการโอกาสการจ้างงานที่เท่าเทียมกัน (EEOC) ได้ออกคำแนะนำสำหรับนายจ้างเพื่อจัดการกับข้อเรียกร้องดังกล่าวและคำขอเกี่ยวกับการทำงานทางไกล โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับหน่วยงานของรัฐ

หากนายจ้างจัดให้มีการทำงานทางไกลในช่วงการระบาดของ COVID-19 กรณีนี้ไม่จำเป็นต้องอนุญาตให้ทำงานทางไกล โดยให้ถือว่าการทำงานทางไกลถือเป็น “สิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสม” สำหรับพนักงานที่มีความพิการโดยอัตโนมัติ แต่จำเป็นต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการเจรจาโต้ตอบ

หากพนักงานที่ขอทำงานทางไกลประสบกับข้อจำกัดที่เกี่ยวข้องกับความทุพพลภาพในที่ทำงาน ซึ่งสามารถแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ที่สมเหตุสมผล ณ สำนักงานของนายจ้าง การทำงานทางไกลก็ถือว่าไม่จำเป็น ตัวอย่างเช่น นายจ้างได้มีการจัดเตรียมสถานที่ทำงาน หรือจัดเตรียมสำนักงานให้มีการแยกส่วนจากพนักงานคนอื่น ๆ อยู่แล้ว

EEOC ยังระบุว่า นายจ้างที่ก่อนหน้านี้ปฏิเสธคำขอของพนักงานที่ทุพพลภาพสำหรับการทำงานทางไกลก่อนการแพร่ระบาดของ COVID-19 เนื่องจากความกังวลว่าลูกจ้างหรือพนักงานจะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ที่จำเป็นได้จากที่บ้าน จะต้องอนุญาตให้ลูกจ้างทำงานทางไกลได้ ภายหลังจากที่พนักงานได้เริ่มกลับไปทำงาน ณ สถานที่ทำงานแล้ว หากพบข้อเท็จจริงว่าลูกจ้างหรือพนักงานสามารถทำงานจากที่บ้านได้จริงในช่วงที่มีการระบาดใหญ่ เพราะเท่ากับว่า

สถานการณ์ที่ผ่านมา (การที่ลูกจ้างสามารถปฏิบัติงานได้จริงจากที่บ้าน) ได้ขจัดความกังวลของนายจ้างเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงานทางไกลออกไปได้แล้ว

อย่างไรก็ตาม EECO ยังได้เน้นย้ำอีกครั้งว่า หลังจากการแพร่ระบาดของโรค COVID-19 คลี่คลายแล้ว นายจ้างไม่มีหน้าที่ต้องอนุมัติคำร้องขอทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้านโดยทันที และลูกจ้างหรือพนักงานที่พิจารณาจะไม่ได้รับการอนุญาตให้ทำงานจากที่บ้านโดยอัตโนมัติ หลังจากการที่การระบาดใหญ่บรรเทาลง แต่ต้องเข้าสู่กระบวนการที่ทั้งสองฝ่ายต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการเจรจา และยังคงยืนยันว่า

- การทำงานทางไกลจะถือเป็น “สิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมหรือสมเหตุสมผล” หรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับสถานการณ์

- ต้องได้ความว่า ลูกจ้างต้องสามารถปฏิบัติงานสำคัญได้อย่างมีประสิทธิภาพจากที่บ้าน

- ต้องไม่ทำให้นายจ้างรับภาระเกินควร และต้องคำนึงถึงสิ่งอำนวยความสะดวกทางเลือกสำหรับการทำงานอื่น ๆ ที่มีอยู่แล้ว ณ สำนักงานของนายจ้าง (นายจ้างได้จัดเตรียมไว้ให้แล้ว)³⁹⁸

จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองการทำงานของคนพิการของสหรัฐอเมริกา มีจุดเด่น คือ หลักการห้ามเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ โดยมีเหตุมาจากความพิการไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนในการสมัครงาน การจ้างงาน การเลื่อนตำแหน่ง การให้ออกจากงาน การจ่ายค่าชดเชย การฝึกอบรม หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และการให้สิทธิพิเศษต่าง ๆ หลักการในเรื่อง “สิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสม” ซึ่งต้องจัดอุปสรรคต่าง ๆ ที่จะทำให้ผู้สมัครพิการไม่สามารถสร้างศักยภาพได้เต็มที่ หลักการในเรื่องการกำหนดเวลาทำงานแบบยืดหยุ่น (Flex Time) หรือการทำงานนอกเวลาปกติ หรือทางเลือกอื่น ๆ ที่อำนวยความสะดวกแก่การทำงานของลูกจ้างซึ่งเป็นคนพิการ เป็นต้น

3.2.1.2 อังกฤษ

ประเทศอังกฤษตั้งอยู่และมีบริบทในทวีปยุโรป มีกฎหมายด้านคนพิการที่มีความเฉพาะที่เรียกว่า “Disability Discrimination Act 1995” (DDA 1995) (พ.ศ. 2538) และมีลักษณะการจัดสวัสดิการ และนโยบายด้านคนพิการแบบรัฐสวัสดิการ(State Welfare) แต่มีการสนับสนุนให้มีการจ้างงานคนพิการด้วย อัตราการมีงานทำของคนพิการในวัยทำงานประมาณ 46.3 %³⁹⁹

ประเทศอังกฤษใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ แต่มีกฎหมายเกี่ยวกับคนพิการเป็นลายลักษณ์อักษรหลายฉบับด้วยกัน โดยกฎหมายหลักที่ให้ความคุ้มครองแก่คนพิการในประเทศอังกฤษ

³⁹⁸ เพิ่งอ้าง.

³⁹⁹ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 50, น. 6.

คือ Disability Discrimination Act 1995 (DDA) ซึ่งให้ความคุ้มครองแก่คนพิการจากการเลือกปฏิบัติและการตกเป็นเหยื่อในด้านการทำงาน สินค้าและบริการ การศึกษา และการขนส่ง

ต่อมาในปี ค.ศ. 2005 รัฐสภาอังกฤษได้ตรา Disability Discrimination Act 2005 แก้ไขเพิ่มเติม Disability Discrimination Act 1995 โดยกำหนดหน้าที่แก่หน่วยงานของรัฐทุกระดับตั้งแต่ระดับท้องถิ่นจนถึงระดับรัฐบาล มหาวิทยาลัย และ โรงพยาบาล ให้การสนับสนุนเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมแก่คนพิการตั้งแต่จุดเริ่มต้นของกระบวนการมากกว่าการจัดให้มีการแก้ไขปรับปรุงเมื่อเกิดปัญหาขึ้นมาแล้ว ซึ่งเป็นการเปลี่ยนโครงสร้างทางกฎหมายจากการที่ต้องขึ้นอยู่กับกรร้องเรียนจากคนพิการมาเป็นหน่วยงานของรัฐทำหน้าที่เป็นผู้เข้าดำเนินการหรือควบคุมสถานการณ์ (Proactive agent) โดยไม่ต้องรอให้เกิดเหตุการณ์หรือปัญหาขึ้นมาก่อน

1) หลักพื้นฐานทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายคนพิการของประเทศไทย

Disability Discrimination Act 1995 (DDA) ให้นิยามคำว่า “คนพิการ” หมายถึง บุคคลที่มีความบกพร่องทางร่างกายหรือจิตใจ ซึ่งมีผลกระทบอย่างสำคัญและเป็นระยะเวลานานต่อความสามารถในการดำเนินชีวิตประจำวัน บุคคลที่จะได้รับความคุ้มครองภายใต้ DDA ต้องพิสูจน์ได้ว่าตนเป็นคนพิการ โดยมีข้อพิจารณาดังนี้

(1) มีความพิการทางร่างกายหรือทางจิตใจ ซึ่งความพิการทางจิตใจหมายถึง สภาวะที่บุคคลมีความยากลำบากในการเรียนรู้ หรือป่วยทางจิต

เดิมความพิการทางจิตใจต้องได้รับการตรวจและรับรองจากแพทย์ แต่ตั้งแต่วันที่ 5 ธันวาคม ค.ศ.2005 DDA ฉบับแก้ไขปี 2005 กำหนดให้ความพิการทางจิตใจไม่ต้องได้รับการตรวจและรับรองจากแพทย์แต่อย่างใด (มาตรา 18 (2)) อย่างไรก็ตาม DDA ไม่ได้กำหนดลักษณะของการป่วยทางจิตใจไว้แต่ให้พิจารณาว่าการเจ็บป่วยมีผลต่อบุคคลอย่างไร ผู้ป่วยทางจิตใจจำนวนมากไม่คิดว่าตนเป็นคนพิการที่สามารถได้รับการคุ้มครองภายใต้ DDA ซึ่งในความเป็นจริงแล้วมีโรคทางจิตใจหลายประเภทที่สามารถนำไปสู่การเป็นคนพิการได้ เช่น โรคจิตเสื่อม โรคหูดู โรคอารมณ์สองขั้ว โรคย้ำคิดย้ำทำ โรคจิตเภท หรือโรคทำร้ายตนเอง

(2) ความพิการจะต้องส่งผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตประจำวัน ซึ่งการดำเนินชีวิตประจำวัน หมายถึง ความสามารถในการทำกิจกรรม เช่น เดิน นั่ง ขึ้นบันได ใช้บริการของการขนส่งมวลชน เดินทางทั้งในและนอกอาคารได้สะดวกโดยไม่มีผู้ช่วยเหลือ ใช้มือหรือนิ้วในการเขียน ใช้มีดและส้อม กดปุ่มหรือแป้นพิมพ์ได้ เช่น การใช้โทรศัพท์ ตักอาหารใส่ปาก หรือเทน้ำใส่แก้ว ควบคุมการขับถ่ายได้ ยก ถีบ หรือเคลื่อนย้ายสิ่งของเครื่องใช้ในชีวิตประจำวันได้ พุด ได้ยิน หรือมองเห็น จดจำสมาชิกในครอบครัวหรือสถานที่ สามารถรับมือกับกิจกรรมง่าย ๆ เรียนรู้สิ่งใหม่

และเข้าใจคำสั่งทั้งที่เป็นคำพูดและเขียน รับรู้สิ่งทีเกี่ยวกับอันตรายที่อาจเกิดขึ้นกับร่างกาย เช่น สามารถข้ามถนนได้อย่างปลอดภัย หรือรับรู้จากการสัมผัสได้ว่าสิ่งไหนร้อนหรือเย็น

(3) มีความพิการเป็นระยะเวลานาน โดยพิจารณาจาก

(3.1) มีความพิการมาแล้วไม่น้อยกว่า 12 เดือน หรือ

(3.2) มีความเป็นไปได้ที่จะมีความพิการอย่างน้อย 12 เดือน หรือ

(3.3) มีความเป็นไปได้ที่จะมีความพิการตลอดชีวิต

หากความพิการมีผลกระทบต่อบุคคลใดน้อยกว่า 12 เดือน แต่มีความเป็นไปได้ว่าความพิการนั้นอาจเกิดขึ้นอีก ให้ถือว่ามีความพิการเป็นระยะเวลานาน หรือกรณีที่ป่วยเป็นโรคที่อาการผันผวน เช่น โรคไขข้ออักเสบถือว่ามีความพิการเป็นระยะเวลานานเช่นกัน

2) นโยบายของรัฐเกี่ยวกับคนพิการ

นโยบายของรัฐเกี่ยวกับคนพิการของรัฐบาลอังกฤษอาจแบ่งได้เป็น 4 ด้าน ได้แก่ ด้านสุขภาพ ด้านการศึกษา ด้านการทำงาน และด้านการใช้ชีวิตประจำวัน⁴⁰⁰ แต่ผู้ศึกษาจะนำเสนอเฉพาะนโยบายของรัฐเกี่ยวกับคนพิการของรัฐบาลอังกฤษในด้านการทำงาน ซึ่งเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับการศึกษาระดับนี้เท่านั้น ดังนี้

Disability Discrimination Act 1995 (DDA) ให้การคุ้มครองแก่คนพิการด้านการทำงาน โดยห้ามเลือกปฏิบัติต่อคนพิการในกรณี ดังต่อไปนี้ (1) ในการสมัครงาน (2) เงื่อนไขที่กำหนดในสัญญา (3) โอกาสในการฝึกงาน การเลื่อนตำแหน่ง หรือสิทธิประโยชน์อื่น (4) การปฏิบัติต่อคนพิการและเพื่อนร่วมงาน (5) การให้ออกจากงานเมื่อนายจ้างต้องการลดจำนวนลูกจ้าง หรือการไล่ออก (6) เมื่อออกจากงานแล้วแต่ยังมีความสัมพันธ์กับนายจ้างเดิม เช่น การขอให้ออกเอกสารรับรองการทำงาน⁴⁰¹

นอกจากนี้ DDA ได้กำหนดให้นายจ้างมีหน้าที่ในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงที่เหมาะสมเกี่ยวกับข้อตกลงในการทำงาน หรือสถานที่ทำงาน เพื่อคุ้มครองลูกจ้าง ผู้สมัครงาน หรือผู้ที่เคยเป็นลูกจ้างจากการเลือกปฏิบัติหรือได้รับความเสียหาย หน้าที่ของนายจ้างดังกล่าวรวมถึงการแก้ไขเปลี่ยนแปลงวิธีการรับสมัครงานและวิธีการสัมภาษณ์งาน และจะต้องพิจารณาจัดเตรียมเอกสารรับรองการทำงานอย่างรอบคอบ⁴⁰²

นายจ้างทุกประเภทอยู่ภายใต้บังคับของ DDA และมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการกระทำของลูกจ้างและตัวแทนด้วย DDA ครอบคลุมการเลือกปฏิบัติใน Occupational Pension

⁴⁰⁰ อังแล้ว เชนอร์รถที่ 13, น. 109-122.

⁴⁰¹ เพิ่งอ้าง, น. 115.

⁴⁰² เพิ่งอ้าง, น. 115.

Schemes และการประกันที่กระทำโดยนายจ้าง เช่น ประกันสุขภาพ เป็นต้น โดยกฎหมายไม่ได้กำหนดเวลาขั้นต่ำไว้ว่าต้องเป็นลูกจ้างมาไม่น้อยกว่าเวลาเท่าใดจึงจะสามารถฟ้องร้องคดีเพราะเหตุแห่งการเลือกปฏิบัติได้ ดังนั้น ลูกจ้างทุกคนจึงสามารถฟ้องคดีและเรียกค่าเสียหายได้อย่างไม่มีข้อจำกัด DDA ให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างทุกประเภท รวมทั้งเจ้าหน้าที่ในเรือนจำ พนักงานดับเพลิง ลูกจ้างตามสัญญาจ้าง เจ้าหน้าที่ตำรวจ หุ่นส่วนในบริษัท หน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล เช่น เจ้าหน้าที่ชั้นสูตรสพ แต่ไม่รวมถึงสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้ง นอกจากนี้ ยังให้การคุ้มครองแก่องค์กรทางการเมือง เช่น สหภาพการค้า องค์กรกลุ่มบุคคล เช่น คณะกรรมการแพทย์ ตัวแทนมาตรฐานการขับรถ คณะกรรมการตรวจสอบ อย่างไรก็ตาม DDA ไม่ครอบคลุมถึง การทำงานให้แก่กองทัพอากาศ หรือการทำงานที่งานทั้งหมดหรือส่วนใหญ่เกิดขึ้นนอกสหราชอาณาจักร เว้นแต่การจ้างงานดังกล่าวจะมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับสหราชอาณาจักร และเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนด และ DDA ไม่ใช่บังคับกับลูกจ้างที่ทำงานในเรือ เครื่องบิน หรือเรือสวเวอร์คราฟท์ ในส่วนของผู้ที่ทำงานเป็นอาสาสมัคร โดยทั่วไปแล้วไม่ถือว่าเป็นลูกจ้าง แต่มีบางกรณีที่จะได้รับการพิจารณาว่าเป็นลูกจ้างและได้รับการคุ้มครองตาม DDA เช่นกัน หากมีสภาพเป็น “ลูกจ้าง” ซึ่งต้องพิจารณาเป็นรายกรณีตามลักษณะของสัญญาจ้าง นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่อาสาสมัครบางกรณี เช่น ผู้อำนวยการโรงเรียน (School Governor) มีหน้าที่ตามบทบัญญัติที่เกี่ยวกับองค์กรของรัฐ (Public Authority) ซึ่งต้องตกอยู่ภายใต้ DDA และใน DDA ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมปี 2005 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่แก่สมาชิกสภาองค์กรท้องถิ่น (Local authority councilors) ด้วย การเลือกปฏิบัติแก่คนพิการด้านการงาน แบ่งได้เป็น 5 ประเภท ได้แก่ (1) การเลือกปฏิบัติโดยตรง คือ การเลือกปฏิบัติโดยมีเหตุมาจากความพิการของบุคคล (2) ไม่จัดให้มีการแก้ไขปรับปรุงที่เหมาะสมแก่คนพิการ (3) การเลือกปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับความพิการ กล่าวคือ มีเหตุที่เกี่ยวข้องกับความพิการแต่ไม่ใช่เพราะความพิการโดยตรง (4) ปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม (Victimization) (5) การข่มขู่⁴⁰³

DDA กำหนดให้การเลือกปฏิบัติต่อคนพิการโดยมีเหตุอันเนื่องมาจากความพิการของลูกจ้าง หรือฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ในการแก้ไขปรับปรุงที่เหมาะสมเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย เว้นแต่จะแสดงให้เห็นได้ว่าการเลือกปฏิบัติดังกล่าวมีความเป็นธรรม (มาตรา 5) โดยให้ Secretary of State มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดเกี่ยวกับการกระทำที่ถือว่าเป็นธรรม และการกระทำที่ไม่เป็นธรรม ในการให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้าง DDA กำหนดให้นายจ้างมีหน้าที่ในการปรับปรุงแก้ไขเกี่ยวกับการจัดการ หรือข้อตกลงเกี่ยวกับการจ้างต่าง ๆ ที่กระทำโดยนายจ้างหรือในนามตัวแทนของนายจ้าง หรือปรับปรุงแก้ไขสิ่งปลูกสร้างที่อาจทำให้ลูกจ้างได้รับความไม่สะดวก หรือได้รับความยากลำบากเมื่อเปรียบเทียบกับคนที่ไม่พิการ หน้าที่ดังกล่าวเป็นหน้าที่ที่

⁴⁰³ เพิ่งอ้าง, น. 116.

นายจ้างต้องพิจารณาอย่างรอบคอบและเหมาะสมกับพฤติการณ์ ซึ่ง DDA ได้ยกตัวอย่างมาตรการที่นายจ้างควรพิจารณาในการแก้ไขปรับปรุงเพื่ออำนวยความสะดวกในการทำงานแก่คนพิการ ได้แก่ การแก้ไขปรับปรุงสิ่งก่อสร้าง การแบ่งภาระหน้าที่ของคนพิการให้บุคคลอื่นรับผิดชอบ การโยกย้ายให้คนพิการไปทำงานในตำแหน่งที่เหมาะสม การแก้ไขข้อตกลงเกี่ยวกับชั่วโมงการทำงาน การมอบหมายให้คนพิการทำงานในสถานที่อื่นที่มีความสะดวกแก่คนพิการมากกว่าที่ทำงานเดิม การอนุญาตให้คนพิการลางานในระหว่างเวลาทำงานเพื่อการฟื้นฟู การประเมิน หรือการรักษา การจัดให้คนพิการได้รับการฝึกฝน การหามาหรือการเปลี่ยนแปลงอุปกรณ์การทำงาน การเปลี่ยนแปลงคำแนะนำหรือคู่มือในการทำงาน การเปลี่ยนแปลงวิธีการในการทดสอบหรือการประเมิน การจัดให้มีคนอ่านหรือล่าม หรือการจัดให้มีการควบคุมหรือตรวจตรา เป็นต้น⁴⁰⁴

นอกจากนี้ Secretary of State มีอำนาจออกกฎกระทรวงเกี่ยวกับมาตรการของนายจ้างที่ถือว่าเหมาะสม มาตรการของนายจ้างที่ถือว่าไม่เหมาะสม และลักษณะทางกายภาพของอาคาร

บทบัญญัติเกี่ยวกับการจ้างงานในส่วนนี้ DDA กำหนดข้อยกเว้นสำหรับสถานประกอบกิจการขนาดเล็กซึ่งมีลูกจ้างไม่เกิน 20 คน และให้อำนาจ Secretary of State ในการแก้ไขจำนวนลูกจ้างแต่ต้องกำหนดไม่มากกว่า 20 คน ก่อนที่จะดำเนินการแก้ไขจำนวนลูกจ้าง Secretary of State จะต้องทำการพิจารณาผลกระทบต่าง ๆ ภายใน 9 เดือน โดยต้องปรึกษาหารือกับองค์การ ที่เป็นตัวแทนด้านสิทธิประโยชน์ของนายจ้าง และองค์การที่เป็นตัวแทนด้านสิทธิประโยชน์ของลูกจ้าง เกี่ยวกับการทำงานหรือหางานตามที่เห็นสมควร เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าควรออกกฎกระทรวงเปลี่ยนแปลงจำนวนลูกจ้างให้กฎกระทรวงดังกล่าวมีผลใช้บังคับภายในหนึ่งปีนับจากวันที่เริ่มทำการพิจารณา ในกรณีที่พิจารณาเห็นว่าไม่ควรออกกฎกระทรวงเปลี่ยนแปลงจำนวนลูกจ้างให้เสนอรายงานเกี่ยวกับสรุปผลการพิจารณาและเหตุผลของการตัดสินใจต่อรัฐสภาภายในหนึ่งปีนับจากวันที่เริ่มทำการพิจารณา⁴⁰⁵

กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองคนพิการของอังกฤษ มีจุดเด่นอยู่ที่การห้ามเลือกปฏิบัติแก่คนพิการด้านการงาน ซึ่งแบ่งได้เป็น 5 ประเภท ได้แก่ (1) การเลือกปฏิบัติโดยตรง คือ การเลือกปฏิบัติโดยมีเหตุมาจากความพิการของบุคคล (2) ไม่จัดให้มีการแก้ไขปรับปรุงที่เหมาะสมแก่คนพิการ (3) การเลือกปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับความพิการ กล่าวคือ มีเหตุที่เกี่ยวข้องกับความพิการแต่มิใช่เพราะความพิการโดยตรง (4) ปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม (Victimization) (5) การข่มขู่ นอกจากนี้ยังมีหลักการในเรื่องมาตรการที่นายจ้างควรพิจารณาในการแก้ไขปรับปรุงเพื่ออำนวยความสะดวกในการทำงานแก่คนพิการ ได้แก่ การแก้ไขปรับปรุงสิ่งก่อสร้าง การแบ่งภาระหน้าที่ของคนพิการ

⁴⁰⁴ เพิ่งอ้าง, น. 116-117.

⁴⁰⁵ เพิ่งอ้าง, น. 117-118.

ให้บุคคลอื่นรับผิดชอบ การโยกย้ายให้คนพิการไปทำงานในตำแหน่งที่เหมาะสม การแก้ไขข้อตกลงเกี่ยวกับชั่วโมงการทำงาน

3.2.1.3 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ให้ความสำคัญกับคนพิการมาเป็นระยะเวลานานแล้ว โดยเริ่มให้ความสำคัญกับความพิการอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการทหารก่อนและขยายขอบเขตไปจนถึงการรับรองสิทธิของคนพิการและการเยียวยาให้ความช่วยเหลือ ความรับผิดชอบต่อคนพิการเป็นภารกิจหน้าที่ประการหนึ่งที่ต้องให้ความสำคัญและรัฐควรมีการกำหนดแนวนโยบายดังกล่าวให้สอดคล้องหรือสะท้อนว่ารัฐให้ความสำคัญกับคนพิการ⁴⁰⁶

จากประสบการณ์ที่ได้รับจากข้อถกเถียงเกี่ยวกับสถานภาพทางครอบครัวของเด็กหรือคนพิการอันสืบเนื่องมาจากคำพิพากษา คดี “Perruche” ทำให้รัฐสภาเห็นชอบรัฐบัญญัติที่ 2002-73 ลงวันที่ 17 มกราคม ค.ศ. 2002 (พ.ศ. 2545) เพื่อการพัฒนาสังคม โดยให้สิทธิคนพิการทุกคนได้รับการชดเชยผลกระทบที่ได้รับจากสภาพความพิการ ทั้งนี้ ไม่ว่าสภาพความพิการจะเกิดจากสาเหตุใด หรือมีสภาพความบกพร่อง เจ็บป่วยเกี่ยวกับอายุ หรือรูปแบบวิถีชีวิตอย่างไร และให้ได้รับการคุ้มครองโดยให้ได้รับเงินรายได้ขั้นต่ำที่ทำให้สามารถตอบสนองความต้องการที่จำเป็นเพื่อการดำเนินชีวิตประจำวันได้ นอกจากนี้ ได้มีการออกรัฐบัญญัติที่ 2002-303 ลงวันที่ 4 มีนาคม ค.ศ. 2002 เกี่ยวกับสิทธิของผู้ป่วยและคุณภาพเกี่ยวกับระบบสุขภาพย้ำอีกด้วว่าการชดเชยสภาพความพิการเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความร่วมมือระดับชาติ

ต่อมา ได้มีการออกรัฐบัญญัติว่าด้วยความเสมอภาคในสิทธิและโอกาสการมีส่วนร่วมและความเป็นพลเมืองของคนพิการ ลงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2005 (Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées) (พ.ศ. 2548) ซึ่งในมาตรา 3 ได้กำหนดให้รัฐบาลเสนอรายงานต่อรัฐสภาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามแนวนโยบายระดับชาติเพื่อประโยชน์แก่คนพิการ หลังจากได้รับความเห็นจากคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านคนพิการแห่งชาติแล้ว กฎหมายนี้ออกมาโดยมีวัตถุประสงค์หลัก คือ การให้คนพิการพึ่งพาตนเองได้ ดังนั้น จึงมุ่งเน้นแก้ไขที่ปัจจัยหลักสำคัญ 3 ประการ คือ สุขภาพ การศึกษา และการประกอบอาชีพ เพื่อให้คนพิการมีอิสระในการวางแผนชีวิตของตนเอง โดยรัฐให้ความช่วยเหลือทางการเงิน เพื่อปรับระดับเงินรายได้ของคนพิการและให้โอกาสคนพิการมีส่วนร่วมในสังคมอย่างแท้จริง จึงได้มีการแก้ไขเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าสู่การศึกษาสำหรับเด็กและวัยรุ่นพิการ รวมไปถึงการประกอบอาชีพ การขนส่งโดยสาร และกิจกรรมพักผ่อนหย่อนใจ นอกจากนี้ ยังได้กำหนดกรอบเรื่องสิทธิได้รับการชดเชยรูปแบบใหม่ โดยการกำหนด

⁴⁰⁶ เพิ่งอ้าง, น. 71.

รูปแบบของการรับภาระของหน่วยงานในระดับประเทศ และกำหนดแนวนโยบายใหม่เกี่ยวกับคนพิการซึ่งอยู่บนพื้นฐานหลัก 4 ประการ คือ (1) การกำหนดนิยามใหม่เกี่ยวกับสภาพความพิการ (2) การกำหนดช่องทางให้คนพิการสามารถใช้สิทธิพื้นฐานเช่นเดียวกับพลเมืองทั่วไป (3) สิทธิที่จะได้รับการชดเชย และ (4) ธรรมนูญบาลแนวใหม่ที่เชื่อมโยงคนพิการกับตัวแทนของคนพิการให้มีความใกล้ชิดกันยิ่งขึ้น⁴⁰⁷

มาตรา L. 114 ของประมวลกฎหมายว่าด้วยมาตรการทางสังคมและครอบครัว (Code de l'action sociale et des familles) กำหนดนิยามเกี่ยวกับลักษณะของความพิการไว้ว่า “ความพิการ” หมายความว่า สิ่งที่จำกัดการประกอบกิจกรรมหรือข้อจำกัดการมีส่วนร่วมกับการดำเนินชีวิตในสังคมที่แวดล้อมบุคคลนั้นเอง อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงที่ก่อความเสียหายอันเป็นสาระสำคัญอันมีลักษณะต่อเนื่องและถาวร ซึ่งมีผลต่อการทำหน้าที่ทางกายภาพ ความรู้สึก ความคิด ความจำ ร่างกาย หรือความพิการซ้ำซ้อน หรือสภาพร่างกายทุพพลภาพ⁴⁰⁸

1) หลักพื้นฐานทั่วไปเกี่ยวกับคนพิการ

กฎหมายได้วางหลักเรื่องความรับผิดชอบร่วมกันขององค์กรระดับชาติทุกภาคส่วนเกี่ยวกับสิทธิคนพิการ โดยกำหนดบังคับให้ต้องมีการรับรองให้คนพิการมีช่องทางที่สามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานและสามารถใช้สิทธิในฐานะพลเมืองได้เช่นเดียวกับพลเมืองทุกคน นอกจากนี้ รัฐจะต้องรับรองความเสมอภาคในการปฏิบัติต่อคนพิการในทุกท้องที่และจะต้องมีการกำหนดเป้าหมายระยะยาวสำหรับการปฏิบัติการดังกล่าวด้วย⁴⁰⁹

2) สิทธิได้รับการชดเชยจากความด้อยโอกาส

คนพิการมีสิทธิได้รับการชดเชยผลกระทบอันเนื่องมาจากข้อเสียเปรียบที่เป็นอุปสรรคไม่ว่าจะเป็นโดยกำเนิดหรือโดยลักษณะของความบกพร่องทางร่างกายหรือปัญญา อายุ หรือวิถีการดำรงชีวิต กฎหมายได้มีการวางแนวทางการชดเชยผลกระทบดังกล่าว ซึ่งมีขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของคนพิการ อันได้แก่ การรับรองบุตร การเข้าเรียนในสถานศึกษา การได้รับข้อมูลการศึกษา การประกอบอาชีพ การจัดระเบียบเรื่องที่พักอาศัยหรือการวางกรอบการทำงาน ซึ่งเป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อให้สามารถทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นพลเมืองและใช้ความสามารถที่มีอยู่ของตนเอง การพัฒนาและการจัดระเบียบเกี่ยวกับบริการที่จัดให้แก่คนพิการที่เอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลที่อยู่รอบข้างของคนพิการที่จะได้ประโยชน์เกี่ยวกับระยะเวลาที่ผ่อนผันให้ด้วย พัฒนาให้มีกลุ่มที่สนับสนุนช่วยเหลือซึ่งกันและกัน หรือจัดให้มีสถาบันบำบัดเฉพาะที่เพียงพอ ความช่วยเหลือทุก

⁴⁰⁷ เพิ่งอ้าง, น. 71-72.

⁴⁰⁸ เพิ่งอ้าง, น. 72.

⁴⁰⁹ เพิ่งอ้าง, น. 72.

รูปแบบที่ให้แก่บุคคลหรือสถาบัน เพื่อให้สามารถใช้ชีวิตอยู่ในสถานที่ปกติทั่วไปหรือที่ปรับปรุงให้เหมาะสมกับคนพิการ การเข้าสู่กระบวนการ การเข้าถึงองค์กรเฉพาะทางสำหรับคนพิการ บังคับ หรือสิทธิประโยชน์ที่มาควบคู่กับความคุ้มครองที่ตอบสนองทางกฎหมายที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การตอบสนองที่เหมาะสมนั้นพิจารณาจากการต้อนรับและการให้ความช่วยเหลือดูแลที่จำเป็นแก่คนพิการผู้ซึ่งไม่สามารถที่จะแสดงความต้องการของตนได้ด้วยตนเอง⁴¹⁰

3) การรับรองให้คนพิการใช้ความสามารถของตนและช่วยเหลือตนเองได้

ครอบครัว รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรด้านสวัสดิการสังคม สมาคม การรวมกลุ่มองค์กรและรัฐวิสาหกิจ และเอกชน รวมถึงการดำเนินการเพื่อบังคับใช้ข้อกำหนดที่บัญญัติไว้ในมาตรา L. 114-1 เพื่อวัตถุประสงค์ในการรับรองให้คนพิการสามารถช่วยเหลือตนเองได้ตามความสามารถของตน เด็ก วัยรุ่น หรือผู้ใหญ่ที่พิการสามารถเข้าถึงสถานที่สาธารณะ ระบบการศึกษาภาคปกติ การทำงาน การใช้ชีวิตปกติทั่วไป และเป็นกรรับรองให้ความช่วยเหลือและการสนับสนุนแก่ครอบครัวและผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับคนพิการ เพื่อที่จะอำนวยความสะดวกในการเดินทางหรือเคลื่อนย้ายคนพิการ มาตรา L. 114-1 กำหนดให้มีการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อพัฒนาปรับปรุงบริการขนส่งมวลชนสาธารณะหรือปรับปรุงการจัดระเบียบให้เหมาะสมขึ้นเป็นลำดับ ในเรื่องมาตรฐานหลักเกณฑ์ของการสร้างยานพาหนะเพื่อการบริการสาธารณะ⁴¹¹

4) การคุ้มครองด้านการทำงาน

กฎหมายประมวลกฎหมายแรงงาน ได้รับรองสิทธิคนพิการในการเข้าทำงาน โดยมาตรา L. 22429-13 กำหนดให้นายจ้างต้องจัดให้มีการเจรจาทุกปีเกี่ยวกับการจ้างและการทำงานของลูกจ้างซึ่งพิการ ในการเจรจาดังกล่าวไม่เพียงแต่เจรจาดังกล่าวเกี่ยวกับเงื่อนไขเรื่องการทำงานในตำแหน่ง การอบรมความรู้ และการเลื่อนตำแหน่ง แต่รวมถึงเงื่อนไขเกี่ยวกับการทำงาน และการจ้างงาน การลงสภาพงานในอาชีพและงานสำหรับผู้พิการ รวมถึงการทำความเข้าใจกับพนักงานในบริษัทให้เข้าใจและเห็นใจผู้พิการ หากเป็นกรณีของข้อตกลงแบบจ้างเหมาที่มีการกำหนดมาตรการใด ๆ เป็นลายลักษณ์อักษรไว้ให้จัดให้มีการเจรจาทุก 3 ปี⁴¹²

5) การห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติ

มาตรา L. 1132-1 กำหนดห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุจากความพิการเกี่ยวกับการจ้างและการฝึกงาน หรือทดลองงาน หรือการไล่ออกจากงานหรือมีการเลือกปฏิบัติไม่ว่า

⁴¹⁰ เพิ่งอ้าง, น. 73.

⁴¹¹ เพิ่งอ้าง, น. 73-74.

⁴¹² เพิ่งอ้าง, น. 96.

โดยตรงหรือโดยอ้อมตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ซึ่งมาตราดังกล่าวนี้เป็นารอนุวัติการตามกฎหมายของสหภาพยุโรปที่เกี่ยวกับการปราบปรามการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเลือกปฏิบัติเกี่ยวกับค่าตอบแทนการจ้างและการกำหนดมาตรการต่าง ๆ อันเป็นการเลือกปฏิบัติ เช่น การลดขั้นเงินเดือน การจัดลำดับ การเลื่อนตำแหน่ง การแก้ไขสัญญาการจ้าง ด้วยเหตุจากสถานะหรือสภาพของบุคคล รวมทั้งลักษณะและแนวทางการดำเนินชีวิตที่แตกต่างด้วยเหตุจากเพศ การตั้งครมร์ ลักษณะทางกายภาพของบุคคล ความเชื่อทางศาสนา สุขภาพและความพิการ เป็นต้น⁴¹³

การกระทำที่ไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติ

มาตรา L 1132-1 การกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการทำงานที่เกี่ยวข้องกับข้อจำกัดที่จำเป็นทางวิชาชีพ ซึ่งเป็นการกำหนดเพื่อวัตถุประสงค์ในการทำให้เกิดความชอบธรรมสำหรับการปฏิบัติหน้าที่และเป็นข้อจำกัดที่ได้สัดส่วนและเหมาะสม ไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติ

มาตรา L 1133-3 การปฏิบัติที่ไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติในกรณีแพทย์ของสถานที่ทำงาน เมื่อพิจารณาถึงความจำเป็นและเหมาะสมแล้ว วินิจฉัยเห็นว่า ปัญหาสุขภาพหรือสภาพความพิการเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการดำเนินงานให้เป็นไปตามเป้าหมาย

มาตรา L 1133-4 ในทางกลับกัน มาตรการที่กำหนดเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ คนพิการและมุ่งประสงค์ที่เพื่อประโยชน์ให้มีการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันตามที่กำหนดไว้ในมาตรา L 5213-6 ไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติเช่นกัน⁴¹⁴

มาตรการทางกระบวนการยุติธรรม

มาตรา L 1134-3 กำหนดให้มูลนิธิที่มีวัตถุประสงค์ในการต่อสู้เรียกร้อง มิให้มีการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับคนพิการ ซึ่งมีการจัดตั้งมาเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี สามารถดำเนินการทางกระบวนการยุติธรรมสำหรับการกระทำทุกกรณีที่เป็นผลจากการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามที่กำหนดในกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติในการรับเข้าทำงานและการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการทำงาน (มาตรา L 1142-1 ถึง L 1142-6)⁴¹⁵

กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองการทำงานของคนพิการของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีจุดเด่นในเรื่องการกำหนดให้นายจ้างต้องจัดให้มีการเจรจาทุกปีเกี่ยวกับการจ้างและการทำงานของลูกจ้างซึ่งพิการ ในการเจรจาดังกล่าวไม่เพียงแต่เจรจาดกลงเกี่ยวกับเงื่อนไขเรื่องการทำงานในตำแหน่ง การอบรมความรู้ และการเลื่อนตำแหน่ง แต่รวมถึงเงื่อนไขเกี่ยวกับการทำงาน และการจ้างงาน การ

⁴¹³ เพิ่งอ้าง, น. 97.

⁴¹⁴ เพิ่งอ้าง, น. 97.

⁴¹⁵ เพิ่งอ้าง, น. 97.

คงสภาพงานในอาชีพและงานสำหรับผู้พิการด้วย นอกจากนี้ ยังคงยืนยันหลักการในเรื่องความเสมอภาคและหลักการห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ

3.2.1.4 ญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่น ได้ให้ความสำคัญกับคนพิการค่อนข้างมาก กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคนพิการในประเทศญี่ปุ่นเริ่มมีการประกาศใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1947 (พ.ศ. 2490) และยังคงใช้อยู่จนถึงปัจจุบัน เช่น กฎหมายพื้นฐานสำหรับคนพิการ ค.ศ. 1970 (พ.ศ. 2513) (the Basic Law for Persons with Disabilities 1970) พระราชบัญญัติส่งเสริมการจ้างงาน ฯลฯ สำหรับคนพิการ ค.ศ. 1960 (พ.ศ. 2503) (Law for Employment Promotion, etc., of the Disabled, 1960) ได้มีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติสำหรับคนพิการ ค.ศ. 2014 (พ.ศ. 2557) (Law to Eliminate Discrimination Against People with Disabilities) เพื่อให้กฎหมายภายในประเทศสอดคล้องกับหลักการสากลด้านสิทธิของคนพิการ⁴¹⁶

หลักการทั่วไประบุในภาพรวมว่ารัฐต้องจัดสวัสดิการให้แก่คนพิการตามความต้องการเหมาะสมกับอายุ และประเภท/ระดับความบกพร่องของบุคคลนั้น และกำหนดให้คนพิการที่จะเข้าถึงสิทธิสวัสดิการต่าง ๆ ต้องมีการจัดทำบัตรประจำตัวคนพิการ⁴¹⁷

ประเทศญี่ปุ่น มีแผนปฏิบัติการด้านคนพิการที่ชื่อว่า The Government Action Plan for Persons with Disabilities – A Seven Year Normalization Strategy ซึ่งมีวิสัยทัศน์ที่เรียกว่า “มุ่งสู่สังคมสำหรับทุกคน (Towards a Society for All) โดยมีประเด็นยุทธศาสตร์อยู่ทั้งสิ้น 7 ประเด็นด้วยกัน ได้แก่ (1) การอยู่อาศัยในชุมชนเหมือนคนทั่วไป เป็นการเน้นเรื่องที่อยู่อาศัย ที่ทำงาน กิจกรรมและระบบสุขภาพและสวัสดิการที่จำเป็นเพื่อคนพิการจะได้เป็นสมาชิกของสังคมได้ (2) การสนับสนุนการพึ่งพาตนเองของคนพิการ การจัดสรรด้านระบบการศึกษาสำหรับคนพิการทำให้สามารถมีงานทำที่เหมาะสม (3) การสนับสนุนสังคมที่ปราศจากอุปสรรค การกำจัดอุปสรรคสภาพแวดล้อมเชิงกายภาพทำให้คนพิการสามารถเข้าถึงได้ (4) พุ่งเป้าไปที่คุณภาพชีวิต การจัดสรรการทำวิจัยเกี่ยวกับอุปกรณ์และเทคโนโลยีในการช่วยเหลือคนพิการ รวมถึงรายการโทรทัศน์ กีฬา และนันทนาการ (5) การรับประกันความปลอดภัยของการอยู่อาศัย การป้องกันอาชญากรรมและภัยพิบัติผ่านระบบการเตือนภัยและเครือข่ายเพื่อเป็นการสร้างความปลอดภัยให้กับคนพิการ (6) กำจัดอุปสรรคด้านจิตวิทยา การเสริมเจตคติที่ดีต่อคนพิการ ผ่านการประชาสัมพันธ์แลกเปลี่ยนระหว่างคนพิการคนทั่วไป (7) การสนับสนุนการร่วมมือและแลกเปลี่ยนกับนานาชาติที่เหมาะสม โดย

⁴¹⁶ อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 4, น. 105.

⁴¹⁷ เพิ่งอ้าง, น. 105.

รัฐบาลญี่ปุ่นจะทำการถ่ายทอดความรู้ด้านคนพิการทั้งนโยบายจากอดีตและปัจจุบันและให้ความช่วยเหลือด้านการเงินเพื่อสนับสนุนนโยบายให้ครอบคลุมไปถึงพันธมิตรนานาชาติ⁴¹⁸

ประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมายด้านคนพิการที่มีความเฉพาะ ที่เรียกว่า “Disabled Persons' Fundamental Law (1970)” (พ.ศ. 2513) และมีบริบทในทวีปเอเชีย และเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการใช้ระบบสัดส่วนการจ้างงานในคนพิการ (Quota System) ควบคู่ไปกับการพัฒนาระบบสนับสนุนในการจ้างงานคนพิการ โดยปัจจุบันกำหนดสัดส่วนการจ้างงานคนพิการอย่างน้อย 1.8 % ซึ่งผลการบังคับใช้กฎหมายในสถานประกอบการขนาดใหญ่พบว่าสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้ครบทั้งหมดและอัตราการมีงานทำของคนพิการในวัยทำงานมีอยู่ประมาณ 40.3 %⁴¹⁹

ระบบการจ้างงานในประเทศญี่ปุ่น พบว่ามีระบบและกลไก เพื่อให้เกิดความร่วมมือในการบริหารจัดการจ้างงานผู้พิการและการออกแบบหน่วยงานที่จะสนับสนุนการจ้างงานผู้พิการ โดยได้จากการจัดการข้อมูลที่สำคัญ เช่น ข้อมูลผู้พิการทั้งหมด ผู้พิการมีสถานะที่ทำงานจริงในระบบสัดส่วนของผู้พิการที่ทำงานจริงต่อผู้พิการทั้งหมด และร้อยละของผู้ทำงานจริงจากจำนวนผู้พิการทั้งหมด เพื่อนำมาออกแบบโครงสร้างหน่วยงานที่จะสนับสนุนการจ้างงาน

โครงสร้างระบบบริหารจ้างงาน หน่วยงานหลักที่เป็นองค์กรที่ดำเนินงานเกี่ยวกับการจ้างงานผู้พิการ จำนวน 6 องค์กร ประกอบด้วย

- 1) สำนักงานจ้างงานสาธารณะ (Hello work: Public Employment Office)
- 2) สำนักงานจ้างงานของผู้สูงอายุและผู้พิการและการจัดหางานประเทศญี่ปุ่น (JEED: Japan organization for employment of the elderly, persons with disabilities and job seekers)
- 3) ศูนย์จ้างงานและสนับสนุนการดำรงชีพสำหรับผู้พิการ (Employment and Life Support Centers for Persons with Disabilities)
- 4) ศูนย์พัฒนาความสามารถทางวิชาชีพสำหรับบุคคลที่มีความพิการ (Vocational Ability Development Centers for Persons with Disabilities)
- 5) ศูนย์สนับสนุนสำหรับการพัฒนาตนเองของผู้พิการ (Support Centers for Persons with Developmental Disabilities) และ
- 6) ศูนย์ให้คำปรึกษาและสนับสนุนผู้ป่วยที่รักษายาก (Consultation and Support Centers for Intractable Diseases)⁴²⁰

⁴¹⁸ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 35, น. 10.

⁴¹⁹ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 50, น. 6.

⁴²⁰ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 38, น. 41.

ประเทศญี่ปุ่นนับว่าเป็นประเทศที่มีนโยบายและมาตรการสนับสนุนการจ้างงานคนพิการที่มีความหลากหลายมาก รองรับตั้งแต่กระบวนการจ้างงานคนพิการตั้งแต่ต้นจนจบ โดยการออกแบบการช่วยเหลือหลายวิธีสำหรับการจ้างงานผู้พิการ กระทรวงแรงงานร่วมกับสำนักงานจ้างงานของผู้สูงอายุและผู้พิการและการจัดหางานประเทศญี่ปุ่น (JEED) ได้ออกแบบระบบสนับสนุนขึ้นมาหลายวิธีด้วยกัน รายการต่อไปนี้ได้นำมารวมกันในรูปแบบที่ทำให้ผู้พิการที่ต้องการทำงานที่ยึดตามความต้องการและสถานการณ์ ดังต่อไปนี้

1) ให้คำปรึกษาในการหางานทำ เช่น ให้การสนับสนุนให้คำปรึกษาที่เกี่ยวกับการจ้างงาน โดยศูนย์การจ้างงานและดำรงชีวิตสำหรับผู้พิการ หรือให้คำปรึกษาที่เกี่ยวกับอาชีพและการจัดหางาน โดย Hello work (ศูนย์บริการจัดหางานของรัฐที่ให้บริการปรึกษาเรื่องการหางานแก่ทุกคน)⁴²¹ เป็นต้น

2) การเตรียมความพร้อมเพื่อการทำงานและฝึกอบรมงาน เช่น สนับสนุนการเตรียมความพร้อมเพื่อการทำงานที่ศูนย์อาชีพท้องถิ่นสำหรับผู้พิการ โดยศูนย์อาชีพท้องถิ่นเพื่อผู้พิการ จัดโปรแกรมส่งเสริมการเปลี่ยนถ่ายงาน โดยผู้ให้การสนับสนุนการเปลี่ยนถ่ายงาน การฝึกอบรมอาชีพสาธารณะ โดยศูนย์พัฒนาความสามารถด้านอาชีพเพื่อผู้พิการ และ Hello work เป็นต้น⁴²²

3) การให้การสนับสนุนในการหางานสำหรับก่อนจ้างงานและเมื่อเข้าทำงาน เช่น การขึ้นทะเบียนและจัดหางาน โดย Hello work โปรแกรมทดลองจ้างงาน โดย Hello work การช่วยเหลือจากครูผู้ฝึกสอนงาน โดยศูนย์อาชีพท้องถิ่นเพื่อผู้พิการ การสนับสนุนแบบองค์รวมในการทำงานและด้านชีวิต โดยศูนย์การจ้างงานและช่วยเหลือชีวิตเพื่อผู้พิการ การสนับสนุนเพื่อจ้างงานต่อ โดย Hello work เป็นต้น⁴²³

4) การสนับสนุนเมื่อออกจากงานและเปลี่ยนงาน และการสนับสนุนเพื่อกลับเข้าทำงานใหม่ เช่น ให้การปรึกษาด้านอาชีพ การจัดหางาน และการจ่ายค่าประกันการจ้างงาน โดย Hello work โปรแกรมสนับสนุนเพื่อการทำงานต่อ (ให้การสนับสนุนย้ายไปทำงานประจำสำหรับผู้พัฒนาความรู้และทักษะที่จำเป็นต่อ) โดยผู้ให้การสนับสนุน เป็นต้น⁴²⁴

5) การให้การสนับสนุนแก่ผู้พิการที่ทำงานที่บ้าน เช่น การให้การช่วยเหลือจากองค์กรสนับสนุนเพื่อผู้พิการที่ทำงานที่บ้าน โดยองค์กรสนับสนุนผู้พิการที่ทำงานที่บ้าน การจ่ายเงินช่วยเหลือพิเศษและรางวัลพิเศษเพื่อสนับสนุนผู้พิการที่ทำงานที่บ้าน (มีการให้เงินช่วยเหลือพิเศษ

⁴²¹ เพิ่งอ้าง, น. 55.

⁴²² เพิ่งอ้าง, น. 56.

⁴²³ เพิ่งอ้าง, น. 57.

⁴²⁴ เพิ่งอ้าง, น.58.

และรางวัลพิเศษแก่นายจ้างที่ทำการจัดจ้างงานผู้พิการที่ทำงานที่บ้านโดยยึดตามจำนวนเงินที่จ่ายค่าจ้าง) โดยศูนย์สนับสนุนการจ้างงาน⁴²⁵

6) การให้การสนับสนุนนายจ้าง เช่น การเสนอตำแหน่งงานว่างและการแนะนำผู้พิการที่ตรงกับความต้องการของนายจ้าง โดย Hello work โปรแกรมทดลองจ้างงาน การจ้างงานแบบเขยิบขึ้นแก่ผู้บกพร่องทางสติปัญญา โดย Hello work เป็นต้น⁴²⁶

ประเทศญี่ปุ่นใช้ระบบโควต้าเช่นเดียวกับประเทศเยอรมันและประเทศไทย โดยได้มีกฎหมายส่งเสริมการจ้างงานเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1960 กฎหมายนี้ได้ตัวอย่างมาจากประเทศแถบยุโรป กำหนดให้มีระบบอัตราส่วนการจ้างงาน โดยกำหนดสัดส่วนการจ้างงานคนพิการอย่างเป็นทางการเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย และเพื่อให้มีความเหมาะสมกับสภาพสังคมในแต่ละช่วงอัตราการจ้างงานจึงมีการปรับเปลี่ยนทุก ๆ 5 ปี และมีการสำรวจสถานภาพคนพิการทุก ๆ 5 ปีด้วยเช่นกัน ซึ่งสัดส่วนนี้กำหนดเอาไว้ว่าร้อยละ 2.1 สำหรับหน่วยงานราชการ ร้อยละ 1.8 สำหรับสถานประกอบการเอกชน ร้อยละ 1.9 สำหรับงานรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ และร้อยละ 2.1 สำหรับหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ถ้าบริษัทใดไม่ปฏิบัติตามโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรกระทรวงแรงงานจะประกาศรายชื่อบริษัทเหล่านี้ผ่านทางสื่อมวลชน ส่งผลกระทบในทางที่ไม่ดีแก่ชื่อเสียงของบริษัทนั้นได้ ซึ่งในหมู่ผู้ประกอบการของประเทศญี่ปุ่นนั้นเกียรติยศ ชื่อเสียง ถือเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างมาก อีกทั้งตามกฎหมายมีการกำหนดหน้าที่ให้สถานประกอบการที่ไม่ประสงค์จะจ้างงานคนพิการตามที่กฎหมายกำหนดจ่ายเงินชดเชยเป็นเงินค่าปรับแทนการจ้างงานซึ่งหากผู้ประกอบการรายใดไม่จ่ายเงินค่าปรับตามที่กฎหมายกำหนดก็จะถูกเรียกเก็บเงินเพิ่มอีกร้อยละ 10 ของยอดค้างชำระ เว้นแต่กรณีที่มีเหตุผลอันสมควร และหากยังเพิกเฉยไม่ชำระเงินในส่วนนี้อีก กฎหมายกำหนดให้กระทรวงแรงงานสามารถเรียกเก็บเงินอีกประเภทหนึ่งจากนายจ้างได้เรียกว่าเงินล่าช้า ซึ่งเงินนี้จะคำนวณตามจำนวนวันตั้งแต่วันรุ่งขึ้นของวันพ้นกำหนดชำระถึงวันที่ชำระเสร็จสิ้น โดยคิดอัตรา ร้อยละ 14.5 ต่อปี หรือเข้าทำการยึดทรัพย์สินต่อไป นอกจากระบบสัดส่วนการจ้างงานที่ทำเป็นกฎหมายขึ้นมาแล้ว ยังมีอีกระบบที่สำคัญมากคือ การฝึกทักษะเพื่อให้คนพิการสามารถเข้ากับสภาพแวดล้อมของที่ทำงานได้ โดยผู้ประกอบการจะเป็นคนฝึกทักษะตามสภาพงานนั้น โดยรัฐจะมีการจ่ายค่าตอบแทนแก่ผู้ประกอบการที่ทำงานฝึกอบรมให้ รวมทั้งคนพิการที่เข้ารับการอบรมด้วย ซึ่งส่งผลให้มีการจ้างงานคนพิการเพิ่มขึ้นอย่างมาก⁴²⁷

⁴²⁵ เพิ่งอ้าง, น. 59.

⁴²⁶ เพิ่งอ้าง, น. 60.

⁴²⁷ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 4, น. 106 – 107.

จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองการทำงานของผู้ป่วยจะเห็นได้ว่า มีจุดเด่นอยู่การมีนโยบายและมาตรการสนับสนุนการจ้างงานคนพิการที่มีความหลากหลายมาก รองรับตั้งแต่กระบวนการจ้างงานคนพิการตั้งแต่ต้นจนจบ โดยการออกแบบการช่วยเหลือหลายวิธีสำหรับการจ้างงานผู้พิการ รวมไปถึงการให้การสนับสนุนแก่ผู้พิการที่ทำงานที่บ้าน

3.2.1.5 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ในการคุ้มครองสิทธิคนพิการของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติความเสมอภาคสำหรับคนพิการ ในปี ค.ศ. 2002 (พ.ศ. 2545) โดยมีการคุ้มครองสิทธิคนพิการตามที่ระบุไว้ในกฎหมายว่า ผู้พิการต้องได้รับสิทธิเท่าเทียมบุคคลปกติในสังคม มุ่งเป้าไปที่การจัดและป้องกันการเลือกปฏิบัติที่คนพิการต้องเผชิญ และให้สิทธิเท่าเทียมกันในการมีส่วนร่วมในสังคมและชีวิตการทำงาน

สำหรับมาตรการคุ้มครองสิทธิด้านแรงงานคนพิการของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีกำหนดไว้ในกฎหมายสวัสดิการสังคมเล่มที่ 9 (Book 9 of the social code) ซึ่งกำหนดหน้าที่ของนายจ้างไว้ในการว่าจ้างคนพิการเข้าทำงานอย่างน้อยเดือนละ 20 ตำแหน่ง ต้องรับคนพิการเข้าทำงานอย่างน้อยร้อยละ 5 ของตำแหน่งที่มีอยู่ โดยเฉพาะคนพิการที่เป็นสตรี และหากมีการจ้างงานเฉลี่ยเดือนละ 39 ตำแหน่ง ต้องรับคนพิการเข้าทำงานเพิ่มขึ้นอีกเดือนละ 1 คนต่อปี และหากมีการจ้างงานเฉลี่ยเดือนละ 59 ตำแหน่ง ต้องรับคนพิการเพิ่มขึ้นอีกเป็นเดือนละ 2 คนต่อปี (มาตรา 71) กรณีพิเศษมากกว่าร้อยละ 0.5 ให้บังคับขึ้น (มาตรา 74) และหากเป็นกรณีของคนพิการขั้นรุนแรงสำนักจัดหางานสามารถที่จะเพิ่มจำนวนในการบรรจุให้รับคนพิการเข้าทำงานให้มากขึ้นได้ตามอัตราที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 76)⁴²⁸

ตราบเท่าที่นายจ้างไม่รับคนพิการเข้าทำงานตามที่กฎหมายกำหนด นายจ้างต้องจ่ายเงินชดเชยเข้ากองทุนทดแทนตามอัตราที่กฎหมายกำหนด ตั้งแต่ 105 ยูโร 180 ยูโร จนถึง 290 ยูโร ซึ่งจำนวนเงินชดเชยจะเพิ่มขึ้นหากมีการเปลี่ยนแปลงขนาดของสถานประกอบการให้ใหญ่ขึ้น หากนายจ้างค้างชำระเงินชดเชยเกินกว่า 3 เดือน สำนักงานบูรณาการจะออกหนังสือเตือนให้ชำระเงิน และจะคิดค่าปรับจากเงินชดเชยที่ค้างชำระ ทั้งนี้การจ่ายเงินชดเชยดังกล่าวไม่ได้หมายถึงการยกเว้นไม่ต้องรับคนพิการเข้าทำงาน (มาตรา 77)⁴²⁹

กรณีตำแหน่งงานที่จะรับ นายจ้างมีหน้าที่ต้องตรวจสอบตำแหน่งงานว่างสำหรับคนพิการและติดต่อไปยังสำนักจัดหางานโดยไม่ชักช้า และทางสำนักจัดหางานจะเป็นผู้เสนอคนพิการที่เหมาะสมกับตำแหน่ง เมื่อได้รับข้อเสนอดังกล่าว นายจ้างต้องรับนำข้อเสนอแนะนี้แจ้งให้กับผู้แทน

⁴²⁸ เพิ่งอ้าง, น. 120.

⁴²⁹ เพิ่งอ้าง, น. 120.

ฝ่ายคนพิการในสถานประกอบการและองค์กรที่เกี่ยวข้องรับทราบ หากนายจ้างปฏิเสธไม่รับและ
ผู้แทนฝ่ายคนพิการไม่เห็นด้วยกับการตัดสินใจของนายจ้างต้องมีการนำเหตุผลของนายจ้างเข้า
หารือกับผู้แทนองค์กรที่เกี่ยวข้องเพื่อหาข้อสรุป และในการหารือต้องรับฟังความเห็นของคนพิการ
ที่ได้รับผลกระทบดังกล่าวด้วย (มาตรา 81) ⁴³⁰

ในส่วนของมาตรการคุ้มครองคนพิการในการทำงาน กฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนว่า ห้าม
มิให้นายจ้างเลือกปฏิบัติต่อคนพิการที่เป็นลูกจ้างเพราะสาเหตุแห่งความพิการ โดยห้ามมิให้เกิด
ความเสียเปรียบต่อลูกจ้างคนพิการตั้งแต่การทำข้อตกลงในการจ้างงาน การเลื่อนตำแหน่ง การออก
คำสั่ง หรือการเลิกจ้าง แต่นายจ้างสามารถปฏิบัติต่อคนพิการให้แตกต่างกันออกไปได้ ในกรณีที่
ข้อตกลงหรือมาตรการเป็นไปเพื่อตอบสนองต่อประเภทงานของคนพิการ กรณีมีการฟ้องร้องที่เชื่อ
ได้ว่านายจ้างมีการเลือกปฏิบัติ นายจ้างต้องเป็นฝ่ายหาหลักฐานมาแก้ต่างคำร้อง หากแก้ต่างไม่ได้
นายจ้างต้องจ่ายค่าเสียหายเป็นเงินตามความเหมาะสมให้แก่คนพิการ ⁴³¹

ในกรณีคนพิการที่มาสมัครงานแล้วไม่ได้รับการว่าจ้าง แม้จะไม่ได้เป็นการเลือกปฏิบัติ
ผู้สมัครก็สามารถเรียกร้องเงินค่าเสียหายจากนายจ้างได้สูงสุดไม่เกินสามเดือนของรายได้ที่ต้อง
สูญเสียไป รายได้ต่อเดือนที่นี้หมายถึง รายได้ที่คนพิการผู้สมัครจะต้องได้รับในกรณีที่ปฏิบัติงาน
ปกติ ไม่ว่าจะในรูปแบบของเงินเดือนหรือการตอบแทนในลักษณะอื่นใดก็ตาม การเรียกร้องเงิน
ค่าเสียหายทั้งสองกรณีข้างต้นต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรภายในกำหนดระยะเวลาสองเดือน
หลังจากได้รับทราบการปฏิเสธการรับเข้าทำงานของนายจ้าง การเรียกร้องดังกล่าวยังใช้บังคับกับ
กรณีที่คนพิการไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการเลื่อนตำแหน่งงานอีกด้วย ⁴³²

นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้คนพิการสามารถเรียกร้องให้นายจ้างบรรจุในตำแหน่ง
งานที่ตนได้ใช้ความรู้ความสามารถได้อย่างเต็มที่และพัฒนาทักษะได้อย่างต่อเนื่อง อีกทั้งสามารถ
เรียกร้องให้ตนได้รับการคัดเลือกให้เข้าอบรมเพื่อพัฒนาทักษะความรู้ในอาชีพที่เป็นประโยชน์ต่อ
การเลื่อนตำแหน่ง และได้รับอนุญาตจากนายจ้างในการเข้ารับการฝึกอบรมพัฒนาทักษะความรู้ใน
อาชีพจากองค์กรภายนอกอีกด้วย ⁴³³

นอกจากนี้ลูกจ้างคนพิการสามารถเรียกร้องให้นายจ้างจัดเตรียมเครื่องมือเครื่องใช้
เครื่องจักรและอุปกรณ์ต่าง ๆ ตลอดจนที่นั่งทำงาน บรรยากาศของที่ทำงาน องค์กรและเวลาทำงานให้
เหมาะสม รวมทั้งอุปกรณ์เทคนิคที่มีความจำเป็นต่อการทำงาน โดยคำนึงถึงประเภทของความพิการ

⁴³⁰ เพิ่งอ้าง, น. 120.

⁴³¹ เพิ่งอ้าง, น. 121.

⁴³² เพิ่งอ้าง, น. 121.

⁴³³ เพิ่งอ้าง, น. 121.

การดำเนินการดังกล่าวกฎหมายกำหนดให้สำนักจัดหางานและสำนักเพื่อการบูรณาการให้การสนับสนุนผู้ประกอบการ โดยคำนึงถึงลักษณะความจำเป็นเฉพาะที่คนพิการจะต้องได้รับ (มาตรา 81)⁴³⁴

นายจ้างต้องร่วมกับผู้แทนคนพิการในสถานประกอบการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยระเบียบการปรับสภาพคนพิการให้เข้ากับที่ทำงาน โดยเฉพาะการวางแผนของฝ่ายบุคคล การจัดสภาพที่ทำงาน บรรยากาศที่ทำงาน โครงสร้างที่ทำงาน ในกรณีฝ่ายบุคคลจะต้องมีระเบียบวิธีการจัดการเฉพาะเพื่อว่าจ้างคนพิการผู้หญิงเข้าทำงานในสัดส่วนที่เหมาะสม⁴³⁵

สำหรับจุดเด่นของกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองการทำงานของคนพิการของสหพันธ์สาธาณรัฐเยอรมนีนั้น จะเห็นได้ว่า คือ การกำหนดให้นายจ้างมีหน้าที่ต้องตรวจสอบตำแหน่งงานว่างสำหรับคนพิการและติดต่อไปยังสำนักจัดหางานโดยไม่ชักช้า และทางสำนักจัดหางานจะเป็นผู้เสนอคนพิการที่เหมาะสมกับตำแหน่ง เมื่อได้รับข้อเสนอดังกล่าวนายจ้างต้องรับนำข้อเสนอนี้แจ้งให้กับผู้แทนฝ่ายคนพิการในสถานประกอบการและองค์กรที่เกี่ยวข้องรับทราบ การบัญญัติหลักการห้ามเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ รวมไปถึงการกำหนดให้คนพิการสามารถเรียกร้องให้นายจ้างบรรจุในตำแหน่งงานที่ตนได้ใช้ความรู้ความสามารถได้อย่างเต็มที่และพัฒนาทักษะได้อย่างต่อเนื่อง

3.2.2 มาตรการตามกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home)

ภายหลังจากที่ได้ศึกษากฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองการทำงานของคนพิการแล้ว ในลำดับต่อไปจะเป็นการศึกษากฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวกับการทำงานทางไกล (Telework) และการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) ทั้งนี้ เพื่อชี้ให้เห็นว่าประเทศต่าง ๆ มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้เป็นประการใด

3.2.2.1 สาธารณรัฐอาร์เจนตินา

สาธารณรัฐอาร์เจนตินา ก็เช่นเดียวกับหลาย ๆ ประเทศในโลกที่ต้องประสบปัญหาการแพร่ระบาดของ COVID – 19 ซึ่งนายจ้างจำนวนมากในอาร์เจนตินาจำเป็นต้องขอให้พนักงานทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้าน เพื่อรักษาระยะห่างทางสังคมและลดการแพร่กระจายของไวรัส⁴³⁶

⁴³⁴ เพิ่งอ้าง, น. 121.

⁴³⁵ เพิ่งอ้าง, น. 122.

⁴³⁶ สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2564, จาก <https://orbis-alliance.com/argentina/new-remote-working-regulation-in-argentina>.

นอกจากนี้ จากการสำรวจขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือ ILO ในงานวิจัยที่ชื่อว่า COVID-19 and the labour market in Argentina พบว่า วิกฤตการแพร่ระบาดของ COVID-19 ในปัจจุบันได้เปลี่ยนพฤติกรรมทางสังคมและการทำงานของประเทศอาร์เจนตินา มีการเพิ่มขึ้นของการทำงานทางไกล teleworking และ e-commerce อย่างมาก ซึ่งการเพิ่มขึ้นของการทำงานทางไกลในประเทศอาร์เจนตินานี้เอง ได้มีการส่งเสริมให้มีการทำงานทางไกลกันอย่างแพร่หลายมากขึ้น เช่น การอนุญาตให้คนงานภาครัฐทั่วประเทศทำงานจากที่บ้าน ยกเว้นผู้ให้บริการสาธารณะที่จำเป็น มีมาตรการเชิงเสนอแนะให้บริษัทเอกชนนำวิธีการทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้านไปใช้⁴³⁷

เมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2020 (พ.ศ. 2563) รัฐสภาของประเทศอาร์เจนตินาได้ผ่านกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการทำงานทางไกลซึ่งมีเนื้อหาเป็นการกำหนดกรอบการทำงานทางไกล ลงนามโดยประธานาธิบดีอัลแบร์โต เฟร์นันเดซ เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2020 (พ.ศ. 2563) โดยกฎหมายการทำงานทางไกลฉบับนี้มีชื่อว่า “RÉGIMEN DEL CONTRATO DE TELETRABAJO” หรือกฎหมายควบคุมสัญญาการทำงานทางไกล⁴³⁸ มีเนื้อหาสำคัญ สรุปได้ ดังนี้

1) วัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้

เพื่อกำหนดมาตรฐานทางกฎหมายขั้นต่ำเกี่ยวกับการทำงานทางไกล ซึ่งโดยลักษณะของสัญญาโดยสภาพหรือโดยเฉพาะเจาะจงแล้วสามารถดำเนินการได้ กล่าวโดยเฉพาะแล้วสัญญานี้จะก่อตั้งขึ้นภายใต้กรอบของความตกลงร่วมกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง (มาตรา 1)

2) โดยหลักแล้ว จะถือว่าเป็นการการทำงานทางไกลได้ก็ต่อเมื่อการทำงานหรือการให้บริการทั้งหมดหรือแต่ส่วนหนึ่งส่วนใด ได้กระทำโดยบุคคลในสถานที่อื่นนอกจากสำนักงานของนายจ้าง ผ่านการใช้เทคโนโลยีเชื่อมโยงข้อมูลและการสื่อสาร (มาตรา 2 แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 102 แห่งกฎหมายว่าด้วยการจัดทำสัญญาจ้างแรงงาน (Employment Contract Regulations approved by law 20.744 (t. 1976) and its amendments))

ข้อสันนิษฐานทางกฎหมายเกี่ยวกับเกณฑ์ขั้นต่ำของการทำสัญญาทำงานทางไกลจะถูกกำหนดโดยกฎหมายพิเศษ และข้อบังคับเฉพาะสำหรับแต่ละกิจกรรมจะถูกกำหนดขึ้นโดยการเจรจาต่อรองร่วมกัน โดยเคารพหลักการของความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้ (มาตรา 2 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 102 วรรคสอง แห่งกฎหมายว่าด้วยการจัดทำสัญญาจ้าง

⁴³⁷ สืบค้นเมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2564, จาก

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/ed_emp/documents/publication/wcms_754689.pdf.

⁴³⁸ สืบค้นเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2564, จาก <https://www.loc.gov/law/foreign-news/article/argentina-new-law-on-telework-promulgated/>.

แรงงาน (Employment Contract Regulations approved by law 20.744 (t. 1976) and its amendments))

3) หลักการสำคัญเรื่องสิทธิและหน้าที่ของลูกจ้างที่ทำงานทางไกล

ลูกจ้างหรือพนักงานทำงานที่ทำงานทางไกลมีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับลูกจ้างหรือพนักงานที่ปฏิบัติงาน ณ สำนักงานของนายจ้าง รวมถึงค่าตอบแทนที่ไม่น้อยกว่าพนักงานที่ทำงาน ณ สำนักงานของนายจ้าง (มาตรา 3)

4) วันทำงาน

วันทำงานของลูกจ้างหรือพนักงานที่ทำงานทางไกลต้องมีการตกลงกันเป็นลายลักษณ์อักษรในสัญญาเกี่ยวกับการทำงานภายใต้กฎหมายและความเป็นธรรม ปราศจากการบังคับ โดยข้อสัญญาดังกล่าวต้องระบุถึงจำนวนชั่วโมงการทำงานและวัตถุประสงค์ไว้ด้วย (มาตรา 4)

แพลตฟอร์ม และซอฟต์แวร์ที่จะใช้ทำงานเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะของการทำงานทางไกล จะต้องมีการลงทะเบียนตามมาตรา 18 และจะต้องได้รับการพัฒนาให้สอดคล้องกับวันทำการที่กำหนดขึ้นเพื่อป้องกันการเชื่อมต่อจากสิ่งที่ไม่ตรงกัน (มาตรา 4)

5) การตัดการติดต่อสื่อสารแบบดิจิทัล

ลูกจ้างหรือพนักงานที่ทำงานทางไกลมีสิทธิที่จะไม่ได้รับการติดต่อ (จากนายจ้าง) และมีสิทธิตัดการเชื่อมต่อจากอุปกรณ์ดิจิทัล เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารนอกชั่วโมงการทำงานและในระหว่างช่วงพัก และจะไม่มีบทลงโทษสำหรับการใช้สิทธินี้

ไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ นายจ้างไม่อาจสั่งการให้ลูกจ้างที่ทำงานทางไกลทำงานในช่วงที่บุคคลนั้นพ้นจากช่วงเวลาทำงานมาแล้ว (มาตรา 5)

6) ลูกจ้างที่มีภาระหน้าที่ต้องดูแลบุคคลอื่น

ลูกจ้างที่ทำงานทางไกล และเชื่อว่าตนเองมีหน้าที่ต้องดูแลเด็กอายุไม่เกิน 13 ปี คนพิการ หรือผู้สูงอายุ หรือผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือเฉพาะทางด้วยวิธีการที่แตกต่าง ขอให้ทำความเข้าใจในเรียงตารางเวลาการทำงานที่สอดคล้องกับตารางการดูแลบุคคลเหล่านั้น ซึ่งจะไม่ทำให้ลูกจ้างถูกปรับ หรือถูกแทรกแซงการดำเนินการ การกระทำ การชี้แนะ การตัดสินใจ การตอบโต้ หรือการสร้างอุปสรรคใด ๆ ที่เกิดขึ้นจากตัวนายจ้างที่ทำให้กระทบต่อสิทธิเหล่านี้จะถูกสันนิษฐานว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ และต้องได้รับการลงโทษตามกฎหมาย (มาตรา 6)

7) ความสมัครใจ

การปรับเปลี่ยน (โอน) สถานะของลูกจ้างหรือพนักงานที่ทำงาน ณ สำนักงานของนายจ้างมาเป็นลูกจ้างหรือพนักงานที่ทำงานทางไกล จะต้องเกิดขึ้นจากการสมัครใจของลูกจ้าง และ

ต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร เว้นแต่จะเป็นกรณีที่ลูกจ้างมีปัญหาเกี่ยวกับสุขภาพอย่างมีนัยสำคัญ และได้รับการรับรองแล้ว (มาตรา 7)

8) ในทางกลับกัน ลูกจ้างที่เปลี่ยนไปทำงานทางไกลก็มีสิทธิขอลูกจ้างมาทำงาน ณ สำนักงานของนายจ้างได้ทุกเมื่อในระหว่างที่ยังคงมีความสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงาน (มาตรา 8)

ในกรณีที่สัญญาเริ่มต้นเป็นสัญญาจ้างทำงานทางไกล การเปลี่ยนแปลงมาเป็นการทำงาน ณ สำนักงานของนายจ้างจะถูกปฏิบัติตามแนวทางข้างต้นภายใต้ข้อตกลงร่วมกัน (มาตรา 8 วรรคสาม)

9) อุปกรณ์การทำงาน

นายจ้างมีหน้าที่จัดหาเครื่องมือ อุปกรณ์ ซอฟต์แวร์ ที่จำเป็นสำหรับการทำงานของลูกจ้าง และค่าใช้จ่ายในการติดตั้ง ตลอดจนบำรุงรักษาและซ่อมแซมสิ่งจำเป็นสำหรับทำงานดังกล่าว รวมถึงการจ่ายค่าชดเชยสำหรับการใช้อุปกรณ์ดังกล่าวในกรณีที่มีการใช้งานอย่างเหมาะสมให้แก่ลูกจ้าง โดยการจ่ายค่าชดเชยนี้จะต้องเป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ในข้อตกลงร่วมกันของคู่สัญญา (มาตรา 9 วรรคหนึ่ง)

ลูกจ้างที่ทำงานทางไกลจะต้องรับผิดชอบในการใช้งานเครื่องมือและอุปกรณ์ที่จัดหาไว้ โดยนายจ้างข้างต้นอย่างถูกต้อง และบำรุงรักษาส่งต่าง ๆ และอุปกรณ์สำหรับการทำงาน โดยลูกจ้างต้องทำให้แน่ใจว่าเครื่องมือ อุปกรณ์ และสิ่งต่าง ๆ ดังกล่าวจะไม่ถูกนำไปใช้โดยบุคคลอื่นที่มีได้ระบุไว้ในสัญญา แต่อย่างไรก็ตาม ต้องไม่มีผู้ใดรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการใช้งานปกติและเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นตามกาลเวลา (มาตรา 9 วรรคสอง)

ในกรณีที่เกิดความเสียหาย แหกหัก หรือฉีกขาดกับสิ่ง อุปกรณ์ และเทคโนโลยี ซึ่งกำหนดไว้ในบทบัญญัติข้างต้น นายจ้างต้องจัดให้มีการซ่อมแซมเพื่อให้การทำงานสามารถทำได้ เวลาที่ต้องดำเนินการตามหน้าที่ของนายจ้างในส่วนนี้จะไม่มีผลกระทบต่อสิทธิของลูกจ้างที่จะทำงานต่อไปโดยได้รับค่าตอบแทนตามปกติ (มาตรา 9 วรรคสาม)

10) ค่าชดเชยสำหรับค่าใช้จ่ายที่จ่ายไป

ลูกจ้างหรือพนักงานที่ทำงานทางไกลมีสิทธิได้รับค่าชดเชยสำหรับค่าใช้จ่ายที่ได้จ่ายไปในอัตราสูงสุดสำหรับค่าใช้จ่ายในการติดต่อและหรือค่าบริการเพื่อให้ได้พบกับนายจ้าง ค่าชดเชยนี้จะต้องเป็นไปตามแนวทางที่กำหนดในข้อตกลงร่วมกัน และตามกฎหมาย 20,628 ว่าด้วยค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับภาษี (t. O. 2019) รวมถึงค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนก็ต้องได้รับการชดเชยด้วยเช่นกัน (มาตรา 10)

11) การฝึกอบรม

นายจ้างต้องทำให้มั่นใจว่าลูกจ้างจะได้รับการฝึกอบรมอย่างถูกต้องเกี่ยวกับเทคโนโลยีใหม่ ๆ มีการเสนอหลักสูตรและสนับสนุนเครื่องมือการฝึกอบรม ทั้งในแบบผ่านจอภาพและแบบรายบุคคล อันจะเป็นการปรับปรุงการทำงานทางไกลให้ดีขึ้น โดยจะต้องไม่ทำให้ภาระงานของลูกจ้างเพิ่มขึ้น โดยนายจ้างสามารถทำโครงการฝึกอบรมร่วมกับสหภาพแรงงานและกระทรวงแรงงาน และสำนักงานการจ้างงานและความปลอดภัยสังคมแห่งชาติ (มาตรา 11)

12) สิทธิในการรวมตัวกัน

ลูกจ้างหรือพนักงานที่ทำงานทางไกลมีสิทธิในการรวมตัวกันเป็นเป็นกลุ่มสหภาพแรงงาน (มาตรา 12) โดยลูกจ้างหรือพนักงานที่ทำงานทางไกลเหล่านี้มีสิทธิในการรวมตัวเช่นเดียวกับลูกจ้างหรือพนักงานที่ทำงาน ณ สำนักงานของนายจ้าง (มาตรา 12)

13) สุขอนามัยและความปลอดภัย

หน่วยงานที่มีอำนาจจะเป็นผู้กำหนดกฎระเบียบเกี่ยวกับสุขอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน เพื่อให้ความคุ้มครองกับลูกจ้างหรือพนักงานที่ทำงานทางไกล โดยการควบคุมในเรื่องนี้จะอยู่ในการตรวจสอบของสหภาพแรงงาน นอกจากนี้ หน่วยงานที่มีอำนาจจะยื่นเตือนถึงสาเหตุของความเจ็บป่วยที่อาจเกิดขึ้นจากการทำงานในรูปแบบนี้ ทั้งนี้ ตามรายการที่กำหนดในมาตรา 6 แห่งกฎที่ 2 ของกฎหมาย 24,557 ในกรณีที่มีอุบัติเหตุเกิดขึ้นในสถานที่ทำงานของลูกจ้าง ในวันทำงาน และเนื่องมาจากการทำงาน ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าอยู่ในเงื่อนไขของมาตรา 6 แห่งกฎที่ 1 แห่งกฎหมาย 24,557 (มาตรา 14)

14) ระบบการควบคุม

ระบบการควบคุมสำหรับป้องกันสินค้าและความเป็นเจ้าของข้อมูลของนายจ้าง กำหนดให้ตรวจสอบโดยสหภาพแรงงานเพื่อปกป้องความใกล้ชิดของลูกจ้างหรือพนักงานที่ทำงานทางไกลและความเป็นส่วนตัวที่เกี่ยวกับบ้านของลูกจ้าง (มาตรา 15)

จุดเด่นของกฎหมายเกี่ยวกับการทำงานทางไกลของประเทศอาร์เจนตินา คือ หลักการในเรื่องความสมัครใจ โดยยืนยันหลักการที่ว่ารายละเอียดในแต่ละกิจกรรมนั้นจะถูกกำหนดขึ้นโดยการเจรจาต่อรองร่วมกัน การยืนยันแนวคิดที่ว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นมาตรฐานการคุ้มครองแรงงานขั้นต่ำในกรณีที่มีการทำงานทางไกล โดยยังให้ความเคารพต่อหลักการความสงบเรียบร้อยของประชาชน กำหนดบทรองรับสิทธิของลูกจ้างที่ทำงานทางไกลว่า ลูกจ้างหรือพนักงานทำงานที่ทำงานทางไกลมีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับลูกจ้างหรือพนักงานที่ปฏิบัติงาน ณ สำนักงานของนายจ้าง รวมถึงค่าตอบแทนที่ไม่น้อยกว่าพนักงานที่ทำงาน ณ สำนักงานของนายจ้าง สิทธิของลูกจ้างที่จะตัดการติดต่อสื่อสารหลังพ้นเวลาทำงาน นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติรองรับกรณีผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือเฉพาะทางด้วยวิธีการที่แตกต่าง เพื่อทำความเข้าใจในเรื่องตารางเวลาการ

ทำงานที่สอดคล้องกับตารางการดูแลบุคคลเหล่านั้น ซึ่งจะไม่ทำให้ลูกจ้างถูกปรับ หรือถูกแทรกแซงการดำเนินการ และหากนายจ้างกระทำการใด ซึ่งนำการตัดสินใจ การตอบโต้ หรือการสร้างอุปสรรคใด ๆ ที่ทำให้กระทบต่อสิทธิเหล่านี้ นายจ้างจะถูกสันนิษฐานว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ และต้องได้รับการลงโทษตามกฎหมาย การรับรองสิทธิในการปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานโดยไม่กระทบต่อความสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงาน การกำหนดให้การทำงานทางไกลต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร การรองรับสิทธิของลูกจ้างในกรณีที่ลูกจ้างมีปัญหาเกี่ยวกับสุขภาพอย่างมีนัยสำคัญและได้รับการรับรองแล้ว

3.2.2.2 กฎหมายการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป

สำหรับประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป ผู้ศึกษาขอเสนอในลักษณะของประเด็นทางกฎหมายที่น่าสนใจ สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

1) ประเทศสเปน⁴³⁹

ก่อนการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 การทำงานทางไกลยังมีการนำมาใช้ค่อนข้างน้อย โดยมีพนักงานหรือลูกจ้างเพียงไม่กี่คนที่จะได้ทำงานทางไกล โดยในปี ค.ศ. 2019 มีอัตราการคนทำงานจากที่บ้านในยุโรปที่ต่ำมาก เช่น เยอรมนีและอิตาลี คิดเป็นร้อยละ 12.6 และร้อยละ 4.7 ตามลำดับ สำหรับประเทศสเปนเองก็มีอัตราการทำงานทางไกลที่ต่ำ โดยมีพนักงานหรือลูกจ้างที่ทำงานจากที่บ้านเพียงร้อยละ 8.3 ของแรงงานทั้งหมด แต่ภายในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2020 สถานการณ์และอัตราส่วนการทำงานจากที่บ้านนี้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ซึ่งเป็นผลมาจากการแพร่ระบาดของไวรัสโคโรนา อันที่จริงประเทศสเปนประสบกับจำนวนประชากรที่ทำงานจากที่บ้านเพิ่มขึ้นอย่างมากเนื่องจากข้อจำกัดหลายประการที่ดำเนินการโดยรัฐบาลสเปน ในความพยายามที่จะควบคุมจำนวนผู้ติดเชื้อในประเทศที่สูง มาตรการเหล่านี้รวมถึงการห้ามออกนอกที่พักอาศัย ที่ห้ามประชาชนทำกิจกรรมที่ไม่จำเป็นทั้งหมดนอกที่พักอาศัย ด้วยเหตุนี้ ชาวสเปนเกือบสองล้านคนทำงานจากที่บ้านตลอดปี 2020 ซึ่งมากกว่าตัวเลขประมาณ 951,800 คนที่ลงทะเบียนเมื่อปีที่แล้วถึงสองเท่า ด้วยส่วนแบ่ง 16.6% และ 9.9% ตามลำดับ แคว้นมาดริดและคาตาโลเนียมีส่วนแบ่งสูงสุดของผู้ทำงานทางไกลในปี 2564 เมื่อการใช้ชีวิตร่วมกับโรคระบาดกลายเป็น “ความปกติใหม่”

440

⁴³⁹ สืบค้นเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2564, จาก <https://cms.law/en/int/expert-guides/cms-expert-guide-to-mobile-working/spain>.

⁴⁴⁰ “Teresa Romero, Remote work in Spain - statistics & facts, 2022,” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2564, จาก https://www.statista.com/topics/7673/remote-work-in-spain/#dossierContents__outerWrapper.

(1) การตรากฎหมายเกี่ยวกับการทำงานทางไกลเป็นการเฉพาะ

ประเทศสเปนมีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการทำงานทางไกลเป็นการเฉพาะ ชื่อว่าพระราชกำหนดฉบับที่ 28 ว่าด้วยการทำงานทางไกล ซึ่งตราขึ้นเมื่อวันที่ 22 กันยายน 2020 โดยมีสาระสำคัญเพื่อบังคับใช้กับลูกจ้างที่ทำงานทางไกลเป็นประจำ เช่น การทำงานทางไกลอย่างน้อยร้อยละ 30 ของเวลาทำงานทั้งหมดตลอดช่วงระยะเวลา 3 เดือน

แต่กฎหมายเฉพาะฉบับนี้ไม่ใช่บังคับกับลูกจ้างที่ไม่ได้ทำงานทางไกลเป็นประจำ และไม่ใช่บังคับกับลูกจ้างที่ต้องทำงานทางไกลเนื่องจากมาตรการทางสาธารณสุขที่ถูกสั่งให้กักตัวจากการแพร่ระบาดของ COVID – 19

ลูกจ้างกลุ่มนี้มีสิทธิได้รับการจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์สำหรับการทำงานทางไกล รวมถึงการบำรุงรักษาทางเทคนิค และค่าชดเชยสำหรับค่าใช้จ่าย (ถ้ามี) ได้ ตามที่ตกลงกันไว้ในข้อตกลงร่วมกัน

(2) ประเด็นที่ว่าการทำงานจากที่บ้านหรือการทำงานทางไกลสามารถนำไปใช้กับบริษัท ด้วยการตกลงในข้อตกลงร่วมกัน หรือการตัดสินใจฝ่ายเดียว หรือต้องทำเป็นสัญญาจ้างงาน

การทำงานจากที่บ้านหรือการทำงานทางไกลในประเทศสเปนไม่อาจเกิดขึ้นจากการตัดสินใจฝ่ายเดียวโดยนายจ้าง (บริษัท) หรือโดยลูกจ้าง แต่ต้องตกลงร่วมกันทั้งสองฝ่าย ดังนั้นก่อนที่จะเริ่มการทำงานทางไกล ต้องมีการตกลงกันเป็นลายลักษณ์อักษรตามรูปแบบและแนบไว้หรือระบุไว้ในสัญญาจ้างงาน และความตกลงนี้ควรกำหนดให้ชัดเจนในเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย เช่น

- รายละเอียดเกี่ยวกับทรัพยากร เครื่องมือ และอุปกรณ์ที่จำเป็นสำหรับการทำงาน
- ค่าใช้จ่ายซึ่งลูกจ้างคาดว่าจะต้องใช้ในการทำงานรวมคำนวณเข้าไว้ด้วย
- เงื่อนไขของการทำงานทางไกลและช่วงเวลาแฉ่งเดือนสำหรับการปรับเปลี่ยนให้

กลับมาทำงานที่สำนักงาน

- ร้อยละของความแตกต่างเรื่องค่าจ้างระหว่างลูกจ้างที่ทำงาน ณ สำนักงานของนายจ้างกับลูกจ้างที่ทำงานทางไกล

- มาตรการควบคุมการทำงานของบริษัท (นายจ้าง)
- สถานที่ที่ลูกจ้างเลือกที่จะใช้ทำงานทางไกล

นอกจากนี้ บริษัท (นายจ้าง) ต้องจัดทำสำเนาเกี่ยวกับข้อตกลงการทำงานทางไกลที่ตกลงกันไว้ข้างต้น และแสดงรายละเอียดการดำเนินการทั้งหมดไว้ เมื่อลงนามแล้ว ต้องส่งสำเนาไปให้แก่หน่วยงานด้านแรงงานที่มีอำนาจด้วย

(3) นายจ้างไม่มีสิทธิบังคับให้ลูกจ้างต้องทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้าน โดยไม่สมัครใจ

(4) ลูกจ้างไม่สิทธิบังคับให้นายจ้างขอมิให้ตนทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้านได้ เว้นแต่ กรณีที่ลูกจ้างร้องขอการทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้านเนื่องจากมีหน้าที่ต้องดูแลเด็ก ในกรณีนี้หากนายจ้างจะปฏิเสธไม่ให้ลูกจ้างทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้าน นายจ้างต้องอธิบายเหตุผลให้ได้ เช่น ความเป็นไปไม่ได้ในทางเทคนิค และปัญหาความไม่มีศักยภาพขององค์กร (นายจ้าง) ที่จะจ้างงานทางไกลหรือให้ทำงานจากที่บ้านเช่นนั้นได้ เป็นต้น

(5) นายจ้างมีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหาเครื่องมืออุปกรณ์สำนักงาน และวัสดุอื่น ๆ สำหรับการทำงานทางไกลให้แก่ลูกจ้าง เพื่อให้ลูกจ้างได้รับการสนับสนุนทรัพยากร เครื่องมือ และอุปกรณ์ ที่จำเป็น รวมถึงการบำรุงรักษา และบริษัท (นายจ้าง) ต้องจัดหาการสนับสนุนทางเทคนิค ให้ด้วยเมื่อลูกจ้างมีความจำเป็น

(6) บริษัท (นายจ้าง) มีหน้าที่จ่ายเงินชดเชยค่าใช้จ่ายที่ลูกจ้างต้องใช้ไปสำหรับการทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้าน โดยบริษัท (นายจ้าง) ต้องคาดการณ์ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากร เครื่องมือ และอุปกรณ์ที่จำเป็นสำหรับการทำงาน ซึ่งค่าใช้จ่ายเหล่านี้ลูกจ้างไม่ต้องเป็นผู้รับภาระ

(7) นายจ้างมีความรับผิดชอบในการดำเนินมาตรการที่เหมาะสมในเรื่องสุขอนามัยและความปลอดภัยสำหรับลูกจ้างที่ทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้าน กล่าวคือ แม้ลูกจ้างจะทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้านของตนเอง แต่ก็ต้องได้รับการปกป้องด้านสุขอนามัยและความปลอดภัยเช่นเดียวกับลูกจ้างที่ทำงาน ณ สำนักงานของนายจ้าง อย่างไรก็ตาม วิธีการประเมินความเสี่ยงในเรื่องเหล่านี้ รวมถึงการวางแผนป้องกันกิจกรรมที่อาจเกิดความเสี่ยงสามารถปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับรูปแบบการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านได้

(8) หน้าที่เฉพาะอื่น ๆ ของนายจ้าง

นายจ้างมีหน้าที่ติดตามความครบถ้วนของจำนวนชั่วโมงการทำงานด้วยวิธีการลงทะเบียนเวลาทำงาน ทั้งนี้ โดยปราศจากอคติ อันจะนำไปสู่การทำงานอย่างยืดหยุ่นที่ดียิ่งขึ้น และเรื่องนี่ยังเกี่ยวข้องกับการพัฒนาการทำงานในรูปแบบการทำงานทางไกลได้อีกด้วย

นอกจากนี้ นายจ้างยังต้องรับประกันในเรื่อง “เวลาหยุดงาน” โดยต้องนำไปปฏิบัติกับลูกจ้างหรือพนักงานที่ทำงานทางไกลทุกคนว่านายจ้างจะจำกัดการติดต่อสื่อสารผ่านเทคโนโลยีต่าง ๆ ในช่วงเวลาพักของลูกจ้าง ผ่านการปรึกษาหารือกับตัวแทนลูกจ้าง บริษัท (นายจ้าง) ต้องลดการแทรกแซงในเรื่องนี้ลง ทั้งนี้ มีเป้าหมายเพื่อทำให้มั่นใจและเชื่อใจในเรื่องสิทธิในการติดต่อในช่วงเวลาพัก

(9) ลูกจ้างไม่มีหน้าที่เป็นพิเศษที่จะต้องไปทำประกันการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้าน กล่าวคือ ลูกจ้างที่ทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้านไม่จำเป็นต้องได้รับความ

คุ้มครองเป็นพิเศษโดยทำสัญญาประกันภัยเป็นการเฉพาะ โดยในเรื่องนี้ต้องเป็นไปตามความสมัครใจของลูกจ้าง หากมีปัญหาเกิดขึ้นลูกจ้างหรือพนักงานที่ทำงานทางไกลย่อมได้รับความคุ้มครองภายใต้การประกันภัยเหมือนกับลูกจ้างคนอื่น ๆ (ที่ปฏิบัติงาน ณ สำนักงาน) ของนายจ้าง

(10) นายจ้างจะได้รับอนุญาตให้เก็บเงินจากลูกจ้างเพื่อเป็นการชดเชยค่าใช้จ่ายที่นายจ้างอาจต้องจ่ายให้แก่ลูกจ้าง โดยอ้างว่าลูกจ้างได้มีการประหยัดค่าใช้จ่ายของตนในหลาย ๆ เรื่องไปแล้ว เช่น ค่าเดินทาง ค่าน้ำมันรถ ค่าอาหารกลางวัน ค่าชักรีดเสื้อผ้า เป็นต้น หรือไม่ ซึ่งในประเด็นนี้ก่อนที่จะตัดรายการจ่ายค่าชดเชยรายการใดที่ต้องจ่ายโดยนายจ้างออกไป ต้องพิจารณาเสียก่อนว่าจะทำเช่นนั้นได้หรือไม่ กล่าวคือ บางครั้งรายการจ่ายค่าชดเชยนี้ได้ถูกนำไปกำหนดเป็นอัตราเงินเดือนของลูกจ้างหรือพนักงานที่ทำงานทางไกลไปแล้ว ซึ่งก็คงไม่อาจที่จะตัดรายการเหล่านี้ได้โดยนายจ้างแต่ฝ่ายเดียว ดังนั้น เหตุผลในเรื่องที่จะเก็บเงินจากลูกจ้างเพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายของตนเองโดยเห็นว่าลูกจ้างได้มีการประหยัดค่าใช้จ่ายของตนในหลาย ๆ เรื่องไปแล้วก็ไม่อาจจะกระทำได้

(11) หน้าที่อื่น ๆ ของลูกจ้าง

ลูกจ้างมีหน้าที่ใช้อุปกรณ์เทคโนโลยีสารสนเทศที่จัดหาให้โดยบริษัท (นายจ้าง) ตามหลักเกณฑ์ที่นายจ้างได้กำหนดไว้

กฎหมายการทำงานทางไกลของประเทศสเปนมีจุดเด่นในเรื่องการบังคับใช้กับลูกจ้างที่ทำงานทางไกลเป็นประจำเท่านั้น ดังนั้น จะมีความชัดเจนว่าต้องมีการกำหนดประเภทของกลุ่มลูกจ้างให้ชัดเจนเสียก่อนว่า ลูกจ้างกลุ่มใดที่จะนำบทบัญญัติตามกฎหมายฉบับนี้ไปใช้ การยืนยันหลักการที่ว่าการทำงานทางไกลจะเกิดขึ้นได้โดยความสมัครใจของคู่สัญญาพร้อมกันทั้งสองฝ่าย การเปิดช่องให้นายจ้างซึ่งมีข้อจำกัดในการทำงานทางไกลต้องอธิบายเหตุผลให้ได้ เช่น ความเป็นไปไม่ได้ในทางเทคนิค และปัญหาความไม่มีศักยภาพขององค์กร (นายจ้าง) ที่จะจ้างงานทางไกลหรือให้ทำงานจากที่บ้านเช่นนั้นได้ เป็นต้น

2) ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์

การแพร่ระบาดของ COVID-19 ในประเทศเนเธอร์แลนด์ในช่วงฤดูใบไม้ผลิ 2020 (พ.ศ. 2563) และการเริ่มต้นของ “การล็อกดาวน์” (การห้ามเดินทางออกนอกที่พักอาศัย) ชีวิตประจำวันของประชาชนจึงเปลี่ยนไปอย่างมาก ประชากรที่ทำงานได้รับการกระตุ้นให้ทำงานทางไกลให้มากที่สุด อย่างไรก็ตาม ต้องยอมรับว่าไม่ใช่สำหรับทุกคนที่มีงานที่ เหมาะกับการทำงานทางไกลหรือยินดีทำงานทางไกล แต่เมื่อพิจารณาจากแง่มุมในเรื่องของความคล่องตัว การทำงานทางไกลก็ถือเป็นวิธีที่เหมาะสมในการบรรเทาผลกระทบจากการเดินทาง แม้หลังการแพร่ระบาดและยังสามารถ (ยังคง) ลดแรงกดดันต่อระบบการคมนาคมขนส่งในช่วงชั่วโมงเร่งด่วน ซึ่งจะช่วย

ปรับปรุงประสิทธิภาพและระดับของการบริการขนส่งได้อีกด้วย นอกจากนี้ ยังสามารถลดผลกระทบของการขนส่ง เช่น การปล่อยมลพิษ หรือความไม่ปลอดภัย รวมถึงยังก่อผลกระทบทางบวกในเชิงโครงสร้างจากการทำงานทางไกลเพราะทำให้เกิดโอกาส แต่ก็ยังท้าทายสำหรับกรวางแผนและการดำเนินงานของการขนส่งสาธารณะ⁴⁴¹

ไวรัสโควิด-19 ปรากฏตัวครั้งแรกในเนเธอร์แลนด์เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2020 (พ.ศ. 2563) และต่อมาในวันที่ 12 มีนาคม 2020 รัฐบาลได้เข้าแทรกแซงปัญหาดังกล่าว โดยดำเนินการมาตรการอย่างรุนแรง โดยกำหนดให้มี “การล็อกดาวน์” (การห้ามประชาชนออกนอกที่พักอาศัย) กำหนดให้ในช่วงล็อกดาวน์นี้ ประชาชนควรอยู่บ้านให้มากที่สุด ซึ่งหมายความว่าโรงเรียนต่าง ๆ ต้องปิดทำการ ผู้คนต้องทำงานทางไกลให้มากที่สุด (เช่น ทำงานที่บ้าน) การขนส่งสาธารณะลดลง (แนะนำให้ผู้คนไม่ใช้ระบบขนส่งสาธารณะ) และร้านอาหารและบาร์ถูกปิด ซึ่งมีความแตกต่างอย่างมากกับมาตรการล็อกดาวน์ในประเทศฝรั่งเศสและเยอรมนี เพราะทั้งสองประเทศผู้คนยังคงได้รับอนุญาตให้อยู่ข้างนอกและเคลื่อนย้ายไปมาได้ ดังนั้น กล่าวโดยรวมแล้วมาตรการเหล่านี้ส่งผลให้ชีวิตประจำวันของผู้คนในเนเธอร์แลนด์เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก⁴⁴²

เมื่อมีการถามพนักงานชาวดัชช์ในปี 2020 ว่าข้อจำกัดของไวรัสโคโรนา (โควิด-19) ส่งผลกระทบต่อชีวิตการทำงานของพวกเขาอย่างไร เกือบครึ่งหนึ่งกล่าวว่าชีวิตการทำงานของพวกเขาเปลี่ยนไป ไม่ว่าจะจากการทำงานที่บ้านหรือทำงานน้อยลง อีก 46.9 เปอร์เซ็นต์กล่าวว่าชีวิตการทำงานของพวกเขาไม่เปลี่ยนแปลง ขณะที่ 2.5 เปอร์เซ็นต์กล่าวว่าพวกเขาไม่สามารถทำงานของตนได้ในขณะนี้ และร้อยละ 0.7 กล่าวว่าพวกเขาไม่สามารถทำงานได้เนื่องจากผู้คนในสภาพแวดล้อมของพวกเขาอยู่ในกลุ่มเสี่ยง⁴⁴³

ประเทศเนเธอร์แลนด์มีกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้าน โดยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการทำงาน (Working Conditions Act) โดยพระราชกฤษฎีกากำหนดสภาพของที่ทำงานที่เหมาะสมกับสรีระของร่างกาย (มาตรา 5.4) (Regulates ergonomic requirements for the workplace) นอกจากนี้ ยังมีพระราชบัญญัติการทำงานแบบยืดหยุ่น และกฎหมายว่าด้วยการจ้างงานแห่งประเทศเนเธอร์แลนด์ (เล่มที่ 7 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งของ

⁴⁴¹ สืบค้นเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2565, จาก

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0965856422000660>.

⁴⁴² อ้างแล้ว เชนอร์รถที่ 441.

⁴⁴³ สืบค้นเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2565, จาก <https://www.statista.com/statistics/1279098/netherlands-impact-of-coronavirus-covid-19-on-work/>.

ประเทศเนเธอร์แลนด์) (Flexible Working Act (WFW) and Dutch employment law (Book 7 of the Dutch Civil Code)) สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

(1) การใช้รูปแบบการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านในประเทศเนเธอร์แลนด์ โดยปกติแล้วการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านอาจเกิดขึ้นทั้งจากความต้องการของลูกจ้างฝ่ายเดียวหรือเกิดขึ้นจากการตกลงร่วมกันของคู่สัญญาก็ได้ ขึ้นอยู่กับลักษณะของธุรกิจอุตสาหกรรมแต่ละประเภท แต่ไม่ใช่เรื่องปกติที่จะมีการระบุข้อกำหนดเรื่องการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านไว้ในสัญญาจ้างงาน เว้นแต่ในกรณีที่ตกลงกันไว้ตั้งแต่แรกว่าลูกจ้างจะทำงานจากที่บ้าน (ความสมัครใจของคู่สัญญา)

(2) นายจ้างมีสิทธิเป็นการทั่วไปที่จะให้คำแนะนำลูกจ้างของตนและกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการทำงานและสถานที่ที่จะใช้ทำงาน โดยลูกจ้างต้องปฏิบัติตามคำแนะนำเหล่านั้น

แต่ด้วยสถานการณ์การแพร่ระบาดของ COVID – 19 รัฐบาลของประเทศเนเธอร์แลนด์ได้มีคำแนะนำต่อนายจ้างอย่างชัดเจนและหนักแน่นว่านายจ้างควรอนุญาตให้ลูกจ้างทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้านได้ หากการทำงานทางไกลสอดคล้องกับสภาพหรือลักษณะของงาน ซึ่งก็เป็นเรื่องที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วว่าสามารถปฏิบัติได้จริง โดยนายจ้างต่าง ๆ ก็ได้ให้คำแนะนำแก่ลูกจ้างให้ถือปฏิบัติตามคำแนะนำของรัฐบาลดังกล่าว เมื่อนายจ้างให้คำแนะนำแก่ลูกจ้างให้ทำงานจากที่บ้าน ลูกจ้างก็ต้องทำให้แน่ใจว่างานนั้นสามารถทำได้จากที่บ้านเช่นกัน โดยในช่วงไตรมาสที่ 3 ของปี 2020 จำนวนของลูกจ้างที่ยังคงทำงานจากที่บ้านก็ยังคงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งในกรณีทำงานจากที่บ้านเต็มเวลาทุกวันและในกรณีที่ทำงานจากที่บ้านเป็นบางวันใน 1 สัปดาห์ ซึ่งสภาพการณ์เช่นนี้อาจนำไปสู่การเปลี่ยนรูปแบบการจ้างงานและการทำงานที่ได้เคยปฏิบัติมา

(3) ลูกจ้างไม่มีสิทธิเรียกร้องให้นายจ้างอนุญาตให้ตนเองทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้าน แต่หากลูกจ้างเรียกร้องว่าตนเองไม่สามารถทำงาน ณ สำนักงานของนายจ้างได้ โดยมีสาเหตุมาจากปัญหาสุขภาพ และความกังวลนั้นเกี่ยวกับความเป็นไปได้ที่จะติดเชื้อ COVID – 19 เช่นนี้ นายจ้างต้องปรึกษากับแพทย์ของบริษัทเพื่อตรวจสอบ ไม่ว่าข้ออ้างของลูกจ้างนั้นจะเป็นความจริงหรือไม่ ซึ่งกรณีเช่นนี้อาจนำไปสู่หน้าที่ของนายจ้างที่จะต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานให้

(4) นายจ้างมีหน้าที่เป็นการทั่วไปในการจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ในการทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้านให้แก่ลูกจ้าง เนื่องจากนายจ้างมีหน้าที่เป็นการทั่วไปตามพระราชบัญญัติเงื่อนไขการทำงาน มาตรา 7: 658 ประมวลกฎหมายแพ่ง (Working Conditions Act (article 7:658 Civil Code)) ดังนั้น นายจ้างต้องจัดให้มีสถานที่ทำงานที่ดีต่อสุขอนามัยและปลอดภัย

โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าจะเป็นที่ทำงาน ณ สำนักงานของนายจ้าง หรือทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้านของลูกค้า โดยในทางปฏิบัตินายจ้างจะเป็นผู้จัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ที่จำเป็นให้พร้อมสำหรับการทำงานของลูกค้า

(5) นายจ้างไม่มีหน้าที่ต้องจ่ายเงินชดเชยให้แก่ลูกจ้างสำหรับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในขณะที่ทำงานจากที่บ้าน เว้นแต่จะมีการตกลงเรื่องนี้ไว้ ทั้งนี้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายให้สิทธิแก่ลูกจ้างที่รับการชดเชยค่าใช้จ่ายที่ใช้ไประหว่างการทำงานจากที่บ้าน อย่างไรก็ตาม ถ้าหากนายจ้างเป็นฝ่ายเรียกร้องการทำงานจากที่บ้าน นายจ้างมีหน้าที่ในการทำให้แน่ใจว่าลูกจ้างมีสถานที่ทำงานที่มีสุขอนามัยและความปลอดภัย และนายจ้างต้องจ่ายเงินชดเชยให้แก่ลูกจ้างสำหรับค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมที่สมเหตุสมผลซึ่งเกิดขึ้นในระหว่างการทำงานจากที่บ้าน โดยนายจ้างมีสิทธิได้รับการยกเว้นภาษีสำหรับการจ่ายเงินคืนให้แก่ลูกจ้างในกรณีนี้ได้ ในการนี้ ขอให้แนะนำให้ตรวจสอบกับโครงการต้นทุนแรงงาน (WKR) ว่าอนุญาตให้นายจ้างจ่ายเงินคืนสำหรับค่าใช้จ่ายเฉพาะตามอัตราภาษีที่กำหนด

(6) นายจ้างต้องรับผิดชอบในการกำหนดให้มีเงื่อนไขการทำงานที่เหมาะสมสำหรับสุขอนามัยและความปลอดภัยของลูกค้าที่ทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้าน โดยนายจ้างมีหน้าที่โดยทั่วไปที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเงื่อนไขการทำงาน (article 7:658 Civil Code) ซึ่งหมายความว่านายจ้างต้องให้คำแนะนำแก่ลูกจ้างเกี่ยวกับทำนองทำงานที่ถูกต้อง จำนวนชั่วโมงการทำงานสูงสุดต่อวัน หน้าเครื่องคอมพิวเตอร์ (อากรวมไปถึงการติดตั้งซอฟต์แวร์ควบคุมระยะเวลาการใช้งานหน้าจอคอมพิวเตอร์) โดยนายจ้างต้องทำให้แน่ใจว่าลูกจ้างได้รับวัสดุอุปกรณ์ที่เหมาะสมสำหรับการทำงาน เช่น โต๊ะและเก้าอี้สำนักงานที่มีคุณภาพ เป็นต้น รวมไปถึงความจำเป็นพิเศษอื่น ๆ ที่จะต้องดูแลลูกจ้าง

(7) หน้าอื่นเฉพาะอื่น ๆ ของนายจ้าง

ข้อพิจารณาอื่น ๆ ที่ต้องตระหนักเมื่อมีลูกจ้างมีการทำงานจากที่บ้านพร้อม ๆ กันนั้น รวมไปถึงการจัดวิธีการที่ทำให้มั่นใจว่าลูกจ้างยังคงมีความร่วมมือในการทำงานทั้งแบบรายบุคคลและในลักษณะของกลุ่มงาน วิธีใหม่ของการบริหารจัดการการทำงานเป็นทีมกับผู้ซึ่งอยู่ห่างกันโดยระยะทาง คือ การทำให้มั่นใจว่าบริษัทมีการสื่อสารถึงแนวทางการพัฒนาภายในบริษัท หรือการจัดให้มีงานสังสรรค์ร่วมกัน ซึ่งในช่วงของ CIVID - 19 อาจจะต้องใช้วิธีการดำเนินการผ่านระบบออนไลน์

(8) ลูกจ้างต้องทำประกันภัยสำหรับการทำงานจากที่บ้าน กล่าวคือ ลูกจ้างต้องได้รับความคุ้มครองโดยการประกันภัยในระหว่างที่ทำงานจากที่บ้าน กรมธรรม์นี้ต้องครอบคลุมถึงวัสดุ

และอุปกรณ์ที่บริษัท (นายจ้าง) จัดหาให้ โดยนายจ้างมีหน้าที่ในการทำให้มั่นใจว่ากรรมธรรม์นั้นครอบคลุมความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการที่ลูกจ้างทำงานจากที่บ้านด้วย

(9) ลูกจ้างได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมายไปถึงอุบัติเหตุและความเจ็บป่วยที่เกิดขึ้นจากการทำงาน กล่าวคือ นายจ้างมีหน้าที่ต้องทำให้มั่นใจในเรื่องสุขอนามัยและความปลอดภัยในสถานที่ทำงานสำหรับลูกจ้าง อุบัติเหตุใด ๆ ที่เกิดขึ้นในระหว่างที่ลูกจ้างทำงานจากที่บ้านจะต้องถือว่าเป็นเกี่ยวข้องกับการทำงานด้วย ดังนั้น ถ้าหากลูกจ้างมีอาการป่วยหรือบาดเจ็บที่เป็นผลมาจากการทำงานที่บ้าน ซึ่งผ่านการตรวจโดยแพทย์ของนายจ้างแล้ว นายจ้างก็ย่อมมีความรับผิดชอบในส่วนนี้ เมื่อลูกจ้างมีอาการเจ็บป่วย กฎหมายของประเทศเนเธอร์แลนด์กำหนดหน้าที่ให้นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างไม่เกิน 104 สัปดาห์ของการเจ็บป่วยครั้งนั้น

(10) นายจ้างมีสิทธิเรียกร้องค่าปรับจากค่าใช้จ่ายในการชดเชยเงินคืนให้แก่ลูกจ้างต่อเงินค่าจ้างที่ลูกจ้างได้ประหยัดไป (เช่น ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ค่าน้ำมันรถยนต์ ค่าอาหารกลางวัน และค่าซักผ้า เป็นต้น) หรือไม่ ในสถานการณ์เหล่านี้ นายจ้างมีสิทธิเรียกเงินคืนได้ในบางกรณี เช่น กรณีที่ลูกจ้างไม่ได้รับอนุญาตในการเดินทางท่องเที่ยวไปด้วยและทำงานไปด้วยอีกต่อไป ค่าใช้จ่ายที่จะเรียกคืนได้ก็แค่ค่าใช้จ่ายในการเดินทางของลูกจ้างในส่วนนี้

(11) หน้าที่โดยเฉพาะอื่น ๆ ของลูกจ้าง

ลูกจ้างได้รับการคาดหมายว่าจะต้องทำงานจากที่บ้าน และต้องทำให้มั่นใจว่าข้อมูลทั้งหมดและข้อมูลใด ๆ ที่เกิดขึ้นจากหรือเกี่ยวข้องกับนายจ้างหรือข้อมูลที่เป็นความลับทั้งหมดจะได้รับการจัดเก็บที่บ้านของลูกจ้างซึ่งเป็นสถานที่ทำงานอย่างเป็นทางการและไม่เผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวไปให้แก่ผู้ใด ลูกจ้างที่ทำงานจากที่บ้านมีหน้าที่เช่นเดียวกับลูกจ้างที่ทำงาน ณ สำนักงานของนายจ้างในการปกป้องข้อมูล และต้องดูแลเป็นพิเศษเมื่อมีบุคคลอื่น ๆ เข้ามาเยี่ยมชมบ้านของตนซึ่งใช้เป็นสถานที่ทำงาน⁴⁴⁴

สำหรับกฎหมายเกี่ยวกับการทำงานทางไกล หรือการทำงานจากที่บ้านของประเทศเนเธอร์แลนด์มีจุดเด่นอยู่ที่การยึดโยงกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของ COVID – 19 นายจ้างไม่มีหน้าที่ต้องจ่ายเงินชดเชยให้แก่ลูกจ้างสำหรับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในขณะที่ทำงานจากที่บ้าน เว้นแต่จะมีการตกลงเรื่องนี้ไว้ มีหลักการในเรื่องห้ามเปิดเผยข้อมูลที่เป็นความลับของนายจ้าง การปกป้องข้อมูลของนายจ้าง ทั้งในเวลาที่ตนอยู่เป็นส่วนตัวหรือเมื่อมีบุคคลอื่นมาเยี่ยมชมบ้านของตน

⁴⁴⁴ สืบค้นเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2564, จาก <https://cms.law/en/int/expert-guides/cms-expert-guide-to-mobile-working/Netherlands>.

3.2.2.3 สหรัฐอเมริกา

สำหรับสหรัฐอเมริกานั้น ความเป็นมาในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายสำหรับการทำงานทางไกลเริ่มต้นขึ้นเมื่อกว่าทศวรรษที่แล้ว โดยเป็นความพยายามที่จะจัดการกับปัญหาด้านการคมนาคมขนส่ง จากนั้นจึงได้ขยายแนวคิดนี้ไปสู่การจัดการการทำงานได้อย่างยืดหยุ่น สร้างเครื่องมือการสรรหาและการรักษาบุคลากรที่มีประสิทธิภาพสำหรับรัฐบาลกลาง โดยในช่วงหลายปีที่ผ่านมา Telework ได้รับความสนใจอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากมีศักยภาพในการสร้างขวัญกำลังใจของพนักงาน เพิ่มความสมดุลระหว่างชีวิตและการทำงานสำหรับพนักงาน เป็นเครื่องมือในการพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของรัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกาในการสรรหาและรักษาพนักงานที่ดีและฉลาดที่สุด เพิ่มขีดความสามารถของรัฐบาลกลางในการบรรลุภารกิจและเป้าหมายการดำเนินงานและเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานขององค์กร นอกจากนี้ ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา เป้าหมายของการส่งเสริมการทำงานทางไกลได้ขยายออกไปในลักษณะของการเป็นเครื่องมือจัดการเชิงกลยุทธ์สำหรับการรับมือกับความขัดข้องที่อาจเกิดขึ้นในสถานที่ทำงาน อันเนื่องมาจากสภาพอากาศเลวร้ายหรือเหตุฉุกเฉินอื่น ๆ และเพื่อเป็นการลดต้นทุนค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็น และผลกระทบด้านค่าใช้จ่ายในการจัดหาสังหาริมทรัพย์ของรัฐบาลกลาง แต่ในขณะเดียวกันการทำงานทางไกลก็ยังคงต้องสามารถให้บริการอย่างทันท่วงทีแก่ประชาชน⁴⁴⁵

ประเทศสหรัฐอเมริกามีการตรากฎหมายที่ชื่อว่า “รัฐบัญญัติการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานทางไกล 2010” (มาตรา 1) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานบริหารในการกำหนดและการปฏิบัติตามนโยบาย ภายใต้การให้สิทธิแก่พนักงานทำงานทางไกลและเพื่อวัตถุประสงค์อื่น ๆ ซึ่งเป็นการกำหนดให้มีหมวดที่ 65 (CHAPTER 65) ว่าด้วยการทำงานทางไกล ในลักษณะ 5 แห่งประมวลกฎหมายสหรัฐ โดยให้เพิ่มบทบัญญัติต่อจากหมวดที่ 63 โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1) คำนิยาม

ในหมวดนี้ คำว่า “พนักงาน” (EMPLOYEE) หมายถึง พนักงานตามมาตรา 2105

คำว่า “หน่วยงานฝ่ายบริหาร” เว้นแต่ในกรณีตามมาตรา 6506 หมายถึง หน่วยงานฝ่ายบริหารตามมาตรา 106

คำว่า “การทำงานทางไกล” (TELEWORK) ตามรัฐบัญญัตินี้หมายรวมทั้งการใช้คำว่า “telework” หรือ “teleworking” ซึ่งหมายถึง การทำงานอย่างยืดหยุ่นภายใต้การทำงานหรือการทำ

⁴⁴⁵ สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2565, จาก <https://www.telework.gov/guidance-legislation/telework-legislation/background-history>.

หน้าที่และความรับผิดชอบของพนักงาน ไม่ว่าจะโดยตำแหน่งของพนักงาน หรือโดยกิจกรรมอื่น ๆ ของพนักงานจากสถานที่ทำงานแห่งอื่นที่ได้รับอนุญาตมากกว่าสถานที่ซึ่งใช้ทำงาน (Section 6501)

2) หน่วยงานฝ่ายบริหารที่จะมีการร้องขอการทำงานทางไกล (Section 6502)

(1) คุณสมบัติในการทำงานทางไกล (Section 6502 (a))

โดยหลักการ หน่วยงานฝ่ายบริหารจะต้องปฏิบัติในเรื่องดังต่อไปนี้ไม่เกิน 180 วัน หลังจากที่มีมติให้บังคับใช้ได้แก่ (Section 6502 (a) (1))

(1.1) กำหนดนโยบายเกี่ยวกับคุณสมบัติของหน่วยงานที่มีอำนาจให้พนักงานทำงานทางไกลได้ (Section 6502 (a) (1) (A))

(1.2) กำหนดคุณสมบัติของพนักงานของหน่วยงานที่จะสามารถเข้าร่วมการทำงานทางไกล (Section 6502 (a) (1) (B)) และ

(1.3) แจ้งเตือนพนักงานทุกคนของหน่วยงานเกี่ยวกับคุณสมบัติการทำงานทางไกล (Section 6502 (a) (1) (C))

(2) ข้อจำกัด (Section 6502 (a) (2))

พนักงานจะไม่สามารถใช้การทำงานทางไกลได้ ถ้าหาก

(2.1) พนักงานผู้นั้นถูกลงโทษทางวินัยอย่างเป็นทางการแล้วว่า ขาดงานโดยไม่ได้รับอนุญาตมากกว่า 5 วันต่อปี (Section 6502 (a) (2) (A))

(2.2) พนักงานถูกลงโทษทางวินัยอย่างเป็นทางการว่ากระทำความผิดส่วนย่อยที่ G ของมาตรฐานทางจริยธรรมสำหรับพนักงานของหน่วยงานฝ่ายบริหาร ในฐานความผิดเกี่ยวกับการรับชม คัดลอกข้อมูล หรือซื้อขายแลกเปลี่ยนสื่อลามกอนาจาร รวมไปถึงกรณีสื่อลามกอนาจารเด็ก จากเครื่องคอมพิวเตอร์ของรัฐบาลกลาง หรือขณะปฏิบัติหน้าที่ราชการของรัฐบาลกลาง (Section 6502 (a) (2) (B))

(3) การเข้าร่วมโครงการการทำงานทางไกล (Section 6502 (b))

นโยบายเกี่ยวกับการทำงานทางไกลตาม Section 6502 (a) จะต้อง

(3.1) ต้องมั่นใจว่าการทำงานทางไกลจะไม่ทำให้ศักยภาพในการปฏิบัติหน้าที่ลดน้อยลง (Section 6502 (b) (1))

(3.2) ต้องทำข้อตกลงเป็นหนังสือ (Section 6502 (b) (2)) ว่า

- เป็นการเข้าร่วมกันระหว่างผู้จัดการหน่วย (Manager) และพนักงาน (Employee) ที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานทางไกลได้ โดยกำหนดกรอบการจัดการการทำงานทางไกลไว้เป็นการเฉพาะ (Section 6502 (b) (2) (A)) และ

- จะต้องปฏิบัติตามระเบียบที่กำหนดให้พนักงานเข้าร่วมการทำงานทางไกล (Section 6502 (b) (2) (B))

(3.3) พนักงานผู้นั้นอาจไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงานทางไกล หากผลงานของพนักงานผู้นั้นไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรระหว่างหน่วยงาน ผู้จัดการ และพนักงานผู้นั้น (Section 6502 (b) (3))

(3.4) เว้นแต่ในกรณีที่มีสถานการณ์ฉุกเฉินตามที่กำหนดไว้โดยหัวหน้าหน่วยงาน ให้ไม่รับพนักงานซึ่งมีภารกิจจำเป็นต้องมาทำงานเป็นรายวันเป็นพื้นฐาน หรือต้องมาทำงานทุกวันเข้าทำการทำงานทางไกล (Section 6502 (b) (4))

- งานที่ต้องจัดการ โดยตรงกับวัสดุอุปกรณ์ให้เหมาะสมกับการทำงานทางไกลตามที่หัวหน้าหน่วยงานเป็นผู้กำหนด (Section 6502 (b) (4) (A)) หรือ

- งานหรือภารกิจนั้นไม่สามารถทำงานจากระยะไกล หรือทำงานจากที่อื่นได้ (Section 6502 (b) (4) (B)) และ

(3.5) งานหรือภารกิจนั้นเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของความต่อเนื่องของการดำเนินงานตามแผนฉุกเฉินของหน่วยงานในกรณีที่เกิดเหตุฉุกเฉิน (Section 6502 (b) (5))

3) การฝึกอบรมและการติดตามตรวจสอบ (Section 6503)

(1) หลักการทั่วไป

หัวหน้าหน่วยงานฝ่ายบริหารแต่ละหน่วยต้องทำให้มั่นใจว่า (Section 6503 (a))

(1.1) โครงการฝึกอบรมเกี่ยวกับการทำงานทางไกลได้จัดให้มีสำหรับ (Section 6503 (a) (1)) พนักงานทั้งหลายที่มีสิทธิในการเข้าร่วมในโครงการทำงานทางไกลของหน่วยงาน (Section 6503 (a) (1) (A)) และหัวหน้างานทุกคนที่เกี่ยวข้องกับการทำงานทางไกล (Section 6503 (a) (1) (B))

(1.2) เว้นแต่ การดำเนินการตามข้อ (b) พนักงานต้องผ่านการฝึกอบรมสำหรับการทำงานทางไกล ก่อนที่ลูกจ้างผู้นั้นจะเข้าสู่การทำข้อตกลงการทำงานทางไกลตามมาตรา 6502 (b) (2) (Section 6503 (a) (2))

(1.3) พนักงานที่ทำงานทางไกลและพนักงานที่ไม่ได้ทำงานทางไกลจะต้องได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกัน ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ (Section 6503 (a) (3))

การประเมินผลการปฏิบัติงานของลูกจ้างเป็นระยะ (Section 6503 (b) (A))

- การฝึกอบรม การให้รางวัล การมอบหมายงานใหม่ การส่งเสริมความก้าวหน้า การลดระดับ การรักษา และการให้ออก (Section 6503 (b) (B))

- ข้อกำหนดในการทำงาน (Section 6503 (b) (C))

- การกระทำอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลยพินิจของผู้บริหาร (Section 6503 (b) (D))

และ

(4.4) เมื่อมีการกำหนดมาตรการใด ๆ ที่ถือว่าลดทอนศักยภาพของพนักงาน หน่วยงาน ต้องให้คำปรึกษาและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการบริหารจัดการการทำงานตามแนวทางการบริหาร ของสำนักงานบริหารงานบุคคล

ข้อยกเว้นสำหรับข้อกำหนดในการฝึกอบรม หัวหน้าหน่วยงานนั้น อาจจัดให้มีการ ยกเว้นการฝึกอบรมตามอนุมาตรา (a) ได้ หากหัวหน้างานนั้นเห็นว่าการฝึกอบรมไม่จำเป็น เนื่องจากลูกจ้างผู้นั้นมีความพร้อมสำหรับการทำงานทางไกลอยู่แล้วก่อนวันที่จะมีการประกาศใช้ บทบัญญัติในหมวดนี้ (กฎหมายฉบับนี้) (Section 6503 (b))

4) นโยบายและการสนับสนุน (Section 6504)

(1) การปรึกษากับสำนักงานบริหารงานบุคคลกลางของสหรัฐ (Office of Personnel Management) (Section 6504 (a))

หน่วยงานฝ่ายบริหารแต่ละหน่วย ควรปรึกษารื้อหรือกับสำนักงานบริหารงานบุคคล กลางของสหรัฐเพื่อพัฒนานโยบายการทำงานทางไกล

(2) การให้คำแนะนำและคำปรึกษา (Section 6504 (b))

สำนักงานบริหารงานบุคคลกลางของสหรัฐ (Office of Personnel Management) ต้อง

(2.1) กำหนดให้มั่น นโยบายและคู่มือนโยบายสำหรับการทำงานทางไกลในขอบเขตที่ เกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้าง การลาหยุด หน่วยงานใกล้ชิด การบริหารการทำงาน สถานที่ทำงานทางการ การรับสมัคร การเก็บรักษา และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ สำหรับลูกจ้างที่เป็นคนพิการ (Section 6504 (b) (1))

(2.2) ช่วยเหลือหน่วยงานแต่ละหน่วยในการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการวัดคุณภาพ ปริมาณ และกำหนดเป้าหมายเกี่ยวกับการทำงานทางไกล (Section 6504 (b) (2)) และ

(2.3) ปรึกษารื้อร่วมกับ (Section 6504 (b) (3))

- หน่วยงานบริหารจัดการเหตุฉุกเฉินกลาง (Federal Emergency Management Agency) ในเรื่องนโยบายและคู่มือนโยบายสำหรับการทำงานทางไกลเกี่ยวกับขอบเขตของความ ต่อเนื่องของการดำเนินงาน และเหตุฉุกเฉินระยะยาว (Section 6504 (b) (3) (A))

- หน่วยบริหารงานบริการทั่วไป (General Services Administration) เกี่ยวกับเรื่อง นโยบายและคู่มือนโยบายสำหรับการทำงานทางไกลเกี่ยวกับขอบเขตของศูนย์การทำงานทางไกล เทคโนโลยี อุปกรณ์ และการดูแลและพึงพาอาศัยกัน (Section 6504 (b) (3) (B))

- สำนักหอจดหมายเหตุและบันทึกแห่งชาติ (the National Archives and Records Administration) เกี่ยวกับนโยบายและคู่มือนโยบายสำหรับการทำงานทางไกล ในเรื่องขอบเขตของประสิทธิภาพ ประสิทธิผล การบันทึกการบริหารจัดการ และการเก็บรักษาทันที ซึ่งรวมถึงการบันทึกข้อมูลในส่วนของประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีด้วย (Section 6504 (b) (3) (C))

(3) แนวทางการรักษาความปลอดภัย (Section 6504 (c))

(3.1) หลักทั่วไป (Section 6504 (c) (1))

ผู้อำนวยการสำนักบริหารจัดการและงบประมาณ (The Director of the Office of Management and Budget) โดยความร่วมมือกับกระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ (Department of Homeland Security) และสถาบันมาตรฐานและเทคโนโลยีแห่งชาติ (The National Institute of Standards and Technology) ต้องกำหนดข้อเสนอแนะไม่ช้ากว่า 180 วัน หลังจากที่บทบัญญัติในหมวดนี้มีผลใช้บังคับ เพื่อให้มั่นใจว่ามีข้อมูลเพียงพอเกี่ยวกับความปลอดภัยของข้อมูล และระบบป้องกันภัยของข้อมูล รวมไปถึงระบบป้องกันข้อมูลนั้นมีการใช้งานในระหว่างการทำงานทางไกล (Section 6504 (c) (1))

(3.2) เนื้อหาของข้อเสนอแนะ (Section 6504 (c) (2))

ข้อเสนอแนะภายใต้มาตรานี้ อย่างน้อยต้องมีเนื้อหา รวมถึงข้อกำหนดที่จำเป็น เพื่อ

- ควบคุมการเข้าถึงข้อมูลของหน่วยงานและระบบข้อมูลดังกล่าว (Section 6504 (c) (1) (A))
- ป้องกันข้อมูลของหน่วยงาน (รวมถึงไปถึงข้อมูลที่สามารแสดงตัวตนของบุคคล) และระบบข้อมูลดังกล่าว (Section 6504 (c) (1) (B))
- จำกัดการเปิดช่องที่ทำให้เห็นถึงจุดอ่อน (Section 6504 (c) (1) (C))
- ป้องกันระบบข้อมูลที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงาน แต่ได้มีการใช้เพื่อการทำงานทางไกล (Section 6504 (c) (1) (D))
- ระบบป้องกันไร้สายและเทคโนโลยีการสื่อสารรูปแบบอื่นที่มีศักยภาพสำหรับใช้เพื่อการทำงานทางไกล (Section 6504 (c) (1) (E)) และ
- ป้องกันการใช้งานอย่างไม่เหมาะสมในเวลาราชการหรือทรัพยากร ที่รบกวนส่วนย่อย G แห่งมาตรฐานทางจริยธรรมของพนักงานของฝ่ายบริหาร โดยการเข้าชม การคัดลอก และบันทึก การแลกเปลี่ยนภาพลามกอนาจาร รวมไปถึงภาพลามกอนาจารเด็ก (Section 6504 (c) (1) (F))

(4) ความต่อเนื่องของแผนปฏิบัติการ (Section 6504 (d))

(4.1) ความร่วมมือเพื่อนำไปสู่ความต่อเนื่องของแผนการดำเนินงาน

หน่วยงานฝ่ายบริหารแต่ละแห่งจะรวมการทำงานทางไกลเข้าไปในแผนปฏิบัติการต่อเนื่อง (the continuity of operations plan) ของหน่วยงานนั้นก็ได้ (Section 6504 (d) (1))

(4.2) แผนปฏิบัติการต่อเนื่อง (the continuity of operations plan) ของหน่วยงานจะแทนที่นโยบายการทำงานทางไกล

ในช่วงเวลาใดก็ตามที่หน่วยงานฝ่ายบริหารมีการดำเนินการภายใต้แผนปฏิบัติการต่อเนื่อง (the continuity of operations plan) ของหน่วยงาน แผนปฏิบัติการต่อเนื่องนั้นจะแทนที่นโยบายการทำงานทางไกลใด ๆ ของหน่วยงานที่กำหนดขึ้น (Section 6504 (d) (2))

(5) เว็บไซต์การทำงานทางไกล (Section 6504 (e))

สำนักงานบริหารงานบุคคลกลางของสหรัฐ (The Office of Personnel Management) จะต้อง

(5.1) เป็นผู้ดูแลเว็บไซต์กลางการทำงานทางไกล (Section 6504 (e) (1)) และ

(5.2) หน้าที่ในการดูแลดังกล่าว (Section 6504 (e) (2)) รวมไปถึง

- การสร้างความเชื่อมโยงกับเว็บไซต์ต่าง ๆ (Section 6504 (e) (1) (A))

- การออกประกาศต่าง ๆ (Section 6504 (e) (1) (B))

- การจัดทำคู่มือหรือแนวทางที่ได้รับการพัฒนาโดยสำนักงานบริหารงานบุคคลกลางของสหรัฐ (The Office of Personnel Management) (Section 6504 (e) (1) (C))

- คู่มือหรือแนวทางที่ได้รับมาจากหน่วยงานบริหารจัดการเหตุฉุกเฉินกลาง (Federal Emergency Management Agency) และสำนักงานบริหารบริการกลาง (the General Services Administration) ซึ่งต้องไม่ช้ากว่า 10 วันทำการนับแต่วันที่สำนักงานบริหารงานบุคคลกลางของสหรัฐ (The Office of Personnel Management) ได้รับ (Section 6504 (e) (1) (D))

(6) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเกี่ยวกับการจัดซื้อระบบคอมพิวเตอร์ (Section 6504 (f))

ภายในเวลาไม่เกิน 120 วัน นับแต่วันที่ตราพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ผู้อำนวยการสำนักบริหารและงบประมาณ (Director of the Office of Management and Budget) ออกแนวนโยบายกำหนดให้หน่วยงานฝ่ายบริหารแต่ละหน่วยงานเมื่อจะจัดซื้อระบบคอมพิวเตอร์ และเมื่อจัดซื้อระบบคอมพิวเตอร์ ให้จัดซื้อระบบคอมพิวเตอร์ที่เปิดใช้งานและสนับสนุนการทำงานทางไกล เว้นแต่ หัวหน้าหน่วยงานฝ่ายบริหารนั้น ๆ แสดงได้ว่ามีเหตุผลเฉพาะภารกิจที่จะไม่ทำเช่นนั้น

5) เจ้าหน้าที่บริหารการทำงานทางไกล (Telework Managing Officer) (Section 6505)

(1) การแต่งตั้งบุคคลเป็นเจ้าหน้าที่ (Section 6505 (a))

หัวหน้าหน่วยงานฝ่ายบริหารแต่ละหน่วยจะต้องแต่งตั้งพนักงานของหน่วยงานนั้นเป็น “เจ้าหน้าที่บริหารการทำงานทางไกล” ของหน่วยงาน โดยเจ้าหน้าที่บริหารการทำงานทางไกลนี้ ต้องแต่งตั้งจากบุคคลที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้าสำนักบริหารทุนมนุษย์ (the Office of the Chief Human Capital Officer) หรือตำแหน่งอื่นที่มีหน้าที่ทำนองเดียวกันของหน่วยงานนั้น

(2) หน้าที่ของเจ้าหน้าที่บริหารการทำงานทางไกล (Section 6505 (b))

เจ้าหน้าที่บริหารการทำงานทางไกลมีหน้าที่

(2.1) ทูมเทให้กับการพัฒนานโยบายและการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับโครงการการทำงานทางไกลของหน่วยงาน (Section 6505 (b) (1))

(2.2) ทำหน้าที่เป็น (Section 6505 (b) (2))

- ที่ปรึกษาให้แก่หน่วยงาน รวมถึงไปถึงหัวหน้าสำนักบริหารทุนมนุษย์ (Section 6505 (b) (2) (A))

- ให้ข้อมูลแก่หัวหน้างาน และพนักงาน (Section 6505 (b) (2) (B))

- เป็นหน่วยหลักในการติดต่อประสานงานกับสำนักงานบริหารงานบุคคลกลางของสหรัฐ (Office of Personnel Management) ในเรื่องเกี่ยวกับการทำงานทางไกล (Section 6505 (b) (2) (C)) และ

(2.3) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ผู้มีอำนาจมอบหมาย (Section 6505 (b) (3))

(3) สถานะของเจ้าหน้าที่บริหารการทำงานทางไกลภายในหน่วยงาน (Section 6505 (c))

เจ้าหน้าที่บริหารการทำงานทางไกลของหน่วยงานถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่อาวุโสของหน่วยงานนั้น ซึ่งมีอำนาจในการเข้าถึงหัวหน้าหน่วยงานได้โดยตรง

(4) กฎระเบียบที่สร้างขึ้นเกี่ยวกับสถานะของเจ้าหน้าที่บริหารการทำงานทางไกล (Section 6505 (d))

ไม่มีบทบัญญัติใดในมาตรานี้ที่จะตีความให้มีผลเป็นการห้ามบุคคลที่ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารการทำงานทางไกลรายใดตามหมวดนี้ ที่จะดำรงตำแหน่งอื่นในสำนักอื่น หรือในตำแหน่งอื่นด้วย

6) การรายงาน (Section 6506)

(1) คำนิยาม (Section 6506 (a))

ในส่วนนี้ คำว่า “หน่วยงานฝ่ายบริหาร” ไม่หมายรวมถึงสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของรัฐบาล (Government Accountability Office)

(2) การรายงานโดยสำนักงานบริหารงานบุคคลกลางสหรัฐ (Section 6506 (b))

(2.1) การส่งรายงาน (Section 6506 (b) (1))

ไม่เกิน 18 เดือนภายหลังจากวันที่ประกาศใช้บทบัญญัตินี้ และการรายงานประจำปีต่อไปจากนี้ ผู้อำนวยการสำนักบริหารงานบุคคลกลางสหรัฐ (Office of Personnel Management) ภายใต้การปรึกษาหารือร่วมกับ Chief Human Capital Officers Council จะต้อง

- ส่งรายงานเกี่ยวกับโครงการการทำงานทางไกลของหน่วยงานฝ่ายบริหารแต่ละแห่ง (Section 6506 (b) (1) (A)) ไปยังคณะกรรมการความมั่นคงแห่งมาตุภูมิและกิจการราชการของวุฒิสภา (Committee on Homeland Security and Governmental Affairs of the Senate) (Section 6506 (b) (1) (A) (i)) และคณะกรรมการกำกับดูแลและการปฏิรูปราชการของสภาผู้แทนราษฎร (Committee on Oversight and Government Reform of the Representative of the Parliament) (Section 6506 (b) (1) (A) (ii)) และ

- ส่งสำเนารายงานไปยังอธิบดีกรมบัญชีกลาง (Comptroller General) และสำนักงานบริหารและงบประมาณ (Office of Management and Budget) (Section 6506 (b) (1) (B))

(2.2) เนื้อหาของรายงาน (Section 6506 (b) (2))

รายงานแต่ละฉบับที่ส่งตามอนุมาตรานี้ ต้องมีเนื้อหาประกอบด้วย

- ระดับการมีส่วนร่วมของพนักงานแต่ละคนของหน่วยงานฝ่ายบริหาร เกี่ยวกับการทำงานทางไกลในแต่ละช่วงเวลาที่รายงาน (และสำหรับหน่วยงานฝ่ายบริหารแต่ละหน่วยงานที่มีหัวหน้าตามมาตรา 5312 หมายถึงระดับการมีส่วนร่วมของแต่ละสำนักงาน (bureau) , แผนก (division), และหน่วยธุรการที่สำคัญรูปแบบอื่น ๆ (other major administrative unit) ของหน่วยงานนั้น ๆ (Section 6506 (b) (2) (A)) ประกอบด้วย

(ก) จำนวนพนักงานทั้งหมดในหน่วยงาน (Section 6506 (b) (2) (A) (i))

(ข) จำนวนและร้อยละของพนักงานในหน่วยงานที่มีสิทธิทำงานทางไกล หน่วยงาน (Section 6506 (b) (2) (A) (ii))

(ค) จำนวนและร้อยละของพนักงานในหน่วยงานที่ทำงานทางไกล หน่วยงาน (Section 6506 (b) (2) (A) (iii))

(ค.1) พนักงานที่ทำงานทางไกลตั้งแต่ 3 วันต่อสัปดาห์ขึ้นไป (Section 6506 (b) (2) (A) (iii) (I))

(ค.2) พนักงานที่ทำงานทางไกล 1 หรือ 2 วันต่อสัปดาห์ (Section 6506 (b) (2) (A) (iii) (II))

(ค.3) พนักงานที่ทำงานทางไกล 1 ครั้งต่อเดือน (Section 6506 (b) (2) (A) (iii) (III))

(ค.4) พนักงานที่ทำงานทางไกลที่โดยพื้นฐานแล้วทำงานทางไกลเป็นครั้งคราว เป็นช่วง หรือระยะสั้น ๆ (Section 6506 (b) (2) (A) (iii) (III))

- วิธีการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการทำงานทางไกลของแต่ละหน่วยงาน (Section 6506 (b) (2) (B))

- หากจำนวนพนักงานที่ทำงานทางไกลทั้งหมดเพิ่มขึ้นหรือลดลงตั้งแต่ร้อยละ 10 เมื่อเปรียบเทียบกับปีที่แล้วในหน่วยงานใด ๆ ให้ระบุเหตุผลทั้งในเชิงบวกและเชิงลบมาด้วย (Section 6506 (b) (2) (C))

- เป้าหมายของหน่วยงานในการเพิ่มการเข้าร่วมการทำงานทางไกลเพื่อขยายขอบเขตที่ปฏิบัติได้หรือที่จำเป็น สำหรับการรายงานผลในรอบระยะเวลาต่อไป ทั้งนี้ ตามเกณฑ์ชี้วัดโดยร้อยละของพนักงานที่มีสิทธิทำงานทางไกลแต่ละประเภทตามที่กำหนดไว้ใน Section 6506 (b) (2) (A) (iii) (Section 6506 (b) (2) (D))

- คำอธิบายเกี่ยวกับผลการบรรลุเป้าหมายสำหรับรอบระยะเวลาการรายงานล่าสุด ไม่ว่าหน่วยงานนั้นจะดำเนินการบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ และในกรณีที่ดำเนินการไม่บรรลุเป้าหมาย หน่วยงานนั้นจะดำเนินการอย่างไรเพื่อจัดปัญหาอุปสรรคเพื่อเพิ่มโอกาสการทำงานทางไกลของพนักงานในหน่วยงานให้มากที่สุดสำหรับรอบระยะเวลาต่อไป (Section 6506 (b) (2) (E))

- การประเมินความก้าวหน้าของแต่ละหน่วยงานเกี่ยวกับอัตราการเข้าร่วมการทำงานทางไกลตามเป้าหมายในรอบระยะเวลาการรายงาน และเป้าหมายอื่นของหน่วยงานอื่นเกี่ยวกับการทำงานทางไกล (Section 6506 (b) (2) (F)) เช่น ผลกระทบของการทำงานทางไกลต่อ

(ก) ความพร้อมในกรณีมีเหตุฉุกเฉิน (Section 6506 (b) (2) (F) (i))

(ข) การใช้พลังงาน (Section 6506 (b) (2) (F) (ii))

(ค) การสรรหาบุคลากรและการรักษาบุคลากร (Section 6506 (b) (2) (F) (iii))

(ง) การทำงาน (Section 6506 (b) (2) (F) (iv))

(จ) ผลผลิต (Section 6506 (b) (2) (F) (v))

(ฉ) ทักษะและความคิดเห็นของพนักงานเกี่ยวกับการทำงานทางไกล (Section 6506 (b) (2) (F) (vi)) และ

- แนวปฏิบัติที่ดีที่สุดในโครงการการทำงานทางไกลของหน่วยงาน (Section 6506 (b) (2) (G))

3) รายงานทั่วไปของกรมบัญชีกลาง (Comptroller) (Section 6506 (c))

(1) การรายงานต่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของรัฐบาล (GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE) เกี่ยวกับโครงการการทำงานทางไกลของรัฐบาล TELEWORK PROGRAM) (Section 6506 (c) (1))

(1.1) โดยทั่วไป (Section 6506 (c) (1) (A))

ไม่เกิน 18 เดือนหลังจากวันที่ประกาศใช้หมวดที่ว่าด้วยการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานทางไกลนี้และหลังจากนั้นเป็นประจำทุกปี ให้อธิบดีกรมบัญชีกลาง (Comptroller General) ของรัฐบาล ส่งรายงานเกี่ยวกับโครงการการทำงานทางไกลของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐบาล (Government Accountability Office) ไปยัง

- คณะกรรมาธิการความมั่นคงแห่งมาตุภูมิและกิจการราชการ วุฒิสภา (the Committee on Homeland Security and Governmental Affairs of the Senate) (Section 6506 (c) (1) (A) (i)) และ

- คณะกรรมาธิการการกำกับดูแลและการปฏิรูปราชการ สภาผู้แทนราษฎร (the Committee on Oversight and Government Reform of the House of Representatives) (Section 6506 (c) (1) (A) (ii))

(1.2) เนื้อหาของรายงาน (Section 6506 (c) (1) (B))

รายงานแต่ละฉบับที่ส่งโดยอธิบดีกรมบัญชีกลางจะต้องมีการระบุเนื้อหาหรือข้อมูลตามที่กำหนดใน (b) (การรายงานโดยสำนักบริหารงานบุคคลกลางสหรัฐ (Office of Personnel Management) ซึ่งนำมาใช้กับการส่งรายงานให้แก่สำนักงานความรับผิดชอบรัฐบาลด้วย

(2) การส่งรายงานของสำนักงานบริหารงานบุคคลแห่งสหรัฐอเมริกาต่อรัฐสภา (Section 6506 (c) (2))

ไม่เกิน 6 เดือนหลังจากการส่งรายงานฉบับแรกต่อรัฐสภาตาม Section 6506 (b) กรมบัญชีกลางจะพิจารณาบทวนรายงานนั้นว่าเป็นไปตามข้อกำหนดใน Section 6506 (b) หรือไม่ และส่งรายงานนั้นไปยังรัฐสภาเกี่ยวกับความก้าวหน้าของหน่วยงานฝ่ายบริหารแต่ละหน่วยงานซึ่งจัดทำขึ้นเพื่อการบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ใน Section 6504 (b) (2)

4) รายงานของหัวหน้าสำนักบริหารทุนมนุษย์ (CHIEF HUMAN CAPITAL OFFICER REPORTS) (Section 6506 (d))

(1) โดยทั่วไป

ในแต่ละปี หัวหน้าสำนักบริหารทุนมนุษย์ของแต่ละหน่วยงาน โดยการปรึกษาร่วมกับเจ้าหน้าที่บริหารการทำงานทางไกลของหน่วยงานนั้น ต้องส่งรายงานไปยังประธานและรองประธานสภาบริหารทรัพยากรบุคคลกลางแห่งสหรัฐอเมริกา (Chair and Vice Chair of the Chief

Human Capital Officers Council) เกี่ยวกับความพยายามในการบริหารจัดการเพื่อส่งเสริมการทำงานทางไกลของแต่ละหน่วยงาน (Section 6506 (d) (1))

(2) การตรวจสอบและการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง (Section 6506 (d) (2))

ประธานและรองประธานสภาที่ปรึกษาของสำนักบริหารทุนมนุษย์ (Chair and Vice Chair of the Chief Human Capital Officers Council) ต้อง

- ทบทวนรายงานที่ถูกส่งมาตาม (1) (รายงานที่ถูกส่งมาโดยสำนักบริหารทุนมนุษย์ของแต่ละหน่วยงาน) (Section 6506 (d) (2) (A))

- รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากรายงานประจำปีที่ส่งต่อรัฐสภาตามที่กำหนดไว้ในส่วนย่อย (b) (Section 6506 (d) (2) (B)) และ

- ใช้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อวัตถุประสงค์อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเชิงยุทธศาสตร์สำหรับทุนมนุษย์ (Section 6506 (d) (2) (C))

กฎหมายเกี่ยวกับการทำงานทางไกลของสหรัฐอเมริกามีจุดเด่น คือ การมีมาตรการที่กำหนดวิธีการ หรือขั้นตอนการทำงานทางไกลในภาครัฐที่ครอบคลุมแง่มุมที่จำเป็นสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะนำวิธีการทำงานไปใช้ เช่น เงื่อนไขของหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารที่จะนำวิธีการทำงานทางไกลไปใช้ การกำหนดคุณสมบัติของพนักงานของหน่วยงานที่สามารถเข้าร่วมการทำงานทางไกล และการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องแจ้งเตือนพนักงานทุกคนของหน่วยงานเกี่ยวกับคุณสมบัติการทำงานทางไกล กำหนดลักษณะต้องห้ามของพนักงานที่ไม่สามารถใช้วิธีการทำงานทางไกลได้ ถ้าหากพนักงานผู้นั้นถูกลงโทษทางวินัยอย่างเป็นทางการแล้วว่า ขาดงานโดยไม่ได้รับอนุญาตมากกว่า 5 วันต่อปี หรือเป็นผู้ที่กระทำความผิดในฐานความผิดเกี่ยวกับการรับชม คัดลอกข้อมูล หรือซื้อขายแลกเปลี่ยนสื่อลามกอนาจาร รวมไปถึงกรณีสื่อลามกอนาจารเด็กจากเครื่องคอมพิวเตอร์ของรัฐบาลกลาง หรือขณะปฏิบัติหน้าที่ราชการของรัฐบาลกลาง การยืนยันหลักการที่ว่า หากนำวิธีการทำงานทางไกลมาใช้กับหน่วยงานของตนแล้ว ต้องมั่นใจว่าการทำงานทางไกลจะไม่ทำให้ศักยภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานในหน่วยงานลดน้อยลง ต้องทำข้อตกลงเป็นหนังสือระหว่างผู้จัดการหน่วย (Manager) และพนักงาน (Employee) ที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานทางไกลได้ โดยกำหนดกรอบการจัดการการทำงานทางไกลไว้เป็นการเฉพาะ จะต้องปฏิบัติตามระเบียบที่กำหนดให้พนักงานเข้าร่วมการทำงานทางไกล พนักงานผู้นั้นอาจไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงานทางไกล หากผลงานของพนักงานผู้นั้นไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษร การกำหนดให้ไม่รับพนักงานซึ่งมีภารกิจจำเป็นต้องมาทำงานเป็นรายวันเป็นพื้นฐาน หรือต้องมาทำงานทุกวันเข้าทำการทำงานทางไกล งานที่ต้องจัดการโดยตรงกับวัสดุอุปกรณ์ให้เหมาะสมกับการทำงานทางไกลตามที่หัวหน้าหน่วยงานเป็นผู้กำหนด หรืองานหรือ

ภารกิจนั้นไม่สามารถทำงานจากระยะไกล หรือทำงานจากที่อื่นได้ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการฝึกอบรมและการติดตามตรวจสอบที่กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานฝ่ายบริหารแต่ละหน่วยต้องจัดให้มีโครงการฝึกอบรมเกี่ยวกับการทำงานทางไกลสำหรับพนักงานที่มีสิทธิในการเข้าร่วมในโครงการทำงานทางไกลของหน่วยงาน และยังรวมไปถึงการอบรมให้แก่หัวหน้างานทุกคนที่เกี่ยวกับการทำงานทางไกล

นอกจากนี้ ในส่วนของการประเมินผลการทำงาน ยังมีบทบัญญัติที่กำหนดให้พนักงานที่ทำงานทางไกลและพนักงานที่ไม่ได้ทำงานทางไกลจะต้องได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกัน ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลการปฏิบัติงานของลูกจ้างเป็นระยะ ๆ การฝึกอบรม การให้รางวัล การมอบหมายงานใหม่ การส่งเสริมความก้าวหน้า การลดระดับ การรักษา และการให้ออก การมีข้อกำหนดในการทำงานที่ต้องได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกัน รวมถึงการกระทำอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลยพินิจของผู้บริหารแต่ละของหน่วยงานที่ต้องได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกัน อันทำให้เห็นว่าหลักการเรื่องความเสมอภาคเป็นหลักการที่ต้องถือปฏิบัติ

มีบทบัญญัติที่กำหนดกลไกการประสานและสนับสนุนหน่วยงานฝ่ายบริหารแต่ละหน่วย เช่น กลไกการปรึกษากับสำนักงานบริหารงานบุคคลกลางของสหรัฐ (Office of Personnel Management) กลไกการให้คำแนะนำและคำปรึกษา

มีบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวทางการรักษาความปลอดภัยของข้อมูล เพื่อให้หน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารมีข้อมูลเพียงพอเกี่ยวกับความปลอดภัยของข้อมูล และระบบป้องกันภัยของข้อมูล รวมไปถึงระบบป้องกันข้อมูลนั้นมีการใช้งานในระหว่างการทำงานทางไกล เช่น การควบคุมการเข้าถึงข้อมูลของหน่วยงานและระบบข้อมูล การป้องกันข้อมูลของหน่วยงาน (รวมถึงข้อมูลที่สามารแสดงตัวตนของบุคคล) การป้องกันการใช้งานอย่างไม่เหมาะสมในเวลาราชการหรือทรัพย์สิน เช่น การเข้าชม การคัดลอกและบันทึก การแลกเปลี่ยนภาพลามกอนาจาร รวมไปถึงภาพลามกอนาจารเด็ก

บทบัญญัติที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของตนเป็นเจ้าหน้าที่บริหารการทำงานทางไกล (Telework Managing Officer) เพื่อทำหน้าที่พัฒนานโยบายและการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับโครงการการทำงานทางไกลของหน่วยงาน ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาให้แก่หน่วยงาน รวมไปถึงหัวหน้าสำนักบริหารทุนมนุษย์ ให้ข้อมูลแก่หัวหน้างาน และพนักงานเป็นหน่วยหลักในการติดต่อประสานงานกับสำนักงานบริหารงานบุคคลกลางของสหรัฐ (Office of Personnel Management) รวมถึงปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ผู้มีอำนาจมอบหมาย

บทบัญญัติเกี่ยวกับการรายงาน โดยกำหนดให้สำนักงานบริหารงานบุคคลกลางสหรัฐส่งรายงานส่งรายงานเกี่ยวกับโครงการการทำงานทางไกลของหน่วยงานฝ่ายบริหารแต่ละแห่งไปยัง

คณะกรรมการความมั่นคงแห่งมาตุภูมิและกิจการราชการของวุฒิสภา (Committee on Homeland Security and Governmental Affairs of the Senate) และคณะกรรมการกำกับดูแลและการปฏิรูปราชการของสภาผู้แทนราษฎร (Committee on Oversight and Government Reform of the Representative of the Parliament) และส่งสำเนารายงานไปยังอธิบดีกรมบัญชีกลาง (Comptroller General) และสำนักงานบริหารและงบประมาณ (Office of Management and Budget) (Section 6506 (b) (1) (B))

นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้ยังได้กำหนดให้รายงานแต่ละฉบับต้องมีเนื้อหาประกอบด้วย ระดับการมีส่วนร่วมของพนักงานแต่ละคนของหน่วยงานฝ่ายบริหาร เกี่ยวกับการทำงานทางไกลในแต่ละช่วงเวลาที่ย่างกราย จำนวนพนักงานและร้อยละของพนักงานในหน่วยงานที่มีสิทธิทำงานทางไกล และจำนวนและร้อยละของพนักงานในหน่วยงานที่ทำงานทางไกล หน่วยงาน มีการจำแนกประเภทของพนักงานที่ทำงานทางไกลตามความถี่ของการทำงานทางไกลกับการทำงานที่สำนักงาน

3.2.2.4 สาธารณรัฐฟิลิปปินส์

ฟิลิปปินส์เอง ก็เช่นเดียวกับหลาย ๆ ประเทศในโลกที่วิธีการทำงานจากที่บ้านเติบโตขึ้น ก็เนื่องจากการแพร่ระบาดของโคโรนาไวรัส (COVID-19) และมาตรการกักกันโรค บริษัท (นายจ้าง) จำนวนมากถูกจำกัดและต้องปรับใช้มาตรการการทำงานทางไกลและการทำงานจากที่บ้านเพื่อรักษาศักยภาพการผลิตและดำเนินธุรกิจของตนต่อไป แต่ในช่วงก่อนการระบาดของโคโรนาไวรัส ธุรกิจจำนวนมากก็ยอมรับการทำงานผ่านสื่อสารโทรคมนาคมอยู่แล้ว เพราะเป็นประโยชน์ต่อทั้งนายจ้างและลูกจ้าง⁴⁴⁶

โดยมีประเด็นประเด็นทางกฎหมายที่ควรพิจารณาเกี่ยวกับการทำงานทางไกลและการทำงานจากที่บ้าน ดังนี้

กฎหมายหลักที่ครอบคลุมการทำงานทางไกล คือ รัฐบัญญัติการสื่อสารโทรคมนาคม ค.ศ. 2018 (พ.ศ. 2561) (รัฐบัญญัติสาธารณรัฐที่ 11165) (Telecommuting Act of 2018) โดยกฎหมายนี้แม้ว่าจะใช้ชื่อว่า “พระราชบัญญัติการสื่อสารโทรคมนาคม” (Section 1) แต่โดยเนื้อหาเป็นการอ้างถึง “งานที่ทำจากสถานที่ทำงานทางเลือกอื่น ซึ่งมีการใช้เทคโนโลยีโทรคมนาคมและ/หรือเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์” แม้ว่าการทำงานโดยการสื่อสารทางโทรคมนาคม

⁴⁴⁶ สืบค้นเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2565, จาก <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/teleworking-in-the-covid-19-pandemic-trends-and-prospects-72a416b6/>.

มักจะมีการเปรียบเทียบเท่ากับการทำงานจากที่บ้าน แต่สถานที่ทำงานทางเลือกรวมถึงสถานที่อื่น ๆ เช่น ร้านกาแฟ และ co-working spaces ด้วย⁴⁴⁷

1) วัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้

เพื่อเป็นการประกาศเจตนารมณ์ของรัฐในการสร้างความเชื่อมั่นให้กับแรงงานในฐานะที่เป็นกำลังทางเศรษฐกิจสังคม เห็นควรกำหนดมาตรการคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมสวัสดิการของแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเนื่องจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่ทำให้เกิดแนวทางหรือทางเลือกรูปแบบใหม่สำหรับลูกจ้างที่สามารถทำงานทางไกลผ่านการสื่อสาร และผ่านการทำงานด้วยวิธีการที่ยืดหยุ่นอื่น ๆ (Section 2)

2) คำนิยามของคำว่า “Telecommuting” (ผู้ศึกษาขอเรียกคำนี้ว่า การทำงานทางไกลผ่านเทคโนโลยีการสื่อสาร)

คำว่า “Telecommuting” ตามรัฐบัญญัตินี้ หมายถึง การทำงานจากสถานที่ทำงานทางเลือกอื่นโดยอาศัยระบบเทคโนโลยีการสื่อสาร และ/หรือเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ (Section 3)

3) ข้อตกลงการทำงานทางไกลผ่านเทคโนโลยีการสื่อสาร (telecommuting Program)

นายจ้างในภาคเอกชนอาจเสนอข้อตกลงการทำงานทางไกลผ่านเทคโนโลยีการสื่อสารให้กับลูกจ้างได้บนพื้นฐานของของความสมัครใจ โดยขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่คู่สัญญาจะตกลงกันอย่างชัดเจน แต่อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขของข้อตกลงที่เสนอดังกล่าวนี้จะต้องไม่น้อยกว่าสิทธิขั้นต่ำอันเป็นมาตรฐานที่กำหนดไว้ตามกฎหมายแรงงาน และต้องรวมไปถึงความสามารถที่จะชดเชยชั่วโมงการทำงานได้ จำนวนขั้นต่ำสุดของชั่วโมงการทำงาน การทำงานล่วงเวลา วันหยุด วันลา ค่าจ้างในวันลา ประโยชน์จากสวัสดิการสังคม และความมั่นคงของตำแหน่งงาน

ในทุกกรณี นายจ้างต้องจัดหาข้อมูลที่เกี่ยวข้องเป็นลายลักษณ์อักษรให้แก่ลูกจ้าง เพื่อให้ลูกจ้างจะได้มีความเข้าใจอย่างเพียงพอเกี่ยวกับเงื่อนไขของการทำงานทางไกล รวมไปถึงห้วงเวลาของสัญญา หน้าที่ และความรับผิดชอบของลูกจ้าง (Section 4)

4) การปฏิบัติต่อกันที่เป็นธรรม (Section 5)

นายจ้างต้องทำให้มั่นใจว่าลูกจ้างที่ทำงานทางไกลผ่านเทคโนโลยีการสื่อสารจะได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกันเมื่อเปรียบเทียบกับลูกจ้างที่ทำงาน ณ สำนักงานของนายจ้าง และลูกจ้างที่ทำงานทางไกลผ่านเทคโนโลยีการสื่อสารทุกคนจะต้อง

⁴⁴⁷ สืบค้นเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2564, จาก <https://www.divinalaw.com/dose-of-law/work-from-home-legal-considerations/>.

(1) ได้รับอัตราค่าจ้าง รวมไปถึงค่าทำงานล่วงเวลา ค่าทำงานกะกลางคืน และประโยชน์ทางการเงินอื่น ๆ ไม่น้อยกว่าที่กฎหมายแรงงานกำหนด ซึ่งรวมไปถึงสิทธิรวมตัวกันของลูกจ้างด้วย (Section 5 (a))

(2) มีสิทธิในการมีช่วงเวลาพัก วันหยุดประจำสัปดาห์ และวันหยุดพิเศษ (Section 5 (b))

(3) มีระดับความหนักของภาระงานและการทำงานเหมือนหรือเทียบเท่ากับมาตรฐานของลูกจ้างที่ทำงาน ณ สำนักงานของนายจ้าง (Section 5 (c))

(4) มีสิทธิในการเข้าถึงการฝึกอบรมและการพัฒนาอาชีพในมาตรฐานเดียวกันกับลูกจ้างที่ทำงาน ณ สำนักงานของนายจ้าง และอยู่ภายใต้แผนนโยบายการประเมินผลงานเดียวกันกับลูกจ้างที่ทำงาน ณ สำนักงานของนายจ้าง (Section 5 (d))

(5) มีสิทธิรับการฝึกอบรมที่เหมาะสมเกี่ยวกับเทคนิคการใช้อุปกรณ์และการกำจัดสิ่งเหล่านี้ ทั้งนี้ตามลักษณะเฉพาะและสภาพของการทำงานทางไกลผ่านเทคโนโลยีการสื่อสาร (Section 5 (e))

(6) มีสิทธิในการรวมตัวกันของลูกจ้างเช่นเดียวกับลูกจ้างที่ทำงาน ณ สำนักงานของนายจ้าง และต้องไม่ถูกห้ามการติดต่อสื่อสารกับตัวแทนลูกจ้าง (Section 5 (f))

นอกจากนี้ นายจ้างควรทำให้มั่นใจว่ามีมาตรการในการป้องกันมิให้ลูกจ้างที่ทำงานทางไกลผ่านเทคโนโลยีการสื่อสารถูกโดดเดี่ยวจากเพื่อนร่วมงานอื่น ๆ ในบริษัท (นายจ้าง) โดยสร้างโอกาสในการติดต่อสื่อสารของลูกจ้างกลุ่มนี้ ให้ได้พบเพื่อนร่วมงานคนอื่น ๆ เป็นประจำ และมีการอนุญาตให้ลูกจ้างที่ทำงานทางไกลผ่านเทคโนโลยีการสื่อสารได้เข้าถึงข้อมูลของบริษัทได้ (Section 5)

6) การคุ้มครองข้อมูล

นายจ้างต้องรับผิดชอบสำหรับการดำเนินการตามมาตรการที่เหมาะสมเพื่อให้มั่นใจว่ามีการปกป้องข้อมูลที่ถูกใช้หรือดำเนินการ โดยลูกจ้างที่ทำงานทางไกลผ่านเทคโนโลยีการสื่อสารเพื่อวัตถุประสงค์ในการทำงาน โดยนายจ้างต้องแจ้งให้ลูกจ้างที่ทำงานทางไกลผ่านเทคโนโลยีการสื่อสารทราบถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมดและกฎของบริษัทที่เกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูล และลูกจ้างที่ทำงานทางไกลผ่านเทคโนโลยีการสื่อสารจะต้องรักษาความลับและกรรมสิทธิ์ในข้อมูลดังกล่าว และจะต้องดำเนินการตลอดเวลา

เพื่อการนี้ บทบัญญัติแห่งกฎหมายข้อมูลส่วนบุคคล 2012 (the Data Privacy Act of 2012) จะมีผลรองรับทันที (Section 6)

7) การบริหาร (Section 7))

คู่สัญญาในการทำงานทางไกลผ่านเทคโนโลยีการสื่อสารต้องรับผิดชอบเป็นลำดับแรกสำหรับการบริหาร ในกรณีที่มีการตีความที่แตกต่างกันให้ปฏิบัติตามคำแนะนำดังต่อไปนี้

(1) การตีความที่แตกต่างกันจะถูกถือให้เป็นข้อข้องใจภายใต้กลไกการร้องทุกข์ของบริษัท (Section 7 (a))

(2) หากไม่มีช่องทางหรือกลไกการร้องทุกข์หรือกลไกดังกล่าวไม่เพียงพอ ให้ส่งเรื่องร้องทุกข์ไปยังสำนักงานภูมิภาคของกรมแรงงานและการจัดหางาน (DOLE) ซึ่งมีเขตอำนาจเหนือสถานที่ทำงานเพื่อการไกล่เกลี่ย (Section 7 (b))

(3) เพื่ออำนวยความสะดวกในการแก้ไขข้อข้องใจ นายจ้างต้องเก็บและรักษาเอกสารที่พิสูจน์ว่าข้อตกลงการทำงานทางไกลผ่านเทคโนโลยีการสื่อสารนั้นเกิดขึ้นอย่างสมัครใจ เป็นส่วนหนึ่งของบันทึกของนายจ้าง (Section 7 (c))

8) โครงการการทำงานทางไกลนำร่อง

สำนักงานภูมิภาคของกรมแรงงานและการจัดหางาน (DOLE) จะจัดตั้งและดูแลโครงการการทำงานทางไกลผ่านเทคโนโลยีการสื่อสารในอุตสาหกรรมที่เลือก ซึ่งจะมีอยู่ไปจนถึงไม่เกิน 3 ปี โดยหน่วยงานดังกล่าวจะเป็นผู้รับผิดชอบพื้นฐาน กำหนดขอบเขต และทำการศึกษาวิจัยก่อนนำไปปฏิบัติ การติดตามและประเมินผลเป็นประจำทุกไตรมาส และในตอนท้ายของโครงการ สำนักงานฯ จะสรุปเป็นรายงานต่อวุฒิสภาถึงผลการดำเนินการ (Section 8)

นอกจากนี้ ตามกฎและข้อบังคับที่ออกตามความในพระราชบัญญัติการสื่อสารโทรคมนาคม โดยคำสั่งกระทรวงแรงงานและการจ้างงานที่ 202 ปี 2019 สัญญาการทำงานทางไกลจะต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ (1) คุณสมบัติ (2) จรรยาบรรณที่ใช้บังคับและการประเมินและประเมินผลการปฏิบัติงาน (3) สถานที่ทำงานทางเลือกที่มีความเหมาะสม (4) การใช้และต้นทุนของอุปกรณ์ (5) วันทำงานและ/หรือชั่วโมงการทำงาน (6) เงื่อนไขการจ้างงาน ค่าตอบแทน และผลประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเฉพาะพนักงานที่ทำงานทางไกล (7) การไม่ลดทอนผลประโยชน์ (8) ความปลอดภัยและอาชีวอนามัย (9) การปฏิบัติตามนโยบายความเป็นส่วนตัวของข้อมูล (10) การระงับข้อพิพาท และ (11) การบอกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบการทำงาน⁴⁴⁸

นอกจากประเทศฟิลิปปินส์จะมีการตราพระราชบัญญัติการสื่อสารโทรคมนาคม ค.ศ. 2018 ซึ่งมีเนื้อหาครอบคลุมการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านในภาคเอกชนแล้ว จากการตรวจสอบข้อมูลพบว่าในปัจจุบัน (มิถุนายน 2564) รัฐสภาของประเทศฟิลิปปินส์อยู่ระหว่างการพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านในภาครัฐ โดยเป็น

⁴⁴⁸ เพิ่งอ้าง.

กฎหมายที่ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ชื่อว่า “ร่างพระราชบัญญัติกำหนดให้หน่วยงานของรัฐบาล จัดตั้งและนำไปปฏิบัติซึ่งนโยบายว่าด้วยการอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทำงานทางไกลและเพื่อวัตถุประสงค์อื่น (AN ACT TO REQUIRE AGENCY OF THE GOVERNMENT TO ESTABLISH AND IMPLEMENT A POLICY UNDER WHICH EMPLOYEES SHALL BE AUTHORIZED TO TELEWORK, AND FOR OTHER PURPOSES)” ปรากฏตาม House Bill NO. 5044 โดยอยู่ระหว่างการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร⁴⁴⁹ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1) ร่างพระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “ร่างพระราชบัญญัติการทำงานจากที่บ้าน (Work at Home ACT.)” (SECTION 1.)

2) วัตถุประสงค์ของร่างพระราชบัญญัตินี้ คือ เพื่อเป็นการประกาศนโยบายของรัฐถึง แนวทางการทำงานรูปแบบใหม่และส่งเสริมการทำงานทางเลือกที่ยืดหยุ่น ภายใต้ร่างพระราชบัญญัตินี้ หน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานต้องจัดตั้งโครงการทำงานทางไกลในฐานะโครงการทำงานทางเลือก และด้วยเหตุผลเช่นนี้ ให้ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะอยู่ หน่วยงานใด (SECTION 2.)

3) บทนิยาม

คำว่า “พนักงาน” หมายความว่า บุคคลใดก็ตามที่ทำงานในหน่วยงานของรัฐทุก หน่วยงาน

คำว่า “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า หน่วยงานของรัฐตาม section (2) (4) of E.O. No. 292, ตามประมวลกฎหมายปกครอง ปี 1987

คำว่า “การทำงานทางไกล” (Telework) ไม่ว่าจะถูกเรียกว่า Telework หรือ Teleworking หมายความว่า การบริหารจัดการการทำงานอย่างยืดหยุ่น ซึ่งพนักงานสามารถปฏิบัติ หน้าที่และมีความรับผิดชอบตามตำแหน่งและตามภารกิจอื่นที่ได้รับมอบหมาย โดยผ่านการอนุมัติ ให้ทำงาน ณ สถานที่ทำงานแห่งอื่น (SECTION 3.)

4) การทำงานทางไกลในหน่วยงานของรัฐ (SECTION 4.)

(1) นโยบายการทำงานทางไกล (SECTION 4. (a))

(1.1) หลักทั่วไป

ไม่ช้ากว่า 180 วันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ หน่วยงานของรัฐแต่ ละหน่วยงานต้อง (SECTION 4. (a) (1))

⁴⁴⁹ สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2564, จาก

- กำหนดนโยบายเรื่องสิทธิของพนักงานในหน่วยงานของรัฐที่อาจได้รับอนุมัติให้ทำงานทางไกล (SECTION 4. (a) (1) (A))

- สร้างความตระหนักรู้ถึงสิทธิในการทำงานทางไกลให้แก่พนักงานทุกคนในหน่วยงานของรัฐเพื่อให้สามารถเข้าร่วมการทำงานทางไกลได้ (SECTION 4. (a) (1) (B))

- แจ้งเตือนพนักงานในหน่วยงานของรัฐทุกคนรับทราบถึงสิทธิในการทำงานทางไกล (SECTION 4. (a) (1) (C))

(1.2) ข้อจำกัด (SECTION 4. (a) (2))

พนักงานอาจไม่สามารถทำงานทางไกลได้ ภายใต้นโยบายที่กำหนดตามมาตรานี้ ถ้าหาก

(ก) พนักงานผู้นั้นถูกลงโทษทางวินัยอย่างเป็นทางการในฐานะความผิดเรื่องไม่มาทำงานเป็นเวลาติดต่อกันเกิน 5 วันขึ้นไป โดยไม่ได้รับอนุญาต ไม่ว่าในปีใดก็ตาม (SECTION 4. (a) (2) (A))

(ข) พนักงานผู้นั้นถูกลงโทษทางวินัยอย่างเป็นทางการในฐานะความผิดละเมิด “ประมวลมาตรฐานทางจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ” (SECTION 4. (a) (2) (B))

(2) การเข้าร่วม (SECTION 4. (b))

นโยบายที่กำหนดภายใต้ SECTION 4. (a) ต้อง

(2.1) ทำให้มั่นใจว่าการทำงานทางไกลจะไม่ลดทอนประสิทธิภาพในการทำงานของพนักงานหรือการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ (SECTION 4. (b) (1))

(2.2) ทำข้อตกลงร่วมกันเป็นหนังสือว่า (SECTION 4. (b) (2))

(ก) เป็นการเข้าร่วมการทำงานทางไกลระหว่างหน่วยงานของรัฐกับพนักงานที่ได้รับอนุมัติให้ทำงานทางไกล โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องมีข้อตกลงในการปฏิบัติงาน (SECTION 4. (b) (2) (A)) และ

(ข) มีข้อกำหนดในเรื่องระเบียบการปฏิบัติสำหรับพนักงานทุกคนที่เข้าร่วมการทำงานทางไกล (SECTION 4. (b) (2) (B))

(2.3) มีข้อกำหนดว่าพนักงานอาจไม่ได้รับอนุมัติให้ทำงานทางไกล ถ้าหากพนักงานผู้นั้นไม่สามารถปฏิบัติตามข้อกำหนดที่ระบุในข้อตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐกับพนักงานผู้นั้น (SECTION 4. (b) (3))

(2.4) เว้นแต่ในกรณีมีเหตุฉุกเฉินตามที่หน่วยงานของรัฐกำหนด การทำงานทางไกลจะไม่นำไปใช้กับพนักงานของหน่วยงานซึ่งโดยหน้าที่ประจำ (หน้าที่ที่ต้องทำเป็นประจำทุกวัน) (SECTION 4. (b) (4))

(ก) มีหน้าที่โดยตรงในการจัดการกับความปลอดภัยของวัสดุอุปกรณ์สำหรับการทำงานทางไกล ตามที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐกำหนด (SECTION 4. (b) (4) (A)) หรือ

(ข) มีหน้าที่ต้องปฏิบัติงาน ณ ที่ตั้งของหน่วยงาน ซึ่งไม่สามารถปฏิบัติงานผ่านการทำงานทางไกล หรือ ณ สถานที่ทำงานทางเลือกอื่นใดได้ (SECTION 4. (b) (4) (B)) และ

(2.5) พนักงานนั้นต้องให้ความร่วมมือในฐานะส่วนหนึ่งของแผนปฏิบัติการต่อเนื่องของหน่วยงานในกรณีที่มีกรณีฉุกเฉิน (SECTION 4. (b) (5))

5) การฝึกอบรมและการติดตามการทำงาน (SECTION 5.)

(1) หลักทั่วไป (SECTION 5. (a))

หน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานต้องทำให้แน่ใจว่า

(1.1) มีการจัดหาหลักสูตรการฝึกอบรมเกี่ยวกับการทำงานทางไกลที่สามารถโต้ตอบกันได้ (SECTION 5. (a) (1)) ให้แก่

- พนักงานที่มีสิทธิเข้าร่วม โครงการการทำงานทางไกลของหน่วยงานนั้น (SECTION 5. (a) (1) (A)) และ

- ผู้จัดการ (managers) ทุกคน ของพนักงานที่ทำงานทางไกล (SECTION 5. (a) (1) (B))

(1.2) เว้นแต่ในกรณีที่เป็นการจัดหลักสูตรการฝึกอบรมตาม SECTION 5. (b) พนักงานต้องผ่านการอบรมในหลักสูตรเกี่ยวกับการทำงานทางไกลแบบโต้ตอบก่อนที่พนักงานผู้นั้นจะเข้าทำข้อตกลงร่วมในการทำงานทางไกลตามที่บัญญัติไว้ใน SECTION 4. (b) (2) (SECTION 5. (a) (2))

(1.3) พนักงานที่ทำงานทางไกล และพนักงานที่ไม่ได้ทำงานทางไกล ต้องได้รับการปฏิบัติเช่นเดียวกันในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ (SECTION 5. (a) (3))

- การประเมินผลการปฏิบัติงานของลูกจ้างเป็นระยะ (SECTION 5. (a) (3) (A))

- การฝึกอบรม การให้รางวัล การมอบหมายงานใหม่ การส่งเสริมความก้าวหน้า การลดระดับ การรักษา และการให้ออก (SECTION 5. (a) (3) (B))

- ข้อกำหนดในการทำงาน (SECTION 5. (a) (3) (C))

- การกระทำอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลยพินิจของผู้บริหาร (SECTION 5. (a) (3) (D)) และ

(1.4) เมื่อมีการกำหนดมาตรการใด ๆ ที่ถือว่าลดทอนศักยภาพของพนักงาน หน่วยงานต้องปรึกษาผ่านระบบบริหารการทำงานเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Management System (SPMS)) ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Civil Service Commission) (SECTION 5. (a) (4))

(2) ข้อยกเว้นในการจัดการฝึกอบรม (SECTION 5. (b))

หน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานอาจกำหนดให้มีข้อยกเว้นสำหรับการฝึกอบรมที่จำเป็นตาม SECTION 5. (a) ก็ได้ ถ้าหากหัวหน้าหน่วยงานนั้นเห็นว่าการฝึกอบรมนั้นไม่จำเป็น เนื่องจากพนักงานมีความพร้อมในการทำงานทางไกล (Teleworking) ตามข้อตกลงร่วมเกี่ยวกับการทำงานทางไกลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก่อนวันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ

6) ข้อแนะนำเกี่ยวกับการจัดซื้อระบบคอมพิวเตอร์ (SECTION 6.)

ไม่ช้ากว่า 120 วัน หลังจากที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ หน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานต้องจัดทำข้อแนะนำที่จำเป็นเมื่อจะจัดซื้อระบบคอมพิวเตอร์ ทั้งนี้ เพื่อให้จัดซื้อระบบคอมพิวเตอร์ที่สามารถรองรับและสนับสนุนการทำงานทางไกลได้ เว้นแต่ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐจะสามารถชี้ให้เห็นได้ว่ามีเหตุผลตามภารกิจเฉพาะที่ไม่อาจกระทำเช่นนั้นได้

7) เว็บไซต์การทำงานทางไกล (SECTION 7.)

กระทรวงข้อมูลและเทคโนโลยีการสื่อสาร (Department of Information and Communications Technology) มีหน้าที่ต้อง

(1) ดูแลเว็บไซต์การทำงานทางไกลกลาง (SECTION 7. (a)) และ

(2) รวมไปถึงหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง (SECTION 7. (b)) ได้แก่

(2.1) สร้างความเชื่อมโยงให้กับเว็บไซต์การทำงานทางไกล (SECTION 7. (b) (1))

(2.2) เชื่อมโยงเว็บไซต์กับประกาศต่าง ๆ (SECTION 7. (b) (2))

(2.3) เชื่อมโยงข้อแนะนำเกี่ยวกับการทำงานทางไกล ซึ่งกำหนดโดยคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Civil Service Commission) (SECTION 7. (b) (3))

8) เจ้าหน้าที่บริหารการทำงานทางไกล (Telework Managing Officer) (SECTION 8.)

(1) การแต่งตั้ง (SECTION 8. (a))

ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแต่งตั้งพนักงานในหน่วยงานเป็น “เจ้าหน้าที่บริหารการทำงานทางไกล” โดยเจ้าหน้าที่บริหารการทำงานทางไกลต้องแต่งตั้งจากพนักงานที่สังกัดหน่วยงานภายในด้านทรัพยากรบุคคล หรือพนักงานในตำแหน่งอื่นที่มีหน้าที่ทำนองเดียวกัน

(2) หน้าที่ (SECTION 8. (b))

(2.1) เจ้าหน้าที่บริหารการทำงานทางไกลมีหน้าที่

- ทูมเทให้กับการพัฒนานโยบายและการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับโครงการการทำงานทางไกลของหน่วยงาน (SECTION 8. (b) (1))

(2.2) ทำหน้าที่เป็น (Section 6505 (b) (2))

- ที่ปรึกษาให้แก่หน่วยงาน รวมไปถึงหัวหน้าแผนกบริหารทุนมนุษย์ (SECTION 8. (b) (2) (A))

- ให้ข้อมูลแก่ผู้จัดการ (Managers) และพนักงาน (SECTION 8. (b) (2) (B))

- เป็นหน่วยหลักในการติดต่อประสานงานกับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Civil Service Commission) และกระทรวงข้อมูลและเทคโนโลยีการสื่อสาร (Department of Information and Communications Technology) ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทำงานทางไกล (SECTION 8. (b) (2) (C)) และ

(2.3) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ผู้มีอำนาจมอบหมาย (SECTION 8. (c) (3))

(3) สถานะของเจ้าหน้าที่บริหารการทำงานทางไกลภายในหน่วยงาน (SECTION 8. (c))

เจ้าหน้าที่บริหารการทำงานทางไกลของหน่วยงานถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่อาวุโสของหน่วยงานนั้น ซึ่งมีอำนาจในการเข้าถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง

(4) กฎระเบียบที่ตั้งขึ้นเกี่ยวกับสถานะของเจ้าหน้าที่บริหารการทำงานทางไกล (SECTION 8. (d))

ไม่มีบทบัญญัติใดในมาตรานี้ที่จะตีความให้มีผลเป็นการห้ามบุคคลที่ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารการทำงานทางไกลรายใดตามหมวดนี้ ที่จะดำรงตำแหน่งอื่นในสำนักอื่น หรือในตำแหน่งอื่นด้วย

9) รายงาน (SECTION 9.)

(1) รายงานของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (SECTION 9. (a))

(1.1) การส่งรายงาน (SECTION 9. (a) (1))

ไม่เกิน 18 เดือนภายหลังจากวันที่ประกาศใช้บทบัญญัตินี้ และการรายงานประจำปีต่อไปจากนี้ ประธานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน โดยการปรึกษาหารือร่วมกับหน่วยทรัพยากรบุคคลของหน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงาน จะต้อง

- ส่งรายงานเกี่ยวกับโครงการการทำงานทางไกลของหน่วยงานของรัฐแต่ละแห่ง ไปยัง (SECTION 9. (a) (1) (A)) คณะกรรมาธิการข้าราชการพลเรือน และรัฐบาล และการปฏิรูปองค์กร วุฒิสภา (Committee on Civil Service and Government and Reorganization of the Senate) (SECTION 9. (a) (1) (A) (i)) และคณะกรรมาธิการข้าราชการพลเรือน และการตรากฎหมายอย่างมืออาชีพ สภาผู้แทนราษฎร (Committee on Civil Service and Professional Regulation of the House of Representative) (SECTION 9. (a) (1) (A) (ii)) และ

- ส่งสำเนารายงานไปยังกระทรวงงบประมาณและการบริหาร (Department of Budget and Management) (SECTION 9. (a) (1) (B))

(2.2) เนื้อหาของรายงาน (SECTION 9. (a) (2))

รายงานแต่ละฉบับที่ส่งตามอนุมาณี้ ต้องมีเนื้อหาประกอบด้วย

- ระดับการมีส่วนร่วมของพนักงานแต่ละคนของหน่วยงานฝ่ายบริหาร เกี่ยวกับการทำงานทางไกลในแต่ละช่วงเวลาที่รายงาน (และสำหรับหน่วยงานฝ่ายบริหารแต่ละหน่วยงานที่มีหัวหน้าตามมาตรา 5312 หมายถึงระดับการมีส่วนร่วมของแต่ละสำนักงาน (bureau) , แผนก (division), และหน่วยธุรการที่สำคัญรูปแบบอื่น ๆ (other major administrative unit) ของหน่วยงานนั้น ๆ (SECTION 9. (a) (2) (A)) ประกอบด้วย

(ก) จำนวนพนักงานทั้งหมดในหน่วยงาน (SECTION 9. (a) (2) (A) (i))

(ข) จำนวนและร้อยละของพนักงานในหน่วยงานที่มีสิทธิทำงานทางไกล หน่วยงาน (SECTION 9. (a) (2) (A) (ii))

(ค) จำนวนและร้อยละของพนักงานในหน่วยงานที่ทำงานทางไกล หน่วยงาน (SECTION 9. (a) (2) (A) (iii))

(ค.1) พนักงานที่ทำงานทางไกลตั้งแต่ 3 วันขึ้นไปต่อช่วงระยะเวลาการจ่ายค่าจ้าง 1 ครั้ง (SECTION 9. (a) (2) (A) (iii) (I))

(ค.2) พนักงานที่ทำงานทางไกล 1 หรือ 2 วันต่อช่วงระยะเวลาการจ่ายค่าจ้าง 1 ครั้ง (SECTION 9. (a) (2) (A) (iii) (II))

(ค.3) พนักงานที่ทำงานทางไกล 1 ครั้งต่อเดือน (SECTION 9. (a) (2) (A) (iii) (III))

(ค.4) พนักงานที่ทำงานทางไกลที่โดยพื้นฐานแล้วทำงานทางไกลเป็นครั้งคราว เป็นช่วง หรือระยะสั้น ๆ (SECTION 9. (a) (2) (A) (iii) (IV))

- วิธีการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการทำงานทางไกลของหน่วยงานแต่ละหน่วย (SECTION 9. (a) (2) (B))

- หากจำนวนพนักงานที่ทำงานทางไกลทั้งหมดในหน่วยงานใดเพิ่มขึ้นหรือลดลงตั้งแต่ร้อยละ 10 เมื่อเปรียบเทียบกับปีที่แล้ว ให้ระบุเหตุผลทั้งในเชิงบวกและเชิงลบมาด้วย (SECTION 9. (a) (2) (C))

- เป้าหมายของหน่วยงานในการเพิ่มการเข้าร่วมการทำงานทางไกลเพื่อขยายขอบเขตที่ปฏิบัติได้หรือที่จำเป็น สำหรับการรายงานผลในรอบระยะเวลาต่อไป ทั้งนี้ ตามเกณฑ์ชี้วัดโดยร้อยละของพนักงานที่มีสิทธิทำงานทางไกลแต่ละประเภทตามที่กำหนดไว้ใน SECTION 9. (a) (2) (A) (iii) (SECTION 9. (a) (2) (D))

- คำอธิบายเกี่ยวกับผลการบรรลุเป้าหมายสำหรับรอบระยะเวลาการรายงานล่าสุด หมายความว่าหน่วยงานนั้นจะดำเนินการบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ และในกรณีที่ดำเนินการไม่บรรลุเป้าหมาย หน่วยงานนั้นจะดำเนินการอย่างไรเพื่อจัดปัญหาอุปสรรคเพื่อเพิ่มโอกาสการทำงานทางไกลของพนักงานในหน่วยงานให้มากที่สุดสำหรับรอบระยะเวลาการรายงานต่อไป (SECTION 9. (a) (2) (E))

- การประเมินความก้าวหน้าของแต่ละหน่วยงานเกี่ยวกับอัตราการเข้าร่วมการทำงานทางไกลตามเป้าหมายในรอบระยะเวลาการรายงาน และเป้าหมายอื่นของหน่วยงานอื่นเกี่ยวกับการทำงานทางไกล (SECTION 9. (a) (2) (F)) เช่น ผลกระทบของการทำงานทางไกลต่อ

(ก) ความพร้อมในกรณีมีเหตุฉุกเฉิน (SECTION 9. (a) (2) (F) (i))

(ข) การใช้พลังงาน (SECTION 9. (a) (2) (F) (ii))

(ค) การสรรหาบุคลากรและการรักษาบุคลากร (SECTION 9. (a) (2) (F) (iii))

(ง) การทำงาน (SECTION 9. (a) (2) (F) (iv))

(จ) ผลผลิต (SECTION 9. (a) (2) (F) (v))

(ฉ) ทักษะคิดและความคิดเห็นของพนักงานเกี่ยวกับการทำงานทางไกล (SECTION 9. (a) (2) (F) (vi)) และ

- แนวปฏิบัติที่ดีที่สุดที่สูงสุดในโครงการการทำงานทางไกลของหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ (SECTION 9. (a) (2) (G))

(2) รายงานของหัวหน้างานบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐ (Chief Human Resource Officer) (SECTION 9. (b))

โดยทั่วไป ในทุก ๆ ปี หัวหน้างานบริหารงานบุคคลของแต่ละหน่วยงาน โดยการศึกษาหารือร่วมกับเจ้าหน้าที่บริหารการทำงานทางไกล (Telework Managing Officer) ของหน่วยงานนั้น ต้องส่งรายงานเกี่ยวกับการบริหารจัดการการทำงานทางไกล และความพยายามที่จะส่งเสริมการทำงานทางไกลของหน่วยงานให้แก่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

10) การออกกฎระเบียบรองรับการปฏิบัติ (SECTION 10.)

(1) การศึกษาหารือของหน่วยงานของรัฐกับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (SECTION 10. (a))

หน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยต้องปรึกษากับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในการพัฒนานโยบายการทำงานทางไกล

(2) การให้คำแนะนำและให้คำปรึกษา (SECTION 10. (b))

ในการให้คำแนะนำและให้คำปรึกษา คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนต้อง

(2.1) ให้นำนโยบายและคู่มือนโยบายสำหรับการทำงานทางไกลในขอบเขตเรื่อง การจ่ายค่าจ้าง การลา การขยับเลื่อนหน่วยงาน การบริหารจัดการการทำงาน สถานที่ทำงานทางการ การสรรหาพนักงาน และการรักษาพนักงาน การจัดตั้งอำนาจความสะดวกสำหรับพนักงานที่เป็นคนพิการ (SECTION 10. (b) (1)) และ

(2.2) ให้ความช่วยเหลือหน่วยงานต่าง ๆ ในการกำหนดมาตรการวัดผลการทำงานทางไกลทั้งในเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณที่เหมาะสม รวมไปถึงเป้าหมายของการทำงานทางไกลด้วย (SECTION 10. (b) (2))

(3) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงานทางไกล (SECTION 10. (c))

(3.1) หลักการ (SECTION 10. (c) (1))

เลขาธิการสำนักงานข้อมูลและเทคโนโลยีการสื่อสารต้องกำหนดข้อเสนอแนะไม่ช้ากว่า 180 วัน หลังจากที่ร่างพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ เพื่อให้มั่นใจว่ามีข้อมูลอย่างเพียงพอ และมีการป้องกันความปลอดภัยของข้อมูลและระบบข้อมูลที่ใช้ในระหว่างการทำงานทางไกล

(3.2) เนื้อหา (SECTION 10. (c) (2))

- ประเด็นข้อเสนอแนะตามอนุมาตรานี้ อย่างน้อยต้องมีเนื้อหาที่จำเป็นเกี่ยวกับ (SECTION 10. (c) (2) (A))

- การควบคุมการเข้าถึงข้อมูลของหน่วยงานและระบบข้อมูล (SECTION 10. (c) (2) (B))

- การป้องกันข้อมูลของหน่วยงาน รวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับตัวตนของบุคคล และระบบข้อมูล (SECTION 10. (c) (2) (C))

- การจำกัดสิ่งที่ทำให้เห็นจุดอ่อน (SECTION 10. (c) (2) (D))

- การป้องกันระบบข้อมูลที่มีได้อยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงาน แต่ได้ใช้เพื่อการทำงานทางไกล (SECTION 10. (c) (2) (E))

- ระบบป้องกันไร้สาย และระบบเทคโนโลยีสารสนเทศอื่น ๆ ที่มีศักยภาพ สามารถใช้สำหรับการทำงานทางไกลได้ (SECTION 10. (c) (2) (F)) และ

- การปกป้องสิ่งที่ไม่เหมาะสมที่อาจมีการใช้ในเวลาราชการ หรือทรัพย์สิน (สิ่งใด ๆ) ที่ละเมิดต่อประมวลมาตรฐานทางจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ (SECTION 10. (c) (2) (G))

3.2.2.5 กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวกับการตัดขาดการติดต่อสื่อสารนอกเวลาทำงาน (Right to Disconnect) ยกตัวอย่าง สาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐอิตาลี สหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์

จากการศึกษากฎหมายระหว่างประเทศ (คู่มือและข้อเสนอแนะ) และกฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการทำงานทางไกล (Telework) และการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) ข้างต้น พบว่าองค์การระหว่างประเทศ ประเทศต่าง ๆ รวมถึงนักวิชาการต่างมีข้อห่วงกังวลประการหนึ่ง คือ กฎหมายมีความมุ่งหมายในการสร้างสมดุลชีวิตกับการทำงาน ทำให้ลูกจ้างทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันก็มีอิสระในการจัดการการทำงานและชีวิตให้มีความสุขยิ่งขึ้น แต่ไม่ประสงค์จะให้เมื่อนำรูปแบบหรือวิธีการทำงานทางไกล หรือการทำงานจากที่บ้านมาใช้แล้วลูกจ้างหรือพนักงานเกิดความเครียดยิ่งไปกว่าการทำงาน ณ ที่ตั้งสำนักงานของนายจ้าง โดยความเครียดนี้เกิดขึ้นเนื่องมาจากการมอบหมายหรือการออกคำสั่งให้ทำงานที่มากเกินไปหรือออกคำสั่งให้ปฏิบัติงานนอกเวลาทำงานผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร จนทำให้ลูกจ้างหรือพนักงานได้รับผลกระทบในความเป็นอยู่ส่วนตัว กระทบกับความสัมพันธ์ระหว่างชีวิตกับการทำงาน และในท้ายที่สุดก็จะกระทบต่อเป้าหมายของการนำวิธีหรือรูปแบบการทำงานทางไกล (Telework) และการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) มาใช้ ดังนั้นในหัวข้อนี้ผู้ศึกษาจะได้นำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวกับการตัดขาดการติดต่อสื่อสารนอกเวลาทำงาน หรือ Right to Disconnect แยกออกมาเป็นหัวข้อต่างหากจากกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้าน เนื่องจากโดยบริบทของเนื้อหาในเรื่องการตัดขาดการติดต่อสื่อสารนอกเวลาทำงานนั้นถือว่าเป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่งที่จะต้องพิจารณาควบคู่ไปกับการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านที่นายจ้าง (ผู้บังคับบัญชา) จะไม่เห็นการทำงานของลูกจ้าง (เจ้าหน้าที่) ต่อหน้า แต่จะต้องติดต่อสื่อสาร สั่งให้ทำงานผ่านทางเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารรูปแบบต่าง ๆ สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

โดยที่ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Universal Declaration of Human Rights) ข้อ 1215 ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลไว้ว่า บุคคลใดจะถูกแทรกแซง ในความเป็นส่วนตัว ครอบครัว ที่อยู่อาศัย หรือการสื่อสาร หรือจะถูกกลบหลู่เกียรติยศชื่อเสียงตามอำเภอใจหรือโดยผิดกฎหมายไม่ได้ ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองต่อการแทรกแซงสิทธิหรือการกลบหลู่ดังกล่าว และข้อ 2416 ได้บัญญัติรับรองสิทธิในการพักผ่อนและการผ่อนคลายยามว่าง รวมทั้งจำกัดเวลาทำงาน ตามสมควรและวันหยุดเป็นครั้งคราว โดยได้รับค่าจ้างจากหลักการสากลดังกล่าวทำให้มีประเด็นพิจารณา ที่น่าสนใจว่า ในต่างประเทศมีมุมมองหรือแนวคิดต่อหลักสิทธิตัดขาดการติดต่อสื่อสารนอกเวลาทำงาน หรือ “right to disconnect” อย่างไรบ้าง มีการบัญญัติเป็นกฎหมายในเรื่องดังกล่าวโดยเฉพาะหรือใช้วิธีการอื่นใดเพื่อรองรับสิทธิการตัดขาดการติดต่อสื่อสาร โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1) สาธารณรัฐฝรั่งเศส มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแรงงาน (Code du Travail) ในมาตรา L2242-8 เพื่อรองรับสิทธิตัดขาดการติดต่อสื่อสารนอกเวลาทำงานหรือ “droit à la déconnexion” หรือ “El KHomri Law” มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2017 (พ.ศ. 2560) โดยบัญญัติรองรับสิทธิของลูกจ้างไว้ว่า กิจกรรมที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 50 คนขึ้นไป ต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับลูกจ้างเกี่ยวกับชั่วโมงในการทำงาน โดยต้องระบุว่าเวลาทำงานของพนักงานในแต่ละวันเริ่มต้นและสิ้นสุดลงในเวลาใด ดังนั้น หากเป็นกรณีอยู่นอกเหนือเวลาทำงาน พนักงานมีสิทธิที่จะตัดขาดการติดต่อสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ เช่น ไม่อ่านและไม่ตอบอีเมลที่ถูกส่งมาจากบริษัทนอกเวลาทำงานได้โดยไม่ถือว่าเป็นความผิดและจะไม่ถูกนำมาใช้ในการประเมินผลการทำงานของพนักงานคนนั้น หลักกฎหมายดังกล่าวมีที่มาจากที่สาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญและเคารพกับจำนวนชั่วโมงการทำงานของลูกจ้างที่มีกฎหมายกำหนดไว้ว่า ต้องไม่เกิน 35 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ดังนั้น หากเมื่อใดก็ตามที่นายจ้างมีการติดต่อสื่อสารกับลูกจ้างนอกเวลาทำงาน โดยมีการส่งงานผ่านช่องทางการติดต่อสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ ย่อมถือเป็นการสร้างความไม่เป็นธรรมกับลูกจ้าง เพราะเท่ากับว่านายจ้างไม่เคารพต่อจำนวนชั่วโมงในการทำงานที่ทำให้ลูกจ้างมีจำนวนชั่วโมงในการทำงานเพิ่มมากยิ่งขึ้น โดยไม่มีการจ่ายค่าล่วงเวลาให้ ทั้ง ๆ ที่ลูกจ้างต้องทำงานบางอย่างนอกเวลาทำงาน รวมถึงการใช้เวลาค้นคว้างานจนมีผลกระทบต่อเวลาพักผ่อนส่วนตัวของลูกจ้างหรือครอบครัว กฎหมายดังกล่าวจึงให้ความสำคัญคุ้มครองลูกจ้างในการที่จะไม่ติดต่อสื่อสารนอกเวลาทำงานได้โดยไม่มีความคิด เช่น การไม่อ่านหรือไม่ตอบจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ หรือข้อความใด ๆ หรือการปิดอุปกรณ์สื่อสารอิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ เว้นแต่นายจ้างและลูกจ้างจะมีการทำข้อตกลงยกเว้นให้มีการติดต่อสื่อสารนอกเวลาทำงานได้ หรือโดยลักษณะของงานแต่ละประเภทที่จะเป็นต้องมีการติดต่อสื่อสารนอกเวลาทำงาน หรือเป็นงานที่จำเป็นต้องมีการติดต่อระหว่างกัน โดยมีเงื่อนไขของความแตกต่างทางด้านเขตเวลา ซึ่งข้อยกเว้นเหล่านี้จำเป็นต้องมีการตกลงกันให้เกิดความชัดเจนด้วย

นอกจากนั้น ในมาตรา L2242-17 ที่เป็นบทบัญญัติ เกี่ยวกับการเจรจาตกลงกันในเรื่องของความเท่าเทียมกันในการทำงานระหว่างผู้หญิงและผู้ชาย และคุณภาพชีวิตในการทำงาน ได้กำหนดความรองรับสิทธิตัดขาดการติดต่อสื่อสารนอกเวลาทำงานไว้ว่า ควรมีการตั้งกฎการใช้เครื่องมือสื่อสารโดยคำนึงถึงเวลาพักผ่อนและวันหยุด รวมถึงเวลาส่วนตัวและเวลาครอบครัวของลูกจ้าง หรือหากตกลงกันไม่ได้ นายจ้างต้องจัดทำข้อตกลงร่วมกัน โดยให้มีการปรึกษาหารือระหว่างคณะกรรมการลูกจ้างกับนายจ้าง เพื่อให้ระบุรูปแบบในการไม่ติดต่อสื่อสารนอกเวลาทำงาน และให้นำมาปรับใช้โดยให้ลูกจ้างและนายจ้างตระหนักถึงการติดต่อสื่อสารอย่างมีเหตุผลอีกด้วย

สืบเนื่องจากกรณีที่สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้มีการบัญญัติกฎหมายเพื่อรองรับสิทธิตัดขาดการติดต่อสื่อสารนอกเวลาทำงานแล้ว ในเดือนกรกฎาคม ปี 2018 (พ.ศ. 2561) ศาลฎีกาของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้มีคำพิพากษาให้บริษัท Rentokil Initial ซึ่งเป็นบริษัทกำจัดแมลงสัญชาติอังกฤษต้องจ่ายเงินจำนวน 60,000 ยูโร ให้อดีตพนักงานที่ประจำอยู่ที่สำนักงานสาขาในสาธารณรัฐฝรั่งเศส และเป็นผู้ถูกขอให้สามารถติดต่อเรื่องงานได้ตลอดเวลา โดยคดีนี้น่าจะเป็นคดีแรกหลังจากที่สิทธิตัดขาดการติดต่อสื่อสาร “droit à la déconnexion” มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2017 เป็นต้นมา ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ศาลฎีกาของสาธารณรัฐฝรั่งเศสตัดสินว่า การที่ขอให้ลูกจ้างต้องสามารถติดต่อตอบสนองทางเทคโนโลยีได้นั้น ก็เป็นการขัดต่อสิทธิตัดขาดการติดต่อสื่อสารนอกเวลาทำงานและต้องให้จ่ายค่าชดเชยด้วย คดีนี้จึงเป็นคดีตัวอย่างให้นานาประเทศตระหนักถึงการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายในเพื่อรองรับสิทธิตัดขาดการติดต่อสื่อสารนอกเวลาทำงานในเวลาต่อมา

อาจกล่าวได้ว่า กฎหมายแรงงานของสาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่ได้เป็นบทบัญญัติบังคับเด็ดขาดห้ามนายจ้างติดต่อสื่อสารนอกเวลาทำงานกับลูกจ้างในทุกกรณี แต่เป็นบทบัญญัติที่กำหนดเงื่อนไขบังคับเฉพาะแก่กิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 50 คนขึ้นไป ต้องทำความตกลงกันให้เกิดความชัดเจนระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเกี่ยวกับชั่วโมงการทำงานว่าเริ่มต้นและสิ้นสุดลงเมื่อใด เช่น บริษัทผู้ผลิตรถยนต์เคอร์เวอเลอร์ เปลี่ยนกฎของบริษัทตั้งแต่ปี 2557 โดยเพิ่มทางเลือกแก่พนักงานที่อยู่ในช่วงพักร้อนหรือวันหยุดให้สามารถตั้งค่าลบอีเมลที่ถูกส่งจากที่ทำงานได้แทนที่จะใช้ระบบตอบกลับอีเมลโดยอัตโนมัติ หรือบริษัท Michelin ทำความตกลงกันระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างว่า สำหรับวันศุกร์ตั้งแต่เวลา 21.00 น. ถึงวันจันทร์ 07.00 น. จะไม่มีการติดต่อกันระหว่างหน่วยงานกับพนักงานในเรื่องงาน แต่หากมีการติดต่อให้ทำงานนอกเหนือจากเวลาที่ตกลงกันไว้แล้ว ย่อมเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงที่นายจ้างและลูกจ้างมีระหว่างกัน เว้นแต่ลักษณะและสภาพของงานนั้น ๆ ที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกันให้ติดต่อสื่อสารนอกเวลาทำงานกับลูกจ้างได้⁴⁵⁰

2) สาธารณรัฐอิตาลี ได้มีการเสนอกฎหมายฉบับที่ 2233-B ซึ่งเป็นกฎหมายที่รองรับสิทธิ ตัดขาดการติดต่อสื่อสารนอกเวลาทำงาน ก่อนที่กฎหมายนี้จะผ่านรัฐสภาและประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายฉบับที่ 81/2017 (มาตรการที่จะปกป้องลูกจ้างและมาตรการที่จะช่วยยืดหยุ่นเวลาและสถานที่ในการทำงาน) โดยในมาตรา 19 ได้กำหนดให้มีข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเกี่ยวกับสิทธิ ในการตัดขาดการติดต่อสื่อสารนอกเวลาทำงาน โดยต้อง

⁴⁵⁰ สุริยพันธ์ ศรีสังข์, “การตัดขาดการติดต่อสื่อสารนอกเวลาทำงาน, เว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, น. 5-7,” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2564, จาก <https://www.krisdika.go.th/data/activity/act13458.pdf>.

ระบุให้ชัดเจนถึงช่วงเวลาทำงาน ช่วงเวลาพักผ่อน ของลูกจ้าง รวมทั้งระเบียบวิธีการ รูปแบบ หรือ เครื่องมือใดบ้างที่จะต้องถูกตัดขาดการติดต่อสื่อสารนอกเวลาทำงานอย่างชัดเจน โดยกฎหมายนี้ได้ ถูกประกาศใช้บังคับเมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2017 (พ.ศ. 2560)⁴⁵¹

3) สหรัฐอเมริกา

ในมลรัฐนิวยอร์กได้มีการเสนอกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิตัดขาดการติดต่อสื่อสารนอก เวลาทำงาน “right to disconnect” โดยกำหนดให้มีผลใช้บังคับที่เข้มงวดกว่าในสาธารณรัฐฝรั่งเศส เนื่องจากประสงค์ให้มีผลกับนายจ้างที่มีลูกจ้างมากกว่า 10 คนขึ้นไป โดยนายจ้างสามารถส่ง ข้อความนอกเวลาทำงานได้ แต่ต้องไม่เรียกร้องที่จะได้รับการตอบสนองจากลูกจ้าง เนื่องจาก ลูกจ้างมีสิทธิไม่ตอบสนอง ทางโทรศัพท์หรืออีเมลนอกเหนือเวลาทำงาน เว้นแต่มีเหตุฉุกเฉิน ทั้งนี้ นายจ้างที่ไม่ปฏิบัติตามจะต้อง ถูกปรับเงินไม่เกิน 250 เหรียญ และค่าปรับดังกล่าวจะเพิ่มมากขึ้นถ้า นายจ้างกำหนดคบทลงโทษลูกจ้าง ซึ่งไม่ตอบสนองทางโทรศัพท์หรืออีเมลนอกเหนือเวลาทำงาน อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายดังกล่าวยังไม่บรรลุผลในสหรัฐอเมริกานับตั้งแต่มีการเสนอกฎหมายตั้งแต่ ปี 2018 เนื่องจากประชาชนไม่ค่อยให้ความสำคัญ กับสิทธินี้เท่าที่ควร และส่วนมากยังคงยึดติดกับ การทำงานจนถึงกับไม่ยอมใช้วันหยุดพักผ่อนของตนเอง ดังจะเห็น ได้สถิติการทำงานของ ประชาชนอเมริกันที่ยังคงใช้เวลาในการทำงานต่อคนต่อปีมากกว่าประชาชนของชาติอื่น ๆ⁴⁵²

4) สาธารณรัฐฟิลิปปินส์

ประสบปัญหาเรื่องการติดต่อสื่อสารนอกเวลาทำงานของลูกจ้าง ที่ถูกบังคับโดย ทางอ้อมให้ต้องทำงาน ไม่ว่าจะเป็นการรับหรือส่งอีเมล หรือการส่งข้อความ หรือการตอบรับทาง โทรศัพท์นอกเวลาทำงานจนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ หากพิจารณาในแง่บวกดูเหมือนจะเป็นการ เพิ่มคุณภาพในการทำงาน แต่ในความเป็นจริงแล้วกลับส่งผลในแง่ลบต่อสวัสดิภาพของลูกจ้าง โดย จากผลการสำรวจพบว่า ลูกจ้างมีความเครียดสะสมและความคาดหวังอย่างไม่สิ้นสุดในการทำงาน นอกเวลาทำงาน จนทำให้ลูกจ้างถึงจุดระเบิด (burn out) เพราะลูกจ้างไม่สามารถแบ่งเวลาทำงานกับ เวลาชีวิตส่วนตัว และครอบครัวได้ ด้วยเหตุนี้ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์จึง ได้มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อ เพิ่มเรื่องสิทธิตัดขาดการติดต่อสื่อสารนอกเวลาทำงาน “right to disconnect” ที่มีเจตนารมณ์ในการ เพิ่มคุณภาพชีวิตส่วนบุคคลของลูกจ้างและทำให้นายจ้างต้องปรับเปลี่ยนนโยบายของบริษัทในการ ที่จะช่วยลดความกดดันให้พนักงาน ในการตอบสนองการทำงานนอกเวลาทำงานและลดความตึง เครียดลงให้ได้มากที่สุด

⁴⁵¹ เพิ่งอ้าง, น. 7.

⁴⁵² เพิ่งอ้าง, น. 8.

ประมวลกฎหมายแรงงานของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ มาตรา 84 ของข้อบังคับแห่งรัฐฉบับที่ 442 (The Labor code of the Philippines (Presidential Decree No. 442)) ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับชั่วโมงการทำงาน โดยในมาตรา 84 กำหนดว่า ชั่วโมงการทำงาน หมายถึง (a) เวลาทั้งหมดที่ลูกจ้างต้องปฏิบัติหน้าที่หรือปรากฏตัวอยู่ในที่ทำงาน (b) เวลาทั้งหมดที่ลูกจ้างได้ทำงาน หมายรวมถึงเวลาที่ใช้ไป ในการอ่านและตอบสนองต่อการสื่อสารที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน การรับหรือส่งออกทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เช่น อีเมล ข้อความทางโทรศัพท์ และการโทรศัพท์นอกเวลาทำงาน พร้อมทั้งได้มีการเพิ่มหลักสิทธิตัดขาด การติดต่อสื่อสาร “right to disconnect” เกิดขึ้นเป็นครั้งแรก ในมาตรา 84 A กำหนดว่า สิทธิในการตัดขาดการติดต่อสื่อสารของลูกจ้างนั้นจะไม่ถูกลงโทษทางวินัยหรือทางใด ๆ หากลูกจ้างไม่ตอบสนองการติดต่อ

สื่อสารนอกเวลาทำงาน ทั้งนี้ ให้ขึ้นอยู่กับนโยบายหรือข้อบังคับของนายจ้างตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 84 B ที่กำหนดไว้ว่า ให้นายจ้างมีหน้าที่กำหนดนโยบายการติดต่อสื่อสารนอกเวลาทำงาน โดยระบุช่วงเวลาที่ลูกจ้างไม่ต้องตอบสนองการทำงานนอกเวลาทำงานให้ชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นการรับส่งทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือวิธีการอื่นใด พร้อมทั้งให้นายจ้างต้องระบุเงื่อนไขและข้อยกเว้นให้ชัดเจนตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงแรงงานกำหนด ทั้งนี้ สิทธิการตัดขาดการติดต่อสื่อสารนอกเวลาทำงานในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ตามบทบัญญัติดังกล่าวได้มีผลใช้บังคับแล้วตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2562⁴⁵³

6) ราชรัฐลักเซมเบิร์ก

ราชรัฐลักเซมเบิร์กไม่มีกฎหมายที่บัญญัติรองรับเกี่ยวกับสิทธิตัดขาดการติดต่อสื่อสารขึ้นมาโดยเฉพาะ แต่มีบทบัญญัติบางประการที่ศาลสามารถนำมาปรับใช้ในการช่วยปกป้องสิทธิของลูกจ้างเกี่ยวกับการตัดขาดการติดต่อสื่อสารได้ เช่น การเคารพเวลาการทำงานของลูกจ้าง นายจ้างต้องให้ความเชื่อมั่นในเรื่องสุขภาพและความปลอดภัยแก่ลูกจ้าง หรือการให้นายจ้างตั้งกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการทำงานกับ ลูกจ้างผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ ดังตัวอย่างจากคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ในคดีหนึ่งเมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2019 (พ.ศ. 2562) ศาลอุทธรณ์ได้มีคำพิพากษาในคดีที่ลูกจ้างระดับผู้จัดการร้านอาหารถูกไล่ออกจากงานเนื่องจากมีพฤติกรรมก้าวร้าวและมีทัศนคติที่ไม่เหมาะสมต่อหัวหน้าซึ่งเป็นผู้จัดการร้านอาหาร โดยเกิดจากการที่ลูกจ้างได้ตอบกลับอีเมลถึงผู้จัดการร้านอาหารที่ส่งมาต่อว่าเกี่ยวกับการทำงานของเขาในขณะที่กำลังใช้เวลาหยุดพักผ่อนอยู่กับครอบครัว โดยศาลอุทธรณ์วินิจฉัยว่า ลูกจ้างมีสิทธิตัดขาดการติดต่อสื่อสารในขณะที่ลาหยุดพักผ่อนได้ การที่ลูกจ้างได้ตอบกลับอีเมลด้วยข้อความที่ไม่เหมาะสมก็มีที่มาจากถูก “คุกคาม”

⁴⁵³ เพิ่งอ้าง, น. 8-9.

โดยผู้จัดการร้านอาหารที่ไม่เคยพบเวลาหยุดพักผ่อนของลูกจ้างก่อนนั่นเอง พร้อมทั้งได้พิพากษาว่าการไล่ออกจ้างออกจากงานในคดีนี้ไม่เป็นธรรม⁴⁵⁴

3.3 กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองการทำงานของคนพิการ และกฎหมายเกี่ยวกับการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) ในประเทศไทย

กฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองและส่งเสริมการจ้างงานคนพิการของประเทศไทยมีจำนวนหลายฉบับและในหลายระดับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ฯลฯ ซึ่งแต่ละฉบับก็มีเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมาย รวมถึงสาระสำคัญที่แตกต่างกันออกไป แต่เป้าหมายนั้นแทบจะมีเป้าหมายเดียวกันคือ เพิ่มอัตราการจ้างงานคนพิการทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน รวมถึงคุ้มครองสิทธิของคนพิการในการทำงาน รวมถึงคุ้มครองคนพิการจากการถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

สำหรับการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) นั้นยังคงเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย โดยเฉพาะการจ้างงานในหน่วยงานภาครัฐ ทั้งนี้ อาจมีสาเหตุประการหนึ่งมาจากการที่หน่วยงานของรัฐ รวมถึงผู้บริหารของหน่วยงานอาจยังคงเชื่อถือในรูปแบบหรือวิธีการทำงานที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมาปฏิบัติงาน ณ ที่ตั้งของหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดอยู่ และอาจเกิดความไม่เชื่อมั่นว่าเจ้าหน้าที่ภายใต้การบังคับบัญชาของตนจะทำงานอย่างเต็มกำลังความสามารถหรือไม่ หากไม่ได้ปฏิบัติงาน ณ สถานที่ตั้งของหน่วยงาน ดังนั้นแต่เดิมมาประเทศไทยจึงไม่มีการตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ หรือระดับที่ต่ำกว่าพระราชบัญญัติขึ้นใช้บังคับกับการทำงานทางไกล หรือการทำงานจากที่บ้านกับหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งหมายความว่า ประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายรองรับการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านของคนพิการในหน่วยงานของรัฐเช่นกัน แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยสถานการณ์การแพร่ระบาดของไวรัสโคโรนา 2019 (COVID - 19) ตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2563 ทำให้หน่วยงานของรัฐจำนวนมากต้องนำรูปแบบหรือวิธีการการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านมาใช้เพื่อจำกัดการเดินทางของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งปรากฏในรูปแบบของประกาศและระเบียบของหน่วยงานต่าง ๆ ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติงานภายในที่พักของตนเอง ทั้งแบบเต็มรูปแบบ และแบบสลับวันมาปฏิบัติราชการ หรือแบบเหลื่อมเวลาปฏิบัติราชการ

ในการนี้ ผู้ศึกษาจึงขอเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการคุ้มครองและส่งเสริมการจ้างงานคนพิการ ตลอดจนกฎหมายเกี่ยวกับการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านของประเทศไทย ดังนี้

⁴⁵⁴ เพิ่งอ้าง, น. 9.

3.3.1 กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองการปฏิบัติงานคนพิการในประเทศไทย

3.3.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ลำดับแรก ก่อนที่จะกล่าวถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองการทำงานของคนพิการ ผู้ศึกษาขอกล่าวถึงหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป ดังนี้

สำหรับความหมายของรัฐธรรมนูญนั้น อาจกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญ หมายถึง กฎหมายที่เป็นรากฐานของประเทศซึ่งก่อตั้งสถาบันทางการเมือง กำหนดขอบเขตอำนาจรัฐ กำหนดหลักประกันสิทธิ เสรีภาพ ของประชาชน ซึ่งคำว่า “เป็นกฎหมายที่ก่อตั้งสถาบันทางการเมือง” เช่น รัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร และศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ ตลอดจนมีกลไกในการถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance) ระหว่างสถาบันการเมืองเหล่านั้น เพื่อเป็นหลักประกันไม่ให้มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจสูงสุดจนล้นพ้น ซึ่งอาจนำไปสู่การใช้อำนาจที่มิชอบได้ การจำกัดการใช้อำนาจไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น จะเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพราะรัฐจะก้าวล่วงเข้ามาจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ก็เฉพาะแต่เมื่อรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้เท่านั้น⁴⁵⁵

ลักษณะสำคัญของรัฐธรรมนูญ ในแง่ของสถานะ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศในขณะนั้น ๆ รัฐธรรมนูญมีสถานะในทางศักดิ์หรือลำดับชั้นของกฎหมาย เป็นกฎหมายสูงสุดของแผ่นดิน ซึ่งหมายความว่า กฎหมายอื่นใดในรัฐจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ นอกจากนี้ ในแง่ของสาระ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่กำหนดกฎเกณฑ์ว่าด้วยการปกครองประเทศ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญจะกำหนดโครงสร้างของประเทศว่า องค์การหลัก ๆ ของการใช้อำนาจอธิปไตยของประเทศนั้น ประกอบด้วยองค์กรใดบ้าง⁴⁵⁶

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งถือเป็นกฎหมายของประเทศไทยที่ย่อมใช้บังคับแก่ทุกคนที่อยู่ภายในราชอาณาจักร ไม่ว่าจะเป็นคนไทยหรือคนต่างด้าว แต่มีข้อยกเว้นอยู่ 2 ประการ คือ ประการแรกเป็นการยกเว้นตามกฎหมายไทยนั่นเอง ซึ่งได้มีการบัญญัติยกเว้นไม่ให้ใช้บังคับแก่บุคคลบางคนหรือบุคคลบางจำพวก หรือเป็นการยกเว้นตามกฎหมายระหว่างประเทศ

⁴⁵⁵ มานิตย์ จุมปา, หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2564),

น. 1-2.

⁴⁵⁶ เพิ่งอ้าง, น.3-5.

แผนกคดีเมือง เช่น ประมุขแห่งรัฐ ทูตและบริวาร หรือบุคคลอื่นซึ่งกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมืองให้ออกสิทธิและความคุ้มกันไว้⁴⁵⁷

นอกจากนี้ หากพิจารณาในแง่ของการรับรองสิทธิของบุคคลตามรัฐธรรมนูญแล้ว หากเป็นกรณีของสิทธิมนุษยชน เช่น สิทธิและเสรีภาพในชีวิตร่างกาย ทรัพย์สิน ความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง ครอบครัว เสรีภาพปฏิรูปธรรมในการถือศาสนา เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เช่นนี้ย่อมให้ความคุ้มครองแก่บุคคลทุกคน โดยมีได้แบ่งแยกว่าบุคคลนั้นจะเป็นคนสัญชาติใด เชื้อชาติใด หรือนับถือศาสนาใด หากบุคคลนั้นเข้ามาอยู่ในขอบเขตของรัฐธรรมนูญแล้ว บุคคลดังกล่าวย่อมได้รับความคุ้มครองภายใต้รัฐธรรมนูญของรัฐนั้น ๆ แต่ในขณะที่สิทธิพลเมือง เช่น สิทธิในทางการเมือง สิทธิในการสมัครเข้ารับราชการ เป็นต้น รัฐมักจะบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิประเภทนี้ให้แก่พลเมืองของรัฐคนเท่านั้น⁴⁵⁸ ดังนั้น ในกรณีของการเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐแล้ว ย่อมถือว่าเป็นสิทธิพลเมืองที่โดยหลักแล้วต้องอยู่ภายใต้การส่งเสริมและให้การคุ้มครองการทำงานที่มักจะให้แก่พลเมืองของรัฐ ซึ่งมีสัญชาติไทย เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นข้อยกเว้นให้บุคคลสัญชาติอื่นเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐได้

ลำดับต่อมา เป็นการศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 (ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 134 ตอนที่ 40 ก เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560) ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 6 เมษายน 2560 เป็นต้นไป มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิทธิคนพิการ หลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หลักความเสมอภาค และหลักการไม่เลือกปฏิบัติ ไว้ในหมวด 1 บททั่วไป มาตรา 4 หมวด 3 สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา 25 มาตรา 27 และมาตรา 40 ดังนี้

“มาตรา 4 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง

ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน”

เจตนารมณ์ของบทบัญญัตินี้ คือ คงหลักการตามมาตรา 27 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยเพิ่มคำว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” เพื่อให้สอดคล้องกับความคุ้มครองตามมาตรา 4 และวรรคสองของมาตรานี้ ซึ่งหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) เป็นที่มาของสิทธิและเสรีภาพ

⁴⁵⁷ หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 14 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ประกายพริก, 2542), น. 88-90.

⁴⁵⁸ อ่างแล้ว เชิงอรรถที่ 146, น. 24.

หลักการสำคัญของมาตรานี้ คือ รัฐต้องเคารพสิทธิเสรีภาพ (obligation to respect) ต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพไม่ให้ถูกละเมิด (obligation to protect) และรัฐมีหน้าที่ทำให้สิทธิของบุคคลเป็นจริง โดยเฉพาะสิทธิที่มีลักษณะเป็นการเพิ่มขึ้นตามความสามารถ (progressive realization of rights) รัฐต้องส่งเสริมให้ประชาชนสามารถเข้าถึง ใช้ และมีสิทธินั้นอย่างเต็มที่ (obligation to fulfil) และการใช้อำนาจตามมาตรานี้ หมายความว่ารวมถึงการกระทำ และการปฏิบัติหน้าที่ด้วย

ส่วนมาตรา 25 วางหลักไว้ว่า สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำกรนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีกรตรากฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญสามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

มาตรานี้เป็นเรื่องของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล ดังนั้น คนพิการซึ่งได้รับความเสียหายเนื่องจากถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดทางอาญา มีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐ โดยหลักเกณฑ์ วิธีการเยียวยาหรือช่วยเหลือนั้น ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

ส่วนมาตรา 27 บัญญัติไว้ว่า

“มาตรา 27 บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครอง ตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่ากัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ หรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม”

เจตนารมณ์ของมาตรา 27 นี้ เป็นการคงหลักการความเสมอภาคตามมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยเพิ่มคำว่า “สิทธิ เสรีภาพ” เพื่อให้สอดคล้องกับหลักความเท่าเทียมของบุคคล ซึ่งต้องมีทั้งสิทธิและเสรีภาพที่เท่าเทียมกันซึ่งสอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ

การบัญญัติเหตุแห่งการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามที่บัญญัติไว้ในวรรคสาม ซึ่งรวมถึงเหตุแห่งความพิการด้วยนั้น มิได้หมายความว่า จะมีเหตุอื่นนอกเหนือจากนี้มิได้ โดยบุคคลอาจนำเหตุที่ตนถูกเลือกปฏิบัติ เนื่องจากเหตุพิการหรือเหตุอื่นไปฟ้องร้องต่อศาลเพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยว่าการเลือกปฏิบัติดังกล่าวนี้ไม่เป็นธรรม และขัดต่อหลักความเสมอภาคหรือไม่ อันมีเจตนารมณ์ให้เป็นการคงตามหลักการตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ และความในมาตรานี้ก็เป็นบททั่วไปในการวางหลักการในการคุ้มครองบุคคลทั่วไป รวมทั้งคนพิการไม่ว่าจะมีสัญชาติไทยหรือไม่ และความในมาตรานี้ก็เป็นหลักทั่วไปเรื่องการให้ความคุ้มครองโดยเสมอกันภายใต้รัฐธรรมนูญ (Equal Protection under the Constitution)

ในการคุ้มครองสิทธิของคนพิการนั้น กำหนดให้คนพิการมีสิทธิในการรับบริการสาธารณสุข ในหมวด 3 มาตรา 47 และมาตรา 55 โดยรัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง⁴⁵⁹

สิทธิในการศึกษา มาตรา 54 รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

สิทธิด้านแรงงานคนพิการ ปรากฏตามมาตรา 40 ที่ว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง ต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

⁴⁵⁹ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 4, น. 128-130.

การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามวรรคสอง ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา

โดยมาตรา 40 นี้ เป็นการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้รับรองคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคล ซึ่งรวมถึงบุคคลผู้เป็นคนพิการด้วย โดยเฉพาะความในวรรคสามที่กำหนดให้การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพ ซึ่งหมายรวมถึงกฎระเบียบของหน่วยงานรัฐในการบริหารงานบุคคลหรือการสรรหา การแข่งขันบุคคลเข้ารับราชการหรือปฏิบัติงานในองค์กรนั้น จะต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ถือเป็นมาตรการในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลพิการ อย่างไรก็ตามผลในทางปฏิบัติอาจจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายการบริหารงานบุคคลภาครัฐเพื่อมิให้ขัดแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวต่อไป⁴⁶⁰

สำหรับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น จากการศึกษาพบว่า มาตรา 71 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ได้บัญญัติไว้ว่า

“รัฐพึงส่งเสริมและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้เป็นพลเมืองที่ดี มีคุณภาพและความสามารถสูงขึ้น”

รัฐพึงให้ความช่วยเหลือเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาส ให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ และคุ้มครองป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวถูกใช้ความรุนแรงหรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม รวมตลอดทั้งให้การบำบัดฟื้นฟูและเยียวยาผู้ถูกระทำการดังกล่าว

ในการจัดสรรงบประมาณ รัฐพึงคำนึงถึงความจำเป็นและความต้องการที่แตกต่างกันของเพศ วัยและสภาพของบุคคล ทั้งนี้ เพื่อความเป็นธรรม”

3.3.1.2 ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการไทย พ.ศ. 2541

ในปี พ.ศ. 2534 ได้มีการตราพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ และต่อมาได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติถึงเรื่องการคุ้มครองเสรีภาพ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิของคนพิการ เพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและสามารถพึ่งตนเองได้ และเพื่อเป็นการนำเจตนารมณ์ในเรื่องสิทธิ โอกาส และความเสมอภาคของคนพิการ ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปฏิญญาขององค์การสหประชาชาติ ประกาศการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่และความเสมอภาคของคนพิการในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก แผนงานและกฎระเบียบอื่น ๆ ที่ได้กำหนดไว้ไปสู่การปฏิบัติ ผู้แทนจากองค์กรที่เกี่ยวข้องกับคนพิการทั้งภาครัฐ

⁴⁶⁰ เพ็งอ้าง, น. 130-131.

และเอกชน และองค์กรคนพิการ จึงได้ร่วมกันจัดทำปฏิญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ ไทย เพื่อถือปฏิบัติให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่คนพิการ⁴⁶¹

ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการไทยนี้ ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2541 และประกาศใช้เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2541 มีเนื้อหารวม 14 ข้อ ดังนี้

1) คนพิการ มีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีสิทธิ และเสรีภาพแห่งบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครองในฐานะพลเมืองไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมีสิทธิต่าง ๆ ตามที่ระบุไว้ภายใต้ปฏิญญาฉบับนี้ โดยไม่มีข้อยกเว้นใด ๆ และโดยปราศจากการแบ่งแยกเชื้อชาติ ศาสนา การเมือง ภาษา ถิ่นกำเนิด เพศ อายุ หรือสถานะอื่นใด

2) คนพิการมีสิทธิแสดงความคิดเห็น และมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง

3) คนพิการมีสิทธิเข้าร่วมในการตัดสินใจกำหนดนโยบาย และแผนงานทุกด้านที่เกี่ยวกับคนพิการทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

4) คนพิการมีสิทธิได้รับการดูแลฟื้นฟูสมรรถภาพ และพัฒนา ตั้งแต่แรกเกิดและแรกเริ่มที่พบความพิการ รวมทั้งผู้ปกครองและครอบครัวของคนพิการต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐในทุกด้านเพื่อให้สามารถฟื้นฟูสมรรถภาพและพัฒนาคนพิการอย่างเต็มศักยภาพ และสอดคล้องกับความต้องการของแต่ละบุคคล

5) คนพิการมีสิทธิได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพ เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอย่างอิสระได้ด้วยตนเองอย่างเต็มศักยภาพของแต่ละบุคคล

6) คนพิการมีสิทธิและโอกาสได้รับการศึกษาอย่างมีคุณภาพในทุกระดับ ทุกรูปแบบของการจัดการศึกษาตามความต้องการของคนพิการอย่างเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป ทั้งการศึกษาในระบบ นอกกระบบ และการศึกษาต่อเนื่องตลอดชีวิต โดยไม่มีการจำกัด กีดกัน เลือกลงปฏิบัติ หรือข้อยกเว้นใด ๆ

7) คนพิการมีสิทธิและโอกาสได้รับการเตรียมความพร้อมด้านอาชีพ การฝึกอาชีพ การประกอบอาชีพทุกประเภท ได้รับการจ้างงานหรือว่าจ้างงานเข้าทำงานตามความต้องการและความสามารถ โดยได้รับค่าตอบแทนและสวัสดิการ ได้รับความก้าวหน้า รวมทั้งได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานโดยไม่มีการกีดกันหรือเลือกปฏิบัติ

8) คนพิการมีสิทธิได้รับการปกป้องคุ้มครองจากการถูกคุกคามทางเพศ ทำร้ายร่างกาย และจิตใจ กักขัง เอารัดเอาเปรียบ หรือการแสวงประโยชน์ใด ๆ จากความพิการ ทั้งนี้ ให้ได้รับความช่วยเหลือทางด้านกฎหมายเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป

⁴⁶¹ เพิ่งอ้าง, น. 131.

9) คนพิการมีสิทธิอยู่ร่วมกับครอบครัว ชุมชนของตน และมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในกิจกรรมของครอบครัว ชุมชน และสังคม

10) คนพิการมีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวก บริการ และความช่วยเหลือจากรัฐ เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป

11) คนพิการมีสิทธิได้รับการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ให้ครอบครัว ชุมชน และสังคมได้รับรู้และเข้าใจคนพิการในทางที่สร้างสรรค์ โดยเฉพาะในเรื่องสิทธิ ศักยภาพ และความสามารถ รวมทั้งการบำเพ็ญประโยชน์ของคนพิการ

12) คนพิการมีสิทธิได้รับและเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร โดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของคนพิการ ทั้งนี้ ต้องได้รับการสนับสนุนให้มีสื่อทุกประเภทที่เหมาะสมกับความพิการ รวมทั้งต้องจัดให้มีล่ามภาษามือ อักษรเบรลล์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรืออุปกรณ์พิเศษอื่น ๆ ที่ใช้ในการสื่อสาร

13) คนพิการ และครอบครัว ชุมชน สังคม มีสิทธิได้รับและเข้าถึงข้อมูล ข่าวสารเพื่อทราบถึงสิทธิอันระบุไว้ในปฏิญญาฉบับนี้โดยทั่วถึง

14) รัฐต้องให้ความสำคัญและปฏิบัติตามพันธสัญญาที่เกี่ยวข้องกับคนพิการ ซึ่งได้ลงนามหรือตกลงร่วมกันในระดับประเทศและระดับนานาชาติ⁴⁶²

3.3.1.3 ยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

1) ยุทธศาสตร์ชาติ

(1) ยุทธศาสตร์ชาติ

สืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 65 กำหนดให้รัฐจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติ เพื่อเป็นเป้าหมายระยะยาวในการพัฒนาประเทศ เพื่อใช้ประกอบการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว และต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติการจัดทายุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อรับผิดชอบในการจัดทายุทธศาสตร์ชาติ ภายหลังจากนั้นจึงได้มีพระราชโองการประกาศเรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2561

ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) เป็นยุทธศาสตร์ชาติฉบับแรกของประเทศไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งจะต้องนำไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้ประเทศไทยบรรลุวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” ภายในช่วงเวลาดังกล่าว เพื่อความสุขของคนไทยทุกคน การพัฒนา

⁴⁶² เพิ่งอ้าง, น. 131-132.

ประเทศในช่วงระยะเวลาของยุทธศาสตร์ชาติ จะมุ่งเน้นการสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในรูปแบบ “ประชารัฐ” โดยประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ โดยแต่ละยุทธศาสตร์มีเป้าหมายและประเด็นการพัฒนาที่แตกต่างกันไป⁴⁶³

ทั้งนี้ ในยุทธศาสตร์ชาติที่ 3 ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญเพื่อพัฒนาคนในทุกมิติและในทุกช่วงวัยให้เป็นคนดี เก่ง และมีคุณภาพ โดยคนไทยมีความพร้อมทั้งกาย ใจ สติปัญญา มีพัฒนาการที่ครอบคลุมและมีสุขภาพที่ดีในทุกช่วงวัย มีจิตสาธารณะ รับผิดชอบต่อสังคมและผู้อื่น มัธยัสถ์ อดออม โอบอ้อมอารี มีวินัย รักษาศีลธรรมและเป็นพลเมืองดีของชาติ มีหลักคิดที่ถูกต้อง มีทักษะที่จำเป็นในศตวรรษที่ 21 มีทักษะสื่อสารภาษาอังกฤษและภาษาที่สาม และอนุรักษ์ภาษาท้องถิ่น มีนิสัยรักการเรียนรู้และการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต ผู้การเป็นคนไทยที่มีทักษะสูง เป็นนวัตกรรม นักคิด ผู้ประกอบการ เกษตรกรยุคใหม่และอื่น ๆ โดยมีสัมมาชีพตามความถนัดของตนเอง

นอกจากนั้น ยุทธศาสตร์ชาติที่ 4 ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม มีเป้าหมายการพัฒนาที่ให้ความสำคัญกับการดึงเอาพลังของภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาคเอกชน ประชาสังคม ชุมชนท้องถิ่น มาร่วมขับเคลื่อน โดยการสนับสนุนการรวมตัวของประชาชนในการร่วมคิดร่วมทำเพื่อส่วนรวม การกระจายอำนาจและความรับผิดชอบไปสู่กลไกบริหารราชการแผ่นดินในระดับท้องถิ่น การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในการจัดการตนเอง และการเตรียมความพร้อมของประชากรไทยทั้งในมิติสุขภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม ให้เป็นประชากรที่มีคุณภาพ สามารถพึ่งตนเองและทำประโยชน์แก่ครอบครัว ชุมชน และสังคมให้นานที่สุด โดยรัฐให้หลักประกันการเข้าถึงบริการและสวัสดิการที่มีคุณภาพอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง⁴⁶⁴

(2) พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560

โดยพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับความหมายของยุทธศาสตร์ชาติ คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ กระบวนการจัดทำ

⁴⁶³ เพิ่งอ้าง, น. 148.

⁴⁶⁴ เพิ่งอ้าง, น. 148 - 149.

ยุทธศาสตร์ชาติ การทบทวนยุทธศาสตร์ชาติ การติดตาม การตรวจสอบ และการประเมินผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ และยังมีบทบัญญัติที่สำคัญเกี่ยวกับการติดตาม การตรวจสอบ และการประเมินผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติที่เกี่ยวข้องกับคนพิการ ได้แก่

“มาตรา 24 เพื่อประโยชน์ในการติดตามผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ให้หน่วยงานของรัฐรายงานผลการดำเนินการดังกล่าวต่อสำนักงาน ภายในเวลาและตามรายการที่สำนักงานกำหนด

ให้สำนักงานจัดทำรายงานสรุปผลการดำเนินการประจำปีเสนอต่อคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ คณะรัฐมนตรี หัวหน้าหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 23 วรรคสอง และรัฐสภาทราบ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานจากหน่วยงานตามวรรคหนึ่ง ทั้งนี้ รายงานดังกล่าวอย่างน้อยต้องระบุความก้าวหน้าของการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะในการดำเนินการให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติด้วย

ในกรณีมีเหตุอันควรรายงานให้รัฐสภาทราบเป็นการเฉพาะเรื่อง ให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านที่เกี่ยวข้องรายงานต่อคณะกรรมการ เพื่อให้คณะกรรมการเสนอรัฐสภาเป็นการเฉพาะเรื่องได้”

“มาตรา 25 ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาพิจารณารายงานตามมาตรา 24 แล้ว เห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการตามมาตรา 26 วรรคสอง โดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี มีมติส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการกับหัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้นตามหน้าที่และอำนาจให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาขึ้นสั่งให้ผู้นั้นพักราชการหรือพักงาน หรือสั่งให้ออกจากราชการหรือออกจากงานไว้ก่อน หรือสั่งให้พ้นจากตำแหน่งต่อไป”

“มาตรา 26 ในกรณีที่ความปรากฏต่อคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติว่าการดำเนินการใดของหน่วยงานของรัฐไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติหรือแผนแม่บท ให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแจ้งให้หน่วยงานของรัฐนั้นทราบถึงความไม่สอดคล้องและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุง และเมื่อหน่วยงานของรัฐดำเนินการแก้ไขปรับปรุงประการใดแล้ว ให้แจ้งให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติทราบภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงหรือไม่แจ้งการดำเนินการให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติทราบภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติรายงานให้คณะกรรมการทราบเพื่อพิจารณาเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบและสั่งการต่อไป เว้นแต่เป็นกรณีของหน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรในฝ่าย

นิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ หรือเป็นองค์กรอิสระหรือองค์กรอัยการ ให้แจ้งให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐขององค์กรดังกล่าวเพื่อพิจารณาดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการตามวรรคสองโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ถือว่าหัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้นจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายและให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป และให้นำความในมาตรา 25 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

2) แผนการปฏิรูปประเทศ

(1) แผนการปฏิรูปประเทศ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ได้บัญญัติให้มีการปฏิรูปประเทศ ซึ่งต้องดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมาย 3 ประการ ได้แก่ (1) ประเทศชาติมีความสงบเรียบร้อย มีความสามัคคีปรองดอง มีการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และมีความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจ (2) สังคมมีความสงบสุข เป็นธรรม และมีโอกาสอันทัดเทียมกันเพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำ และ (3) ประชาชนมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดีและมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งได้บัญญัติให้การดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปประเทศเป็นไปตามพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560 โดยมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้การจัดทำแผนการปฏิรูปประเทศแต่ละด้านต้องสอดคล้องกับแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการปฏิรูปประเทศเพื่อให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแผนการปฏิรูปประเทศ⁴⁶⁵

วันที่ 6 เมษายน 2561 ราชกิจจานุเบกษาประกาศใช้แผนการปฏิรูปประเทศ จำนวน 11 ด้าน อันประกอบด้วย ด้านการเมือง ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านกฎหมาย ด้านกระบวนการยุติธรรม ด้านเศรษฐกิจ ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านสาธารณสุข ด้านสื่อสารมวลชนเทคโนโลยีสารสนเทศ ด้านสังคม ด้านพลังงาน และด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยเป็นแผนการปฏิรูปประเทศตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560 ที่มีระยะเวลาการจัดทำแผนให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน นอกจากนี้ ยังมีแผนการปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรม (ตำรวจ) ซึ่งจัดทำ

⁴⁶⁵ แผนการปฏิรูปประเทศ (ฉบับปรับปรุง), ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 138 ตอนพิเศษ 44 ง, 25 กุมภาพันธ์ 2564, บทนำ น. 1.

ตามมาตรา 258 ง. ด้านกระบวนการยุติธรรมของรัฐธรรมนูญ เพื่อดำเนินการแก้ไขกฎหมาย โดยเฉพาะ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติสอบสวนคดีอาญา พ.ศ. โดยให้มีคณะกรรมการดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้วเมื่อวันที่ 15 กันยายน 2563 ทั้งนี้ อยู่ระหว่างเสนอคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ก่อนเสนอรัฐสภาต่อไป และวันที่ 7 พฤษภาคม 2562 แผนการปฏิรูปประเทศ ด้านการศึกษา จัดทำตามมาตรา 258 จ. ด้านการศึกษา ของรัฐธรรมนูญ โดยคณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษาที่มีระยะเวลาจัดทำแผน 2 ปี ได้รับการประกาศใช้

โดยในแผนการปฏิรูปประเทศด้านสังคม ประเด็นการปฏิรูปที่ 2 กลุ่มผู้เสียเปรียบในสังคม และมีกลยุทธ์ ที่ 2 คือ การพัฒนากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ⁴⁶⁶

โดยในแผนการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา ประเด็นการปฏิรูปที่ 3 ลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา มีกลยุทธ์ ที่ 2 คือ การจัดการศึกษาสำหรับบุคคลพิการ บุคคลที่มีความสามารถพิเศษ และบุคคลที่มีความต้องการดูแลเป็นพิเศษ⁴⁶⁷

ต่อมาได้มีการปรับปรุงแผนการปฏิรูปประเทศ ทั้งนี้ เนื่องจากเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2562 ราชกิจจานุเบกษาประกาศใช้แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ จำนวน 23 ประเด็น ภายหลังจากที่ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561 - 2580 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2561 เพื่อเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล และใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว ส่งผลให้ต้องมีการปรับปรุงแผนการปฏิรูปประเทศเพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ โดยให้มีขั้นตอนการดำเนินการตามที่บัญญัติในมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560 ที่อย่างน้อยต้องมีวิธีการจัดทำแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ขั้นตอนในการดำเนินการปฏิรูปประเทศ การวัดผลการดำเนินการ และระยะเวลาดำเนินการปฏิรูปประเทศทุกด้าน โดยมีระยะเวลาในการปรับปรุง

⁴⁶⁶ คณะกรรมาธิการติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ และการจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ วุฒิสภา, คู่มือการติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามรัฐธรรมนูญ และการจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ (เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในห้วงปี 2561 – 2565) (ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 1/2563), น. 90.

⁴⁶⁷ เพิ่งอ้าง, น. 99.

แผนการปฏิรูปประเทศภายใน 90 วัน นับตั้งแต่วันที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปประเทศทุกด้าน⁴⁶⁸

ทั้งนี้ ในการดำเนินการปรับปรุงแผนการปฏิรูปประเทศตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว สอดคล้องกับข้อเสนอแนะของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นควรให้ความสำคัญกับการคัดเลือกเฉพาะกิจกรรมปฏิรูปประเทศที่จะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อประชาชนอย่างมีนัยสำคัญ (Big Rock) ซึ่งเป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญเร่งด่วนและดำเนินการร่วมกันหลายหน่วยงานสามารถดำเนินการและวัดผลได้อย่างเป็นรูปธรรม ในช่วงปี 2564 - 2565 เพื่อบรรจุในแผนการปฏิรูปประเทศ (ฉบับปรับปรุง) เนื่องจากกิจกรรมที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่เป็นการปฏิรูปที่ชัดเจน⁴⁶⁹

แผนการปฏิรูปประเทศ (ฉบับปรับปรุง) ยังคงเป็นแผนระดับที่ 2 ตามนัยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม พ.ศ. 2560 โดยต้องส่งผลต่อการบรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติ และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งทุกหน่วยงานต้องดำเนินการตามกิจกรรมปฏิรูปประเทศที่จะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อประชาชนอย่างมีนัยสำคัญ (Big Rock) นำไปสู่การปฏิบัติตามหลักความสัมพันธ์เชิงเหตุและผล (Causal Relationship: XYZ) เพื่อให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติของแต่ละช่วงเวลา 5 ปี โดยแผนการปฏิรูปประเทศ ฉบับปรับปรุงจะดำเนินการคู่ขนานไปกับเล่มแผนการปฏิรูปประเทศฉบับเดิม ที่ประกาศใช้เมื่อเดือนเมษายน 2561 ที่เป็นกิจกรรมในลักษณะภารกิจปกติของหน่วยงาน⁴⁷⁰

แผนการปฏิรูปประเทศ (ฉบับปรับปรุง) ในแผนการปฏิรูปประเทศด้านสังคม มีเป้าหมายประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคม การคุ้มครองกลุ่มเปราะบางในสังคม ตลอดจนการสร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรและแหล่งทุนของประชาชนจำนวน 5 กิจกรรม ประกอบด้วย 1) การมีระบบการออมเพื่อสร้างหลักประกันรายได้หลังวัยเกษียณที่เพียงพอและครอบคลุมในกลุ่มแรงงานทั้งในและนอกระบบ 2) ผลักดันให้มีฐานข้อมูลทางสังคมและคลังความรู้ในระดับพื้นที่ เพื่อให้สามารถจัดสวัสดิการและสร้างโอกาสในการประกอบอาชีพที่ตรงตามความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย 3) การปฏิรูปการขึ้นทะเบียนคนพิการเพื่อให้คนพิการได้รับสิทธิสวัสดิการและความช่วยเหลือได้อย่างครอบคลุมและทั่วถึง 4) การสร้างกลไกที่เอื้อให้เกิดชุมชนเมืองจัดการตนเอง และ 5) การสร้างมูลค่าให้กับที่ดินที่รัฐจัดให้กับประชาชน⁴⁷¹

⁴⁶⁸ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 465, บทนำ น. 1.

⁴⁶⁹ เพิ่งอ้าง, บทนำ น. 2 - 3.

⁴⁷⁰ เพิ่งอ้าง, บทนำ น. 3.

⁴⁷¹ เพิ่งอ้าง, บทนำ น. 6-7.

แผนการปฏิรูปประเทศด้านสังคม มีการกำหนดประเด็นสำคัญของการปฏิรูปประเทศ คือ กิจกรรมปฏิรูปที่ 3 การปฏิรูปการขึ้นทะเบียนคนพิการ เพื่อให้คนพิการได้รับสิทธิสวัสดิการและความช่วยเหลือได้อย่างครอบคลุมและทั่วถึง⁴⁷² เนื่องจากการจัดสรรสวัสดิการทางสังคมให้แก่กลุ่มเปราะบางยังไม่ครอบคลุม โดยพบว่ามีกลุ่มเปราะบางที่ตกหล่นจากการให้ความช่วยเหลือภาครัฐ กล่าวโดยเฉพาะในกลุ่มคนพิการ (3.7 ล้านคน) กว่าร้อยละ 21.2 ที่ยังไม่ได้รับความช่วยเหลือหรือสวัสดิการจากภาครัฐ โดยที่มีความช่วยเหลือที่ต้องการมากที่สุดคือ การสนับสนุนผู้ช่วยคนพิการ การกู้ยืมเงินเพื่อประกอบอาชีพ และการส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระ⁴⁷³

โดยขั้นตอนและวิธีการดำเนินการปฏิรูปในประเด็นนี้ คือ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จะเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบหลักในการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการ ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ปรับคำนิยาม “คนพิการ” ให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทุกหน่วยงานโดยให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นผู้กำหนดคำนิยามหลักและให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปรับปรุงการกำหนดคำนิยาม/ขอบเขตของผู้พิการให้สอดคล้องกัน

ขั้นตอนที่ 2 แก้ไขระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการยื่นคำขอมิบัตรประจำตัวคนพิการฯ พ.ศ. 2556 ข้อ 6 ให้เพิ่มเติมสถานพยาบาลสามารถออกเอกสารรับรองความพิการและสามารถขึ้นทะเบียนคนพิการได้นอกเหนือจากสถานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด ศูนย์บริการคนพิการระดับจังหวัดหรือหน่วยงานของรัฐ ตามที่ผู้อำนวยการหรือผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศกำหนด โดยเป็นไปในลักษณะ One Stop Service ที่สามารถบูรณาการการยื่นคำขอ การออกบัตรคนพิการไว้ในจุดเดียว เพื่อให้กระบวนการขึ้นทะเบียนคนพิการมีความรวดเร็วและเข้าถึงกลุ่มคนที่ประสบภาวะความพิการได้อย่างครอบคลุม โดยมีระยะเวลาดำเนินการภายในปี 2565

ขั้นตอนที่ 3 วางระบบการเชื่อมโยงฐานข้อมูลคนพิการที่ขึ้นทะเบียน ปรับให้เป็นปัจจุบัน และเชื่อมโยงการใช้ประโยชน์ข้อมูลร่วมกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง โดยให้สถานพยาบาลที่รับขึ้นทะเบียนคนพิการเชื่อมโยงข้อมูลกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง อาทิ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลังโดยกำหนดช่วงระยะเวลาการนำเข้าข้อมูลที่แน่นอน เพื่อให้ข้อมูลเป็นปัจจุบัน และเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ในการจัด

⁴⁷² เพ็งอ้วง, บทนำ น. 196.

⁴⁷³ เพ็งอ้วง, บทนำ น. 203.

สวัสดิการให้ความช่วยเหลือตามสิทธิคนพิการได้อย่างทันการณ์และรอบด้าน โดยมีระยะเวลาดำเนินการภายในปี 2565⁴⁷⁴

อันจะเห็นได้ว่า แผนการปฏิรูปประเทศด้านสังคม มีความมุ่งหมายหลักเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคม การคุ้มครองกลุ่มเปราะบางในสังคม ซึ่งก็รวมถึงคนพิการ ตลอดจนการสร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรและแหล่งทุนของประชาชน และการสร้างโอกาสในการเข้าทำงานให้แก่คนพิการขอมลคปัญหาความยากจนในหมู่คนพิการ ลดความเหลื่อมล้ำในสังคมระหว่างคนที่ไม่พิการกับคนพิการซึ่งส่วนใหญ่มีฐานะยากจนได้

(2) พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560⁴⁷⁵

พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560 เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ เป้าหมายของการปฏิรูปประเทศ แผนการปฏิรูปประเทศ หน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการปฏิรูปประเทศ คณะกรรมการปฏิรูปประเทศ ตลอดจนการติดตาม การตรวจสอบ และการประเมินผลการดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศ โดยมีมาตราสำคัญ ดังนี้

“มาตรา 5 การปฏิรูปประเทศต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

(1) ประเทศชาติมีความสงบเรียบร้อย มีความสามัคคีปรองดอง มีการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และมีความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจ

(2) สังคมมีความสงบสุข เป็นธรรม และมีโอกาสอันทัดเทียมเพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำ

(3) ประชาชนมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

การปฏิรูปประเทศต้องสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกับยุทธศาสตร์ชาติ”

นอกจากนี้ มีมาตรา 6 ซึ่งกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศให้บรรลุเป้าหมายตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ดังนี้

“มาตรา 6 ให้มีแผนการปฏิรูปประเทศเพื่อกำหนดกลไก วิธีการ และขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ แต่ละด้านตามมาตรา 8 รวมทั้งผลอันพึงประสงค์ของการปฏิรูปประเทศในด้านนั้น ๆ ทั้งนี้ ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแผนการปฏิรูปประเทศ

⁴⁷⁴ เพิ่งอ้าง, น. 208.

⁴⁷⁵ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 79 ก , น. 13, 31 กรกฎาคม 2560

การจัดทำแผนการปฏิรูปประเทศแต่ละด้าน จะทำเป็นแผนเดียวกันหรือแยกแผนแต่ละด้านหรือหลายด้านรวมกันก็ได้ แต่ทั้งนี้ ต้องสอดคล้องกับแผนแม่บท และเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภาเพื่อทราบแล้ว ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและใช้บังคับต่อไป

หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการปฏิรูปประเทศ เพื่อให้การปฏิรูปประเทศบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแผนการปฏิรูปประเทศ

ให้เป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะกำกับดูแลและสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยดำเนินการให้เป็นไปตามวรรคสาม

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเป็นองค์กรในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ หรือเป็นองค์กรอิสระหรือองค์กรอัยการ การกำกับดูแลตามวรรคสี่ ให้หมายความถึงการประสาน การปรึกษา หรือเสนอแนะต่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐขององค์กรดังกล่าว”

“มาตรา 7 แผนการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

(1) แผน ขั้นตอน และวิธีการดำเนินการปฏิรูปประเทศ และผลอันพึงประสงค์ในด้านที่จะดำเนินการปฏิรูป ซึ่งต้องสอดคล้องกับผลที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและยุทธศาสตร์ชาติ

(2) กำหนดระยะเวลาที่ต้องดำเนินการในแต่ละขั้นตอนตามลำดับในลักษณะที่เป็นการบูรณาการและตัวชี้วัดผลการดำเนินการปฏิรูปประเทศในแต่ละด้าน

(3) การกำหนดหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลที่รับผิดชอบการดำเนินการตาม (1) และ (2)

(4) วงเงินที่คาดว่าจะใช้ในการดำเนินการปฏิรูปประเทศในแต่ละด้านหรือแต่ละเรื่องตามมาตรา 8 แล้วแต่กรณี รวมต้องทั้งประมาณการของแหล่งที่มาของเงิน

(5) ผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินการปฏิรูปประเทศที่คาดหวังว่าจะบรรลุภายในระยะเวลาห้าปี

(6) การเสนอให้มีหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศ

การจัดทำแผนการปฏิรูปประเทศตามวรรคหนึ่ง ให้พิจารณาความเร่งด่วนของการปฏิรูปประเทศในแต่ละด้านเพื่อกำหนดลำดับขั้นตอนในการปฏิรูปประเทศ และต้องคำนึงถึงความพร้อมทางด้านบุคลากรและการเงินการคลังของประเทศด้วย

ส่วนมาตรา 8 วรรคหนึ่ง วางหลักไว้ว่า ให้จัดทำแผนการปฏิรูปประเทศในด้านดังต่อไปนี้

(1) ด้านการเมือง

- (2) ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน
- (3) ด้านกฎหมาย
- (4) ด้านกระบวนการยุติธรรม
- (5) ด้านการศึกษา
- (6) ด้านเศรษฐกิจ
- (7) ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (8) ด้านสาธารณสุข
- (9) ด้านสื่อสารมวลชน เทคโนโลยีสารสนเทศ
- (10) ด้านสังคม
- (11) ด้านอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

และมาตรา 8 วรรคสอง ที่ประชุมร่วมโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีจะแยกด้านตามวรรคหนึ่ง นอกจากด้านตาม (5) ออกเป็นเรื่อง ๆ ก็ได้

สำหรับการติดตาม การตรวจสอบ และการประเมินผลการดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศ มีการบัญญัติไว้ในหมวด 3 แห่งพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560 ดังนี้

มาตรา 24 ให้คณะรัฐมนตรีวางระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการการติดตามการตรวจสอบ และการประเมินผลการดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ

ข้อเสนอแนะในการวางระเบียบตามวรรคหนึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ องค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการ ให้คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติประสานและปรึกษากับหัวหน้าหน่วยงานของรัฐขององค์กรดังกล่าวด้วย

มาตรา 25 เพื่อประโยชน์ในการติดตามผลการดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศ ให้หน่วยงานของรัฐรายงานผลการดำเนินการดังกล่าวต่อสำนักงานภายในเวลาและตามรายการที่สำนักงานกำหนด

ให้สำนักงานจัดทำรายงานสรุปผลการดำเนินการประจำปีเสนอต่อที่ประชุมร่วมเพื่อความเห็นชอบ และเมื่อได้รับความเห็นชอบแล้ว ให้สำนักงานเสนอรายงานต่อคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ คณะรัฐมนตรี หัวหน้าหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 24 วรรคสอง และรัฐสภาทราบภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานจากหน่วยงานตามวรรคหนึ่ง

รายงานตามวรรคสองอย่างน้อยต้องระบุความก้าวหน้าของการปฏิรูปประเทศ ปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหา

มาตรา 26 ในกรณีที่ความปรากฏต่อคณะกรรมการปฏิรูปคณะใดว่าการดำเนินการใดของหน่วยงานของรัฐไม่สอดคล้องกับแผนการปฏิรูปประเทศ ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐในฝ่ายบริหาร ให้คณะกรรมการปฏิรูปคณะนั้นประสานงานหรือปรึกษาหารือกับหน่วยงานของรัฐดังกล่าวหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือที่กำกับดูแล เพื่อแก้ไขปรับปรุงความไม่สอดคล้องนั้น ในกรณีที่ไม้อาจหาข้อยุติร่วมกันได้ ให้คณะกรรมการปฏิรูปแจ้งเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติเพื่อพิจารณา และเมื่อคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติมีมติประการใดแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

(2) ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐตามมาตรา 24 วรรคสอง ให้คณะกรรมการปฏิรูปคณะนั้นประสานงานหรือปรึกษาหารือกับหัวหน้าหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 24 วรรคสอง เพื่อแก้ไขปรับปรุงความไม่สอดคล้องนั้น และให้ดำเนินการตามที่ตกลงร่วมกัน แล้วรายงานให้คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติทราบ

มาตรา 27 ในกรณีที่มีปัญหาอุปสรรคไม่อาจดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศได้ และเป็นเรื่องเร่งด่วน หรือในกรณีมีเหตุอื่นใดเป็นการเร่งด่วนเฉพาะเรื่อง ให้สำนักงานโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่เกี่ยวข้อง รายงานปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาลงให้คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 24 วรรคสอง หรือรัฐสภาทราบโดยด่วน เพื่อพิจารณาดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป

โดยในส่วนของหน่วยงานที่ทำหน้าที่สำนักงานเลขานุการนั้น กฎหมายกำหนดในมาตรา 23 ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทำหน้าที่สำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการปฏิรูป

จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560 ได้กำหนดบทบังคับให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศที่กำหนดไว้ ซึ่งก็รวมไปถึงแผนการปฏิรูปประเทศด้านสังคมที่ได้ให้ความสำคัญกับกลุ่มคนพิการด้วย

2) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560 - 2564

การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ครั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้จัดทำบนพื้นฐานของกรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) ซึ่งเป็นแผนหลักของการพัฒนาประเทศ และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs) รวมทั้งการปรับโครงสร้างประเทศไทยไปสู่ประเทศไทย 4.0 ตลอดจนประเด็นการปฏิรูปประเทศ นอกจากนี้ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาทุกภาคส่วน เพื่อร่วมกันกำหนดวิสัยทัศน์และทิศทางการพัฒนา

ประเทศ รวมทั้งร่วมจัดทำรายละเอียดยุทธศาสตร์ของแผนฯ เพื่อมุ่งสู่ “ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน”

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศไว้ทั้งหมด 10 ยุทธศาสตร์ โดยมียุทธศาสตร์ตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และอีก 4 ยุทธศาสตร์ที่เป็นปัจจัยสนับสนุน ประกอบด้วย (1) การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์ (2) ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม (3) ยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืน (4) ยุทธศาสตร์การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (5) ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติเพื่อการพัฒนาประเทศสู่ความมั่งคั่งและยั่งยืน (6) ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการในภาครัฐ การป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบ และธรรมาภิบาลในสังคมไทย (7) ยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ (8) ยุทธศาสตร์การพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัย และนวัตกรรม (9) ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค เมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ และ (10) ยุทธศาสตร์ความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนา⁴⁷⁶

ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการตามแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ ประกอบด้วย

(1) ยุทธศาสตร์ที่ 1 การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์

(2) ยุทธศาสตร์ที่ 2 ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

โดยจุดเน้นและประเด็นพัฒนาหลักในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 12 ที่เกี่ยวกับคนพิการ ประกอบด้วย

(1) การเตรียมพร้อมด้านกำลังคนและการเสริมสร้างศักยภาพของประชากรในทุกช่วงวัย โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคนในทุกมิติและในทุกช่วงวัยให้เป็นทุนมนุษย์ที่มีศักยภาพสูง การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำ การสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสนับสนุนในเรื่อง การสร้างอาชีพ รายได้ และให้ความช่วยเหลือที่เชื่อมโยงการเพิ่มผลิตภาพสำหรับประชากรกลุ่มร้อยละ 40 รายได้ต่ำสุด ผู้ด้อยโอกาส สตรี และผู้สูงอายุ อาทิ การสนับสนุนธุรกิจขนาดเล็ก ขนาดกลางและขนาดย่อม วิชากิจชุมชนและวิชากิจเพื่อสังคม การพัฒนาองค์กรการเงินฐานรากและการเข้าถึงเงินทุนเพื่อสร้างอาชีพ และการสนับสนุนการเข้าถึง ปัจจัยการผลิตคุณภาพดีที่ราคาเป็นธรรม

(2) ส่งเสริมแรงงานให้มีความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพที่เป็นไปตามความต้องการของตลาดงาน โดยพัฒนาศูนย์ฝึกอบรมสมรรถนะแรงงานที่ได้มาตรฐานตามระบบคุณวุฒิ

⁴⁷⁶ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 4, น. 149.

วิชาชีพ และมาตรฐานฝีมือแรงงาน จัดทำมาตรฐานอาชีพในอุตสาหกรรมเป้าหมายที่มีศักยภาพ และให้มีการประเมินระดับทักษะของแรงงานบนฐานสมรรถนะ เร่งพัฒนาระบบข้อมูลความต้องการและการผลิตกำลังคนที่มีการบูรณาการ ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และสามารถนำไปใช้ คาดประมาณความต้องการกำลังคนที่สอดคล้องกับทิศทางตลาดงานในอนาคต

(3) กระจายการให้บริการภาครัฐทั้งด้านการศึกษา สาธารณสุข และสวัสดิการที่มีคุณภาพให้ ครอบคลุมและทั่วถึง ตลอดจนปรับปรุงปัจจัยแวดล้อมทางธุรกิจ รวมทั้งกฎหมาย กฎระเบียบให้เกิด การแข่งขันที่เป็นธรรม เพื่อให้ประชากรทุกกลุ่มมีโอกาสเข้าถึงบริการของรัฐและ ทรัพยากรอย่างเท่าเทียมกัน สามารถพัฒนาศักยภาพและยกระดับคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น โดยส่งเสริม และจัดหาโครงสร้างพื้นฐานที่เหมาะสมให้ประชากรกลุ่มต่าง ๆ โดยเฉพาะกลุ่มเด็ก เยาวชน สตรี ผู้ พิการ ผู้สูงอายุ และผู้ด้อยโอกาสทางสังคม เพื่อให้เข้าถึงบริการของรัฐและโอกาสทางสังคมได้ อย่างเท่าเทียม รวมถึงการได้รับการพัฒนาทักษะให้สามารถประกอบอาชีพและมีรายได้ตาม ศักยภาพ และความเหมาะสมของแต่ละบุคคล พร้อมทั้งส่งเสริมบทบาทของกลุ่มข้างต้นให้มีส่วน ร่วมในการบริหารและการตัดสินใจทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการพัฒนา ประเทศ⁴⁷⁷

อันจะเห็นได้ว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ให้ความสำคัญกับการสร้าง อาชีพ รายได้ และให้ความช่วยเหลือที่เชื่อมโยงการเพิ่มผลิตภาพสำหรับประชากรกลุ่มผู้มีรายได้ น้อย ผู้ด้อยโอกาส การส่งเสริมทักษะการประกอบอาชีพที่ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงาน ตลอดจนการยกระดับคุณภาพชีวิตของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมให้ดีขึ้น การได้รับการพัฒนา ทักษะให้สามารถประกอบอาชีพและมีรายได้ตามศักยภาพ และความเหมาะสมของแต่ละบุคคล ซึ่ง นั้นย่อมหมายถึงรวมถึงการกำหนดวิธีการทำงานทางเลือก

3) แผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ

แผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2560 – 2564 กำหนดวิสัยทัศน์ “คนพิการเข้าถึงสิทธิได้จริง ดำรงชีวิตอิสระ ในสังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันอย่างยั่งยืน” ภายใต้ ยุทธศาสตร์แห่งความเท่าเทียม (EQUAL) ได้แก่ เสริมพลังคนพิการและองค์กรด้านคนพิการให้มี ศักยภาพและความเข้มแข็ง (Empowerment) พัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการ ขจัดการเลือกปฏิบัติ เพื่อให้คนพิการเข้าถึงสิทธิได้จริง (Quality Management) เสริมสร้างความเข้าใจและเจตคติเชิง สร้างสรรค์ต่อคนพิการและความพิการ (Understanding) สร้างสภาพแวดล้อมและบริการสาธารณะ

⁴⁷⁷ เพิ่งอ้าง, น. 150.

ที่ทุกคนเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ (Accessibility) ส่งเสริมการบูรณาการเครือข่ายและสร้างการมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการอย่างยั่งยืน (Linkage)⁴⁷⁸

โดยในยุทธศาสตร์แห่งความเท่าเทียม (EQUAL) นี้ มียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการส่งเสริมการจ้างงานคนพิการและการประกอบอาชีพของคนพิการ คือ ยุทธศาสตร์ที่ 2 พัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการ จัดการเลือกปฏิบัติ เพื่อให้คนพิการเข้าถึงสิทธิได้จริง อยู่ในแนวทางที่ 5 คือ เพิ่มประสิทธิภาพของระบบและกลไก ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เพื่อเพิ่มศักยภาพของคนพิการให้มีความสามารถประกอบอาชีพ มีงานทำ และมีรายได้มากขึ้น และแนวทางที่ 7 พัฒนากฎหมาย นโยบาย ยุทธศาสตร์ ตลอดจนกลไกการดำเนินงานด้านคนพิการอย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ รวมถึงข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการตามอนุสัญญาที่เกี่ยวข้อง ยุทธศาสตร์อื่นชอน เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน กรอบการดำเนินงานเช่นใดเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ และพันธกรณีระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง⁴⁷⁹

3.3.1.4 นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองการปฏิบัติงานของคนพิการ

การที่ผู้ศึกษาหยิบยกนโยบายของรัฐบาลมาเสนอก็เพื่อชี้ให้เห็นถึงแนวทางในการส่งเสริมการมีงานทำ การดำรงชีวิตและความเป็นอยู่ของผู้พิการในประเทศไทยของภาครัฐว่าจะเป็นไปในทิศทางใด และหน่วยงานของรัฐยอมให้นำนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติผ่านการสั่งการ และการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการ ซึ่งผู้ศึกษาขอเสนอเฉพาะนโยบายของรัฐบาลในช่วงปี 2559 ถึงปัจจุบันเท่านั้น เนื่องจากมีความเป็นปัจจุบันที่สุด ดังนี้

1) คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี โดยพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ซึ่งได้แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติวันที่ 12 กันยายน 2557⁴⁸⁰ ที่มีความเกี่ยวข้องกับคนพิการและผู้ด้อยโอกาส ได้แก่ นโยบายด้านการลดความเหลื่อมล้ำของสังคม และการสร้างโอกาสการเข้าถึงบริการของรัฐ ข้อ 3.1 ในระยะเฉพาะหน้า รัฐบาลจะเร่งสร้างโอกาส อาชีพ และการมีรายได้ที่มั่นคงแก่ผู้ที่เข้าสู่ตลาดแรงงาน รวมทั้งสตรี ผู้ด้อยโอกาส และแรงงานข้ามชาติที่ถูกกฎหมาย พร้อมทั้งยกระดับคุณภาพแรงงาน โดยให้แรงงานทั้งระบบมีโอกาสเข้าถึงการเรียนรู้และพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานในทุกระดับอย่างมีมาตรฐาน ทั้งจะเชื่อมโยงข้อมูลและการดำเนินการระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชน เพื่อให้ตรงกับความต้องการ และในข้อ 3.3 กำหนดว่าในระยะต่อไป รัฐบาลจะ

⁴⁷⁸ อ่างแก้ว เจริญธรรมที่ 35, น. คำนำ.

⁴⁷⁹ เพิ่งอ่าง, น. 24.

⁴⁸⁰ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนพิเศษ 180 ง ลงวันที่ 12 กันยายน 2557

พัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคม ระบบการออม และระบบสวัสดิการชุมชนให้มีประสิทธิภาพ และมีความยั่งยืนมากยิ่งขึ้น รวมทั้งการดูแลให้มีระบบการกู้ยืมที่เป็นธรรม และการสงเคราะห์ผู้ยากไร้ตามอัตภาพ พัฒนาศักยภาพ ค้ำครองและพิทักษ์สิทธิ จัดสวัสดิการช่วยเหลือและพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการ ผู้สูงอายุ สตรี และเด็ก ของพื้นที่และของประเทศโดยรวม นอกจากนี้ จะส่งเสริมให้แรงงานนอกระบบเข้าสู่ระบบที่ถูกกฎหมายมากขึ้น

2) คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี สมัยพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ซึ่งได้แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2562⁴⁸¹

นโยบายข้อ 7.3 ตามคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีกำหนดว่า รัฐบาลจะส่งเสริมบทบาทภาคเอกชนในการช่วยพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจฐานราก โดยการสร้าง “คุณค่าร่วม” ระหว่างภาคธุรกิจ สังคม และผู้บริโภค ที่ครอบคลุมตลอดทั้งห่วงโซ่การผลิต พร้อมทั้งส่งเสริมให้เกิดวิสาหกิจเพื่อสังคมในด้านต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์แก่คนในชุมชน เพื่อผลิตสินค้าและบริการที่จะช่วยส่งเสริมให้เกิดการจ้างงานในท้องถิ่นหรือช่วยแก้ไขปัญหาสังคมและพัฒนาชุมชน อาทิ การจ้างงานผู้พิการ หรือผู้ผ่านการต้องขัง เพื่อช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตและความสุขของคนในชุมชน

นโยบายข้อ 9.4 กำหนดว่า รัฐบาลจะสร้างหลักประกันทางสังคมที่ครอบคลุมด้านการศึกษา สุขภาพ การมีงานทำที่เหมาะสมกับประชากรทุกกลุ่ม มีการลงทุนทางสังคมแบบมุ่งเป้าหมายเพื่อช่วยเหลือกลุ่มคนยากจน และกลุ่มผู้ด้อยโอกาสโดยตรง

เมื่อพิจารณาจากนโยบายของรัฐบาลแล้วจะเห็นว่า รัฐบาลมุ่งเน้นส่งเสริมความเป็นอยู่ของผู้พิการในเรื่องของการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจฐานราก โดยการสร้างคุณค่าอันเกิดจากการจ้างงานผู้พิการ และแม้ว่านโยบายข้อ 9.4 จะไม่ได้ใช้คำว่า “คนพิการ” หรือ “ผู้พิการ” ไว้โดยตรง แต่ก็ตีความหมายได้ว่า รัฐบาลจะสร้างหลักประกันทางสังคมในเรื่องการทำงานที่เหมาะสมกับประชากรทุกกลุ่ม เพื่อช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส ซึ่งก็รวมไปถึงคนพิการที่เป็นผู้ด้อยโอกาสด้วยนั่นเอง

3.3.1.5 พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กฎหมายลำดับรอง และคู่มือที่ออกโดยส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิทธิประโยชน์และความคุ้มครองคนพิการ มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการอันเนื่องมาจากสภาพทางกายหรือสุขภาพ รวมถึงการกำหนดให้คนพิการมีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและมี

⁴⁸¹ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนพิเศษ 186 ง ลงวันที่ 25 กรกฎาคม 2562

สิทธิในการได้รับความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ รวมถึงกำหนดหน้าที่ให้รัฐต้องให้ความช่วยเหลือ สงเคราะห์คนพิการให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งพาตนเองได้⁴⁸²

ในพระราชบัญญัตินี้ให้บทนิยามคำว่า “คนพิการ” ไว้ในมาตรา 4 โดย “คนพิการ” หมายความว่า บุคคลซึ่งมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคม เนื่องจากมีความบกพร่องทางการเห็น การได้ยิน การเคลื่อนไหว การสื่อสาร จิตใจ อารมณ์ พฤติกรรม สติปัญญา การเรียนรู้หรือความบกพร่องอื่นใด ประกอบกับมีอุปสรรคในด้านต่าง ๆ และมีความจำเป็นเป็นพิเศษที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือด้านหนึ่ง ด้านใด เพื่อให้สามารถปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคมได้อย่างบุคคลทั่วไป ทั้งนี้ ตามประเภท และหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ประกาศ กำหนด⁴⁸³

กฎหมายฉบับนี้ กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ แห่งชาติ ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอ นโยบาย แผนหลัก และโครงการเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบและมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการตาม อำนาจหน้าที่ต่อไป ทั้งนี้ นโยบายดังกล่าวต้องคำนึงถึงพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทย มีอยู่ด้วย รวมทั้งให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการออกกฎกระทรวง เสนอความเห็นและ ให้คำปรึกษาต่อรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับนโยบายหรือกฎหมายอื่นใดของรัฐที่อาจมีผลกระทบต่อคนพิการกำหนดระเบียบและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการช่วยเหลือ ส่งเสริม สนับสนุนและพัฒนา คุณภาพชีวิตคนพิการแก่หน่วยงานของรัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ เงินอุดหนุน สิ่งอำนวยความสะดวก หรือบริการต่าง ๆ อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม (มาตรา 6)⁴⁸⁴

1) การคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิคนพิการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนา คุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

คนพิการมีสิทธิในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็น สาธารณะ ตลอดจนสวัสดิการและความช่วยเหลืออื่นใดจากรัฐ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในมาตรา 20 ดังนี้

(1) การบริการฟื้นฟูสมรรถภาพโดยกระบวนการทางการแพทย์และค่าใช้จ่ายในการ รักษาพยาบาล ค่าอุปกรณ์ เครื่องช่วยความพิการ และสื่อส่งเสริมพัฒนาการ เพื่อปรับสภาพทาง

⁴⁸² อ้างแล้ว เชนงรรถที่ 4, น. 131.

⁴⁸³ เพิ่งอ้าง, น. 132.

⁴⁸⁴ เพิ่งอ้าง, น. 132 – 133.

ร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม พฤติกรรม สติปัญญา การเรียนรู้ หรือเสริมสร้างสมรรถภาพให้ดีขึ้น ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนด

(2) การศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติหรือแผนการศึกษาแห่งชาติตามความเหมาะสมในสถานศึกษาเฉพาะหรือในสถานศึกษาทั่วไป หรือการศึกษาทางเลือก หรือการศึกษานอกระบบ โดยให้หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับสิ่งอำนวยความสะดวก สื่อ บริการ และความช่วยเหลืออื่นใดทางการศึกษาสำหรับคนพิการให้การสนับสนุนตามความเหมาะสม

(3) การฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพ การให้บริการที่มีมาตรฐาน การคุ้มครองแรงงาน มาตรการเพื่อการมีงานทำ ตลอดจนได้รับการส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระ และบริการสื่อ สิ่งอำนวยความสะดวก เทคโนโลยีหรือความช่วยเหลืออื่นใด เพื่อการทำงานและประกอบอาชีพของคนพิการ ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานประกาศกำหนด

(4) การยอมรับและมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองอย่างเต็มที่ และมีประสิทธิภาพบนพื้นฐานแห่งความเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป ตลอดจนได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับคนพิการ

(5) การช่วยเหลือให้เข้าถึงนโยบาย แผนงาน โครงการ กิจกรรม การพัฒนาและบริการ อันเป็นสาธารณะ ผลลัพธ์ที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิต การช่วยเหลือทางกฎหมายและการจัดหาทุนความว่าต่างแก่ต่างคดี ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

(6) ข้อมูลข่าวสาร การสื่อสาร บริการโทรคมนาคม เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารและเทคโนโลยีสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการสื่อสารสำหรับคนพิการทุกประเภทตลอดจนบริการสื่อสารสาธารณะจากหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารกำหนดในกฎกระทรวง

(7) บริการล่ามภาษามือตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

(8) สิทธิที่จะนำสัตว์นำทาง เครื่องมือหรืออุปกรณ์นำทาง หรือเครื่องช่วยความพิการใด ๆ ติดตัวไปในยานพาหนะหรือสถานที่ใด ๆ เพื่อประโยชน์ในการเดินทาง และการได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ โดยได้รับการยกเว้นค่าบริการ ค่าธรรมเนียม และค่าเช่าเพิ่มเติมสำหรับสัตว์ เครื่องมืออุปกรณ์ หรือเครื่องช่วยความพิการดังกล่าว

(9) การจัดสวัสดิการเบี้ยความพิการ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดในระเบียบ

(10) การปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย การมีผู้ช่วยคนพิการ หรือการจัดให้มีสวัสดิการอื่นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดในระเบียบ⁴⁸⁵

2) หลักการห้ามเลือกปฏิบัติที่ปรากฏตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการยังคงมีเกิดขึ้นจริงในสังคมไม่ว่าจะด้วยเจตนาหรือไม่เจตนาของผู้กระทำ แต่ทั้งนี้ การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมนั้นอันเกิดขึ้นจากหลายสาเหตุไม่ว่าจะเป็นทัศนคติของบุคคล การใช้ดุลยพินิจต่อคนพิการ กฎหมาย ขาดงบประมาณ หรือด้วยเหตุอื่น ๆ ก็ตาม แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 15 กำหนดไว้แต่เพียงว่ามีให้เลือกปฏิบัติต่อคนพิการ โดยมิได้กำหนดการกระทำไว้โดยชัดแจ้ง ทั้งนี้ จึงต้องพิจารณาถึงสิทธิของคนพิการเป็นหลักว่า คนพิการมีสิทธิอย่างไร และการกระทำนั้นเข้าข่ายเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการหรือไม่⁴⁸⁶

ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาลักษณะการวินิจฉัยกรณีศึกษาที่ปรากฏตามคู่มือเกณฑ์การวินิจฉัยเพื่อจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ที่ได้จัดทำไว้มีเนื้อหาทั้งในเรื่องสิทธิของคนพิการในด้านการศึกษา ด้านการจ้างงาน ด้านการจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวก และด้านการให้บริการทางสังคม เพื่อนำผลการศึกษามาเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการเสริมการจ้างงานคนพิการในภาครัฐ ด้วยการทำงานที่บ้าน ดังนี้

(1) ด้านการศึกษา

(1.1) สิทธิได้รับการศึกษา

หากสถานศึกษาใดปฏิเสธรับคนพิการเข้าศึกษา โดยอ้างเหตุว่าคนพิการไม่มีความสามารถศึกษาได้ เช่น ปฏิเสธคนตาบอด ไม่รับเข้าเรียนในสาขาดนตรีเพราะเชื่อว่าไม่สามารถเรียนดนตรีได้เพราะคู่มือโน้ตไม่ได้ ปฏิเสธคนหูหนวกเพราะมีปัญหาการสื่อสาร เช่นนี้ย่อมถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เนื่องจากคนพิการเป็นคนที่สภาพร่างกายไม่สมบูรณ์เท่านั้น แต่คนพิการก็มีศักยภาพในการเรียนรู้เช่นเดียวกับคนทั่วไป ซึ่งในการรับคนพิการเข้าศึกษาที่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับคนทั่วไป กล่าวคือ หากสถานศึกษามีข้อจำกัดในด้านจำนวนนักเรียน/นักศึกษา จำเป็นจะต้องมีการสอบแข่งขัน/คัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาที่สามารถทำได้ ซึ่งต้องให้สิทธิคนพิการเข้าสอบแข่งขัน/คัดเลือก ด้วยเช่นเดียวกับคนปกติทั่วไป

⁴⁸⁵ เพิ่งอ้าง, น. 134 - 135.

⁴⁸⁶ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, “คู่มือเกณฑ์การวินิจฉัยเพื่อจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ, น. 78,” สืบค้นวันที่ 14 มิถุนายน 2564, จาก <https://dep.go.th/th/law-academic/knowledge-base/articles-research>.

อย่างไรก็ดี การกำหนดเงื่อนไขการสอบแข่งขัน/คัดเลือกโดยใช้หลักเกณฑ์ทั่วไปสำหรับนักเรียนปกติ นั้น หากเกณฑ์สำหรับคนทั่วไปอาจเป็นอุปสรรคสำหรับคนพิการ เช่น กำหนดให้เขียนคำตอบด้วยลายมือ กำหนดเวลาทำข้อสอบที่เท่ากัน เช่นนี้อาจไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ เนื่องจากคนพิการต้องใช้เวลามากกว่าคนทั่วไปในการเขียนคำตอบ การกำหนดหลักเกณฑ์เช่นนี้ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยอ้อม⁴⁸⁷

(1.2) กรณีที่สถานศึกษาคัดสิทธิการสอบเข้าของนักเรียนตาบอดที่คุณสมบัติครบถ้วนตามประกาศรับสมัคร เนื่องจากเมื่อนักเรียนที่มาสมัครมีคุณสมบัติครบถ้วนย่อมมีสิทธิเข้าสอบ แม้ นักเรียนผู้นั้นจะมีความพิการก็ตาม สถานศึกษาจะปฏิเสธไม่ให้เข้าสอบไม่ได้ หากสถานศึกษาใดปฏิเสธไม่รับคนพิการเข้าศึกษาโดยไม่มีเหตุผลและความจำเป็นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด การกระทำเช่นนั้นย่อมเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

การแก้ไขปัญหานี้ในเรื่องการจัดสอบนั้น ดำเนินการได้ ดังนี้

- จัดสอบแยกเฉพาะนักเรียนตาบอด
 - จัดเจ้าหน้าที่มาอ่านข้อสอบให้นักเรียนตาบอดฟัง
 - ในวิชาภาษาอังกฤษอาจจัดเตรียมไฟล์ข้อสอบเป็นรูปแบบ Microsoft word ไว้ให้ และให้นักเรียนตาบอดใช้คอมพิวเตอร์ในการอ่านและตอบข้อสอบ และจัดเจ้าหน้าที่ของคณะมาจัดเตรียมคอมพิวเตอร์ให้พร้อม
 - ในวิชาที่ข้อสอบเป็นแบบอัตนัย จะให้นักเรียนตาบอดจดและคิดด้วยเครื่องพิมพ์ดีด
 - ในวิชาที่เป็นข้อสอบแบบปรนัย สามารถให้นักเรียนตาบอดตอบในคอมพิวเตอร์ได้
 - ขยายหรือเพิ่มเวลาในการสอบให้อีกวิชาละ 15 นาที
- วิธีการที่กล่าวข้างต้นนั้น ก็คือการจัดสอบด้วยวิธีการที่เหมาะสม สอดคล้องกับความต้องการจำเป็นของนักเรียนตาบอดนั่นเอง⁴⁸⁸

(1.3) กรณีที่สถานศึกษา รวมถึงคนพิการเองไม่ทราบว่าคนพิการมีสิทธิเรียนฟรีจนจบปริญญาตรี ทำให้ไม่ได้รับบริการ (คนพิการมีสิทธิในการศึกษาตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ พ.ศ. 2551 ซึ่งได้กำหนดสิทธิทางการศึกษาไว้มากกว่าบุคคลทั่วไปว่าคนพิการมีสิทธิได้รับการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายตั้งแต่แรกเกิดหรือพบความพิการ จนตลอดชีวิต)⁴⁸⁹

⁴⁸⁷ เพิ่งอ้าง, น. 78 - 79.

⁴⁸⁸ เพิ่งอ้าง, น. 79.

⁴⁸⁹ เพิ่งอ้าง, น. 79.

จากกรณีศึกษานี้ ทำให้ทราบว่า แม้หน่วยงานของรัฐจะไม่ทราบถึงสิทธิของคนพิการ ตามกฎหมาย หรือคนพิการเองไม่ทราบสิทธิที่ตนมีตามกฎหมาย ก็ไม่ทำให้การกระทำนั้นถือเป็นการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมได้

(1.4) สิทธิได้รับการศึกษาอย่างเหมาะสม

กรณีสถานศึกษาไม่จัดทำแผนการจัดการศึกษาเฉพาะบุคคลให้แก่ผู้เรียนที่เป็นคนพิการ ที่เข้าศึกษา มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ พ.ศ. 2551 เป็นบทบังคับให้สถานศึกษาที่รับคนพิการเข้าศึกษาต้องจัดทำแผนการจัดการศึกษาเฉพาะบุคคล โดยแผนการศึกษาต้องระบุถึงความต้องการสิ่งอำนวยความสะดวก สื่อ บริการ และความช่วยเหลืออื่นใดทางการศึกษาที่จำเป็นต่อคนพิการ ประกอบกับมีกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้คนพิการมีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวก สื่อ บริการ และความช่วยเหลืออื่นใดทางการศึกษาที่จำเป็นต่อคนพิการ ดังนั้น ถ้าสถานศึกษาไม่จัดทำแผนการศึกษาเฉพาะบุคคลให้แก่ผู้เรียนที่เป็นคนพิการ ย่อมทำให้คนพิการเสียสิทธิที่จะขอรับเงินอุดหนุนตามกฎหมายกระทรวงดังกล่าว แม้สถาบันการศึกษาจะไม่มีเจตนาไม่จัดทำแผนการศึกษาสำหรับคนพิการผู้นั้น แต่ก็ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ โดยอ้อม (แต่ทั้งนี้ ต้องพิจารณาเพิ่มเติมว่าการไม่จัดทำแผนการศึกษาสำหรับนักเรียนหรือนักศึกษาผู้พิการนั้น ทำให้ผู้พิการเสียสิทธิจริงหรือไม่ เนื่องจากอาจมีผู้พิการบางรายที่ไม่จำเป็นต้องมีสิ่งอำนวยความสะดวกทางการศึกษา เป็นต้น)⁴⁹⁰

(1.5) สิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกทางการศึกษา

สิทธิที่จะได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกทางการศึกษาของคนพิการนี้ จะต้องสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ เช่น ด้านสถานที่ สถานศึกษากำหนดห้ามคนพิการใช้ลิฟท์ทั่วไปแต่ให้ใช้ลิฟท์ได้จุดเดียว ทำให้แปลกแยกจากสังคม เป็นต้น กรณีนี้ถือได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

สำหรับสิ่งอำนวยความสะดวกในกรณีนี้ แยกพิจารณาเป็นสิ่งอำนวยความสะดวกเฉพาะบุคคล⁴⁹¹

2) ด้านการจ้างงานคนพิการ

(2.1) กรณีศึกษา สิทธิได้รับการประกอบกิจการและการประกอบอาชีพ

การที่กฎหมายมีบทบัญญัติเป็นการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งความพิการ เช่นนี้ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ เช่น กรณีกำหนดให้ผู้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 26 วรรคหนึ่ง (10) แห่ง

⁴⁹⁰ เพิ่งอ้าง, น. 80.

⁴⁹¹ เพิ่งอ้าง, น. 81.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 บัญญัติว่า “...หรือมีกายหรือจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการตุลาการ...” นั้น เป็นบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้มีการใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวางโดยการอ้างเหตุความเหมาะสม ซึ่งอาจเกิดการใช้ดุลพินิจโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้สมัครบางคนเพราะเหตุแห่งความพิการ⁴⁹²

(2.2) กรณีศึกษา สิทธิได้รับการแข่งขันในการประกอบกิจการและการประกอบอาชีพโดยเสรีและเป็นธรรม

ร้านค้า/สถานที่ท่องเที่ยวบางแห่งไม่อนุญาตให้คนหูหนวกจำหน่ายสลาก แต่คนทั่วไปให้ขายได้ บางร้านค้าให้คนพิการตาบอดขายได้ แต่คนพิการหูหนวกไม่ให้ขาย กรณีดังกล่าวพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และความคุ้มครองคนพิการเพื่อมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เพราะเหตุสภาพทางร่างกายหรือสุขภาพ การกระทำของร้านค้า/สถานที่ท่องเที่ยวดังกล่าวจึงเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม⁴⁹³

(2.3) กรณีศึกษา สิทธิได้รับหลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงาน

เช่น การไม่จ่ายค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายหรือการไม่ให้ทำงานล่วงเวลา โดยอ้างเหตุความพิการถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เนื่องจากบุคคลธรรมดาทั่วไปหรือบุคคลที่พิการก็ย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน⁴⁹⁴

(2.4) กรณีศึกษา สิทธิได้รับหลักประกันในการดำรงชีพทั้งในระหว่างการทำงานและเมื่อพ้นภาวะการทำงาน

การที่นายจ้างซึ่งมีลูกจ้างเป็นคนพิการ และเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แต่นายจ้างไม่ยื่นแบบรายการแสดงรายชื่อคนพิการดังกล่าวเป็นผู้ประกันตนต่อสำนักงานประกันสังคม ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ทั้งนี้เนื่องจากคนพิการซึ่งเป็นลูกจ้างย่อมมีสิทธิได้รับการประกันตนตามกฎหมาย เพื่อให้การสงเคราะห์แก่ลูกจ้างและบุคคลอื่นซึ่งประสบอันตราย เจ็บป่วย ทูพพลภาพ หรือตายอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน⁴⁹⁵

(3) ด้านการจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวก

⁴⁹² เพิ่งอ้าง, น. 82.

⁴⁹³ เพิ่งอ้าง, น. 84.

⁴⁹⁴ เพิ่งอ้าง, น. 85.

⁴⁹⁵ เพิ่งอ้าง, น. 85.

(3.1) กรณีศึกษา สิทธิของคนพิการในด้านการเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการสื่อสาร

การจัดให้มีโทรศัพท์สาธารณะเพื่อให้บริการแก่คนทั่วไป แต่ไม่มีการจัดให้มีโทรศัพท์สาธารณะสำหรับคนพิการเพื่อให้คนพิการสามารถใช้ประโยชน์ได้ ตามสถานที่ต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะเป็นการให้บริการสาธารณะแก่บุคคลทั่วไป เช่น สวนสาธารณะ หรือห้างสรรพสินค้า เป็นต้น อันเป็นสิทธิที่มีการรับรองไว้ในมาตรา 20 (6) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550

นอกจากนี้ ยังมีกรณีเกี่ยวกับการจัดคอมพิวเตอร์หรืออุปกรณ์สำนักงานให้ตามความเหมาะสมกับสภาพความพิการ การเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกในด้านเทคโนโลยีสารสนเทศได้มีการรับรองไว้ในมาตรา 20 (6) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 แต่การที่บริษัทแห่งหนึ่งรับคนพิการซึ่งเป็นอัมพาตครึ่งท่อนล่างต้องนั่งรถเข็นคนพิการ และแขนซ้ายขาดเข้าทำงาน ซึ่งบริษัทดังกล่าวได้รับพนักงานดังกล่าวเข้าทำงานได้ 1 เดือนเศษ แต่ไม่มีการจัดโต๊ะทำงาน คอมพิวเตอร์ หรืออุปกรณ์สำนักงานสำหรับใช้ในการทำงานให้ตามความเหมาะสมกับสภาพความพิการเพื่อใช้ในการปฏิบัติงาน โดยอ้างว่าบริษัทมีพื้นที่ค่อนข้างจำกัด ไม่มีโต๊ะทำงานและเครื่องคอมพิวเตอร์ส่วนตัว หรืออุปกรณ์สำนักงานให้กับคนพิการดังกล่าวเป็นการเฉพาะ กรณีจึงเป็นการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ⁴⁹⁶

(3.2) กรณีศึกษา สิทธิการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในอาคาร สถานที่ ยานพาหนะ หรือบริการขนส่ง หรือบริการสาธารณะอื่น

- กรณีอาคารหรือสถานที่ไม่จัดให้มีทางลาดสำหรับรถเข็นคนพิการไว้เป็นการเฉพาะ ตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 อาคารในที่นี้ เช่น อาคารหลบภัยสนามกีฬา อาคารศูนย์การค้า เป็นต้น และแม้ว่าจะมีการจัดทำทางลาดสำหรับรถเข็นแล้วก็ตาม แต่จุดที่ทำทางลาดเป็นจุดที่ลูกจ้างคนพิการต้องไปใช้ร่วมกับลูกค้านอื่นซึ่งมีเป็นจำนวนมาก ซึ่งทำให้คนพิการที่เป็นลูกจ้างไม่ได้รับความสะดวก เช่นนี้ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ

- กรณีที่รถประจำทางไม่จัดให้มีทางลาดหรืออุปกรณ์นำพาคนพิการหรืออุปกรณ์ยกรถเข็นคนพิการขึ้นและลงจากรถ รวมไปถึงกรณีที่รถไฟไม่จัดให้มีพื้นที่จอดรถเข็นคนพิการเป็นการฝ่าฝืนต่อหลักการเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกในยานพาหนะตามมาตรา 37 แห่ง

⁴⁹⁶ เพิ่งอ้าง, น. 86-87.

พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 จึงเป็นการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ⁴⁹⁷

(3.4) กรณีศึกษา ด้านการให้บริการทางสังคม

- สิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ เช่น สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ที่ผู้พิการหรือทุพพลภาพย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอย่างเหมาะสม

- สิทธิได้รับความช่วยเหลือจากองค์กรสาธารณประโยชน์⁴⁹⁸

3) การรับคนพิการเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และคู่มือการสรรหาและเลือกสรรคนพิการเข้าทำงานในส่วนราชการ

การรับคนพิการเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐมีบัญญัติหลักเกณฑ์ไว้ในมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมถึงคู่มือการสรรหาและเลือกสรรคนพิการเข้าทำงานในส่วนราชการ

โดยมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ และหน่วยงานของรัฐรับคนพิการเข้าทำงานตามลักษณะของงาน ในอัตราส่วนที่เหมาะสมกับผู้ปฏิบัติงานในสถานประกอบการหรือหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานออกกฎกระทรวงกำหนดจำนวนที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ และหน่วยงานของรัฐจะต้องรับคนพิการเข้าทำงาน”

โดยสรุปหลักเกณฑ์การรับคนพิการเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐ มีดังนี้

(1) นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการทั้งเอกชนและหน่วยงานของรัฐ ที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 100 คน ขึ้นไป

(2) ต้องรับคนพิการที่สามารถทำงานทำงานได้ไม่ว่าจะอยู่ในตำแหน่งใดเข้าทำงาน

(3) สัดส่วนของการรับคือ ลูกจ้างที่ไม่ใช่คนพิการ 100 คน ต่อคนพิการ 1 คน เศษของ 100 ถ้าเกิน 50 คน ต้องรับคนพิการเพิ่มขึ้นอีก 1 คน เช่น มีลูกจ้าง 151 คน ก็ต้องจ้างคนพิการ 2 คน

(4) การนับจำนวนลูกจ้างให้นับทุกวันที่ 1 ตุลาคมของ ทุกปี

(5) กรณีที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการที่มีหน่วยงาน หรือสำนักงานสาขาในจังหวัดเดียวกัน ให้นับรวมลูกจ้างของหน่วยงานหรือสำนักงานทุกแห่งในจังหวัดนั้นเข้าด้วยกัน

⁴⁹⁷ เพิ่งอ้าง, น. 88.

⁴⁹⁸ เพิ่งอ้าง, น. 89.

โดยในกรณีที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการไม่รับคนพิการเข้าทำงาน จะต้องดำเนินการ

(1) ต้องส่งเงินเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการเป็นรายปี ซึ่งเงินที่นำส่งก็คำนวณจากอัตราค่าจ้างต่ำสุดของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่ใช้บังคับครั้งหลังสุดในปีก่อนที่มีหน้าที่ส่งเงินเข้ากองทุนฯ คูณด้วย 365 และคูณด้วยจำนวนคนพิการที่ไม่รับเข้าทำงาน

(2) หากไม่นำส่งเงินเข้ากองทุนฯ หรือส่งล่าช้า หรือส่งไม่ครบถ้วน ต้องเสียต้องเบี้ย 7.5 ต่อปีของเงินที่ยังไม่ได้นำส่ง แต่กรณีที่รับคนพิการเข้าทำงาน หรือนำส่งเงินเข้ากองทุนฯ ได้รับยกเว้นภาษี เป็นร้อยละของจำนวนเงินค่าจ้างที่จ่ายให้แก่คนพิการหรือเงินที่ส่งเข้ากองทุน⁴⁹⁹

จากข้อมูลข้างต้นพบว่า กฎหมายไม่ได้บัญญัติมาตรการลงโทษในการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนนี้กับหน่วยงานของรัฐที่ไม่สามารถจ้างงานคนพิการได้ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด

โดยในรายละเอียดนั้น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ได้มีการจัดทำคู่มือการสรรหาและเลือกสรรคนพิการเข้าทำงานในส่วนราชการ⁵⁰⁰ เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับส่วนราชการเกี่ยวกับการดำเนินการสรรหาและเลือกสรรคนพิการเข้าทำงานในส่วนราชการ ซึ่งเป็นไปตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1004/ว21 ลงวันที่ 3 พฤศจิกายน 2558 เรื่อง การสรรหาและเลือกสรรคนพิการเข้าทำงานในส่วนราชการ ซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนราชการในการนำไปใช้เป็นแนวทางดำเนินการสรรหาและเลือกสรรคนพิการให้บรรลุเป้าหมายตามที่กฎหมายกำหนด สามารถสรรหาและเลือกสรรคนพิการที่มีความรู้ความสามารถ เหมาะสมกับลักษณะงาน โดยการดำเนินการสรรหาและเลือกสรรยังคงเป็นไปตามระบบคุณธรรม ซึ่งได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม⁵⁰¹

3.1) ขั้นตอนการนับจำนวนผู้ปฏิบัติงาน และจำนวนคนพิการ

ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและกำหนดอัตราส่วนคนพิการที่ต้องรับเข้าทำงานในส่วนราชการแบ่งตามลักษณะการบริหารส่วนราชการตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มี 2 กรณี ได้แก่ ปลัดกระทรวง สำหรับส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในสังกัดกระทรวง และหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการ

⁴⁹⁹ “หลักเกณฑ์การจ้างงานคนพิการ-กฎหมายกำหนดไว้อย่างไร,” สืบค้นเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2564, จาก <http://area3.labour.go.th/2015-12-03-04-55-08/988>.

⁵⁰⁰ ศูนย์สรรหาและเลือกสรร สำนักงาน ก.พ., คู่มือการสรรหาและเลือกสรรคนพิการเข้าทำงานในส่วนราชการ, กรกฎาคม 2559, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท พี.เอ.ลีฟวิ่ง จำกัด, ม.ป.ป.).

⁵⁰¹ เพิ่งอ้าง, น. คำนำ.

ปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี เช่น ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ
เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นต้น

กรณีปลัดกระทรวงซึ่งรับผิดชอบ ให้ดำเนินการรวบรวมจำนวนผู้ปฏิบัติงานทั้งหมดใน
ภาพรวมและกำหนดอัตราส่วนคนพิการโดยนับรวมกันเป็นกระทรวง (ส่วนราชการที่อยู่ในบังคับ
บัญชาของปลัดกระทรวง) กรณีเป็นส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบขึ้น
ตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ให้นำเป็นรายส่วนราชการ

ผู้ปฏิบัติงานที่จะนำมานับ ได้แก่ ข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ หรือ
ผู้ปฏิบัติงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งปฏิบัติงานประจำในส่วนราชการ และเป็นผู้ที่ปฏิบัติงานอยู่จริง ณ
วันที่ 1 ตุลาคม ของทุกปี⁵⁰²

3.2) การกำหนดจำนวนคนพิการที่ต้องรับเข้าทำงานให้ส่วนราชการในสังกัด

(1) วิธีการนับจำนวนผู้ปฏิบัติงาน

การนับจำนวนผู้ปฏิบัติงาน เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงกำหนดจำนวนคน
พิการที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐจะต้องรับเข้าทำงาน และ
จำนวนเงินที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการจะต้องนำส่งเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนา
คุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2554 ซึ่งส่วนราชการสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามกฎกระทรวงฯ
โดยนับจากผู้ปฏิบัติงานอยู่จริง ณ วันที่ 1 ตุลาคม ของทุกปี ดังนี้

ให้นำเฉพาะ ผู้ที่ปฏิบัติงานเป็นประจำ เช่น ข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ
 เป็นต้น ทั้งที่ปฏิบัติงานในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยนับทั้งผู้ที่ปฏิบัติงานอยู่ในต่างประเทศ
 หรือผู้ที่อยู่ระหว่างการลาศึกษาหรือฝึกอบรม แต่ไม่นับลูกจ้างชั่วคราว หรือพนักงานจ้างเหมา
 ที่มาปฏิบัติงาน⁵⁰³

(2) วิธีการกำหนดจำนวนคนพิการที่ต้องรับเข้าทำงาน

เมื่อส่วนราชการทราบจำนวนผู้ปฏิบัติงานทั้งหมดแล้ว ให้นำมากำหนดจำนวนคนพิการ
ที่ต้องรับเข้าทำงานในภาพรวมของกระทรวง คือ จำนวนผู้ปฏิบัติงาน 100 คน ต่อการรับคนพิการ 1
 คน และหากมีจำนวนผู้ปฏิบัติงานที่นับเศษได้เกิน 50 คน ต้องรับคนพิการเพิ่มอีก 1 คน เช่น
 กระทรวง ก มีจำนวนผู้ปฏิบัติงานในสังกัด 16,316 คน เช่นนี้ต้องรับคนพิการเข้าทำงาน จำนวน 163
 คน เนื่องจากเศษ 16 คน ไม่ถึง 50 คน จึงไม่ปัดเพิ่มอีก 1 คน (น.7) หรือในกรณีของกระทรวง ข มี

⁵⁰² เพิ่งอ้าง, น. 6.

⁵⁰³ เพิ่งอ้าง, น. 6.

จำนวนผู้ปฏิบัติงานทั้งหมด 2,251 คน ต้องรับคนพิการเข้าทำงาน 22 คน แต่เนื่องจากมีเศษอีก 51 คน ซึ่งเกิน 50 คน ดังนั้น กระทรวง ข ต้องรับคนพิการเพิ่มอีก 1 คน รวมเป็น 23 คน⁵⁰⁴

(3) การจัดสรรและแจ้งส่วนราชการในสังกัดให้ทราบจำนวนคนพิการที่ต้องรับเข้าทำงาน

เมื่อทราบจำนวนคนพิการที่กระทรวงจะต้องรับเข้าทำงานแล้ว ปลัดกระทรวงเป็นผู้พิจารณาจัดสรรให้ส่วนราชการในสังกัด โดยอาจพิจารณาจากลักษณะงานที่คนพิการสามารถทำได้ในแต่ละส่วนราชการ หรือความพร้อมของส่วนราชการ ตามความเหมาะสม เช่น กระทรวง ก ต้องรับคนพิการเข้าทำงาน 163 คน จัดสรรให้แก่สำนักงานปลัดกระทรวง จำนวน 2 คน ไม่จัดสรรให้สำนักงานรัฐมนตรี แล้วจัดสรรให้กรม ก จำนวน 14 คน เช่นนี้ก็ทำได้ เนื่องจากเป็นการพิจารณาจากลักษณะงานที่เหมาะสม และรูปแบบที่เหมาะสม เช่น อาจรับเข้าทำงานเป็นข้าราชการ หรือเป็นพนักงานราชการ ก็ได้ เป็นต้น⁵⁰⁵

(4) เมื่อส่วนราชการในสังกัดได้รับแจ้งจากกระทรวงเกี่ยวกับข้อมูลจำนวนคนพิการที่ต้องรับเข้าทำงานในส่วนราชการแล้ว ให้ถือว่า จำนวนคนพิการดังกล่าวเป็นเป้าหมายในการดำเนินการของส่วนราชการเพื่อให้มีการรับคนพิการเข้าทำงานให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งส่วนราชการต้องดำเนินการสรรหาและเลือกสรรคนพิการเข้าทำงานต่อไป

ในกรณีที่ส่วนราชการมีการจ้างคนพิการที่มีบัตรประจำตัวคนพิการให้ทำงานในส่วนราชการอยู่แล้ว ซึ่งเป็นลักษณะงานประจำ เช่น ข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ เป็นต้น ให้ส่วนราชการนำข้อมูลจำนวนคนพิการที่มีอยู่เป็นข้อมูลพื้นฐานในการคำนวณจำนวนคนพิการที่ต้องรับเข้าทำงานเพิ่มให้ครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด เช่น กรม ข มีผู้ปฏิบัติงานทั้งหมดจำนวน 870 คน และได้รับแจ้งจากกระทรวงว่า ต้องรับคนพิการเข้าทำงานทั้งหมด จำนวน 9 คน ซึ่งปัจจุบันมีคนพิการที่ทำงานอยู่แล้ว จำนวน 2 คน เป็นพนักงานราชการ จำนวน 1 คน และลูกจ้างประจำ จำนวน 1 คน ดังนั้น กรม ข ต้องรับคนพิการเข้าทำงานเพิ่มอีก จำนวน 2 คน ซึ่งอาจรับเข้าทำงานในรูปแบบข้าราชการหรือพนักงานราชการก็ได้

(5) การกำหนดลักษณะงานและรูปแบบการรับคนพิการเข้าทำงาน

เมื่อส่วนราชการในสังกัดได้รับแจ้งข้อมูลจำนวนคนพิการได้รับจัดสรรแล้ว ให้ส่วนราชการในสังกัดดำเนินการเลือกลักษณะงานและตำแหน่งที่จะรับคนพิการเข้าทำงาน โดยการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อกำหนดลักษณะงานที่เหมาะสมกับคนพิการ ซึ่งพิจารณาจากลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติจริงหรือพิจารณาข้อมูลเบื้องต้นจากลักษณะงานตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งประกอบกับ

⁵⁰⁴ เพิ่งอ้าง, น. 7.

⁵⁰⁵ เพิ่งอ้าง, น. 8.

ข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง คือ ประเภทความพิการ ประสิทธิภาพในการทำงานและปัจจัยอื่น ๆ ที่ส่วนราชการเห็นสมควร เช่น สถานที่ปฏิบัติงาน อุปกรณ์หรือเทคโนโลยีที่ใช้ในการปฏิบัติงาน เป็นต้น โดยส่วนราชการอาจดำเนินการดังนี้

- พิจารณาข้อมูลลักษณะงาน ภารกิจ หน้าที่ความรับผิดชอบ โดยส่วนราชการอาจใช้แบบสำรวจหรือจัดประชุมหารือเพื่อรวบรวม รับฟังความคิดเห็น และกำหนดลักษณะงานที่เหมาะสมกับคนพิการ เช่นงานให้คำปรึกษาแนะนำด้านกฎหมาย งานจัดทำและตรวจสอบบัญชีงานเขียนโปรแกรม ดูแลระบบคอมพิวเตอร์งานซ่อมบำรุงเครื่องจักรกลต่าง ๆ งานทำทะเบียนข้อมูลและจัดทำเอกสาร งานรับและโอนโทรศัพท์และการให้ข้อมูลทางโทรศัพท์ งานรับ-ส่งเอกสารภายในหน่วยงาน เป็นต้น

- พิจารณาคุณสมบัติ ความรู้ความสามารถ ทักษะ สมรรถนะที่ต้องใช้ในการปฏิบัติงาน และตรวจสอบข้อมูลตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งและคำบรรยายลักษณะงานของส่วนราชการ

- พิจารณาสายงานและตำแหน่งของข้าราชการ พนักงานราชการ หรือผู้ปฏิบัติงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นทั้งหมดที่มีอยู่ในส่วนราชการ เพื่อกำหนดรูปแบบการรับคนพิการเข้าทำงานโดยพิจารณาปัจจัยที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ซึ่งเมื่อกำหนดลักษณะงานที่เหมาะสมกับคนพิการแล้วให้พิจารณา รูปแบบการรับคนพิการเข้าทำงานในส่วนราชการว่าจะเป็นข้าราชการหรือพนักงานราชการ ดังนี้

กรณีส่วนราชการต้องการจ้างเป็นพนักงานราชการ ให้ดำเนินการตามหนังสือคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการที่ นร 1004.1/คพร./พิเศษ 1791 ลงวันที่ 17 สิงหาคม 2554 คือ ส่วนราชการสรรหาและเลือกสรรพนักงานราชการโดยรับสมัครเฉพาะคนพิการ และดำเนินการสรรหาและเลือกสรรตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการสรรหาและเลือกสรรพนักงานราชการ ตามประกาศคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ เรื่อง การสรรหาและเลือกสรรคนพิการเป็นพนักงานราชการ

กรณีส่วนราชการต้องการบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการพลเรือน ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขการคัดเลือกเพื่อบรรจุคนพิการเข้ารับราชการ ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1004/621 ลงวันที่ 3 พฤศจิกายน 2558

(6) คุณสมบัติของคนพิการ

หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1004/ว 61 ลงวันที่ 3 พฤศจิกายน 2558 ได้กำหนดคุณสมบัติของคนพิการที่จะสมัครเข้ารับการคัดเลือกเพื่อบรรจุเข้ารับราชการไว้ ได้แก่

- คนพิการที่จะสมัครเข้ารับการคัดเลือกต้องมีบัตรประจำตัวคนพิการ

- คนพิการจะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติทั่วไปและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และมีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งที่ประสงค์จะเข้ารับราชการคัดเลือก

ทั้งนี้ คุณสมบัติข้างต้นถือเป็นข้อมูลสำคัญที่ส่วนราชการต้องพิจารณาให้ครบถ้วนถูกต้อง และประกาศให้ผู้สมัครรับทราบอย่างชัดเจนในประกาศรับสมัคร

3.3) การดำเนินการคัดเลือกเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการพลเรือน

กรณีที่ส่วนราชการพิจารณาแล้วเห็นควรรับคนพิการเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการพลเรือน ให้ส่วนราชการดำเนินการสรรหาและเลือกสรรคนพิการเข้ารับราชการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคัดเลือกบรรจุคนพิการเข้ารับราชการตามที่ ก.พ. กำหนด โดยมีขั้นตอน ดังนี้

(1) การตั้งคณะกรรมการคัดเลือก

ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกขึ้นคณะหนึ่ง จำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน ประกอบด้วย 1) หัวหน้าส่วนราชการหรือรองหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้ได้รับมอบหมาย เป็นประธาน 2) ผู้แทนหน่วยงานเจ้าของตำแหน่งหรือผู้ได้รับมอบหมาย เป็นกรรมการ และ 3) ผู้ปฏิบัติงานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล เป็นกรรมการและเลขานุการ

ทั้งนี้ ให้เป็นดุลพินิจของหัวหน้าส่วนราชการหรือรองหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้ได้รับมอบหมายพิจารณาแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับคนพิการร่วมเป็นกรรมการได้ตามความเหมาะสมของตำแหน่งนั้น

คณะกรรมการคัดเลือกมีหน้าที่กำหนดวิธีการคัดเลือก ระเบียบเกี่ยวกับการคัดเลือก จัดทำประกาศรับสมัครวางแผนการดำเนินการเกี่ยวกับการคัดเลือก และดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการคัดเลือก ทั้งนี้ คณะกรรมการคัดเลือกอาจพิจารณาดำเนินการคัดเลือกโดยวิธีการสัมภาษณ์ วิธีสอบข้อเขียน วิธีสอบปฏิบัติ หรือวิธีอื่นใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีก็ได้ตามความเหมาะสม ในการนี้ คณะกรรมการอาจตั้งกรรมการสัมภาษณ์ กรรมการออกข้อสอบ กรรมการทดสอบการปฏิบัติงาน หรือกรรมการอื่น หรือเจ้าหน้าที่ให้ดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ตามความจำเป็นก็ได้

สำหรับคำสั่งตั้งคณะกรรมการถือเป็นเรื่องลับ ไม่ควรเปิดเผยให้ผู้ที่ไม่เกี่ยวข้องทราบ และเมื่อตั้งคณะกรรมการแล้ว ให้เลขานุการมีหนังสือแจ้งให้กรรมการทุกท่านทราบ

(2) การเตรียมการก่อนการรับสมัคร

ในขั้นตอนการเตรียมการก่อนการรับสมัคร ฝ่ายเลขานุการต้องดำเนินการ ดังนี้ 1) จัดเตรียมวาระในการประชุมซึ่งประกอบด้วยการแจ้งข้อมูลที่เป็น เช่น คำสั่งแต่งตั้ง

คณะกรรมการคัดเลือก จำนวนตำแหน่งว่าง เป็นต้น ลักษณะงานที่ปฏิบัติ คุณสมบัติเฉพาะสำหรับ ตำแหน่ง ระยะเวลาการรับสมัคร วิธีการรับสมัครวิธีการคัดเลือก แผนดำเนินการ การแต่งตั้ง คณะกรรมการต่าง ๆ เป็นต้น 2) จัดเตรียมแผนดำเนินการคัดเลือก โดยกำหนดกิจกรรม ระยะเวลา ในการดำเนินการ และผู้รับผิดชอบในขั้นตอนต่าง ๆ เช่น การจัดทำประกาศรับสมัคร การรับสมัคร การจัดหาสถานที่ การจัดเตรียมค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ การประกาศผล การเรียกรายงานตัว การ บรรจุเข้ารับราชการ เป็นต้น และ 3) ร่างประกาศรับสมัครคัดเลือก โดยรายละเอียดในประกาศรับ สมัครต้องเป็นไปตามที่ ก.พ. กำหนดหลักเกณฑ์ไว้และเสนอให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 พิจารณา โดยให้ประกาศรับสมัครคัดเลือกเฉพาะคนพิการ และประกาศรายละเอียดเรื่องต่าง ๆ เช่น ประเภทความพิการ ตำแหน่งที่จะบรรจุและแต่งตั้ง และเงินเดือนที่จะได้รับ ลักษณะงานที่ปฏิบัติ ของตำแหน่ง อุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวกที่ส่วนราชการจัดเตรียมไว้สำหรับคนพิการในวัน ดำเนินการคัดเลือกหรือในการปฏิบัติงาน และคุณสมบัติทั่วไป ลักษณะต้องห้าม และ คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งของผู้มีสิทธิสมัครเข้ารับการคัดเลือก

(3) การประชุมคณะกรรมการคัดเลือก

ให้มีการประชุมคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาวางแผนกำหนดวิธีการคัดเลือก ระเบียบ เกี่ยวกับการคัดเลือกประกาศรับสมัคร แผนการดำเนินการ และแนวทางการดำเนินการอื่น ๆ ที่ เกี่ยวข้องกับการคัดเลือก ได้แก่ 1) ตำแหน่งที่จะบรรจุและแต่งตั้งและเงินเดือนที่จะได้รับ 2) คุณสมบัติทั่วไปและคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งของผู้มีสิทธิสมัคร 3) วิธีการรับสมัคร มีหลาย วิธี เช่น ให้สมัครด้วยตนเอง ให้ผู้อื่นยื่นใบสมัครให้แทน ให้ส่งเอกสารทางไปรษณีย์ หรือสมัคร ผ่านอินเทอร์เน็ต 4) ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเข้ารับการคัดเลือกและกำหนดวัน เวลา สถานที่คัดเลือก 5) วิธีการคัดเลือก อาทิ วิธีการสัมภาษณ์วิธีสอบข้อเขียน วิธีสอบปฏิบัติ หรือวิธีอื่นใดวิธีหนึ่งหรือ หลายวิธีก็ได้ตามความเหมาะสม 6) เกณฑ์การตัดสิน 7) การประกาศรายชื่อผู้ผ่านการคัดเลือก ต้อง ประกาศผลการดำเนินการคัดเลือก และเงื่อนไขอื่น ๆ ให้ทราบอย่างชัดเจน เช่น การรับโอน เป็นต้น 8) การบรรจุและแต่งตั้ง ต้องระบุวันบรรจุ จำนวนตำแหน่งว่างที่จะบรรจุและแต่งตั้งในครั้งแรก และ 9) เรื่องอื่น ๆ ที่ผู้สมัครควรทราบ

(4) การเผยแพร่ข่าวการรับสมัคร

การเผยแพร่ข่าวการรับสมัครจะดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๗ ลงนาม ในประกาศรับสมัครแล้วและต้องเผยแพร่ให้ทราบทั่วกันก่อนวันรับสมัคร โดยให้ปิดประกาศ ณ ที่ ทำการของส่วนราชการ ที่รับสมัครในที่เปิดเผย และประกาศรับสมัครบนเว็บไซต์ของส่วนราชการ ที่รับสมัครและเว็บไซต์ของสำนักงาน ก.พ. ที่ <http://job.ocsc.go.th> หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับคน พิการ เช่น เว็บไซต์กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ที่ www.nep.go.th เป็นต้น หรือ

ทางเลือกอื่น ตามความเหมาะสม โดยพิจารณาจากกลุ่มเป้าหมายเพื่อให้คนพิการได้รับทราบข้อมูล ข่าวสาร การรับสมัครของส่วนราชการให้มากที่สุด

(5) การรับสมัคร

การดำเนินการรับสมัครต้องมีกำหนดระยะเวลาไม่น้อยกว่า 11 วันทำการ และกรณีที่ได้รับสมัครทางอินเทอร์เน็ตตลอด 24 ชั่วโมง ไม่เว้นวันหยุดเสาร์ - อาทิตย์ และวันหยุดราชการ ระยะเวลารับสมัครต้องไม่น้อยกว่า 10 วันทำการเช่นกัน

(6) การเตรียมการและดำเนินการคัดเลือก

การดำเนินการคัดเลือกในขั้นตอนต่าง ๆ ต้องเป็นไปตามมติคณะกรรมการ โดยเคร่งครัด โดยส่วนราชการต้องคำนึงถึงระบบคุณธรรม ความโปร่งใส และประสิทธิภาพของการดำเนินการ

(7) การกรอกและรวมคะแนน

(8) การตรวจสอบคุณสมบัติ

ส่วนราชการต้องตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครทั้งคุณสมบัติทั่วไปไม่มีลักษณะต้องห้าม และคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งให้ถูกต้อง เป็นไปตามประกาศรับสมัคร โดยเฉพาะคุณวุฒิของผู้สมัคร ซึ่งต้องตรวจสอบก่อนประกาศรายชื่อผู้ผ่านการคัดเลือก ทั้งนี้ ส่วนราชการสามารถตรวจสอบได้ทางเว็บไซต์สำนักงาน ก.พ. หรือหนังสือสำนักงาน ก.พ.เกี่ยวกับการรับรองคุณวุฒิ

(9) การประกาศรายชื่อผู้ผ่านการคัดเลือก

เมื่อดำเนินการคัดเลือกเสร็จสิ้นและได้ตรวจสอบความถูกต้องเรียบร้อยแล้วให้คณะกรรมการคัดเลือกรายงานผลการคัดเลือกต่อผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 เพื่อประกาศรายชื่อผู้ผ่านการคัดเลือกเรียงตามลำดับที่ที่ผ่านการคัดเลือก โดยคณะกรรมการจะประกาศผลการดำเนินการคัดเลือกอย่างไรอย่างหนึ่ง ดังนี้

- ประกาศไม่มีผู้ผ่านการคัดเลือก หากพิจารณาว่า ไม่มีผู้เหมาะสม
- ประกาศรายชื่อเฉพาะผู้ที่ผ่านการคัดเลือกและจะได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเท่านั้น
- ประกาศรายชื่อผู้ผ่านการคัดเลือกทั้งหมด ซึ่งอาจเกินจำนวนตำแหน่งว่างในขณะนั้น

หากพิจารณาว่าจะใช้ประโยชน์ในการบรรจุและแต่งตั้งในอนาคต

การประกาศรายชื่อผู้ผ่านการคัดเลือกเป็นขั้นตอนที่สำคัญและอาจนำไปสู่ข้อโต้แย้ง และข้อร้องเรียนจากผู้สมัคร จึงต้องพิจารณาด้วยความรอบคอบ และประกาศข้อกำหนดต่าง ๆ ให้ผู้สมัครทราบอย่างชัดเจน คือ ส่วนราชการอาจกำหนดให้รายชื่อผู้ผ่านการคัดเลือกที่ยังไม่ได้รับการ

บรรจุนครั้งนี้ ยังมีผลใช้ได้ต่อไปอีก ซึ่งต้องไม่เกิน 2 ปี นับตั้งแต่วันประกาศรายชื่อผู้ผ่านการคัดเลือก

(10) การเรียกผู้ได้รับการคัดเลือกมารับการบรรจุ

(11) การรายงานผลการสรรหาและเลือกสรร

เมื่อส่วนราชการดำเนินการสรรหาและเลือกสรรคนพิการเข้ารับราชการแล้ว ให้รายงานผลการดำเนินการให้สำนักงาน ก.พ. ทราบทุกครั้งภายหลังที่ดำเนินการเสร็จสิ้น โดยใช้แบบรายงานตามที่ ก.พ. กำหนด และหากส่วนราชการต้องการรายงานข้อมูลนอกเหนือจากที่แบบรายงานกำหนดไว้ ให้รายงานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควรและให้ส่งแบบรายงานไปยังศูนย์สรรหาและเลือกสรร สำนักงาน ก.พ.⁵⁰⁶

3.3.2 กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองการทำงานและการบริหารงานบุคคลในหน่วยงานของรัฐ

ในหัวข้อนี้ ผู้ศึกษาดำเนินการศึกษาทบทวนคดีทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานในภาครัฐของประเทศไทยเฉพาะในส่วนที่มีความเกี่ยวข้องกับการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้าน การคุ้มครองแรงงานในภาคเอกชน เพื่อชี้ให้เห็นถึงบริบทของกฎหมายของประเทศไทยที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน อันจะมีผลนำไปสู่การวิเคราะห์ถึงข้อพิจารณาหากจะกำหนดมาตรการทางกฎหมายรองรับการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านในกรณีของคนพิการ ดังนี้

3.3.2.1 กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองการทำงานและการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน

เนื่องจากข้าราชการพลเรือนมิได้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเกี่ยวกับแรงงาน ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 เนื่องจากมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมถึงกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องให้ความคุ้มครองการทำงานของข้าราชการพลเรือนอยู่แล้วจนถึงปัจจุบัน⁵⁰⁷ คือ

1) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

กฎหมายเกี่ยวกับการทำงานของข้าราชการพลเรือนฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 โดยกำหนดในเรื่องของตำแหน่ง เงินเดือน หรือเงินประจำตำแหน่ง การสรรหา การบรรจุ การแต่งตั้ง วินัยและการออกจากราชการ และได้ปรับปรุงแก้ไขเรื่อยมา จนในที่สุดได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ขึ้น เนื่องจาก

⁵⁰⁶ เพิ่งอ้าง, น. 6-20.

⁵⁰⁷ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 217, น. 80.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 บัญญัติให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน เพื่อกำหนดภารกิจของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนให้เหมาะสม ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2534 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว บทบัญญัติบางประการจึงไม่สอดคล้องกับพัฒนาการด้านการบริหารราชการที่เปลี่ยนไป ดังนั้น จึงมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ขึ้น⁵⁰⁸

(1) บทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับข้าราชการพลเรือน

(1.1) ความหมายของข้าราชการพลเรือน

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดนิยามความหมายของข้าราชการพลเรือนว่า “ข้าราชการพลเรือน” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ให้รับราชการได้โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณในกระทรวง กรมฝ่ายพลเรือน

ส่วน “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” หมายความว่า ข้าราชการพลเรือนและข้าราชการอื่นในกระทรวง กรมฝ่ายพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทนั้น⁵⁰⁹

(1.2) องค์กรกลางบริหารงานบุคคล

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เรียกโดยย่อว่า “ก.พ.” ให้มีอำนาจหน้าที่ เช่น (1) เสนอแนะให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ รวมถึงการวางแผนกำลังคนและด้านอื่น ๆ หรือในกรณีของ (3) ที่กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานการบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือนเพื่อส่วนราชการใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการ หรือใน (5) ออกกฎ ก.พ. และระเบียบเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญ เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.พ. วิสามัญ” เพื่อทำการใด ๆ แทน หรือกรณีที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้มี “คณะกรรมการวิสามัญ” เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.พ. วิสามัญ” เพื่อเป็นองค์กรบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนราชการต่าง ๆ ได้แก่ คณะอนุกรรมการวิสามัญประจำกระทรวง คณะอนุกรรมการวิสามัญประจำกรม คณะอนุกรรมการวิสามัญประจำจังหวัด เพื่อพิจารณากำหนดนโยบาย ระบบ และระเบียบวิธีการบริหารทรัพยากร

⁵⁰⁸ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125, ตอนที่ 22 ก. น. 45, วันที่ 25 มกราคม 2551

⁵⁰⁹ ชาลชัย แสงศักดิ์, กฎหมายปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการประเภทต่าง ๆ, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน), 2560, น. 68.

บุคคลในนามกระทรวง ในนามกรม หรือในนามจังหวัด รวมถึงการดำเนินการทางวินัยและการสั่งให้ออกจากราชการตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนี้ แล้วแต่กรณี⁵¹⁰

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ยังได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ตามมาตรา 24 และมาตรา 31 เพื่อทำหน้าที่ต่าง ๆ เช่น พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรม เป็นต้น⁵¹¹ และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือสำนักงาน ก.พ. โดยมีเลขาธิการ ก.พ. เป็นผู้บังคับบัญชาและบริหารราชการของสำนักงาน ก.พ. ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยมีอำนาจหน้าที่ เช่น (1) เป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานในหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) และดำเนินการตามที่ ก.พ. หรือ ก.พ.ค. มอบหมาย หรือ (2) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่กระทรวง กรม เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และแนวทางการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ หรือ (3) พัฒนา ส่งเสริม วิเคราะห์ วิจัยเกี่ยวกับนโยบาย ยุทธศาสตร์ ระบบ หลักเกณฑ์ วิธีการและมาตรฐานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือน หรือ (6) เป็นศูนย์กลางข้อมูลทรัพยากรบุคคลภาครัฐ⁵¹²

(1.3) ประเภทของข้าราชการพลเรือน

มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติว่า ข้าราชการพลเรือน มี 2 ประเภท คือ ข้าราชการพลเรือนสามัญและข้าราชการพลเรือนในพระองค์ (ข้าราชการพลเรือนซึ่งรับราชการ โดยได้รับบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในพระองค์พระมหากษัตริย์ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา)⁵¹³

(1.4) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะเข้ารับราชการ

มาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติคุณสมบัติทั่วไปและไม่มีลักษณะต้องห้าม เช่น มีสัญชาติไทย เป็นผู้มีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี หรือกรณีที่ไม่มียกเว้น เช่น ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไม่เป็นคนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ คนวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ เป็นต้น⁵¹⁴

(1.5) การกำหนดตำแหน่งและการให้ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง

⁵¹⁰ เพิ่งอ้าง, น. 69-72.

⁵¹¹ เพิ่งอ้าง, น. 72-73.

⁵¹² เพิ่งอ้าง, น. 73.

⁵¹³ เพิ่งอ้าง, น. 74.

⁵¹⁴ เพิ่งอ้าง, น. 74-75.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดประเภทตำแหน่ง ระดับตำแหน่ง การให้ได้รับเงินเดือน และเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนไว้ ดังนี้

- การกำหนดตำแหน่ง

ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนมี 4 ประเภท ได้แก่ (1) ตำแหน่งประเภทบริหาร เช่น ปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง อธิบดี (2) ตำแหน่งประเภทอำนวยการ เช่น ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการกอง (3) ตำแหน่งประเภทวิชาการ เช่น นิตกร นักวิชาการเงิน เป็นต้น (4) ตำแหน่งประเภททั่วไป เช่น เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล เจ้าหน้าที่ธุรการ เป็นต้น ทั้งนี้ ตามมาตรา 45⁵¹⁵

- ระดับตำแหน่ง

ระดับตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญ กฎหมายได้กำหนดไว้ ดังต่อไปนี้ (1) ตำแหน่งประเภทบริหาร มีระดับต้น และระดับสูง (2) ตำแหน่งประเภทอำนวยการ มีระดับต้น และระดับสูง (3) ตำแหน่งประเภทวิชาการ มีระดับปฏิบัติการ ระดับชำนาญการ ระดับชำนาญการพิเศษ ระดับเชี่ยวชาญ และระดับทรงคุณวุฒิ และ (4) ตำแหน่งประเภททั่วไป มีระดับปฏิบัติงาน ระดับชำนาญงาน ระดับอาวุโส และระดับทักษะพิเศษ โดยการจัดประเภทตำแหน่งและระดับตำแหน่งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ทั้งนี้ ตามมาตรา 46⁵¹⁶

- การกำหนดตำแหน่งในแต่ละส่วนราชการ

มาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติว่า ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญ จะมีในส่วนราชการใด จำนวนเท่าใด และเป็นตำแหน่งประเภทใด สายงานใด ระดับใด ให้เป็นไปตามที่ อ.ก.พ. กระทรวงกำหนด โดยต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความไม่ซ้ำซ้อนและหยัดเป็นหลัก ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ ก.พ. กำหนด และต้องเป็นไปตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งตามมาตรา 48 โดยมาตรา 48 บัญญัติว่า ให้ ก.พ. จัดทำมาตรฐานกำหนดตำแหน่งโดยจำแนกตำแหน่งเป็นประเภทและสายงานตามลักษณะงานและจัดตำแหน่งในประเภทเดียวกันและสายงานเดียวกันที่คุณภาพของงานเท่ากัน โดยประมาณเป็นระดับเดียวกัน ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงลักษณะหน้าที่ความรับผิดชอบและคุณภาพของงาน ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง ให้ระบุชื่อตำแหน่งในสายงาน หน้าที่ความรับผิดชอบหลักและคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งไว้ด้วย⁵¹⁷

⁵¹⁵ เพิ่งอ้าง, น. 75.

⁵¹⁶ เพิ่งอ้าง, น. 76.

⁵¹⁷ เพิ่งอ้าง, น. 76.

- การให้ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง

สำหรับการให้ได้รับเงินเดือนนั้น มาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติว่า ให้ข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับเงินเดือนในแต่ละประเภทตามที่กำหนดไว้ในบัญชีเงินเดือนขั้นต่ำ ขั้นสูงของข้าราชการพลเรือนสามัญทำโดยพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดบัญชีเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการพลเรือนสามัญไว้ทำโดยพระราชบัญญัตินี้ เช่น ตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้น เงินเดือนขั้นสูง คือ 74,320 บาท เงินเดือนขั้นต่ำ คือ 51,140 บาท หรือตำแหน่งประเภทวิชาการระดับปฏิบัติการ เงินเดือนขั้นสูง คือ 26,900 บาท เงินเดือนขั้นต่ำ คือ 8,340 บาท ตำแหน่งประเภทวิชาการระดับชำนาญการ เงินเดือนขั้นสูง คือ 43,600 บาท เงินเดือนขั้นต่ำ คือ 15,050 บาท และในมาตรา 50 วรรคสอง บัญญัติว่า ผู้ดำรงตำแหน่งประเภทใด สายงานใด ระดับใด จะได้รับเงินเดือนเท่าตามบัญชีเงินเดือนขั้นต่ำ ขั้นสูงของข้าราชการพลเรือนสามัญ ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ.⁵¹⁸

การให้ได้รับเงินประจำตำแหน่ง มีมาตรา 50 วรรคสาม ได้กำหนดว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญอาจได้รับเงินประจำตำแหน่งตามบัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือน โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดบัญชีเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญไว้ทำโดยพระราชบัญญัตินี้ เช่น ตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับต้น 5,600 บาท ตำแหน่งประเภทวิชาการระดับเชี่ยวชาญ 9,900 บาท เป็นต้น⁵¹⁹ โดยมาตรา 50 วรรคสี่ บัญญัติว่า ผู้ดำรงตำแหน่งประเภทใด สายงานใด ระดับใด จะได้รับเงินประจำตำแหน่งตามบัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญทำโดยพระราชบัญญัตินี้ในอัตราใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. และมาตรา 50 วรรคห้า บัญญัติว่า เงินประจำตำแหน่งตามมาตรานี้ไม่ถือเป็นเงินเดือนเพื่อเป็นเกณฑ์ในการคำนวณบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ⁵²⁰

(1.6) การสรรหา การบรรจุ และการแต่งตั้ง

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 52 วางหลักไว้ว่า การสรรหาเพื่อให้ได้บุคคลมาบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามระบบคุณธรรมและคำนึงถึงพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลดังกล่าว ตลอดจนประโยชน์ของทางราชการ

⁵¹⁸ เพิ่งอ้าง, น. 77-78.

⁵¹⁹ เพิ่งอ้าง, น. 78-79.

⁵²⁰ เพิ่งอ้าง, น. 79.

โดยการสรรหาบุคคลเข้ารับราชการตามพระราชบัญญัตินี้มีอยู่ 3 กรณี คือ (ก) การสอบแข่งขันตามมาตรา 53 (ข) การคัดเลือกในกรณีที่มีเหตุพิเศษตามมาตรา 55 และ (ค) การบรรจุบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ และความชำนาญงานสูงเข้ารับราชการ⁵²¹

สำหรับการบรรจุและการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญในประเภทและระดับต่าง ๆ นั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้วางหลักไว้ในมาตรา 57 วรรคหนึ่ง พอสรุปได้ เช่น กรณีของข้าราชการตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง (ปลัดกระทรวง) หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี เช่น ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ผู้ที่มีอำนาจอนุมัติ คือ คณะรัฐมนตรี หรือกรณีของข้าราชการตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับปฏิบัติการและชำนาญการ หรือประเภททั่วไป ระดับปฏิบัติงาน ชำนาญงาน และอาวุโส ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีผู้บังคับบัญชา เช่น รองอธิบดี เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง เป็นต้น⁵²²

ต่อประเด็นการย้าย การโอน หรือการเลื่อน มาตรา 63 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม วางหลักไว้ว่า การย้าย การโอน หรือการเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญใน หรือต่างกระทรวง หรือกรม แล้วแต่กรณี ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.หรือในกรณีมาตรา 63 วรรคสาม บัญญัติว่า การย้ายหรือการโอนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ต่ำกว่าเดิมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้น⁵²³

(1.7) การเพิ่มพูนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติราชการ

มาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดประพฤติตนอยู่ในจรรยาและระเบียบวินัย และปฏิบัติราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาเลื่อนเงินเดือนให้ตามควรแก่กรณีตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. และจะให้บำเหน็จความชอบอย่างอื่นซึ่งอาจเป็นคำชมเชย เครื่องเชิดชูเกียรติ หรือรางวัลด้วยก็ได้ หรือในกรณีของมาตรา 76 ที่บัญญัติว่า ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ประเมินผลการปฏิบัติราชการของผู้อยู่ได้บังคับ

⁵²¹ เพิ่งอ้าง, น. 80.

⁵²² เพิ่งอ้าง, น. 81-83.

⁵²³ เพิ่งอ้าง, น. 84.

ปัญหาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาแต่งตั้งและเลื่อนเงินเดือน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด เป็นต้น⁵²⁴

(2) การคุ้มครองการทำงานของข้าราชการพลเรือน⁵²⁵

(1.1) กำหนดเวลาทำงาน

กำหนดเวลาทำงานของข้าราชการพลเรือนกรณีทำงานตามปกตินั้นมีความเชื่อมโยงไปถึงกำหนดเวลาที่เหมาะสมสำหรับการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้าน ซึ่งรายละเอียดของ วันเวลาทำงานของข้าราชการนั้นต้องปฏิบัติตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดเวลาทำงานและวันหยุดราชการ (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2502 ดังนี้

- วันทำงานเริ่มตั้งแต่วันจันทร์ ถึงวันศุกร์
- เวลาทำงานปกติ เริ่มตั้งแต่เวลา 8.30 ถึง 16.30 น. (รวมทำงานวันละ 7 ชั่วโมง)

อย่างไรก็ตาม ในระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ พ.ศ. 2550 ยังได้กำหนดให้ “วันทำการ” หมายความว่ารวมถึงวันทำการที่ ส่วนราชการกำหนดเป็นอย่างอื่น และคำว่า “เวลาราชการ” ยังหมายความว่ารวมถึงช่วงเวลาอื่นที่ส่วนราชการกำหนดให้ข้าราชการในสังกัดปฏิบัติงานเป็นผลัดหรือกะหรือเป็นอย่างอื่นด้วย ทั้งนี้ ตามข้อ 4. ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ พ.ศ. 2500 หมายความว่า ในแต่ละส่วนราชการอาจจะกำหนดเวลาราชการเป็นเวลาอื่นที่ไม่ใช่ 8.30 ถึง 16.30 ก็ได้

(1.2) กำหนดเวลาพัก

เวลาพักของข้าราชการนั้นได้กำหนดไว้ในประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดเวลาทำงานและวันหยุดราชการ (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2502 โดยกำหนดให้ข้าราชการมีเวลาหยุดพักกลางวัน เวลา 12.00 ถึง 13.00 ซึ่งก็คือ กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนมีเวลาพักหนึ่งชั่วโมงหลังจากที่ทำงานแล้วสามชั่วโมงครึ่ง

(1.3) วันหยุด

ในเรื่องวันหยุดก็ได้กำหนดไว้ในประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดเวลาทำงานและวันหยุดราชการ (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2502 ว่า วันหยุดมี 2 ประเภท คือ วันหยุดประจำสัปดาห์ และวันหยุดราชการประจำปี ซึ่งมีความแตกต่างจากลูกจ้างทั่วไปและพนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีวันหยุด 3 ประเภท คือ วันหยุดประจำสัปดาห์ วันหยุดตามประเพณี และวันหยุดพักผ่อนประจำปี แต่อย่างไรก็ตาม จะเห็นว่าวันหยุดราชการประจำปีของข้าราชการนั้น เทียบได้กับวันหยุด

⁵²⁴ เพิ่งอ้าง, น. 86-87.

⁵²⁵ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 217, น. 81 – 87.

ตามประเพณี และข้าราชการยังมีการลาพักผ่อน ซึ่งเทียบได้กับวันหยุดพักผ่อนประจำปี ดังนั้น จึงจะกล่าวถึงเรื่องวันลาพักผ่อนไว้ในหัวข้อนี้ เพื่อความสะดวกในการศึกษาเปรียบเทียบ

(ก) วันหยุดประจำสัปดาห์

ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดเวลาทำงานและวันหยุดราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2502 ได้กำหนดให้วันหยุดประจำสัปดาห์เป็นวันเสาร์ และวันอาทิตย์ โดยหยุดเต็มวันทั้ง 2 วัน

(ข) วันหยุดราชการประจำปี

วันหยุดราชการประจำปีของข้าราชการพลเรือนได้กำหนดไว้ในประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดเวลาทำงานและวันหยุดราชการ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2500 รวม 16 วัน เช่น วันขึ้นปีใหม่ วันมาฆบูชา วันพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชและวันที่ระลึกมหาจักรีบรมราชวงศ์ วันที่ 6 เมษายน 1 วัน เป็นต้น⁵²⁶

(1.4) การลาพักผ่อน⁵²⁷

ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดเวลาทำงานและวันหยุดราชการทุกฉบับมิได้กำหนดเรื่องการหยุดพักผ่อนประจำปี แต่ได้กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. 2535 โดยกำหนดไว้เป็นการใช้สิทธิลาพักผ่อนประจำปี ซึ่งมีเนื้อหาล้าสมัยกับการหยุดพักผ่อนประจำปีในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ดังนี้

ข้าราชการมีสิทธิลาพักผ่อนประจำปีในปีหนึ่งได้ 10 วันทำการ เว้นแต่ข้าราชการซึ่งได้บรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครั้งแรก ข้าราชการซึ่งลาออกจากราชการเพราะเหตุผลส่วนตัวแล้วต่อมาได้บรรจุเข้ารับราชการอีก ข้าราชการซึ่งลาออกจากราชการเพื่อดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเพื่อสมัครรับเลือกตั้งหรือข้าราชการซึ่งถูกสั่งให้ออกจากราชการในกรณีอื่น นอกจากกรณีไปรับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร และกรณีไปปฏิบัติงานใด ๆ ตามความประสงค์ของทางราชการ แล้วต่อมาได้บรรจุเข้ารับราชการอีก ข้าราชการเหล่านี้จะไม่มีสิทธิลาพักผ่อนประจำปีในปีที่ได้บรรจุเข้ารับราชการยังไม่ถึง 6 เดือน

หากในปีใดข้าราชการผู้ใดมิได้ลาพักผ่อนประจำปี หรือลาพักผ่อนประจำปีแล้วแต่ไม่ครบ 10 วันทำการ ให้สะสมวันที่ยังมิได้ลาในปีนั้นรวมเข้ากับปีต่อ ๆ ไปได้ แต่วันลาพักผ่อนสะสมรวมกับวันลาพักผ่อนในปีปัจจุบันจะต้องไม่เกิน 20 วันทำการ และสำหรับผู้ที่ได้รับราชการติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี ให้มีสิทธิในวันลาพักผ่อนสะสมรวมกับวันลาพักผ่อนในปีปัจจุบันได้ไม่เกิน 30 วันทำการ

⁵²⁶ เพิ่งอ้าง, น. 83.

⁵²⁷ เพิ่งอ้าง, น. 84.

(1.5) วันลา

ประเภทของการลาตามระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. 2535 แบ่งประเภทของการลาออกเป็น 9 ประเภท คือ

(ก) การลาป่วย⁵²⁸

ระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. 2535 มิได้จำกัดจำนวนวันลาป่วยของข้าราชการไว้ ดังนั้น ข้าราชการสามารถลาป่วยได้เท่าที่ป่วยจริง แต่การป่วยของข้าราชการตั้งแต่ 30 วันขึ้นไปนั้นต้องมีใบรับรองแพทย์ ส่วนการลาป่วยไม่ถึง 30 วัน ไม่ว่าจะเป็นการลาครั้งเดียวหรือหลายครั้งติดต่อกัน ถ้าผู้มีอำนาจอนุญาตเห็นสมควร จะสั่งให้มีใบรับรองแพทย์ประกอบใบลา หรือสั่งให้ผู้ลาไปรับการตรวจรักษาจากแพทย์ของทางราชการเพื่อประกอบการพิจารณาอนุญาตก็ได้

(ข) การลาคลอดบุตร⁵²⁹

ระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้ข้าราชการมีสิทธิลาคลอดบุตรได้ครั้งละไม่เกิน 90 วัน โดยไม่ต้องมีใบรับรองแพทย์ ซึ่งการลาคลอดบุตรจะลาในวันที่คลอด ก่อนหรือหลังวันที่คลอดบุตรก็ได้ แต่เมื่อรวมวันลาแล้วต้องไม่เกิน 90 วัน แต่หากข้าราชการที่ลาคลอดบุตรนั้น ไม่ได้ลาคลอดบุตรตามกำหนดและประสงค์จะขอลอนวันลาคลอดบุตรที่หยุดไป ให้ถือว่าวันที่ได้หยุดราชการไปแล้วเป็นวันลากิจส่วนตัว

ทั้งนี้ หากการลาคลอดบุตรนั้นคาบเกี่ยวกับการลาประเภทอื่น ซึ่งยังไม่กำหนดเวลา ให้ถือว่าการลาประเภทนั้นสิ้นสุดลง และให้นับเป็นการลาคลอดบุตรตั้งแต่วันเริ่มวันลาคลอดบุตร

(ค) การลากิจส่วนตัว

ข้าราชการมีสิทธิลากิจส่วนตัว โดยได้รับเงินเดือนปีละไม่เกิน 45 วันทำการ หากข้าราชการประสงค์จะลากิจส่วนตัวเพื่อเลี้ยงดูบุตร ให้มีสิทธิลาต่อเนื่องจากการลาคลอดบุตรได้ไม่เกิน 150 วันทำการ

- การลาพักผ่อน ใช้หลักเกณฑ์เดียวกับการลาพักผ่อนของวันหยุด

- การลาอุปสมบทหรือลาไปประกอบพิธีฮัจย์ โดยข้าราชการที่ได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ลาอุปสมบทหรือได้รับอนุญาตให้ลาไปประกอบพิธีฮัจย์แล้ว จะต้องอุปสมบทหรือออกเดินทางไปประกอบพิธีฮัจย์ภายใน 10 วัน นับแต่วันที่เริ่มลา และจะต้องกลับมารายงานตัวเข้าปฏิบัติราชการภายใน 5 วัน นับแต่วันที่ลาสิกขา หรือวันที่เดินทางกลับถึงประเทศไทยหลังจากการเดินทางไปประกอบพิธีฮัจย์ อย่างไรก็ตาม หากปรากฏว่าการลาดังกล่าวมีปัญหาอุปสรรคทำให้ไม่สามารถอุปสมบทหรือไปประกอบพิธีฮัจย์ตามที่ขอลาไว้ เมื่อได้รายงานตัวกลับเข้าปฏิบัติ

⁵²⁸ เพิ่งอ้าง, น. 84 – 85.

⁵²⁹ เพิ่งอ้าง, น. 85.

ราชการตามปกติและขอถอนวันลา ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาหรืออนุญาต พิจารณาหรืออนุญาตให้ถอนวันลาอุปสมบทหรือไปประกอบพิธีฮัจย์ได้ โดยให้ถือว่าวันที่ได้หยุดราชการไปแล้วเป็นวันลาอีกส่วนตัว

- การลาเข้ารับการตรวจเลือกหรือเข้ารับการเตรียมพล โดยข้าราชการที่ได้รับหมายเรียกเข้ารับการตรวจเลือก ให้รายงานการลาต่อผู้บังคับบัญชาก่อนวันเข้ารับการตรวจเลือกไม่น้อยกว่า 48 ชั่วโมง ส่วนข้าราชการที่ได้รับหมายเรียกเข้ารับการเตรียมพล ให้รายงานการลาต่อผู้บังคับบัญชาภายใน 48 ชั่วโมง นับแต่เวลารับหมายเรียกเป็นต้นไป และให้ไปเข้ารับการตรวจเลือก และเมื่อข้าราชการที่ลาพ้นจากการเข้ารับการตรวจเลือกหรือเข้ารับการเตรียมพลแล้ว ให้มารายงานตัวกลับเข้าปฏิบัติราชการปกติต่อผู้บังคับบัญชาภายใน 7 วัน เว้นแต่กรณีที่มีเหตุจำเป็น หัวหน้าส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อปลัดกระทรวง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด อาจขยายเวลาให้ได้ แต่รวมแล้วไม่เกิน 15 วัน

- การลาไปศึกษา ฝึกอบรม ดูงาน หรือปฏิบัติการวิจัย โดยข้าราชการประจำสามารถลาเพื่อไปศึกษาต่างประเทศ ฝึกอบรม หรือดูงาน หรือไปปฏิบัติการวิจัยในต่างประเทศและได้รับค่าจ้างอัตราปกติตลอดระยะเวลาที่ไป

- การลาไปปฏิบัติงานในองค์การระหว่าง ประเทศ โดยข้าราชการที่ได้รับการคัดเลือกให้ไปปฏิบัติงานในองค์การระหว่างประเทศอื่นไปลาต่อผู้บังคับบัญชาไปตามลำดับชั้นจนถึงรัฐมนตรีเจ้าสังกัด เพื่อพิจารณาอนุญาต และมีคำสั่งให้ข้าราชการผู้นั้นลาไปปฏิบัติงานได้โดยถือว่าเป็นการไปทำการใด ๆ อันจะนับเวลาระหว่างนั้นเหมือนเต็มเวลาราชการ มีกำหนดเวลาไม่เกิน 4 ปี สำหรับการไปปฏิบัติงานประเภทที่ 1 (การไปปฏิบัติงานในองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งประเทศไทยเป็นสมาชิก และเป็นวาระที่จะต้องส่งไปปฏิบัติงานในองค์การนั้น หรือรัฐบาลไทยมีข้อผูกพันที่จะต้องส่งไปปฏิบัติงานตามความตกลงระหว่างประเทศ หรือประเทศไทยต้องส่งไปปฏิบัติงานเพื่อพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของประเทศตามความต้องการของรัฐบาลไทย) หรือมีกำหนดเวลาไม่เกิน 1 ปี สำหรับการไปปฏิบัติงานประเภทที่ 2 (การไปปฏิบัติงานนอกเหนือจากประเภทที่ 1)

- การลาติดตามคู่สมรส ระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. 2535 กำหนดความหมายของการลาติดตามคู่สมรสว่าหมายถึง ลาติดตามสามีหรือภริยาโดยชอบด้วยกฎหมายที่เป็นข้าราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งไปปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ หรือทางราชการสั่งให้ไปปฏิบัติงานในต่างประเทศตามความต้องการของทางราชการ ตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์การสั่งให้ไปทำการ ซึ่งให้นับเวลาระหว่างนั้นเหมือนเต็ม

เวลาราชการหรือเต็มเวลาทำงาน ตั้งแต่ 1 ปีขึ้นไป แต่ไม่รวมถึงกรณีที่คุณสมรสลาไปศึกษา ฝึกอบรม
 ดูงาน หรือปฏิบัติการวิจัย ณ ต่างประเทศ⁵³⁰

(1.5) ค่าจ้างนอกเวลา

กระทรวงการคลังได้ตราระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินตอบแทนการ
 ปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ พ.ศ. 2550 ออกมากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายค่าจ้างนอกเวลา
 สำหรับข้าราชการที่เป็นงานตามหน้าที่ปกตินอกเวลาราชการในที่ตั้งสำนักงานหรือนอกที่ตั้ง
 สำนักงาน โดยกำหนดให้ลูกจ้างมีสิทธิเบิกเงินตอบแทนได้ไม่เกินวันละ 4 ชั่วโมง ในอัตราชั่วโมง
 ละ 50 บาท⁵³¹

(1.6) ค่าจ้างในวันหยุด

ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลา
 ราชการ พ.ศ. 2550 ได้กำหนดการจ่ายค่าตอบแทนการทำงานของข้าราชการในวันหยุดประจำ
 สัปดาห์ วันหยุดประจำปี และวันหยุดพิเศษอื่น ๆ ว่าให้จ่ายค่าตอบแทนแก่ข้าราชการไม่เกินวันละ 7
 ชั่วโมงในอัตราชั่วโมงละ 60 บาท⁵³²

(2) การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ของข้าราชการพลเรือน

การจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการ หมายถึง กิจกรรมหรือกิจการใด ๆ ที่
 คณะกรรมการสวัสดิการภายในส่วนราชการจัดให้มีขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือและ
 อำนวยความสะดวกให้แก่ข้าราชการพลเรือนเพื่อประโยชน์ในการดำรงชีวิตนอกเหนือจาก
 สวัสดิการที่ทางราชการจัดให้เป็นกรณีปกติ หรือเพื่อประโยชน์แก่การสนับสนุนการปฏิบัติราชการ
 หรือที่คณะกรรมการสวัสดิการข้าราชการเห็นสมควร ได้จัดเพิ่มขึ้นสำหรับส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่ง
 สวัสดิการและสิทธิประโยชน์ของข้าราชการนั้นจะมีลักษณะเป็นการสร้างขวัญกำลังใจในการ
 ปฏิบัติงาน ยกย่องคุณภาพชีวิตของผู้ปฏิบัติงาน เสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างหน่วยงานกับ
 ผู้ปฏิบัติงาน และระหว่างผู้ปฏิบัติงานด้วยกัน และเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการ
 ปฏิบัติงาน โดยการจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์แก่ข้าราชการนั้น เป็นการสร้างความพอใจของ
 ข้าราชการที่มีต่อสภาพแวดล้อม เกิดความสะดวกสบายและเกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างพนักงาน
 ของรัฐ

ปัจจุบัน สิทธิประโยชน์และสวัสดิการที่ข้าราชการได้รับมีหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นอยู่ใน
 รูปของค่าตอบแทนนอกเหนือจากเงินเดือน เงินรางวัล เงินเพิ่มการครองชีพชั่วคราว สวัสดิการ

⁵³⁰ เพิ่งอ้าง, น. 87.

⁵³¹ เพิ่งอ้าง, น. 92.

⁵³² เพิ่งอ้าง, น. 93.

เกี่ยวกับการรักษาพยาบาล สวัสดิการการศึกษาของบุตร สิทธิการลา ค่าล่วงเวลา ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ค่าเช่าบ้าน เบี้ยประชุม เงินที่จ่ายให้แทนรถประจำตำแหน่ง กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ บำเหน็จ บำนาญ บำเหน็จตกทอด และเงินช่วยเหลือได้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ดังกล่าวข้าราชการมีสิทธิในการเบิกจากราชการได้ตามที่กำหนดไว้⁵³³

2) กฎหมายเกี่ยวกับวินัยของข้าราชการพลเรือน

การศึกษากฎหมายเกี่ยวกับวินัยของข้าราชการพลเรือนของประเทศไทยนั้นจะเชื่อมโยงไปถึงประเด็นทางวินัยที่อาจเกิดขึ้นจากการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้าน สรุปลงสาระสำคัญได้ ดังนี้

(1) ความหมายและข้อกำหนดทางวินัยข้าราชการพลเรือน

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้ให้ความหมายของคำว่า “วินัย” ไว้ว่าหมายถึง ระเบียบแบบแผนและข้อบังคับ หรือข้อปฏิบัติ วินัยข้าราชการพลเรือน จึงเป็นข้อกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนประพฤติปฏิบัติตาม เพื่อให้ข้าราชการพึงควบคุมตนเองและควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาให้ประพฤติดี ละเว้นประพฤติชั่วอันจะส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ราชการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของทางราชการ วินัยของข้าราชการพลเรือน จึงเป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดกรอบความประพฤติเพื่อควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ และยังกำหนดแบบแผนแห่งความประพฤติของข้าราชการ โดยมุ่งหมายเพื่อให้ข้าราชการได้สามารถปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเรียบร้อย มีความประพฤติ การวางตัวที่เหมาะสม สร้างความเชื่อถือเชื่อมั่นแก่ประชาชน⁵³⁴

สำหรับข้อกำหนดเกี่ยวกับวินัยของข้าราชการพลเรือน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติวินัยของข้าราชการพลเรือนไว้หลายประการ มีทั้งบทบัญญัติที่เป็นข้อกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนต้องปฏิบัติตามมาตรา 81 และมาตรา 82 และข้อกำหนดที่ห้ามมิให้ข้าราชการพลเรือนปฏิบัติตามมาตรา 83 ซึ่งจำแนกออกเป็น 5 ประเภท ดังนี้

(1.1) ข้อกำหนดทางวินัยต่อตำแหน่งหน้าที่

เป็นการกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติที่มีทั้งบัญญัติให้กระทำการ และห้ามกระทำการเรื่องต่าง ๆ ได้แก่

- ต้องสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขด้วยความบริสุทธิ์ใจ ซึ่งเป็นข้อปฏิบัติที่กำหนดไว้ในมาตรา 81

⁵³³ เพิ่งอ้าง, น. 93.

⁵³⁴ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 197, น. 40.

- ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรม ซึ่งเป็นข้อปฏิบัติที่กำหนดไว้ในมาตรา 82 (1)

- ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ มติของคณะรัฐมนตรี นโยบายของรัฐบาล และปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ ซึ่งเป็นข้อปฏิบัติที่กำหนดไว้ในมาตรา 82 (2)

- ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการด้วยความตั้งใจ อุตสาหะ เอาใจใส่ และรักษาประโยชน์ของทางราชการ ซึ่งเป็นข้อปฏิบัติที่กำหนดไว้ในมาตรา 82 (3)

- ต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการมิได้ ซึ่งเป็นข้อปฏิบัติและข้อห้ามที่กำหนดไว้ในมาตรา 82 (5)

- ต้องรักษาความลับของทางราชการ ซึ่งเป็นข้อปฏิบัติที่กำหนดไว้ในมาตรา 82 (6)

- ต้องวางตนเป็นกลางทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ราชการและในการปฏิบัติกรอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน กับจะต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการด้วย ซึ่งเป็นข้อปฏิบัติที่กำหนดไว้ในมาตรา 82 (9)

- ต้องไม่อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น ซึ่งเป็นข้อห้ามที่กำหนดไว้ในมาตรา 83 (3)

- ต้องไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ ซึ่งเป็นข้อห้ามที่กำหนดไว้ในมาตรา 83 (4)

- ต้องไม่กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาผลประโยชน์อันอาจทำให้เสียความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน ซึ่งเป็นข้อห้ามที่กำหนดไว้ในมาตรา 83 (5)

- ต้องไม่เป็นการจัดการ ผู้จัดการ หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท ซึ่งเป็นข้อห้ามที่กำหนดไว้ในมาตรา 83 (6)

- ต้องไม่กระทำการอันเป็นการลวงละเมิดหรือคุกคามทางเพศตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. ซึ่งเป็นข้อห้ามที่กำหนดไว้ในมาตรา 83 (8)

- ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต ซึ่งเป็นข้อกำหนดในมาตรา 85 (1)

- ละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ซึ่งเป็นข้อกำหนดในมาตรา 85 (2)

- ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลายาวเกินสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ ซึ่งเป็นข้อกำหนดในมาตรา 85 (3) ⁵³⁵

(1.2) ข้อกำหนดทางวินัยต่อประชาชน

- ต้องต้อนรับ ให้ความสะดวก ให้ความเป็นธรรม และให้การสงเคราะห์แก่ประชาชนผู้ติดต่อราชการเกี่ยวกับหน้าที่ของตน ซึ่งเป็นข้อปฏิบัติที่กำหนดไว้ในมาตรา 82 (8)

- ต้องไม่ดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่ หรือข่มเหงประชาชนผู้ติดต่อราชการ ซึ่งเป็นข้อห้ามที่กำหนดไว้ในมาตรา 83 (9) และกรณีที่ข้าราชการได้กระทำความผิดในลักษณะต้องห้ามดังกล่าว โดยมีการดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่ ข่มเหง หรือทำร้ายประชาชนผู้ติดต่อราชการอย่างร้ายแรง ย่อมเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 85 (5) ⁵³⁶

(1.3) ข้อกำหนดทางวินัยต่อผู้บังคับบัญชา

- ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมาย และระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดขืนหรือหลีกเลี่ยง แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการจะต้องเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันที ซึ่งเป็นข้อปฏิบัติที่กำหนดไว้ในมาตรา 82 (4)

- ต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา การรายงานโดยปกปิดข้อความซึ่งควรต้องแจ้งถือว่าเป็นการรายงานเท็จด้วย ซึ่งเป็นข้อห้ามที่กำหนดไว้ในมาตรา 83 (1)

- ต้องไม่ปฏิบัติราชการอันเป็นการกระทำการข้ามผู้บังคับบัญชาเหนือตน เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปเป็นผู้สั่งให้กระทำหรือได้รับอนุญาตเป็นพิเศษชั่วคราว ซึ่งเป็นข้อห้ามที่กำหนดไว้ในมาตรา 83 (2) ⁵³⁷

(1.4) ข้อกำหนดทางวินัยต่อผู้ร่วมงาน

- ต้องไม่กระทำการอย่างใดที่เป็นการก่อกวนก่อกดขี่ หรือข่มเหงกันในการปฏิบัติราชการ ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 83 (7)

- กำหนดข้อปฏิบัติให้ข้าราชการพลเรือนต้องสุภาพเรียบร้อย รักษาความสามัคคีและต้องช่วยเหลือกันในการปฏิบัติราชการระหว่างข้าราชการด้วยกันและผู้ร่วมปฏิบัติราชการ ตามข้อ 82 (7) ⁵³⁸

⁵³⁵ เพิ่งอ้าง, น. 42-43.

⁵³⁶ เพิ่งอ้าง, น. 43.

⁵³⁷ เพิ่งอ้าง, น. 43 – 44.

⁵³⁸ เพิ่งอ้าง, น. 44.

(1.5) ข้อกำหนดทางวินัยต่อตนเอง

- ต้องรักษาชื่อเสียงของตน และรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย ซึ่งเป็นข้อปฏิบัติที่กำหนดไว้ในมาตรา 82 (10)

- กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ซึ่งเป็นข้อกำหนดในมาตรา 82 (4) และกรณีที่กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 85 (4)

- กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือให้รับโทษที่หนักกว่าโทษจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ซึ่งเป็นข้อปฏิบัติที่กำหนดไว้ในมาตรา 82 (6)⁵³⁹

นอกจากข้อกำหนดทางวินัยดังกล่าวข้างต้น กฎหมายเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือนยังมีสาระสำคัญเกี่ยวกับลักษณะความผิดทางวินัยที่แบ่งออกเป็นความผิดวินัยร้ายแรง และความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ลักษณะการลงโทษทางวินัยที่แบ่งออกเป็นการลงโทษสถานเบา และการลงโทษสถานหนัก และการรายงานผลการดำเนินการทางวินัย⁵⁴⁰

อย่างไรก็ตาม เรื่องดังกล่าวอาจไม่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับข้าราชการที่ทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้าน เนื่องจากสถานะของข้าราชการที่ทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้านกับข้าราชการที่ทำงาน ณ สำนักงานของหน่วยงานจะไม่มี ความแตกต่างกันในส่วนนี้ กล่าวคือ ต่างก็มีสถานะเป็นข้าราชการทั้งคู่ และหากมีการกระทำความผิดทางวินัยฐานใดฐานหนึ่งก็ย่อมมีความผิดตามความร้ายแรงของการกระทำ เช่น และข้อแตกต่างระหว่างข้าราชการที่ทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้านกับข้าราชการที่ทำงาน ณ สำนักงานของหน่วยงานมีเพียงประการเดียวที่เป็นหัวใจสำคัญ คือ การไม่ได้ปฏิบัติงานต่อหน้าผู้บังคับบัญชาเท่านั้น ดังนั้น เมื่อบุคคลใดได้รับการบรรจุเข้ารับราชการแล้ว ไม่ว่าจะปฏิบัติงาน ณ สถานที่ใด บุคคลนั้นก็มีสถานะเป็นข้าราชการและต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของวินัยเหมือนกัน กล่าวคือ ฐานความผิดทางวินัยที่อาจเกิดขึ้นได้จากการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านของข้าราชการ ได้แก่

- ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการด้วยความตั้งใจ อุตสาหะ เอาใจใส่ และรักษาประโยชน์ของทางราชการ ซึ่งเป็นข้อปฏิบัติที่กำหนดไว้ในมาตรา 82 (3)

- ต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการมิได้ ซึ่งเป็นข้อปฏิบัติและข้อห้ามที่กำหนดไว้ในมาตรา 82 (5)

⁵³⁹ เพิ่งอ้าง, น. 45.

⁵⁴⁰ เพิ่งอ้าง, น.45 – 48.

ทั้งนี้ เนื่องจากความผิดทางวินัยทั้ง 2 ฐานดังกล่าวมีโอกาสเกิดขึ้นได้มากในกรณีที่น่ามามาตรการหรือวิธีการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านมาใช้กับข้าราชการพลเรือน โดยข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ที่ทำงานทางไกลอาจถูกกล่าวหาจากผู้บังคับบัญชาหรือจากบุคคลอื่นได้ว่าข้าราชการผู้นั้นปฏิบัติงาน ได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ มีความตั้งใจปฏิบัติงานหรือไม่ มีการอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการหรือไม่ มีการละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ในระหว่างที่ตนเองปฏิบัติงานทางไกลหรือปฏิบัติงานจากที่บ้านหรือไม่

จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับการตีความการกระทำผิดทั้ง 2 ฐาน ดังกล่าวพบว่า มีประเด็นสำคัญที่เชื่อมโยงกับการนำรูปแบบการทำงานทางไกล หรือการทำงานจากที่บ้านมาใช้ คือเรื่องคำสั่งราชการนอกเวลาราชการ หรือนอกสถานที่ตั้งของทางราชการ โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยมีความเห็นไว้แล้วว่า เรื่องของการสั่งราชการของข้าราชการในวันหยุดว่าสามารถกระทำได้เพียงใด และจำเป็นต้องมีกฎระเบียบกำหนดขึ้นเป็นพิเศษหรือไม่ ได้เคยมีการหารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยมีประเด็นปัญหาว่า ถ้าผู้บังคับบัญชาได้สั่งราชการในวันหยุดราชการแล้ว คำสั่งนั้นเป็นคำสั่งที่ชอบหรือเป็นโมฆะหรือไม่ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตอบข้อหารือดังนี้ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 (ปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม) บัญญัติให้ข้าราชการต้องอุทิศเวลาทั้งหมดให้แก่ราชการ ฉะนั้นหากผู้มีอำนาจในการสั่งราชการตามกฎหมาย มีการสั่งราชการนอกเวลาราชการ หรือในสถานที่ซึ่งมิใช่สถานที่ทำงาน ผู้ได้บังคับบัญชาก็จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวเสมือนกับเป็นการสั่งราชการในเวลาราชการ ฉะนั้นหากผู้มีอำนาจสั่งราชการตามกฎหมายจะมีคำสั่งราชการนอกเวลาราชการ หรือในสถานที่ซึ่งมิใช่สถานที่ทำงาน คำสั่งราชการนั้นจึงเป็นคำสั่งที่ชอบ ไม่เป็น โมฆะ⁵⁴¹

3) กฎหมายที่เกี่ยวกับการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนในประเทศไทย

การศึกษากฎหมายที่เกี่ยวกับการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนในประเทศไทยนั้น มีความสำคัญในฐานะที่จะเชื่อมโยงการวิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้ในการมีสิทธิในการรวมกลุ่มของลูกจ้าง (ข้าราชการ) ที่ทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้าน ซึ่งเป็นสิทธิที่องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ และสหภาพยุโรปได้ให้คำแนะนำไว้

การรวมกลุ่มของข้าราชการมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นกลไกในการส่งเสริมให้เกิดความสามัคคีระหว่างข้าราชการและการจัดการในระดับต่าง ๆ ซึ่งสอดคล้องกับกระบวนการประชาธิปไตยเรื่องระบบคุณธรรมและยังเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการออกกฎหมายเพื่อปกป้อง

⁵⁴¹ “เว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา,” สืบค้นเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2564, จาก

สวัสดิการของข้าราชการ นอกจากนี้การรวมกลุ่มของข้าราชการยังมีเป้าหมายเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติและการติดตามนโยบายส่งเสริมการเฝ้าระวังการคอร์รัปชัน สร้างการเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงในการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชน และใช้เป็นองค์การทำหน้าที่เจรจาเพื่อพัฒนาเงื่อนไขการจ้างและสภาพการทำงาน⁵⁴² อย่างไรก็ตามแนวคิดดังกล่าวก็เป็นแนวคิดการรวมกลุ่มของข้าราชการของประเทศต่างประเทศ เช่น ประเทศฟิลิปปินส์ เป็นต้น เท่านั้น

สำหรับการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญในประเทศไทยนั้น ในอดีตข้าราชการพลเรือนสามัญในประเทศไทยไม่มีสิทธิในเรื่องการแรงงานสัมพันธ์แต่อย่างใด เนื่องจากการเป็นข้าราชการมีลักษณะไม่เหมือนกับลูกจ้างทั่วไป กล่าวคือ ข้าราชการนั้นมีรากฐานมาจากข้าของพระมหากษัตริย์ ประกอบกับลักษณะงานของข้าราชการจะเป็นไปในลักษณะของงานเพื่อประโยชน์ต่อรัฐและสาธารณะ ดังนั้น ข้าราชการทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำรวจ ทหาร หรือครู จึงไม่สามารถที่จะใช้สิทธิในการแรงงานสัมพันธ์ได้

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27 ได้บัญญัติให้สิทธิข้าราชการในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับลูกจ้างทั่วไปได้ครบเท่าที่ไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งการรวมกลุ่มนั้นเป็นหนึ่งในวิธีการใช้สิทธิทางแรงงานสัมพันธ์ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ยังได้มีบทบัญญัติรองรับหลักการของรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้ข้าราชการพลเรือนสามัญมีสิทธิในการรวมกลุ่มได้ ตามมาตรา 43 ที่บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ และต้องไม่มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง

หลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา”

แม้ข้าราชการพลเรือนสามัญมีสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ซึ่งก็หมายความว่าข้าราชการพลเรือนสามัญในประเทศไทยมีสิทธิในด้านแรงงานสัมพันธ์เพิ่มขึ้นมาจากเดิมแล้ว แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าข้าราชการพลเรือนสามัญจะมีสิทธิทางการแรงงานสัมพันธ์เช่นเดียวกับลูกจ้างทั่วไปในภาคเอกชน เป็นแต่เพียงการบัญญัติให้สิทธิในการรวมกลุ่มเท่านั้น ยังไม่มีสิทธิในการเจรจาต่อรองได้ดังเช่นลูกจ้างทั่วไปในภาคเอกชน ประกอบกับลักษณะของข้าราชการพลเรือนสามัญนั้นมีความแตกต่างกับลูกจ้างโดยทั่วไปในภาคเอกชน จึงไม่สามารถ

⁵⁴² อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 217, น. 128.

นำกฎหมายที่ใช้กับลูกจ้างในภาคเอกชน กล่าวคือ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาใช้กับข้าราชการได้ และในปัจจุบันนี้ยังไม่ได้มีการบัญญัติพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวขึ้นเพื่อรองรับการรวมกลุ่มของข้าราชการ ทำให้ข้าราชการพลเรือนสามัญนั้นยังไม่สามารถที่จะรวมกลุ่มกันได้จริงในทางปฏิบัติ⁵⁴³

3.3.2.2 กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองการทำงานและการบริหารงานบุคคลของพนักงานราชการ

บุคลากรภาครัฐนอกจากข้าราชการแล้ว ยังมีพนักงานของรัฐประเภทอื่นที่มีลักษณะงานแบบเดียวหรือคล้ายคลึงกับข้าราชการ แต่เป็นการจ้างให้รับราชการหรือปฏิบัติงานเฉพาะโดยไม่ดำรงตำแหน่งประจำแบบข้าราชการ ซึ่งได้แก่ พนักงานราชการ พนักงานมหาวิทยาลัย พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานองค์การมหาชนและหน่วยงานอื่นของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการ ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราว โดย “พนักงานราชการ” คือ บุคลากรที่บรรจุแทนอัตราของลูกจ้างประจำ “พนักงานมหาวิทยาลัย” คือ บุคลากรที่บรรจุแทนอัตราของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา “พนักงานรัฐวิสาหกิจ” คือ บุคลากรที่บรรจุแทนอัตราของข้าราชการพลเรือนสามัญรัฐพาณิชย์ “พนักงานองค์การมหาชนและหน่วยงานอื่นของรัฐซึ่งไม่ใช่ส่วนราชการ” คือ พนักงานองค์การมหาชนและองค์กรของรัฐ รวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐซึ่งไม่ใช่ส่วนราชการ ส่วนลูกจ้างประจำนั้นแปรสภาพมาจากข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 2 ประเภท คือ “ลูกจ้างประจำส่วนราชการ เงินงบประมาณ” (ปัจจุบันไม่มีการบรรจุลูกจ้างประเภทนี้แล้ว) ส่วนลูกจ้างอีกประเภทหนึ่งคือ “ลูกจ้างประจำส่วนราชการ” เงินรายได้เป็นลูกจ้างประจำที่จ้างให้ปฏิบัติงานในส่วนราชการ โดยใช้เงินรายได้ของส่วนราชการนั้น ๆ นอกจากนี้ ยังมี “ลูกจ้างชั่วคราว” ซึ่งมีลักษณะงานและตำแหน่งแบบเดียวกับลูกจ้างประจำ แต่งจ้างไว้ในระยะเวลาชั่วคราวด้วย⁵⁴⁴

การนำระบบสัญญาจ้างงานมาใช้ในการบริหารงานบุคคล ถือเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่งในการเพิ่มสัมฤทธิ์ผลให้กับระบบราชการ เพราะเป็นระบบการจ้างที่มีความยืดหยุ่น สอดคล้องกับความจำเป็นตามภารกิจและสถานการณ์ โดยแนวคิดในการพัฒนาระบบพนักงานราชการซึ่งเป็นการจ้างงานตามสัญญาจ้างนี้ ปรากฏตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542⁵⁴⁵ แต่ต่อมาภายหลังมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างส่วนราชการตามการปฏิรูประบบราชการ เมื่อปี พ.ศ.2545 สำนักงาน ก.พ. ได้นำระบบลูกจ้างสัญญาจ้างเดิมมาปรับปรุงรูปแบบการจ้างงานในหน่วยงาน

⁵⁴³ เพิ่งอ้าง, น. 136.

⁵⁴⁴ สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2565, จาก http://law.mcu.ac.th/wp-content/uploads/2020/06/รวมเรื่องเด่นประเด็นเด็ด-เกร็ดคดี/2560_2562.pdf.

⁵⁴⁵ เพิ่งอ้าง.

ภาครัฐ ให้มีความหลากหลายและยืดหยุ่นมากขึ้น รวมทั้งขยายผลให้มีความหลากหลายของรูปแบบการจ้างงานในส่วนของกรจ้างผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญทั้งชาวไทยและต่างประเทศ โดยได้เปลี่ยนชื่อจาก “ลูกจ้างสัญญาจ้าง” เป็น “พนักงานราชการ” เพื่อดึงดูดใจและแสดงสถานะที่ชัดเจน ตลอดจนการวางระบบบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่เรื่องการกำหนดลักษณะงาน ตำแหน่ง และกรอบอัตราค่าจ้าง การกำหนดค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ การสรรหาและเลือกสรร และการประเมินผลการปฏิบัติงาน ภายใต้หลักการบริหารทรัพยากรบุคคลที่สำคัญ คือ หลักสมรรถนะ (Competency) หลักผลงาน (Performance) และหลักคุณธรรม (Merit) ตลอดจนมอบอำนาจให้ส่วนราชการบริหารจัดการเอง เพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ดังนั้นระเบียบหลักเกณฑ์และวิธีการต่าง ๆ จึงกำหนดไว้อย่างกว้าง เพื่อให้ส่วนราชการมีความอิสระและยืดหยุ่น

กลไกของระบบพนักงานราชการประกอบด้วยคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ (คพร.) ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ และคณะอนุกรรมการบริหารพนักงานราชการ (อ.คพร.) ทำหน้าที่แทน คพร. ในด้านต่าง ๆ จำนวน 4 คณะในระบบพนักงานราชการ ส่วนราชการ จะต้องใช้สัญญาจ้างในการบริหารจัดการพนักงานราชการตลอดอายุสัญญา ซึ่งสามารถสรุปลักษณะเด่นของความสัมพันธ์และสถานะทางกฎหมายของพนักงานราชการได้ ดังนี้

- 1) หัวหน้าส่วนราชการ หรือผู้ที่หัวหน้าส่วนราชการมอบหมายเป็นผู้ลงนามในสัญญาจ้างในฐานะส่วนราชการ กับคู่สัญญา คือ พนักงานราชการ
- 2) ส่วนราชการต้องควบคุม หรือดูแลการปฏิบัติตามสัญญาจ้าง (การปฏิบัติงานของพนักงานราชการ) ในระหว่างสัญญา
- 3) กรณีที่สัญญาจ้างของพนักงานราชการสิ้นสุด และส่วนราชการมีภาระที่จำเป็นต้องต่อสัญญา ส่วนราชการต้องทำสัญญาจ้างใหม่ตามแนวทางของการทำสัญญาจ้างในครั้งแรก โดยให้ปฏิบัติตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงานตามประกาศ ค.พ.ร. เรื่องแนวทางการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานราชการ⁵⁴⁶

พนักงานราชการถือว่าเป็นบุคลากรภาครัฐอีกประเภทหนึ่งที่สมควรกล่าวถึง เนื่องจากในปัจจุบัน เนื่องจากเมื่อพิจารณาข้อมูลในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 แล้ว กำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 2,117,018 คน (ณ วันที่ 30 กันยายน 2563) โดยส่วนใหญ่เป็นข้าราชการจำนวน 1,361,662 คน (ร้อยละ 64.32) รองลงมาเป็นพนักงานจ้าง 258,276 คน (ร้อยละ 12.20) ลูกจ้างชั่วคราว 228,543 คน (ร้อยละ 10.80) พนักงานราชการ 149,537 คน (ร้อยละ 7.06) และลูกจ้างประจำ

⁵⁴⁶ สืบค้นเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2565, จาก <https://www.ocsc.go.th/ges/intro>.

119,000 คน (ร้อยละ 5.62) ตามลำดับ⁵⁴⁷ อันแสดงให้เห็นว่าพนักงานราชการเป็นบุคลากรที่มีอยู่เป็นจำนวนมากไม่น้อยและมีความสำคัญในแง่ของการบริหารงานบุคคล

สัญญาจ้างพนักงานราชการดังที่กล่าวข้างต้นนี้ มีสถานะทางกฎหมายเป็นสัญญาทางปกครองตามมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งวินิจฉัยวางหลักไว้ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 545/2546 ว่า “ข้อพิพาทในคดีนี้เป็นเรื่องการโต้แย้งเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นลูกจ้างของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการทางการศึกษาของสถาบันราชภัฏสวนดุสิต จึงถือได้ว่าสัญญาจ้างระหว่างสถาบันราชภัฏสวนดุสิตกับผู้ฟ้องคดีเป็นสัญญาที่ให้เอกชนเข้าดำเนินงานหรือเข้าร่วมดำเนินงานบริการสาธารณะ อันเป็นสัญญาทางปกครอง ดังนั้น ข้อพิพาทเกี่ยวกับการให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นลูกจ้างของส่วนราชการออกจากงานจึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ” ซึ่งภายหลังจากมีคำวินิจฉัยดังกล่าว คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรของส่วนราชการ ไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างชั่วคราว ลูกจ้างประจำ หรือพนักงานราชการ ซึ่งรวมถึงการจ้างอาจารย์ของมหาวิทยาลัยของรัฐในเวลาต่อมา หากเป็นการจ้างให้ปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจที่เกี่ยวข้องกับภารกิจหลักหรือบริการสาธารณะหลักของหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้าง ศาลจะมีแนวทางในการวินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง⁵⁴⁸

สำหรับเหตุผลที่สัญญาจ้างบุคลากรภาครัฐข้างต้นเป็นสัญญาทางปกครองนั้น ปราบกฐิตเจนในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ซึ่งได้ให้ความเห็นไว้ในคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 36/2548 ว่า สัญญาจ้างลูกจ้างและพนักงานราชการไม่ใช่สัญญาจ้างแรงงาน แต่เป็นสัญญาทางปกครองด้วยเหตุผลโดยสรุปคือ โดยที่กฎหมายเกี่ยวกับสัญญาจ้างแรงงานมีสถานะเป็นสัญญาทางแพ่ง จึงต้องนำบทบัญญัติตามกฎหมายแพ่งทั่วไปมาใช้บังคับ ส่วนกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายแรงงานสัมพันธ์เป็นกฎหมายที่มีลักษณะพิเศษที่บัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเกี่ยวกับการจ้างงานและการทำงานองค์กรฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง การเจรจาต่อรองเกี่ยวกับสภาพการจ้าง การระงับข้อพิพาทแรงงาน การนัดหยุดงาน ปิดงาน งคจ้าง สหภาพแรงงาน ตลอดจนการกำหนดคุ้มครองความปลอดภัยในการทำงานของลูกจ้าง การจัดหางาน ฯลฯ เนื่องจากลูกจ้างเป็นคู่สัญญาที่มีฐานะเสียเปรียบในทางเศรษฐกิจ มิได้มีฐานะเสมอภาคกับนายจ้างในการเข้าทำสัญญา รัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามาคุ้มครอง โดยการบัญญัติกฎหมายออกมาใช้บังคับ กฎหมายทั้งสามส่วนดังกล่าวจึงเป็น

⁵⁴⁷ สืบค้นเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2565, จาก <https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/document/thai-gov-manpower-2563.pdf>.

⁵⁴⁸ อ้างแล้ว เซึ่งอรรถที่ 544.

กฎหมายสารบัญญัติเพื่อใช้บังคับในความสัมพันธ์ทางด้านแรงงานระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง โดยมีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติที่กำหนดให้ศาลแรงงานมีอำนาจในการควบคุมและใช้บังคับกฎหมายทั้งสามส่วนดังกล่าว โดยขั้นตอนและการพิจารณาในศาลแรงงานไม่อาจนำมาใช้แก่นายจ้างที่เป็นหน่วยงานของรัฐกับลูกจ้างในหน่วยงานของรัฐได้ ทั้งนี้ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐมีภารกิจเพื่อบริการสาธารณะ จึงต้องมีอำนาจเหนือลูกจ้างเพื่อบังคับให้การบริการสาธารณะบรรลุผล การที่หน่วยงานทางปกครองซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานฯ ซึ่งเป็นนายจ้างกับเอกชนซึ่งเป็นลูกจ้างดังกล่าว มีขึ้นเพื่อให้ลูกจ้างเข้ามาดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินงานบริการสาธารณะ อันเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชน โดยที่ลูกจ้างไม่มีอำนาจเจรจาต่อรองเกี่ยวกับสภาพการจ้าง การระงับข้อพิพาทแรงงาน การนัดหยุดงาน การปิดงาน การงดจ้าง และการจัดตั้งสหภาพแรงงาน ความสัมพันธ์ข้างต้น จึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจเหนือลูกจ้างที่เป็นคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง เป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชน ไม่ใช่ความสัมพันธ์ในฐานะลูกจ้างกับนายจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานในกฎหมายแพ่งทั่วไป⁵⁴⁹

อันจะเห็นได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐผู้ว่าจ้างกับเอกชนซึ่งเป็นลูกจ้างตามสัญญาจ้างบุคลากรในภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นพนักงานราชการ พนักงานมหาวิทยาลัย ลูกจ้างประจำ หรือลูกจ้างชั่วคราว โดยหลักแล้วคือ ความสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชน ในฐานะที่หน่วยงานของรัฐผู้ว่าจ้างมีอำนาจเหนือเอกชนลูกจ้าง

3.3.2.3 ข้อมูลเปรียบเทียบเจ้าหน้าที่ของรัฐ 3 ประเภท⁵⁵⁰

เพื่อให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้นเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในแง่มุมมองของการบังคับใช้ความหมาย ระเบียบ/กฎหมาย หน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่บริหารงานบุคคล ลักษณะงาน ประเภทการจ้าง ตำแหน่ง สิทธิประโยชน์ การเลื่อนเงินเดือน กรอบอัตรากำลัง การสรรหาและเลือกสรรบุคคล วันเวลาทำงาน การประเมินผลการปฏิบัติงาน วินัย การสิ้นสุดการจ้าง ผู้ศึกษาขอเสนอข้อมูลเปรียบเทียบหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้ง 3 ประเภท ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนสามัญ พนักงานราชการ และลูกจ้างประจำ เนื่องจากบุคลากรทั้ง 3 ประเภทนี้มีผลต่อการนับจำนวนบุคคลที่ได้รับการจ้างงานตามสัดส่วนที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนา

⁵⁴⁹ เพิ่งอ้าง.

⁵⁵⁰ สืบค้นเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2565, จาก

คุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดไว้ว่ามีผลต่อการนับจำนวนคนพิการที่หน่วยงานของรัฐจะต้องรับเข้าทำงาน ดังนี้

1) ส่วนราชการที่ใช้ระบบ

ข้าราชการพลเรือนสามัญ ใช้กับหน่วยงานใน 19 กระทรวง

พนักงานราชการ ใช้กับหน่วยงานใน 19 กระทรวง รวมไปถึงมหาวิทยาลัย และข้าราชการธุรการอัยการ

ลูกจ้างประจำ ใช้กับหน่วยงานใน 19 กระทรวง รวมไปถึงมหาวิทยาลัย และข้าราชการธุรการอัยการ

2) ความหมาย

ข้าราชการพลเรือนสามัญ คือ บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือน

พนักงานราชการ คือ บุคคลซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างโดยได้รับค่าตอบแทนจากงบประมาณของส่วนราชการ

ลูกจ้างประจำ คือ ลูกจ้างที่ส่วนราชการจ้างไว้ปฏิบัติงานที่มีลักษณะประจำรับอัตราค่าจ้างเป็นรายเดือน และเบิกจ่ายจากงบประมาณหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ

3) ระเบียบ/กฎหมาย

ข้าราชการพลเรือนสามัญ อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พนักงานราชการ อยู่ภายใต้บังคับของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ลูกจ้างประจำ อยู่ภายใต้บังคับของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. 2537

4) หน่วยงานบริหารบุคคลกลาง

ข้าราชการพลเรือนสามัญ คือ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน โดยมีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นองค์อำนาจวินิจฉัยเรื่องต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

พนักงานราชการ คือ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน โดยมีคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการเป็นองค์อำนาจวินิจฉัยเรื่องต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

ลูกจ้างประจำ คือ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และกรมบัญชีกลาง

5) ประเภทการจ้าง

ข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นการจ้างตลอดชีวิต

พนักงานราชการเป็นการจ้างตามสัญญาจ้าง

ลูกจ้างประจำเป็นการจ้างตลอดชีวิต

6) ตำแหน่ง/สายงาน

ข้าราชการพลเรือนสามัญ มีจำนวน 438 สายงาน โดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นผู้กำหนดตำแหน่งและสายงาน และระดับตำแหน่ง

พนักงานราชการ ไม่มีสายงานแต่แบ่งออกเป็น 6 กลุ่มลักษณะงาน โดยส่วนราชการเป็นผู้กำหนดชื่อตำแหน่ง ไม่มีการแบ่งระดับ

ลูกจ้างประจำ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นผู้กำหนดตำแหน่ง โดยมีประมาณ 600 ชื่อตำแหน่ง

7) สิทธิประโยชน์

ข้าราชการพลเรือน มีสิทธิประโยชน์ที่เป็นตัวเงิน ได้แก่ ค่ารักษาพยาบาล การศึกษาบุตร ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง เบี้ยประชุม ค่าตอบแทนนอกเวลาราชการ ค่าเช่าบ้าน ส่วนค่าตอบแทนที่ไม่เป็นตัวเงิน เช่น สิทธิในการลา เครื่องราชอิสริยาภรณ์ เป็นต้น รวมถึงมีสิทธิได้รับบำเหน็จ บำนาญ

พนักงานราชการ มีสิทธิประโยชน์ที่เป็นตัวเงิน เช่น ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง เบี้ยประชุม ค่าตอบแทนนอกเวลาราชการ สิทธิประโยชน์ที่ไม่เป็นตัวเงิน เช่น สิทธิการลา (ยกเว้นสิทธิลาฝึกอบรม คุงาน ปฏิบัติงานวิจัยและลาดิตตามคู่สมรส) รวมไปถึงสิทธิได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ สิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

ลูกจ้างประจำ มีสิทธิที่เป็นตัวเงิน ได้แก่ ค่ารักษาพยาบาล ค่าการศึกษาบุตร ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง เบี้ยประชุม ค่าตอบแทนนอกเวลาราชการ ส่วนสิทธิประโยชน์ที่ไม่เป็นตัวเงิน เช่น สิทธิการลา เครื่องราชอิสริยาภรณ์ สิทธิรับบำเหน็จ เป็นต้น

8) การเลื่อนเงินเดือน

ข้าราชการพลเรือน อาจได้รับการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนให้เลื่อนปีละ 2 ครั้ง ครั้งที่ 1 เป็นการเลื่อนเงินเดือนสำหรับการปฏิบัติราชการในครึ่งปีแรก (1 ตุลาคม ถึง 31 มีนาคม) โดยให้เลื่อนในวันที่ 1 เมษายน ของปีที่ได้เลื่อน และครั้งที่ 2 เป็นการเลื่อนเงินเดือนสำหรับการปฏิบัติราชการในครึ่งปีหลัง (1 เมษายน ถึง 30 กันยายน) โดยให้เลื่อนในวันที่ 1 ตุลาคม ของปีถัดไป โดยการเลื่อนเงินเดือนข้าราชการแต่ละคนในแต่ละครั้ง ให้เลื่อนได้ในอัตราไม่เกินร้อยละ 6 ของฐานในการคำนวณและไม่เกินเงินเดือนสูงสุดตามที่สำนักงาน ก.พ. กำหนด อีกทั้งให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนเงินเดือน ประกาศอัตราร้อยละของฐานในการคำนวณที่ได้ใช้เป็นเกณฑ์ในการ

คำนวณเพื่อเลื่อนเงินเดือน นอกจากนี้ ข้าราชการซึ่งจะได้รับการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนในแต่ละครั้ง ต้องมีผลการประเมินผลการปฏิบัติงานไม่ต่ำกว่าระดับพอใช้ หรือร้อยละ 60⁵⁵¹

สำหรับพนักงานราชการ การเลื่อนขั้นค่าตอบแทนประจำปี พนักงานราชการจะได้รับการพิจารณาเลื่อนค่าตอบแทนตามผลการปฏิบัติงานในวันที่ 1 ตุลาคมของทุกปี โดยมีหลักเกณฑ์ว่า (1) ต้องมีระยะเวลาการปฏิบัติงานในรอบปีงบประมาณที่แล้วมา (1 ตุลาคม – 30 กันยายนปีถัดไป) ไม่น้อยกว่า 8 เดือน และ (2) มีการประเมินผลการปฏิบัติงานไม่ต่ำกว่าระดับดีให้ได้รับการเลื่อนค่าตอบแทนตามผลการปฏิบัติงานได้ไม่เกินอัตราร้อยละ 6 ของฐานค่าตอบแทน ทั้งนี้ วงเงินงบประมาณสำหรับการเลื่อนค่าตอบแทนพนักงานราชการเลื่อนได้ไม่เกินร้อยละ 4 ของผลรวมอัตราค่าตอบแทนพนักงานราชการในส่วนราชการนั้น ณ วันที่ 1 กันยายน ของทุกปี⁵⁵²

สำหรับการเลื่อนเงินเดือนของลูกจ้างประจำ นั้น มีหลักเกณฑ์เหมือนกับข้าราชการพลเรือนสามัญ

9) การสรรหาและเลือกสรรบุคคล

กรณีของข้าราชการพลเรือนสามัญ ให้ส่วนราชการดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด

กรณีของพนักงานราชการนั้น ให้ส่วนราชการดำเนินการตามแนวทางที่คณะกรรมการบริหารพนักงานราชการกำหนด

กรณีของลูกจ้างประจำ ให้ส่วนราชการดำเนินการตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด

10) วันและเวลาทำงาน

กรณีของข้าราชการพลเรือนสามัญ ให้ส่วนราชการดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

กรณีของพนักงานราชการ เป็นไปตามสัญญาจ้าง

กรณีของลูกจ้างประจำ ใช้หลักเกณฑ์เดียวกันกับข้าราชการพลเรือนสามัญ

11) การประเมินผลการปฏิบัติงาน

⁵⁵¹ สืบค้นเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2565, จาก

<http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER1/DRAWER039/GENERAL/ DATA0000/00000045.PDF>

⁵⁵² สืบค้นเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2565, จาก

https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/document/ge_2555.pdf.

ข้าราชการพลเรือนสามัญ มีการประเมินผลการทดลองการปฏิบัติราชการ การประเมินเพื่อเลื่อนขั้นเงินเดือน และการประเมินเพื่อเลื่อนตำแหน่ง

พนักงานราชการ มีการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีเพื่อเลื่อนอัตราค่าตอบแทน รวมถึงประเมินเพื่อต่อสัญญาจ้าง เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการจ้าง

ลูกจ้างประจำ มีการประเมินผลการทดลองการปฏิบัติราชการ และการประเมินเพื่อเลื่อนขั้นค่าจ้าง

12) วินัย

ข้าราชการพลเรือนสามัญ มีการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับวินัยไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยมีทั้งวินัยร้ายแรง และวินัยไม่ร้ายแรง ส่วนโทษทางวินัยมี 5 สถาน ได้แก่ ไล่ออก ปลดออก ลดขั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน และภาคทัณฑ์

กรณีของพนักงานราชการ มีการกำหนดบทบัญญัติไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

กรณีของลูกจ้างประจำ มีการกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องวินัยไว้ในระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. 2537

13) การสิ้นสุดการจ้าง

ความเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญสิ้นสุดเมื่อตาย พ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ลาออก ถูกสั่งให้ออก ปลดออกหรือไล่ออก

กรณีของพนักงานราชการ สิ้นสุดการจ้างเมื่อครบกำหนดตามสัญญาจ้าง ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม ตาย ไม่ผ่านการประเมิน หรือถูกให้ออก

กรณีลูกจ้างประจำ สิ้นสุดเมื่อตาย พ้นจากราชการตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยบำเหน็จบำนาญลูกจ้าง ลาออก ถูกสั่งให้ออก หรือถูกสั่งให้ปลดออกหรือไล่ออก

3.3.2.4 การคุ้มครองแรงงานในภาคเอกชน

ผู้ศึกษาขอหยิบยกการคุ้มครองลูกจ้างตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองการทำงานของลูกจ้างในภาคเอกชนมากที่สุด ดังนี้

1) เวลาทำงาน

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กำหนดให้นายจ้างมีหน้าที่ประกาศ “เวลาทำงานปกติ” ให้ลูกจ้างทราบ โดยกำหนดเวลาเริ่มต้นและเวลาสิ้นสุดของการทำงานแต่ละวันตามประเภทของงาน แต่วันหนึ่งต้องไม่เกิน 8 ชั่วโมง และสัปดาห์หนึ่งต้องไม่เกิน 48 ชั่วโมง และ

สำหรับลักษณะหรือสภาพของงานบางประเภทที่นายจ้างไม่อาจประกาศกำหนดเวลาเริ่มต้นและเวลาสิ้นสุดของการทำงานแต่ละวันได้ นายจ้างและลูกจ้างต้องตกลงกันกำหนดชั่วโมงทำงานแต่ละวันไม่เกิน 8 ชั่วโมง และสัปดาห์หนึ่งต้องไม่เกิน 48 ชั่วโมง ส่วนงานที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของลูกจ้างตามที่กำหนดในกฎกระทรวง นายจ้างจะกำหนดชั่วโมงทำงานแต่ละวันไม่เกิน 7 ชั่วโมง หรือรวมแล้วสัปดาห์หนึ่งเกิน 42 ชั่วโมงไม่ได้ โดยงานที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของลูกจ้าง เช่น งานที่ต้องทำได้ดิน หรือใต้น้ำ งานเชื่อมโลหะ งานขนส่งวัตถุอันตราย งานผลิตสารเคมีอันตราย เป็นต้น ทั้งนี้ ตามมาตรา 5 และมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541⁵⁵³

2) การทำงานล่วงเวลาและการทำงานในวันหยุด

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 5 มาตรา 24 มาตรา 25 มาตรา 26 และมาตรา 31 กำหนดให้นายจ้างทราบถึงหลักเกณฑ์ในการใช้ให้ลูกจ้างทำงานล่วงเวลาและการใช้ให้ลูกจ้างทำงานในวันหยุดประจำสัปดาห์ วันหยุดตามประเพณี หรือวันหยุดพักผ่อนประจำปี ซึ่งการทำงานล่วงเวลา คือ การให้ลูกจ้างทำงานนอกเวลาทำงานปกติที่นายจ้างประกาศไว้ หรือนายจ้างให้ลูกจ้างทำงานเกินชั่วโมงการทำงานในแต่ละวันที่นายจ้างลูกจ้างตกลงกันไว้ในวันทำงานหรือวันหยุด ส่วนการทำงานในวันหยุด คือ การให้ลูกจ้างมาทำงานในวันหยุดประจำสัปดาห์ วันหยุดตามประเพณี หรือวันหยุดพักผ่อนประจำปี ในระยะเวลาเดียวกับที่ลูกจ้างมาทำงานในวันทำงานปกติ

นายจ้างไม่อาจบังคับหรือสั่งให้ลูกจ้างมาทำงานล่วงเวลาได้ หากนายจ้างต้องการต้องแจ้งวันเวลาให้ลูกจ้างทราบ และสอบถามความสมัครใจหรือความยินยอมของลูกจ้างก่อน ความยินยอมนี้จะทำเป็นหนังสือ ด้วยวาจา หรือโดยปริยายก็ได้ เว้นแต่งานที่มีลักษณะหรือสภาพต้องทำติดต่อกันไป ถ้าหยุดจะเสียหายแก่งานหรือเป็นงานฉุกเฉิน นายจ้างมีอำนาจที่จะสั่งหรือให้ลูกจ้างทำงานล่วงเวลาได้เท่าที่จำเป็น

ส่วนการทำงานในวันหยุดนั้น กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ไว้คล้าย ๆ กับการทำงานล่วงเวลา กล่าวคือ ในงานที่มีลักษณะหรือสภาพต้องทำติดต่อกันไป ถ้าหยุดจะเสียหายแก่งานหรือเป็นงานฉุกเฉิน นายจ้างมีอำนาจที่จะสั่งให้ลูกจ้างทำงานในวันหยุดได้เท่าที่จำเป็น

แต่ไม่ว่าอย่างไรนายจ้างไม่อาจสั่งให้ลูกจ้างทำงานล่วงเวลาหรือทำงานในวันหยุด ในงานที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของลูกจ้างได้เลย⁵⁵⁴

⁵⁵³ เกษมสันต์ วัฒรรณ, คำอธิบายกฎหมายแรงงาน, พิมพ์ครั้งที่ 28 (กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2563), น. 72-73.

⁵⁵⁴ เพ็งอ้าง, น. 74-75.

3) เวลาพัก

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 27 วางหลักหลักการสำคัญของกฎหมายอยู่ที่วรรคหนึ่งของมาตรา 27 ว่านายจ้างต้องจัดให้มีเวลาพักเพื่อผ่อนคลายความเหน็ดเหนื่อยเมื่อยล้าอันเนื่องมาจากการทำงาน โดยเวลาพักนั้นแต่ละวันทำงานต้องไม่น้อยกว่าวันละ 1 ชั่วโมง นายจ้างจะจัดเวลาพักหลายครั้งก็ได้ แต่เวลาพักครั้งหนึ่งต้องอยู่ใน 5 ชั่วโมงแรกของการทำงาน หรือต่อจาก 5 ชั่วโมงแรกของการทำงานนั้น ส่วนในงานบางประเภท เช่น งานเกี่ยวกับความร้อน หรือความเย็นจัด เป็นต้น ลูกจ้างต้องมีเวลาพักหลายครั้ง ถ้ารวมเวลาพักทุกครั้งที่ในวันแล้วเกิน 2 ชั่วโมง ให้นับเวลาที่เกิน 2 ชั่วโมงนั้นเป็นเวลาทำงานปกติ⁵⁵⁵

4) วันหยุด

มาตรา 5 มาตรา 28 มาตรา 29 มาตรา 30 มาตรา 64 มาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้วางหลักเกี่ยวกับวันหยุดประจำสัปดาห์ วันหยุดตามประเพณี วันหยุดพักผ่อนประจำปีไว้ ดังนี้

กรณีวันหยุดประจำสัปดาห์ กำหนดให้นายจ้างมีหน้าที่ต้องจัดให้ลูกจ้างแต่ละคนมีวันหยุดประจำสัปดาห์ อย่างน้อยสัปดาห์ละ 1 วัน โดยจะให้หยุดในวันใดที่แน่นอนของสัปดาห์ก็ได้ หรือจะไม่แน่นอนก็ได้ แต่วันหยุดประจำสัปดาห์แต่ละวันต้องห่างกันไม่เกิน 6 วัน แต่ในงานโรงแรม งานขนส่ง งานในป่า งานในที่รกรันดาร นายจ้างกับลูกจ้างอาจกันสะสมและเลื่อนวันหยุดประจำสัปดาห์วันใดไปหยุดในวันใดก็ได้ แต่ต้องอยู่ภายในระยะเวลา 4 สัปดาห์ติดต่อกัน

กรณีวันหยุดตามประเพณี นายจ้างมีหน้าที่ต้องประกาศวันหยุดตามประเพณีให้ลูกจ้างทราบล่วงหน้าปีละไม่น้อยกว่า 13 วัน โดยต้องมีวันแรงงานแห่งชาติ (วันที่ 1 พฤษภาคม) รวมอยู่ด้วย ส่วนวันอื่น ๆ ที่นายจ้างจะประกาศกำหนดเป็นวันหยุดตามประเพณีอีก 12 วันนั้น นายจ้างจะต้องพิจารณาจากวันหยุดราชการประจำปี วันหยุดทางศาสนาหรือขนบธรรมเนียมประเพณีแห่งท้องถิ่นเท่านั้น และหากวันหยุดตามประเพณีวันใดไปตรงกับวันหยุดประจำสัปดาห์ของลูกจ้างคนใด ลูกจ้างคนนั้นจะได้หยุดชดเชยในวันทำงานถัดไป⁵⁵⁶

กรณีวันหยุดพักผ่อนประจำปี นายจ้างมีหน้าที่ต้องกำหนดวันหยุดพักผ่อนประจำปีตามที่ลูกจ้างมีสิทธิให้ลูกจ้างทราบล่วงหน้า โดยนายจ้างจะกำหนดวันหยุดพักผ่อนประจำปีให้ลูกจ้างเอง หรือนายจ้างจะตกลงกับลูกจ้างร่วมกันกำหนดวันหยุดพักผ่อนประจำปีก็ได้ โดยลูกจ้างมี

⁵⁵⁵ เพิ่งอ้าง, น. 76.

⁵⁵⁶ เพิ่งอ้าง, น. 78.

สิทธิหยุดพักผ่อนประจำปีได้ตามจำนวนวันที่นายจ้างกำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าปีละ 6 วันทำงาน⁵⁵⁷

หากนายจ้างไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายให้ถูกต้องหรือครบถ้วน ลูกจ้างไม่ได้หยุดงานตามสิทธิ นายจ้างต้องจ่ายเป็นค่าทำงานในวันหยุดให้แก่ลูกจ้างแทน⁵⁵⁸

5) วันลา

มาตรา 5 มาตรา 33 มาตรา 34 มาตรา 36 และมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กำหนดสิทธิเกี่ยวกับการลาของลูกจ้างไว้ 6 ประเภท คือ วันลาป่วย วันลาเพื่อทำหมัน หรือลาเนื่องจากการทำหมัน ลาเพื่อกิจธุระอันจำเป็น ลาเพื่อรับราชการทหาร ลาเพื่อการฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถ และลาเพื่อคลอดบุตร ส่วนหลักเกณฑ์การลาแต่ละประเภทย่อย ยกตัวอย่างเช่น วันลาป่วย ลูกจ้างมีสิทธิลาป่วยได้เท่าที่ป่วยจริง คือ เจ็บป่วยถึงขนาดไม่อาจมาทำงานตามปกติ จำเป็นต้องหยุดงานเพื่อพักผ่อนหรือเข้ารับการรักษาพยาบาลจนกว่าอาการเจ็บป่วยนั้นจะหายไป หรือกรณีวันลาเพื่อทำหมัน ลูกจ้าง (ทั้งหญิงและชาย) มีสิทธิลาเพื่อทำหมัน และมีสิทธิลาเนื่องจากการทำหมันได้ตามระยะเวลาหรือจำนวนวันที่แพทย์แผนปัจจุบันชั้นหนึ่งกำหนดและออกใบรับรองของแพทย์ให้ เป็นต้น⁵⁵⁹

6) การคุ้มครองการทำงานของหญิง

มาตรา 38 มาตรา 39 มาตรา 39/1 มาตรา 40 มาตรา 41 มาตรา 42 และมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 บัญญัติความคุ้มครองการทำงานของหญิง ได้แก่ มาตรา 38 กำหนดประเภทของงานที่ห้ามนายจ้างใช้ลูกจ้างหญิงทำ เช่น งานเหมืองแร่ งานก่อสร้างที่ต้องทำไต่ดิน ไต่ฝ้า ในถ้ำ ในอุโมงค์หรือในปล่อง งานที่ต้องทำบนนั่งร้านที่สูงกว่าพื้นดินตั้งแต่ 10 เมตรขึ้นไป เนื่องจากเป็นงานที่ไม่เหมาะแก่สุขภาพและร่างกายของหญิง หรือในกรณีของมาตรา 39 ที่กำหนดประเภทของงานที่ห้ามนายจ้างใช้ลูกจ้างหญิงมีครรภ์ทำ เช่น งานเกี่ยวกับเครื่องจักรหรือเครื่องยนต์ที่มีความสั่นสะเทือน งานยก แบก หาม หาบ ทูน ลาก หรือเข็นของหนักเกิน 15 กิโลกรัม หรือกรณีมาตรา 39/1 ที่ห้ามนายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงมีครรภ์ทำงานในยามวิกาล (เวลา 22.00 นาฬิกา ถึงเวลา 06.00 นาฬิกา) หรือห้ามทำงานล่วงเวลา หรือห้ามทำงานในวันหยุด หรือกรณีมาตรา 41 ที่กำหนดสิทธิลาเพื่อคลอดบุตรให้แก่ลูกจ้างหญิง เป็นต้น⁵⁶⁰

⁵⁵⁷ เพิ่งอ้าง, น. 78-79.

⁵⁵⁸ เพิ่งอ้าง, น. 79.

⁵⁵⁹ เพิ่งอ้าง, น. 80-83.

⁵⁶⁰ เพิ่งอ้าง, น. 85-87.

7) การคุ้มครองการทำงานของเด็ก

เด็กตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 คือ บุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี บริบูรณ์ เนื่องจากเด็กมีเรื้อนร่างเล็ก ร่างกายยังไม่เจริญเติบโตเพียงพอที่จะทำงานอุตสาหกรรมได้ด้วยเรี่ยวแรงยังน้อย ยังไม่มีความรับผิดชอบหรือความระมัดระวังเพียงพอ งานหลายประเภทจึงไม่เหมาะสมที่จะให้เด็กทำ ทั้งเด็กอยู่ในวัยที่จะศึกษาหาความรู้ ควรอยู่ในโรงเรียนมากกว่าอยู่ในโรงงาน การคุ้มครองเด็กตามหลักการที่ถูกที่ควรจึงจำเป็นต้องกำหนดขึ้น⁵⁶¹ ซึ่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เช่น มาตรา 44 กำหนดห้ามจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี เป็นลูกจ้าง มาตรา 45 กำหนดให้นายจ้างที่จ้างเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ต้องแจ้งเจ้าพนักงานตรวจแรงงานได้ทราบ มาตรา 46 กำหนดให้นายจ้างต้องจัดให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กมีเวลาพักวันหนึ่งไม่น้อยกว่า 1 ชั่วโมงติดต่อกัน หลังจากที่ถูกจ้างทำงานมาแล้วไม่เกิน 4 ชั่วโมง หรือกรณีมาตรา 47 ที่ห้ามนายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กทำงานในยามวิกาล (เวลาระหว่าง 22.00 ถึงเวลา 06.00 นาฬิกา) เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย หรือกรณีมาตรา 49 ที่ห้ามนายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ทำงานอันตราย (เช่น งานหลอมโลหะ งานเกี่ยวกับความร้อน ความเย็น ความสั่นสะเทือน) หรือมาตรา 50 ที่ห้ามนายจ้างทำงานในสถานที่ที่มีกิจกรรมกระทบต่อจิตใจ กระทบต่อศีลธรรม กระทบต่อคุณธรรม เป็นต้น⁵⁶²

3.3.3 กฎหมายเกี่ยวกับการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านของเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทย

การศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านของข้าราชการพลเรือนมีความสำคัญในฐานะที่เป็นองค์ความรู้ที่จะเชื่อมโยงไปถึงการวิเคราะห์ว่า ในปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวกับการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านกำหนดไว้หรือไม่ และหากมีการกำหนดไว้แล้วกฎหมายดังกล่าวมีสถานะและเนื้อหาที่เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพปัญหาและหลักการสากลหรือไม่ อย่างไร ซึ่งอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายของไทยที่เกี่ยวกับการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านของบุคลากรในหน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของ COVID-19 ในช่วงปี 2563 ทำให้หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ จำเป็นต้องเร่งกำหนดมาตรการทางกฎหมายซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองขึ้นมารองรับในสภาวะการณ์ฉุกเฉินดังกล่าว

3.3.3.1 ข้อกำหนดซึ่งอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 และมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

⁵⁶¹ เพิ่งอ้าง, น. 90.

⁵⁶² เพิ่งอ้าง, น. 91.

กฎหมายเกี่ยวกับการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านของประเทศไทย ปรากฏเป็นครั้งแรกอย่างชัดเจนในลักษณะของข้อสั่งการ หรือการขอความร่วมมือตามข้อกำหนดซึ่งอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 และมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินทั่วราชอาณาจักร เมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2563 ลงนามโดย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ซึ่งอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548⁶³ เป็นผลเนื่องจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของไวรัสโคโรนา 2019 หรือ COVID-19 อันจะเห็นได้จากเนื้อหาในประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในทุกเขตท้องที่ทั่วราชอาณาจักรว่า โดยที่มีการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หรือโรคโควิด 19 ซึ่งเป็นโรคที่ติดต่อได้ง่ายและเป็นอันตรายอย่างมากต่อชีวิตของผู้ได้รับเชื้อ ประกอบกับในขณะนี้ยังไม่มีวัคซีนป้องกันโรค ทั้งยังไม่มียารักษาโรคโดยตรง จึงมีผู้ติดเชื้อและเสียชีวิตจากโรคดังกล่าวเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากทั่วโลกจนองค์การอนามัยโลกต้องประกาศให้การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เป็นการระบาดใหญ่ และขอให้ประเทศในกลุ่มอาเซียนบังคับใช้มาตรการที่เข้มงวดเด็ดขาดยิ่งขึ้น การระบาดของโรคดังกล่าวจึงเป็นสถานการณ์อันกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของประชาชนซึ่งต้องใช้มาตรการเข้มงวดและเร่งด่วนเพื่อควบคุมมิให้โรคแพร่ระบาดออกไปในวงกว้าง ประกอบกับมีการกักตุนสินค้า จำเป็นต่อการเฝ้าระวังและควบคุมติดตามการระบาด การป้องกัน และการรักษาโรค ตลอดจนการกักตุนเครื่องอุปโภคบริโภคและสิ่งจำเป็นต่อการดำรงชีวิตประจำวันของประชาชน ซึ่งต้องป้องกันมิให้เกิดภาวะขาดแคลนอันจะเป็นการซ้ำเติมความเดือดร้อนของประชาชน กรณีจึงจำเป็นต้องใช้มาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งความปลอดภัยของประชาชน และการดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน

ภายหลังจากที่ได้มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักรแล้ว ต่อมา นายกรัฐมนตรี ก็ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ออกข้อกำหนดจำนวนมากตามมา เพื่อกำหนดมาตรการเว้นระยะห่างทางสังคม ป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หรือ COVID-19 ซึ่งมาตรการหนึ่งที่นำมาใช้ คือ การสั่งหรือขอความร่วมมือให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือผู้ประกอบการภาคเอกชนให้ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือพนักงาน หรือลูกจ้างทำงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงาน กล่าวโดยสรุป ดังนี้

⁶³ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 137 ตอนพิเศษ 69 ง ลงวันที่ 25 มีนาคม 2563

1) ข้อกำหนดออกตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (ฉบับที่ 16) ข้อ 7 ขอความร่วมมือให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนพิจารณารูปแบบการปฏิบัติงานในช่วงระยะเวลานี้ ซึ่งอาจเป็นการปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งหรือการสลับวันหรือการเลื่อนเวลาเข้าปฏิบัติงานเพื่อลดจำนวนผู้ปฏิบัติงานและปริมาณการเดินทาง ซึ่งเป็นมาตรการลดความเสี่ยงต่อการติดเชื้อ ซึ่งใช้บังคับเมื่อวันที่ 3 มกราคม 2564⁵⁶⁴ อันจะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้เริ่มขอความร่วมมือให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนนำมาตรการหรือวิธีการทำงานจากที่บ้านหรือสถานที่ตั้งมาใช้

2) ข้อกำหนดออกตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (ฉบับที่ 18)⁵⁶⁵ ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 29 มกราคม 2564 ข้อ 4 (1) ที่แม้จะไม่ได้ระบุว่าให้ทำงาน ณ ที่พักอาศัย หรือทำงานนอกสถานที่ตั้งขององค์กร แต่ก็ได้ระบุว่าขอความร่วมมือผู้ประกอบการภาคเอกชนพิจารณาปรับรูปแบบการปฏิบัติงาน

3) ข้อกำหนดออกตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (ฉบับที่ 20)⁵⁶⁶ ซึ่งได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 16 เมษายน 2564 ข้อ 7 ได้ระบุว่า ขอความร่วมมือให้เจ้าของกิจการ ผู้ประกอบการภาคเอกชนพิจารณาและดำเนินรูปแบบการปฏิบัติงานของบุคลากรในความรับผิดชอบ ในช่วงเวลานี้ โดยอาจเป็นการปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้ง การสลับวันทำงาน หรือวิธีการอื่นใดที่เหมาะสมเพื่อลดโอกาสเสี่ยงจากการติดเชื้อ

4) ข้อกำหนดออกตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (ฉบับที่ 22)⁵⁶⁷ ซึ่งได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2564 ข้อ 6 ว่าด้วยการปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ เจ้าของกิจการหรือผู้ประกอบการภาคเอกชน โดยมีข้อกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ เจ้าของกิจการหรือผู้ประกอบการภาคเอกชน พิจารณาดำเนินมาตรการขั้นสูงสุดเพื่อมุ่งลดจำนวน การเดินทางของเจ้าหน้าที่และบุคลากรที่อยู่ในความรับผิดชอบในการป้องกันและลดโอกาสเสี่ยงที่เจ้าหน้าที่และบุคลากรในความรับผิดชอบจะติดเชื้อ เป็นระยะเวลาอย่างน้อยสิบสี่วัน ซึ่งอาจสั่งการให้ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้ง การลดจำนวนบุคคลที่ประจำอยู่ในสถานที่ตั้ง การสลับวันเวลาทำงาน หรือวิธีการอื่นใดตามความเหมาะสมโดยพิจารณาให้เพียงพอต่อการกิจการในการให้บริการประชาชน

⁵⁶⁴ ประกาศราชกิจจานุเบกษา น. 1 เล่ม 138 ตอนพิเศษ 1 ง ลงวันที่ 3 มกราคม 2564

⁵⁶⁵ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 138 ตอนพิเศษ 22 ง ลงวันที่ 29 มกราคม 2564

⁵⁶⁶ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 138 ตอนพิเศษ 82 ง ลงวันที่ 16 เมษายน 2564

⁵⁶⁷ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 138 ตอนพิเศษ 91 ง ลงวันที่ 29 เมษายน 2564

จากนั้น รัฐบาลได้มีการออกข้อกำหนดที่ออกตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 อีกหลายฉบับ ที่เกี่ยวข้องกับการทำงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานทั้งในกรณีของหน่วยงานของรัฐและเจ้าของกิจการหรือผู้ประกอบการภาคเอกชน เช่น ข้อกำหนดฉบับที่ 23 ฉบับที่ 24 ฉบับที่ 25 ฉบับที่ 27 ฉบับที่ 28 ฉบับที่ 30 ฉบับที่ 32 ฉบับที่ 33 ฉบับที่ 34 ฉบับที่ 35 ฉบับที่ 37 ฉบับที่ 38 ฉบับที่ 39 และฉบับที่ 40

ข้อ 2 วรรคสอง ที่กำหนดว่า “ในส่วนของกรปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่หน่วยงานต่าง ๆ ให้หัวหน้าส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ เจ้าของกิจการหรือผู้ประกอบการภาคเอกชน พิจารณาดำเนินมาตรการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่นอกสถานที่ตั้งหน่วยงานตามความเหมาะสม และเพื่อการเฝ้าระวังป้องกันการระบาดของโรคภายหลังช่วงเทศกาลปีใหม่ จึงให้ดำเนินการนี้ต่อเนื่องไปอีกเป็นระยะเวลาสิบสี่วันนับแต่ วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2565” ซึ่งข้อกำหนดต่าง ๆ ที่ตราขึ้นนี้ มีสาระสำคัญในทำนองเดียวกัน คือ ขอให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของกิจการหรือผู้ประกอบการภาคเอกชน พิจารณาดำเนินมาตรการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่นอกสถานที่ตั้งหน่วยงานต่อไปตามความเหมาะสม ส่วนวิธีดำเนินการในทางปฏิบัติจะเป็นอย่างไรนั้น ให้แต่ละหน่วยงานพิจารณากำหนดแนวทางเพื่อมิให้ภารกิจทำให้บริการสาธารณะนั้น ได้รับผลกระทบ

5) ตัวอย่างประกาศของกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้าน

เหตุที่ผู้ศึกษาได้หยิบยกประกาศของกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับการทำงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานมานำเสนอนั้น เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นจังหวัดที่มีความสำคัญที่นอกจากจะเป็นเมืองหลวงของประเทศไทยแล้ว ยังเป็นพื้นที่ที่พบการระบาดของ COVID-19 รุนแรงอีกด้วย ซึ่งกรุงเทพมหานครได้ออกประกาศ เรื่อง การควบคุมการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หรือโรคโควิด 19 (Coronavirus Disease 2019 (COVID 19)) ลงวันที่ 23 มีนาคม 2563 ซึ่งมีรายละเอียดโดยสรุป ดังนี้

ด้วยสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หรือโรคโควิด 19 (Coronavirus Disease 2019 (COVID-19)) อันเป็นโรคติดต่ออันตรายตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง ชื่อและอาการสำคัญของโรคติดต่ออันตราย (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2563 พบการเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้ป่วยอย่างรวดเร็ว กรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางสำคัญทางเศรษฐกิจ การคมนาคม การท่องเที่ยว และมีความหนาแน่นของประชากรสูงถือเป็นปัจจัยเสี่ยงที่จะมีการแพร่ระบาดของโรคอย่างรวดเร็ว การควบคุมโรคอย่างทันเวลาและจำกัดการชุมนุมของประชาชนเพื่อไม่ให้เกิดการแพร่ระบาดขยายไปในวงกว้างจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อลดโอกาสการแพร่ระบาดของโรคในสถานที่ต่าง ๆ ที่มีความเสี่ยงสูง

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการโรคติดต่อ กรุงเทพมหานคร จึงประกาศแนวทางการควบคุมการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หรือโรคโควิด 19 (Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) จึงได้กำหนดมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการทำงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงาน หรือการปฏิบัติ ณ ที่พักอาศัย ว่า

“3. ขอความร่วมมือสถานที่ทำงานทั้งภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ เอกชน สถานที่ทำงาน จัดให้มีมาตรการป้องกันการแพร่ระบาดของเชื้อโรค ด้วยการทำความสะอาดพื้นผิวสัมผัสและห้องสุขา การจัดที่นั่งให้มีระยะห่างไม่น้อยกว่า 1 - 2 เมตร โดยพื้นที่อย่างเคร่งครัด รวมทั้งการดูแลสุขภาพ และป้องกันการติดเชื้อของพนักงานและบุคลากร เช่น การใช้หน้ากากอนามัย การจัดจุดบริการเจลล้างมือ และการจัดการขยะ โดยดำเนินการตามแนวทางที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด และพิจารณามาตรการเหลื่อมเวลาการทำงานการทำงานที่บ้าน และส่งเสริมให้ใช้ระบบอินเทอร์เน็ต เช่น การประชุมทางไกล”⁵⁶⁸

3.3.3.2 กรณีของข้าราชการพลเรือนสามัญ

ข้าราชการพลเรือนสามัญอยู่ภายใต้การบริหารงานบุคคลในภาพรวมของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือสำนักงาน ก.พ. ทั้งนี้ ตามมาตรา 8 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งจากการตรวจสอบบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องแล้วพบว่า ปัจจุบันประเทศไทยไม่มีการตราพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่มีค่าบังคับดังเช่นพระราชบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์รองรับการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านไว้เป็นการเฉพาะ แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา – 19 คณะรัฐมนตรีได้มีมติกำหนดแนวทางการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ กรณีการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ลงวันที่ 17 มีนาคม 2563 ตามข้อเสนอของสำนักงาน ก.พ. โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1) หลักการ

(1) การปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการจะต้องไม่กระทบต่อคุณภาพของภารกิจราชการ และการให้บริการต่อประชาชน

(2) การดำเนินการดังกล่าว อยู่บนการคำนึงถึงหลักการเพิ่มระยะห่างทางสังคม (Social Distancing) และมาตรการทางสาธารณสุขที่เกี่ยวข้อง ที่คำนึงถึงสุขภาพและความปลอดภัยของคนทำงาน โดยลดความเสี่ยงในการแพร่ระบาดของโรคจากความแออัดของสถานที่ปฏิบัติงาน หรือจากสภาพการเดินทางไปกลับสถานที่ทำงาน

⁵⁶⁸ สืบค้นเมื่อวันที่ 15 เมษายน 2565, จาก

(3) ส่วนราชการควรมีความยืดหยุ่นคล่องตัวในการกำหนดรูปแบบแนวทางการปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งสำหรับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในสังกัดได้อย่างเหมาะสมกับบริบทสภาพการณ์การทำงานของแต่ละส่วนราชการเอง

2) วัตถุประสงค์

(1) เพื่อให้การปฏิบัติราชการของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในบทบาทหน้าที่ต่าง ๆ เป็นไปอย่างต่อเนื่อง

(2) เพื่อให้ส่วนราชการเกิดความคล่องตัวในการบริหารงาน

(3) เพื่อให้การบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐเกิดความยืดหยุ่น สอดคล้องกับสถานการณ์ โดยการสนับสนุนของเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อการปฏิบัติงานที่เหมาะสมตามความพร้อมของแต่ละส่วนราชการ

3) นิยามการปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ

การปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ หมายถึง การปฏิบัติงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ นอกสถานที่ทำงานตามปกติ เช่น ในพื้นที่ส่วนราชการจัดไว้เป็นสถานที่ทำงานร่วม (Co-Working Space) และมีการทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างส่วนราชการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ต่างสังกัดสามารถไปปฏิบัติราชการได้ หรือสำนักงานย่อยของส่วนราชการเอง หรือสถานที่พักอาศัยของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ หรือสถานที่ที่ภาคส่วนต่าง ๆ ให้การสนับสนุน ที่อยู่ใกล้เคียงสถานที่พักอาศัยของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ หรือสถานที่อื่นใดที่ส่วนราชการเห็นว่าเหมาะสม

4) แนวทางดำเนินการ

เมื่อส่วนราชการประสงค์จะกำหนดให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่สามารถไปปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ หรือประสงค์จะให้มีการปฏิบัติราชการแบบยืดหยุ่น ให้ดำเนินการตามแนวทาง ดังนี้

(1) ส่วนราชการพิจารณากำหนดรายละเอียดและแนวทางดำเนินการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการตามความเหมาะสมกับลักษณะงานและโครงสร้างของส่วนราชการ โดยรายละเอียดแนวทางดำเนินการที่กำหนดควรครอบคลุมประเด็นสำคัญ ดังนี้

(1.1) ลักษณะงาน พิจารณาจากภารกิจ ประเภทงาน วิธีการปฏิบัติงาน หรือพิจารณาจากลักษณะของหน่วยงาน การจัดโครงสร้างองค์กรหรือกลุ่มงานภายในส่วนราชการ แล้วกำหนดลักษณะของงานที่ให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติราชการนอกสถานที่ทำงานได้ ทั้งนี้ในการพิจารณาส่วนราชการควรพิจารณาให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ที่มีสถานที่พักอาศัยไกลจากสถานที่ทำงาน หรือที่ต้องอาศัยรถโดยสารสาธารณะเดินทางไปกลับระหว่างสถานที่ทำงานและ

สถานที่พักอาศัย สามารถปฏิบัติราชการนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการได้เป็นลำดับแรก เนื่องจากมีความเสี่ยงต่อสถานการณ์การติดเชื้อโรคระบาดอันเนื่องจากการเดินทาง

ทั้งนี้ กรณีเกิดสถานการณ์เข้าขั้นวิกฤตและเร่งด่วน ส่วนราชการอาจกำหนดให้ทุกประเภทและลักษณะของงานสามารถปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการเป็นการชั่วคราวก็ได้ หรือหากมีเหตุผลความจำเป็นที่ต้องให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ส่วนหนึ่งไปปฏิบัติราชการที่ตั้งของส่วนราชการ ส่วนราชการจะต้องมีการป้องกันและรักษาความปลอดภัยด้านสุขภาพและชีวิตให้แก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่อย่างเหมาะสม เช่น การทำความสะอาดสถานที่ การกำหนดระยะห่างของผู้ปฏิบัติงาน การเตรียมหน้ากากอนามัย น้ำยาล้างมือฆ่าเชื้อโรค เครื่องตรวจวัดอุณหภูมิ ฯลฯ เป็นต้น

(1.2) ระยะเวลา รูปแบบวันลา และสถานที่ปฏิบัติงาน พิจารณากำหนด

(1.2.1) ระยะเวลาการปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ เช่น ให้อำนาจปฏิบัติราชการนอกสถานที่ทำงานได้ทุกวัน วันเว้นวัน หรือไม่เกิน 3 วันทำการต่อสัปดาห์ เป็นต้น

(1.2.2) กำหนด

รูปแบบวันลาปฏิบัติงานฯ เช่น การกำหนดจำนวนชั่วโมงการทำงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ต่อหนึ่งสัปดาห์ การกำหนดจำนวนวันที่ต้องหมุนเวียนไปปฏิบัติราชการ ณ สถานที่ตั้งของส่วนราชการ หรือการยืดหยุ่นให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่สลับเวลากันทำงาน เป็นต้น และ

(1.2.3) กำหนด สถานที่ปฏิบัติราชการที่เหมาะสมกับสถานการณ์ เช่น พื้นที่ที่ส่วนราชการอื่นให้ความร่วมมือโดยจัดเป็นสถานที่ทำงานร่วม (Co-Working Space) ที่พักอาศัยของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ สถานที่บริเวณใกล้เคียงที่พักอาศัย สถานที่ที่ส่วนราชการมีข้อตกลงกับภาคส่วนต่าง ๆ กำหนดเป็นพื้นที่ปฏิบัติราชการนอกสถานที่ตั้ง ฯลฯ ทั้งนี้ สถานที่ที่ส่วนราชการกำหนดให้เป็นสถานที่ปฏิบัติราชการของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ ต้องมีความเหมาะสมต่อการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยส่วนราชการต้องคำนึงถึงมาตรฐานของการจัดเป็นสถานที่ทำงานที่ดีเช่นเดียวกับสถานที่ตั้งของส่วนราชการ ทั้งในเรื่องสุขภาพและความปลอดภัยของผู้ปฏิบัติงาน สภาพแวดล้อมและบรรยากาศการทำงานที่ไม่มีสิ่งรบกวน (Distraction) การทำงานใด ๆ หรือความเป็นส่วนตัว ความปลอดภัยของทั้งข้อมูลการทำงานและตัวข้าราชการและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

(1.3) ช่วงระยะเวลาของการกำหนดให้ปฏิบัติงานข้างต้น ให้ส่วนราชการพิจารณาวันเริ่มต้นและวันสิ้นสุดการปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ ให้อัตโนมัติเหมาะสมกับการปฏิบัติงานกรณี หรือแนวทางบริหารของส่วนราชการ โดยให้ส่วนราชการแจ้งให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ทราบ

(1.4) แนวทางกำกับติดตามงาน ให้พิจารณากำหนดวิธีการบริหารจัดการและกำกับติดตามงานในช่วงเวลาที่ให้ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการหรือวิธีการทำงานยืดหยุ่นตามที่เห็นสมควร โดยต้องมีการจัดทำข้อตกลงการปฏิบัติราชการ อย่างน้อยต้องประกอบด้วย งานที่ได้รับมอบหมาย เป้าหมายหรือผลผลิตที่คาดหวัง ระยะเวลาดำเนินการ เป็นรายวัน หรือรายสัปดาห์ ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติราชการ วิธีการติดต่อสื่อสาร การติดตามประเมินความก้าวหน้า และการรายงานผลการทำงาน ทั้งนี้ ส่วนราชการอาจกำหนดแบบฟอร์มข้อตกลงการปฏิบัติราชการ รูปแบบการติดต่อสื่อสารหรือส่งมอบงานระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาโดยใช้เทคโนโลยีสนับสนุนในการทำงาน เช่น กำหนดให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ลงเวลาปฏิบัติราชการหรือรายงานความก้าวหน้าของงานทุกวันผ่านเทคโนโลยีทางแอปพลิเคชัน (Application) หรือไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ (e-mail) การบริการบนเครือข่ายออนไลน์ หรือระบบปฏิบัติการที่ส่วนราชการพัฒนาขึ้นเพื่อใช้ปฏิบัติงานภายในส่วนราชการ เป็นต้น

(1.5) ระบบสนับสนุนการปฏิบัติงาน โดยคำนึงถึงความปลอดภัยของระบบและข้อมูลของทางราชการ การจัดเตรียมระบบสนับสนุนการปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ โดยส่วนราชการจัดเตรียมอุปกรณ์สำนักงาน อาทิ คอมพิวเตอร์ (Notebook) การยืมอุปกรณ์สำนักงานเพื่อใช้ในการปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ การสนับสนุนค่าโทรศัพท์หรือค่าบริการอินเทอร์เน็ต ระบบโปรแกรมที่ใช้ในการปฏิบัติงาน ระบบการรักษาความปลอดภัยของข้อมูล การประสานกับส่วนราชการอื่นหรือภาคเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจเพื่อขอใช้สถานที่ปฏิบัติงานพร้อมอุปกรณ์สำนักงาน และระบบโปรแกรมที่รองรับการปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ

(1.6) การประเมินผลการปฏิบัติราชการและการเลื่อนเงินเดือน ให้ส่วนราชการกำหนดแนวทางการประเมินผลการปฏิบัติราชการและการเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ที่ได้รับอนุญาตให้ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ และข้าราชการและเจ้าหน้าที่ที่มีความจำเป็นต้องปฏิบัติราชการภายในสถานที่ตั้งของส่วนราชการ เพื่อให้เกิดความชัดเจน และเป็นธรรม โดยระหว่างการปฏิบัติราชการให้คำนึงถึงความต่อเนื่องสม่ำเสมอของการสื่อสารระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา การให้ข้อมูลย้อนกลับเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ และการยกย่องชมเชยหากผู้ใต้บังคับบัญชามีผลการปฏิบัติราชการที่ดีด้วย ในกรณีข้าราชการพลเรือนสามัญให้ประเมินผลการปฏิบัติราชการตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่ ก.พ. กำหนดตามมาตรา 76 และเลื่อนเงินเดือนให้เป็นไปตามมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 สำหรับเจ้าหน้าที่รัฐที่มีข้าราชการพลเรือน ให้ประเมินผลการปฏิบัติราชการและเลื่อนเงินเดือนตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทนั้น

(1.7) รายละเอียดหรือเงื่อนไขอื่น ๆ (ถ้ามี) กรณีส่วนราชการมีเงื่อนไขในการปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการก็สามารถกำหนดได้ตามความเหมาะสม เช่น วิธีการขออนุญาตปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ การมาปฏิบัติงานในสถานที่ตั้งของส่วนราชการ กรณีมีการประชุมสำคัญเร่งด่วน การประชุมทางไกล (Tele-conference) เงื่อนไขการใช้บริการพื้นที่ทำงานร่วม (Co-Working Space) เป็นต้น

(2) เมื่อส่วนราชการกำหนดรายละเอียดตามข้อ 4.4.1 แล้ว ต้องแจ้งให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ทราบ โดยทั่วกันผ่านวิธีการและช่องทางการสื่อสารตามที่ส่วนราชการเห็นสมควร เช่น อินทราเน็ตของส่วนราชการ แอปพลิเคชัน (Application) บันทึกข้อความ ประกาศของส่วนราชการ เป็นต้น

(3) ให้ส่วนราชการพิจารณาอนุญาตให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ที่เข้าข่ายการปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการตามที่ส่วนราชการกำหนด โดยพิจารณาเหตุผลความจำเป็น ช่วงระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดการปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ และให้ผู้บังคับบัญชาแจ้งรายชื่อผู้ที่จะไปปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ ไปยังหน่วยบริหารทรัพยากรบุคคลของส่วนราชการนั้น ๆ

ทั้งนี้ กรณีเกิดสถานการณ์เข้าขั้นวิกฤตและเร่งด่วน ส่วนราชการอาจพิจารณาสั่งการหรือแจ้งข้าราชการและเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ และระบุช่วงระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดการปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการได้ทันทีผ่านระบบเทคโนโลยีตามที่ส่วนราชการกำหนด โดยไม่ต้องขออนุญาตจากผู้บังคับบัญชา

(4) เมื่อเริ่มดำเนินการปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้ง ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติ ดังนี้

(4.1) ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ที่ได้รับอนุญาตให้ปฏิบัติราชการนอกสถานที่ตั้ง

(4.1.1) ต้องปฏิบัติราชการตามข้อตกลงการปฏิบัติราชการตามที่ส่วนราชการกำหนด โดยรายงานผลการปฏิบัติราชการให้ผู้บังคับบัญชาทราบอย่างต่อเนื่อง และถือเป็นหน้าที่ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ที่ต้องพร้อมให้ผู้บังคับบัญชาสามารถติดต่อสื่อสารได้ตลอดช่วงเวลาที่ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ หรือพร้อมเข้าร่วมประชุมในเรื่องสำคัญเร่งด่วนผ่านระบบออนไลน์หรือสถานที่ที่ส่วนราชการกำหนด เป็นต้น และต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาอย่างเคร่งครัด

(4.1.2) ในระหว่างช่วงระยะเวลาที่ไปปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ หากข้าราชการและเจ้าหน้าที่ประสงค์จะลาในกรณีกรณีตามที่ระเบียบกำหนด เช่น ลาป่วย ลากิจ ลาพักผ่อน เป็นต้น ให้ขออนุญาตจากผู้บังคับบัญชาและดำเนินการให้เป็นไปตามแนวทางที่ส่วนราชการกำหนด

(4.1.3) เมื่อสิ้นสุดช่วงระยะเวลาปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ ให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่รายงานตัวเพื่อกลับเข้าปฏิบัติราชการในสถานที่ตั้งของส่วนราชการ ตามปกติ และส่งมอบหรือรายงานผลผลิตหรือผลงานในช่วงที่ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการต่อผู้บังคับบัญชา

(4.2) ผู้บังคับบัญชา

(4.2.1) ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ติดตาม กำกับดูแล ให้คำปรึกษาแนะนำ เพื่อให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติราชการให้ได้ผลงานตามเป้าหมายและเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด

(4.2.2) กรณีมีเหตุผลความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการ ให้ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติราชการที่ส่วนราชการหรือสถานที่ที่ส่วนราชการจัดไว้เป็นการเฉพาะหรือสถานที่อื่นก็ได้ เช่น การประชุมในเรื่องสำคัญเร่งด่วน เป็นต้น

(4.2.3) กรณีข้าราชการและเจ้าหน้าที่ประสงค์จะลาในทุกกรณี เช่น ลาป่วย ลากิจ ลาพักผ่อน เป็นต้น ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาอนุญาตผ่านระบบเทคโนโลยีตามที่ส่วนราชการกำหนด และแจ้งให้หน่วยงานบริหารทรัพยากรบุคคลทราบเพื่อเป็นข้อมูลการลาของข้าราชการและเจ้าหน้าที่รายนั้น

(4.2.4) เมื่อครบรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ให้ส่วนราชการประเมินผลการปฏิบัติราชการของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ตามผลการปฏิบัติราชการที่ปฏิบัติได้จริง (ปริมาณผลงาน คุณภาพของผลงาน) โดยเปรียบเทียบกับเป้าหมายหรือผลผลิตที่ได้มีการจัดทำข้อตกลงกันไว้ เพื่อนำผลประเมินไปใช้ในการเลื่อนเงินเดือนและการบริหารทรัพยากรบุคคลเรื่องอื่นต่อไป

(4.3) ผู้ปฏิบัติงานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลของส่วนราชการ

(4.3.1) ผู้ปฏิบัติงานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลของส่วนราชการ รวบรวมรายชื่อและข้อตกลงการปฏิบัติราชการของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ที่ได้รับอนุญาตให้ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ เสนอหัวหน้าส่วนราชการ

(4.3.2) กรณีผู้บังคับบัญชาแจ้งว่า ได้อนุญาตให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ลาประเภทต่าง ๆ ให้หน่วยงานบริหารทรัพยากรบุคคลเก็บบันทึกข้อมูลการลาของข้าราชการและเจ้าหน้าที่รายนั้น

(4.3.3) เมื่อครบรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ให้ผู้ปฏิบัติงานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลรวบรวมข้อมูลผลการประเมินผลการปฏิบัติราชการของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ เพื่อนำผลประเมินไปใช้ในการเลื่อนเงินเดือนและการบริหารทรัพยากรบุคคลเรื่องอื่นต่อไป

(4.4) เมื่อส่วนราชการดำเนินการตามแนวทางให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการแล้วเสร็จ ให้รายงานข้อมูลการดำเนินการไปยังสำนักงาน ก.พ. เพื่อใช้เป็นข้อมูลพิจารณาแนวทางการยืดหยุ่นการปฏิบัติราชการให้เหมาะสมยิ่งขึ้นในระยะต่อไป

(5) ระยะเวลาดำเนินการ

แนวทางการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ กรณีการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ในช่วงต้น อาจกำหนดให้ครอบคลุมระยะเวลา 2 สัปดาห์ ถึง 1 เดือน หรือตามที่พิจารณาเห็นเหมาะสม

โดยคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2563 มีมติเห็นชอบมาตรการเร่งด่วนในการป้องกันวิกฤตการณ์จากโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) และรับทราบแนวทางการให้ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ กรณีการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ของสำนักงาน ก.พ. และให้ส่วนราชการ และหน่วยงานของรัฐใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณากำหนด แนวทางการปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้ง หรือกำหนดวิธีปฏิบัติราชการแบบยืดหยุ่น กรณีการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อ ไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ได้ตามความเหมาะสมในแต่ละกรณีต่อไป โดยให้คำนึงถึงคุณภาพชีวิตและ ความปลอดภัยของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ รวมทั้งไม่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการบริหารราชการและการบริการประชาชน⁵⁶⁹

3.3.3.3 กรณีของข้าราชการรัฐสภาสามัญ

ในส่วนราชการสังกัดรัฐสภา คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.) ในการประชุมครั้งที่ 12/2563 เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2563 มีมติให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาพิจารณาสั่งให้ข้าราชการรัฐสภาสามัญ พนักงานราชการรัฐสภา และลูกจ้างประจำของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาปฏิบัติงานภายในที่พักอาศัยได้ ทั้งนี้ โดยให้นำแนวทางการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ กรณีสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ของสำนักงาน ก.พ. ที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามหนังสือสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรีที่ นร 0505/ว116 ลงวันที่ 19 มีนาคม 2563 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ จะต้องไม่เกิดผลกระทบต่อการปฏิบัติราชการตามภารกิจของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา

1) ข้าราชการรัฐสภาสามัญสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

⁵⁶⁹ สืบค้นเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2565, จาก

หลักเกณฑ์การทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านของข้าราชการรัฐสภาสามัญ สังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปตามประกาศสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง มาตรการป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หรือโรคโควิด 19 (Coronavirus Disease 2019 (COVID-19)) (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 20 ธันวาคม 2563⁵⁷⁰ โดยผู้ศึกษาขอเสนอเนื้อหาเฉพาะที่มีความเกี่ยวข้องกับการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้าน สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญที่ไม่ใช่บุคลากรกลุ่มเสี่ยงต่อการติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เท่านั้น สรุปสาระสำคัญ ดังนี้

(1) การกำหนดให้บุคลากรปฏิบัติงาน ณ ที่พักอาศัย (Work from Home : WFH)

(1.1) การดำเนินการตามมาตรการป้องกันการติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หรือโรคโควิด 19 (Coronavirus Disease 2019 (COVID-19))

ขอให้บุคลากรของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ดำเนินการตามมาตรการป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หรือโรคโควิด 19 (Coronavirus Disease 2019 (COVID-19)) ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และปฏิบัติตามเพื่อป้องกันเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หรือโรคโควิด 19 (Coronavirus Disease 2019 (COVID-19)) อย่างเคร่งครัด หลีกเลี่ยงการเดินทางเข้าไปในพื้นที่เสี่ยง ตลอดจนติดตามข้อมูลข่าวสาร และประกาศของกระทรวงสาธารณสุขอย่างใกล้ชิด

(1.2) การปฏิบัติราชการสำหรับบุคลากรที่ปฏิบัติงาน ณ ที่พักอาศัย (Work from Home : WFH)

(1.2.1) การลงเวลาปฏิบัติราชการ ให้ลงเวลาปฏิบัติงานผ่านระบบเวลาอิเล็กทรอนิกส์ โดยการล็อกอินเข้าระบบเช่นเดียวกับ eoffice.parliament.go.th และใส่หมายเลขบัตรประชาชน (ช่วงเวลาในการเข้าระบบ เข้า 07.00 – 08.30 นาฬิกา ออก 16.30 – 18.00 นาฬิกา)

(1.2.2) การลาปฏิบัติราชการ ในระหว่างช่วงระยะเวลาที่ให้ปฏิบัติงาน ณ ที่พักอาศัย หากข้าราชการ พนักงานราชการ และลูกจ้างมีความประสงค์จะลาในทุกกรณีตามที่ระเบียบกำหนด เช่น ลาป่วย ลากิจ ลาพักผ่อน ให้ยื่นผ่านระบบสารบรรณอิเล็กทรอนิกส์ตามปกติ

(1.2.3) แนวทางกำกับติดตามงานสำหรับผู้ปฏิบัติงาน ณ ที่พักอาศัย

- ให้ผู้อำนวยการสำนัก ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน และบุคลากรในสังกัดที่ปฏิบัติงาน ณ ที่พักอาศัย จัดทำบันทึกการมอบหมายงานผ่านระบบมอบหมายงานอิเล็กทรอนิกส์ พร้อมรายงานผลการปฏิบัติงาน และเอกสาร/หลักฐาน ผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ภายในช่วงระยะเวลาปฏิบัติงาน ณ ที่พักอาศัย

⁵⁷⁰ สืบค้นเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2565, จาก <https://signin.parliament.go.th/scan/covid2020.pdf>.

- ใ้บุคลากรที่ปฏิบัติงาน ณ ที่พักอาศัย (Work from Home : WFH) รายงานผลการปฏิบัติราชการในช่วงระหว่างการทำงาน ณ ที่พักอาศัย รวมทั้งใ้บุคลากรดังกล่าวมีการติดต่อสื่อสาร และรายงานผลการปฏิบัติราชการต่อผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน หรือผู้อำนวยการสำนักผ่านช่องทางต่าง ๆ อาทิ โทรศัพท์มือถือ หรือ Line ได้ตลอดช่วงเวลาที่ปฏิบัติงาน ณ ที่พักอาศัย และไม่อนุญาตให้ออกนอกสถานที่ตลอดระยะเวลาการทำงาน ทั้งนี้ แบบฟอร์มการรายงานใ้ใช้แบบฟอร์มที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกำหนด

- ใ้หน่วยงานที่มีบุคลากรปฏิบัติงาน ณ ที่พักอาศัย (Work from Home : WFH) จัดทำรายงานผลการดำเนินการ ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงาน ณ ที่พักอาศัย ส่งสำนักนโยบายและแผนทุกเดือน ภายในวันที่ 1 ของเดือนถัดไปเพื่อรวบรวมปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ เสนอต่อเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร และประธานสภาผู้แทนราษฎร

2) กรณีของข้าราชการรัฐสภาสามัญสังกัดสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้ออกประกาศสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เรื่อง แนวทางการใ้ข้าราชการและบุคลากรของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาปฏิบัติงานภายในที่พักอาศัย กรณีสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ฉบับที่ 4 ลงวันที่ 4 มกราคม 2564⁵⁷¹ สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

(1) แนวทางการใ้ข้าราชการและบุคลากรของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติงานภายในที่พักอาศัย

(1.1) การมอบหมายการปฏิบัติราชการ

ใ้ผู้อำนวยการสำนัก/ผู้บังคับบัญชากลุ่ม/ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน พิจารณากำหนดและมอบหมายการปฏิบัติราชการหรือการมอบหมายงานของข้าราชการและบุคลากรในสังกัดตามความจำเป็นและเหมาะสมกับภารกิจ บทบาทหน้าที่และอำนาจของแต่ละสำนัก ซึ่งจะต้องไม่เกิดผลกระทบต่อส่วนรวม องค์กร และการอำนวยความสะดวกต่อการใ้บริการตามภารกิจของสมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมาธิการ ส่วนราชการ ข้าราชการ และประชาชน เว้นแต่เป็นภารกิจที่ไม่สามารถปฏิบัติงานภายในที่พักอาศัยได้ เช่น นายช่างพิมพ์ นายช่าง ดำรวจรัฐสภา ใ้ปฏิบัติราชการ ณ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

(1.2) รูปแบบวันเวลาปฏิบัติงาน และสถานที่ปฏิบัติงานภายในที่พักอาศัย กำหนดใ้มาปฏิบัติราชการ ณ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และภายในที่พักอาศัย โดยสลับวันเว้นวัน ทั้งนี้ ใ้แต่ละกลุ่มงานแบ่งบุคลากรในสังกัดเป็น 2 กลุ่ม เพื่อสลับการปฏิบัติราชการดังกล่าว และระบุชื่อ –

⁵⁷¹ สืบค้นเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2564, จาก

นามสกุล หมายเลขโทรศัพท์ รวมถึงสถานที่พักอาศัยที่จะใช้ในการปฏิบัติงานนอกสถานที่ โดยให้ทุกสำนัก/กลุ่ม ส่งเอกสารดังกล่าวมายังกลุ่มงานบริหารงานบุคคล สำนักบริหารงานกลาง

ทั้งนี้ ในกรณีที่ข้าราชการและบุคลากรอยู่ในภาวะตั้งครรภ์ หรือมีโรคประจำตัว ได้แก่ โรคติดต่อไม่เรื้อรังต่าง ๆ เช่น โรคเบาหวาน โรคความดันโลหิตสูง โรคหลอดเลือดหัวใจและสมอง โรคในระบบทางเดินหายใจ โรคภูมิแพ้ ซึ่งมีภูมิคุ้มกันต่ำตามธรรมชาติของโรคและด้วยยาที่ใช้รักษา ตามข้อ 8 (2) ของข้อกำหนด ออกตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2558 (ฉบับที่ 1) และมีหลักฐานแสดงการมีโรคประจำตัวดังกล่าว หรือในกรณีที่ข้าราชการและบุคลากรต้องเดินทางมาปฏิบัติราชการโดยการขนส่งสาธารณะ ให้ผู้อำนวยการสำนักอาจพิจารณาให้ปฏิบัติงานภายในที่พักอาศัยตามระยะเวลาที่เห็นสมควร โดยต้องมีการมอบหมายการปฏิบัติราชการและการรายงานผลการปฏิบัติราชการอย่างชัดเจน

(1.3) การลงเวลาปฏิบัติราชการ

(1.3.1) กรณีการมาปฏิบัติราชการ ณ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ให้ข้าราชการและบุคลากรลงเวลาการมา – กลับปฏิบัติราชการ โดยการสแกนลายนิ้วมือ

(1.3.2) กรณีการปฏิบัติงานภายในที่พักอาศัย ให้ดำเนินการ ดังนี้

ให้ข้าราชการและบุคลากรลงเวลาการมา – กลับปฏิบัติราชการ ผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ในกรณี ระบบอิเล็กทรอนิกส์ขัดข้อง ให้รายตัวต่อผู้บังคับบัญชากลุ่ม/ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน แล้วให้แต่ละกลุ่มงานส่งข้อมูลการลงเวลาปฏิบัติราชการให้กลุ่มบริหารทั่วไปบันทึกข้อมูลการมาปฏิบัติราชการ (มา ลา ขาด สาย) ในระบบลาของบุคลากรภายในสำนักภายหลังได้

ทั้งนี้ ช่วงเวลาปฏิบัติงาน ให้เป็นไปตามแนวทางการเหลื่อมเวลาในการปฏิบัติงาน ณ สถานที่ตั้งสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ของข้าราชการและบุคลากรในสังกัดสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ลงวันที่ 5 มิถุนายน 2563 ซึ่งแบ่งช่วงเวลาปฏิบัติงาน ดังนี้

- ช่วงเวลา 07.30 – 15.30 นาฬิกา เวลาพัก 11.30 – 12.30 นาฬิกา

- ช่วงเวลา 08.30 – 16.30 นาฬิกา เวลาพัก 12.00 – 13.00 นาฬิกา

- ช่วงเวลา 09.30 – 17.30 นาฬิกา เวลาพัก 12.30 – 13.30 นาฬิกา

โดยให้ผู้อำนวยการสำนัก/ผู้บังคับบัญชากลุ่ม/ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานเป็นผู้ควบคุมกำกับดูแลการลงเวลาปฏิบัติราชการดังกล่าวอย่างเคร่งครัด

(1.3.4) ช่วงระยะเวลาของการกำหนดให้ปฏิบัติงานภายในที่พักอาศัย เริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ 5 ถึงวันที่ 31 มกราคม 2564 (หมายเหตุ เนื่องจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค

ไวรัสโคโรนา 2019 (COVID - 19) ยังไม่คลี่คลายในปัจจุบันทำให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีการออกประกาศขยายระยะเวลาการกำหนดให้ปฏิบัติงานภายในที่พักอาศัยรองรับเฉพาะในเรื่องระยะเวลาการกำหนดให้ปฏิบัติต่อเนื่องมาจนปัจจุบัน (มิถุนายน 2564))

(2) แนวทางการมอบหมายงาน และกำกับติดตามงานสำหรับผู้ปฏิบัติงานภายในที่พักอาศัย ให้ถือปฏิบัติ ดังนี้

(2.1) ข้าราชการและบุคลากรที่ได้รับอนุญาตให้ปฏิบัติงานภายในที่พักอาศัย

(2.1.1) ให้ข้าราชการและบุคลากร จัดทำข้อตกลงการปฏิบัติราชการร่วมกันกับผู้บังคับบัญชากลุ่ม/ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน/ผู้อำนวยการสำนัก โดยให้ข้าราชการและบุคลากรปฏิบัติราชการตามข้อตกลงการปฏิบัติราชการดังกล่าว และรายงานผลการปฏิบัติราชการต่อผู้อำนวยการสำนัก/ผู้บังคับบัญชากลุ่ม/ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน ในวันที่มาปฏิบัติราชการ ณ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ทั้งนี้ ถือเป็นหน้าที่ของข้าราชการและบุคลากรที่ต้องพร้อมให้สามารถติดต่อสื่อสารได้ตลอดช่วงเวลาที่ปฏิบัติงานภายในที่พักอาศัย และพร้อมเข้าร่วมประชุมหรือมาปฏิบัติราชการในเรื่องสำคัญเร่งด่วน หรือผ่านระบบออนไลน์ ณ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เป็นต้น รวมถึงต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้อำนวยการสำนัก/ผู้บังคับบัญชากลุ่ม/ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานอย่างเคร่งครัด

(2.2.2) ในระหว่างช่วงระยะเวลาปฏิบัติงานภายในที่พักอาศัย ให้ข้าราชการและบุคลากรที่ประสงค์จะลาในทุกกรณี ปฏิบัติตามระเบียบกำหนด เช่น ลาป่วย ลากิจ ลาพักผ่อน เป็นต้น รวมถึงการออกนอกสถานที่พักอาศัย โดยเฉพาะการเดินทางข้ามเขตพื้นที่สถานการณ์ที่กำหนดให้เป็นเขตพื้นที่ควบคุมสูงสุด ให้ขออนุญาตจากผู้บังคับบัญชาและต้องได้รับอนุญาตจากผู้บังคับบัญชาก่อนเสมอ

(2.2.3) เมื่อสิ้นสุดช่วงระยะเวลาปฏิบัติงานภายในที่พักอาศัยให้ข้าราชการและบุคลากรรายงานตัวเพื่อกลับเข้าปฏิบัติราชการตามปกติต่อผู้บังคับบัญชากลุ่มตามลำดับชั้นตามระเบียบว่าด้วยการลา

(2.2) ผู้อำนวยการสำนัก/ผู้บังคับบัญชากลุ่ม/ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน

(2.2.1) ให้ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน รายงานผลการปฏิบัติราชการในช่วงระหว่างการปฏิบัติงานภายในที่พักอาศัยของข้าราชการและบุคลากรในสังกัดต่อผู้อำนวยการสำนักเมื่อสิ้นสุดสัปดาห์ของทุกสัปดาห์ เพื่อใช้ในการกำกับติดตามการปฏิบัติราชการของข้าราชการและบุคลากรผู้ปฏิบัติงานภายในที่พักอาศัย

(2.2.2) ผู้อำนวยการสำนัก/ผู้บังคับบัญชากลุ่ม/ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน ต้องมาปฏิบัติราชการ ณ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ทุกวัน พร้อมทั้งมีหน้าที่ติดตาม กำกับดูแลให้คำปรึกษา

แนะนำเพื่อให้ข้าราชการและบุคลากรปฏิบัติราชการให้ได้ผลตามเป้าหมายและแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด

(2.2.3) กรณีมีเหตุผลความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการ ผู้อำนวยการสำนัก/ผู้บังคับบัญชากลุ่ม/ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน สามารถสั่งให้ข้าราชการและบุคลากรมาปฏิบัติราชการที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้โดยทันที เช่น การประชุมวุฒิสภา รัฐสภา คณะกรรมการ และคณะกรรมการต่าง ๆ

(3) มาตรการทางวินัย

ให้ข้าราชการและบุคลากรของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาถือปฏิบัติตามประกาศนี้อย่างเคร่งครัด หากมีการฝ่าฝืนหรือรายงานข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้ง อาจถูกดำเนินการทางวินัยตามระเบียบของทางราชการ

(4) การปฏิบัติตนในเรื่องอื่น ๆ

ในระหว่างการปฏิบัติงานตามระยะเวลาในข้อ 1.4 (ช่วงระยะเวลาที่ประกาศฉบับนี้มีผลใช้บังคับ) ให้ข้าราชการและบุคลากรงดหรือชะลอการเดินทางข้ามเขตพื้นที่จังหวัด เว้นแต่กรณีมีเหตุจำเป็นหรือไปอยู่ในสถานที่ที่มีความเสี่ยงในการติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) และให้ถือปฏิบัติตามประกาศของกรมควบคุมโรคกระทรวงสาธารณสุขโดยเคร่งครัด

3.3.3.4 กรณีของข้าราชการและบุคลากรของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งและการเหลื่อมเวลาทำงานเพื่อรองรับสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด - 19) ของกรุงเทพมหานคร ตามหนังสือที่ สำนักงาน ก.ก. (กองพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานคร ที่ กท 0303/562 ลงวันที่ 20 มีนาคม 2563 ซึ่งโดยหลักแล้วมีสาระสำคัญเช่นเดียวกับแนวทางการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ กรณีการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ลงวันที่ 17 มีนาคม 2563 ตามข้อเสนอของสำนักงาน ก.พ. สรุปสาระสำคัญ ดังนี้

1) กรอบแนวคิด

สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด - 19) มีความรุนแรงเพิ่มขึ้น โดยกรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข ได้กำหนดมาตรการเฝ้าระวังและป้องกันการแพร่ระบาดของโรคมากขึ้นเป็นลำดับ ประกอบกับคณะกรรมการโรคติดต่อแห่งชาติ ได้มีมติเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2563 ให้โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด - 19) เป็นโรคติดต่ออันตรายตามพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558 ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตั้งแต่วันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2563 ภายใต้อาณัติการดังกล่าว กรุงเทพมหานครเห็นสมควรกำหนดแนวทางการ

ปฏิบัติราชการสำหรับข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญและบุคลากรกรุงเทพมหานครที่ยืดหยุ่น คำนึงถึงคุณภาพชีวิตและความปลอดภัยของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ โดยต้องไม่กระทบหรือเกิดผลเสียหายต่อประสิทธิภาพประสิทธิผลในการบริหารราชการและการบริการประชาชน

เพื่อเป็นการสนับสนุนการเฝ้าระวังและป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด - 19) มาตรการตามที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด รวมทั้งเพื่อให้หน่วยงานมี มาตรการในการดูแลคุณภาพชีวิตและการทำงานสำหรับข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญและ บุคลากรกรุงเทพมหานครที่เหมาะสมกับสถานการณ์พิเศษ จึงเห็นควรกำหนดแนวทางการ ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานคร เพื่อช่วยให้หน่วยงานในสังกัด กรุงเทพมหานครมีการปฏิบัติราชการในทุกบทบาทหน้าที่ได้อย่างต่อเนื่องโดยไม่หยุดชะงัก ซึ่ง แนวทางดังกล่าวในปัจจุบันในประเทศต่าง ๆ ได้ใช้วิธีการการทำงานแบบยืดหยุ่นสถานที่ (Flex- place) หรือการให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถทำงานในสถานที่พักอาศัยอันเนื่องมาจากสถานการณ์การแพร่ ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด - 19) ทั้งนี้ เพื่อให้การทำงานมีความต่อเนื่อง ตลอดช่วงสถานการณ์พิเศษดังกล่าว

2) หลักการ

(1) การปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานคร จะต้องไม่ กระทบต่อคุณภาพของภารกิจราชการ การให้บริการต่อประชาชน และต้องไม่ใช่งานที่มีหน้าที่ รับผิดชอบเกี่ยวกับการให้บริการประชาชน เช่น งานทะเบียนราษฎร งานบริการทางการแพทย์และ สาธารณสุข เป็นต้น

(2) การดำเนินการดังกล่าว อยู่บนการคำนึงถึงหลักการเพิ่มระยะห่างทางสังคม (Social Distancing) และมาตรการทางสาธารณสุขที่เกี่ยวข้องซึ่งคำนึงถึงสุขภาพและความปลอดภัยของ คนทำงาน โดยลดความเสี่ยงในการแพร่ระบาดของโรคจากความแออัดของสถานที่ปฏิบัติงาน หรือ จากสภาพการเดินทางไปกลับสถานที่ทำงาน

(3) หน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานครควรสามารถกำหนดรูปแบบแนวทางการ ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งสำหรับข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญและบุคลากรกรุงเทพมหานคร ในสังกัดได้อย่างเหมาะสมกับบริบทสภาพการณ์การทำงานของแต่ละหน่วยงาน เพื่อความยืดหยุ่น คล่องตัวในการดำเนินการ

3) แนวทางการดำเนินการ

(1) ให้แต่ละหน่วยงานพิจารณากำหนดรายละเอียด และแนวทางการดำเนินการให้ ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญและบุคลากรกรุงเทพมหานครปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของ

หน่วยงานในกรุงเทพมหานครตามความเหมาะสมกับลักษณะงานและโครงสร้างของหน่วยงานโดยรายละเอียดและแนวทางดำเนินการควรครอบคลุมประเด็นสำคัญ ดังนี้

- ลักษณะงาน ให้พิจารณาจากภารกิจ ประเภทของงาน วิธีการปฏิบัติงาน หรือพิจารณาจากลักษณะของหน่วยงาน การจัดโครงสร้างองค์กรหรือกลุ่มงานภายในหน่วยงาน ฯลฯ

- แนวทางการปฏิบัติราชการนอกสถานที่ ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญและบุคลากรกรุงเทพมหานครสามารถทำงานผ่านระบบหรือช่องทางดิจิทัลที่หน่วยงานกำหนด เพื่อการประชุม การหารือ การประสานงาน ผ่านระบบและช่องทางดิจิทัลต่าง ๆ

- ระยะเวลา รูปแบบวันเวลา และสถานที่ปฏิบัติงาน ให้หน่วยงานกำหนดระยะเวลา รูปแบบวันเวลา และสถานที่ปฏิบัติงานที่ชัดเจน เกี่ยวกับระยะเวลาปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงาน เช่น วันเว้นวัน หรือไม่เกิน 3 วันต่อสัปดาห์ กำหนดรูปแบบวันเวลาปฏิบัติงานฯ เช่น ชั่วโมงการทำงานต่อหนึ่งสัปดาห์ จำนวนวันที่ต้องหมุนเวียนไปปฏิบัติราชการ ณ สถานที่ตั้ง หรือ การสลับวันกันทำงาน รวมถึงการกำหนดสถานที่ปฏิบัติราชการที่เหมาะสมกับสถานการณ์ เช่น สถานที่ทำงานร่วม (Co-Working Space) หรือที่พักอาศัยของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ เป็นต้น

- ช่วงระยะเวลาของการกำหนดให้ปฏิบัติงาน ให้หน่วยงานพิจารณากำหนดวันเริ่มต้นและวันสิ้นสุดการปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงาน

- แนวทางกำกับติดตามงาน ให้หน่วยงานพิจารณากำหนดวิธีการบริหารจัดการและกำกับติดตามงานตามที่เห็นสมควร โดยต้องมีการจัดทำข้อตกลงการปฏิบัติราชการซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยงานที่ได้รับมอบหมาย เป้าหมายหรือผลผลิต ระยะเวลาดำเนินการ ตัวชี้วัด วิธีการติดต่อสื่อสาร

- ระบบสนับสนุนการปฏิบัติงาน ให้หน่วยงานคำนึงถึงความปลอดภัยของระบบและข้อมูลของทางราชการ รวมไปถึงจัดเตรียมระบบสนับสนุนการปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงาน อาทิ คอมพิวเตอร์ (Notebook) การเชื่อมต่ออุปกรณ์สำนักงาน การสนับสนุนค่าโทรศัพท์หรือค่าบริการอินเทอร์เน็ต ระบบโปรแกรมที่ใช้ปฏิบัติงาน

- การประเมินผลการปฏิบัติราชการและการเลื่อนขั้นเงินเดือน

ให้หน่วยงานกำหนดแนวทางการประเมินผลการปฏิบัติราชการและการเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญและบุคลากรกรุงเทพมหานครที่ได้รับอนุญาตให้ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงาน และข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญและบุคลากรกรุงเทพมหานครที่มีความจำเป็นต้องปฏิบัติราชการภายในสถานที่ตั้งของหน่วยงาน เพื่อให้เกิดความชัดเจน และเป็นธรรม

ในระหว่างการปฏิบัติราชการให้คำนึงถึงความต่อเนื่องสม่ำเสมอของการสื่อสารระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา การให้ข้อมูลย้อนกลับเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ และการยกย่องชมเชยหากผู้ใต้บังคับบัญชามีผลการปฏิบัติราชการที่ดีด้วย การประเมินผลการปฏิบัติราชการและการเลื่อนขั้นเงินเดือน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่ ก.ก. กำหนด

- รายละเอียดและเงื่อนไขอื่น ๆ

ในกรณีหน่วยงานเห็นสมควรกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานเพิ่มเติมให้สามารถกำหนดได้ตามความเหมาะสม เช่น ในสถานที่ตั้งของหน่วยงานกรณีมีการประชุมสำคัญเร่งด่วน การประชุมทางไกล และต้องแจ้งให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญและบุคลากรกรุงเทพมหานครทราบโดยทั่วกัน

ให้หัวหน้าส่วนราชการแจ้งรายชื่อผู้ที่จะไปปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการไปยังส่วนราชการที่รับผิดชอบการบริหารทรัพยากรบุคคลของหน่วยงานนั้น

ทั้งนี้ กรณีเกิดสถานการณ์เข้าขั้นวิกฤตและเร่งด่วนมากขึ้น หน่วยงานอาจพิจารณาปรับเปลี่ยนและสั่งการหรือแจ้งข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญและบุคลากรกรุงเทพมหานครให้ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงาน และระบุช่วงระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดการปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานแตกต่างจากที่กำหนดไว้เดิมได้ทันทีผ่านระบบเทคโนโลยีตามที่หน่วยงานกำหนด โดยไม่ต้องขออนุญาตจากผู้บังคับบัญชา

เมื่อเริ่มดำเนินการปฏิบัตินอกสถานที่ตั้ง ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติ เช่น ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญและบุคลากรกรุงเทพมหานครที่ได้รับอนุญาตให้ปฏิบัติราชการนอกสถานที่ตั้ง ต้องปฏิบัติราชการตามข้อตกลงการปฏิบัติราชการตามที่หน่วยงานกำหนดอย่างเคร่งครัดด้วยความรับผิดชอบและจรรยาของความเป็นข้าราชการที่ดี โดยให้รายงานผลการปฏิบัติราชการให้ผู้บังคับบัญชาทราบอย่างต่อเนื่อง และถือเป็นหน้าที่ของข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญและบุคลากรกรุงเทพมหานครที่ต้องพร้อมให้ผู้บังคับบัญชาสามารถติดต่อสื่อสารได้ตลอดช่วงเวลาที่ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงาน หรือพร้อมเข้าร่วมประชุมในเรื่องสำคัญเร่งด่วนผ่านระบบออนไลน์หรือสถานที่ที่หน่วยงานกำหนด เป็นต้น และต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาโดยเคร่งครัด

หรือในระหว่างช่วงระยะเวลาที่ไปปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานหากข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญและบุคลากรกรุงเทพมหานครที่ประสงค์จะลาในทุกกรณีตามที่ระเบียบกำหนด เช่น ลาป่วย ลากิจ ลาพักผ่อน เป็นต้น ให้ขออนุญาตจากผู้บังคับบัญชาและดำเนินการให้เป็นไปตามแนวทางที่หน่วยงานกำหนด

ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญและบุคลากรกรุงเทพมหานครผู้ใดไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามแนวทางดังกล่าว ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาดำเนินการทางวินัยตามควรแก่กรณีต่อไป

(2) ผู้บังคับบัญชา

(2.1) ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ติดตาม กำกับดูแล ให้คำปรึกษาแนะนำเพื่อให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญและบุคลากรกรุงเทพมหานครปฏิบัติราชการให้ได้ผลงานตามเป้าหมายและเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด

(2.2) กรณีมีเหตุผลความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการ ให้ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญและบุคลากรกรุงเทพมหานครมาปฏิบัติราชการที่หน่วยงานหรือสถานที่ที่หน่วยงานจัดไว้เป็นการเฉพาะหรือสถานที่อื่นก็ได้

(2.3) กรณีข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญและบุคลากรกรุงเทพมหานครประสงค์จะลาในทุกกรณี เช่น ลาป่วย ลากิจ ลาพักผ่อน เป็นต้น ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาอนุญาตผ่านระบบเทคโนโลยีตามที่หน่วยงานกำหนด และแจ้งให้หน่วยงานบริหารทรัพยากรบุคคลทราบเพื่อเป็นข้อมูลการลาของข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญและบุคลากรกรุงเทพมหานครรายนั้น

(2.4) เมื่อครบรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ให้หน่วยงานประเมินผลการปฏิบัติราชการของข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญและบุคลากรกรุงเทพมหานครตามผลการปฏิบัติราชการที่ปฏิบัติได้จริง (ปริมาณผลงาน คุณภาพของผลงาน) โดยเปรียบเทียบกับเป้าหมายหรือผลผลิตที่ได้มีการจัดทำข้อตกลงกันไว้ เพื่อนำผลประเมินไปใช้ในการเลื่อนเงินเดือนและการบริหารทรัพยากรบุคคลเรื่องอื่นต่อไป

(3) ผู้ปฏิบัติงานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลของหน่วยงาน

(3.1) ผู้ปฏิบัติงานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลของหน่วยงาน รวบรวมรายชื่อและข้อตกลงการปฏิบัติราชการของข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญและบุคลากรกรุงเทพมหานครที่ได้รับอนุญาตให้ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงาน เสนอหัวหน้าหน่วยงาน

(3.2) ให้หน่วยงานบริหารทรัพยากรบุคคลเก็บบันทึกข้อมูลการลาของข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญและบุคลากรกรุงเทพมหานครรายนั้น

(3.3) เมื่อครบรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการให้ผู้ปฏิบัติงานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลรวบรวมข้อมูลผลการประเมินผลการปฏิบัติราชการของข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญและบุคลากรกรุงเทพมหานคร เพื่อนำผลประเมินไปใช้ในการเลื่อนเงินเดือนและการบริหารทรัพยากรบุคคลเรื่องอื่นต่อไป

(4) ระยะเวลาดำเนินการ

แนวทางการให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญและบุคลากรกรุงเทพมหานคร ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงาน กรณีการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด - 19) ในช่วงต้น อาจกำหนดให้ครอบคลุมระยะเวลา 2 สัปดาห์ ถึง 1 เดือน หรือตามที่พิจารณาเห็นเหมาะสม ทั้งนี้ ตามที่ศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด - 19) ของกรุงเทพมหานครกำหนด

(5) การเหลื่อมเวลาทำงานเพื่อลดความแออัดในสถานที่ทำงาน

กำหนดให้ทุกหน่วยงานดำเนินการ ดังนี้

(5.1) ให้แบ่งช่วงเวลาการทำงานออกเป็น 3 ช่วงเวลา คือ

- เริ่มทำงานตั้งแต่เวลา 07.30 น. ถึง 15.30 น. หยุดพักกลางวัน 12.00 - 13.00 น.
- เริ่มทำงานตั้งแต่เวลา 08.30 น. ถึง 16.30 น. หยุดพักกลางวัน 12.00 - 13.00 น.
- เริ่มทำงานตั้งแต่เวลา 09.30 น. ถึง 17.30 น. หยุดพักกลางวัน 13.00-14.00 น.

(5.2) ให้หน่วยงานจัดให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญและบุคลากรกรุงเทพมหานครที่ต้องอยู่ปฏิบัติงานในสถานที่ตั้งของหน่วยงาน ปฏิบัติงานในแต่ละช่วงเวลาเพื่อเหลื่อมเวลาทำงานเหลื่อมเวลาพักรับประทานอาหารในแต่ละช่วงเวลาอย่างเหมาะสม เพื่อลดความแออัดในสถานที่ทำงาน

(6) การจัดทำแผนการปฏิบัติราชการนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานและแผนการเหลื่อมเวลาการทำงาน

ให้ทุกหน่วยงานจัดทำแผนปฏิบัติราชการนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานและแผนการเหลื่อมเวลาการทำงานตามแนวทางนี้ส่งให้ศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด - 19) ภายในวันที่ 31 มีนาคม 2563 และรายงานผลการปฏิบัติต่อศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด - 19) ของกรุงเทพมหานครทุกสัปดาห์

เมื่อพิจารณาแนวทางการปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งและการเหลื่อมเวลาทำงานเพื่อรองรับสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด - 19) ของข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญและบุคลากรกรุงเทพมหานครแล้ว จะเห็นว่ามีลักษณะที่เหมือนกันหรือทำนองเดียวกันกับแนวทางการปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของสำนักงาน ก.พ. แต่จุดแตกต่างระหว่างแนวทางการปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งและการเหลื่อมเวลาทำงานเพื่อรองรับสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด - 19) ของกรุงเทพมหานคร กับแนวทางฯ ของสำนักงาน ก.พ.

บทที่ 4

วิเคราะห์แนวทางการกำหนดมาตรการทางกฎหมายรองรับการนำวิธีการทำงาน จากที่บ้านมาใช้ในการส่งเสริมและคุ้มครองการทำงาน ของคนพิการในหน่วยงานของรัฐ

การวิเคราะห์แนวทางการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อรองรับการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) ในลำดับแรก จำเป็นจะต้องวิเคราะห์ เหตุผลความจำเป็นในการนำวิธีการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work from Home) มาใช้เพื่อส่งเสริมการจ้างงานคนพิการและคุ้มครองการทำงานของคนพิการใน หน่วยงานของรัฐ เนื่องจากการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อรองรับการดำเนินงานในเรื่องใด ๆ ก็ตาม ควรวิเคราะห์เหตุผลความจำเป็นในเรื่องนั้น ๆ เสียก่อน ซึ่งการจะวิเคราะห์เหตุผลความจำเป็น ได้นั้น ก็ต้องวิเคราะห์สภาพปัญหาเกี่ยวกับการจ้างงานคนพิการ รวมถึงการคุ้มครองการทำงาน ของคนพิการในหน่วยงานของรัฐ เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ว่าปัญหาในเรื่องใด ควรแก้ไขด้วย วิธีการใด และปัญหาในเรื่องใดที่สามารถนำวิธีการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจาก ที่บ้าน (Work From Home) มาใช้ เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ หรืออย่างน้อยก็เป็นส่วนสนับสนุน ให้เกิดการส่งเสริมจ้างงานคนพิการในหน่วยงานของรัฐที่เพิ่มมากขึ้น และคุ้มครองการทำงานของคนพิการในหน่วยงานของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

4.1 วิเคราะห์เหตุผลความจำเป็นในการนำวิธีการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่ บ้าน (Work from Home) มาใช้ส่งเสริมการจ้างงานคนพิการในหน่วยงานของรัฐ

4.1.1 วิเคราะห์สภาพปัญหาในการส่งเสริมการจ้างงานคนพิการในหน่วยงานของรัฐ

จากข้อมูลสถิติเกี่ยวกับการจ้างงานคนพิการทั้งหมดพบว่า จำนวนคนพิการที่อยู่ในวัย ทำงาน (อายุ 15-59 ปี) จำนวน 857,253 คน มีคนพิการที่ประกอบอาชีพ จำนวน 207,169 คน คิดเป็น ร้อยละ 24.17 ของคนพิการที่อยู่ในวัยทำงานทั้งหมด มีคนพิการที่มีระดับของความพิการมาก ช่วยเหลือตนเองไม่ได้ จนไม่สามารถประกอบอาชีพได้ จำนวน 53,479 คน คิดเป็นร้อยละ 6.24 ของ จำนวนคนพิการที่อยู่ในวัยทำงานทั้งหมด และมีคนพิการที่อยู่ในวัยทำงานที่สามารถประกอบอาชีพ ได้ (มีระดับความพิการไม่มาก) แต่ยังไม่ได้ประกอบอาชีพ จำนวน 72,466 คน คิดเป็นร้อยละ 8.45 ของจำนวนคนพิการในวัยทำงานทั้งหมด และจากจำนวนคนพิการที่อยู่ในวัยทำงานและประกอบ อาชีพ จำนวน 207,169 คน มีคนพิการที่ประกอบอาชีพรับราชการ/รัฐวิสาหกิจ จำนวน 1,927 คน

คิดเป็นเพียงร้อยละ 0.93 ของจำนวนคนพิการที่ประกอบอาชีพ โดยส่วนใหญ่คนพิการประกอบอาชีพในภาคเกษตรกรรมถึง 101,343 คน คิดเป็นร้อยละ 48.92 รองลงมา คือ ประกอบอาชีพรับจ้าง และประกอบอาชีพแต่ไม่ระบุอาชีพ ตามลำดับ

ในขณะที่ข้อมูลการจ้างงานคนพิการในหน่วยงานของรัฐ ประจำปี 2562 ของกลุ่มส่งเสริมการจ้างงานคนพิการ กองกองทุนและส่งเสริมความเสมอภาคคนพิการ (ซึ่งเป็นข้อมูล ณ วันที่ 10 มีนาคม 2563) พบว่า หน่วยงานรัฐ ต้องจ้างงานคนพิการตามกฎหมายทั้งหมด 14,226 คน มีการจ้างงานคนพิการตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแล้ว จำนวน 3,327 คน คิดเป็นร้อยละ 23.38 ของจำนวนคนพิการที่ต้องจ้างงานตามกฎหมายทั้งหมด และมีการจัดให้มีสัมปทานตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ จำนวน 2,930 คน คิดเป็นร้อยละ 20.60 ของจำนวนคนพิการที่ต้องจ้างงานตามกฎหมายทั้งหมด รวมการจ้างงานทั้ง 2 รูปแบบ มีการจ้างงานคนพิการแล้วจำนวน 6,257 คน คิดเป็นร้อยละ 43.98 ของจำนวนคนพิการที่ต้องจ้างงานตามกฎหมายทั้งหมด ทำให้ยังคงต้องจ้างงานคนพิการเพิ่มเพื่อให้ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดอีก 7,969 คน คิดเป็นร้อยละ 56.02 ของจำนวนคนพิการที่ต้องจ้างงานตามกฎหมายทั้งหมด

แม้จะมีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตลอดจนตรากฎกระทรวงกำหนดจำนวนคนพิการที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการจะต้องรับเข้าทำงานและจำนวนเงินที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการจะต้องนำเงินส่งเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2554 ให้มีผลบังคับใช้แล้ว ซึ่งมีมาตรการที่ค่อนข้างเข้มงวดพอสมควร โดยมีการกำหนดให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐซึ่งมีลูกจ้างหรือผู้ปฏิบัติงานตั้งแต่ 100 คนขึ้นไป ต้องรับคนพิการที่สามารถทำงานได้เข้าทำงานในอัตราส่วนลูกจ้างที่มีใช้คนพิการทุกหนึ่งร้อยคนต่อคนพิการหนึ่งคน เศษของหนึ่งร้อยคนหากมีลูกจ้างหรือผู้ปฏิบัติงานเกินห้าสิบคนให้รับเพิ่มอีกหนึ่งคน โดยหากไม่ประสงค์จะรับคนพิการเข้าทำงาน นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการหรือหน่วยงานของรัฐอาจให้สัมปทาน จัดสถานที่จำหน่ายสินค้าหรือบริการ จัดจ้างเหมาช่วงงาน ฝึกงาน หรือให้การช่วยเหลืออื่นใดแก่คนพิการหรือผู้ดูแลคนพิการแทนก็ได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการให้สัมปทานจัดสถานที่จำหน่ายสินค้าหรือบริการ จัดจ้างเหมาช่วงงาน ฝึกงาน หรือให้การช่วยเหลืออื่นใดแก่คนพิการหรือผู้ดูแลคนพิการ พ.ศ. 2552 หากนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการไม่รับคนพิการเข้าทำงานตามมาตรา 33 รวมทั้งไม่ดำเนินการตามมาตรา 35 ให้ส่งเงินเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการตามมาตรา 34 เป็นรายปี หากหน่วยงานภาครัฐไม่ดำเนินการตามมาตรา 33 และมาตรา 35

และนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการไม่ส่งเงินเข้ากองทุนฯ หรือส่งล่าช้าต้องเสียดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ต่อปี และให้อำนาจผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ มีอำนาจอายัดทรัพย์สินของนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ เพื่อชำระหนี้ให้แก่กองทุนฯ อีกทั้งมีอำนาจโฆษณารายชื่อผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย และไม่ปฏิบัติตามกฎหมายต่อสาธารณะ

จากการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังกล่าวข้างต้น ทำให้อัตราการจ้างงานคนพิการในหน่วยงานภาครัฐสูงขึ้นอย่างรวดเร็วเรื่อยมา แต่ก็ต้องถือว่าการจ้างงานคนพิการในหน่วยงานภาครัฐยังไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กฎหมายกำหนด ซึ่งจะเห็นได้จากจำนวนคนพิการที่ทำงานประจำในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของรัฐมีเพียงร้อยละ 23.38 ของจำนวนคนพิการที่ต้องจ้างงานตามกฎหมายทั้งหมด ดังนั้น จึงควรมีการวิเคราะห์ว่าสภาพปัญหาที่ทำงานให้การจ้างงานคนพิการในภาครัฐไม่ถึงเป้าหมายหรือยังถือได้ว่าอยู่ในอัตราที่ต่ำอยู่นั้น ปัญหาสำคัญเกิดขึ้นจากสาเหตุใด และจะมีข้อเสนอแนะต่อการแก้ไขปัญหาอย่างไร ซึ่งจากการวิเคราะห์พบว่า มีปัญหาอุปสรรคสรุปได้ดังนี้

4.1.1.1 วิเคราะห์สภาพปัญหาในภาพรวม

ดังที่กล่าวในบทที่ 2 แล้วว่าการศึกษาสภาพปัญหาในการส่งเสริมการจ้างงานคนพิการในภาครัฐนั้น คงไม่อาจจำกัดขอบเขตได้แต่เฉพาะปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในกรณีของหน่วยงานของรัฐแต่เพียงอย่างเดียว แต่ต้องศึกษาปัญหาในการส่งเสริมการจ้างงานคนพิการในองค์กรภาคเอกชนควบคู่ไปด้วย เนื่องจากองค์กรต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐหรือองค์กรภาคเอกชนต่างก็มีความมุ่งหมายในการจ้างงานบุคคลมาเป็นบุคลากรขององค์กร โดยมีความมุ่งหมายที่เหมือนกัน คือ 1) การเลือกหรือสรรหาคนที่ดีที่สุด เก่งที่สุด และประหยัดค่าจ้างที่สุดให้มาอยู่ในองค์กร จัดคนให้เหมาะกับงาน เลือกใช้วิธีการจ้างที่เหมาะสมไม่ว่าจะจ้างเป็นชิ้นงาน รายวัน หรือรายปี ที่ต้องได้ผลงานที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ภายใต้อัตราที่ต่ำทำน้อยแต่ได้มาก ประหยัด และลดต้นทุนขององค์กร 2) ต้องการหาระบบการประเมินผลผลการปฏิบัติงานที่เที่ยงธรรมที่สุด กล่าวคือ ต้องการระบบการประเมินคนในองค์กรที่มีคุณธรรม มีความยุติธรรม ไม่เกิดความเหลื่อมล้ำ ทั้งนี้ เพื่อให้คนในองค์กรมีความรู้สึกอยากทำงาน และทำให้มีการปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพอย่างเต็มที่ 3) มีการให้รางวัลหรือให้ผลตอบแทนเพื่อสร้างขวัญกำลังใจ ซึ่งมีทั้งการให้รางวัลหรือผลตอบแทนเป็นเงิน การเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง ฯลฯ แต่หากประเมินแล้วพบว่าพนักงานต้องได้รับการพัฒนาเพิ่มเติมอีก ก็สามารถใช้วิธีการฝึกอบรม การสอนงาน หรือมีการสร้างการเรียนรู้เพิ่มเติมมารองรับเพื่อให้เกิดการพัฒนาศักยภาพ ทั้งนี้ ก็เพื่อส่งเสริมและรักษาคณดี คนเก่งให้อยู่กับองค์กรให้มากและนานที่สุด และ 4) มีสิ่งแวดลอมในที่ทำงานที่ดี ทั้งสิ่งแวดลอมภายในและ

ภายนอก และ 5) ต้องการให้ผู้นำองค์กรมีภาวะผู้นำหรือการเป็นผู้นำ ซึ่งทั้งหมดอาจกล่าวได้ว่าเป็นเรื่องของการบริหารงานบุคคลนั่นเอง และหากจะกล่าวถึงความแตกต่างแล้ว องค์กรในภาครัฐกับองค์กรในภาคเอกชนจะแตกต่างกันก็แต่เพียงในแง่มุมมองของการดำเนินงานที่องค์กรภาครัฐต้องดำเนินงานโดยมุ่งเน้นการปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมาย กฎเกณฑ์ที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ในขณะที่องค์กรในภาคเอกชนมุ่งเน้นผลลัพธ์ที่ผลกำไร หรือสินค้า เพียงแต่ต้องไม่เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายที่กำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำที่คู่สัญญาต้องปฏิบัติไว้เท่านั้น ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงได้ทำการศึกษาปัญหาการส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองการทำงานของคนพิการทั้งในหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนประกอบกัน แล้วนำมาวิเคราะห์เป็นสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองการทำงานของคนพิการในหน่วยงานของรัฐ สรุปได้ดังนี้

1) ปัญหาอันเกิดจากตัวบทบัญญัติของกฎหมาย เช่น ปัญหาการขาดบทบัญญัติที่จะสนับสนุนให้คนพิการได้เข้าถึงและใช้ประโยชน์ในสิทธิที่จัดให้มีขึ้นได้อย่างสะดวกและมีฐานกฎหมายรองรับโดยลดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ ปัญหาการขาดบทบัญญัติของกฎหมายรองรับหรือให้อำนาจในการให้องค์กรคนพิการต่าง ๆ ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของคนพิการ ปัญหาที่ว่ากฎระเบียบบางประการตามกฎหมายบางฉบับยังคงมีลักษณะของการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ปัญหาที่ว่ากฎหมายไม่มีสภาพบังคับหรือบทลงโทษสำหรับผู้ไม่ปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด (เช่น ไม่มีบทลงโทษสำหรับกรณีที่มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ หรือกรณีไม่มีมาตรการลงโทษสำหรับหน่วยงานภาครัฐที่ไม่ดำเนินการจ้างงานคนพิการให้ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ เป็นต้น) และที่น่าสนใจ เช่น ปัญหาที่ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่ได้มีการนำหลักการในเรื่อง “การช่วยเหลือที่สมเหตุสมผล” (Reasonable Accommodation) ซึ่งเป็นหลักการเดียวกันที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการมานิยามหรือให้ความหมายไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในการปฏิบัติว่าการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานภาคเอกชนในขั้นตอนใดและเพียงใดที่ถือว่าเป็นการให้ความช่วยเหลือแก่คนพิการที่สมเหตุสมผลแล้ว เป็นต้น ซึ่งปัญหาในเรื่องนี้สามารถแก้ไขได้โดยการกำหนดหลักการในเรื่อง “การช่วยเหลือที่สมเหตุสมผล” (Reasonable Accommodation) สอดแทรกไว้ในกฎหมายฉบับอื่น ๆ เท่าที่จำเป็น เพื่อใช้เป็นเกณฑ์สำหรับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องนั้น ๆ ว่า กรณีใดที่ถือว่าเป็นการช่วยเหลือที่สมเหตุสมผล และกรณีใดที่ไม่ถือว่าเป็นการช่วยเหลือที่สมเหตุสมผล

2) ปัญหาอันเกิดจากการที่ไม่มีบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองลูกจ้างผู้พิการเป็นการเฉพาะตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เช่นเดียวกับแรงงานหญิงและแรงงานเด็ก แต่มีการนำบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และที่

แก้ไขเพิ่มเติม มาบังคับกับคนพิการเช่นเดียวกับแรงงาน โดยทั่วไป ทำให้การคุ้มครองสิทธิด้านแรงงานของคนพิการเป็นการคุ้มครองแรงงานที่ไม่สมบูรณ์และไม่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานสากล ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้ไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะนายจ้างที่เป็นองค์กรภาคเอกชนเท่านั้น เพราะจากการตรวจสอบข้อมูล ทำให้พบว่าในกรณีหน่วยงานของรัฐก็ไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายให้การคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคนพิการในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเป็นการเฉพาะ เช่นในเรื่องของวันลา วันหยุด เป็นต้น โดยหลักเกณฑ์การคุ้มครองแรงงานของบุคลากรในหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ตามกฎหมายก็เป็นไปเหมือนเช่นคนไม่พิการทั่วไป จะมีก็แต่เพียงการลาหยุดเพื่อไปฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพ ซึ่งเป็นสิทธิลาหยุดราชการของข้าราชการที่ได้ปฏิบัติราชการและได้รับอันตรายหรือเจ็บป่วย เพราะเหตุปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือถูกประทุษร้ายเพราะเหตุกระทำการตามหน้าที่ จนตกเป็นผู้ทุพพลภาพหรือพิการอันเนื่องมาจากเหตุปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือกระทำการตามหน้าที่นั้น ทั้งนี้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. 2555 ข้อ 39 – 40 เท่านั้น อันจะเห็นได้ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีนี้ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคนพิการย่อมได้รับผลกระทบ ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ภายใต้ความจำเป็นจากปัญหาสุขภาพ และจำเป็นต้องอาศัยการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้รองรับ รวมถึงนำวิธีการทำงานในรูปแบบใหม่ ๆ ที่มีความยืดหยุ่นมาปรับใช้กับการทำงานของคนพิการ

3) ปัญหาในเชิงเจตคติหรือทัศนคติเชิงลบ ตลอดจนความรู้ความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องเกี่ยวกับคนพิการและการจ้างงานคนพิการของบุคคลหรือของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนที่มักไม่เชื่อมั่นในความสามารถของคนพิการ ซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญอย่างยิ่ง โดยสถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่ยังมีความเชื่อว่าคนพิการเป็นคนที่ไม่สามารถทำงานใด ๆ ได้ พึ่งพาตนเองไม่ได้ เป็นคนป่วย มองว่าความพิการเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน มองว่าคนพิการทำงานได้ช้าและไม่คุ้มค่าเงินเดือน ทั้งที่ในความเป็นจริงคนพิการจำนวนมากมีทั้งความรู้ ความสามารถ มีเกียรติ มีศักยภาพ และต้องการโอกาสในการแสดงความสามารถในการทำงาน

นอกจากนี้ สถานประกอบการบางแห่งยังมีความคิดที่ว่ากลัวเสียภาพลักษณ์หากจ้างคนพิการเข้าทำงาน โดยมองว่าคนพิการบุคลิกไม่ดี ไม่ต้องการให้คนพิการได้พบปะกับลูกค้า ผู้มาเยี่ยมเยียน หรือผู้หลักผู้ใหญ่ ซึ่งปัญหาข้างต้นนี้สามารถแก้ไขได้โดยการใช้วิธีการทำงานที่สามารถแสดงศักยภาพของคนพิการออกมาได้อย่างเต็มที่ ไม่ติดขัดกับอุปสรรคในเรื่องสถานที่ทำงานหรือสิ่งอำนวยความสะดวกภายในสถานที่ทำงาน เช่น การเปิดโอกาสให้ผู้พิการทำงาน ณ สถานที่ที่ผู้พิการสะดวก ไม่ต้องเดินทาง เป็นต้น รวมไปถึงการกำหนดประเภทของงานให้เหมาะสมกับความพิการ

4) ปัญหาความรู้ความเข้าใจของสถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการจ้างงานคนพิการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 กล่าวคือ

หน่วยงานภาครัฐ เจ้าหน้าที่รัฐ และสถานประกอบการยังคงมีความเข้าใจเกี่ยวกับหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ที่ค่อนข้างน้อย โดยส่วนใหญ่จะมีความเข้าใจเฉพาะบทบัญญัติที่ตนเองต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือบทบัญญัติที่มีผลกระทบต่อตนเองโดยตรงเท่านั้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อการขับเคลื่อนนโยบาย การนำกฎหมายไปปฏิบัติอย่างถูกต้อง รวมไปถึงทำให้เกิดปัญหาในการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานว่าหน่วยงานใดควรทำหน้าที่ในเรื่องใด ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้จำเป็นต้องใช้วิธีการสั่งการ โดยรัฐบาล การชี้แจง ทำความเข้าใจกับหัวหน้าส่วนราชการ รวมถึงตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐของแต่ละหน่วยงานให้มีความรู้ความเข้าใจสาระสำคัญ เจตนารมณ์ของกฎหมาย ตลอดจนการประสานการขับเคลื่อนนโยบาย

5) ปัญหาเกี่ยวกับการขาดโอกาสในการพัฒนาและแสดงศักยภาพของคนพิการที่ถูกต้องและเหมาะสม ปัญหาการขาดโอกาสในการพัฒนาศักยภาพอย่างต่อเนื่องทั้งด้านกายภาพ จิตใจ และทักษะอาชีพ ปัญหากระบวนการฝึกอาชีพของคนพิการที่ไม่ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงาน ปัญหาเรื่องหลักสูตรที่มีการจัดฝึกอบรม และที่สำคัญอย่างยิ่ง คือ ปัญหาการมอบหมายงานให้คนพิการไม่เต็มศักยภาพ เช่น สถานประกอบการมอบหมายงานไม่เต็มประสิทธิภาพหรือความคาดหวังของคนพิการ หรือมีเช่นนั้นก็รับคนพิการเข้าทำงานเพียงสร้างภาพลักษณ์ “เพื่อสังคม” ให้กับองค์กรมากกว่าที่จะให้คนพิการทำงานอย่างเท่าเทียมกับพนักงานคนอื่น ซึ่งปัญหานี้จะนำไปสู่ปัญหาการได้คนไม่ตรงต่อตำแหน่งงาน และยิ่งตอกย้ำปัญหาเรื่องเจตคติของหน่วยงานของรัฐและสถานประกอบการที่ไม่เชื่อมั่นในความสามารถของคนพิการอยู่แล้ว ซึ่งการนำวิธีการจ้างงานหรือรูปแบบการทำงานทางเลือกที่สามารถลดข้อจำกัดของคนพิการ ในขณะเดียวกันก็เป็นวิธีการที่ทำให้ผู้พิการสามารถแสดงศักยภาพในการทำงานได้อย่างเต็มที่เท่าที่ศักยภาพพึงมีมาช่วยแก้ไขปัญหานี้ได้

6) ปัญหาเกี่ยวกับการขาดสิ่งอำนวยความสะดวก การออกแบบอาคารสถานที่ทำงาน สถานที่สาธารณะ ระบบคมนาคมขนส่ง และสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวกับการทำงานที่จะเอื้อต่อการดำรงชีวิตที่มีคุณภาพ การทำงาน และการเข้าถึงสังคมของคนพิการ โดยปัญหาดังกล่าวข้างต้นถือเป็นปัญหาที่สำคัญมาก เนื่องจากในทางข้อเท็จจริงต้องยอมรับว่าสภาพแวดล้อม สิ่งอำนวยความสะดวก และระบบบริการขนส่งสาธารณะ ตลอดจนบริการสาธารณะอื่น ๆ ของประเทศไทยยังไม่เอื้อต่อการดำรงชีวิตของคนพิการ ทั้งที่อยู่อาศัย อาคาร สถานที่ต่าง ๆ สถานที่ท่องเที่ยว ระบบคมนาคมขนส่ง รวมถึงเทคโนโลยีสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการก็ยังมีราคาที่สูง ทำให้คนพิการที่มีฐานะยากจนไม่สามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จริง ซึ่งปัญหานี้เองนำไปสู่ข้อจำกัดในการดำเนินชีวิตและการใช้สิทธิตามกฎหมายของคนพิการในด้านต่าง ๆ ได้แก่

6.1) ข้อจำกัดในเรื่องอาคารสถานที่ เนื่องจากอาคารสถานที่ที่ไม่ได้ถูกออกแบบมาเพื่อรองรับการเข้ามาทำงานของคนพิการ ทำให้การปรับปรุงสิ่งแวดล้อมเพื่อคนพิการเพียงไม่กี่คน กลายเป็นข้อจำกัดในด้านความคุ้มค่าของหน่วยงานของรัฐและสถานประกอบการ รวมถึงหน่วยงานของรัฐและสถานประกอบการเองก็ยังไม่ได้เตรียมการเพื่อที่จะให้คนพิการเข้าทำงาน เช่น การเตรียมเรื่องสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ทางลาดขึ้น – ลง ลิฟต์ รวมไปถึงเรื่องที่พักอาศัย ภายในสถานที่ทำงาน การติดตั้งป้ายสัญลักษณ์ต่าง ๆ การจัดให้มีล่ามภาษามือ อักษรเบรลล์สำหรับคนพิการ เป็นต้น

6.2) ข้อจำกัดในเรื่องการคมนาคมหรือการเดินทางไปและกลับจากที่พักและสถานที่ทำงาน เนื่องจากสภาพทางกายภาพของการคมนาคมในประเทศไทยที่ยังมิได้ถูกปรับแต่งโดยทั้งหมด เช่น ทางเท้าสำหรับคนตาบอด รถโดยสารสาธารณะสำหรับคนพิการทางการเคลื่อนไหว เป็นต้น นอกจากนี้ สถานประกอบการ (รวมถึงหน่วยงานของรัฐ) ส่วนใหญ่ไม่มีรถรับส่งพนักงาน (รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐ) ทำให้คนพิการไม่สามารถไปทำงานได้ หรือบางสถานประกอบการ (รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐ) แม้มีรถรับส่งแต่การเดินทางจากบ้านของคนพิการไปยังรถรับส่งก็ยังมี ความยากลำบาก ซึ่งจากปัญหาความไม่สะดวกในการเดินทางไปและกลับจากที่ทำงานนี้เอง ทำให้มี คนพิการจำนวนมากไม่สามารถ รวมถึงไม่สะดวกที่จะเดินทางไปทำงานได้

6.3) ข้อจำกัดจากปัญหาการขาดสิ่งอำนวยความสะดวกในการทำงานของคนพิการใน สถานที่ทำงาน ปัญหาการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร สัญญาณ และอุปกรณ์อำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่ ใช้สำหรับทำงาน ที่ยังไม่ครอบคลุมทุกประเภทความพิการ

6.4) ข้อจำกัดจากการขาดสิ่งอำนวยความสะดวกในที่สาธารณะที่เอื้อต่อการดำรงชีวิตที่มีคุณภาพและเข้าถึงโอกาสในสังคม ทั้งด้านสถาปัตยกรรม และการสื่อสาร

ผลจากการไม่จัดสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการอย่างเพียงพอและครอบคลุม ดังกล่าว ส่งผลกระทบต่อคนพิการเกี่ยวกับการเข้าไม่ถึงบริการของคนพิการ รวมถึงบริการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการแพทย์ ด้านการศึกษา ด้านการประกอบอาชีพ และด้านสังคมที่รัฐจัดไว้ให้กับคนพิการ หรืออาจกล่าวได้ว่า ปัญหาการไม่จัดสิ่งอำนวยความสะดวก สำหรับคนพิการนั้น กระทบต่อการส่งเสริมการจ้างงานคนพิการอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้น ดังกล่าวนี้นี้สามารถแก้ไขได้โดยการเร่งจัดสรรงบประมาณและเร่งดำเนิน โครงการก่อสร้าง ปรับปรุง ปรับเปลี่ยนอาคารสถานที่ เส้นทางคมนาคมขนส่ง ระบบคมนาคมขนส่ง สถานที่สาธารณะ รวมถึงเร่งจัดซื้อและวางระบบอุปกรณ์ และสิ่งอำนวยความสะดวกในสถานที่ทำงานรองรับให้แก่ การใช้ชีวิตประจำวันของคนพิการ แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวต้องใช้ทั้งงบประมาณแผ่นดินจำนวนมากและระยะเวลา ดังนั้น ย่อมเป็นการเหมาะสมกว่าหากพิจารณากำหนดวิธีการ

ทำงานในรูปแบบใหม่ที่มีความยืดหยุ่น โดยคนพิการสามารถทำงานได้จากที่บ้านหรือจากที่ใดก็ได้เพื่อรองรับในระหว่างที่ระบบต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นยังไม่มีมาตรการจัดทำอย่างครอบคลุมและสมบูรณ์

ในการนี้ ผู้ศึกษาขอหยิบยกตัวอย่างปัญหาเรื่องสิ่งอำนวยความสะดวก รวมถึงโครงสร้างพื้นฐานที่จะรองรับการดำรงชีวิตของคนพิการซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่ามีความสำคัญมากนั้น มีตัวอย่างคดีที่ฟ้องร้องกันต่อศาลปกครองเพื่อคุ้มครองสิทธิของคนพิการในการได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อรองรับการดำรงชีวิตอย่างเหมาะสม คือ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ในคดีหมายเลขคำที่ อ. 987/2552 คดีหมายเลขแดงที่ อ. 650/2557⁵⁷² ซึ่งเป็นคดีที่คนพิการฟ้องกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นต่อศาลปกครองกลาง เมื่อปี 2552 เกี่ยวกับการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกบนสถานีรถไฟฟ้า BTS โดยเรียกร้องขอให้มีการติดตั้งลิฟท์และจัดทำอุปกรณ์สิ่งอำนวยความสะดวกบนสถานีรถไฟฟ้า BTS ทุกสถานี

คดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 21 มกราคม 2557 กรณีนายสุภรธรรม มงคลสวัสดิ์ ซึ่งพิการขาขาดทั้งสองข้าง นางสาวเสาวลักษณ์ ทองก๊วย และนายพิเชษฐ รัศตะบุตร พิจารณาใช้การไม่ได้ ดำเนินการยื่นฟ้อง กรุงเทพมหานคร เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ผู้อำนวยการสำนักงานโยธา กรุงเทพมหานคร เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 และบริษัท ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ข้อหา คือ การก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า ระบบรถไฟฟ้าบีทีเอส (BTS) ซึ่งเป็นการเดินรถไฟฟ้าระบบรางที่มีตัวชานชาลาสถานีและรางสูงจากพื้นถนนประมาณ 5 - 7 เมตร โดยไม่ได้มีการก่อสร้างลิฟท์และสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการไม่ว่าจะเป็นอักษรวิ้งและเสียงบอกชื่อสถานีหรือสิ่งอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยสิ่งอำนวยความสะดวกดังกล่าวมีการก่อสร้างเพียง 5 สถานี ยังขาดอีกถึง 18 สถานี ทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคนพิการไม่ได้รับความสะดวกและจำเป็นต้องอาศัยการช่วยเหลือจากประชาชนโดยทั่วไปในการใช้บริการ ทั้งนี้ เมื่อปี พ.ศ. 2557 ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษา สรุปได้ดังนี้

1) ให้กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นเจ้าของอาคารสถานีขนส่งมวลชนที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2542) ซึ่งออกตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2543 และระเบียบคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการว่าด้วยมาตรฐานอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการ พ.ศ. 2544 โดยต้องแก้ไขปรับปรุงลักษณะของอาคารสถานีรถไฟฟ้า ลักษณะของยานพาหนะที่ต้องมีอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวก

⁵⁷² “ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาคดี-คนพิการฟ้องกรมเกี่ยวกับการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกบนสถานีรถไฟฟ้า-bts,” สืบค้นเมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2565, จาก <http://web1.dep.go.th/news>

ความสะดวกโดยตรงให้แก่คนพิการ ตามรายละเอียดของอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวกที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงและระเบียบดังกล่าว

2) ให้กรุงเทพมหานคร ดำเนินการจัดทำลิฟต์ที่สถานีขนส่ง ซึ่งมีการดำเนินการไปแล้วจำนวน 5 สถานี และอีก 18 สถานีที่ยังไม่มีสิ่งอำนวยความสะดวก รวมถึงจัดทำอุปกรณ์สิ่งอำนวยความสะดวกที่สถานีขนส่ง และบนรถไฟฟ้า คือ ให้จัดที่ว่างสำหรับเก้าอี้เข็นคนพิการให้มีความกว้างไม่น้อยกว่า 120 เซนติเมตร และให้มีราวจับสูงจากพื้นไม่น้อยกว่า 80 เซนติเมตร บริเวณทางขึ้นลง และติดตั้งสัญลักษณ์คนพิการไว้ทั้งในและนอกตัวรถคันที่จัดไว้สำหรับคนพิการ รวมทั้งหมด 23 สถานี โดยให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่มามีคำพิพากษา โดยให้บริษัท BTS ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษาดังกล่าว

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ในคดีหมายเลขแดงที่ อ. 650/2557 ดังกล่าว เสมือนว่าคนพิการจะได้รับการปกป้องและคุ้มครองสิทธิในการได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสม รวมถึงได้รับการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงระบบคมนาคมขนส่งตามคำพิพากษาของศาลปกครองแล้ว แต่กรณีเป็นเช่นนั้นไม่ อันจะเห็นได้จากเมื่อปี พ.ศ. 2564 ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งเป็นคดีหมายเลขดำที่ อร. 80/2562 คดีหมายเลขแดงที่ อร. 601/2564⁵⁷³ โดยศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้กรุงเทพมหานครชดเชยค่าเสียหาย เนื่องจากจัดทำลิฟต์และอุปกรณ์สิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการที่สถานีขนส่งรถไฟฟ้า BTS จำนวน 23 สถานี **ไม่แล้วเสร็จภายในเวลาที่ศาลปกครองสูงสุดกำหนดในคำพิพากษา ในคดีหมายเลขแดงที่ อ. 650/2557**

โดยศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้กรุงเทพมหานครชดเชยค่าเสียหายจากกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างลิฟต์และสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการที่สถานีขนส่งรถไฟฟ้า BTS ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเฉพาะรายที่มีภูมิลำเนาอยู่ที่กรุงเทพมหานครอันเป็นท้องที่จังหวัดเดียวกับท้องที่ที่ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร (รถไฟฟ้า BTS) ตั้งอยู่ เป็นเงินจำนวนรายละเอียด 5,000 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี ของต้นเงินค่าเสียหาย นับถัดจากวันฟ้องถึงวันที่ 10 เมษายน 2564 และดอกเบี้ยตามกฎหมายที่แก้ไขใหม่ ตั้งแต่วันที่ 11 เมษายน 2564 เป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จ ทั้งนี้ ให้ชำระให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่มามีคำพิพากษา

เนื่องจากศาลปกครองสูงสุด เห็นว่า แม้ในการดำเนินการตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ในคดีหมายเลขแดงที่ อ.650/2557 กรุงเทพมหานครจะประสบกับปัญหาและอุปสรรคหลายประการ และมีเหตุผลเพียงพอจะรับฟังได้ว่า บางสถานีและการก่อสร้างลิฟต์ในบางจุดมีข้อจำกัด รวมทั้งจะต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการให้ครบถ้วนตามคำพิพากษาดังกล่าว อีกทั้ง

⁵⁷³ สืบค้นเมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2565, จาก

กรุงเทพมหานครได้พยายามปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดเรื่อยมาก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาวันที่พ้นกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดจนถึงปัจจุบันแล้ว ระยะเวลาได้ล่วงเลยมากกว่า 5 ปี ซึ่งถือเป็นระยะเวลาที่ล่าช้าเกินสมควร และความล่าช้าดังกล่าวส่วนหนึ่งมาจากประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นเรื่องที่กรุงเทพมหานครสามารถที่จะเร่งรัดการปฏิบัติให้เป็นไปโดยรวดเร็วขึ้นได้

นอกจากนี้ คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในคดีดังกล่าวยังได้วินิจฉัยด้วยว่า การจัดทำมีอุปสรรคที่อำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการ รวมทั้งสัญลักษณ์ที่แสดงให้เห็นว่ามีอุปสรรคที่อำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการที่สถานีขนส่งและรถรางนั้น อยู่ในวิสัยที่กรุงเทพมหานครจะดำเนินการได้ อีกทั้งเป็นกรณีที่กรุงเทพมหานครพึงคาดหมายได้ว่า หากการดำเนินการตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวย่อมส่งผลให้คนพิการรวมถึงผู้พิการหลายราย ยังคงต้องประสบกับอุปสรรคและไม่ได้รับความสะดวกตามสมควรในการใช้บริการรถไฟฟ้า BTS ต่อไป กรณีจึงถือได้ว่ากรุงเทพมหานครปฏิบัติหน้าที่ตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดล่าช้าเกินกว่าที่กำหนดดังกล่าว

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ตั้งแต่พ้นกำหนดระยะเวลาดำเนินการตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในคดีหมายเลขแดงที่ อ. 650/2557 จนถึงวันฟ้องคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีบางรายมีภูมิลำเนาอยู่ที่กรุงเทพมหานคร อันเป็นท้องที่เดียวกับท้องที่ที่ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานครตั้งอยู่ ฉะนั้น การที่กรุงเทพมหานครปฏิบัติหน้าที่ตามคำพิพากษาศาลปกครอง ล่าช้าเกินกว่าที่กำหนด จึงส่งผลโดยตรงให้ผู้ฟ้องคดีดังกล่าวซึ่งล้วนแต่มีความพิการทางการเคลื่อนไหวหรือทางร่างกาย และผู้สูงอายุซึ่งได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ต้องประสบกับอุปสรรคและไม่ได้รับความสะดวกตามสมควรในการใช้บริการระบบรถไฟฟ้าฯ ซึ่งเป็นสิ่งอำนวยความสะดวกหรือบริการสาธารณะได้อย่างเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป กรณีจึงถือได้ว่า การกระทำของกรุงเทพมหานครดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากระบบขนส่งมวลชนที่พิพาทซึ่งเป็นบริการสาธารณะ อันเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายให้ความคุ้มครองไว้ ฉะนั้น การที่กรุงเทพมหานครปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลไม่แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา จึงครบองค์ประกอบของการกระทำละเมิดตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยถือเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควรและต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายต่อผู้ฟ้องคดีเฉพาะรายดังกล่าว

การที่ผู้ศึกษาได้หยิบยกคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวมานำเสนอนั้น ประเด็นหลักคงมิได้มีอยู่ที่เนื้อหาของคำพิพากษาเกี่ยวกับหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่

จะต้องปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกและโครงสร้างพื้นฐานให้รองรับการใช้บริการของคนพิการ แต่เพียงแถมเดิยวเท่านั้น แต่ประเด็นหลักสำหรับการศึกษาคั้งนี้อยู่ที่ว่า แม้ทั้งสองคดีที่กล่าวข้างต้น ฝ่ายผู้พิการจะถือว่าเป็นผู้ชนะคดี แต่เมื่อพิจารณาจากระยะเวลาการดำเนินคดีแล้วจะพบว่าการฟ้องคดีเพื่อให้หน่วยงานของรัฐซึ่งก็คือ กรุงเทพมหานคร ปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อรองรับการใช้บริการของคนพิการต้องใช้ระยะเวลายาวนานถึง 12 ปี (ฟ้องคดีตั้งแต่ปี 2552) และจนบัดนี้ ผู้พิการก็ยังไม่ได้รับการแก้ไขหรือปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกรองรับการดำรงชีวิต การเดินทางไปและกลับระหว่างสถานที่ทำงานกับที่พักอาศัยอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ แต่สิ่งที่ผู้พิการได้รับคงเป็นเพียงค่าเสียหายจากการที่หน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร นอกจากนี้ จากเนื้อหาของคำพิพากษาศาลปกครองทั้งสองฉบับดังกล่าวจะเห็นได้ว่า แม้แต่กรุงเทพมหานครเองก็ยังยอมรับว่าได้พยายามปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกและโครงสร้างพื้นฐานอย่างดีที่สุดแล้ว แต่การดำเนินการก็พบอุปสรรคและเป็นไปด้วยความยากลำบาก อันทำให้เห็นได้ว่าการหวังพึ่งหรือรอให้หน่วยงานของรัฐปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานหรือสิ่งอำนวยความสะดวกได้อย่างครอบคลุมทุกประเภทความพิการ และทั่วถึงทุกพื้นที่ที่คนพิการมีภูมิลำเนาหรืออาศัยอยู่นั้น คงเป็นเรื่องที่คาดหมายได้ว่าต้องใช้ระยะเวลาอีกยาวนานมาก ดังนั้น จึงควรมีการกำหนดมาตรการการจ้างงานหรือวิธีการทำงานทางเลือกที่สามารถแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้ควบคู่ไปกับการปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกหรือโครงสร้างพื้นฐานทางระบบคมนาคมขนส่งด้วย

7) ปัญหาอันเกิดจากทัศนคติของคนพิการเอง รวมถึงระดับการศึกษา ความรู้ ประสบการณ์ ความพร้อม และทักษะในการทำงานของคนพิการ เช่น

7.1) ปัญหาที่คนพิการบางคนยังไม่กล้าออกสังคม อีกทั้งขาดการสนับสนุนจากครอบครัวและสังคม ทำให้คนพิการบางส่วนไม่ต้องการทำงาน หรือไม่ยอมไปทำงานยังสถานประกอบการที่มีคนงานปริมาณมาก และมักต้องการที่จะทำงานอยู่ที่บ้านที่ไม่ต้องพบปะผู้คนมากนัก

7.2) ปัญหาด้านความพร้อมของร่างกายและสุขภาพของคนพิการที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการทำงาน เช่น คนพิการบางคนไม่สามารถทำงานต่อเนื่องยาวนานได้เช่นเดียวกันผู้ที่ไม่พิการ และจำเป็นต้องได้รับการปรับตารางเวลาการทำงานให้ยืดหยุ่นและสอดคล้องกับข้อจำกัดของร่างกายและปัญหาสุขภาพดังกล่าว

7.3) ปัญหาเชิงทัศนคติของคนพิการที่คนพิการบางคนเห็นว่า นายจ้างไม่สามารถวิเคราะห์งานที่เหมาะสมกับความพิการ ทำให้ไม่เชื่อมั่นประสิทธิภาพการทำงานของตนเอง

8) ปัญหาเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจของคนพิการเกี่ยวกับสิทธิที่ตนเองมีตามกฎหมาย รวมถึงปัญหาการเข้าถึงสิทธิตามกฎหมาย ซึ่งปัญหาที่กล่าวนี้เกิดขึ้นจากการขาดการแนะนำจากภาครัฐอย่างเพียงพอ หรือการสนับสนุนข้อมูลข่าวสารให้ทั่วถึง

9) ปัญหาเกี่ยวกับฐานะทางเศรษฐกิจและความยากจนของคนพิการหรือครอบครัวคนพิการ กล่าวคือ คนพิการส่วนใหญ่ยังมีฐานะยากจน ทำให้ขาดโอกาสในการพัฒนาและการฟื้นฟูอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ระยะแรกเริ่มหรือที่พบความพิการ การเข้าไม่ถึงโอกาสทางการศึกษา นำมาสู่ปัญหาการไม่มีอาชีพ ไม่มีงานทำ เกิดความไม่มั่นคงในการดำรงชีวิต จึงได้มีงานวิจัยบางฉบับพบว่า ผู้ดูแลคนพิการมีความต้องการให้ภาครัฐเข้ามาสนับสนุนทางการเงิน ตลอดจนต้องการมีรายได้ให้ผู้ดูแลที่บ้านเพื่อนำมาจุนเจือรายได้ภายในครอบครัว เนื่องจากคนพิการหลายประเภทที่ไม่สามารถทำงานได้ ซึ่งผู้ดูแลคนพิการก็ปล่อยปละละเลยไม่ได้ และเมื่อผู้ดูแลไม่ได้ไปทำงาน ทำให้ครอบครัวขาดรายได้มาจุนเจือ ทำให้บางครั้งขาดความต่อเนื่องในการรักษา ขาดยา รวมทั้งขาดการศึกษาอย่างต่อเนื่อง ทำให้ไม่พร้อมทำงาน ซึ่งประเด็นปัญหานี้ โดยหลักแล้วภาครัฐอาจใช้วิธีการสนับสนุนการศึกษา สนับสนุนการจ้างงาน ตลอดจนอุปการะในการดำรงชีพและการติดต่อสื่อสาร

10) ปัญหาเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

แม้ประเทศไทยจะได้วางหลักเรื่องความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่จากการศึกษาพบข้อมูลว่า ยังมีปัญหาที่เกิดจากการถูกเลือกปฏิบัติเกิดขึ้น โดยสามารถจำแนกสภาพปัญหาการเลือกปฏิบัติออกเป็น 4 ประเด็น ได้แก่ (1) การจ้างงาน และการประกอบอาชีพ (2) การศึกษาและฝึกอบรม (3) การเข้าถึงบริการสาธารณะและบริการสังคม และ (4) การคุ้มครองจากการได้รับการปฏิบัติที่ทำให้เกิดความพึงพอใจน้อยกว่าการปฏิบัติต่อคนอื่นในที่สาธารณะ รวมถึงการใช้ถ้อยคำเพื่อให้เกิดการดูหมิ่นเกลียดชัง (Hate Speech) และแม้ว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ออกใช้บังคับ เพื่อช่วยเหลือและคุ้มครองคนพิการในการทำงานแล้ว แต่ในทางข้อเท็จจริง คนพิการจำนวนมากยังไม่มียางานทำ เนื่องจากนายจ้างและสถานประกอบการไม่รับคนพิการเข้าทำงานเพราะเหตุแห่งความพิการ หรือหากยอมรับเข้าทำงานแล้วก็อาจมีการกดค่าแรงหรือไม่พิจารณาเลื่อนตำแหน่งหรือขึ้นเงินเดือนให้เหมือนกับคนปกติทั่วไป เพราะเชื่อว่าคนพิการเหล่านี้เป็นบุคคลด้อยความสามารถ ไม่มีประสิทธิภาพในการทำงานได้เท่ากับคนทั่วไป ซึ่งปัญหาการเลือกปฏิบัติเป็นสิ่งที่ต้องแก้ไขโดยกำหนดบทบัญญัติทางกฎหมายรองรับไว้ให้ชัดเจน ซึ่งหากมีการนำวิธีการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work from Home) มาใช้ก็ควรมีการกำหนดบทบัญญัติในเรื่องนี้ไว้ด้วยเช่นกัน

11) ปัญหาเกี่ยวกับนโยบาย การปฏิบัติการ การประสานงานกันตามตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของรัฐ และระหว่างหน่วยงานของรัฐกับสถานประกอบการ ตลอดจนการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนจากภาครัฐ ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้ โดยหลักแล้วต้องแก้ไข โดยการกำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาลที่ชัดเจนว่าจะขับเคลื่อนการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐอย่างไร จะทำให้เกิดการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐกับสถานประกอบการอย่างไร ตลอดจนจัดสรรงบประมาณให้แก่การดำเนินงานด้านคนพิการอย่างเพียงพอ

4.1.2 วิเคราะห์ความเป็นมา ลักษณะ รูปแบบ และข้อดีของการทำงานจากที่บ้าน ที่หากนำมาใช้แล้วย่อมส่งเสริมการจ้างงานคนพิการ และในขณะเดียวกันก็สามารถคุ้มครองการปฏิบัติงานของคนพิการในหน่วยงานของรัฐได้

การทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) เป็นการทำงานในรูปแบบหรือวิธีการหนึ่งที่ลูกจ้างหรือพนักงานสามารถทำงานจากที่บ้านหรือสถานที่ใดก็ได้ นอกสถานที่ที่ตั้งของหน่วยงานหรือสำนักงานของนายจ้าง เช่น ทำงาน ณ ที่พักอาศัยของลูกจ้างทำงานที่ร้านกาแฟ หรือทำงานที่ Co-Working space โดยนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเข้ามาใช้ในการทำงาน การประสานงานระหว่างลูกจ้างกับเพื่อนร่วมงาน รวมไปถึงการเสนอชิ้นงาน และการรายงานผลการปฏิบัติงานต่อนายจ้างหรือผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาตรวจสอบ ซึ่งอาจเป็นการทำงานในช่วงระยะเวลาสั้น ๆ เช่น ลูกจ้างทำงานจากที่บ้านหรือทำงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานเป็นครั้งคราว เป็นต้น หรืออาจเป็นการทำงานแบบระยะยาว เช่น เป็นนโยบายของหน่วยงานหรือองค์กรที่ต้องการปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานให้ลูกจ้างหรือพนักงานทำงานจากที่บ้านหรือทำงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานอย่างถาวร

การทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work from Home) นั้น อาจมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันออกไป เช่น Telework, Work From Home, Remote Working, Flex Work, Flexible Work ฯลฯ แต่ทั้งหมดก็มีรูปแบบหรือลักษณะการทำงานตามความหมายที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น ดังนั้น ในการกล่าวถึงการทำงานทางไกล หรือการทำงานจากที่บ้าน ก็หมายความถึง การทำงานรูปแบบหนึ่งที่ลูกจ้างทำให้แก่นายจ้าง ณ ที่ใด ๆ ก็ได้ นอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานหรือสำนักงานของนายจ้าง ผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ซึ่งอาจเป็นการชั่วคราว หรือถาวรก็ได้ ดังนั้น การวิเคราะห์ในบทนี้รวมถึงในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้ศึกษาขอเรียกการทำงานจากที่บ้านโดยใช้คำว่า การทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) เพราะโดยความหมายที่น่าจะตรงที่สุด คือ การทำงานที่ทำนอกสถานที่ตั้งของนายจ้างจากที่พักอาศัย หรือทำ ณ สถานที่อื่น ๆ โดยมีความห่างเรื่องระยะทางกับตัวนายจ้างเข้ามาเกี่ยวข้อง ดังนั้น การทำงานจึงต้องทำผ่านการติดต่อสื่อสารโดยเครื่องมือและอุปกรณ์ต่าง ๆ

การทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) นั้น แต่เดิมนั้นไม่ค่อยเป็นที่รู้จักหรือแพร่หลายในประเทศไทยมากนัก โดยแรงงานส่วนใหญ่ทั้งในหน่วยงานของรัฐ (เจ้าหน้าที่ของรัฐ) และแรงงานในภาคเอกชนในประเทศไทยยังคงต้องเดินทางไปทำงาน ณ ที่ตั้งของหน่วยงาน บริษัท หรือสำนักงานเป็นกิจวัตร โดยมีกำหนดเวลาเริ่มทำงานและเวลาสิ้นสุดการทำงานที่ชัดเจน เช่น เข้าทำงานในเวลา 08.00 นาฬิกา หรือเวลา 08.30 นาฬิกา และเลิกงานในเวลา 16.30 นาฬิกา หรือเวลา 17.00 นาฬิกา เป็นต้น แตกต่างจากประเทศอื่น ๆ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา หรือประเทศในทวีปยุโรปซึ่งการทำงานในรูปแบบการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) เป็นที่รู้จักและแพร่หลายกันมานานแล้ว ทั้งนี้ ความมุ่งหมายแต่เดิมของการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านนั้น เป็นไปเพื่อแก้ไขปัญหาการจราจรติดขัด ลดการใช้น้ำมันเชื้อเพลิง รวมถึงเป็นมาตรการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และต่อมาก็เป็นวิธีการทำงานที่ใช้เพื่อสร้างความยืดหยุ่นในการทำงาน ทำให้เกิดสมดุลระหว่างชีวิตส่วนตัวและการทำงานของลูกจ้าง โดยลูกจ้างหรือพนักงานขององค์กรสามารถทำงานจากที่ใดก็ได้ หรือเริ่มงานและเลิกงานเมื่อเวลาใดก็ได้ (ตามที่ตกลงกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง) เนื่องจากการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านโดยหลักแล้วจะมุ่งเน้นที่ “ชิ้นงาน” เป็นหลัก ไม่ได้มุ่งเน้นไปที่เรื่องเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดการทำงาน สถานที่ทำงาน ตลอดจนกระบวนการและขั้นตอนในการทำงานเหมือนเช่นการทำงาน ณ ที่ตั้งหรือสำนักงานของนายจ้าง

สำหรับข้อพิจารณาและองค์ประกอบของวิธีการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work from Home) ที่หากมีการนำมาใช้เพื่อส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองการทำงานของคนพิการในหน่วยงานของรัฐมีข้อพิจารณาและองค์ประกอบสำคัญ ๆ ในเบื้องต้น ได้แก่

1) ข้อพิจารณาเกี่ยวกับสถานะ นิติสัมพันธ์ และความเป็นไปได้ในการนำมาใช้กับบุคลากรในหน่วยงานของรัฐ

การทำงานทางไกล หรือการทำงานจากที่บ้าน ตามความหมายของ Telework หรือ Remote Working หรือ Work From Home เป็นวิธีการทำงานตามสัญญาอย่างหนึ่ง โดยส่วนใหญ่แล้วเป็นนิติสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงานระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ซึ่งแตกต่างจากสัญญาจ้างไปทำที่บ้านตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 ที่มีลักษณะเป็นสัญญาจ้างทำของเป็นส่วนใหญ่ โดยพระราชบัญญัตินี้กล่าวว่ามีสาระสำคัญเป็นเรื่องของการกำหนดนิยามหรือลักษณะของงานที่รับไปทำที่บ้าน กำหนดบทบาทหน้าที่ที่ให้ความคุ้มครองแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน เช่น ค่าตอบแทน วิธีการคำนวณค่าตอบแทน มาตรฐานขั้นต่ำของค่าตอบแทน การจ่ายค่าตอบแทน มีบทบัญญัติในเรื่องเวลาในการทำงานที่รับไปทำที่บ้าน ความปลอดภัยในการทำงานที่รับไปทำที่บ้าน เป็นต้น ซึ่งสาเหตุที่ทำให้สัญญาทั้งสองกรณีมีความแตกต่างกันก็คือ ข้อแตกต่างในเรื่องอำนาจ

บังคับบัญชาของนายจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานกับผู้ว่าจ้างตามสัญญาจ้างงานไปทำที่บ้านนั่นเอง กล่าวคือ สัญญาการทำงานทางไกล สัญญาการทำงานจากที่บ้านหรือที่เรียกชื่ออย่างอื่นแต่มีลักษณะทำนองเดียวกันนั้น นายจ้างยังคงมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือลูกจ้าง ได้แก่ นายจ้างเป็นคนกำหนด ชั่วโมงการทำงาน เป็นผู้กำหนดลักษณะหรือประเภทของงานที่ลูกจ้างจะต้องทำ เป็นผู้มอบหมายงาน เป็นผู้ติดตามและวัดผลการดำเนินงานตามห้วงเวลาผ่านกระบวนการติดตามและวัดผล ในขณะที่สัญญาการรับงานไปทำที่บ้านเป็นสัญญาที่ผู้จ้างงานและผู้รับงานไปทำที่บ้านตกลงทำขึ้น โดยคำนึงถึงผลสำเร็จของงานเป็นสำคัญ ประกอบกับโดยลักษณะของงานที่รับไปทำที่บ้านนั้นผู้รับงานไปทำที่บ้านจะทำงานเมื่อไรก็ได้ และจะทำงานวันละกี่ชั่วโมงก็ได้ ขึ้นอยู่กับความสะดวกของตน เพียงแต่ต้องทำงานให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาในการส่งมอบงานเท่านั้น โดยผู้จ้างงานไม่ได้เข้ามามีอำนาจในการบังคับบัญชาหรือควบคุมดูแลในระหว่างการทำงาน อันจะเห็นได้จากการคำนวณค่าตอบแทนตามสัญญาจ้างรับงานไปทำที่บ้านมักจะคำนวณเป็นหน่วยตามผลสำเร็จของงาน ซึ่งทั้งหมดที่กล่าวมานี้ ก็เพื่อชี้ให้เห็นว่า การทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work from Home) ตามที่ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาวิจัยนี้ เป็นคนละกรณีกับการรับงานไปทำที่บ้านตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 และโดยที่นิติสัมพันธ์ของสัญญาทำงานทางไกล หรือสัญญาทำงานจากที่บ้านที่เป็นสัญญาจ้างแรงงานนี้เอง ที่ทำให้ผู้ศึกษาเห็นว่าสามารถนำมาใช้เพื่อส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองการทำงานของคนพิการในหน่วยงานของรัฐได้ เนื่องจากการทำงานในหน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่แล้วเป็นการปฏิบัติที่คล้ายคลึงกับการปฏิบัติงานตามสัญญาจ้างแรงงาน

หลังจากวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในส่วนของการนำวิธีการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work from Home) มาใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐจากลักษณะหรือรูปแบบของการทำงานแล้ว ลำดับต่อมาผู้ศึกษาได้วิเคราะห์สถานะและนิติสัมพันธ์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท ได้แก่ ข้าราชการ พนักงานของหน่วยงานของรัฐ (พนักงานราชการ, พนักงานมหาวิทยาลัย, พนักงานรัฐวิสาหกิจ, พนักงานขององค์การมหาชน, พนักงานของรัฐในกระทรวงสาธารณสุข, พนักงานของหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระ, พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ, ลูกจ้างของหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่ส่วนราชการ) (ทั้งนี้ เนื่องจากกฎกระทรวงว่าด้วยการนับจำนวนคนพิการที่สถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐต้องรับคนพิการเข้าทำงานฯ ให้นับเฉพาะจำนวนข้าราชการ พนักงานราชการ และลูกจ้างประจำเท่านั้น)

ด้วยเหตุที่ที่กล่าวไปในเบื้องต้นแล้วว่า นิติสัมพันธ์ของการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) เป็นความสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงาน จึงทำให้สามารถนำมาเทียบเคียงหรือปรับใช้กับระบบการจ้างงานบุคลากรในหน่วยงานของรัฐ หรืออีกนัย

หนึ่งก็คือ สามารถนำมาปรับใช้ได้กับวิธีการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของรัฐนั่นเอง เพราะไม่ว่าจะเป็นกรณีของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือในกรณีของลูกจ้างในสถานประกอบการ ภาคเอกชนต่างก็เป็นกำลังแรงงานที่มีนิติสัมพันธ์ในทำนองเดียวกัน กล่าวคือ เป็นการปฏิบัติงานมีลักษณะของการอยู่ใต้อำนาจบังคับบัญชาเหมือนกัน เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐและลูกจ้างในภาคเอกชนต่างก็มีหน้าที่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเช่นเดียวกัน รวมไปถึงการบริหารงานบุคคลที่แท้จริงแล้วก็มีกระบวนการบริหารงานบุคคลในทำนองเดียวกัน มีความมุ่งหมายของการบริหารงานบุคคลที่เหมือนกัน กล่าวคือ ทั้งหน่วยงานของรัฐและสถานประกอบการเอกชนต่างก็ต้องการบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ มีความประพฤติที่ดีเข้ามาทำงานในองค์กร และรักษาบุคลากรเหล่านี้ไว้ให้อยู่กับองค์กรให้นานที่สุด แต่ในขณะที่เดียวกันก็ต้องทำงานได้อย่างคุ้มค่ามากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายที่รัฐหรือเอกชนต้องเสียไป อย่างไรก็ตาม ข้อแตกต่างก็คงจะมีเพียงกรณีการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชน ในขณะที่ในกรณีของลูกจ้างจะเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายเอกชน (สัญญาจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) แตกต่างกันในเรื่องชื่อที่ใช้เรียกข้อกำหนดหรือกระบวนการที่เกิดขึ้น ในนิติสัมพันธ์ เช่น ข้อกำหนดของความประพฤติที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติจะเรียกว่า “วินัย” ในขณะที่ของลูกจ้างในภาคเอกชนก็อาจเรียกว่า “ข้อบังคับของบริษัท” เป็นต้น หรือแตกต่างกันในเรื่องชื่อเรียกงานของผู้ที่มีอำนาจบังคับบัญชาในการทำงาน กล่าวคือ ในกรณีหน่วยงานของรัฐอาจเรียกว่า “ผู้บังคับบัญชา” หรือชื่อตำแหน่งของหัวหน้าส่วนงานนั้น ๆ ที่เรียกชื่ออย่างอื่นภายในเหนือขึ้นไปตามลำดับชั้นจนถึงผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงาน ในขณะที่ลูกจ้างในภาคเอกชนก็อาจเรียกว่า “นายจ้าง” หรือ “ผู้จัดการ” หรือ “หัวหน้าแผนก” หรือชื่อที่เรียกเป็นอย่างอื่นแต่มีความหมายในทำนองเดียวกันนี้ เป็นต้น

นอกจากนี้ หากพิจารณาในทางปฏิบัติว่าการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) สามารถนำมาใช้กับหน่วยงานของรัฐได้จริงหรือไม่ คำตอบที่ชัดเจนที่สุดสามารถพิจารณาได้จากช่วงเวลาที่มิสสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ภายในประเทศไทยที่ผ่านมา และยังคงดำเนินอยู่จนถึงปัจจุบัน หน่วยงานของรัฐหลายแห่งได้สั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้านในอัตราส่วนร้อยละ 100 หรือในอัตราส่วนที่หัวหน้าส่วนราชการเห็นว่าจะไม่กระทบต่อการให้บริการประชาชน หรือการจัดทำภารกิจของหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ ซึ่งจวบจนถึงปัจจุบันก็เป็นข้อพิสูจน์แล้วว่า งานให้บริการประชาชนหรืองานตามภารกิจของหน่วยงานของรัฐด้วยวิธีการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work from Home) สามารถดำเนินการได้และไม่ได้ขัดแย้ง

กับระบบการทำงานของส่วนราชการแต่อย่างใด ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะเทคโนโลยีการติดต่อสื่อสารในปัจจุบันมีความทันสมัยขึ้นกว่าในอดีตมาก อีกทั้งมีช่องทางการสื่อสารในหลากหลายรูปแบบ

ดังนั้น ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น จึงกล่าวได้ว่าวิธีการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) สามารถนำมาใช้กับบุคลากรที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐได้

2) ความมุ่งหมาย สาระสำคัญ และองค์ประกอบของการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work from Home)

การจะวิเคราะห์ว่าการทำงานทางไกล (Telework) การทำงานจากที่บ้าน (Work from Home) มีส่วนช่วยส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองการทำงานของคนพิการในหน่วยงานของรัฐได้ อย่างไรนั้น ในลำดับแรกต้องวิเคราะห์ถึงความมุ่งหมาย สาระสำคัญและองค์ประกอบของทำงานทางไกล (Telework) การทำงานจากที่บ้าน (Work from Home) เพื่อให้ทราบถึงลักษณะและวิธีการทำงานในรูปแบบนี้

2.1) การทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work from Home) มีความมุ่งหมายและหลักการสำคัญเป็นการกำหนดเงื่อนไขการทำงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานของรัฐหรือสถานประกอบการให้เป็นไปอย่างเหมาะสมในเรื่องช่วงเวลาทำงาน และสถานที่ทำงาน รวมถึงหน้าที่และสิทธิประโยชน์ของนายจ้างกับลูกจ้าง ทั้งนี้ เพื่อความยืดหยุ่นในการทำงานของนายจ้างและลูกจ้าง (ในกรณีของหน่วยงานของรัฐ คือ ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา) อันจะทำให้ความสมดุลระหว่างการใช้ชีวิตกับการทำงานของลูกจ้าง (ในกรณีของหน่วยงานของรัฐ คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ) และในขณะเดียวกันก็ก่อผลดีต่อเศรษฐกิจ สังคม สุขภาพ และสิ่งแวดล้อม

2.2) องค์ประกอบของการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work from Home)

(1) ต้องมีการกำหนดลักษณะหรือประเภทของงานว่า งานลักษณะใดหรือประเภทใดที่สามารถทำงานจากที่ใดก็ได้ ไม่จำเป็นต้องทำงาน ณ ที่ตั้งของหน่วยงาน เช่น งานประเภทใดที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถปฏิบัติงาน ณ ที่พักอาศัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น

(2) ต้องมีการกำหนดเวลาทำงานเริ่มต้นและสิ้นสุดของลูกจ้าง ทั้งนี้ เป็นไปตามนโยบายขององค์กร เช่น องค์กรบางองค์กรอาจเลือกใช้นโยบายแบบเข้มงวด หรืออาจเลือกใช้นโยบายแบบเข้มงวดปานกลาง หรือแบบไม่เข้มงวด เป็นต้น

(3) ต้องมีการกำหนดงานที่ต้องทำ (การมอบหมายงาน) ที่ชัดเจน ซึ่งอาจมอบหมายงานเป็นรายวัน รายสัปดาห์ รวมถึงมีการกำหนดเป้าหมายความคืบหน้าของการทำงานในแต่ละช่วงเวลา

(4) ต้องมีกระบวนการติดตามและวัดผลการดำเนินงาน เช่น ระบบการส่งเอกสาร ระบบการส่งงานระหว่างผู้ได้บังคับบัญชากับผู้บังคับบัญชา และระหว่างผู้ได้บังคับบัญชากับแผนกหรือหน่วยงานอื่น ๆ ไม่ว่าจะการส่งทางกายภาพ (ส่งโดยผู้ให้บริการรับส่งเอกสารหรือพัสดุ) หรือส่งผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (ส่งโดยแอปพลิเคชัน LINE, e-Mail, ฯลฯ) เป็นต้น และอาจกำหนดให้ต้องรายงานผลการดำเนินงานประจำวัน ประจำสัปดาห์ หรือให้รายงานผลการดำเนินงานในช่วงเช้า และช่วงเย็นของวัน ภายใต้การตรวจสอบของผู้บังคับบัญชาตาม Checklist ที่กำหนด เป็นต้น

(5) ต้องมีการกำหนดเรื่องเงินช่วยเหลือ โดยกำหนดว่านายจ้างหรือหน่วยงานของรัฐ จะให้ความช่วยเหลือค่าใช้จ่ายแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำงานจากที่บ้านในเรื่องใดบ้าง เช่น ค่าไฟฟ้า ค่าอินเทอร์เน็ต ค่าอาหาร ฯลฯ เป็นต้น

(6) ต้องมีการสนับสนุนเรื่องอุปกรณ์สื่อสารหรือเทคโนโลยี เช่น การวางระบบการนำข้อมูลขึ้น OneDrive (Cloud) มีการสำรวจว่าพื้นที่พักอาศัยหรือพื้นที่อื่นที่ใช่ทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเหมาะสมที่จะใช้ทำงานหรือไม่ และมีการวางระบบอุปกรณ์สื่อสาร รวมถึงแอปพลิเคชันที่ช่วยการทำงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงาน

2.3) สำหรับข้อดีของการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work from Home) อาจกล่าวในภาพรวมได้ว่า มีข้อดีทั้งในเรื่องเศรษฐกิจที่สามารถลดต้นทุนของนายจ้างเกี่ยวกับอาคารสำนักงาน เช่น ค่าที่ดิน ค่าสิ่งปลูกสร้าง หรือค่าเช่าอาคารสำนักงาน (ยังมีลูกจ้างหรือพนักงานจำนวนมาก ยังต้องมีพื้นที่อาคารสำนักงานมากตามไปด้วย) เป็นต้น ค่าน้ำ ค่าไฟ ค่าสาธารณูปโภคต่าง ๆ นอกจากนี้ ยังทำให้การทำงานของลูกจ้างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นเนื่องจากการลดเวลาการพุดคุยในสถานที่ทำงานของพนักงานหรือลูกจ้าง ทำให้พนักงานมีสมาธิในการทำงานมากขึ้น ลดค่าใช้จ่ายในการเดินทางของลูกจ้างหรือพนักงาน ส่งผลดีต่อสุขภาพของลูกจ้างหรือพนักงาน (หากมีมาตรการรองรับเรื่องการตัดการติดต่อสื่อสารอย่างถูกต้อง) ย่อมทำให้ลูกจ้างหรือพนักงานมีความสุขในการทำงานมากขึ้น มีความเครียดลดลง เกิดสมดุลระหว่างชีวิตและการทำงานมากขึ้น เพราะลูกจ้างหรือพนักงานสามารถบริหารจัดการเวลาทำงานกับเวลาส่วนตัวได้อย่างยืดหยุ่นมากขึ้น

นอกจากนี้ การนำวิธีการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) มาใช้ ยังเหมาะสมกับการทำงานของคนพิการด้วย โดยมีเหตุผลดังนี้

1) ทำให้คนพิการสามารถในการใช้อุปกรณ์ที่คุ้นเคย เนื่องจากคนพิการมีการใช้อุปกรณ์การสื่อสาร โทรคมนาคมอยู่แล้ว โดยจากงานวิจัยบางฉบับทำให้ทราบว่า คนงานผู้พิการ

จำนวนไม่น้อยที่คิดว่า การสื่อสารโทรคมนาคมเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดเพียงอย่างเดียวที่ช่วยให้พวกเขาทำงานได้

2) ทำให้คนพิการสามารถจัดการเวลาได้อย่างยืดหยุ่น กล่าวคือ การทำงานในแต่ละวันจะสะดวกกับคนพิการและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

3) ทำให้คนพิการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะคนพิการสามารถจัดวางตำแหน่งของอุปกรณ์ที่เหมาะสมกับตนเอง

4) ลดปัญหาและความยุ่งยากในการเดินทางของคนพิการ

5) ลดปัญหาอคติของผู้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงานที่ไม่ทราบแม้กระทั่งพรสวรรค์ความสามารถ หรือปัญหาและความท้าทายของคนพิการ เช่น ไม่ทราบว่าพนักงานผู้พิการบางคนที่มีปัญหาเกี่ยวกับอาการปวดเรื้อรัง หรือพนักงานผู้พิการบางคนที่เป็นโรคออทิสติก เป็นต้น ซึ่งพนักงานเหล่านี้ควรกำหนดวิธีการทำงานที่ยืดหยุ่นภายใต้ช่วงเวลาทำงานที่สั้นลง โดยองค์กรธุรกิจจำนวนมากต่างก็ตระหนักดีว่าคนพิการสามารถเป็นสมาชิกที่มีค่าในทีมงานของตนได้ เช่น FraMaLux หรือ Genashtim ที่สามารถพิสูจน์ให้เห็นแล้วว่า การให้พนักงานผู้พิการปฏิบัติงานอย่างอิสระ ภายใต้การบริหารจัดการอย่างยืดหยุ่น ทำให้มีประสิทธิภาพจากการทำงานในระดับเดียวกับพนักงานที่ไม่มีความพิการ ดังนั้น การทำงานจากทางไกลหรือทำงานจากที่บ้านย่อมทำให้คนพิการสามารถแสดงความสามารถที่ตนเองมีผ่านการนำเสนอชิ้นงาน โดยไม่ต้องพะวงกับข้อจำกัดในเรื่องการเดินทาง การใช้เครื่องมืออุปกรณ์ และเทคโนโลยีที่ไม่คุ้นเคย ซึ่งหากปฏิบัติหน้าที่ได้ดีและมีประสิทธิภาพ ก็ย่อมเป็นการลดอคติของเพื่อนร่วมงานได้

เมื่อวิเคราะห์สภาพปัญหาที่สามารถนำวิธีการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work from home) มาช่วยแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาการส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองการทำงานของคนพิการ ให้ลดลงได้ด้วยเหตุผล ดังนี้

1) ปัญหาที่ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่ได้มีการนำหลักการในเรื่อง “การช่วยเหลือที่สมเหตุสมผล” (Reasonable Accommodation) ไว้ ซึ่งวิธีการทำงานทางไกล หรือการทำงานจากที่บ้านไม่ได้สามารถแก้ไขปัญหานี้ได้โดยตรง แต่ต้องใช้วิธีเสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพราะหากรัฐบาล หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเห็นด้วยว่าควรบัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ก็เสนอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายต่อรัฐสภา แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่จะมีการตรากฎหมายรองรับการนำวิธีการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) มาใช้ ก็ควรบัญญัติหลักการในเรื่องดังกล่าวไว้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่ากรณีใดที่การอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคนพิการทำงานทางไกล หรือทำงานจากที่

บ้านได้ ถือว่าเป็น “การช่วยเหลือที่สมเหตุสมผล” และกรณีใดที่ไม่ถือว่าเป็นการช่วยเหลือที่สมเหตุสมผล

2) ปัญหาอันเกิดจากการที่ไม่มีบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองลูกจ้างผู้พิการเป็นการเฉพาะตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เช่นเดียวกับแรงงานหญิงและแรงงานเด็ก สำหรับปัญหาดังกล่าวนี้ต้องแก้ไขโดยการตรากฎหมายรองรับเป็นการเฉพาะ ประกอบกับหากมีการตรากฎหมายรองรับแนวทางการนำวิธีการทำงานทางไกล หรือการทำงานจากที่บ้านมาใช้แล้ว ก็ถือเป็นการบัญญัติกฎหมายคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการที่ทำงานทางไกล หรือทำงานจากที่บ้านไว้แล้วเช่นกัน

3) ปัญหาในเชิงเจตคติหรือทัศนคติเชิงลบ ตลอดจนความรู้ความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องเกี่ยวกับคนพิการและการจ้างงานคนพิการของบุคคลหรือของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน ที่มักไม่เชื่อมั่นในความสามารถของคนพิการ และปัญหาเกี่ยวกับการขาดโอกาสในการพัฒนาและแสดงศักยภาพของคนพิการที่ถูกต้องและเหมาะสม โดยปัญหาดังกล่าวนี้ คงไม่มีวิธีการแก้ไขปัญหาอื่นใดที่เหมาะสมไปกว่าการกำหนดกลไกหรือวิธีการทำงานที่สามารถดึงเอาศักยภาพและตรงกับข้อจำกัดของคนพิการ ได้มากที่สุด ซึ่งวิธีการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านเป็นวิธีการทำงานรูปแบบหนึ่งที่ลดข้อจำกัดเรื่องความไม่สะดวกของคนพิการในการเดินทางไปและกลับจากการทำงาน ลดข้อจำกัดเรื่องความไม่พร้อมของระบบคมนาคมขนส่ง อาคารสถานที่ทำงาน และสถานที่สาธารณะที่ไม่ได้ออกแบบมาเพื่อคนพิการ เนื่องจากเป็นวิธีการทำงานที่คนพิการสามารถทำงานจากที่ใดก็ได้ เช่น ที่พักอาศัย หรือสถานที่อื่น ๆ ที่คนพิการมีความสะดวก และหากหน่วยงานของรัฐได้มีการกำหนดประเภทของงานที่เหมาะสมกับความพิการแต่ละประเภทด้วยแล้ว ย่อมจะเป็นการเพิ่มโอกาสในการจ้างงานและคุ้มครองการทำงานของคนพิการในหน่วยงานของรัฐไปด้วยในตัว

4) ปัญหาข้อจำกัดในเรื่องอาคารสถานที่ที่ไม่ได้ออกแบบมาเพื่อคนพิการอย่างครอบคลุมและรองรับกับความพิการทุกประเภท ข้อจำกัดในเรื่องการคมนาคมหรือการเดินทางไปและกลับจากที่พักและสถานที่ทำงาน ข้อจำกัดจากการขาดสิ่งอำนวยความสะดวกในการทำงานของคนพิการในสถานที่ทำงาน เช่น เรื่องการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร สัญญาณ และอุปกรณ์อำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่ใช้สำหรับทำงาน ที่ยังไม่ครอบคลุมทุกประเภทความพิการ และสุดท้ายคือ ข้อจำกัดจากการขาดสิ่งอำนวยความสะดวกในสถานที่สาธารณะที่เอื้อต่อการดำรงชีวิตที่มีคุณภาพ และเข้าถึงโอกาสในสังคม ทั้งด้านสถาปัตยกรรม และการสื่อสาร ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้ อาจกล่าวได้ว่าวิธีการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านจะมีส่วนช่วยในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้มากที่สุด เนื่องจากเป็นวิธีการที่ลูกจ้าง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการสามารถทำงานจากที่ใดก็ได้ ไม่ว่าจะเป็น

ที่พักอาศัยหรือสถานที่แห่งอื่นใดที่คนพิการสะดวก อันเป็นการลดข้อจำกัดในการเดินทางไปและกลับระหว่างที่พักกับสถานที่ทำงาน ลดข้อจำกัดในเรื่องความไม่สะดวกในการใช้อาคารสถานที่ของหน่วยงาน เป็นต้น

5) ปัญหาอันเกิดจากทัศนคติของคนพิการบางคนที่ยังไม่กล้าออกสังคม หรือไม่ยอมไปทำงานยังสถานประกอบการที่มีคนงานปริมาณมาก และมักต้องการที่จะทำงานอยู่ที่บ้านที่ไม่ต้องพบปะผู้คนมากนัก สำหรับปัญหาดังกล่าวนี้ก็เป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากเจตคติเชิงลบของนายจ้าง และเพื่อนร่วมงานที่มีต่อคนพิการ ซึ่งวิธีการทำงานทางไกล หรือการทำงานจากที่บ้านจะสามารถช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพราะทำให้คนพิการไม่ต้องเดินทางไปออกสังคม แต่สามารถแสดงศักยภาพการทำงานของตนเองผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศจากที่ใดก็ได้ เช่น ที่พักอาศัยหรือสถานที่แห่งอื่นที่คนพิการสามารถทำงานได้อย่างสะดวก และเมื่อคนพิการได้มีการแสดงศักยภาพการทำงานบ่อยครั้งเข้าก็ย่อมนำมาซึ่งการยอมรับจากนายจ้างหรือเพื่อนร่วมงาน และนำมาซึ่งการแก้ไขเยียวยาทัศนคติเชิงลบของคนพิการในข้อนี้ในที่สุด

6) ปัญหาเกี่ยวกับฐานะทางเศรษฐกิจและความยากจนของคนพิการหรือครอบครัวคนพิการ นอกจากนี้ ยังมีงานวิจัยบางฉบับพบว่า ผู้ดูแลคนพิการมีความต้องการให้ภาครัฐเข้ามาสนับสนุนทางการเงิน ตลอดจนต้องการมีรายได้ให้ผู้ดูแลทำที่บ้านเพื่อนำมาจุนเจือรายได้ภายในครอบครัว เพื่อที่ผู้ดูแลจะสามารถทำงานหารรายได้จากที่บ้านและในขณะเดียวกันก็สามารถดูแลคนพิการควบคู่ไปด้วย ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้ หากนำวิธีการทำงานทางไกล หรือการทำงานจากที่บ้าน ก็จะเป็นการลดค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปกลับจากสถานที่ทำงานของคนพิการ รวมถึงสามารถปรับใช้กับผู้ดูแลคนพิการได้อีกด้วย กล่าวคือ หากรัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเห็นว่าหากอนุญาตให้ผู้ซึ่งได้รับการพิสูจน์แล้วว่าเป็นผู้มีหน้าที่ดูแลคนพิการซึ่งไม่สามารถช่วยเหลือตนเอง โดยให้บุคคลกลุ่มนี้สามารถทำงานในหน่วยงานของรัฐผ่านวิธีการทำงานทางไกล หรือทำงานจากที่บ้านได้ โดยอาจนำไปพิจารณาคำนวณเป็นสัดส่วนของการจ้างงานคนพิการในหน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานได้ต่อไป (จำนวนของคนพิการผู้นั้นเป็นผู้ที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ หรือผู้พิการที่ไม่สามารถทำงานได้ มีจำนวนมากถึง 53,232 คน)⁵⁷⁴

7) ปัญหาเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม สาเหตุที่คนพิการจำนวนมากยังไม่มีการจ้างทำ เนื่องจากนายจ้างและสถานประกอบการไม่ต้องการรับคนพิการเข้าทำงานเพราะเหตุแห่งความพิการ หรือแม้ยอมรับเข้าทำงานแล้วก็อาจมีการกดค่าแรง ขอลดค่าแรงลง หรือไม่พิจารณาเลื่อนตำแหน่งหรือขึ้นเงินเดือนให้เหมือนกับคนปกติทั่วไป เพราะเชื่อว่าคนพิการเหล่านี้เป็นบุคคลด้อยความสามารถ ไม่มีประสิทธิภาพในการทำงานได้เท่ากับคนที่ไม่พิการ ซึ่งปัญหาที่กล่าวนี้ ใน

⁵⁷⁴ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 8.

ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมออกใช้บังคับ แต่หลักการดังกล่าวนี้เองได้ถูกแทรกอยู่ในกฎหมายฉบับต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นต้น ซึ่งหากมีการตรากฎหมายเพื่อรองรับการนำวิธีการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านสำหรับคนพิการออกใช้บังคับแล้ว ก็ควรกำหนดหลักการนี้ไว้ด้วย เพื่อเป็นหลักประกันประการหนึ่งว่า คนพิการที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งทำงานจากที่บ้านจะได้ไม่ถูกเลือกปฏิบัติอย่างเป็นธรรม

4.1.3 ความสอดคล้องของการนำวิธีการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work from Home) กับแนวความคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการจ้างงานคนพิการ หลักกฎหมายมหาชน กฎหมายระหว่างประเทศ ตลอดจนกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการจ้างงานคนพิการ

เมื่อได้วิเคราะห์สภาพปัญหาเกี่ยวกับการจ้างงานคนพิการในภาครัฐ รวมถึงการกำหนดประเด็นหรือแง่มุมของปัญหาที่มีผลกระทบต่อการทำงานคนพิการซึ่งเชื่อมโยงกับการนำวิธีการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) มาใช้แล้ว ในลำดับต่อไปจะเป็นการวิเคราะห์แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานคนพิการ ทฤษฎีหลักกฎหมายมหาชน กฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ ตลอดจนกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองการทำงานของคนพิการ เพื่อให้ทราบว่าแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องข้างต้นว่ามีความมุ่งหมายอย่างไร และวิธีการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) มีความสอดคล้องกับหลัก แนวคิด และทฤษฎีเหล่านั้นอย่างไร ซึ่งหลังจากได้วิเคราะห์แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องแล้ว มีความมุ่งหมายที่สำคัญ ดังนี้

4.1.3.1 หลักการและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน

1) หลักการและทฤษฎีในเรื่องสิทธิและเสรีภาพ

สิทธิและเสรีภาพนั้นเป็นสิ่งจำเป็นที่อยู่เคียงคู่กับบุคคลอย่างเสียไม่ได้ในรัฐเสรีประชาธิปไตย เพราะสิทธิและเสรีภาพเป็นสิ่งที่จะช่วยให้อุทิศแก่แต่ละคนสามารถกำหนดชะตากรรมของตนได้ด้วยตนเอง ตลอดจนสามารถพัฒนาบุคลิกภาพของตนได้อย่างเต็มที่ โดยหลักการในเรื่อง “เสรีภาพ” อาจจะไม่ใช่หลักกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการศึกษาในหัวข้อการศึกษานี้เท่าใดนัก เนื่องจากเสรีภาพ คือ ภาวะที่บุคคลสามารถมีอิสระในอันที่จะกระทำการหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งตามความปรารถนาของตน โดยไม่ถูกแทรกแซงหรือครอบงำจากบุคคลอื่น ซึ่งการกำหนดวิธีการทำงานของบุคคลคนหนึ่งที่จะต้องทำงานให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่งคงจะมีใช่เรื่องของภาวะที่บุคคลมีอิสระในการกระทำหรืองดเว้นการกระทำ “งาน” ด้วยวิธีการหนึ่ง

วิธีการใดในหน่วยงานของรัฐ คงเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ในทางกฎหมายมหาชนในกรณีที่มีอำนาจออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งภายใต้กฎหมายเพื่อกำหนดวิธีการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้น และในกรณีของลูกจ้างในสถานประกอบการภาคเอกชนก็เป็นความสัมพันธ์ในทางกฎหมายเอกชนตามสัญญาจ้างแรงงานและภายใต้กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานที่จะมีการกำหนดวิธีการทำงานต่อกันไว้

แต่ในขณะ “สิทธิ” ซึ่งเป็นอำนาจที่บุคคลพึงมีเพื่อเรียกร้องให้รัฐหรือบุคคลอื่นกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อส่งเสริมหรือเอื้ออำนวยให้การใช้สิทธิตามกฎหมายของบุคคลนั้นบรรลุผลหรือสะดวกขึ้น ดังนั้น การที่รัฐกำหนดมาตรการใด ๆ ที่เป็นการรองรับหรือส่งเสริมการใช้สิทธิของผู้ด้อยโอกาสหรือคนพิการ เช่น การนำวิธีการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านมาใช้กับคนกลุ่มนี้ ก็ย่อมจะทำให้รัฐต้องยอมผูกพันตนตามกฎหมายที่ตนเองกำหนดให้คนกลุ่มนี้สามารถพัฒนาและใช้ศักยภาพของตนเองในเรื่องของการประกอบอาชีพด้วยวิธีการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้าน ภายใต้ข้อจำกัดของความพิการได้อย่างเต็มที่นั่นเอง แต่อย่างไรก็ดี การดำรงตำแหน่งในหน่วยงานของรัฐ ถือได้ว่าเป็น “สิทธิพลเมือง” อีกทั้งเป็น “สิทธิสัมพัทธ์” ของบุคคล ดังนั้น รัฐย่อมมีอำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิในเรื่องนี้ได้ เพียงแต่จะจำกัดสิทธิได้มากหรือน้อยเพียงใดนั้น ย่อมเป็นไปตามหลักการในเรื่องการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่ต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิ และต้องเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับหัวข้อของการศึกษานี้ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพเพื่อการดำรงอยู่และเพื่อความสามารถในการทำภาระหน้าที่ของรัฐ และเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือเพื่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน เนื่องจากต้องยอมรับว่า การจ้างงานคนพิการเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐนั้น ยังคงมีข้อจำกัดบางประการเกี่ยวกับงานบางประเภทอาจไม่เหมาะสมกับข้อจำกัดสภาพทางกายหรือจิตใจของผู้พิการ ดังนั้น การกำหนดให้มีวิธีการทำงานที่เหมาะสมสำหรับผู้พิการก็ย่อมเป็นการส่งเสริมสิทธิและการเข้าถึงสิทธิของผู้พิการให้เกิดขึ้นได้จริง เพียงแต่อาจจะต้องมีการกำหนดขอบเขตของการให้สิทธินั้นอย่างเหมาะสม

3) แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

สำหรับความสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้น แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ อันเป็นกรอบหรือแนวทางที่เป็นนโยบายหลักในการบริหารงานของรัฐ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อใช้เป็นหลักฐานในการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน โดยรัฐบาลทุกรัฐบาลต้องใช้ยึดถือและปฏิบัติให้สอดคล้องกับกรอบแนวทางดังกล่าว ซึ่งแนวนโยบายพื้นฐานตามรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เกี่ยวกับการมีงานทำของประชาชนนั้น ก็ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่ารัฐต้อง

ส่งเสริมให้ประชาชนซึ่งก็คือคนทุกกลุ่มทุกช่วงวัย มีความสามารถในการทำงานอย่างเหมาะสมกับ ศักยภาพและให้มีงานทำ และพึงให้ความช่วยเหลือแก่คนพิการให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมี คุณภาพ รวมถึงคุ้มครองป้องกันมิให้คนพิการถูกใช้ความรุนแรงหรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ดังนั้น ข้อมเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะพิจารณาดำเนินการใด ๆ รวมไปถึงการกำหนดมาตรการทาง กฎหมายที่จะส่งเสริมให้คนพิการสามารถทำงานได้อย่างเหมาะสมกับศักยภาพ รวมถึงการพิจารณา การนำวิธีการทำงานทางเลือกที่มีความยืดหยุ่นมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับคนพิการด้วย

4) หลักความเสมอภาคและหลักการไม่เลือกปฏิบัติ

หลักความเสมอภาคเป็นหลักพื้นฐานมาจากหลักการในเรื่องสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ อันเป็นคุณค่าที่สืบเนื่องมาจากความเป็นมนุษย์ คิดตัวมาตั้งแต่เกิด เป็นสิทธิที่ทุก คนพึงได้รับอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่คำนึงถึง เชื้อชาติ ศาสนา เพศ อายุ หรือคุณสมบัติอื่น ๆ รวมถึง เรื่องความพิการด้วย หลักความเสมอภาคนี้เองเป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ รัฐ จะกระทำการใด ๆ อันกระทบต่อสิทธิของบุคคลใดบุคคลหนึ่งไม่ได้ โดยหลักความเสมอภาค (Equality) นั้น หมายถึง หลักการที่รัฐหรือบุคคลจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้ เท่าเทียมกันหรืออย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญไม่เหมือนกันให้แตกต่างกันออกไป ตามลักษณะเฉพาะของเรื่องนั้น ทั้งนี้ การปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้แตกต่างกันก็ดี หรือการปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้เหมือนกันก็ดี ข้อมเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลัก ความเสมอภาค

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเองก็ได้รับรองหลักความเสมอภาคไว้ใน มาตรา 27 ซึ่งวางหลักไว้ว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความ คุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน และชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

นอกจากนี้ ยังได้วางหลักในเรื่องการห้ามเลือกปฏิบัติไว้ว่า การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็น ธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าจะเพราะเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความ พิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทาง ศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้

แต่ในขณะที่ หากเป็นกรณีที่รัฐกำหนดมาตรการใดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริม ให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวก ให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ หรือผู้ด้อยโอกาส ข้อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่ เป็นธรรม

อย่างไรก็ตาม บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม

จากหลักการตามมาตรา 27 ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะเห็นว่า หลักความเสมอภาคนี้มีความมุ่งหมายหรือสาระสำคัญที่เกี่ยวเนื่องกับการนำวิธีการทำงานทางไกล หรือการทำงานจากที่บ้านมาใช้ส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองการทำงานของคนพิการ ได้แก่

(1) ห้ามรัฐหรือองค์กรของรัฐทำการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลเพราะเหตุความแตกต่างในเรื่องใด ๆ ก็ตาม แต่ในขณะเดียวกันก็มุ่งขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้ผู้ที่อ่อนแอหรือผู้ที่มีศักยภาพอ่อนแอกว่าในสังคม (รวมถึงคนพิการ) ได้ใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลที่มีศักยภาพเข้มแข็งกว่า

(2) กำหนดข้อยกเว้นสำหรับกลุ่มบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า แม้โดยหลักบุคคลกลุ่มนี้มีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไปก็ตาม แต่ก็ยังต้องถูกจำกัดไว้ตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม ทั้งนี้ ก็เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ แทนรัฐซึ่งเป็นบุคคลสมมติ และหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะนี้เองที่เป็นวัตถุประสงค์ในการดำรงอยู่ของรัฐประการหนึ่ง ซึ่งรัฐจะต้องดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ

หากกล่าวโดยสรุปแล้ว การนำวิธีการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจาก (Work From Home) ที่บ้านมาใช้ส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองการปฏิบัติงานของคนพิการในหน่วยงานของรัฐ จึงสอดคล้องกับหลักการที่ว่ารัฐมีหน้าที่ต้องส่งเสริมการใช้สิทธิและเสรีภาพของคนพิการให้ใกล้เคียงหรือเท่าเทียมกับผู้ที่ไม่พิการ ในขณะเดียวกันมาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นนี้ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้ไม่พิการ อย่างไรก็ตาม เมื่อนำวิธีการทำงานในรูปแบบนี้มาใช้กับคนพิการที่ทำงานในหน่วยงานของรัฐแล้ว ผู้นั้นย่อมมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ สิทธิของเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นคนพิการก็อาจถูกจำกัดได้ภายใต้กฎหมายเกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย และจริยธรรม ทั้งนี้ ก็เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นหน้าที่ที่สำคัญของคนกลุ่มนี้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความต่อเนื่อง และประชาชนได้รับประโยชน์อย่างสูงสุด ซึ่งในประเด็นนี้มีความเชื่อมโยงกับข้อพิจารณาที่ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคนพิการจะมีสิทธิเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐอนุญาตให้ตนเองทำงานทางไกล หรือทำงานจากที่บ้านได้หรือไม่ อันเป็นข้อพิจารณาที่ผู้ศึกษาจะได้ทำการวิเคราะห์ในหัวข้อต่อ ๆ ไป

4.1.3.2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองการปฏิบัติงานของคนพิการ
แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองการจ้างงานของคนพิการ มีความมุ่งหมายที่สำคัญ สรุปได้ว่า

1) การสร้างหลักประกันให้กับคนพิการและครอบครัวของคนพิการในการดำรงชีวิตในสังคมด้วยการมีงานทำ โดยการหางานที่มั่นคง มีความเชื่อมั่นในความสามารถและศักยภาพที่ตนเองมีอยู่ ใน 4 แง่มุม คือ ต้องทำให้คนพิการมีรายได้ประจำจากการทำงานเพื่อให้ดำรงชีวิตให้ได้ ต้องทำให้งานที่คนพิการทำนั้นเป็นงานที่มีคุณค่าก่อให้เกิดประโยชน์เพื่อให้คนพิการรู้สึกว่าคุณค่าของตนเองทำงานได้อย่างเท่าเทียมกับบุคคลอื่น ต้องทำให้คนพิการมีส่วนร่วมในการใช้ชีวิตในสังคมหรือสถานที่ทำงานอย่างปกติ เพื่อมิให้คนพิการรู้สึกว่าคุณค่าตนเองถูกขัดขวางในการอยู่ร่วมกับสังคม

2) งานที่ทำนั้นต้องเป็น “งานที่มีคุณค่า (Decent Work)” เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตในการทำงานให้ดีขึ้น และส่งเสริมการพัฒนาแรงงานที่ยั่งยืน ได้แก่ (1) มีการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน ได้แก่ ค่าตอบแทนที่เป็นธรรม ห้ามการบังคับใช้แรงงาน การห้ามเลือกปฏิบัติ และสิทธิรวมตัวและเจรจาต่อรอง (2) ส่งเสริมศักยภาพการมีงานทำ ได้แก่ การมีงานทำที่มั่นคงต่อเนื่อง การพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน การเข้าถึงตลาด และสินเชื่อ ฯลฯ (3) การขยายความคุ้มครองทางสังคม ได้แก่ หลักประกันสังคม อาชีวอนามัย และความปลอดภัยในการทำงาน การศึกษา ฯลฯ และ (4) การมีผู้แทนและมีส่วนร่วม เพื่อเป็นหลักประกันในการกำหนดนโยบายหรือกฎเกณฑ์ที่สอดคล้องกับคนงาน ทั้งนี้ เพื่อให้เห็นนโยบายต่าง ๆ ออกมาเพื่อประโยชน์ต่อผู้ใช้แรงงานที่เป็นคนพิการอย่างแท้จริง

3) นอกเหนือจากการมีงานทำและงานนั้นเป็นประโยชน์ต่อสังคม และงานนั้นต้องเป็นงานที่มีคุณค่า (Decent Work) แล้ว วิธีการที่จะทำให้การจ้างงานคนพิการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คือ การยอมรับความหลากหลายแรงงาน ทั้งที่มองเห็นหรือที่ซ่อนอยู่ภายในบุคคล อาทิ อายุ เพศ สถานภาพสมรส สถานะทางสังคม ความพิการ รสนิยมทางเพศ ศาสนา เชื้อชาติ และวัฒนธรรม โดยแบ่งออกเป็น 3 ประการ ได้แก่ (1) การทำความเข้าใจและยอมรับความหลากหลาย (2) การยอมรับคุณค่าของความหลากหลาย และ (3) การยอมรับการจัดการความหลากหลาย

การยอมรับการจัดการความหลากหลาย หมายถึง การวางแผนการจัดการทางนโยบายหรือโครงการขององค์กรเกี่ยวกับบุคคลที่มีพื้นฐานแตกต่างหรือหลากหลายเพื่อรวมแต่ละบุคคลให้อยู่ร่วมกันภายในองค์กรที่แสดงออกมา ผ่านการจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน และสร้างวัฒนธรรมองค์กรเป็นที่พึงปรารถนาสอดคล้องกับลักษณะของบุคลากร โดยการจัดการความหลากหลายที่มีประสิทธิภาพย่อมจะส่งผลกระทบต่อเชิงบวกต่อองค์กร ได้แก่ ภาพลักษณ์ที่ดีต่อองค์กร ลดการขาดงาน หรือลาออก นำไปสู่การลดค่าใช้จ่ายขององค์กร เพิ่มความสามารถ

แข่งขันทางธุรกิจ ลดความเสี่ยงในการเกิดคดีความเกี่ยวกับการแบ่งแยก หรือกีดกัน เพิ่มประสิทธิภาพในธุรกิจที่มีลูกค้าที่หลากหลาย และเพิ่มความคิดสร้างสรรค์และนวัตกรรม

การเพิ่มโอกาสให้คนพิการมีงานทำ การทำให้งานที่คนพิการได้ทำนั้นเป็นงานที่มีคุณค่า (Decent Work) และการยอมรับความหลากหลายแรงงานนี้เอง เป็นหลักการที่สำคัญซึ่งทำให้ผู้ศึกษามีความเห็นว่า แนวความคิดหรือทฤษฎีที่ต้องมาใช้ส่งเสริมและคุ้มครองการจ้างงานคนพิการ โดยเรื่องที่สำคัญ คือ หลักการกำหนดลักษณะงานที่เหมาะสมกับความพิการ และการนำวิธีการหรือรูปแบบการจ้างงานใหม่ ๆ มาใช้ในฐานมาตรฐานการเสริม ในขณะที่เดียวกันก็ต้องทำให้หน่วยงานของรัฐหรือผู้ประกอบการในฐานนายจ้างของคนพิการสามารถยอมรับและเต็มใจที่จะจ้างงานคนพิการ โดยเชื่อมั่นได้ว่าจะได้เจ้าหน้าที่รัฐหรือลูกจ้างที่ตรงกับความต้องการของนายจ้าง สอดคล้องกับตำแหน่งงาน ตลอดจนทำงานได้อย่างเต็มศักยภาพ

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากข้อมูลความต้องการของคนพิการในการทำงานในองค์กรภาครัฐหรือภาคเอกชน เพื่อให้การทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด พบว่าประเด็นที่คนพิการให้ความสำคัญมากเป็นลำดับต้น ๆ คือ ความต้องการให้สถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐในฐานนายจ้างอำนวยความสะดวกด้านที่พักและการเดินทาง รองลงมา คือ ความต้องการให้องค์กรมีการปรับวัฒนธรรมองค์กรในการทำงานร่วมกัน และการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกในสถานที่ทำงาน รวมไปถึงความต้องการให้มีระบบการดูแลระหว่างการจ้างงาน (เช่น การติดตาม การประเมินผล การอบรม ระบบพี่เลี้ยง) ที่จะทำให้เกิดการจ้างอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ อันทำให้เห็นได้ว่า ปัญหาความไม่สะดวกในการเดินทางไปและกลับจากที่ทำงาน เป็นปัญหาที่สำคัญเสมอมาไม่ว่าจะมีผู้ทรงคุณวุฒิหรือนักวิชาการได้ทำการศึกษาและมีข้อเสนอแนะมาแล้วมากมาย ทั้งนี้ ผู้ศึกษาเชื่อว่าเป็นเพราะโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งของประเทศไทยยังไม่ได้มีการรองรับการเดินทางให้กับคนพิการอย่างครอบคลุมในทุกพื้นที่และครอบคลุมความพิการทุกประเภท เช่น คนพิการทางการมองเห็น คนพิการทางการเคลื่อนไหว คนพิการทางการได้ยิน เป็นต้น นอกจากนี้ ความต้องการของคนพิการอีกประการหนึ่งที่น่าสนใจ คือ ความต้องการให้ปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวก และสภาพแวดล้อม รวมถึงการจัดหาที่พักและการเดินทางนั้นมักมาเป็นอันดับต้น ๆ เสมอ

อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหาจะต้องมีการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนจำนวนมาก หรือมิเช่นนั้นก็เป็นปัญหาที่ต้องใช้เวลาในการแก้ไขยาวนาน เช่น ปัญหาการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานและระบบคมนาคมขนส่งที่เอื้อต่อการเดินทางไปและกลับจากการทำงานของคนพิการ หรือปัญหาการปรับปรุงการสิ่งอำนวยความสะดวกในสถานที่ทำงานของหน่วยงานของรัฐเพื่อรองรับการปฏิบัติงานของคนพิการ ซึ่งจากผลการศึกษาวิจัยหลายฉบับก็พบว่า นายจ้างเห็นว่าต้องใช้

งบประมาณค่อนข้างสูงเพื่อรองรับการทำงานของคนพิการเพียงไม่กี่คน และในกรณีของหน่วยงานของรัฐปัญหาเช่นนี้ก็เกิดขึ้นไม่แตกต่างกัน

4.1.3.3 วิเคราะห์ความสอดคล้องของการนำวิธีการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) มาใช้ กับหลักการส่งเสริมการจ้างงานคนพิการตามกฎหมายระหว่างประเทศ

เมื่อวิเคราะห์หลักการส่งเสริมการจ้างงานคนพิการหรือการคุ้มครองคนพิการตามกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว จะพบว่า กฎหมายระหว่างประเทศต่าง ๆ มีหลักการหรือความมุ่งหมายสำคัญในการ ขอมรับ คุ้มครอง และส่งเสริมสิทธิของบุคคลทุกคน ไม่ว่าจะมีความแตกต่างในเรื่องใดก็ตาม รวมถึงการห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ซึ่งเรื่องเหล่านี้รวมไปถึงการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของคนพิการด้วย ดังนี้

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 (พ.ศ. 2509) มีความมุ่งหมายในการให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับนับถือว่าเป็นบุคคลตามกฎหมายในที่ทุกสถาน รัฐไม่อาจยกเอาความแตกต่างในเรื่องต่าง ๆ เช่น เชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความเห็นทางการเมือง หรือทางอื่นใด ชาติหรือสังคมอันเป็นที่มาเดิม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะอื่นใด มาใช้เป็นข้ออ้างในการเลือกปฏิบัติได้ ในขณะที่กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. 1966 (พ.ศ. 2509) ได้ให้ความสำคัญกับการรับรองสิทธิในการทำงาน กล่าวคือ รัฐภาัรับรองสิทธิที่จะทำงาน ซึ่งรวมทั้งสิทธิของทุกคนในโอกาสที่จะหาเลี้ยงชีพโดยงานซึ่งตนเลือกหรือรับอย่างเสรี และจะดำเนินขั้นตอนอันเหมาะสมที่จะพิทักษ์สิทธินี้ และยังได้รับรองสิทธิของทุกคนที่จะมีสภาวะการทำงานยุติธรรมและเอื้อประโยชน์ซึ่งให้ประกัน โดยเฉพาะราย อันทำให้ผู้ทำงานทั้งหมด อย่างน้อยที่สุดจะมีความเป็นอยู่ที่ดีพอสมควรสำหรับตนเองและครอบครัวตามบทบัญญัติแห่งกติกานี้ สภาวะการทำงานต้องปลอดภัยและถูกพลานามัย มีโอกาสที่เท่ากันในการได้รับการสนับสนุนให้ทำงานในระดับสูงที่เหมาะสม โดยไม่อยู่ภายใต้ข้อพิจารณาใด นอกจากอาวุโสและความสามารถ รวมถึงทั้งยังให้ความสำคัญกับระยะเวลาในการพักผ่อนด้วย

สำหรับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ มีสาระสำคัญและความมุ่งหมาย ได้แก่ (1) การเคารพในศักดิ์ศรีของตนเอง การอยู่ได้ด้วยตนเอง ตลอดจน เสรีภาพในการตัดสินใจเลือกด้วยตนเอง และความเป็นอิสระของบุคคลที่เป็นคนพิการ (2) การไม่เลือกปฏิบัติต่อคนพิการ (3) การมีส่วนร่วม และการอยู่ในสังคมของคนพิการ (4) การเคารพในความแตกต่าง และการยอมรับคนพิการว่าเป็นส่วนหนึ่งของความหลากหลายของมนุษย์และมนุษยชาติ (5) ความเท่าเทียมกันในโอกาส

(6) การเข้าถึง (7) ความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง และ (8) การเคารพความสามารถในการพัฒนาของเด็กพิการ และการเคารพในสิทธิของเด็กพิการที่จะรักษาอัตลักษณ์ของตน ซึ่งรัฐภาคี (รวมถึงประเทศไทย) มีพันธกรณีทั่วไปที่จะต้องรับรองและส่งเสริมการใช้สิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐานของคนพิการ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติในรูปแบบต่าง ๆ อันเป็นเหตุมาจากความพิการ ซึ่งการห้ามเลือกปฏิบัติต่อคนพิการนี้เองถือเป็นหัวใจสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการเลยทีเดียว และความมุ่งหมายที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การกำหนดให้รัฐภาคีในอนุสัญญาต้องมีมาตรการที่เหมาะสมให้คนพิการได้เข้าถึงสภาพแวดล้อม การขนส่ง สาธารณสุข และการสื่อสาร อุปกรณ์หรือบริการที่เปิดให้แก่สาธารณชน บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกับบุคคลอื่น ทั้งนี้ ก็เพื่อให้คนพิการสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างเป็นอิสระและมีส่วนร่วมในแง่มุมต่าง ๆ ของชีวิตอย่างเต็มที่

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณา “เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน” หรือ Sustainable Development Goals (SDGs) แล้ว พบว่ามีความมุ่งหมายประการหนึ่ง คือ การส่งเสริมสภาพการทำงานและการจ้างงานเต็มที่ และเป็นงานที่มีคุณค่าสำหรับทุกคน อันจะเห็นได้ว่า หัวใจของความมุ่งหมายในข้อนี้ คือ สักยภาพในการทำงานและการจ้างงาน และการเป็นงานที่มีคุณค่าสำหรับทุกคน (รวมถึงคนพิการ) ซึ่งก็สอดคล้องกับหลักเรื่อง “งานที่มีคุณค่า” หรือ Decent Work นั่นเอง

ในกรณีของยุทธศาสตร์อินซอน หรือยุทธศาสตร์อินซอนเพื่อ “ทำให้สิทธิเป็นจริง (Incheon Strategy : Make the Right Real)” มีจุดเน้นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อของการศึกษาค้นคว้าอยู่ในเป้าประสงค์ที่ 1 เรื่อง ลดความยากจนและขยายโอกาสในการทำงานและการจ้างงาน โดยในทศวรรษคนพิการแห่งเอเชียและแปซิฟิกนี้ จะต้องมีความก้าวหน้ามากขึ้นในการลดความยากจนของคนพิการและครอบครัวคนพิการซึ่งมีความเสี่ยงเปรียบอย่างมากในตลาดแรงงาน และมีส่วนร่วมในด้านเศรษฐกิจน้อย ซึ่งเป็นเหตุให้มีความยากจนมากกว่าคนที่ไม่พิการอย่างมาก หนึ่งในแนวทางที่ดีที่สุดในการที่จะหลุดพ้นจากความยากจน คือ การมีงานทำที่เหมาะสม และจำเป็นต้องมีการศึกษาด้วยการฝึกอบรมและการสนับสนุนที่จำเป็นเพื่อให้สามารถทำงานนั้นได้อย่างยั่งยืน ผู้ที่มีความสามารถและต้องการที่จะทำงานจะต้องได้รับการสนับสนุนคุ้มครอง และมีการเตรียมความพร้อมในการที่จะบรรลุเป้าหมายดังกล่าวจะต้องมีการปรับตลาดแรงงานให้มีความเหมาะสม การช่วยให้คนพิการและครอบครัวพ้นจากความยากจนจะนำไปสู่การเติบโตของประเทศ โดยทุกคนมีส่วนร่วมและมีการพัฒนาอย่างยั่งยืน

เมื่อพิจารณาแก่นหลักของวิธีการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work from Home) อันเป็นวิธีการทำงานทางเลือก วิธีการทำงานที่ยืดหยุ่น สอดคล้องกับหลักการหรือความมุ่งหมายของกฎหมายระหว่างประเทศที่มีความเกี่ยวข้องกับคนพิการ เช่น เป็นการนำ

วิธีการจ้างงานรูปแบบใหม่ ๆ มาใช้ เพื่อเพิ่มโอกาสในการทำงานของคนพิการ (ในหน่วยงานของรัฐ) ให้มากขึ้น อันเป็นการลดความยากจนและขยายโอกาสในการทำงานและการจ้างงาน เป็นวิธีการทำงานที่ช่วยลดความไม่สะดวกในการเดินทางไปและกลับจากที่ทำงาน ไม่สะดวกจากสถานะแวดล้อมที่ไม่เหมาะสมในสถานที่ทำงาน รวมถึงจากอุปสรรคในการทำงานต่าง ๆ นอกจากนี้ยังเป็นวิธีการทำงานที่สุดท้ายแล้วต้องวัดผลการทำงานกันที่ “ชิ้นงาน” ไม่ได้วัดผลกันที่ขั้นตอนรูปแบบ หรือกระบวนการทำงาน ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อคนพิการ อันเป็นการช่วยส่งเสริมสิทธิของคนพิการที่จะมีสถานะการทำงานยุติธรรมและได้รับการเอื้อประโยชน์ด้วยวิธีการทำงานนี้ ซึ่งหากได้มีการกำหนดมาตรการการห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมไว้ในมาตรการทางกฎหมายแล้ว ก็ยิ่งจะมีส่วนในการคุ้มครองการทำงานให้คนพิการได้รับความเป็นธรรมมากขึ้น

4.1.3.4 วิเคราะห์ความสอดคล้องของการนำวิธีการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work from Home) กับกฎหมายส่งเสริมและคุ้มครองการจ้างงานและการทำงานของต่างประเทศ

การวิเคราะห์ในหัวข้อนี้ เพื่อชี้ให้เห็นว่ากฎหมายส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองการทำงานของต่างประเทศนั้น แต่ละประเทศมีจุดเด่นอย่างไร และมีสาระสำคัญในเรื่องใดบ้างที่หากมีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อรองรับวิธีการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work from Home) มาใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคนพิการแล้วจะต้องคำนึงถึง

1) สหรัฐอเมริกา

กรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา กฎหมายหลักที่ให้ความคุ้มครองแก่คนพิการในประเทศสหรัฐอเมริกา คือ Americans with Disability Act of 1990 (ADA) (พ.ศ. 2533) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย ADA Amendments Act of 2008 โดย Americans with Disability Act of 1990 สำหรับการจ้างงานและการคุ้มครองการทำงานนั้น โดยทั่วไปแล้ว ADA มุ่งเน้นไปที่การห้ามเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ โดยมีเหตุมาจากความพิการไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนในการสมัครงาน การจ้างงาน การเลื่อนตำแหน่ง การให้ออกจากงาน การจ่ายค่าชดเชย การฝึกอบรม หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และการให้สิทธิพิเศษต่าง ๆ นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการเลือกปฏิบัติและการพิทักษ์สิทธิของคนพิการ เช่น รัฐบาลบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพและคุ้มครองสิทธิคนพิการที่ทำงานกับรัฐบาล สหพันธ์รัฐ ผู้รับเหมาช่วงงานจากรัฐ และผู้ที่ได้รับการสนับสนุนด้านการเงินจากรัฐ โดยห้ามมิให้เลือกปฏิบัติต่อคนพิการ กฎหมายฉบับนี้ได้กล่าวถึงคำสำคัญ ๆ หลายคำที่ปรากฏสืบต่อมาในนโยบายด้านการจ้างงานและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น สิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสม (Reasonable Accommodation) ซึ่งคำว่า “สิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสม (Reasonable Accommodation) นี้เอง ที่ผู้ศึกษาจะทำการวิเคราะห์ต่อไปว่า การทำงานทางไกล (Telework) หรือ

การทำงานจากที่บ้าน (Work from Home) ถือได้ว่าเป็นสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมที่รัฐจะต้องหรือควรกำหนดให้เป็นสิทธิของคนพิการหรือไม่ และหลักการนี้จะสามารถนำมาปรับใช้กับประเทศไทยได้หรือไม่

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ไม่ได้ใช้ระบบโควตาการจ้างงานคนพิการอย่างเช่นประเทศญี่ปุ่น เยอรมนี และประเทศไทย จึงไม่มีการกำหนดสัดส่วนการจ้างงานคนพิการที่สถานประกอบการเอกชน หรือหน่วยงานราชการต้องรับคนพิการเข้าทำงาน แต่เพื่อส่งเสริมให้มีการจ้างงานคนพิการประเทศสหรัฐอเมริกาก็ได้กำหนดกฎหมายและมาตรการในลักษณะอื่น ๆ เพื่อจะสร้างข้อได้เปรียบสำหรับการจ้างงานคนพิการหรือสำหรับการทำงานของคนพิการ ได้แก่

(1) การกำหนดเวลาทำงานแบบยืดหยุ่น (Flex Time) หรือการทำงานนอกเวลาปกติหรือทางเลือกอื่น ๆ ที่อำนวยความสะดวกแก่การทำงานของลูกจ้างซึ่งเป็นคนพิการ

(2) การกำหนดมาตรการอื่น ๆ อาทิ ให้นายจ้างของรัฐบาลกลางแสดงบทบาทนำในการจ้างและส่งเสริมการทำงานของคนพิการ หรือสัญญาการจ้างงานที่ทำระหว่างรัฐบาลกับบริษัทเอกชนกำหนดให้ระบุว่าจะไม่มีการกีดกันการจ้างงานคนพิการ และต้องจัดสถานที่ทำงานให้เอื้ออำนวยต่อการทำงานของคนพิการ

(3) หลักการในเรื่อง “สิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสม” (Reasonable accommodation) ซึ่งเป็นหลักกฎหมายที่สำคัญประการหนึ่งที่ปรากฏในกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา คือ หลักการในเรื่อง “สิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสม” (Reasonable accommodation) หมายถึง การปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมในการทำงานเพื่อให้คนพิการที่มีคุณสมบัติที่ต้องการสามารถปฏิบัติงานได้ และมีความหมายรวมถึงการที่จะปรับปรุงเพื่อให้คนพิการมีสิทธิและโอกาสในสภาพแวดล้อมการทำงานเช่นเดียวกับคนปกติด้วย เช่น การปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวก ปรับโครงสร้างวิธีการทำงานให้เหมาะสม ปรับปรุงตารางเวลาทำงาน ปรับปรุงเครื่องมือเครื่องมือให้เหมาะสม จัดหาผู้อ่านออกเสียงให้ฟังหรือล่ามภาษามือ หรือปรับปรุงโปรแกรมการฝึกอบรม แต่ต้องหมายความว่าคนพิการนั้นต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมกับการทำงานในตำแหน่งนั้นเสียก่อน และนายจ้างก็ไม่จำเป็นต้องลดปริมาณหรือคุณภาพของงานของตนลงเพื่อคนพิการ หรือขนาดต้องเข้าไปช่วยจัดหาแว่นตาหรือเครื่องมือช่วยฟัง การปรับปรุงสภาพแวดล้อมการทำงานนี้จะขึ้นอยู่กับแต่ละกรณีไป การที่จะต้องจัดหาให้มากน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพ (Effectiveness) เช่น สิ่งอำนวยความสะดวกนั้นจะช่วยให้ผู้พิการสามารถทำงานได้หรือไม่ เช่น ถ้าสถานประกอบการมีทางเดินไม่กว้างพอสำหรับรถเข็นจะเข้าไปได้ก็ควรต้องปรับปรุง นายจ้างไม่มีหน้าที่จัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้พิการทั่ว ๆ ไป การจัดหานี้จะ

เป็นการจัดหาให้แก่คนพิการที่นายจ้างรับเข้าทำงานนี้เท่านั้น จึงเป็นเรื่องแล้วแต่กรณี โดยขอบเขต การจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมมีอยู่เพียงใดนั้น อาจกล่าวได้ว่านายจ้างไม่ต้องจัดหาสิ่ง อำนวยความสะดวกในเรื่องนั้น ๆ ให้ลูกจ้าง หากการจัดหาที่ก่อให้เกิดภาระอย่างยิ่งต่อระบบการ ผลิตหรือระบบการประกอบการของนายจ้าง หรือภาระดังกล่าวนี้อาจจะต้องมีค่าใช้จ่ายจำนวนมาก ในการปรับปรุงเมื่อพิจารณาร่วมกับองค์ประกอบอื่น ๆ ด้วยแล้ว เช่น ลักษณะหรือขนาดของสถาน ประกอบการ เป็นต้น

2) อังกฤษ

อังกฤษมีกฎหมายเกี่ยวกับคนพิการที่สำคัญ คือ Disability Discrimination Act 1995 (DDA) (พ.ศ. 2538) มีหลักการที่สำคัญ คือ มุ่งเน้นการห้ามเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ ในกรณี ดังต่อไปนี้ (1) ในการสมัครงาน (2) เงื่อนไขที่กำหนดในสัญญา (3) โอกาสในการฝึกงาน การเลื่อน ตำแหน่ง หรือสิทธิประโยชน์อื่น (4) การปฏิบัติต่อคนพิการและเพื่อนร่วมงาน (5) การให้ออก จากงานเมื่อนายจ้างต้องการลดจำนวนลูกจ้าง หรือการไล่ออก (6) เมื่อออกจากงานแล้วแต่ยังมี ความสัมพันธ์กับนายจ้างเดิม เช่น การขอให้ออกเอกสารรับรองการทำงาน

นอกจากนี้ DDA ได้กำหนดให้นายจ้างมีหน้าที่ในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงที่เหมาะสม เกี่ยวกับข้อตกลงในการทำงาน หรือสถานที่ทำงาน เพื่อคุ้มครองลูกจ้าง ผู้สมัครงาน หรือผู้ที่เคยเป็น ลูกจ้างจากการเลือกปฏิบัติหรือได้รับความเสียเปรียบ หน้าที่ของนายจ้างดังกล่าวรวมถึงการแก้ไข เปลี่ยนแปลงวิธีการรับสมัครงานและวิธีการสัมภาษณ์งาน และจะต้องพิจารณาจัดเตรียมเอกสาร รับรองการทำงานอย่างรอบคอบ

DDA ยังได้กำหนดให้การเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ โดยมีเหตุอันเนื่องมาจากความพิการ ของลูกจ้าง หรือฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ในการแก้ไขปรับปรุงที่เหมาะสมเป็นการกระทำที่ผิด กฎหมาย เว้นแต่จะแสดงให้เห็นได้ว่าการเลือกปฏิบัติดังกล่าวมีความเป็นธรรม (มาตรา 5) โดย DDA กำหนดให้นายจ้างมีหน้าที่ในการปรับปรุงแก้ไขเกี่ยวกับการจัดการ หรือข้อตกลงเกี่ยวกับการ จ้างต่าง ๆ ที่กระทำโดยนายจ้างหรือในนามตัวแทนของนายจ้าง หรือปรับปรุงแก้ไขสิ่งปลูกสร้างที่ อาจทำให้ลูกจ้างได้รับความไม่สะดวก หรือได้รับความยากลำบากเมื่อเปรียบเทียบกับคนที่ไม่พิการ หน้าที่ดังกล่าวเป็นหน้าที่ที่นายจ้างต้องพิจารณาอย่างรอบคอบและเหมาะสมกับพฤติการณ์ ซึ่ง DDA ได้ยกตัวอย่างมาตรการที่นายจ้างควรพิจารณาในการแก้ไขปรับปรุงเพื่ออำนวยความสะดวก ในการทำงานแก่คนพิการ ได้แก่ การแก้ไขปรับปรุงสิ่งก่อสร้าง การแบ่งภาระหน้าที่ของคนพิการ ใ้บุคคลอื่นรับผิดชอบ การโยกย้ายให้คนพิการไปทำงานในตำแหน่งที่เหมาะสม การแก้ไข ข้อตกลงเกี่ยวกับชั่วโมงการทำงาน การมอบหมายให้คนพิการทำงานในสถานที่อื่นที่มีความสะดวก แก่คนพิการมากกว่าที่ทำงานเดิม การอนุญาตให้คนพิการลางานในระหว่างเวลาทำงานเพื่อการ

ฟื้นฟู การประเมิน หรือการรักษา การจัดให้คนพิการได้รับการฝึกฝน การหามาหรือการเปลี่ยนแปลงอุปกรณ์การทำงาน การเปลี่ยนแปลงคำแนะนำหรือคู่มือในการทำงาน การเปลี่ยนแปลงวิธีการในการทดสอบหรือการประเมิน การจัดให้มีคนอ่านหรือล่าม หรือการจัดให้มีการควบคุมหรือตรวจตรา เป็นต้น

3) สาธารณรัฐฝรั่งเศส

สำหรับสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีกฎหมายวางหลักเรื่องความรับผิดชอบร่วมกันขององค์กรระดับชาติทุกภาคส่วนเกี่ยวกับสิทธิคนพิการ โดยกำหนดบังคับให้ต้องมีการรับรองให้คนพิการมีช่องทางที่สามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานและสามารถใช้สิทธิในฐานะพลเมืองได้เช่นเดียวกับพลเมืองทุกคน นอกจากนี้ รัฐจะต้องรับรองความเสมอภาคในการปฏิบัติต่อคนพิการในทุกท้องที่ และจะต้องมีการกำหนดเป้าหมายระยะยาวสำหรับการปฏิบัติการดังกล่าวด้วย สิทธิได้รับการชดเชยจากความด้อยโอกาสของคนพิการ การรับรองให้คนพิการใช้ความสามารถของตนและช่วยเหลือตนเองได้ (การเข้าถึงสถานที่สาธารณะ การศึกษา ฯลฯ) การคุ้มครองด้านการงาน ซึ่งในเรื่องการคุ้มครองด้านการงานนี้เองประเทศฝรั่งเศสมีนโยบายที่น่าสนใจ คือ การกำหนดให้นายจ้างต้องจัดให้มีการเจรจาทุกปีเกี่ยวกับการจ้างและการทำงานของลูกจ้างซึ่งพิการ ในการเจรจาดังกล่าวไม่เพียงแต่เจรจาดกลงเกี่ยวกับเงื่อนไขเรื่องการทำงานในตำแหน่ง การอบรมความรู้ และการเลื่อนตำแหน่ง แต่รวมถึงเงื่อนไขเกี่ยวกับการทำงาน และการจ้างงาน การคงสภาพงานในอาชีพ และงานสำหรับผู้พิการ รวมถึงการทำความเข้าใจกับพนักงานในบริษัทให้เข้าใจและเห็นใจผู้พิการ หากเป็นกรณีของข้อตกลงแบบจ้างเหมาที่มีการกำหนดมาตรการใด ๆ เป็นลายลักษณ์อักษรไว้ให้จัดให้มีการเจรจาทุก 3 ปี

กล่าวเพิ่มเติมสำหรับความเสมอภาคในการปฏิบัติต่อคนพิการแล้ว ประเทศฝรั่งเศสมีการห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติ ปราบกฏตามมาตรา L 1132-1 กำหนดห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุจากความพิการเกี่ยวกับการจ้างและการฝึกงาน หรือทดลองงาน หรือการไล่ออกจากงาน หรือมีการเลือกปฏิบัติไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เช่น การลดขั้นเงินเดือน การจัดลำดับ การเลื่อนตำแหน่ง การแก้ไขสัญญาการจ้าง ด้วยเหตุจากสถานะหรือสภาพของบุคคล รวมทั้งลักษณะและแนวทางการดำเนินชีวิตที่แตกต่างด้วยเหตุจากเพศ การตั้งครรภ์ ลักษณะทางกายภาพของบุคคล ความเชื่อทางศาสนา สุขภาพและความพิการ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่ากฎหมายเกี่ยวกับคนพิการของสาธารณรัฐฝรั่งเศส มุ่งเน้นไปที่หลักการห้ามเลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งความพิการ และที่น่าสนใจอีกประการ คือ หลักการที่ต้องกำหนดให้นายจ้างต้องจัดให้มีการเจรจาทุกปีเกี่ยวกับการจ้างและการทำงานของลูกจ้างซึ่งพิการ ทั้งนี้ ย่อมจะ

ทำให้สภาพของการจ้างงานและการทำงานของลูกจ้างซึ่งพิการมีโอกาสหรือมีเวทีได้รับการต่อรอง เพื่อปรับปรุงให้ดีขึ้น

4) ญี่ปุ่น

จากการศึกษากฎหมายและนโยบายด้านคนพิการของญี่ปุ่น ผู้ศึกษาพบว่า ญี่ปุ่นมีการตรากฎหมายพื้นฐานสำหรับคนพิการ ค.ศ. 1970 (the Basic Law for Persons with Disabilities 1970) (พ.ศ. 2513) พระราชบัญญัติส่งเสริมการจ้างงาน ฯลฯ สำหรับคนพิการ ค.ศ. 1960 (Law for Employment Promotion, etc., of the Disabled, 1960) (พ.ศ. 2503) ได้มีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติสำหรับคนพิการ ค.ศ. 2014 (Law to Eliminate Discrimination Against People with Disabilities) (พ.ศ. 2557) เพื่อให้กฎหมายภายในประเทศสอดคล้องกับหลักการสากลด้านสิทธิของคนพิการ โดยสรุปแล้วมีความโดดเด่นในเรื่อง

(1) ระบบโควตาการจ้างงานคนพิการในหน่วยงานภาคเอกชนและภาครัฐซึ่งสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(2) มีนโยบายและมาตรการสนับสนุนการจ้างงานคนพิการที่มีความหลากหลายมาก รองรับตั้งแต่กระบวนการจ้างงานคนพิการตั้งแต่ต้นจนจบ โดยการออกแบบการช่วยเหลือหลายวิธี สำหรับการจ้างงานผู้พิการ กระทรวงแรงงานร่วมกับสำนักงานจ้างงานของผู้สูงอายุและผู้พิการและการจัดหางานประเทศญี่ปุ่น (JEED) ได้ออกแบบระบบสนับสนุนขึ้นมาหลายวิธีด้วยกัน ในรูปแบบที่ทำให้ผู้พิการที่ต้องการทำงานที่ยืดตามความต้องการและสถานการณ์ ได้แก่ 1) ให้คำปรึกษาในการหางานทำ โดย Hello work (ศูนย์บริการจัดหางานของรัฐที่ให้บริการปรึกษาเรื่องการหางานแก่ทุกคน) เป็นต้น 2) การเตรียมความพร้อมเพื่อการทำงานและฝึกอบรมงาน โดยศูนย์พัฒนาความสามารถด้านอาชีพสำหรับผู้พิการ และ Hello work เป็นต้น 3) การให้การสนับสนุนในการหางานสำหรับก่อนจ้างงานและเมื่อเข้าทำงาน เช่น การขึ้นทะเบียนและจัดหางาน โดย Hello work โปรแกรมทดลองจ้างงาน โดย Hello work การช่วยเหลือจากครูฝึกสอนงาน โดยศูนย์อาชีพท้องถิ่นสำหรับผู้พิการ การสนับสนุนแบบองค์รวมในการทำงานและด้านชีวิต โดยศูนย์การจ้างงานและช่วยเหลือชีวิตสำหรับผู้พิการ การสนับสนุนเพื่อจ้างงานต่อ โดย Hello work เป็นต้น 4) การสนับสนุนเมื่อออกจากงานและเปลี่ยนงาน และการสนับสนุนเพื่อกลับเข้าทำงานใหม่ 5) การให้การสนับสนุนแก่ผู้พิการที่ทำงานที่บ้าน เช่น การให้การช่วยเหลือจากองค์กรสนับสนุนสำหรับผู้พิการที่ทำงานที่บ้าน โดยองค์กรสนับสนุนผู้พิการที่ทำงานที่บ้าน การจ่ายเงินช่วยเหลือพิเศษและรางวัลพิเศษเพื่อสนับสนุนผู้พิการที่ทำงานที่บ้าน (มีการให้เงินช่วยเหลือพิเศษและรางวัลพิเศษแก่นายจ้างที่ทำการจัดจ้างงานผู้พิการที่ทำงานที่บ้านโดยยึดตามจำนวนเงินที่จ่ายค่าจ้าง) โดยศูนย์สนับสนุนการจ้างงาน 6) การให้การสนับสนุนนายจ้าง เช่น การเสนอตำแหน่งงานว่างและการแนะนำผู้พิการ

ที่ตรงกับความต้องการของนายจ้าง โดย Hello work โปรแกรมทดลองจ้างงาน การจ้างงานแบบ
เขยิบขึ้นแก่ผู้บกพร่องทางสติปัญญา โดย Hello work เป็นต้น

อันจะเห็นได้ว่า ญี่ปุ่นมีการกำหนดนโยบาย มาตรการ และองค์กรที่ทำหน้าสนับสนุน
การจ้างงานคนพิการที่มีความหลากหลาย รองรับกระบวนการจ้างงานคนพิการตั้งแต่ต้นจนจบ
นอกจากนี้ ยังมีความน่าสนใจที่สนับสนุนผู้พิการที่ทำงานที่บ้าน โดยกำหนดมาตรการจ่ายเงิน
ช่วยเหลือพิเศษเพื่อสนับสนุนนโยบายนี้

5) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

สำหรับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นอีกประเทศหนึ่งที่ได้มีการกำหนดสัดส่วนหรือ
โควตาในการจ้างงานคนพิการ ได้มีการตราพระราชบัญญัติความเสมอภาคสำหรับคนพิการ ในปี
ค.ศ. 2002 (พ.ศ. 2545) โดยมีการคุ้มครองสิทธิคนพิการตามที่ระบุไว้ในกฎหมายว่า ผู้พิการต้อง
ได้รับสิทธิเท่าเทียมบุคคลปกติในสังคม มุ่งเป้าไปที่การจัดและป้องกันการเลือกปฏิบัติที่คนพิการ
ต้องเผชิญ และให้สิทธิเท่าเทียมกันในการมีส่วนร่วมในสังคมและชีวิตการทำงาน โดยในส่วนของ
มาตรการคุ้มครองคนพิการในการทำงาน กฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนว่า ห้ามมิให้นายจ้างเลือกปฏิบัติ
ต่อคนพิการที่เป็นลูกจ้างเพราะสาเหตุแห่งความพิการ โดยห้ามมิให้เกิดความเสียเปรียบต่อลูกจ้าง
คนพิการตั้งแต่การทำข้อตกลงในการจ้างงาน การเลื่อนตำแหน่ง การออกคำสั่ง หรือการเลิกจ้าง แต่
นายจ้างสามารถปฏิบัติต่อคนพิการให้แตกต่างกันออกไปได้ ในกรณีที่ข้อตกลงหรือมาตรการ
เป็นไปเพื่อตอบสนองต่อประเภทงานของคนพิการ กรณีที่มีการฟ้องร้องที่เชื่อได้ว่านายจ้างมีการ
เลือกปฏิบัติ นายจ้างต้องเป็นฝ่ายหาหลักฐานมาแก้ต่างคำร้อง หากแก้ต่างไม่ได้ นายจ้างต้องจ่าย
ค่าเสียหายเป็นเงินตามความเหมาะสมให้แก่คนพิการ

นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้คนพิการสามารถเรียกร้องให้นายจ้างบรรจุใน
ตำแหน่งงานที่ตนได้ใช้ความรู้ความสามารถได้อย่างเต็มที่และพัฒนาทักษะได้อย่างต่อเนื่อง อีกทั้ง
สามารถเรียกร้องให้ตนได้รับการคัดเลือกให้เข้าอบรมเพื่อพัฒนาทักษะความรู้ในอาชีพที่เป็น
ประโยชน์ต่อการเลื่อนตำแหน่ง และได้รับอนุญาตจากนายจ้างในการเข้ารับการฝึกอบรมพัฒนา
ทักษะความรู้ในอาชีพจากองค์กรภายนอกอีกด้วย และยังมีมาตรการที่กำหนดให้นายจ้างต้อง
ร่วมกับผู้แทนคนพิการในสถานประกอบการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยระเบียบการปรับสภาพคนพิการ
ให้เข้ากับที่ทำงาน โดยเฉพาะการวางแผนของฝ่ายบุคคล การจัดสภาพที่ทำงาน บรรยากาศที่ทำงาน
และโครงสร้างที่ทำงาน

จากการวิเคราะห์กฎหมายและแนวนโยบายของประเทศต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริม
การจ้างงานและคุ้มครองการทำงานของคนพิการแล้ว จะเห็นลักษณะร่วมกันบางประการ ได้แก่

1) การมีมาตรการป้องกันหรือห้ามการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อลูกจ้างที่เป็นคนพิการ

2) การมีมาตรการปรับเปลี่ยนสภาพแวดล้อม เช่น อาคาร สถานที่ อุปกรณ์สำนักงาน ฯลฯ ในการทำงานให้เอื้อต่อการทำงานของลูกจ้างที่เป็นคนพิการ

3) การมีมาตรการกำหนดให้นายจ้างต้องปรับเปลี่ยนเงื่อนไขการทำงาน ระยะเวลาในการทำงาน และสถานที่ปฏิบัติงาน ให้มีความยืดหยุ่นสอดคล้องกับข้อจำกัดด้านร่างกาย สติปัญญา หรือจิตใจของคนพิการ

4) การส่งเสริมการจ้างงานคนพิการอยู่บนพื้นฐานของศักยภาพของคนพิการที่สามารถปฏิบัติงานได้ แต่รัฐพร้อมที่จะให้ความช่วยเหลือหรือให้การสนับสนุน

จากสาระสำคัญหรือความมุ่งหมายประการที่ 3 เรื่องการมีมาตรการกำหนดให้นายจ้างต้องปรับเปลี่ยนเงื่อนไขการทำงาน ระยะเวลาในการทำงาน และสถานที่ปฏิบัติงาน ให้มีความยืดหยุ่นสอดคล้องกับข้อจำกัดด้านร่างกาย สติปัญญา หรือจิตใจของคนพิการนี้เอง ที่วิธีการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) มีความสอดคล้องกับหลักการดังกล่าว เนื่องจากวิธีการทำงานในรูปแบบนี้จะมีส่วนช่วยให้การทำงานของคนพิการมีความยืดหยุ่นในเรื่องเงื่อนไขการทำงาน ระยะเวลาในการทำงาน และสถานที่ปฏิบัติงาน

4.1.3.5 กฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองการทำงานของคนพิการ

การวิเคราะห์ในหัวข้อนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบว่า โดยหลักแล้วกฎหมายของประเทศไทยมีสาระสำคัญในการส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองการทำงานของคนพิการอย่างไร มีความมุ่งหมายที่จะคุ้มครองสิทธิของคนพิการในเรื่องใด และเมื่อพิจารณาแล้วควรมีหลักการในเรื่องใดบ้างที่ควรพิจารณาหากนำวิธีการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work from Home) มาใช้ส่งเสริมและคุ้มครองการทำงานของคนพิการในหน่วยงานของรัฐ

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 6 เมษายน 2560 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิทธิคนพิการ หลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หลักความเสมอภาค และหลักการไม่เลือกปฏิบัติ ไว้ในหมวด 1 บททั่วไป มาตรา 4 หมวด 3 สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา 25 มาตรา 27 และมาตรา 40

โดยในมาตรา 4 ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลอย่างได้รับคามคุ้มครอง โดยปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน ซึ่งหลักการสำคัญของมาตรานี้ คือ รัฐต้องเคารพสิทธิเสรีภาพ

(obligation to respect) ต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพไม่ให้ถูกละเมิด (obligation to protect) และรัฐมีหน้าที่ทำให้สิทธิของบุคคลเป็นจริง โดยเฉพาะสิทธิที่มีลักษณะเป็นการเพิ่มขึ้นตามความสามารถ (progressive realization of rights) รัฐต้องส่งเสริมให้ประชาชนสามารถเข้าถึง ไร่ และมีสิทธินั้นอย่างเต็มที่ (obligation to fulfil) และการใช้อำนาจตามมาตรานี้ หมายความว่ารวมถึงการกระทำ และการปฏิบัติหน้าที่ด้วย

ส่วนมาตรา 25 เป็นเรื่องของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล กล่าวคือ คนพิการซึ่งได้รับความเสียหายเนื่องจากถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดทางอาญา มีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐ โดยหลักเกณฑ์ วิธีการเยียวยาหรือช่วยเหลือนั้น ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

ในขณะที่มาตรา 27 ก็ได้บัญญัติรับรองเรื่อง ความเสมอภาคของบุคคลในกฎหมาย การมีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน โดยการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าจะด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้

แต่ในมาตรา 27 นี้เอง ก็มีข้อยกเว้นว่า มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ หรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม ทั้งนี้ ก็เพื่อรองรับมาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมการใช้สิทธิของบุคคลที่อ่อนแอกว่าในสังคม มิให้ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อกลุ่มบุคคลที่แข็งแรงกว่าในสังคม

สำหรับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น ได้วางหลักไว้ว่า รัฐพึงส่งเสริมและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้เป็นพลเมืองที่ดี มีคุณภาพและความสามารถสูงขึ้น และรัฐพึงให้ความช่วยเหลือคนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาส ให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ และคุ้มครองป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวถูกใช้ความรุนแรงหรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม รวมตลอดทั้งให้การบำบัดฟื้นฟูและเยียวยาผู้ถูกกระทำการดังกล่าว

อันจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ให้ความสำคัญกับหลักความเสมอภาค ห้ามการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องเพศ อายุ เชื้อชาติ ฯลฯ แต่ก็มีข้อยกเว้นสำหรับมาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้

บุคคล ได้แก่ เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ หรือผู้ด้อยโอกาส สามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้ เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้กับบุคคลเหล่านี้

2) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิคนพิการไทย พ.ศ. 2541

ในขณะที่ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการไทย พ.ศ. 2541 ก็ได้มีข้อบัญญัติรองรับไว้ว่า คนพิการมีสิทธิและโอกาสได้รับการเตรียมความพร้อมด้านอาชีพ การฝึกอาชีพ การประกอบอาชีพทุกประเภท ได้รับการจ้างงานหรือว่าจ้างงานเข้าทำงานตามความต้องการและความสามารถ โดยได้รับค่าตอบแทนและสวัสดิการ ได้รับความก้าวหน้า รวมทั้งได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานโดยไม่มี การกีดกันหรือเลือกปฏิบัติ

3) ยุทธศาสตร์ชาติ และแผนการปฏิรูปประเทศ

ยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งเป็นเป้าหมายระยะยาวในการพัฒนาประเทศ เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกัน ไปสู่เป้าหมายหรือวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ คือ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” มีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับคนพิการและผู้ด้อยโอกาสทางสังคม คือ ยุทธศาสตร์ชาติที่ 4 ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม มีเป้าหมายการพัฒนาที่ให้ความสำคัญกับการดึงเอาพลังของภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาคเอกชน ประชาสังคม ชุมชนท้องถิ่น มาร่วมขับเคลื่อน โดยมีพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 เป็นตัวควบคุม กำกับ และเร่งรัดการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ที่จะต้องร่วมกันขับเคลื่อน โดยมีสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ นอกจากนี้ ในส่วนของแผนการปฏิรูปประเทศ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ได้บัญญัติให้มีการปฏิรูปประเทศ โดยต้องดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมาย 3 ประการ ได้แก่ (1) ประเทศชาติมีความสงบเรียบร้อย มีความสามัคคีปรองดอง มีการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และมีความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจ (2) สังคมมีความสุข เป็นธรรม และมีโอกาสอันทัดเทียมกันเพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำ และ (3) ประชาชนมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดีและมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งได้บัญญัติให้การดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปประเทศเป็นไปตามพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560 โดยมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้บัญญัติให้การจัดทำแผนการปฏิรูปประเทศแต่ละด้านต้องสอดคล้องกับแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยมีหน้าที่

ดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการปฏิรูปประเทศเพื่อให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแผนการปฏิรูปประเทศ

โดยในแผนการปฏิรูปประเทศด้านสังคม ประเด็นการปฏิรูปที่ 2 กลุ่มผู้เสียเปรียบในสังคม และมีกลยุทธ์ ที่ 2 คือ การพัฒนากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ และในแผนการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา ประเด็นการปฏิรูปที่ 3 ลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา มีกลยุทธ์ที่ 2 คือ การจัดการศึกษาสำหรับบุคคลพิการ บุคคลที่มีความสามารถพิเศษ และบุคคลที่มีความต้องการดูแลเป็นพิเศษ ต่อมาได้มีการปรับปรุงแผนการปฏิรูปประเทศ โดยแผนการปฏิรูปประเทศ (ฉบับปรับปรุง) ในแผนการปฏิรูปประเทศด้านสังคม ยังคงมีเป้าประสงค์เพื่อเน้นย้ำการแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคม การคุ้มครองกลุ่มเปราะบางในสังคม ตลอดจนการสร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรและแหล่งทุนของประชาชน เพียงแต่อาจจะไม่ตรงกับ การส่งเสริมการจ้างงานคนพิการเสียทีเดียว เพราะมุ่งเน้นไปที่การกำหนดให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เร่งรัดดำเนินการในเรื่องของการ 1) ปรับคำนิยาม “คนพิการ” ให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทุกหน่วยงาน 2) แก้ไขระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการยื่นคำขอมีบัตรประจำตัวคนพิการฯ พ.ศ. 2556 ข้อ 6 ให้เพิ่มเติมสถานพยาบาลสามารถออกเอกสารรับรองความพิการและสามารถขึ้นทะเบียนคนพิการได้ นอกเหนือจากสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด ศูนย์บริการคนพิการระดับจังหวัดหรือหน่วยงานของรัฐ และ 3) วางระบบการเชื่อมโยงฐานข้อมูลคนพิการที่ขึ้นทะเบียน ปรับให้เป็นปัจจุบัน และเชื่อมโยงการใช้ประโยชน์ข้อมูลร่วมกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง แต่ก็ทำให้เห็นว่าแผนการปฏิรูปประเทศ ซึ่งเป็นแผนที่หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงาน (ตามการแบ่งมอบความรับผิดชอบในแผนการปฏิรูปประเทศแต่ละแผน แต่ละกลยุทธ์) จะต้องเร่งรัดดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในปี 2565 ได้คำนึงถึงการวางรากฐานในงานคุ้มครองสิทธิของคนพิการ

อันจะเห็นได้ว่า ยุทธศาสตร์ชาติ และแผนการปฏิรูปประเทศได้ให้ความสำคัญกับคนพิการ และผู้ด้อยโอกาสในสังคม โดยมุ่งเน้นไปที่การวางรากฐานคุณภาพชีวิตของคนพิการ ที่แม้จะไม่กล่าวถึงการนำวิธีการจ้างงานที่หลากหลายมาใช้ให้เหมาะสมกับคนพิการ แต่เป้าหมายหลักก็เพื่อสร้างฐานรากที่แข็งแรงให้แก่การดำเนินงานด้านคนพิการ เช่น การวางระบบฐานข้อมูลคนพิการ การปรับนิยามคำว่า “คนพิการ” ให้มีความหมายเหมือนกัน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ

4) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560 – 2564

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560 – 2564 ที่เกี่ยวข้องกับ การส่งเสริมการจ้างงานคนพิการและคุ้มครองการทำงานของคนพิการ ได้กำหนดยุทธศาสตร์การ พัฒนาประเทศไว้ทั้งหมด 10 ยุทธศาสตร์ โดยมียุทธศาสตร์ตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และอีก 4 ยุทธศาสตร์ที่เป็นปัจจัยสนับสนุน แต่ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการตาม แผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ ประกอบด้วย

(1) ยุทธศาสตร์ที่ 1 การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์

(2) ยุทธศาสตร์ที่ 2 ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำใน สังคม

โดยจุดเน้นและประเด็นพัฒนาหลักในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 12 ที่ เกี่ยวข้องกับคนพิการ ประกอบด้วย

(1) การเตรียมพร้อมด้านกำลังคนและการเสริมสร้างศักยภาพของประชากรในทุกช่วง วัย โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคนในทุกมิติและในทุกช่วงวัยให้เป็นทุนมนุษย์ที่มีศักยภาพสูง การสร้าง ความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำ การสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคม

(2) ส่งเสริมแรงงานให้มีความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพที่เป็นไปตามความ ต้องการของตลาดงาน

(3) กระจายการให้บริการภาครัฐทั้งด้านการศึกษา สาธารณสุข และสวัสดิการที่มี คุณภาพให้ ครอบคลุมและทั่วถึง ตลอดจนปรับปรุงปัจจัยแวดล้อมทางธุรกิจ รวมทั้งกฎหมาย กฎ ระเบียบให้เกิด การแข่งขันที่เป็นธรรม

4) แผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ

แผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2560 – 2564 กำหนดวิสัยทัศน์ ว่า “คนพิการเข้าถึงสิทธิได้จริง ดำรงชีวิตอิสระ ในสังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันอย่างยั่งยืน” ภายใต้ ยุทธศาสตร์แห่งความเท่าเทียม (EQUAL) ได้แก่ เสริมพลังคนพิการและองค์กรด้านคนพิการให้มี ศักยภาพและความเข้มแข็ง (Empowerment) พัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการ ขจัดการเลือกปฏิบัติ เพื่อให้คนพิการเข้าถึงสิทธิได้จริง (Quality Management) เสริมสร้างความเข้าใจและเจตคติเชิง สร้างสรรค์ต่อคนพิการและความพิการ (Understanding) สร้างสภาพแวดล้อมและบริการสาธารณะ ที่ทุกคนเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ (Accessibility) ส่งเสริมการบูรณาการเครือข่ายและสร้างการมี ส่วนร่วมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการอย่างยั่งยืน (Linkage)

โดยในยุทธศาสตร์แห่งความเท่าเทียม (EQUAL) นี้ มียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับ การส่งเสริมการจ้างงานคนพิการและการประกอบอาชีพของคนพิการ คือ ยุทธศาสตร์ที่ 2 พัฒนา

คุณภาพการบริหารจัดการ ขจัดการเลือกปฏิบัติ เพื่อให้คนพิการเข้าถึงสิทธิได้จริง ซึ่งอยู่ในแนวทางที่ 5 คือ เพิ่มประสิทธิภาพของระบบและกลไก ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เพื่อเพิ่มศักยภาพของคนพิการให้มีความสามารถประกอบอาชีพ มีงานทำ และมีรายได้มากขึ้น และอยู่ในแนวทางที่ 7 คือ พัฒนากฎหมาย นโยบาย ยุทธศาสตร์ ตลอดจนกลไกการดำเนินงานด้านคนพิการอย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ รวมถึงข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการตามอนุสัญญาที่เกี่ยวข้อง ยุทธศาสตร์อินซอน เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน กรอบการดำเนินงานเช่นใดเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ และพันธกรณีระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

อันจะเห็นได้ว่า การนำวิธีการทำงานทางไกล หรือการทำงานจากที่บ้านมาใช้สอดคล้องกับแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลอันเป็นการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการ ขจัดการเลือกปฏิบัติ เพื่อให้คนพิการเข้าถึงสิทธิได้จริง เสริมสร้างความเข้าใจและเจตคติเชิงสร้างสรรค์ต่อคนพิการและความพิการ สร้างสภาพแวดล้อมและบริการสาธารณะที่ทุกคนเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้โดยการทำงานผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ทั้งยังเป็นการเพิ่มศักยภาพของคนพิการให้มีความสามารถประกอบอาชีพ มีงานทำ และมีรายได้มากขึ้น

3) พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ถือได้ว่าเป็นกฎหมายสำคัญมากที่ใช้ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของคนพิการ โดยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิทธิประโยชน์และความคุ้มครองคนพิการ มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการอันเนื่องมาจากสภาพทางกายหรือสุขภาพ รวมถึงการกำหนดให้คนพิการมีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและมีสิทธิในการได้รับความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ รวมถึงกำหนดหน้าที่ให้รัฐต้องให้ความช่วยเหลือสงเคราะห์คนพิการให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งพาตนเองได้ เช่น ด้านการบริการฟื้นฟูสมรรถภาพ โดยกระบวนการทางการแพทย์และค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง ด้านการศึกษา ด้านการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพ การให้บริการที่มีมาตรฐาน การคุ้มครองแรงงาน มาตรการเพื่อการมีงานทำ ตลอดจนได้รับการส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระ และบริการสื่อ สิ่งอำนวยความสะดวก เทคโนโลยีหรือความช่วยเหลืออื่นใด เพื่อการทำงานและประกอบอาชีพของคนพิการ ด้านการยอมรับและมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง การให้ความช่วยเหลือในด้านข้อมูลข่าวสาร การสื่อสาร บริการโทรคมนาคม เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารและเทคโนโลยีสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการสื่อสารสำหรับคนพิการทุกประเภท เป็นต้น

จากการวิเคราะห์กฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการจ้างงานและการคุ้มครองการปฏิบัติงานของคนพิการแล้ว จะเห็นได้ว่ากฎหมายทุกฉบับต่างก็มีวัตถุประสงค์ที่คล้ายคลึงกันในหลายแง่มุม กล่าวคือ แง่มุมการสร้างความเป็นธรรมและความเสมอภาคในสังคม แง่มุมการป้องกันหรือขจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการในการจ้างงานและการทำงาน แง่มุมการพัฒนาคนพิการในมิติต่าง ๆ เช่น การศึกษา การประกอบอาชีพ เป็นต้น แง่มุมในการกำหนดหน้าที่ให้รัฐหรือนายจ้างต้องปรับปรุงสภาพแวดล้อมในที่สาธารณะ อาคาร สถานที่ และสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ปฏิบัติงานหรือลูกจ้างที่เป็นคนพิการ แล้วแต่กรณี และสุดท้าย คือ แง่มุมในการสนับสนุนช่วยเหลือด้านอุปกรณ์ สิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการดำรงชีวิตและการทำงานของ คนพิการ ซึ่งทั้งหมดนี้ก็เพื่อให้คนพิการสามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ เพิ่มโอกาสในการงาน ทำ มีศักยภาพในการทำงาน ได้ทำงานที่มีคุณค่า และลดข้อจำกัดอันจากความพิการให้ได้มากที่สุด และที่สำคัญ คือ แง่มุมที่ว่า รัฐมีหน้าที่ทำให้สิทธิของบุคคลเป็นจริง โดยเฉพาะสิทธิที่มีลักษณะเป็นการเพิ่มขึ้นตามความสามารถ (progressive realization of rights) รัฐต้องส่งเสริมให้ประชาชน (รวมถึงคนพิการ) สามารถเข้าถึง ใช้ และมีสิทธินั้นอย่างเต็มที่ เพิ่มศักยภาพของคนพิการให้มีความสามารถประกอบอาชีพ มีงานทำ และมีรายได้มากขึ้น พัฒนากฎหมาย นโยบาย ยุทธศาสตร์ ตลอดจนกลไกการดำเนินงานด้านคนพิการอย่างมีประสิทธิภาพ คนพิการมีสิทธิและโอกาสได้รับการเตรียมความพร้อมด้านอาชีพ การฝึกอาชีพ การประกอบอาชีพทุกประเภท ได้รับการจ้างงาน หรือว่าจ้างงานเข้าทำงานตามความต้องการและความสามารถ โดยได้รับค่าตอบแทนและสวัสดิการ ได้รับความก้าวหน้า ให้ความช่วยเหลือคนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาสให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ และคุ้มครองป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวถูกใช้ความรุนแรงหรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

4.1.4 วิเคราะห์เปรียบเทียบหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work from Home) ที่กำหนดไว้ในกรอบข้อตกลงระหว่างประเทศ คู่มือขององค์การระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายของประเทศไทย

การวิเคราะห์ในหัวข้อนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบว่า โดยหลักแล้วข้อตกลงร่วมข้อเสนอแนะขององค์การระหว่างประเทศ กฎหมายของต่างประเทศ และกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work from Home) ตามที่ได้นำเสนอไว้ในบทที่ 3 นั้น มีหลักการและสาระสำคัญอย่างไร โดยนำมาจัดเป็นหมวดหมู่เพื่อให้เกิดความชัดเจน และจะนำไปสู่การพิจารณากำหนดมาตรการทางกฎหมายรองรับการนำวิธีการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work from Home) มาใช้ส่งเสริมการจ้าง

งานและคุ้มครองการทำงานของคนพิการในหน่วยงานของรัฐอย่างรอบคอบและเหมาะสมต่อไป
ดังนี้

4.1.5.1 ข้อพิจารณาทั่วไปหรือหลักการเบื้องต้น

1) วัตถุประสงค์ นิยามหรือความหมาย และขอบเขตการบังคับใช้ของการทำงาน
ทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work from Home)

(1) วัตถุประสงค์

การทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความสมดุล
ระหว่างชีวิตกับการทำงาน ทำให้การทำงานมีความยืดหยุ่นมากขึ้น ทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีอิสระมาก
ขึ้นในการบรรลุผลสำเร็จของงาน และสำหรับนายจ้างแล้ว นายจ้างได้รับประโยชน์จากการที่การ
ทำงานของลูกจ้างมีประสิทธิภาพมากขึ้น องค์กรสามารถแข่งขันได้ดียิ่งขึ้น เพิ่มแรงจูงใจให้กับ
พนักงาน ลดปัญหาการลาออกจากงานของพนักงาน ลดขนาดพื้นที่สำนักงานและค่าใช้จ่ายที่
เกี่ยวข้องอื่น ๆ และยังเพิ่มโอกาสแก่นายจ้างที่จะเข้าถึงกลุ่มบุคคลที่มีความสามารถได้เข้ามาทำงาน
กับนายจ้างมากยิ่งขึ้น ซึ่งสาระสำคัญที่กล่าวนี้ปรากฏตามกรอบข้อตกลงของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับ
การทำงานทางไกล 2020 (พ.ศ. 2563) (FRAME AGREEMENT ON TELEWORK 2020) และ
ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการทำงานทางไกลของสมาพันธ์แรงงานระหว่างประเทศ (ITUC Legal Guide -
Telework)

ในขณะที่สถานการณ์การแพร่ระบาดของไวรัสโคโรนา 2019 ทำให้รัฐบาลของประเทศ
ต่าง ๆ ได้นำวิธีการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านมาใช้อย่างแพร่หลายเพื่อรองรับกับ
สถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าว ซึ่งวัตถุประสงค์ของการนำวิธีการทำงานรูปแบบนี้มาใช้แม้จะเพื่อ
รองรับสถานการณ์ฉุกเฉิน แต่โดยเนื้อหาของมาตรการก็มีลักษณะทำนองเดียวกัน คือ เพื่อความ
ยืดหยุ่นในการทำงาน เว้นระยะห่างทางกายภาพของประชาชน ตลอดจนยังคงมีความพยายามใน
การสร้างความเป็นธรรมระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ปรากฏตามข้อเสนอแนะสำหรับนายจ้างเกี่ยวกับ
การจ้างงานแบบทำงานที่บ้าน เพื่อรองรับต่อสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด 19 ขององค์กร
แรงงานระหว่างประเทศ และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการทำงานทางไกลของสมาพันธ์แรงงานระหว่าง
ประเทศ (ITUC Legal Guide - Telework)

นอกจากนี้ วัตถุประสงค์อีกประการหนึ่ง คือ รูปแบบการทำงานทางไกลจะทำให้คน
พิการมีโอกาสเข้าสู่ตลาดแรงงานมากขึ้น เพราะคนพิการเป็นผู้ที่ต้องเผชิญปัญหาในการเดินทางไป
ทำงาน ณ สำนักงานของนายจ้าง ซึ่งเป็นหลักการที่ปรากฏตามข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการทำงาน
ทางไกลของสมาพันธ์แรงงานระหว่างประเทศ (ITUC Legal Guide - Telework)

สำหรับกฎหมายของต่างประเทศนั้น มีกรณีที่น่าสนใจ เช่น กฎหมายควบคุมการทำงานทางไกลของประเทศอาร์เจนตินา (“RÉGIMEN DEL CONTRATO DE TELETRABAJO”) ที่ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการทำงานทางไกล ซึ่งโดยสภาพของการทำงานแล้วสามารถดำเนินการได้

วัตถุประสงค์ที่กล่าวมานี้ แม้จะมีการใช้ถ้อยคำที่ไม่ตรงกันเสียทีเดียวในกรอบข้อตกลงข้อแนะนำขององค์การระหว่างประเทศ และกฎหมายต่างประเทศ แต่โดยหลักการแล้วก็มีความหมายในทำนองเดียวกัน และเมื่อนำมาพิจารณาถึงแนวทางการนำมาใช้กับการจ้างงานคนพิการด้วยแล้ว ย่อมเพิ่มวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ที่สำคัญเข้าไปตามความหมายและนิยามของคนพิการ กล่าวคือ วิธีการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านนี้จะช่วยลดข้อจำกัดของคนพิการเกี่ยวกับการทำงาน รวมถึงเป็นมาตรการเสริมที่จะทำให้การทำงานของคนพิการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับข้อจำกัดของคนพิการมากยิ่งขึ้น

ในขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกา มีการตรากฎหมายที่ชื่อว่า “รัฐบัญญัติการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานทางไกล 2010” (พ.ศ. 2553) หรือ “Telework Enhancement Act of 2010” ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารของสหรัฐอเมริกาในการกำหนดและการปฏิบัติตามนโยบายภายใต้การให้สิทธิแก่พนักงาน (เจ้าหน้าที่ของรัฐ) ที่ทำงานทางไกลไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เช่น คำนิยาม ขอบเขตการใช้บังคับ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีสิทธิร้องขอทำงานทางไกล แบบของข้อตกลงทำงานทางไกล การฝึกอบรมและการตรวจสอบ นโยบายและการสนับสนุน การให้คำปรึกษา การรักษาความปลอดภัย ความต่อเนื่องของแผนปฏิบัติการ เว็บไซต์การทำงานทางไกล ฯลฯ และการรายงานผลการปฏิบัติงาน เป็นต้น

ในกรณีของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ กฎหมายหลักที่ครอบคลุมการทำงานทางไกลคือ รัฐบัญญัติการสื่อสารโทรคมนาคม ค.ศ. 2018 (พ.ศ. 2561) (รัฐบัญญัติสาธารณรัฐที่ 11165) (Telecommuting Act of 2018) ก็ได้ระบุวัตถุประสงค์ว่า กฎหมายเกี่ยวกับการทำงานทางไกลนั้นตราขึ้นเพื่อเป็นการประกาศเจตนารมณ์ของรัฐในการสร้างความเชื่อมั่นให้กับแรงงานในฐานะที่เป็นกำลังทางเศรษฐกิจและสังคม เห็นสมควรกำหนดมาตรการคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมสวัสดิการของคนงาน โดยอาศัยความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีซึ่งทำให้เกิดแนวทางหรือทางเลือกรูปแบบใหม่สำหรับลูกจ้างที่สามารถทำงานทางไกลผ่านการสื่อสาร และผ่านการทำงานด้วยวิธีการที่ยืดหยุ่นอื่น ๆ นอกจากนี้ ในกรณีของร่างพระราชบัญญัติการทำงานจากที่บ้าน (Work at Home ACT.) ของประเทศฟิลิปปินส์ ก็ได้ระบุว่ามีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการทำงานรูปแบบใหม่ส่งเสริมการทำงานทางเลือกที่ยืดหยุ่น โดยให้หน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยต้องจัดตั้งโครงการทำงานทางไกลในฐานะโครงการทำงานทางเลือก

สำหรับกฎหมายของประเทศไทยนั้น ประเทศไทยยังไม่มีมาตรการพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่มีค่าบังคับในระดับพระราชบัญญัติเพื่อรองรับการทำงานทางไกลไว้เป็นการเฉพาะ แต่อาจกล่าวได้ว่ามีกฎหมายลำดับรองหรือแนวปฏิบัติภายในฝ่ายปกครองเองที่กำหนดแนวทางการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านของเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของรัฐไว้ โดยในกรณีของหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหาร คือ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง แนวทางการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ กรณีการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID - 19) ลงวันที่ 17 มีนาคม 2563 ตามข้อเสนอของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน โดยระบุว่ามิวัตถุประสงค์เพื่อรองรับการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID - 19) เพื่อให้การปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐยังคงเป็นไปอย่างต่อเนื่องเกิดความคล่องตัวในการบริหารงาน และเพื่อให้การบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐเกิดความยืดหยุ่นสอดคล้องกับสถานการณ์ โดยการสนับสนุนของเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อการปฏิบัติงานที่เหมาะสมตามความพร้อมของแต่ละส่วนราชการ

สำหรับคู่มือการสรรหาและเลือกสรรคนพิการเข้าทำงานในส่วนราชการของสำนักงาน ก.พ. นั้น โดยเนื้อหาของคู่มือเป็นการกล่าวถึงขั้นตอนการ “รับคนพิการเข้าทำงาน” ในส่วนราชการ มิใช่คู่มือการบริหารการทำงานของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการในส่วนราชการ กล่าวคือ เป็นเอกสารเพื่อประโยชน์สำหรับส่วนราชการต่าง ๆ ในการดำเนินการรับคนพิการเข้าทำงานให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน กำหนดแนวปฏิบัติในการสรรหาและเลือกสรรคนพิการ เพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์เงื่อนไข และจำนวนคนพิการตามที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมถึงตามที่กฎกระทรวงกำหนดจำนวนที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ และหน่วยงานของรัฐจะต้องรับคนพิการเข้าทำงานฯ กำหนดไว้ และเมื่อคนพิการเข้าทำงานหรือบรรจุเป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น พนักงานราชการ แล้วข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการก็ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการในการทำงาน เช่นเดียวกับที่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ไม่พิการต้องปฏิบัติ

สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.) ในการประชุมครั้งที่ 12/2563 เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2563 มีมติให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาพิจารณาสั่งให้ข้าราชการรัฐสภาสามัญ พนักงานราชการรัฐสภา และลูกจ้างประจำของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาปฏิบัติงานภายในที่พักอาศัยได้ ทั้งนี้ ก็เพื่อรองรับสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID - 19) โดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้ออกประกาศสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง มาตรการป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หรือโรคโควิด 19 (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 20 ธันวาคม 2563 ส่วนสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้

ออกประกาศสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เรื่อง แนวทางการให้ข้าราชการและบุคลากรของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาพื้นปฏิบัติงานภายในที่พักอาศัย กรณีสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID - 19) ฉบับที่ 14 ลงวันที่ 4 มกราคม 2564

อันจะเห็นได้ว่าในกรณีของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหาร คณะรัฐมนตรีได้มีมติกำหนดแนวทางการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ กรณีการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID - 19) ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการภายในฝ่ายบริหาร ในรูปของมติคณะรัฐมนตรีให้ส่วนราชการฝ่ายบริหารแต่ละหน่วยนำไปใช้เป็นแนวทางกำหนดมาตรการการทำงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ ส่วนข้าราชการรัฐสภาสามัญทั้งในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสังกัดสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาต่างก็มีการตรากฎหมายลำดับรองในรูปของประกาศสำนักงาน เพื่อกำหนดแนวทางการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดนอกที่ตั้งของหน่วยงาน (โดยเฉพาะที่พักอาศัย) เพื่อรองรับสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID - 19) ซึ่งหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้น โดยหลักแล้วก็มุ่งหมายที่จะใช้เพื่อรองรับการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID - 19) โดยยังไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อรองรับการนำวิธีการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้าน (ที่พักอาศัย) ในระยะยาว และโดยเฉพาะอย่างยิ่งประกาศดังกล่าวยังไม่ได้รองรับการทำงานของคนพิการในหน่วยงานของรัฐ

(2) นิยามหรือความหมาย

การทำงานทางไกล หรือการทำงานจากที่บ้าน คือ รูปแบบหนึ่งของการจัดระเบียบวิธีการทำงาน โดยใช้หรือผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศในบริบทของสัญญาจ้างงาน หรือความสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างงาน ซึ่งงานนั้นผู้ปฏิบัติงานสามารถนํางานออกไปทำในสถานที่อื่นนอกเหนือจากสถานที่ทำงานประจำของนายจ้าง โดยการให้ความหมายข้างต้น ปรากฏตามกรอบข้อตกลงของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับการทำงานทางไกล 2020 (FRAME AGREEMENT ON TELEWORK 2020) ในขณะที่ข้อแนะนำเกี่ยวกับการทำงานทางไกลของสมาพันธ์แรงงานระหว่างประเทศ (ITUC Legal Guide - Telework) ได้ให้นิยามไว้ว่าหมายถึง งานที่ลูกจ้างทำด้วยหรือทำผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (ICT) จากภายนอกสถานที่หรือสำนักงานของนายจ้าง ซึ่งอาจทำงานจากที่บ้านของลูกจ้าง หรือทำงานจากสถานที่ทางเลือกอื่น ๆ โดยไม่รวมถึงงานที่ทำที่บ้านตามคำแนะนำของนายจ้างหรือคนกลางโดยไม่ต้องใช้ (ICT) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ไม่หมายรวมถึงการรับงานไปทำที่บ้านนั่นเอง

ในขณะที่กฎหมายการทำงานทางไกลของต่างประเทศ แนวทางที่ไม่เคร่งครัดมากนัก เช่น กฎหมายควบคุมการทำงานทางไกลของประเทศอาร์เจนตินา (“RÉGIMEN DEL CONTRATO

DE TELETRABAJO”) ที่บัญญัติว่า จะถือว่าเป็นการทำงานทางไกลก็ต่อเมื่อการทำงานหรือให้บริการทั้งหมดหรือแต่ส่วนหนึ่งส่วนใด ได้กระทำโดยบุคคลในสถานที่อื่นนอกจากสำนักงานของนายจ้าง ผ่านการใช้เทคโนโลยีเชื่อมโยงข้อมูลและการสื่อสาร นอกจากนี้ ข้อสันนิษฐานว่าการทำงานแบบใดถือว่าเป็นการทำงานทางไกลแล้วนั้นอาจถูกกำหนดโดยกฎหมายพิเศษ หรือเกิดจากข้อตกลงร่วมกันโดยสมัครใจ ภายใต้หลักความสงบเรียบร้อยของประชาชนก็ได้ อันทำให้เห็นว่า แม้มีเพียงส่วนหนึ่งส่วนใดของการทำงานได้กระทำนอกสถานที่อันเป็นสำนักงานของนายจ้างแล้ว ก็จะต้องถือว่าเป็น “การทำงานทางไกล” แล้ว และก็เป็นหลักการที่ยืนยันว่า สัญญาทำงานทางไกลก็คือสัญญาจ้างแรงงานรูปแบบหนึ่ง ที่อาจเกิดขึ้นโดยการตรากฎหมายพิเศษกำหนดลักษณะหรือสภาพของสัญญาจ้างแรงงานที่ถือว่าเป็นการสัญญาการทำงานทางไกล หรืออาจเกิดขึ้นจากข้อตกลงร่วมกันของผู้สัญญาโดยความสมัครใจก็ได้

กรณีกฎหมายการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานทางไกลของประเทศสหรัฐอเมริกา หรือ Telework Enhancement Act of 2010 ได้ให้ความหมายว่า หมายถึงการทำงานอย่างยืดหยุ่นภายใต้การทำงานหรือการทำหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะโดยตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือโดยกิจกรรมอื่น ๆ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐจากสถานที่ทำงานแห่งอื่นที่ได้รับอนุญาต มากกว่าสถานที่ซึ่งใช้ทำงาน (ที่ตั้งของหน่วยงานของรัฐ) หรืออาจกล่าวได้ว่าสำหรับกฎหมายเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานทางไกลของสหรัฐอเมริกานั้น พิจารณาว่าการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐคนใดจะถือว่าเป็นการทำงานทางไกลหรือไม่ ให้พิจารณาจากสัดส่วนการทำงานนอกสถานที่ตั้งที่มากกว่าการทำงาน ณ สถานที่ตั้งของหน่วยงาน และต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐ จึงจะถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำงานทางไกล นอกจากนี้ ยังได้จัดกลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำงานทางไกล โดยแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำงานทางไกลตั้งแต่ 3 วันต่อสัปดาห์ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำงานทางไกล 1 หรือ 2 วันต่อสัปดาห์ และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำงานทางไกล 1 ครั้งต่อเดือน และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่โดยพื้นฐานแล้วทำงานทางไกลเป็นครั้งคราว เป็นช่วง หรือระยะสั้น ๆ อย่างไรก็ตาม การจัดกลุ่มเจ้าหน้าที่ดังกล่าวคงเป็นไปเพื่อประโยชน์ในเชิงการจัดกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำงานทางไกล รวมถึงเป็นการยกตัวอย่างของลักษณะหรือความถี่ในเรื่องจำนวนครั้งของการทำงานนอกที่ตั้งของหน่วยงานของรัฐว่าเกิดขึ้นบ่อยครั้งเพียงใดได้บ้างเพื่อใช้ในรายงานผลการดำเนินงาน และจะนำไปสู่การปรับปรุงนโยบายส่งเสริมการทำงานทางไกลต่อไป ซึ่งคงไม่ได้มีผลต่อการตีความนิยามหรือความหมายของ “การทำงานทางไกล”

สำหรับรัฐบัญญัติการสื่อสารโทรคมนาคม ค.ศ. 2018 หรือ Telecommuting Act of 2018 ของประเทศฟิลิปปินส์นี้ ได้ให้นิยามความหมายของคำว่า “Telecommuting” ว่า การทำงานจากสถานที่ทำงานทางเลือกรอื่น โดยอาศัยระบบเทคโนโลยีการสื่อสาร และ/หรือเทคโนโลยี

คอมพิวเตอร์ และแม้ว่าการทำงานโดยการสื่อสารทางโทรคมนาคมมักจะมีการเปรียบเทียบเท่ากับการทำงานจากที่บ้าน แต่สถานที่ทำงานทางเลือกรวมถึงสถานที่อื่น ๆ เช่น ร้านกาแฟ และ co-working spaces เป็นต้น

ในขณะที่กฎหมายลำดับรองของประเทศไทย หรือมาตรการภายในฝ่ายปกครองของฝ่ายบริหารตามมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง แนวทางการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ กรณีการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID - 19) ลงวันที่ 17 มีนาคม 2563 ได้ให้นิยามของคำว่า “การปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ” ว่า หมายถึง การปฏิบัติงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ นอกสถานที่ทำงานตามปกติ เช่น ในพื้นที่ส่วนราชการจัดไว้เป็นสถานที่ทำงานร่วม (Co-Working Space) และมีการทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างส่วนราชการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ต่างสังกัดสามารถไปปฏิบัติราชการได้ หรือสำนักงานย่อยของส่วนราชการเอง หรือสถานที่พักอาศัยของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ หรือสถานที่ที่ภาคส่วนต่าง ๆ ให้การสนับสนุน ที่อยู่ใกล้เคียงสถานที่พักอาศัยของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ หรือสถานที่อื่นใดที่ส่วนราชการเห็นว่าเหมาะสม

(3) ขอบเขตการใช้บังคับ

กรอบข้อตกลงของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับการทำงานทางไกล 2020 (FRAME AGREEMENT ON TELEWORK 2020) ได้ระบุขอบเขตของการใช้บังคับวิธีการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านว่าสามารถใช้ได้กับสถานประกอบการเอกชน และหน่วยงานของรัฐ (หน่วยงานบริการสาธารณะ) แต่ถ้าหากวิเคราะห์ขอบเขตการใช้บังคับของกฎหมายต่างประเทศส่วนใหญ่แล้วจะพบว่าเป็นการกล่าวถึงในบริบทของการจ้างงานของสถานประกอบการภาคเอกชนเสียมากกว่า โดยมีได้กล่าวถึงว่าจะใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐได้หรือไม่ ซึ่งเมื่อไม่ได้ระบุไว้โดยหลักการแล้วก็ต้องใช้บังคับกับภาคเอกชนเท่านั้น ส่วนการทำงานทางไกลของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นก็คงเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐของแต่ละประเทศ ซึ่งก็มักจะเปิดช่องให้รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติงานไม่ว่าจะเป็นการทำงานจากสถานที่ใด ๆ ได้อยู่แล้ว

สำหรับกฎหมายเกี่ยวกับการทำงานทางไกลของประเทศสเปน หรือพระราชกำหนดฉบับที่ 28 ว่าด้วยการทำงานทางไกลมีรายละเอียดเพิ่มเติมว่า กฎหมายฉบับนี้จะใช้บังคับกับลูกจ้างที่ทำงานทางไกลเป็นประจำอย่างน้อยร้อยละ 30 ของเวลาทำงานทั้งหมดตลอดช่วงระยะเวลา 3 เดือน อีกทั้งไม่ใช้บังคับกับลูกจ้างที่ต้องทำงานทางไกลเนื่องจากมาตรการทางสาธารณสุขที่ถูกสั่งให้กักตัวจากการแพร่ระบาดของ COVID - 19 ซึ่งก็หมายความว่า พระราชกำหนดฉบับที่ 28 ว่าด้วยการทำงานทางไกล ของประเทศสเปนมองกฎหมายว่าด้วยการทำงานทางไกลในลักษณะของ

มาตรการระยะยาว ใช้บังคับกับลูกจ้างที่ทำงานเป็นประจำ มิใช่กรณีของลูกจ้างที่ต้องทำงานทางไกลเพราะสถานการณ์การแพร่ระบาดของ COVID – 19

ในขณะที่กฎหมายเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานทางไกลของประเทศสหรัฐอเมริกา หรือ Telework Enhancement Act of 2010 ซึ่งใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารก็ได้ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยไปกำหนดนโยบายเกี่ยวกับคุณสมบัติของหน่วยงานที่สามารถนำวิธีการทำงานทางไกลไปใช้ได้ กำหนดคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ามีเจ้าหน้าที่ผู้ใดที่จะสามารถเข้าร่วมการทำงานทางไกลได้บ้าง และให้แจ้งเดือนพนักงานทุกคนเกี่ยวกับคุณสมบัติการทำงานทางไกลดังกล่าว

ในกรณีของพระราชบัญญัติการสื่อสารโทรคมนาคม ค.ศ. 2018 หรือ Telecommuting Act of 2018 ของประเทศฟิลิปปินส์กำหนดขอบเขตการใช้บังคับกับนายจ้างและลูกจ้างในภาคเอกชน ในขณะที่ร่างพระราชบัญญัติการทำงานจากที่บ้าน (Work at Home ACT.) ของประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรฟิลิปปินส์ มีเนื้อหาสาระเป็นการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการทำงานทางไกลในหน่วยงานของรัฐ โดยให้ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะอยู่หน่วยงานใด เป็นต้น

อันจะเห็นได้ว่า กฎหมายเกี่ยวกับการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work from Home) ของต่างประเทศมีทั้งที่กำหนดขอบเขตการใช้บังคับไว้ทั้งกรณีลูกจ้างในภาคเอกชน และบุคลากรของภาครัฐ

(4) ต้องมีการแบ่งความรับผิดชอบระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างให้ชัดเจน

กรอบข้อตกลงของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับการทำงานทางไกล 2020 (FRAME AGREEMENT ON TELEWORK 2020) ได้ระบุไว้ว่าการจะนำวิธีการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านมาใช้จะต้องแบ่งความรับผิดชอบระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างให้ชัดเจน ปฏิบัติได้จริง มีความยืดหยุ่น และปฏิบัติให้เหมาะสมกับสถานการณ์ของอีกฝ่ายหนึ่ง ดังนั้น ในกรณีที่จะนำมาใช้กับการทำงานของคนพิการ การกำหนดความรับผิดชอบก็ต้องคำนึงถึงข้อจำกัดทางกายภาพของคนพิการด้วย เช่น ข้อจำกัดเรื่องสุขภาพที่คนพิการอาจมีภาระต้องดูแลเรื่องสุขภาพของตนเอง โดยไม่ต้องกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบที่เข้มงวดในระดับที่เทียบเท่ากับคนที่ไม่พิการ

4.1.5.3 ความสมัครใจ

ความสมัครใจถือเป็นหลักที่สำคัญอย่างมากในการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้าน ดังนั้น ในกรณีของสถานประกอบการภาคเอกชน การทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านต้องเกิดขึ้นโดยความสมัครใจของกลุ่มสัญญา และไม่ควรกำหนดเป็นภาระผูกพันหรือหน้าที่ว่าลูกจ้างต้องยอมรับการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้าน โดยอาจเป็นการตกลงโดยสมัครใจ

ตั้งแต่แรกทำสัญญาจ้างแรงงาน หรือตกลงกันในภายหลังจากที่ได้ทำงานไประยะหนึ่ง ซึ่งไม่ว่าจะเป็นการตกลงโดยสมัครใจตั้งแต่แรก หรือตกลงโดยสมัครใจในภายหลัง ทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างก็มีสิทธิยื่นขอเสนอให้อีกฝ่ายพิจารณาว่าจะตกลงให้มีการทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้านได้หรือไม่ หรือในทางกลับกันหากนายจ้างกับลูกจ้างตกลงจ้างงานด้วยวิธีการทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้านไปแล้ว ต่อมาภายหลังทั้งสองฝ่ายก็มีสิทธิยื่นข้อเสนอเพื่อให้จ้างงานในรูปแบบปกติ คือ การทำงาน ณ สำนักงานของนายจ้างได้ ภายใต้ความสมัครใจของทั้งสองฝ่าย โดยการปรับเปลี่ยนรูปแบบวิธีการทำงานโดยนำวิธีการทำงานทางไกล หรือการทำงานจากที่บ้านมาใช้ นี้ ไม่ถือเป็นเหตุแห่งการยกเลิกสัญญาจ้างแรงงานเดิม กล่าวคือ ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างยังคงมีอยู่ต่อเนื่องสืบมาและต่อไป แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนรูปแบบวิธีการทำงานดังกล่าว และในขณะเดียวกันการปฏิเสธไม่รับข้อเสนอให้ทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้านไม่ว่าโดยนายจ้างหรือลูกจ้าง ก็ไม่เป็นเหตุให้สัญญาจ้างแรงงานเดิมระงับ ซึ่งหลักการที่กล่าวมาข้างต้นนี้ปรากฏตามกรอบข้อตกลงของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับการทำงานทางไกล 2020 (FRAME AGREEMENT ON TELEWORK 2020) ข้อเสนอแนะสำหรับนายจ้างเกี่ยวกับการจ้างงานแบบทำงานที่บ้าน เพื่อรองรับต่อสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด 19 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ตลอดจนข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการทำงานทางไกลของสมาพันธ์แรงงานระหว่างประเทศ (ITUC Legal Guide - Telework)

หลักการในเรื่องความสมัครใจของคู่สัญญาที่กล่าวข้างต้นยังปรากฏในกฎหมายต่างประเทศ เช่น กฎหมายควบคุมการทำงานทางไกลของประเทศอาร์เจนตินา (“RÉGIMEN DEL CONTRATO DE TELETRABAJO”) ยังปรากฏในพระราชกำหนดฉบับที่ 28 ว่าด้วยการทำงานทางไกลของประเทศสเปนด้วย เพียงแต่กฎหมายควบคุมการทำงานทางไกลของประเทศอาร์เจนตินามีการระบุขยาความว่า ความสมัครใจนี้ต้องไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน

สำหรับกฎหมายเกี่ยวกับการทำงานทางไกลของประเทศเนเธอร์แลนด์ก็ยังคงหลักการในเรื่องความสมัครใจของคู่สัญญาไว้เช่นเดียวกัน เพียงแต่อาจมีข้อแตกต่างบ้างเล็กน้อย ที่อาจเกิดขึ้นจากความต้องการฝ่ายเดียวของฝ่ายลูกจ้าง หรือข้อตกลงร่วมกันของคู่สัญญาระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างก็ได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับลักษณะของธุรกิจอุตสาหกรรมแต่ละประเภท

หลักเรื่องความสมัครใจนี้ ยังปรากฏตามรัฐธรรมนูญเพื่อการสื่อสาร โทรคมนาคม ค.ศ. 2018 หรือ Telecommuting Act of 2018 ของประเทศฟิลิปปินส์ โดยกำหนดไว้ว่าข้อตกลงการทำงานทางไกลนั้นเกิดขึ้นโดยความสมัครใจและเงื่อนไขที่คู่สัญญาจะตกลงกันอย่างชัดเจน

ในขณะที่กฎหมายการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานทางไกลของประเทศสหรัฐอเมริกา หรือ Telework Enhancement Act of 2010 ซึ่งใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหาร ย่อมไม่ได้ใช้หลักความสมัครใจของคู่สัญญาอย่างกฎหมายเอกชน แต่

ใช้หลักความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชน โดยกำหนดไว้ในลักษณะของการให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐกำหนดคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีสิทธิร้องขอทำงานทางไกล จากนั้นจึงให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้พิจารณาว่าจะอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ซึ่งร้องขอทำงานทางไกลนั้นทำงานทางไกลได้หรือไม่ และเมื่อหน่วยงานของรัฐได้พิจารณาอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นทำงานทางไกลได้แล้ว จึงเข้าสู่กระบวนการทำงานทางไกลต่อไป เพียงแต่กฎหมายการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานทางไกลของประเทศสหรัฐอเมริกา หรือ Telework Enhancement Act of 2010 เอง ก็ไม่ได้กล่าวถึงรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ดังเช่นกฎหมายเกี่ยวกับการทำงานทางไกลเหมือนกฎหมายของประเทศอื่น ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นกฎหมายที่กำหนดโครงสร้างและการบริหารการทำงานทางไกลเท่านั้น มิได้เป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดในเรื่องสิทธิและหน้าที่ระหว่างหน่วยงานของรัฐผู้บังคับบัญชา กับผู้ใต้บังคับบัญชา

4.1.5.4 แบบของสัญญา หรือการทำข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษร

กรอบข้อตกลงของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับการทำงานทางไกล 2020 (FRAME AGREEMENT ON TELEWORK 2020) และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการทำงานทางไกลของสมาพันธ์แรงงานระหว่างประเทศ (ITUC Legal Guide – Telework) ระบุไว้ว่าการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านอย่างน้อยต้องมีหรือควรมีหลักฐานเป็นลายลักษณ์อักษร โดยข้อตกลงที่เป็นลายลักษณ์อักษรข้างต้น กรอบข้อตกลงของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับการทำงานทางไกล 2020 (FRAME AGREEMENT ON TELEWORK 2020) ได้ระบุว่าควรมีเนื้อหาที่จำเป็นเกี่ยวกับข้อตกลงร่วมที่เกี่ยวกับการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านของนายจ้างกับลูกจ้าง เช่น การอธิบายลักษณะการทำงาน รายชื่อคู่สัญญา สถานที่ทำงาน ลักษณะของงาน วันเริ่มต้นของการทำงาน ค่าจ้าง ชั่วโมงทำงานปกติ แผนกหรือบุคคลที่ลูกจ้างสามารถติดต่อได้เพื่อรายงานผลการทำงาน เพื่อปรึกษาปัญหาเกี่ยวกับการทำงานประจำ หรือปรึกษาปัญหาเกี่ยวกับอันเกิดจากการทำงานทางไกล และควรกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับอุปกรณ์และเครื่องมือในการทำงานด้วย

หลักการในเรื่องข้อตกลงที่เป็นลายลักษณ์อักษรนี้ ปรากฏในกฎหมายของต่างประเทศเช่นกัน เช่น กรณีของกฎหมายควบคุมการทำงานทางไกลของประเทศอาร์เจนตินา (“RÉGIMEN DEL CONTRATO DE TELETRABAJO”) ที่ได้บัญญัติรองรับไว้ว่า ข้อตกลงโดยเฉพาะเรื่อง “วัน” และ “เวลา” ทำงานจะต้องตกลงกันไว้เป็นลายลักษณ์อักษร อันแสดงให้เห็นว่าสำหรับการทำงานทางไกลแล้วข้อตกลงในเรื่อง “วัน” และ “เวลา” ทำงานเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ นอกจากนี้ การปรับเปลี่ยนสถานะของลูกจ้างไม่ว่าจะปรับเปลี่ยนจากการเป็นลูกจ้างที่ทำงาน ณ สำนักงานของ

นายจ้าง ไปเป็นลูกจ้างที่ทำงานทางไกล หรือจากลูกจ้างที่ทำงานทางไกลมาเป็นลูกจ้างที่ทำงาน ณ สำนักงานของนายจ้าง ก็ต้องมีการทำความตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรด้วย

นอกจากกฎหมายควบคุมการทำงานทางไกลของประเทศอาร์เจนตินาแล้ว พระราชกำหนดฉบับที่ 28 ว่าด้วยการทำงานทางไกล ของประเทศสเปน ก็ได้บัญญัติไว้ว่า การทำงานทางไกลจะต้องตกลงกันเป็นลายลักษณ์อักษรตามรูปแบบ และแนบไว้ในสัญญาจ้างงาน เช่น รายละเอียดเกี่ยวกับทรัพยากร เครื่องมือ อุปกรณ์ที่จำเป็นสำหรับการทำงาน ค่าใช้จ่ายซึ่งคาดว่าจะต้องใช้ในการทำงาน เงื่อนไขการทำงาน ช่วงเวลาแจ้งเตือนสำหรับการปรับเปลี่ยนให้มาทำงานที่สำนักงาน ร้อยละของความแตกต่างเรื่องค่าจ้างระหว่างลูกจ้างที่ทำงานทางไกล กับลูกจ้างที่ทำงาน ณ สำนักงานของนายจ้าง มาตรการควบคุมการทำงาน เป็นต้น

ส่วนกฎหมายควบคุมการทำงานทางไกลของประเทศเนเธอร์แลนด์ ก็ยังมีความโดดเด่นในเรื่องที่ว่า โดยปกติแล้วสัญญาหรือข้อตกลงเกี่ยวกับการทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้านนั้น ไม่จำเป็นต้องระบุไว้ในสัญญาจ้างแรงงาน เว้นแต่จะมีการตกลงกันเสียแต่แรกว่าลูกจ้างจะทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้าน

ในกรณีของพระราชบัญญัติการสื่อสารโทรคมนาคม ค.ศ. 2018 หรือ Telecommuting Act of 2018 ของประเทศฟิลิปปินส์ ได้วางหลักไว้ว่า นายจ้างต้องจัดหาข้อมูลที่เกี่ยวข้องเป็นลายลักษณ์อักษรให้แก่ลูกจ้าง เพื่อให้ลูกจ้างจะได้มีความเข้าใจอย่างเพียงพอเกี่ยวกับเงื่อนไขของการทำงานทางไกล รวมไปถึงห้วงเวลาของสัญญา หน้าที่ และความรับผิดชอบของลูกจ้าง และนายจ้างต้องจัดเก็บและรักษาเอกสารที่พิสูจน์ว่าข้อตกลงการทำงานทางไกลนั้นเกิดขึ้นอย่างสมัครใจ และเป็นส่วนหนึ่งของบันทึกของนายจ้าง นอกจากนี้ ตามกฎและข้อบังคับที่ออกตามความในพระราชบัญญัติการสื่อสารโทรคมนาคม โดยคำสั่งกระทรวงแรงงานและการจ้างงานที่ 202 ปี 2019 ยังได้ระบุว่า สัญญาการทำงานทางไกลจะต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ (1) คุณสมบัติ (2) จรรยาบรรณ และการประเมินผลการปฏิบัติงาน (3) สถานที่ทำงานทางไกลที่มีความเหมาะสม (4) การใช้และต้นทุนของอุปกรณ์ (5) วันทำงานและ/ชั่วโมงการทำงาน (6) เงื่อนไขการจ้างงาน ค่าตอบแทน และผลประโยชน์ โดยเฉพาะต้องระบุในส่วนของลูกจ้างที่ ทำงานทางไกล (7) เงื่อนไขที่ว่าไม่มีการลดทอนผลประโยชน์ (8) ความปลอดภัยและอาชีวอนามัย (9) การปฏิบัติตามนโยบาย ความเป็นส่วนตัวของข้อมูล (10) การระงับข้อพิพาท และ (11) การบอกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการทำงาน อันแสดงให้เห็นว่าแม้กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติของประเทศฟิลิปปินส์จะไม่ได้ระบุว่า ข้อตกลงเกี่ยวกับการทำงานทางไกลจะต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ก็ได้มีการออกกฎหมายลำดับรองว่า สัญญาทำงานทางไกลจะต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรและมีรายละเอียดตามที่กำหนดไว้ข้างต้น

หลักการเรื่องข้อตกลงที่เป็นลายลักษณ์อักษรนี้ มิใช่จะปรากฏแต่เฉพาะกฎหมายของต่างประเทศที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเอกชนเท่านั้น แต่ยังปรากฏในกฎหมายการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานทางไกลของประเทศสหรัฐอเมริกา หรือ Telework Enhancement Act of 2010 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย โดยได้กำหนดให้การทำงานทางไกลต้องทำข้อตกลงเป็นหนังสือ โดยมีรายละเอียดว่าข้อตกลงดังกล่าวนี้เป็นการเข้าร่วมกันระหว่างผู้จัดการหน่วย (Manager) กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีรายละเอียดเกี่ยวกับกรอบการจัดการการทำงานว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติตามระเบียบที่กำหนดไว้อย่างไรบ้าง

4.1.5.5 สิทธิในการร้องขอทำงานทางไกล หรือทำงานจากที่บ้าน

ในกรณีความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง การทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้านนั้นต้องเกิดจากความสมัครใจของคู่สัญญาเป็นหลัก เมื่อคู่สัญญาสมัครใจแล้วก็ต้องทำเป็นข้อตกลงร่วมกัน โดยคู่สัญญาจ้างแรงงานสามารถยื่นเสนอขอทำงานทางไกลหรือเสนอให้อีกฝ่ายหนึ่งทำงานทางไกลได้ แต่อีกฝ่ายหนึ่งก็มีสิทธิที่จะปฏิเสธไม่รับข้อเสนอเช่นกัน แต่เมื่อมีการตกลงยินยอมทั้งสองฝ่ายเพื่อให้เกิดการทำงานทางไกลขึ้นแล้ว จึงใช้วิธีการทำงานทางไกลนั้นต่อกัน เว้นแต่ ในกรณีสถานการณ์ในช่วงการแพร่ระบาดของไวรัสโคโรนา 2019 ที่นายจ้างอาจสั่งให้ลูกจ้างทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้านได้ ทั้งนี้ เนื่องจากการสั่งการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งหลักการนี้มีกำหนดไว้ในกรอบข้อตกลงของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับการทำงานทางไกล 2020 (FRAME AGREEMENT ON TELEWORK 2020) และข้อเสนอแนะของสมาพันธ์แรงงานระหว่างประเทศ ITUC Legal Guide – Telework)

กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมสิทธิของคนพิการ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการทำงานทางไกลตามข้อตกลงระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศของหลาย ๆ ประเทศ ซึ่งรวมถึงประเทศไทยก็ได้มีการบัญญัติรับรองว่าการร้องขอทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้านจะเป็นสิทธิเรียกร้องของลูกจ้างที่เป็นคนพิการ อันจะทำให้เกิดหน้าที่ต่อนายจ้างต้องยอมให้ลูกจ้างที่เป็นคนพิการทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้านหรือไม่ เพียงแต่กำหนดเป็นหลักการไว้ว่านายจ้างมีหน้าที่จัดหา ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงสถานที่ทำงานให้เหมาะสมกับการทำงานของคนพิการ อย่างไรก็ตาม มีความพยายามที่จะเรียกร้องให้การทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านเป็นสิทธิของฝ่ายลูกจ้างเช่นกัน โดยเฉพาะกรณีที่เกิดขึ้นกับผู้พิการหรือผู้ทุพพลภาพในสหรัฐอเมริกา ซึ่งสหรัฐอเมริกามีกฎหมายสำคัญที่ชื่อว่า “รัฐบัญญัติว่าด้วยคนพิการของสหรัฐอเมริกา” หรือ “American Disability Act 1990” (ADA 1990) ซึ่งมีการบัญญัติหลักการในเรื่อง “สิ่งอำนวยความสะดวก

สะดวกที่สมเหตุสมผล” หรือ “สิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสม” (Reasonable Accommodation) ซึ่งผู้ศึกษาจะได้กล่าวในหัวข้อต่อ ๆ ไป

ส่วนในหลักการสำคัญอื่น ๆ ที่แสดงให้เห็นว่าการทำงานทางไกลต้องเป็นไปโดยความสมัครใจนั้น กฎหมายเกี่ยวกับการทำงานทางไกลของประเทศเนเธอร์แลนด์ก็ยังคงหลักการสำคัญนี้ กล่าวคือ นายจ้างและลูกจ้างไม่มีสิทธิเรียกร้องบังคับให้อีกฝ่ายหนึ่งทำงานทางไกลหรืออนุญาตให้ตนเองทำงานทางไกล แล้วแต่กรณี อย่างไรก็ตาม นายจ้างมีสิทธิให้คำแนะนำต่อลูกจ้างได้ว่าควรทำงานทางไกล (แต่ลูกจ้างอาจไม่ตกลงยินยอมก็ได้) ในขณะเดียวกันลูกจ้างก็ไม่ได้มีสิทธิเรียกร้องให้นายจ้างอนุญาตให้ตนทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้าน เว้นแต่ ในกรณีที่ลูกจ้างมีปัญหาสุขภาพ และเป็นปัญหาสุขภาพที่เกี่ยวกับการติดเชื้อ COVID - 19 กฎหมายได้กำหนดให้นายจ้างปรึกษากับแพทย์ของนายจ้างเข้าตรวจสอบ และหากเป็นความจริงนายจ้างก็จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานให้

4.1.5.6 การกำหนดประเภทของงานที่สามารถนำวิธีการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านมาใช้

กรอบข้อตกลงของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับการทำงานทางไกล 2020 (FRAME AGREEMENT ON TELEWORK 2020) และข้อแนะนำเกี่ยวกับการทำงานทางไกลของสมาพันธ์แรงงานระหว่างประเทศ (ITUC Legal Guide – Telework) ได้ระบุไว้ว่าวิธีการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านไม่ได้เหมาะสมกับงานทุกประเภทหรือกับลูกจ้างทุกคน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดประเภทของงานที่เหมาะสมกับการทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้าน ซึ่งกฎหมายการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานทางไกลของประเทศสหรัฐอเมริกา หรือ Telework Enhancement Act of 2010 ก็ได้มีการบัญญัติหลักการในเรื่องการกำหนดประเภทหรือการแบ่งประเภทของงานไว้ เช่นเดียวกันใน Section 6502 (b) (4) ที่ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐไม่รับหรือไม่อนุญาตให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีภารกิจจำเป็นต้องมาทำงานเป็นรายวันเป็นพื้นฐานหรือต้องมาทำงานทุกวัน ณ ที่ตั้งของหน่วยงาน เข้าร่วมโครงการการทำงานทางไกลนี้ เช่น งานที่ต้องจัดการโดยตรงกับวัสดุอุปกรณ์ให้เหมาะสมกับการทำงานทางไกล งานหรือภารกิจที่โดยสภาพไม่สามารถทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่อื่นได้ หรือเป็นงานที่เป็นส่วนหนึ่งของความต่อเนื่องของการดำเนินงานตามแผนฉุกเฉินของหน่วยงานในกรณีที่เกิดเหตุฉุกเฉิน เป็นต้น

เมื่อพิจารณากฎหมายลำดับรองหรือมาตรการภายในฝ่ายปกครองของประเทศไทยแล้ว มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง แนวทางการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ กรณีการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID - 19) ลงวันที่ 17 มีนาคม 2563 ก็ได้กำหนดหลักการในเรื่องการกำหนดประเภทหรือการแบ่งประเภทของการทำงานไว้

เช่นเดียวกัน โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยไปกำหนดรายละเอียดในเรื่องลักษณะงาน การกิจ ประเภทงาน วิธีการปฏิบัติงาน และลักษณะของหน่วยงานที่สามารถให้ข้าราชการและ เจ้าหน้าที่ปฏิบัติราชการนอกสถานที่ทำงานได้ แต่จะเห็นได้ว่าเนื่องจากเป็นเพียงมาตรการที่ใช้ เฉพาะช่วงการแพร่ระบาดของโรคไวรัสโคโรนา 2019 จึงให้พิจารณาให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ ที่มีสถานที่พักอาศัยไกลจากสถานที่ทำงาน หรือต้องอาศัยรถโดยสารสาธารณะเดินทางไปกลับ ระหว่างสถานที่ทำงานและสถานที่พักอาศัยสามารถปฏิบัติราชการนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ ก่อนเป็นลำดับแรก เนื่องจากมีความเสี่ยงต่อการติดเชื้อโรคระบาดมากกว่าข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐผู้อื่น ดังนั้น หากจะนำวิธีการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านมาใช้เพื่อส่งเสริมการ ทำงานหรือคุ้มครองการทำงานของคนพิการ ก็ควรระบุประเภทของงานหรือตำแหน่งงานที่ สามารถทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้านไว้ให้ชัดเจนด้วย แต่ทั้งนี้ อาจกำหนดเป็นข้อยกเว้น ให้หัวหน้าส่วนราชการมีอำนาจกำหนดคุณสมบัติของผู้พิการที่จะมีสิทธิทำงานทางไกล รวมถึง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการทำงานทางไกลเพิ่มเติมได้

4.1.5.7 การสร้างความสมดุลของชีวิตกับการทำงาน

ข้อแนะนำเกี่ยวกับการทำงานทางไกลของสมาพันธ์แรงงานระหว่างประเทศ (ITUC Legal Guide - Telework) ได้ระบุไว้ว่าการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านสามารถช่วยให้ ลูกจ้างมีความสมดุลในชีวิตกับการทำงาน เนื่องจากเป็นการลดค่าใช้จ่ายและภาวะความเครียดใน การเดินทางไปและกลับจากที่ทำงาน มีเวลาให้กับครอบครัวมากยิ่งขึ้น การลาออกจากงานลดลง ดังนั้น มาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อรองรับการทำงานทางไกลจะต้องกำหนดให้มีความยืดหยุ่น ซึ่ง กรอบข้อตกลงของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับการทำงานทางไกล 2020 (FRAME AGREEMENT ON TELEWORK 2020) และข้อแนะนำสำหรับนายจ้างเกี่ยวกับการจ้างงานแบบทำงานที่บ้าน เพื่อ รองรับต่อสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด 19 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ก็ได้ระบุ ว่าควรให้ลูกจ้างหรือผู้ปฏิบัติงานมีสิทธิบริหารจัดการการทำงานของตนเองได้ ภายใต้การติดตาม งานอย่างเหมาะสม ไม่ติดตามงานบ่อยครั้งเกินไปจนทำให้การทำงานไม่มีอิสระ หรือติดตามงาน บ่อยครั้งเกินไปจนทำให้ลูกจ้างไม่ทำงานหรือทำงานไม่มีคุณภาพ ซึ่งหลักการนี้เป็นวัตถุประสงค์ สำคัญในการนำวิธีการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านมาใช้ เพราะมิเช่นนั้นแล้วการ ทำงานจะไม่เกิดความยืดหยุ่น ลูกจ้างบริหารการทำงานของตนเองไม่ได้

โดยกรอบข้อตกลงของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับการทำงานทางไกล 2020 (FRAME AGREEMENT ON TELEWORK 2020) ยังได้ระบุเพิ่มเติมว่านายจ้างต้องกำหนดมาตรการที่ทำให้ เชื่อมั่นได้ว่าจะมีการป้องกันลูกจ้างถูกโดดเดี่ยวจากเพื่อนร่วมงานคนอื่น ๆ ในสังคมการทำงานของ

องค์กร เช่น การให้โอกาสลูกจ้างได้พบเพื่อนร่วมงานคนอื่น ๆ เป็นประจำ และมีโอกาสได้เข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ ขององค์กร

4.1.5.9 การสร้างความไว้วางใจระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง

การสร้างความไว้วางใจระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเป็นเรื่องที่สำคัญมาก โดยต้องกำหนดมาตรการป้องกันมิให้เกิดสถานะที่ลูกจ้างไม่ไว้วางใจนายจ้างเพราะเกรงว่าจะไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการที่นายจ้างติดตามผลการทำงานมากเกินไปจนเกินควร แต่ในขณะเดียวกันนายจ้างก็อาจเกิดความไม่ไว้วางใจลูกจ้างได้ในกรณีที่ลูกจ้างไม่ตั้งใจทำงานจนสำเร็จ หรือความกังวลที่ว่าลูกจ้างอาจใช้ประโยชน์จากการทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้านไปใช้ในทางที่ผิด ซึ่งทั้งหมดที่กล่าวมานี้จะนำไปสู่สถานะที่ทำให้การทำงานทางไกลไม่บรรลุผล โดยข้อเสนอแนะสำหรับนายจ้างเกี่ยวกับการจ้างงานแบบทำงานที่บ้าน เพื่อรองรับต่อสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด 19 ขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ ได้เสนอแนะว่ามาตรการสำคัญที่ควรนำมาใช้ ได้แก่ การบริหารการทำงานโดยอ้างอิงผลลัพธ์ (ชิ้นงานที่ทำได้) การไม่กำหนดให้ลูกจ้างทำงานในลักษณะที่เป็นภาระจนเกินไป การเปิดโอกาสให้ลูกจ้างได้อภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างอิสระ การตกลงกันเรื่องช่วงเวลาและวิธีการรายงานผลการปฏิบัติงานให้ชัดเจน นอกจากนี้ ต้องกำหนดความคาดหวังเกี่ยวกับวินัย ผลลัพธ์ของการทำงาน ชั่วโมงการทำงาน วันลา วันหยุด ซึ่งต้องสอดคล้องกับกฎหมาย รวมถึงตรวจสอบเรื่องการบันทึกจำนวนชั่วโมงการทำงานด้วย

4.1.5.10 ภาระงานและมาตรฐานการปฏิบัติงาน

กรอบข้อตกลงของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับการทำงานทางไกล 2020 (FRAME AGREEMENT ON TELEWORK 2020) รวมถึงข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการทำงานทางไกลของสมาพันธ์แรงงานระหว่างประเทศ (ITUC Legal Guide - Telework) ได้ระบุว่าโดยหลักแล้ว ภาระงานและมาตรฐานการปฏิบัติงานของพนักงานหรือลูกจ้างที่ทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้านย่อมเทียบเท่ากับพนักงานหรือลูกจ้างที่ทำงาน ณ สำนักงานของนายจ้าง และควรมีหลักประกันว่าลูกจ้างแบบทำงานทางไกลจะได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกับลูกจ้างที่ปฏิบัติงาน ณ สำนักงานของนายจ้าง เช่น การจ่ายเงิน การลา สภาพการจ้างงาน เป็นต้น แต่ก็มีบางเรื่องที่นายจ้างสามารถกำหนดไว้แตกต่างได้ เช่น นโยบายประกันสุขภาพ หรือการลาป่วยกรณีพิเศษ เป็นต้น ทั้งนี้ ก็เพื่อให้ครอบคลุมสภาพการทำงานและสถานที่ทำงานที่ไม่เหมือนกับลูกจ้างที่ปฏิบัติงาน ณ สำนักงานของนายจ้าง และนายจ้างไม่ควรหลีกเลี่ยงมาตรฐานเหล่านี้โดยไปทำสัญญาจ้างงานในรูปแบบอื่น ๆ ทั้งที่โดยสภาพคือการจ้างแรงงาน เช่น จ้างในรูปแบบสัญญาจ้างชั่วคราว สัญญาตัวแทน หรือสัญญาจ้างงานอิสระ

หลักการในเรื่องสิทธิและหน้าที่ของนายจ้างกับลูกจ้างที่ต้องมีมาตรฐานเดียวกันนี้ปรากฏในกฎหมายต่างประเทศ เช่น กฎหมายควบคุมการทำงานทางไกลของประเทศอาร์เจนตินา (“RÉGIMEN DEL CONTRATO DE TELETRABAJO”) ที่ได้รับญัตติรองรับไว้ว่า ลูกจ้างที่ทำงานทางไกลมีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับลูกจ้างที่ปฏิบัติงาน ณ สำนักงานของนายจ้าง และยังระบุต่อไปว่ามีสิทธิได้รับค่าตอบแทนที่ไม่น้อยกว่าลูกจ้างที่ทำงาน ณ สำนักงานของนายจ้างด้วย หรือในกรณีของพระราชบัญญัติการสื่อสารโทรคมนาคม ค.ศ. 2018 หรือ Telecommuting Act of 2018 ของประเทศฟิลิปปินส์ ก็ได้บัญญัติรองรับหลักการว่า เงื่อนไขที่คู่สัญญาจะตกลงกันเพื่อทำงานทางไกลนั้น จะต้องไม่น้อยกว่าสิทธิขั้นต่ำอันเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ตามกฎหมายแรงงาน และต้องรวมไปถึงความสามารถที่จะมีสิทธิชดเชยชั่วโมงการทำงานได้ ได้แก่ จำนวนขั้นต่ำสุดของชั่วโมงการทำงาน การทำงานล่วงเวลา วันหยุด วันลา ค่าจ้างในวันลา ประโยชน์จากสวัสดิการสังคม และความมั่นคงของตำแหน่งงาน

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการสื่อสารโทรคมนาคม ค.ศ. 2018 หรือ Telecommuting Act of 2018 ของประเทศฟิลิปปินส์ยังมีได้กำหนดหลักการเพื่อเน้นย้ำความชัดเจนว่าจะต้องมีการปฏิบัติต่อกันที่เป็นธรรมและเป็นมาตรฐานเดียวกันกับลูกจ้างที่ปฏิบัติงาน ณ สำนักงานของนายจ้างในเรื่อง (1) อัตราค่าจ้าง ค่าทำงานล่วงเวลา ค่าทำงานกะกลางคืน และประโยชน์ทางการเงินอื่น ๆ ที่ไม่น้อยกว่าที่กฎหมายแรงงานกำหนด (2) มีสิทธิในการมีช่วงเวลาพัก วันหยุดประจำสัปดาห์ และวันหยุดพิเศษ (3) มีระดับของความหนักของภาระงานและการทำงานเหมือนหรือเทียบเท่ากับมาตรฐานของลูกจ้างที่ทำงาน ณ สำนักงานของนายจ้าง (4) มีสิทธิในการเข้าถึงการฝึกอบรมและการพัฒนาอาชีพในมาตรฐานเดียวกันกับลูกจ้างที่ทำงาน ณ สำนักงานของนายจ้าง และอยู่ภายใต้ระบบประเมินผลงานเดียวกันกับลูกจ้างที่ทำงาน ณ สำนักงานของนายจ้าง (5) มีสิทธิในการเข้าถึงการฝึกอบรมและการพัฒนาอาชีพในมาตรฐานเดียวกัน ทั้งนี้ ตามลักษณะเฉพาะและสภาพของการทำงานทางไกล (6) มีสิทธิในการรวมตัวกันของลูกจ้าง และไม่ถูกห้ามการติดต่อสื่อสารกับตัวแทนลูกจ้าง

4.1.5.11 ควรมีการออกกฎระเบียบโดยเร็ว เพื่อให้การทำงานในรูปแบบนี้ นำไปสู่ “งานที่ดี” มากขึ้น

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการทำงานทางไกลของสมาพันธ์แรงงานระหว่างประเทศ (ITUG Legal Guide - Telework) ได้ระบุไว้ว่า เนื่องจากรูปแบบการทำงานทางไกล หรือการทำงานจากที่บ้านกำลังขยายตัวอย่างรวดเร็ว และด้วยความเสี่ยงในบางเรื่อง การควบคุมโดยกฎหมายจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องได้รับการพัฒนาอย่างเร่งด่วนเพื่อให้มั่นใจได้ว่ารูปแบบการทำงานเหล่านี้จะช่วยพัฒนาการทำงานไปสู่เป้าหมายของ “งานที่ดี” มากยิ่งขึ้น โดยควรมีการประเมินผลกระทบและ

ปรับปรุงกฎการทำงานให้รองรับการที่จะนำวิธีการทำงานทางไกลไปใช้ แต่อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติทางกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันของแต่ละประเทศ ซึ่งครอบคลุมประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านยังคงหาได้ยาก เช่น กฎหมายของประเทศอาร์เจนตินา ยังไม่ครอบคลุมเรื่องความปลอดภัยแรงงาน หรือกฎหมายของประเทศนอร์เวย์ที่ยังไม่มีการบัญญัติสาระสำคัญไว้อย่างชัดเจน โดยเพียงแต่กำหนดให้นำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายลำดับรอง เป็นต้น ส่วนอนุสัญญาว่าด้วยการทำงานที่บ้าน พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 177) และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการทำงานที่บ้าน พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 184) นั้น หมายถึงงานที่ดำเนินการในบ้านของแรงงานหรือสถานที่ที่แรงงานเลือกที่จะทำงาน แต่มาตรการดังกล่าวไม่ได้มีขึ้นเพื่อจัดการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ (ICT) กล่าวคือ มีสาระสำคัญเฉพาะในเรื่องการรับงานไปทำที่บ้านในลักษณะของสัญญาจ้างทำของ เพื่อคุ้มครองสิทธิของแรงงานให้มีลักษณะทำนองเดียวกับสัญญาจ้างแรงงาน ซึ่งก็จะไม่มีความชัดเจนในเรื่องของขอบเขตของการทำงานและเวลาพักผ่อน และการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศนั่นเอง

4.1.5.12 เงื่อนไขซึ่งเป็นหัวใจของการทำงานและสิทธิประโยชน์ของการจ้างงาน

กรอบข้อตกลงของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับการทำงานทางไกล 2020 (FRAME AGREEMENT ON TELEWORK 2020 และข้อแนะนำเกี่ยวกับการทำงานทางไกลของสมาพันธ์แรงงานระหว่างประเทศ (ITUC Legal Guide - Telework) ได้ระบุในทำนองเดียวกันว่า หากมีการใช้วิธีการทำงานแบบทำงานทางไกล (Telework) หรือทำงานจากที่บ้าน (Work from Home) สิทธิประโยชน์ที่ผู้ปฏิบัติงานได้รับต้องไม่น้อยหรือไม่น้อยกว่าระดับของความคุ้มครองที่มีอยู่แล้ว ตามกฎหมายภายในที่มีอยู่เดิม แต่ทั้งนี้ อาจแตกต่างกันในรายละเอียดได้

โดยข้อแนะนำสำหรับนายจ้างเกี่ยวกับการจ้างงานแบบทำงานที่บ้าน เพื่อรองรับต่อสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด 19 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้ระบุว่าลูกจ้างมีหน้าที่ต้องให้ความร่วมมือและปฏิบัติตามที่นายจ้างกำหนด การปฏิบัติตามนโยบายหรือแนวทางปฏิบัติขององค์กร เครื่องครัดต่อเวลาทำงานที่ตกลงกันไว้ นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่ทำให้นายจ้างเชื่อมั่นได้ว่าตนสามารถทำงานได้อย่างสำเร็จจากที่บ้านหรือสถานที่อื่นที่มีใช้สำนักงานของนายจ้าง โดยหลักการนี้ปรากฏในกฎหมายเกี่ยวกับการทำงานทางไกลของประเทศเนเธอร์แลนด์ รวมถึงกฎหมายกฎหมายการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานทางไกลของประเทศสหรัฐอเมริกา หรือ Telework Enhancement Act of 2010 ซึ่งใช้คำว่า “การทำงานทางไกลต้องไม่ทำให้ศักยภาพในการปฏิบัติหน้าที่ลดลง” หรือการใช้ถ้อยคำที่ว่า “พนักงานอาจไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงานทางไกล หากผลงานของพนักงานผู้นั้นไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของข้อตกลงที่เป็นลายลักษณ์อักษรระหว่างหน่วยงานของรัฐ ผู้จัดการ และพนักงานผู้นั้น” เป็นต้น

กรณีกฎหมายการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานทางไกลของประเทศสหรัฐอเมริกา หรือ Telework Enhancement Act of 2010 ก็ได้มีบทบัญญัติวางหลักการเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาที่ปฏิบัติงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้านไว้กว้าง ๆ ให้นำหน่วยงานฝ่ายบริหารปรึกษากับสำนักงานบริหารงานบุคคลกลางของสหรัฐ (Office of Personnel Management) และให้ สำนักงานบริหารงานบุคคลกลางของสหรัฐ (Office of Personnel Management) กำหนดนโยบาย คู่มือสำหรับการทำงานทางไกลเพื่อกำหนดขอบเขตการบริหารการทำงาน เช่น การจ่ายค่าจ้าง การลาหยุด สถานที่ทำงานทางการ (สถานที่ทำงานหลัก) การรับสมัคร การเก็บรักษา และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคนพิการ เป็นต้น

ในขณะที่มาตรการภายในของฝ่ายปกครองของประเทศไทยนั้น มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง แนวทางการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ กรณีการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID - 19) ลงวันที่ 17 มีนาคม 2563 ได้ระบุหลักการสำคัญไว้ว่า การปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการจะต้องไม่กระทบต่อคุณภาพของภารกิจราชการ และการให้บริการต่อประชาชน ซึ่งหากจะกล่าวไปแล้วก็คือ ต้องไม่กระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะนั่นเอง รวมถึงส่วนราชการควรมีความยืดหยุ่นคล่องตัวในการกำหนดรูปแบบแนวทางการปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งสำหรับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในสังกัดได้อย่างเหมาะสมกับบริบทสภาพการณ์การทำงานของแต่ละส่วนราชการเอง ส่วนในกรณีของข้าราชการรัฐสภาสามัญนั้น ประกาศสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง มาตรการป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หรือโรคโควิด 19 (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 20 ธันวาคม 2563 และประกาศสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เรื่อง แนวทางการให้ข้าราชการและบุคลากรของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาพื้นปฏิบัติงานภายในที่พักอาศัย กรณีสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID - 19) ฉบับที่ 14 ลงวันที่ 4 มกราคม 2564 แม้จะไม่ได้ระบุไว้ชัดเจนว่ามีหลักการสำคัญเช่นเดียวกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2563 แต่เมื่อพิจารณาเนื้อหาในภาพรวมของประกาศทั้ง 2 ฉบับแล้ว พบว่ามีหลักการสำคัญไปในทำนองเดียวกัน กล่าวคือ ต้องมีการกำหนดมาตรการหรือแนวทางการทำงานที่จะไม่กระทบต่อภารกิจราชการและการจัดทำบริการสาธารณะ และในขณะเดียวกันก็พยายามให้เกิดความยืดหยุ่น คล่องตัวในการปฏิบัติงานควบคู่กันไปด้วย

ในขณะที่เมื่อพิจารณาจากมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง แนวทางการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ กรณีการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID - 19) ลงวันที่ 17 มีนาคม 2563 จะพบว่า มีการกำหนดแก่นหรือหลักการสำคัญ

ที่ควรกำหนดไว้เพื่อให้การทำงานทางไกลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย โดยหน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยต้องกำหนด

- 1) ลักษณะงาน ประเภทของงาน วิธีการปฏิบัติงานที่ได้มีการมอบหมาย
- 2) ระยะเวลาทำงานต่อวันและต่อสัปดาห์ รูปแบบวันลา และสถานที่ปฏิบัติงาน
- 3) ช่วงระยะเวลาในการนำวิธีการทำงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการมาใช้
- 4) แนวทางกำกับติดตามงาน
- 5) ระบบสนับสนุนการปฏิบัติงาน เช่น ความปลอดภัยของระบบและข้อมูลของทางราชการ ระบบสนับสนุนอุปกรณ์สำหรับการทำงาน (คอมพิวเตอร์ Notebook การเชื่อมต่ออุปกรณ์สำนักงาน) การสนับสนุนค่าโทรศัพท์หรือค่าบริการอินเทอร์เน็ต ระบบโปรแกรมที่ใช้ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้ง ฯลฯ

6) วิธีการประเมินผลการปฏิบัติราชการ

หลักการเดียวกันนี้ ประกาศสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง มาตรการป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หรือโรคโควิด 19 (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 20 ธันวาคม 2563 และประกาศสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เรื่อง แนวทางการให้ข้าราชการและบุคลากรของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาปฏิบัติงานภายในที่พักอาศัย กรณีสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID - 19) ฉบับที่ 14 ลงวันที่ 4 มกราคม 2564 ก็ได้กำหนดรับรองไว้อย่างละเอียดเช่นกัน จะแตกต่างกันก็แต่ในเรื่องวิธีการประเมินผลการปฏิบัติราชการ เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง แนวทางการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ กรณีการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID - 19) ลงวันที่ 17 มีนาคม 2563 ที่กำหนดรายละเอียดไว้ค่อนข้างชัดเจนว่า การประเมินผลการปฏิบัติราชการของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานนั้น ให้ประเมินตามผลการปฏิบัติราชการที่ปฏิบัติได้จริง (ปริมาณ ผลงาน คุณภาพของงาน) โดยเปรียบเทียบกับเป้าหมายหรือผลผลิตที่ได้มีการจัดทำข้อตกลงกันไว้ เพื่อนำผลประเมินไปใช้ในการเลื่อนเงินเดือนและการบริหารทรัพยากรบุคคลในเรื่องอื่น ๆ แต่ในขณะที่หลักเกณฑ์เดียวกันนี้ ประกาศสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และประกาศสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาดังกล่าวไม่ได้ระบุไว้

ทั้งนี้ ผู้ศึกษามีความเห็นว่ สาเหตุที่ประกาศสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และประกาศสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาไม่ได้ระบุไว้ก็คงเป็นเพราะหลักเกณฑ์การประเมินเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในสังกัดสำนักงานมีกำหนดไว้แล้ว ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นต้องระบุหลักการดังกล่าวไว้อีก ประกอบกับการปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของข้าราชการและเจ้าหน้าที่สังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาดังกล่าว

ใช้เพียงชั่วคราวในห้วงระยะเวลาการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 และบุคลากรที่อยู่ขอบเขตของการทำงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานก็ใช้บังคับกับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ทุกคน (ส่วนจะกำหนดให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่คนใดมาปฏิบัติงานสัปดาห์ละกี่วัน และให้มีอัตรากำลังปฏิบัติงาน ณ ที่ตั้งของหน่วยงานต่อวันอย่างน้อยจำนวนเท่าใดนั้นเป็นอีกประเด็นหนึ่ง) ดังนั้น การประเมินผลการปฏิบัติงานจึงสามารถพิจารณาจากผลการปฏิบัติงาน ณ ที่ตั้งของหน่วยงาน และนอกที่ตั้งของหน่วยงานมาพิจารณาในภาพรวมได้ อย่างไรก็ตาม หากจะนำวิธีการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านมาใช้เป็นวิธีการทำงานทางเลือกในระยะยาวสำหรับคนพิการในหน่วยงานของรัฐแล้ว หลักเกณฑ์ในเรื่องวิธีการประเมินผลงานนี้ก็ควรที่จะกำหนดไว้ด้วย เพราะโดยสภาพของการทำงานนอกที่ตั้งของหน่วยงาน กับการทำงาน ณ ที่ตั้งของหน่วยงานย่อมมีความแตกต่างกัน อีกทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคนพิการย่อมมีความเสี่ยงที่จะถูกเลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งความพิการอยู่แล้ว เมื่อเจ้าหน้าที่เหล่านี้ทำงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานอีก อาจจะนำมาซึ่งปัญหาการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุที่ทำงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานอีกด้วยก็ได้

4.1.5.13 การปกป้องข้อมูล ความปลอดภัยของข้อมูลของนายจ้างหรือองค์กร หรือการใช้ข้อมูลไปในทางที่ผิด

เนื่องจากความปลอดภัยและการรักษาความลับของข้อมูลของนายจ้างหรือองค์กรของนายจ้าง ไม่ว่าจะเป็นความเสี่ยงจากการโจมตีทางไซเบอร์ หรือความเสี่ยงจากการล่วงละเมิดความลับของนายจ้างเป็นเรื่องที่สำคัญ และอาจมีผลต่อการตัดสินใจว่าจะนำวิธีการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านมาใช้กับองค์กรหรือไม่ ดังนั้น นายจ้างจึงมีหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดมาตรการที่เหมาะสมสำหรับการปกป้องข้อมูล และระบบ Software ให้มีความปลอดภัยและเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ในการทำงานของนายจ้าง เช่น มีมาตรการรักษาความปลอดภัยของข้อมูลในกรณีที่ลูกจ้างใช้อุปกรณ์คอมพิวเตอร์ส่วนตัวและต้องมีการเชื่อมต่อกับเครือข่ายขององค์กรของนายจ้าง มีระบบป้องกันการส่งข้อมูลที่เป็นความลับออกไปนอกองค์กร มีการติดตั้งซอฟต์แวร์ป้องกันไวรัสให้ลูกจ้าง และในขณะเดียวกันลูกจ้างก็มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามนโยบายหรือคำสั่งของนายจ้างในการใช้งานข้อมูล โดยไม่ละเมิดข้อห้ามหรือข้อปฏิบัติที่นายจ้างกำหนดในเรื่องความปลอดภัยของข้อมูลเหล่านี้ ปรากฏในกรอบข้อตกลงของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับการทำงานทางไกล 2020 (FRAME AGREEMENT ON TELEWORK 2020 รวมถึงข้อแนะนำสำหรับนายจ้างเกี่ยวกับการจ้างงานแบบทำงานที่บ้าน เพื่อรองรับต่อสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด 19 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

มาตรการปกป้องข้อมูล ความปลอดภัย และความลับของข้อมูลที่กล่าวข้างต้น ปรากฏในกฎหมายของต่างประเทศเช่นกัน เช่น ในกรณีของกฎหมายคุ้มครองการทำงานทางไกลของ

ประเทศอาร์เจนตินา (“RÉGIMEN DEL CONTRATO DE TELETRABAJO”) ที่วางหลักไว้ว่า แพลตฟอร์มหรือซอฟต์แวร์ที่จะใช้ทำงานทางไกลนั้น ต้องมีการลงทะเบียน และต้องได้รับการพัฒนาให้ใช้ได้กับวันทำงานที่ได้ตกลงร่วมกันไว้ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการเชื่อมต่อกับสิ่งที่ไม่พึงประสงค์ โดยกฎหมายเกี่ยวกับการทำงานทางไกลของประเทศเนเธอร์แลนด์ที่ได้วางหลักไว้เช่นกันว่า ในเบื้องต้นลูกจ้างจะได้รับการคาดหวังว่าจะทำงานจากที่บ้านของตนเอง และลูกจ้างมีหน้าที่ทำให้ข้อมูลใด ๆ ที่เกิดขึ้นจากหรือเกี่ยวข้องกับนายจ้าง และข้อมูลที่เป็นความลับจะได้รับการจัดเก็บที่บ้านของลูกจ้างอย่างเป็นความลับ ลูกจ้างจะไม่เผยแพร่ข้อมูลไปให้แก่ผู้ใด และต้องปฏิบัติหน้าที่นี้เป็นพิเศษเมื่อมีบุคคลอื่น ๆ มาเยี่ยมชมที่บ้านของตน

หลักการดังกล่าวนี้ยังปรากฏในพระราชบัญญัติการสื่อสาร โทรคมนาคม ค.ศ. 2018 หรือ Telecommuting Act of 2018 ของประเทศฟิลิปปินส์ที่วางหลักว่า นายจ้างต้องรับผิดชอบสำหรับการดำเนินมาตรการที่เหมาะสมเพื่อปกป้องข้อมูลที่ลูกจ้างใช้หรือดำเนินการโดยลูกจ้างที่ทำงานทางไกลผ่านเทคโนโลยีการสื่อสารเพื่อวัตถุประสงค์ในการทำงาน โดยนายจ้างยังต้องแจ้งให้ลูกจ้างทราบถึงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับของบริษัท ในขณะที่ลูกจ้างจะต้องรักษาความลับและกรรมสิทธิ์ในข้อมูลดังกล่าวตลอดเวลา

ในขณะที่กฎหมายการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานทางไกลของประเทศสหรัฐอเมริกา หรือ Telework Enhancement Act of 2010 ได้กำหนดแนวทางการรักษาความปลอดภัยของข้อมูลของหน่วยงานของรัฐไว้อย่างชัดเจนเช่นกัน โดยกำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักบริหารจัดการและงบประมาณ (The Director of the Office of Management and Budget) โดยความร่วมมือกับกระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ (Department of Homeland Security) และสถาบันมาตรฐานและเทคโนโลยีแห่งชาติ (The National Institute of Standards and Technology) ต้องกำหนดข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการรักษาความปลอดภัยของข้อมูล เพื่อควบคุมการเข้าถึงข้อมูลของหน่วยงาน เพื่อจัดให้มีระบบป้องกันข้อมูลของหน่วยงาน ข้อมูลการแสดงตัวตนของบุคคล เพื่อป้องกันจุดอ่อนเพื่อป้องกันระบบข้อมูลที่ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงานแต่ได้มีการใช้เพื่อการทำงานทางไกล นอกจากนี้ ยังให้มีระบบป้องกันการใช้งานทรัพยากรอย่างไม่เหมาะสมในเวลาราชการหรือการเข้าชม คัดลอก และบันทึก การแลกเปลี่ยนภาพลามกอนาจาร รวมไปถึงภาพลามกอนาจารเด็ก

4.1.5.14 การปกป้องความเป็นส่วนตัวของผู้ปฏิบัติงาน

โดยหลักแล้ว นายจ้างต้องเคารพความเป็นส่วนตัวของลูกจ้างหรือผู้ปฏิบัติงานที่ทำงานทางไกล หรือทำงานจากที่บ้าน การวางระบบการติดตามการทำงานของลูกจ้างจะต้องได้สัดส่วนกับวัตถุประสงค์ของการติดตามนั้น ซึ่งหลักการนี้ปรากฏในกรอบข้อตกลงของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับ

การทำงานทางไกล 2020 (FRAME AGREEMENT ON TELEWORK 2020) ข้อเสนอแนะสำหรับ นายจ้างเกี่ยวกับการจ้างงานแบบทำงานที่บ้าน เพื่อรองรับต่อสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด 19 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ รวมไปถึงข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการทำงานทางไกลของ สมาพันธ์แรงงานระหว่างประเทศ (ITUC Legal Guide - Telework)

กล่าวคือ แม้ว่าการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านจะมีข้อดีหลายประการ แต่บ่อยครั้งที่การทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านกลับนำไปสู่การรุกรานความเป็นส่วนตัวของ ลูกจ้างมากเกินไป หรือเกิดการล่วงล้ำสิทธิของลูกจ้างในช่วงเวลาหรือสถานที่ซึ่งตามประเพณีควร สงวนไว้เป็นเรื่องส่วนบุคคลของลูกจ้าง เช่น นายจ้างบางรายมีการวางระบบถ่ายภาพลูกจ้างผ่าน หน้าจอทุก ๆ 2 – 3 นาที หรือการใช้ซอฟต์แวร์ติดตามการกดแป้นพิมพ์ของลูกจ้าง ระบบติดตาม และวิเคราะห์การส่งและรับ e-Mail หรือข้อความสนทนาของลูกจ้าง

นอกจากนี้ นายจ้างบางรายยังคงสั่งให้ลูกจ้างทำงานแม้ว่าจะล่วงเลยเวลาทำงานตามที่ ได้ตกลงกันไว้ หรือสถานะที่เรียกว่า “การทำงานที่ไม่มีวันจบ” และนำมาซึ่งภาวะเครียดจากการ ทำงาน ดังนั้น นายจ้างต้องให้ความเคารพต่อหลักการในเรื่อง “ชั่วโมงทำงานปกติ” และเคารพต่อ “สิทธิในการตัดการติดต่อสื่อสาร” โดยลูกจ้างมีสิทธิที่จะได้รับความมั่นใจเรื่องจำนวนชั่วโมง ทำงานสูงสุด ช่วงเวลาพัก และสิทธิที่ตนเองจะตัดการติดต่อสื่อสาร และในการดำเนินการเช่นว่านี้ จึงจำเป็นต้องกำหนดมาตรการที่ชัดเจนเกี่ยวกับจำนวนชั่วโมงการทำงาน รวมถึงส่งเสริมการให้ สิทธิแก่ลูกจ้างในการกำหนดตารางการทำงานได้เอง กำหนดช่วงพัก เป็นต้น นอกจากนี้ ในบาง ประเทศยังได้มีการตรากฎหมายรองรับสิทธิในเรื่อง “สิทธิในการตัดการติดต่อสื่อสาร” หรือ Right to Disconnect เช่น ประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อปกป้องลูกจ้างจากการที่จะไม่ติดต่อผ่าน ช่องทางใด ๆ กับนายจ้างหรือหัวหน้างาน และการไม่ติดต่อสื่อสารเช่นว่านี้ลูกจ้างจะไม่ได้รับ บทลงโทษ

สำหรับสิทธิในการตัดการติดต่อสื่อสารนี้ พบได้ในกฎหมายของต่างประเทศเช่นกัน เช่น ในกรณีของกฎหมายควบคุมการทำงานทางไกลของประเทศอาร์เจนตินา (“RÉGIMEN DEL CONTRATO DE TELETRABAJO”) ที่วางหลักไว้ว่า ลูกจ้างหรือพนักงานที่ทำงานทางไกลมีสิทธิ ที่จะไม่ได้รับการติดต่อจากนายจ้าง และมีสิทธิตัดการเชื่อมต่อจากอุปกรณ์ดิจิทัล เทคโนโลยี สารสนเทศและการสื่อสารนอกชั่วโมงการทำงาน และในระหว่างช่วงพัก และจะไม่ได้รับโทษ สำหรับการใช้อิทธิพลตัดการติดต่อสื่อสาร หรือพระราชกำหนด ฉบับที่ 28 ว่าด้วยการทำงานทางไกล ของประเทศสเปน ที่วางหลักไว้ในลักษณะเดียวกันว่า นายจ้างมีหน้าที่ติดตามความครบถ้วนของ จำนวนชั่วโมงการทำงาน ด้วยวิธีการลงทะเบียนเวลาทำงาน แต่ก็ต้องดำเนินการโดยปราศจากอคติ มีหน้าที่ต้องเคารพและรับประกันในเรื่อง “เวลาหยุดงาน” ที่จะจำกัดการติดต่อสื่อสารผ่าน

เทคโนโลยีต่าง ๆ ในช่วงเวลาพักของลูกจ้าง และต้องลดการแทรกแซงในเรื่องนี้ อันจะนำไปสู่การทำงานอย่างยืดหยุ่นซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนารูปแบบการทำงานทางไกลต่อไปในอนาคต

4.1.5.15 อุปกรณ์ เครื่องมือ และเทคโนโลยีในการทำงาน

นายจ้างควรเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดหา ติดตั้ง ส่งมอบ และบำรุงรักษาอุปกรณ์การทำงาน อุปกรณ์ทางเทคนิค และสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นหรือใช้เป็นประจำสำหรับการทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้าน เว้นแต่ มีข้อตกลงร่วมกันว่าลูกจ้างหรือผู้ปฏิบัติงานจะใช้อุปกรณ์ของตนเอง

นอกจากนี้ ในกรณีที่เป็นการทำงานทางไกลเป็นประจำนายจ้างอาจต้องจ่ายเงินชดเชยหรือเงินทดรองค่าใช้จ่ายสำหรับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการทำงาน โดยตรง (โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการสื่อสาร) ทั้งนี้ ย่อมขึ้นอยู่กับข้อตกลงร่วมเรื่องการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งโดยหลักแล้วหากเป็นค่าใช้จ่ายที่สมเหตุสมผล และเป็นค่าใช้จ่ายที่จำเป็นอันเกิดจากการทำงานที่บ้าน เช่น ค่าโทรศัพท์มือถือ ค่าโทรศัพท์พื้นฐาน ค่าอินเทอร์เน็ต ค่าคอมพิวเตอร์ส่วนบุคคลหรือแท็บเล็ต ค่าซอฟต์แวร์สำหรับการประชุมทางไกล เป็นต้น หลักการที่กล่าวมานี้ มีการกำหนดไว้ครอบคลุมข้อตกลงของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับการทำงานทางไกล 2020 (FRAME AGREEMENT ON TELEWORK 2020 ข้อแนะนำสำหรับนายจ้างเกี่ยวกับการจ้างงานแบบทำงานที่บ้าน เพื่อรองรับต่อสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด 19 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ รวมไปถึงข้อแนะนำเกี่ยวกับการทำงานทางไกลของสมาพันธ์แรงงานระหว่างประเทศ (ITUC Legal Guide - Telework))

หลักการเดียวกันนี้ก็พบได้ในพระราชกำหนดฉบับที่ 28 ว่าด้วยการทำงานทางไกล อันเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการทำงานทางไกลของประเทศสเปนด้วย เพียงแต่อาจแตกต่างกันที่กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้ระบุไว้ว่าสิทธิในการได้รับค่าชดเชยดังกล่าวจะต้องเกิดขึ้นจากข้อตกลงร่วมกันเกี่ยวกับการทำงานทางไกลหรือไม่ เพราะมีการระบุไว้ว่า นายจ้างมีหน้าที่จ่ายเงินชดเชยค่าใช้จ่ายที่ลูกจ้างต้องใช้ไปสำหรับทรัพยากร แสดงว่าแม้ค่าใช้จ่ายในบางเรื่องบางรายการอาจจะไม่ได้ระบุอยู่ในข้อตกลงร่วมว่าลูกจ้างมีสิทธิได้รับชดเชยจากการทำงานทางไกลก็ตาม แต่ว่าหากเป็นรายจ่ายที่จำเป็นเพื่อทำให้การทำงานทางไกลบรรลุผลหรือมีประสิทธิภาพ ลูกจ้างก็น่าจะสามารถเรียกร้องค่าชดเชยในส่วนนี้ได้ เพียงแต่อาจจะต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไป

กรณีจะแตกต่างกันไปสำหรับกฎหมายเกี่ยวกับการทำงานทางไกลของประเทศเนเธอร์แลนด์ ที่วางหลักไว้ว่า นายจ้างไม่มีหน้าที่ต้องจ่ายเงินชดเชยให้แก่ลูกจ้างสำหรับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในขณะที่ทำงานจากที่บ้าน เว้นแต่มีการตกลงกันในเรื่องนี้ไว้ กล่าวคือ โดยหลักแล้วนายจ้าง

ไม่มีหน้าที่จ่ายค่าชดเชย แต่มีข้อยกเว้น คือ นายจ้างต้องจ่ายค่าชดเชยต่อเมื่อมีการตกลงกันไว้เป็นการล่วงหน้าแล้ว นอกจากนี้ยังมีข้อยกเว้นเพิ่มเติม คือ ต้องเป็นกรณีที่นายจ้างเป็นฝ่ายร้องขอให้ลูกจ้างเป็นพนักงานทางไกล นายจ้างจึงจะมีหน้าที่จ่ายค่าชดเชยค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมที่สมเหตุสมผลให้แก่ลูกจ้าง

ส่วนลูกจ้างก็มีหน้าที่ดูแลรักษาอุปกรณ์ที่นายจ้างมอบให้ ไม่ระมัดระวัง ไม่เหมาะสม จำหน่าย จ่าย แจก อย่างผิดกฎหมาย รวมไปถึงการห้ามลูกจ้างใช้เครื่องมือ อุปกรณ์ต่าง ๆ ที่นายจ้างจัดหาให้โดยบุคคลอื่น และต้องใช้เพื่อการทำงานเท่านั้น หลักการที่กล่าวมานี้ มีการกำหนดไว้กรอบข้อตกลงของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับการทำงานทางไกล 2020 (FRAME AGREEMENT ON TELEWORK 2020) ชื่อนี้แนะนำสำหรับนายจ้างเกี่ยวกับการจ้างงานแบบทำงานที่บ้าน เพื่อรองรับต่อสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด 19 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ รวมไปถึงข้อแนะนำเกี่ยวกับการทำงานทางไกลของสมาพันธ์แรงงานระหว่างประเทศ (ITUC Legal Guide - Telework) ซึ่งหลักการเดียวกันนี้ก็มีการบัญญัติไว้ในพระราชกำหนด ฉบับที่ 28 ว่าด้วยการทำงานทางไกลของประเทศสเปนด้วย เพียงแต่ในกฎหมายฉบับนี้จะระบุไว้เพียงกว้าง ๆ ว่า ลูกจ้างมีหน้าที่ใช้อุปกรณ์เทคโนโลยีสารสนเทศที่นายจ้างจัดหาให้ตามหลักเกณฑ์ที่นายจ้างกำหนดไว้

สำหรับกฎหมายของต่างประเทศที่มีการบัญญัติหลักการเช่นเดียวกับที่กล่าวไว้ข้างต้นก็เช่น กฎหมายควบคุมการทำงานทางไกลของประเทศอาร์เจนตินา (“RÉGIMEN DEL CONTRATO DE TELETRABAJO”) แต่ที่ที่มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น คือ ในกรณีที่เกิดความเสียหาย แยกหัก หรือเลิกขาดกับอุปกรณ์ และเทคโนโลยีซึ่งกำหนดไว้ นายจ้างมีหน้าที่ต้องซ่อมแซม ซึ่งการดำเนินการในส่วนนี้จะไม่มีผลกระทบต่อสิทธิของลูกจ้างที่จะทำงานต่อไปโดยได้รับค่าตอบแทนตามปกติ

หลักการที่ว่านายจ้างมีหน้าที่จัดหา สนับสนุน ดูแลรักษา และซ่อมบำรุงอุปกรณ์เครื่องมือที่จำเป็นสำหรับการทำงานทางไกลนี้ ยังพบได้ในพระราชกำหนด ฉบับที่ 28 ว่าด้วยการทำงานทางไกลของประเทศสเปนด้วย ซึ่งก็สอดคล้องกับกฎหมายเกี่ยวกับการทำงานทางไกลของประเทศเนเธอร์แลนด์ที่วางหลักไว้ว่า นายจ้างมีหน้าที่เป็นการทั่วไปในการจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ในการทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้านให้แก่ลูกจ้าง เพียงแต่อาจจะบัญญัติไว้ในลักษณะกว้าง ๆ เพื่อความยืดหยุ่นในการตีความ

สำหรับกฎหมายการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานทางไกลของประเทศสหรัฐอเมริกา หรือ Telework Enhancement Act of 2010 นั้น แม้จะไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดว่าการจัดหา บำรุงรักษา อุปกรณ์และเทคโนโลยีเป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐโดยตรง แต่เมื่อพิจารณากฎหมายทั้งฉบับแล้วก็จะเห็นว่าเป็นการทำงานทางไกลของเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของรัฐ ซึ่งโดยหลักแล้วย่อมเป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่จะต้องเป็นผู้จัดหา บำรุงรักษา ดูแลอุปกรณ์

เครื่องมือดังกล่าว ดังนั้นจะเห็นได้ว่ามีข้อเสนอแนะนโยบายในการจัดซื้อระบบคอมพิวเตอร์โดยหน่วยงานของรัฐว่า ให้ผู้อำนวยการสำนักบริหารและงบประมาณกำหนดนโยบายให้หน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารแต่ละหน่วยงานจัดซื้อระบบคอมพิวเตอร์ที่เปิดใช้งานและสนับสนุนการทำงานทางไกล

4.1.5.16 สุขภาพและความปลอดภัยในการทำงานของผู้ปฏิบัติงาน

โดยทั่วไปแล้ว นายจ้างมีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกัน ดูแลเกี่ยวกับอาชีวอนามัยและความปลอดภัยของพนักงานหรือลูกจ้างเพื่อป้องกันปัญหาสุขภาพที่อาจจะเกิดขึ้น เช่น ปัญหาการถูกโคดเคียวซึ่งเกิดจากการทำงานเพียงลำพัง ปัญหาในเรื่องสรีระศาสตร์อันเนื่องมาจากอุปกรณ์เครื่องใช้ไม่เหมาะสม (เก้าอี้ ทำนั่งทำงาน ฯลฯ) หรือปัญหาความปลอดภัย เช่น เรื่องอัคคีภัย เป็นต้น โดยวิธีการป้องกันหรือดูแล เช่น การแจ้งให้ลูกจ้างหรือพนักงานที่ทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้านทราบถึงนโยบาย ข้อกำหนดเกี่ยวกับอาชีวอนามัย และความปลอดภัยให้พนักงานหรือลูกจ้างทราบ การแจ้งข้อมูลหรือการจัดฝึกอบรมเกี่ยวกับการจัดวางทำนั่งทำงาน การจัดพื้นที่ทำงานภายในที่พักอาศัย รวมถึงการป้องกันอัคคีภัย ความปลอดภัยจากการใช้ไฟฟ้า เป็นต้น ซึ่งหลักการที่ว่านี้ปรากฏในกรอบข้อตกลงของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับการทำงานทางไกล 2020 (FRAME AGREEMENT ON TELEWORK 2020 ข้อเสนอแนะสำหรับนายจ้างเกี่ยวกับการจ้างงานแบบทำงานที่บ้าน เพื่อรองรับต่อสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด 19 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ รวมไปถึงข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการทำงานทางไกลของสมาพันธ์แรงงานระหว่างประเทศ (ITUC Legal Guide - Telework))

สำหรับกฎหมายของต่างประเทศนั้น หลักการทำนองเดียวกันนี้พบได้ในพระราชกำหนด ฉบับที่ 28 ว่าด้วยการทำงานทางไกล ของประเทศสเปน ที่วางหลักไว้ว่า แม้ลูกจ้างจะทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้าน แต่นายจ้างก็ยังคงมีความรับผิดชอบในการดำเนินมาตรการที่เหมาะสมในเรื่องสุขอนามัยและความปลอดภัยสำหรับลูกจ้าง โดยนายจ้างสามารถปรับใช้ให้เหมาะสมกับรูปแบบการทำงานและสถานที่ทำงานของลูกจ้างได้ ซึ่งก็สอดคล้องกับกฎหมายเกี่ยวกับการทำงานทางไกลของประเทศเนเธอร์แลนด์ที่ได้วางหลักการในทำนองนี้ไว้เช่นเดียวกัน เช่น นายจ้างมีหน้าที่ให้คำแนะนำเกี่ยวกับทำนั่งทำงานที่ถูกต้องแก่ลูกจ้าง จำนวนชั่วโมงการทำงานสูงสุดต่อวันหน้าจอคอมพิวเตอร์ รวมไปถึงการจัดหาวัสดุอุปกรณ์สำนักงานที่ดีต่อสุขภาพและความปลอดภัยของลูกจ้าง เป็นต้น

นอกจากนี้ กรอบข้อตกลงของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับการทำงานทางไกล 2020 (FRAME AGREEMENT ON TELEWORK 2020 ข้อเสนอแนะสำหรับนายจ้างเกี่ยวกับการจ้างงานแบบทำงานที่บ้าน เพื่อรองรับต่อสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด 19 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

รวมไปถึงข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการทำงานทางไกลของสมาพันธ์แรงงานระหว่างประเทศ (ITUC Legal Guide - Telework) ยังได้ระบุถึงสิทธิของนายจ้างในการเข้าตรวจเยี่ยม ตรวจสอบประเมินสถานที่ที่ลูกจ้างใช้ทำงาน (ที่พักอาศัย หรือสถานที่แห่งอื่น) โดยได้รับความยินยอมจากลูกจ้างหรือผู้ปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายภายในของแต่ละประเทศกำหนด

ในขณะที่ลูกจ้างก็มีหน้าที่รับผิดชอบความปลอดภัยและอาชีวอนามัยของตนเองเอง รวมถึงให้ความร่วมมือกับนายจ้างและผู้แทนของนายจ้างเข้าตรวจเยี่ยมสถานที่ทำงาน

สำหรับประเด็นการทำประกันความปลอดภัย ประกันอุบัติเหตุ หรือประกันสุขภาพเป็นพิเศษสำหรับการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านนั้น โดยหลักแล้วลูกจ้างที่ทำงานทางไกลมีสิทธิและหน้าที่ในมาตรฐานเดียวกันกับลูกจ้างที่ทำงาน ณ สำนักงานของนายจ้าง ดังนั้น ลูกจ้างกลุ่มนี้ย่อมไม่มีหน้าที่เป็นพิเศษที่จะต้องไปทำประกันการทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้านเพิ่มเติมอีก กล่าวคือ ลูกจ้างกลุ่มนี้ไม่จำเป็นต้องได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษโดยทำสัญญาประกันภัยเป็นการเฉพาะ แต่อย่างไรก็ตาม เรื่องนี้ย่อมเป็นไปตามความสมัครใจของลูกจ้าง (หากประสงค์จะเพิ่มความคุ้มครองจากสัญญาประกันภัย ลูกจ้างก็สามารถทำสัญญาประกันภัยเพิ่มเติมต่างหากอีกได้) ซึ่งหลักการที่กล่าวนี้ ก็พบได้ในพระราชกำหนด ฉบับที่ 28 ว่าด้วยการทำงานทางไกล ของประเทศสเปน

อย่างไรก็ดี กฎหมายเกี่ยวกับการทำงานทางไกลของประเทศเนเธอร์แลนด์มีการกำหนดหลักการในเรื่องการทำประกันภัยคุ้มครองการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านนี้แตกต่างไป เนื่องจากกฎหมายเกี่ยวกับการทำงานทางไกลของประเทศเนเธอร์แลนด์มีการกำหนดให้ลูกจ้างต้องทำประกันภัยมีหน้าที่ทำประกันภัยในส่วนนี้ โดยกรมธรรม์ต้องคุ้มครองครอบคลุมถึงวัสดุและอุปกรณ์ที่นายจ้างจัดหาให้ และครอบคลุมไปถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านของลูกจ้างด้วย

4.1.5.17 การวัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการทำงาน

ข้อเสนอแนะสำหรับนายจ้างเกี่ยวกับการจ้างงานแบบทำงานที่บ้าน เพื่อรองรับต่อสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด 19 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้ระบุไว้ว่า การวัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลการทำงานของลูกจ้างที่ทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้านไม่ควรแตกต่างหรือยุ่งยากไปกว่ากรณีของลูกจ้างที่ทำงาน ณ สำนักงานของนายจ้าง ซึ่งในการประเมินผลงานควรประเมินจากคุณภาพของชิ้นงาน และจำนวนชิ้นงานที่ทำได้ โดยปรับให้เหมาะสมกับงานแต่ละประเภทและงานในความรับผิดชอบของลูกจ้างแต่ละตำแหน่ง ซึ่งอาจแตกต่างกับการประเมินผลงานของลูกจ้างที่ทำงาน ณ สำนักงานของนายจ้างประการหนึ่ง กล่าวคือ หากเป็นลูกจ้างที่ทำงาน ณ สำนักงานของนายจ้าง อาจจะมีการวัดหรือประเมินผลการดำเนินงานจากขั้นตอนหรือ

กระบวนการทำงาน และไม่ตั้งเป้าหมายของการผลิตชิ้นงานไว้ต่ำเกินไปหรือสูงเกินไป โดย นายจ้างต้องลดความกังวลที่ว่าลูกจ้างจะปฏิบัติงานจากที่บ้านได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ เนื่องจากจากผลสำรวจหรือการศึกษาวิจัยหลายฉบับ ก็ได้แสดงให้เห็นแล้วว่า ลูกจ้างที่ทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้านสามารถสร้างผลผลิต (ชิ้นงาน) ที่มีอยู่จริง ได้มากกว่าลูกจ้างที่ทำงาน ณ สำนักงานของนายจ้างที่มักจะต้องใช้เวลาผลิตชิ้นงานตามวัตถุประสงค์และกระบวนการของ นายจ้าง

สำหรับกฎหมายการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานทางไกลของประเทศสหรัฐอเมริกา หรือ Telework Enhancement Act of 2010 ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานเป็นผู้ทำหน้าที่วัดคุณภาพ ปริมาณ และกำหนดเป้าหมายเกี่ยวกับการทำงานทางไกล ภายใต้การให้คำแนะนำ และความช่วยเหลือจากสำนักงานบริหารงานบุคคลกลางของสหรัฐ (Office of Personnel Management) อันจะเห็นได้ว่า หากนำมาเทียบเคียงแล้ว หน่วยงานของรัฐก็อาจเทียบเคียงได้กับ นายจ้าง ในขณะที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจเทียบเคียงได้กับลูกจ้าง ซึ่งการวัดผลหรือประเมิน ประสิทธิภาพการทำงานทางไกลจำเป็นต้องวัดจากคุณภาพของชิ้นงาน ปริมาณงาน และต้องมีการ กำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนในการทำงาน

4.1.5.18 การปรับรูปแบบการทำงานทางไกลให้เหมาะสมกับผู้มีความจำเป็นพิเศษ หรือต้องดูแลผู้อื่นเป็นพิเศษ

ในกรณีที่ลูกจ้างเป็นผู้ซึ่งต้องดูแลผู้อื่น เช่น ต้องดูแลบุตรหลาน เป็นต้น ข้อเสนอแนะ สำหรับนายจ้างเกี่ยวกับการจ้างงานแบบทำงานที่บ้าน เพื่อรองรับต่อสถานการณ์การแพร่ระบาดของ โควิด 19 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้ระบุไว้ว่านายจ้างควรมีการกำหนดมาตรการ การวัดประสิทธิผลและตรงตามความคาดหวังที่เหมาะสมต่อสถานการณ์ และใช้วิธีการแจ้งเตือน ล่วงหน้าเล็กน้อยเพื่อให้ลูกจ้างได้มีเวลาบริหารจัดการ และในขณะที่ลูกจ้างก็มีหน้าที่สื่อสารกับ หัวหน้างานเกี่ยวกับสถานการณ์ของตนเอง และพิจารณาว่าจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการ การทำงานกับชีวิตส่วนตัวหรือไม่ ซึ่งในกรณีนี้ มาตรการที่กำหนดจะต้องมีความยืดหยุ่นมากกว่า กรณีปกติ เช่น จำนวนชั่วโมงการทำงานที่แม้จะกำหนดไว้แล้ว ก็อาจมีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยน ได้ตามความจำเป็นของครอบครัวลูกจ้าง หรืออาจปรับเปลี่ยนจำนวนวันหรือชั่วโมงการทำงานลง ได้

สำหรับประเด็นเรื่องการปรับรูปแบบการทำงานทางไกลให้เหมาะสมกับผู้มีความ จำเป็นพิเศษ หรือต้องดูแลผู้อื่นเป็นพิเศษนั้น กฎหมายควบคุมการทำงานทางไกลของประเทศ อาร์เจนตินา “RÉGIMEN DEL CONTRATO DE TELETRABAJO” ก็ได้มีการวางหลักในเรื่องนี้ ไว้เช่นกัน กล่าวคือ หากลูกจ้างผู้ใดที่ทำงานทางไกล และเชื่อว่าตนเองมีหน้าที่ต้องดูแลเด็กอายุไม่

เกิน 13 ปี หรือผู้สูงอายุ หรือผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือเป็นการเฉพาะ ก็ให้ลูกจ้างกับนายจ้างทำ ความตกลงในเรื่องตารางเวลางานให้เหมาะสมกับการดูแลบุคคลเหล่านี้ได้ ซึ่งการเสนอขอทำความ ตกลงเช่นว่านี้จะไม่ทำให้ลูกจ้างถูกปรับ หรือถูกแทรกแซงการดำเนินการ การกระทำ ชี้นำ การ ตัดสินใจ การตอบโต้ หรือการสร้างอุปสรรคใด ๆ ซึ่งหากนายจ้างฝ่าฝืนกระทำการข้างต้นจะถูก สันนิษฐานว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ และต้องได้รับการลงโทษตามกฎหมาย

ส่วนพระราชกำหนด ฉบับที่ 28 ว่าด้วยการทำงานทางไกล ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการ ทำงานทางไกลของประเทศสเปนก็ได้บัญญัติรับรองหลักการนี้เช่นกัน โดยบัญญัติเป็นข้อยกเว้น รองรับไว้ว่า แม้ว่าข้อตกลงให้ทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้านจะต้องเกิดขึ้นโดยความสมัคร ใจของกลุ่มสัญญา แต่หากลูกจ้างเป็นผู้มีหน้าที่ต้องดูแลเด็ก และนายจ้างปฏิเสธไม่ยินยอมให้มีการ ทำงานทางไกล นายจ้างต้องอธิบายเหตุผลให้ได้ว่าเหตุใดจึงไม่ตกลงยินยอมให้มีการทำงาน ทางไกลเกิดขึ้น ด้วยเหตุผล เช่น ความเป็นไปไม่ได้ในทางเทคนิค หรือองค์กรของนายจ้างเองไม่มี ศักยภาพเพียงพอ เป็นต้น

4.1.5.19 การฝึกอบรม และความก้าวหน้าในอาชีพการงาน

ข้อเสนอแนะสำหรับนายจ้างเกี่ยวกับการจ้างงานแบบทำงานที่บ้าน เพื่อรองรับต่อ สถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด 19 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้ระบุว่า เนื่องจาก ลูกจ้างที่ทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้านจะมีโอกาสได้ติดต่อสื่อสารกับหัวหน้างาน เพื่อน ร่วมงาน และหน่วยที่ทำหน้าที่ฝึกอบรมแบบซึ่งหน้าค่อนข้างน้อย ลูกจ้างกลุ่มนี้อาจมีปัญหากับ สิทธิในการเข้ารับการฝึกอบรมและสิทธิในความก้าวหน้าของอาชีพการงาน ดังนั้น การส่งเสริมการ เรียนรู้ และการพัฒนาทักษะต่าง ๆ สำหรับการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านเป็นสิ่ง ที่จำเป็นมาก โดยเฉพาะทักษะทางเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งกรอบข้อตกลงของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับ การทำงานทางไกล 2020 (FRAME AGREEMENT ON TELEWORK 2020) รวมไปถึงข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับการทำงานทางไกลของสมาพันธ์แรงงานระหว่างประเทศ (ITUC Legal Guide - Telework) ก็ได้ระบุหลักการนี้ไว้เช่นเดียวกัน และวางหลักเพิ่มเติมว่าลูกจ้างหรือพนักงานที่ทำงานทางไกลมี สิทธิเข้าถึงการฝึกอบรมและโอกาสในการมีความก้าวหน้าในอาชีพเช่นเดียวกับลูกจ้างที่ทำงาน ณ สถานที่ทำงานของนายจ้าง โดยมีสิทธิได้รับการฝึกอบรมที่เหมาะสมตามเป้าหมายผ่านอุปกรณ์ที่ นายจ้างจัดไว้ให้ และตามลักษณะการบริหารจัดการองค์กร ซึ่งการฝึกอบรมนั้นต้องจัดให้มีการ ฝึกอบรมให้แก่หัวหน้างาน และเพื่อนร่วมงานของลูกจ้างที่ทำงานทางไกลด้วย

หลักการในเรื่องสิทธิในการฝึกอบรมเดียวกันนี้ พบว่ามีกฎหมายของต่างประเทศ เช่น กฎหมายควบคุมการทำงานทางไกลของประเทศอาร์เจนตินา (“RÉGIMEN DEL CONTRATO DE TELETRABAJO”) แต่ได้เพิ่มหลักการที่ว่า การอบรมนี้จะต้องไม่เพิ่มภาระให้แก่ลูกจ้าง

ในขณะที่กฎหมายการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานทางไกลของประเทศสหรัฐอเมริกา หรือ Telework Enhancement Act of 2010 ก็ได้บัญญัติรับรองเรื่องการฝึกอบรมไว้เช่นเดียวกัน เพียงแต่มุ่งเน้นไปที่การฝึกอบรมก่อนที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นจะเข้าร่วมการทำงานทางไกล และ ยังให้ดุลพินิจแก่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดอยู่ว่าการฝึกอบรมนั้นอาจไม่จำเป็น ก็ได้ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นมีความพร้อมสำหรับการทำงานทางไกลอยู่ก่อนแล้ว

สำหรับประเด็นเรื่องการได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียม ความก้าวหน้า และโอกาสในการเลื่อนตำแหน่งนั้น ข้อแนะนำเกี่ยวกับการทำงานทางไกลของสมาพันธ์แรงงานระหว่างประเทศ (ITUC Legal Guide - Telework) ได้ระบุว่า ลูกจ้างที่ทำงานทางไกลควรได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียม กับลูกจ้างที่ทำงาน ณ สำนักงานของนายจ้างเกี่ยวกับการพัฒนาอาชีพและ โอกาสเลื่อนตำแหน่ง นอกจากนี้ กฎหมายการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานทางไกลของประเทศสหรัฐอเมริกา หรือ Telework Enhancement Act of 2010 ก็ได้บัญญัติรองรับไว้อย่างชัดเจนว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำงานทางไกลและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ได้ทำงานทางไกลจะต้องได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกันในเรื่องที่ เกี่ยวกับการประเมินการปฏิบัติงานเป็นระยะ ๆ การฝึกอบรม การให้รางวัล การมอบหมายงานใหม่ การส่งเสริมความก้าวหน้า การลดระดับ การรักษา และการให้ออก ข้อกำหนดในการทำงาน การกระทำอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจของผู้บริหาร หรืออาจกล่าวโดยสรุป คือ ต้องไม่เลือกปฏิบัติด้วยเหตุอันไม่เป็นธรรมเพราะการที่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐกลุ่มหนึ่งทำงานทางไกลหรือทำงาน จากที่บ้าน

4.1.5.20 สิทธิในการรวมกลุ่มของลูกจ้าง

ลูกจ้างที่ทำงานทางไกลทุกคนมีสิทธิรวมตัวกันเช่นเดียวกับลูกจ้างที่ทำงาน ณ สำนักงานของนายจ้าง (เว้นแต่ลูกจ้างบางคนซึ่งมีสถานะเป็นผู้บริหารหรือหัวหน้างานที่ไม่อาจรวมกลุ่มเป็นสหภาพแรงงานได้) โดยต้องไม่มีอุปสรรคใด ๆ ที่มาจำกัดการติดต่อสื่อสารระหว่าง ลูกจ้างกับตัวแทนของลูกจ้าง เงื่อนไขเดียวกันนี้ให้ใช้กับการเข้ามีส่วนร่วมในการเลือกตั้งตัวแทน คนงาน หรือการจัดให้มีตัวแทนคนงาน หลักการที่กล่าวนี้ปรากฏในกรอบข้อตกลงของสหภาพ ยุโรปเกี่ยวกับการทำงานทางไกล 2020 (FRAME AGREEMENT ON TELEWORK 2020) และ ข้อแนะนำเกี่ยวกับการทำงานทางไกลของสมาพันธ์แรงงานระหว่างประเทศ (ITUC Legal Guide - Telework) นอกจากนี้ เมื่อลูกจ้างที่ทำงานทางไกลมีสถานะเป็นลูกจ้างเช่นเดียวกับลูกจ้างที่ทำงาน ณ สำนักงานของนายจ้าง ดังนั้น เมื่อคำนวณสัดส่วนตัวแทนลูกจ้างย่อมต้องนับรวมลูกจ้างที่ทำงาน ทางไกลไว้เป็นส่วนหนึ่งของจำนวนลูกจ้างทั้งหมดด้วย

สำหรับประเทศไทย แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะให้ สิทธิข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐรวมตัวกันได้ แต่การรวมกลุ่มดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญก็ยังไม่

ถึงขนาดเป็นการรวมกลุ่มในรูปแบบสหภาพแรงงาน หรือสหภาพข้าราชการที่จะเจรจาต่อรองสิทธิต่าง ๆ ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าสิทธิในการรวมกลุ่มของลูกจ้างตามหลักการข้างต้นยังไม่สามารถนำมาปรับใช้กับการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทยได้

4.2 วิเคราะห์ประเด็นทางกฎหมายที่สำคัญเพื่อรองรับการนำวิธีการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work from Home) มาใช้เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองการปฏิบัติงานของคณพิการในหน่วยงานของรัฐ

4.2.1 ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติรองรับการนำวิธีการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) มาใช้เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองการปฏิบัติงานของคณพิการในหน่วยงานของรัฐ

4.2.1.1 กฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปฏิบัติงานและการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับคณพิการในหน่วยงานของรัฐในปัจจุบัน

จากการศึกษาพบว่า ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติงานหรือการบริหารงานบุคคลสำหรับคณพิการในหน่วยงานของรัฐบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการที่ได้รับการบรรจุ หรือแต่งตั้งให้เข้ารับราชการหรือปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในตำแหน่งอื่น ๆ เช่น พนักงานราชการ หรือลูกจ้างประจำของส่วนราชการ เป็นต้น จะต้องใช้หลักเกณฑ์การปฏิบัติงานหรือการบริหารงานบุคคลที่เหมือนกันกับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในตำแหน่งอื่น ๆ ที่ไม่พิการ เช่น ในเรื่องวันหยุด วันลา ระยะเวลาการปฏิบัติงาน เป็นต้น และแม้ว่าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้กำหนดให้มีคู่มือการสรรหาและเลือกสรรคณพิการเข้าทำงานในส่วนราชการ ซึ่งจัดทำโดยศูนย์สรรหาและเลือกสรรสำนักงาน ก.พ. แต่คู่มือดังกล่าวก็เป็นเพียงการกำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการในขั้นตอนการรับผู้พิการเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐเท่านั้น มิใช่คู่มือที่จะสามารถนำไปใช้ในการบริหารงานบุคคลเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการในระหว่างการทำงาน และหลังจากออกจากราชการ อีกทั้งไม่ได้มีข้อกำหนดเรื่องการทำงานจากที่บ้านหรือการทำงานทางไกลของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

4.2.1.2 กฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์รองรับการนำวิธีการทำงานทางไกล หรือการทำงานจากที่บ้านมาใช้เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองการปฏิบัติงานของคณพิการในหน่วยงานของรัฐ

ในปัจจุบัน ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่มีค่าบังคับดังเช่นพระราชบัญญัติรองรับการนำวิธีการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน

(Work From Home) มาใช้เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองการปฏิบัติงานของคนพิการในหน่วยงานของรัฐ

โดยสำหรับข้าราชการพลเรือนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหาร แม้คณะรัฐมนตรีจะมีมติเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2563 กำหนดแนวทางการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ กรณีการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ซึ่งกำหนดแนวทางปฏิบัติให้แก่หน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารต่าง ๆ นำไปใช้กำหนดแนวทางการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ แต่ด้วยสถานะของมติคณะรัฐมนตรีที่ถือว่าเป็นเพียงแนวปฏิบัติของหน่วยงานฝ่ายบริหาร ซึ่งข้าราชการพลเรือนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละหน่วยงานต่างก็มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรองอื่นกำหนดเรื่องการบริหารงานบุคคลและเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของตนไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งมีลำดับศักดิ์ของกฎหมายสูงกว่ามติคณะรัฐมนตรี ประกอบกับเมื่อพิจารณาเนื้อหาของมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การกำหนดแนวทางการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ กรณีการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) แล้วจะพบว่า มีลักษณะเป็นการให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการนำวิธีการทำงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงาน โดยได้เปิดช่องให้หน่วยงานของรัฐสามารถกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการทำงานที่แตกต่างจากไปมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้ อันจะเห็นได้จากการใช้ถ้อยคำในหลาย ๆ แห่งที่ปรากฏในมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว เช่น ถ้อยคำในส่วนของแนวทางการดำเนินการที่ว่า “เมื่อส่วนราชการประสงค์จะกำหนดให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่สามารถไปปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ หรือประสงค์จะให้วิธีการปฏิบัติราชการแบบยืดหยุ่น ให้ดำเนินการตามแนวทางดังนี้ ...” หรือถ้อยคำที่ว่า “...โดยรายละเอียดแนวทางดำเนินการที่กำหนดควรครอบคลุมประเด็นสำคัญ ดังนี้ ...” หรือคำว่า “...แนวทางกำกับติดตามงาน ให้พิจารณากำหนดวิธีการบริหารจัดการและกำกับติดตามงานในช่วงเวลาที่ให้ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการหรือวิธีการทำงานยืดหยุ่นตามที่เห็นสมควร...” เป็นต้น ซึ่งการกำหนดแนวทางการนำวิธีการทำงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงาน (วิธีการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้าน) โดยมีลักษณะที่ยืดหยุ่นดังที่ยกตัวอย่างข้างต้นนั้นไม่ใช่เรื่องผิด เพราะหากจะกล่าวไปแล้วก็สอดคล้องกับหลักการหรือทฤษฎีในเรื่องวิธีการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านที่หากจะมีการกำหนดมาตรการใด ๆ ไว้ก็ควรกำหนดไว้อย่างยืดหยุ่น แต่อย่างไรก็ตาม ความยืดหยุ่นดังกล่าวควรเป็นความยืดหยุ่นที่กำหนดไว้ใน “ข้อตกลงร่วมเกี่ยวกับการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้าน” ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง (เทียบเคียงได้กับผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา) และ โดยความเห็นของผู้ศึกษาย่อมไม่ควรกำหนดให้หน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารมีดุลพินิจโดยอิสระในการกำหนดหลักเกณฑ์ทาง

กฎหมายเพื่อรองรับการนำวิธีการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work from Home) มาใช้เพื่อส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองการทำงานของคนพิการในหน่วยงานของรัฐได้เองอย่างกว้างขวาง แต่ควรมีกฎหมายกลางในลักษณะที่เป็นเกณฑ์ขั้นต่ำที่หน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารทุกหน่วยจะต้องปฏิบัติตาม ส่วนหน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานจะกำหนดมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิที่มากไปกว่านั้นก็ย่อมกระทำได้

กล่าวโดยสรุปแล้ว เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวก็พบว่า

- 1) มีสถานะเป็นมาตรการภายในฝ่ายบริหารที่มีลักษณะให้ดุลพินิจกับหน่วยงานฝ่ายบริหารมากพอควรในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home)
- 2) ใช้เป็นมาตรการชั่วคราวเฉพาะช่วงที่มีสถานการณ์การแพร่ระบาดของไวรัสโคโรนา 2019 (COVID - 19)
- 3) ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้พิการ ดังนั้น ควรมีการตรากฎหมายไม่ว่าจะเป็นการร่างกฎหมายขึ้นใหม่ หรือการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติที่มีอยู่เดิมเพื่อกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำรองรับการนำวิธีการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านมาใช้ก็ย่อมเป็นการเหมาะสมกว่า เนื่องจากจะเป็นหลักประกันให้แก่ที่คนพิการทำงานในหน่วยงานของรัฐ ส่วนเนื้อหาสาระหรือรายละเอียดของการปฏิบัติจะเป็นประการใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับหน่วยงานแต่ละหน่วยงานที่จะไปกำหนดรายละเอียดการบริหารงานบุคคลในเรื่องนี้ให้มีความเหมาะสมต่อไป

นอกจากนี้ การกำหนดเป็นมาตรการระยะยาว มิใช่กำหนดในลักษณะมาตรการชั่วคราวรองรับสถานการณ์การแพร่ระบาดของไวรัสโคโรนา 2019 (COVID - 19) โดยมีบทบัญญัติทางกฎหมายรองรับนี้ ควรเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เนื่องจากใช้กับข้าราชการหลายหน่วยงาน ลักษณะเหมือนกฎหมายกลางที่หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยสามารถนำไปปรับใช้ และออกระเบียบให้เหมาะสมกับประเภทของงานและเหมาะสมกับหน่วยงานของตนเองได้ ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคนพิการให้ได้รับความคุ้มครอง และไม่ถูกยกเว้นโดยกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานนั้น ๆ โดยเฉพาะกฎหมายการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ที่มีมักมีข้อกำหนดเกี่ยวกับวินัยที่ว่า ข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่หย่อนประสิทธิภาพ ซึ่งหากไม่มีการกำหนดไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติแล้ว หน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานอาจไปกำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นข้อจำกัดการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้าน จนในที่สุดข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคนพิการอาจได้รับผลกระทบจากการเลื่อนขั้นเลื่อนเงินเดือน หรือเลื่อนตำแหน่ง ตลอดจนรู้สึกรู้สีกว่าการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้าน นอกจากจะไม่เกิดประโยชน์แก่ตนเองแล้ว กลับกลายเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงานเสียมากกว่า

จนในที่สุดไม่อาจปฏิบัติงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้านได้เลย และความมุ่งหมายของการนำวิธีการนี้มาใช้ส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองการทำงานของคนพิการย่อมไม่สัมฤทธิ์ผล

4.2.2 ประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคนพิการมีสิทธิร้องขอให้หน่วยงานของรัฐอนุมัติหรืออนุญาตให้ทำงานทางไกล หรือทำงานจากที่บ้าน

สำหรับประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคนพิการมีสิทธิร้องขอให้หน่วยงานของรัฐอนุมัติหรืออนุญาตให้ทำงานทางไกล หรือทำงานจากที่บ้านได้หรือไม่ นั้น ลำดับแรกต้องพิจารณาความหมายของสิทธิ ประเภทของสิทธิ และหลักการหรือทฤษฎีเกี่ยวกับรัฐ องค์การของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนหลักที่ว่าด้วยบุคคลที่มีความสัมพันธ์พิเศษกับรัฐเสียก่อน กล่าวคือ สิทธิ (Right) หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อประโยชน์อันพึงมีพึงได้ของตน ซึ่งกฎหมายที่ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิของบุคคลนั้นอาจเป็นกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายเอกชนก็ได้ ดังนั้น ในหัวข้อนี้จึงเป็นการพิจารณาศึกษาว่า ควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคนพิการมีสิทธิที่จะเรียกร้องให้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐกระทำการ คือ อนุญาตให้ตนเองสามารถที่จะทำงานทางไกล (Telework) หรือทำงานจากที่บ้าน (Work from Home) ได้หรือไม่

การรับราชการ หรือการเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐมิใช่ “สิทธิมนุษยชน (Human Rights)” ที่เป็นสิ่งที่มนุษย์ทุกคนพึงมีในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์ แต่เป็นสิทธิพลเมือง (Citizen Rights) หรือสิทธิในอันที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตจำนงทางการเมืองของรัฐ หรือเข้าไปมีส่วนร่วมในองค์กรของรัฐ ดังนั้น รัฐย่อมกำหนดเงื่อนไขการเข้ารับราชการหรือการทำงานในหน่วยงานของรัฐได้ และยังมีลักษณะเป็นสิทธิสัมพัทธ์ หรือสิทธิสัมพันธ์ กล่าวคือ รัฐสามารถจำกัดสิทธิและเสรีภาพในเรื่องการเข้ารับราชการได้ แต่อย่างไรก็ตาม การจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการเข้ารับราชการนั้น ยังมีข้อพิจารณาที่รัฐต้องตระหนัก คือ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องกระทำโดยกฎหมาย ต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตราบขึ้นโดยรัฐสภา (รัฐสภาอาจมอบให้ฝ่ายบริหารตรากฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดรายละเอียดที่ต้องปฏิบัติตามไปได้) ต้องไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่ได้ ซึ่งการจำกัดสิทธิไม่ให้คนพิการเรียกร้องการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work from Home)

แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น กล่าวโดยสรุปได้ว่า รัฐในฐานะที่มีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน จำเป็นต้องมีหน่วยงานของรัฐ กระทำการแทนรัฐ ได้แก่ ส่วนราชการ ประกอบด้วย ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น และผู้ดำรงตำแหน่งที่จะทำการแทนหน่วยงานของรัฐ คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และด้วย

เจ้าหน้าที่ของรัฐ ถือได้ว่าเป็นบุคคลที่มีความสัมพันธ์พิเศษกับรัฐประเภทหนึ่ง ดังนั้น ทำให้สิทธิบางประการจะต้องถูกจำกัดไว้ โดยลักษณะของการยอมตนเข้ามีความสัมพันธ์กับรัฐเป็นพิเศษนี้เอง ประกอบกับเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศแล้วจะพบว่า หากเป็นกรณีความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างตามกฎหมายเอกชนแล้ว ย่อมเป็นไปตามหลักเสรีภาพในการแสดงเจตนา หรือความสัมพันธ์ทางสัญญาระหว่างคู่สัญญา แต่ไว้ในกรณีของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่รัฐ ความสัมพันธ์ในเรื่องการทำงานนั้นจะอยู่ในลักษณะของคำสั่งทางปกครอง และหลักการเกี่ยวกับอำนาจบังคับบัญชา ที่แม้แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคนพิการก็ต้องถือปฏิบัติ ดังนั้น ในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกาจึงได้มีการตรากฎหมายรองรับว่าหน่วยงานของรัฐอาจให้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของตนทำงานทางไกล หรือทำงานจากที่บ้านได้ แต่การทำงานดังกล่าว ไม่ถึงขนาดที่จะให้เป็น “สิทธิ” ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการจะเรียกร้องให้รัฐปฏิบัติตามได้ แต่อยู่ในฐานะให้หน่วยงานของรัฐ เป็นผู้พิจารณาอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นได้ทำงานทางไกล หรือได้ทำงานจากที่บ้าน เพียงแต่กำหนดเงื่อนไขการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐว่า หากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐผู้ใด มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดแล้ว ก็สามารถยื่นคำร้องขอทำงานทางไกล หรือทำงานจากที่บ้านได้ แต่ทั้งนี้ การพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติก็ยังคงอยู่ในดุลพินิจภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น ในความเห็นของผู้ศึกษา เห็นว่าการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้าน คงไม่อาจถือว่าเป็นสิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการได้ เพียงแต่มีข้อเสนอให้รัฐพิจารณาผ่อนปรนเงื่อนไขของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้พิการ กล่าวคือ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดเป็นผู้พิการ และมีความประสงค์จะทำงานทางไกล หรือทำงานจากที่บ้านก็ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดอยู่พิจารณาอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้านได้ ตามข้อตกลงร่วมกัน และภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของหน่วยงานของรัฐนั้น แต่หากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดที่มีความจำเป็นในเรื่องสุขภาพ สภาพทางกาย ความพิการ ถึงขนาดเป็นผู้ที่มีความจำเป็นจะต้องทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้านอย่างแท้จริงแล้วก็กำหนดให้เป็นสิทธิที่จะร้องขอการทำงานทางไกล หรือการทำงานจากที่บ้านได้

นอกจากนี้ ควรนำหลักการที่ว่าด้วย “สิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสม” ของสหรัฐอเมริกา มาใช้ประกอบการกำหนดแนวทางทางการนำมาตรการรองรับทางกฎหมายในเรื่องนี้ รวมถึงควรนำหลักการตีความของคณะกรรมการ โอกาสในการจ้างงานคนพิการของสหรัฐอเมริกา มาปรับใช้ กล่าวคือ การร้องขอให้ทำงานจากที่บ้านหรือจากสถานที่อื่นแม้ไม่ถึงขนาดว่าเป็นสิทธิของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการ แต่หากในช่วงการแพร่ระบาดของไวรัสโคโรนา 2019 ที่ผ่านมา คนพิการบางคนในบางตำแหน่งที่สามารถทำงานจากที่บ้านได้ และประสิทธิภาพของการทำงานไม่ลดลง ประกอบกับหน่วยงานของรัฐไม่สามารถจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสม

อื่นเพื่อแสดงให้เห็นว่าได้จัดสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสม เช่น ปรับแต่งสถานที่ทำงาน ปรับแต่งห้องทำงาน โต๊ะทำงาน ปรับแต่งอุปกรณ์หรือเทคโนโลยีสำหรับการทำงาน เป็นต้น

ดังนั้น ผู้ศึกษามีความเห็นว่า ในกรณีที่คนพิการซึ่งผ่านการบรรจุเข้ารับราชการ แล้วมีสถานะบางอย่างที่มีความจำเป็นต้องทำงานจากที่บ้านหรือทำงานทางไกล และที่ผ่านมาเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการผู้นั้นได้เคยทำงานจากที่บ้านหรือทำงานจากทางไกลมาแล้ว โดยไม่ทำให้เกิดปัญหา หรือทำให้การปฏิบัติงานหย่อนประสิทธิภาพลง เช่นนี้จึงให้ถือว่าเป็น “สิทธิ” ของคนพิการที่จะได้รับการอนุมัติให้ทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้านได้

4.2.3 ประเด็นเกี่ยวกับการบัญญัติหลักการในเรื่องสิทธิในการตัดการติดต่อ สื่อสารไว้ในกฎหมาย

เนื่องจากการทำงานทางไกล หรือการทำงานจากที่บ้าน มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วยให้การทำงานเกิดขึ้นได้และเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในขณะเดียวกันการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเหล่านี้เองก็อาจนำมาซึ่งการก้าวล่วงหรือรुक้าเวลาและความเป็นอยู่ส่วนตัวของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการผู้นั้น โดยอาจมีผู้บังคับบัญชาบางรายสั่งราชการต่อผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติราชการนอกเวลาราชการ อย่างต่อเนื่องและอย่างเข้มข้น และทำให้ความมุ่งหมายของการทำงานทางไกล หรือการทำงานจากที่บ้านได้รับผลกระทบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทบต่อหลักที่ว่าด้วยการเพิ่มคุณภาพชีวิตที่ดี และหลักความสมดุลระหว่างชีวิตและการทำงาน กล่าวคือ แทนที่ผู้ใต้บังคับบัญชาจะได้บริหารเวลาทำงานได้อย่างยืดหยุ่นและเหมาะสมกับความจำเป็นทางครอบครัว สุขภาพกาย และจิตใจ ตลอดจนข้อจำกัดอื่น ๆ (เช่น ความพิการ) แต่กลับทำให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการต้องปฏิบัติราชการนอกเวลาราชการอยู่ตลอดเวลา อันเป็นการเพิ่มความเครียดสะสมให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ดังนั้น จึงควรมีการนำหลักการเรื่องสิทธิในการตัดการติดต่อสื่อสารมาใช้ โดยควรกำหนดมาตรการทางกฎหมายรองรับว่า โดยหลักการแล้วผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติราชการนอกเวลาราชการได้ แต่การที่ผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ตอบสนองต่อคำสั่ง หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้น ไม่ถือว่าเป็นความผิดวินัย เว้นแต่ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาพิสูจน์ได้ว่า คำสั่งให้ปฏิบัติราชการนั้นเป็นกรณีมีเหตุฉุกเฉิน และมีความจำเป็นเร่งด่วน และเป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของหน่วยงาน และคำสั่งนั้นต้องไม่เป็นการสร้างภาระเกินควรให้แก่คนพิการที่เป็นผู้ใต้บังคับบัญชา โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องคำนึงถึงข้อจำกัดในเรื่องความพิการของผู้พิการด้วย เช่น ปัญหาสุขภาพ ฐานะทางเศรษฐกิจ และภาระที่ต้องดูแลครอบครัวของคนพิการ เป็นต้น

4.2.4 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับปัญหาการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมที่อาจเกิดขึ้นได้จากการนำวิธีการทำงานทางไกล หรือการทำงานจากที่บ้านมาใช้

เมื่อพิจารณาจากหลักความเสมอภาค ซึ่งเป็นหลักพื้นฐานมาจากสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อันเป็นสิทธิที่ทุกคนพึงได้รับอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ เพศ อายุ หรือคุณสมบัติอื่น ๆ หลักความเสมอภาคเป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ เป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน โดยรัฐหรือบุคคลจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้เท่าเทียมกันหรืออย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญไม่เหมือนกันให้แตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของเรื่องนั้น ทั้งนี้ การปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้แตกต่างกันก็ดี หรือการปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้เหมือนกันก็ดี ย่อมเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้รับรองหลักความเสมอภาคไว้ในมาตรา 27 ซึ่งบัญญัติว่า

“บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้

มาตรการของรัฐที่กำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ หรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม”

โดยองค์กรที่จะต้องผูกพันต่อหลักความเสมอภาค คือ รัฐหรือองค์กรของรัฐ ไม่รวมถึงเอกชน เช่น บริษัทเอกชนแห่งหนึ่งเปิดรับสมัครลูกจ้างโดยกำหนดเงื่อนไขว่า “รับสมัครเฉพาะผู้ชายเท่านั้น” เช่นนี้ก็สามารถทำได้ แต่ในขณะที่หน่วยงานของรัฐไม่สามารถกระทำเช่นนั้นได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายพิเศษบัญญัติไว้โดยเฉพาะให้เอกชนต้องเคารพต่อหลักความเสมอภาค เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 15 กำหนดให้นายจ้างต้องปฏิบัติต่อลูกจ้างชายและหญิงโดยเท่าเทียมกันในการจ้างงาน เว้นแต่ลักษณะหรือสภาพของงานไม่อาจปฏิบัติเช่นนั้นได้

เป็นต้น กรณีนี้ นายจ้างภาคเอกชนก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว โดยจะยกขึ้นอ้างว่าตนเองไม่ต้องผูกพันตามหลักความเสมอภาคไม่ได้

สำหรับหลักการห้ามเลือกปฏิบัติ นั้น แยกองค์ประกอบได้ ดังนี้

- 1) การเลือกปฏิบัติ เป็น การกระทำที่เป็นการแบ่งแยก จำกัด กีดกัน ต่อบุคคลอื่น
- 2) การเลือกปฏิบัติ เกิดขึ้นจากความแตกต่างระหว่างผู้กระทำกับผู้ถูกระทำ โดยความแตกต่างเป็นเหตุพื้นฐานเช่น เชื้อชาติ ชาติพันธุ์ ศาสนา เพศ หรือลักษณะอื่นใด
- 3) ผลการเลือกปฏิบัติทำให้ผู้ถูกระทำด้อยสิทธิ ไม่ได้รับสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามที่กฎหมายกำหนด

นอกจากนี้ การเลือกปฏิบัติยังแบ่งออกเป็น การเลือกปฏิบัติทางตรง และการเลือกปฏิบัติทางอ้อม โดยการเลือกปฏิบัติทางตรง (Direct discrimination) นั้น เกิดขึ้นในกรณีที่ปัจเจกชนได้รับการปฏิบัติในลักษณะที่โปรดปรานน้อยกว่า (Less favorably) เมื่อเทียบกับสถานการณ์เดียวกันหรือใกล้เคียงกัน การเลือกปฏิบัติทางตรงมีพัฒนาการมาจากรูปแบบการเลือกปฏิบัติที่เกิดขึ้นเนื่องจากอคติ ไม่ว่าจะเป็นเชื้อชาติ ศาสนา ความพิการ ฯลฯ เช่น ไม่ให้สิทธิ นาย ก. เข้าทำงานเนื่องจากนาย ก. มีความพิการ หรือไม่ให้สิทธิแก่นาย ก. ใช้บริการขนส่งรถโดยสารเนื่องจากความแตกต่างทางเชื้อชาติ ซึ่งทำให้ปัจเจกชนหรือ นาย ก. ได้รับการปฏิบัติโดยมาตรฐานที่แตกต่างกัน เป็นต้น รวมถึงรูปแบบ “การกระทำเชิงบวก” ที่ปรากฏในรูปแบบของการรับและคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน โดยระบุคุณสมบัติเฉพาะหรือข้อห้ามสำหรับคนบางกลุ่มในการสมัครโดยอ้างเหตุผลเรื่องอายุและเงื่อนไขอื่น ๆ เป็นต้น

ส่วนการเลือกปฏิบัติทางอ้อม (Indirect Discrimination) จะเกิดขึ้นเมื่อปรากฏข้อกำหนด หลักเกณฑ์ หรือแนวปฏิบัติที่แม้มีความเป็นกลาง แต่กลับทำให้บุคคลซึ่งมีศาสนา หรือความเชื่อ พิการ อายุ หรือความ เบี่ยงเบนทางเพศ เกิดความเสียเปรียบเมื่อเทียบกับบุคคลอื่น การเลือกปฏิบัติทางอ้อม (Indirect Discrimination) นี้ เกิดขึ้นจากการออกกฎเกณฑ์หรือนโยบายใด ๆ ที่ตั้งใจจะบังคับใช้ต่อทุกคนในองค์กรอย่างเท่าเทียม แต่ในทางปฏิบัติแล้วกลับทำให้บุคคลบางกลุ่มเสียประโยชน์หรือเสียเปรียบ และความได้เปรียบและเสียเปรียบนั้นสัมพันธ์กับเงื่อนไขพื้นฐานที่มีร่วมกันของกลุ่มนั้น ๆ นั้น เช่น กรณีองค์กรมีนโยบายให้พนักงานทุกคนสวมหมวกขณะทำงาน แต่กลุ่มพนักงานที่นับถือศาสนาซิกข์ไม่สามารถสวมหมวกแบบอื่นได้ หรือกรณีการสัมภาษณ์งานแต่การนัดสัมภาษณ์งานกำหนดไว้เป็นชั้น 3 ในตึกไม่มีลิฟต์ ส่งผลให้บุคคลซึ่งพิการต้องไต่บันไดขึ้นไม่สามารถสัมภาษณ์งานได้ เป็นการเลือกปฏิบัติทางอ้อม เป็นต้น

โดยเหตุแห่งความพิการถือได้ว่าเป็นสาเหตุหนึ่งที่มีจะมีการหยิบยกขึ้นอ้างเพื่อเลือกปฏิบัติ นอกจากนี้ ลักษณะบางอย่างที่ควรกำหนดให้ความคุ้มครองที่สะท้อนถึงการคุ้มครองใน

ลักษณะที่แตกต่างตามประวัติศาสตร์ ความเป็นมา สภาพสังคม และเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ เช่น การคุ้มครองกลุ่มชนชั้น ความมั่งคั่ง สถานะทางสังคม สภาพการสมรส ลักษณะภายนอกของบุคคล ความเกี่ยวข้องของทางการเมือง หรือแนวคิดทางการเมือง เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้เอง เมื่อนำรูปแบบการทำงานทางไกล หรือการทำงานจากที่บ้านมาใช้ ส่งเสริมการจ้างงานในภาครัฐให้แก่คนพิการแล้ว ประเด็นเรื่องการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ย่อมจะถูกหยิบยกขึ้นพิจารณา ทั้งในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ไม่พิการ กล่าวหาว่าการอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคนพิการทำงานทางไกล หรือทำงานจากที่บ้านได้ เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และในอีกแง่หนึ่ง คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคนพิการซึ่งได้รับอนุญาตให้ทำงานทางไกล หรือทำงานจากที่บ้านได้ ถูกผู้บังคับบัญชาเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม โดยอาจถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมจากความพิการแล้วส่วนหนึ่ง และอาจถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เพราะเป็นเจ้าหน้าที่ทำงานทางไกล หรือทำงานจากที่บ้านแล้วอีกส่วนหนึ่ง

ดังนั้น ประเด็นที่ต้องพิจารณาในเรื่องนี้จึงมีอยู่ว่า

1) การให้สิทธิแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้พิการ ได้มีสิทธิร้องขอทำงานทางไกล (Telework) หรือทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) ถือเป็นเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีใช้ผู้พิการหรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม โดยกำหนดมาตรการทางกฎหมายให้สิทธิแก่คนพิการที่ได้รับอนุมัติหรืออนุญาตจากหน่วยงานของรัฐได้ทำงานทางไกล นั้น อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27 วรรคสี่ที่บัญญัติว่า มาตรการของรัฐที่กำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ หรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

2) ข้อพึงระวังการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการประเมินผลงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคนพิการซึ่งทำงานทางไกล (Telework) หรือทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) กล่าวคือ การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมกรณีของผู้บังคับบัญชากระทำต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการโดยมีสาเหตุมาจากการเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นทำงานทางไกล หรือทำงานจากที่บ้านย่อมเกิดขึ้นได้ เนื่องจากอคติของผู้บังคับบัญชาที่ระแวงสงสัยว่า ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกลุ่มนี้ ปฏิบัติงานอย่างเต็มศักยภาพหรือไม่ ละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการหรือไม่ นอกจากนี้ ยังมีความแตกต่างในเรื่องสภาพการทำงานที่แตกต่างกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) กับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงาน ณ สถานที่ตั้งของหน่วยงาน ที่ผู้บังคับบัญชาหรือเพื่อนร่วมงานอาจกระทำการในลักษณะที่เป็นการ

เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) และยิ่งไปกว่านั้นเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้ปฏิบัติงาน ณ สถานที่ตั้งของหน่วยงานเป็นคนพิการด้วยแล้ว โอกาสที่จะถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมย่อมมีมากขึ้น หากไม่มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมไว้ให้ชัดเจน เสมือนเป็นเครื่องเตือนใจผู้ที่เกี่ยวข้อง และในกรณีที่มีข้อพิพาทเกิดขึ้นก็สามารถใช้เป็นเกณฑ์ให้ศาลใช้ดุลพินิจวินิจฉัยว่าลักษณะการกระทำของรัฐเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมหรือไม่

ดังที่ได้ศึกษาจากแนวความคิดและทฤษฎีแล้วว่า การประเมินผลการทำงานทางไกล หรือการทำงานจากที่บ้านควรกำหนดในรูปแบบการประเมิน “ชิ้นงาน” เนื่องจากผู้ที่ทำงานทางไกล (Telework) หรือทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) นั้น ไม่ได้ปฏิบัติงาน ณ สถานที่ตั้งของหน่วยงาน การประเมินผลงานจากการประพฤตินตามระเบียบวินัย หรือความตั้งใจในการทำงานอาจไม่เหมาะสมเท่าใดนัก อีกทั้งหากใช้วิธีการติดตามสอดส่องการทำงานของเจ้าหน้าที่อย่างใกล้ชิดหรือตลอดเวลาผ่านเทคโนโลยีการสื่อสาร ก็จะเป็นการเพิ่มความเครียดให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และบั่นทอนความไว้วางใจระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา และสุดท้ายย่อมกระทบต่อความวัตถุประสงค์ของการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) ดังนั้น การประเมินผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้พิการซึ่งทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้านก็ควรประเมินผลจาก “ชิ้นงาน” เป็นหลัก ภายใต้กรอบระยะเวลาที่กำหนดส่งชิ้นงานนั้น ๆ เช่น งานจัดทำความเห็นทางกฎหมาย 1 เรื่อง กำหนดให้ผู้ใต้บังคับบัญชาต้องรายงานผลความคืบหน้าการทำงานทุก ๆ วัน และส่งผลงานที่แล้วเสร็จให้ผู้บังคับบัญชาตรวจทานภายใน 3 วันนับแต่วันที่ได้รับมอบหมาย เป็นต้น โดยไม่ควรประเมินจากความไม่แน่ใจว่าจะปฏิบัติงานอย่างเต็มศักยภาพหรือไม่ หรือประเมินจากจำนวนครั้งในการแสดงตนผ่านหน้าจออุปกรณ์เทคโนโลยีสารสนเทศ อันเป็นการประเมินบนฐานความคิดแบบดั้งเดิมที่ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติงาน ณ สถานที่ตั้งของหน่วยงานของรัฐ นอกจากนี้ ควรเป็นการประเมินจากคุณภาพของชิ้นงาน โดยเปรียบเทียบกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงาน ณ สถานที่ตั้งของหน่วยงาน

4.2.5 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับความผิดทางวินัยฐานไม่อุทิศเวลาให้กับทางราชการ หรือการสั่งให้ปฏิบัติราชการ หรือการละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่

การทำงานทางไกล หรือการทำงานจากที่บ้านอาจนำมาซึ่งปัญหาการตีความลักษณะของการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า กรณีใดที่จะถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคนพิการไม่อุทิศเวลาให้กับทางราชการ หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งให้ปฏิบัติราชการ หรือการละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ ทั้งนี้ เนื่องจากโดยสภาพของการทำงานทางไกล หรือการทำงานจากที่บ้าน ที่ผู้บังคับบัญชาจะไม่ได้มองเห็นการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชา ณ สถานที่ตั้งของหน่วยงาน แต่จะต้องคอย

ติดตามการทำงานผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และอาจมีในบางเวลาในช่วงเวลาราชการที่ผู้บังคับบัญชาไม่สามารถติดต่อผู้ใต้บังคับบัญชา หรือติดต่อได้แต่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจตอบสนองต่อการสั่งราชการ การซักถาม หรือการมีข้อสังเกตได้ในขณะนั้น หรือภายในระยะเวลาที่ไม่ห่างจากนั้น ดังนั้น จึงควรพิจารณากำหนดมาตรการทางกฎหมายรองรับกรณีนี้อาจเกิดปัญหาขึ้นนี้ มิให้มีการถกเถียงกันแล้วกล่าวหาว่าผู้พิการที่ทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้านไม่อุทิศเวลาให้กับทางราชการ

แนวทางแก้ไขประเด็นปัญหาในเรื่องนี้ คือ

1) การติดตามสอดส่องการปฏิบัติงานให้ยึดหลักการติดตามจาก “ชิ้นงาน” และ “คุณภาพของชิ้นงาน” ที่ทำสำเร็จในแต่ละวัน ลดการติดตามสอดส่องโดยการพิจารณาจากจำนวนครั้งที่ติดต่อไม่ได้ หรือจำนวนครั้งที่ผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ตอบสนองอย่างรวดเร็ว

2) การสั่งให้ปฏิบัติราชการนั้นผู้บังคับบัญชามีอำนาจดำเนินการได้ตลอด แต่ควรกำหนดให้มีการลงบันทึกจำนวนครั้งที่สั่งให้ปฏิบัติราชการไว้เป็นหลักฐาน และไม่ให้นับจำนวนครั้งที่ไม่มีการตอบสนอง หรือตอบสนองต่อคำสั่ง หรือปฏิบัติตามคำสั่งนั้นซ้ำกว่าที่ผู้บังคับบัญชาคาดหมาย เพราะมีเช่นนั้นแล้วอาจกระทบต่อประสิทธิภาพการทำงาน รวมไปถึงไม่สอดคล้องกับข้อจำกัดของคณพิการที่อาจมีปัญหารื่องสุขภาพ

3) ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาประสงค์จะให้ผู้ใต้บังคับบัญชารายงานผลการปฏิบัติราชการ ณ สถานที่ตั้งของหน่วยงานจะต้องกำหนดเงื่อนไขเวลาแจ้งเตือนล่วงหน้าให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทราบก่อน โดยคำนึงถึงลักษณะหรือประเภทของงาน ความสะดวกในการเดินทาง ฯลฯ ทั้งนี้ หากมีการฟ้องร้องคดีไปสู่ศาลปกครอง ศาลปกครองจะได้ใช้ดุลพินิจพิจารณาได้ว่า คำสั่งให้ปฏิบัติราชการ คำสั่งให้รายงานผลการปฏิบัติงาน หรือคำสั่งให้มาปฏิบัติงานหรือรายงานผลการปฏิบัติงาน ณ สถานที่ตั้งของหน่วยงานนั้น เป็นการสร้างภาระแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาเกินสมควรหรือไม่ เนื่องจากหลักการทำงานทางไกล หรือการทำงานจากที่บ้าน สำหรับคณพิการนั้น ผู้บังคับบัญชาต้องตระหนักเสมอว่ามีขึ้นเพื่อส่งเสริมการจ้างงานคณพิการ ให้คณพิการทำงานได้อย่างเต็มศักยภาพภายใต้ข้อจำกัดของคณพิการแต่ละคน แก้ปัญหาความไม่สะดวกในการเดินทางมาปฏิบัติราชการ ณ สถานที่ตั้งของหน่วยงาน

4.2.6 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับความครบถ้วนสมบูรณ์ของกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน ในประเด็นอื่น ๆ ที่ในหลาย ๆ หัวข้อยังไม่สอดคล้องกับกฎหมายของนานาประเทศ ที่ควรนำมาบัญญัติไว้

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่ได้มีการตราพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่มีค่าบังคับเช่นพระราชบัญญัติรองรับการนำวิธีการทำงานทางไกล (Telework) หรือการ

ทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) มาใช้ส่งเสริมการจ้างงานหรือคุ้มครองการทำงานของคนพิการ ไม่ว่าจะเป็นกรณีของหน่วยงานของภาครัฐหรือหน่วยงานภาคเอกชน

สำหรับกฎหมายลำดับรองนั้น พบว่ามีการตราเป็นประกาศหรือระเบียบภายในของหน่วยงานแต่ละหน่วยงาน แต่ในกรณีนี้จะขอหยิบยกมาวิเคราะห์เพียง 2 กรณีศึกษา คือ แนวทางการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ กรณีการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ในฐานะต้นแบบของกฎหมายลำดับรองภายในหน่วยงานฝ่ายบริหาร และระเบียบของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งเป็นต้นแบบกรณีศึกษาของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งจากการวิเคราะห์ช่องโหว่ของระเบียบที่เป็นอยู่ หรือมีอยู่พบว่า

1) ขาดมาตรการที่ชัดเจนในเรื่องการแบ่งประเภทของงานว่างานใดบ้าง งานใดบ้างที่ทำงานจากที่บ้านได้ และงานใดบ้างที่ให้อาศัยอยู่กับดุลพินิจของหัวหน้าส่วนราชการ และงานใดบ้างที่มีข้อแนะนำว่า ไม่ควรทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้าน ดังนั้น จึงควรมีบทบัญญัติในลักษณะแต่หากหัวหน้าหน่วยงานเห็นว่าสภาพการณ์นั้นเปลี่ยนไปโดยมีเทคโนโลยีรองรับ ลักษณะงานหรือสภาพของงานมีการเปลี่ยนแปลงไป

2) ขาดมาตรการที่ชัดเจนเรื่องการจัดหาอุปกรณ์สำหรับการทำงาน ทั้งที่เป็นปัจจัยสำคัญ หากจะพัฒนาโครงการจ้างงานคนพิการโดยวิธีการทำงานทางไกล (Telework) หรือทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) ในระยะยาว มิใช่เฉพาะช่วงที่มีการแพร่ระบาดของสถานการณ์โควิด

3) ขาดบทบัญญัติที่ระบุว่า การประเมินผลการปฏิบัติราชการให้ประเมินผลจากประเมินผลการปฏิบัติงานจากชิ้นงาน หรือผลผลิต มิเช่นนั้นอาจเกิดปัญหาการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม สำหรับลูกจ้างคนพิการที่ทำงานจากที่บ้าน โดยต้องได้ความว่ามีมาตรการทางกฎหมายรองรับการประเมิน มิใช่ปล่อยให้หน่วยงานใช้ดุลพินิจในการประเมิน

4.2.7 สารระสำคัญที่ควรกำหนดให้มีในกฎหมายเพื่อรองรับการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home)

4.2.3.1 ควรกำหนดให้มีการตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเพื่อใช้ในสถานะที่เป็นกฎหมายกลางและเป็นเกณฑ์ขั้นต่ำในการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐ

4.2.3.2 ควรกำหนดให้เป็นสิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคนพิการที่จะร้องขอให้หน่วยงานของรัฐอนุญาตให้ทำงานทางไกล หรือทำงานจากที่บ้านได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคนพิการผู้นั้นจะประสบความสำเร็จในการปฏิบัติงาน ณ ที่ตั้งของหน่วยงาน และการดำเนินการนั้นไม่ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะเกิดอุปสรรค

4.2.3.3 ควรมีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิในการตัดการติดต่อสื่อสารไว้ในกฎหมาย

4.2.3.4 ควรมีบทบัญญัติป้องกันหรือห้ามการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมที่อาจเกิดขึ้นได้จาก การนำวิธีการทำงานทางไกล หรือการทำงานจากที่บ้านไว้ในกฎหมาย

4.2.3.5 ควรมีบทบัญญัติเกี่ยวกับฐานความผิดวินัยกรณีการไม่อุทิศเวลาให้กับทางราชการหรือการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งให้ปฏิบัติราชการ หรือการละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการไว้เป็นการเฉพาะ สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการที่ทำงานทางไกล หรือทำงานจากที่บ้าน

4.2.3.6 ควรมีบทบัญญัติเรื่องอื่น ๆ รองรับ ให้เป็นไปตามหลักสากล เช่น กำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐจัดหา ซ่อมบำรุง อุปกรณ์สำหรับการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการที่ทำงานทางไกล หรือทำงานจากที่บ้าน

4.3 วิเคราะห์แนวทางการกำหนดมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงาน

แนวทางการกำหนดมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการจากที่บ้าน (Work From Home) ตามความเห็นของผู้ศึกษา คือ การมีกฎหมายว่าด้วยการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงาน โดยยกร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติฉบับใหม่ขึ้น ที่ผู้ศึกษาได้ยกร่างในเบื้องต้นนี้ เทียบเคียงและปรับปรุงจากแนวทางการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ กรณีการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ลงวันที่ 17 มีนาคม 2563 ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้ส่วนราชการต่าง ๆ นำไปปฏิบัติ ทั้งนี้ เนื่องจากแนวทางการดำเนินการดังกล่าวถือได้ว่าเป็นระเบียบหรือแนวปฏิบัติของหน่วยงานฝ่ายบริหารฉบับแรกที่เกี่ยวข้องกับการทำงานจากที่บ้านหรือการทำงานทางไกลฉบับแรก ที่มีความชัดเจนที่สุด โดยผู้ศึกษาได้ยกร่าง โดยนำมาพิจารณาประกอบกับกฎหมายระหว่างประเทศ คู่มือขององค์การระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายไทย ดังนี้

4.3.1 ชื่อร่างพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานของรัฐ

4.3.2 หลักการและเหตุผล

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานของรัฐ

เนื่องด้วยยังคงมีปัญหาหลายประการที่ทำให้ผู้พิการไม่มีโอกาสได้รับการจ้างงาน เช่น ปัญหาเจตคติของหน่วยงานของรัฐ เจตคติของเพื่อนร่วมงาน ปัญหาเกี่ยวกับความไม่สะดวกในการเดินทางไปและกลับจากสถานที่ตั้งของหน่วยงานของรัฐกับที่พักอาศัย ความไม่สะดวกอันเกิดจากความไม่พร้อมของระบบ โครงสร้างพื้นฐาน อาคารสถานที่ และระบบคมนาคมสำหรับคนพิการ รวมไปถึงข้อจำกัดทางกายภาพของคนพิการเองที่อาจไม่เอื้อต่อการทำงานหรือแม้กระทั่งได้รับการจ้างงาน ณ สถานที่ตั้งของหน่วยงาน ดังนั้น เพื่อเป็นการส่งเสริมการจ้างงานคนพิการในหน่วยงานของรัฐให้มากขึ้น และคุ้มครองการทำงานของคนพิการในหน่วยงานของรัฐให้สามารถทำงานในหน่วยงานของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพและขณะเดียวกันมีสมดุลชีวิตที่ดีมากยิ่งขึ้น จึงสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานของรัฐ

เหตุผล

ยกเว้นจากสภาพปัญหาที่มีผลกระทบต่อส่งเสริมและคุ้มครองการทำงานของคนพิการ

4.3.3 เนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติ

1) ร่างมาตรา 1 บทนิยาม

“มาตรา 1 การปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการหน่วยงานของรัฐ” หมายถึง การปฏิบัติงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหาร นอกสถานที่ทำงานปกติและเป็นประจำ เช่น ในพื้นที่ที่หน่วยงานของรัฐจัดไว้เป็นสถานที่ทำงานร่วม (Co-Working Space) และมีการทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างส่วนราชการหน่วยงานของรัฐให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างสังกัดสามารถไปปฏิบัติราชการได้ หรือสำนักงานย่อยของส่วนราชการหน่วยงานของรัฐเอง หรือสถานที่พักอาศัยของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือสถานที่ที่ภาคส่วนต่าง ๆ ให้การสนับสนุน ที่อยู่ใกล้เคียงสถานที่พักอาศัยของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ หรือสถานที่อื่นใดที่ส่วนราชการหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเหมาะสมตามที่ได้มีข้อตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐกับข้าราชการและเจ้าหน้าที่

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหาร

เหตุผล

(1) การใช้คำว่า “หน่วยงานของรัฐ” เนื่องจากเป็นถ้อยคำที่มีความหมายกว้างกว่าคำว่า “ส่วนราชการ” และยังหมายความรวมถึงหน่วยงานอื่น ๆ ที่ไม่ได้เรียกว่าส่วนราชการด้วย

(2) การเพิ่มคำว่า “และเป็นประจำ” ก็เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านว่า ต้องมีลักษณะเป็นประจำ มิใช่ทำงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงาน

เป็นส่วนน้อย อันเป็นการนำหลักการตามกรอบข้อตกลงของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับการทำงานทางไกล 2020 (FRAME AGREEMENT ON TELEWORK 2020) มาใช้

(3) การเพิ่มถ้อยคำว่า “ตามที่ได้มีข้อตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐกับข้าราชการและเจ้าหน้าที่” เนื่องจากเป็นการสอดคล้องกับหลักเรื่องความสมัครใจและการตกลงร่วมกันระหว่างผู้ว่าจ้างกับลูกจ้าง และยังเป็นการยืนยันหลักการที่ว่าการทำงานทางไกลนั้น จะต้องหรือควรทำข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษร

หลักเรื่องความสมัครใจนี้สอดคล้องกับกรอบข้อตกลงของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับการทำงานทางไกล 2020 (FRAME AGREEMENT ON TELEWORK 2020) ชื่อนำเสนอสำหรับนายจ้างเกี่ยวกับการจ้างงานแบบทำงานที่บ้าน เพื่อรองรับต่อสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด 19 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ตลอดจนข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการทำงานทางไกลของสมาพันธ์แรงงานระหว่างประเทศ (ITUC Legal Guide - Telework) กฎหมายควบคุมการทำงานทางไกลของประเทศอาร์เจนตินา (“RÉGIMEN DEL CONTRATO DE TELETRABAJO”) ยังปรากฏในพระราชกำหนดฉบับที่ 28 ว่าด้วยการทำงานทางไกลของสเปน กฎหมายเกี่ยวกับการทำงานทางไกลของประเทศเนเธอร์แลนด์ รัฐบัญญัติการสื่อสาร โทรคมนาคม ค.ศ. 2018 หรือ Telecommuting Act of 2018 ของฟิลิปปินส์ โดยกำหนดไว้ว่าข้อตกลงการทำงานทางไกลนั้นเกิดขึ้นโดยความสมัครใจและเงื่อนไขที่คู่สัญญาจะตกลงกันอย่างชัดเจน

2) ร่างมาตรา 2 วันใช้บังคับ

ร่างพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้น

3) ร่างมาตรา 3 หลักการทั่วไป

เพื่อประโยชน์ในการตีความตามพระราชบัญญัตินี้ การปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานของรัฐอยู่บนพื้นฐานของหลักการดังต่อไปนี้

(1) การปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการจะต้องไม่กระทบต่อคุณภาพของภารกิจราชการ และการให้บริการต่อประชาชน

(2) การดำเนินการดังกล่าว อยู่บนการคำนึงถึงหลักการเพิ่มระยะห่างทางสังคม (Social Distancing) และมาตรการทางสาธารณสุขที่เกี่ยวข้อง ที่คำนึงถึงสุขภาพและความปลอดภัยของคนทำงาน โดยลดความเสี่ยงในการแพร่ระบาดของโรคจากความแออัดของสถานที่ปฏิบัติงาน หรือจากสภาพการเดินทางไปกลับสถานที่ทำงานต้องอยู่บนหลักสร้างความสมดุลระหว่างชีวิตกับการทำงาน ทำให้การทำงานมีความยืดหยุ่นมากขึ้นเหมาะสมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และในขณะเดียวกันก็บรรลุวัตถุประสงค์ของภารกิจราชการ

(3) ส่วนราชการหน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยควรมีความยืดหยุ่นคล่องตัวในการกำหนดรูปแบบแนวทางการปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งสำหรับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในสังกัดได้อย่างเหมาะสมกับบริบทสภาพการณ์การทำงานของแต่ละส่วนราชการหน่วยงานของรัฐเอง เช่น การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีสิทธิร้องขอทำงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานของรัฐ แบบของข้อตกลงสำหรับการทำงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานของรัฐ วิธีการทำงาน การประเมินผล การปฏิบัติงาน และการยกเลิกสิทธิในการทำงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงาน และรายละเอียดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานของรัฐ

ข้อตกลงตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นข้อตกลงที่มีการแบ่งความรับผิดชอบที่ชัดเจน มีความยืดหยุ่น และสามารถปฏิบัติได้อย่างเหมาะสมกับสถานการณ์ของผู้ได้บังคับบัญชา โดยคำนึงถึงข้อจำกัดทางกายภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการ เช่น ข้อจำกัดที่เกี่ยวกับภาวะดูแลเรื่องสุขภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการ และเรื่องอื่น ๆ ที่มีลักษณะทำนองเดียวกัน

เหตุผล

(1) การคงหลักการที่ว่า การปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการจะต้องไม่กระทบต่อคุณภาพของภารกิจราชการ และการให้บริการต่อประชาชน นั้น เป็นไปตามหลักการในเรื่องการดำเนินภารกิจบริการสาธารณะที่ต้องให้ความสำคัญเป็นลำดับแรก สอดคล้องกับหลักกฎหมายตามรัฐธรรมนูญการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานทางไกล 2010” ของสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับนโยบายเกี่ยวกับการทำงานทางไกลตาม Section 6502 (a) ที่บัญญัติว่า การทำงานทางไกลนั้น ต้องมั่นใจว่าจะไม่ทำให้ศักยภาพในการปฏิบัติหน้าที่ลดน้อยลง (Section 6502 (b) (1))

(2) การคงหลักการสร้างความสมดุลระหว่างชีวิตกับการทำงาน ทำให้การทำงานมีความยืดหยุ่นมากขึ้นเหมาะสมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และในขณะเดียวกันก็บรรลุวัตถุประสงค์ของภารกิจของทางราชการ ก็เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของวิธีการทำงานทางไกลหรือวิธีการทำงานจากที่บ้าน ซึ่งก็เป็นไปตามมาตรการตามกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น กรอบข้อตกลงของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับการทำงานทางไกล 2020 (FRAME AGREEMENT ON TELEWORK 2020) และข้อแนะนำเกี่ยวกับการทำงานทางไกลของสมาพันธ์แรงงานระหว่างประเทศ (ITUC Legal Guide - Telework) หรือในกรณีของกฎหมายต่างประเทศ เช่น รัฐบัญญัติการสื่อสารโทรคมนาคม ค.ศ. 2018 (Telecommuting Act of 2018) ของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์

(3) สำหรับหลักการที่ว่า หน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยมีความยืดหยุ่นคล่องตัวในการกำหนดรูปแบบแนวทางการปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งสำหรับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในสังกัดได้อย่างเหมาะสมกับบริบทสภาพการณ์การทำงานของแต่ละส่วนราชการเอง เป็นหลักการที่สอดคล้องกับกรอบข้อตกลงของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับการทำงานทางไกล 2020 (FRAMEWORK

AGREEMENT ON TELEWORK 2020) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการทำงานทางไกลของสมาพันธ์แรงงานระหว่างประเทศ(ITUC Legal Guide – Telework) รวมถึงรัฐบัญญัติการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานทางไกล 2010” ของสหรัฐอเมริกา

4) ร่างมาตรา 4 ขอบเขตการใช้บังคับ

มาตรา 4 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับกับการทำงานของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานของรัฐ โดยข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการได้มีการทำข้อตกลงการทำงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานไว้เป็นลายลักษณ์อักษรกับหัวหน้าหน่วยงาน และใช้บังคับการทำงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานของรัฐที่มีลักษณะเป็นการประจำตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนกำหนด

เหตุผล

เพื่อกำหนดขอบเขตการใช้บังคับร่างพระราชบัญญัตินี้ว่าให้ใช้บังคับกับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงาน โดยกำหนดให้ต้องมีการทำข้อตกลงการทำงานไว้เป็นลายลักษณ์อักษรกับหัวหน้าหน่วยงาน และลักษณะของการปฏิบัติงานนั้นต้องเป็นประจำ

5) ร่างมาตรา 5 การพิจารณาอนุญาตให้ทำงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงาน

มาตรา 5 เมื่อส่วนราชการประสงค์จะกำหนดให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการสามารถไปปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ หรือประสงค์จะให้วิธีการปฏิบัติราชการแบบยืดหยุ่น ให้ดำเนินการตามแนวทาง ดังนี้

(1) กำหนดคุณสมบัติของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐของหน่วยงานที่จะสามารถเข้าร่วมการทำงานทางไกล

(2) ให้ส่วนราชการหน่วยงานของรัฐพิจารณากำหนดรายละเอียดและแนวทางดำเนินการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการหน่วยงานของรัฐตามความเหมาะสมกับลักษณะงานและโครงสร้างของส่วนราชการ โดยรายละเอียดแนวทางดำเนินการที่กำหนดควรครอบคลุมประเด็นสำคัญ เช่น กำหนดลักษณะงาน ภารกิจ ประเภทงาน วิธีการปฏิบัติงาน หรือพิจารณาจากลักษณะของหน่วยงาน การจัดโครงสร้างองค์กรหรือกลุ่มงานภายในส่วนราชการหน่วยงานของรัฐ แล้วกำหนดลักษณะของงานที่ให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติราชการนอกสถานที่ทำงานได้

(3) การยื่นความประสงค์ขอทำงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงาน

ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการที่มีคุณสมบัติตามมาตรา 3 (1) มีสิทธิยื่นความประสงค์ขอทำงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานของรัฐได้ โดยยืนยันในคำร้องว่าการทำงานนอก

สถานที่ตั้งของหน่วยงานจะไม่ลดทอนประสิทธิภาพการทำงานของตนหรือการปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ รวมถึงจะไม่ฝ่าฝืนข้อกำหนดในเรื่องระเบียบการปฏิบัติสำหรับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงาน ตามที่กำหนดในข้อตกลงร่วมกัน

เหตุผล

การกำหนดลักษณะงาน ภารกิจ ประเภทงาน วิธีการปฏิบัติงาน หรือพิจารณาจากลักษณะของหน่วยงาน การจัดโครงสร้างองค์กรหรือกลุ่มงานภายในหน่วยงานของรัฐ เป็นการนำหลักการตามกรอบข้อตกลงของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับการทำงานทางไกล 2020 (FRAME AGREEMENT ON TELEWORK 2020) และข้อแนะนำเกี่ยวกับการทำงานทางไกลของสมาพันธ์แรงงานระหว่างประเทศ (ITUC Legal Guide – Telework) รวมไปถึงกฎหมายควบคุมการทำงานทางไกลของประเทศอาร์เจนตินา (“RÉGIMEN DEL CONTRATO DE TELETRABAJO”)

ส่วนการกำหนดให้มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการยื่นความประสงค์ขอทำงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานนั้น เป็นหลักการที่เหมาะสมตามหลักนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชน และสอดคล้องกับ“รัฐบัญญัติการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานทางไกล 2010” (พ.ศ. 2553) หรือ “Telework Enhancement Act of 2010”

6) ร่างมาตรา 6 หลักการห้ามเลือกปฏิบัติและการปฏิบัติต่อกันที่เป็นธรรม

มาตรา 6 หน่วยงานของรัฐต้องกำหนดมาตรการที่ทำให้เชื่อมั่นได้ว่าข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการที่ทำงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานผ่านเทคโนโลยีการสื่อสารจะได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกันเมื่อเปรียบเทียบกับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำงาน ณ สำนักงานของหน่วยงาน และข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานทุกคนจะ

(1) ได้รับอัตราเงินเดือน รวมไปถึงค่าทำงานล่วงเวลา และประโยชน์ทางการเงินอื่น ๆ ไม่น้อยกว่าที่กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนด

(2) มีสิทธิในการมีช่วงเวลาพัก วันหยุดประจำสัปดาห์ และวันหยุดพิเศษ

(3) มีระดับความหนักของภาระงานและการทำงานเหมือนหรือเทียบเท่ากับมาตรฐานของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ที่ทำงาน ณ ที่ตั้งของหน่วยงาน

(4) มีสิทธิในการเข้าถึงการฝึกอบรมและการพัฒนาอาชีพในมาตรฐานเดียวกันกับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ที่ทำงาน ณ ที่ตั้งของหน่วยงาน และอยู่ภายใต้นโยบายการประเมินผลงานเดียวกันกับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ที่ทำงาน ณ ที่ตั้งของหน่วยงาน

(5) มีสิทธิรับการฝึกอบรมที่เหมาะสมเกี่ยวกับเทคนิคการใช้อุปกรณ์และการกำจัดอุปกรณ์ ทั้งนี้ตามลักษณะเฉพาะและสภาพของการทำงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงาน

หน่วยงานของรัฐควรทำให้มั่นใจว่ามีมาตรการในการป้องกันมิให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการที่ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานถูกโดดเดี่ยวจากเพื่อนร่วมงานอื่น ๆ ในหน่วยงาน โดยสร้างโอกาสในการติดต่อสื่อสารของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกลุ่มนี้ ให้ได้พบเพื่อนร่วมงานคนอื่น ๆ เป็นประจำ และมีการอนุญาตให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการที่ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานได้เข้าถึงข้อมูลของบริษัทได้

เหตุผล

เป็นการนำหลักกฎหมายของการทำงานของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์มาบัญญัติรองรับไว้ เพื่อให้มีถ้อยคำในกฎหมายเป็นหลักประกันอย่างชัดเจนว่าข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการที่ทำงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานจะได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม

7) ร่างมาตรา 7 ระยะเวลา รูปแบบวันลา และสถานที่ปฏิบัติงาน

มาตรา 7 ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณากำหนด

(1) ระยะเวลาการปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการหน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วย เช่น ให้ปฏิบัติราชการนอกสถานที่ทำงานได้ทุกวัน วันเว้นวัน หรือไม่เกิน 3 วันทำการต่อสัปดาห์ เป็นต้น รวมไปถึงกำหนดระยะเวลาปฏิบัติงานในแต่ละวัน ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐกำหนด

(2) รูปแบบวันลาปฏิบัติงานฯ เช่น การกำหนดจำนวนชั่วโมงการทำงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ต่อหนึ่งสัปดาห์ การกำหนดจำนวนวันที่ต้องหมุนเวียนไปปฏิบัติราชการ ณ สถานที่ตั้งของส่วนราชการหน่วยงานของรัฐ หรือการยืดหยุ่นให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่สลับเวลาดำเนินงาน เป็นต้น และ

(3) สถานที่ปฏิบัติราชการที่เหมาะสมกับสถานการณ์ เช่น พื้นที่ที่ส่วนราชการอื่นให้ความร่วมมือโดยจัดเป็นสถานที่ทำงานร่วม (Co-Working Space) ที่พักอาศัยของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ สถานที่บริเวณใกล้เคียงที่พักอาศัย สถานที่ที่ส่วนราชการหน่วยงานของรัฐมีข้อตกลงกับภาคส่วนต่าง ๆ กำหนดเป็นพื้นที่ปฏิบัติราชการนอกสถานที่ตั้ง ฯลฯ ทั้งนี้ สถานที่ที่ส่วนราชการหน่วยงานของรัฐกำหนดให้เป็นสถานที่ปฏิบัติราชการของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ ต้องมีความเหมาะสมต่อการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยส่วนราชการต้องคำนึงถึงมาตรฐานของการจัดเป็นสถานที่ทำงานที่ดีเช่นเดียวกับสถานที่ตั้งของส่วนราชการ ทั้งในเรื่องสุขภาพและความปลอดภัยของผู้ปฏิบัติงาน สภาพแวดล้อมและบรรยากาศการทำงานที่ไม่มีสิ่งรบกวน (Distraction) การทำงานใด ๆ หรือความเป็นส่วนตัว ความปลอดภัยของทั้งข้อมูลการทำงานและตัวข้าราชการและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

ช่วงระยะเวลาของการกำหนดให้ปฏิบัติงานข้างต้น ให้ส่วนราชการพิจารณาวันเริ่มต้น และวันสิ้นสุดการปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ ให้ยืดหยุ่นเหมาะสมกับภารกิจ สถานการณ์ หรือแนวทางบริหารของส่วนราชการ โดยให้ส่วนราชการแจ้งให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ทราบ

เหตุผล

การเพิ่มถ้อยคำว่า “ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐ กำหนด” เป็นไปเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นและคล่องตัวสำหรับหน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วย ที่จะกำหนดรายละเอียดในเรื่องสถานที่ปฏิบัติราชการสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการ ที่หน่วยงานแต่ละหน่วยอาจมีปัญหาไม่เหมือนกัน

8) ร่างมาตรา 8 แนวทางกำกับติดตามงาน

มาตรา 8 ให้พิจารณากำหนดวิธีการบริหารจัดการและกำกับติดตามงานในช่วงเวลาที่ให้ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการหรือวิธีการทำงานยืดหยุ่นตามที่เห็นสมควรตาม ข้อตกลงการปฏิบัติราชการ แต่ทั้งนี้ ให้ผู้บังคับบัญชาคำนึงถึงข้อจำกัดของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ ตามสภาพและประเภทของความพิการ รวมไปถึงความสมดุลระหว่างการดำรงชีวิตประจำวันและ การทำงานของผู้ได้บังคับบัญชา และต้องไม่ล่วงล้ำสิทธิส่วนตัวของผู้ได้บังคับบัญชาเกินสมควร

ข้อตกลงการปฏิบัติราชการ อย่างน้อยต้องประกอบด้วย งานที่ได้รับมอบหมาย เป้าหมายหรือผลผลิตที่คาดหวัง ระยะเวลาดำเนินการ เป็นรายวัน หรือรายสัปดาห์ ตัวชี้วัดผลการ ปฏิบัติราชการ วิธีการติดต่อสื่อสาร การติดตามประเมินความก้าวหน้า และการรายงานผลการ ทำงาน ทั้งนี้ ส่วนราชการอาจกำหนดแบบฟอร์มข้อตกลงการปฏิบัติราชการ รูปแบบการ ติดต่อสื่อสารหรือส่งมอบงานระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ได้บังคับบัญชาโดยใช้เทคโนโลยี สนับสนุนในการทำงาน เช่น กำหนดให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ลงเวลาปฏิบัติราชการหรือรายงาน ความก้าวหน้าของงานทุกวันผ่านเทคโนโลยีทางแอปพลิเคชัน (Application) หรือไปรษณีย์ อิเล็กทรอนิกส์ (e-mail) การบริการบนเครือข่ายออนไลน์ หรือระบบปฏิบัติการที่ส่วนราชการ พัฒนาขึ้นเพื่อใช้ปฏิบัติงานภายในส่วนราชการ เป็นต้น

เหตุผล

การเพิ่มถ้อยคำว่า “ตามข้อตกลงการปฏิบัติราชการ แต่ทั้งนี้ ให้ผู้บังคับบัญชาคำนึงถึง ข้อจำกัดของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ตามสภาพและประเภทของความพิการ รวมไปถึงความสมดุล ระหว่างการดำรงชีวิตประจำวันและการทำงานของผู้ได้บังคับบัญชา และต้องไม่ล่วงล้ำสิทธิส่วนตัว ของผู้ได้บังคับบัญชาเกินสมควร” ก็เป็นไปตามหลักการทั่วไปของการทำงานทางไกล หรือการ

ทำงานจากที่บ้าน ที่ต้องคำนึงถึงหลักความสมดุลระหว่างชีวิตและการทำงาน โดยเฉพาะกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการที่มีข้อจำกัดในเรื่องการใช้ชีวิตประจำวันมากกว่าคนปกติ

9) ร่างมาตรา 9 ระบบสนับสนุนการปฏิบัติงาน

มาตรา 9 ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีระบบสนับสนุนการปฏิบัติงาน โดยคำนึงถึงความปลอดภัยของระบบและข้อมูลของทางราชการ การจัดเตรียมระบบสนับสนุนการปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ โดยส่วนราชการหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่จัดเตรียมอุปกรณ์สำนักงาน อาทิ คอมพิวเตอร์ (Notebook) การเชื่อมต่ออุปกรณ์สำนักงานเพื่อใช้ในการปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ การสนับสนุนค่าโทรศัพท์หรือค่าบริการอินเทอร์เน็ต ระบบโปรแกรมที่ใช้ในการปฏิบัติงาน ระบบการรักษาความปลอดภัยของข้อมูล การประสานกับส่วนราชการอื่นหรือภาคเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจเพื่อขอใช้สถานที่ปฏิบัติงานพร้อมอุปกรณ์สำนักงาน และระบบโปรแกรมที่รองรับการปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ

หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่จัดหาเครื่องมือ อุปกรณ์ ซอฟต์แวร์ ที่จำเป็นสำหรับการทำงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการ และค่าใช้จ่ายในการติดตั้ง ตลอดจนบำรุงรักษาและซ่อมแซมสิ่งจำเป็นสำหรับทำงานดังกล่าว รวมถึงการจ่ายค่าชดเชยสำหรับการใช้อุปกรณ์ดังกล่าวในกรณีที่มีการใช้งานอย่างเหมาะสมให้แก่ลูกจ้าง โดยการจ่ายค่าชดเชยนี้จะต้องเป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ในข้อตกลงการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐกับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการ

ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการที่ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานจะต้องรับผิดชอบในการใช้งานเครื่องมือและอุปกรณ์ที่จัดหาไว้โดยนายจ้างข้างต้นอย่างถูกต้อง และบำรุงรักษาสีงต่าง ๆ และอุปกรณ์สำหรับการทำงาน โดยข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการต้องทำให้แน่ใจว่าเครื่องมือ อุปกรณ์ และสิ่งต่าง ๆ ดังกล่าวจะไม่ถูกนำไปใช้โดยบุคคลอื่นที่มีได้ระบุไว้ในข้อตกลงการปฏิบัติราชการ แต่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการไม่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการใช้งานปกติและเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นตามกาลเวลา

ในกรณีที่เกิดความเสียหาย แดกหัก หรือฉีกขาดกับสิ่ง อุปกรณ์ และเทคโนโลยี ซึ่งกำหนดไว้ในบทบัญญัติข้างต้น หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีการซ่อมแซมเพื่อให้การทำงานสามารถทำได้ เวลาที่ต้องดำเนินการตามหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในส่วนนี้จะไม่มีผลกระทบต่อสิทธิของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการที่จะทำงานต่อไปโดยได้รับค่าตอบแทนตามปกติ

เหตุผล

เนื่องจากอุปกรณ์ เทคโนโลยีสนับสนุนการทำงาน เป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับการทำงานทางไกล หรือการทำงานจากที่บ้าน ดังนั้น จึงควรกำหนดหน้าที่ในเรื่องต่าง ๆ ที่

เกี่ยวกับอุปกรณ์และค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นให้ชัดเจน ซึ่งแนวทางการกำหนดมาตรการทางกฎหมายดังกล่าว ผู้ศึกษาได้นำมาจากกฎหมายการทำงานทางไกลของสาธารณรัฐอาร์เจนตินา ที่มีชื่อว่า “RÉGIMEN DEL CONTRATO DE TELETRABAJO” หรือกฎหมายควบคุมสัญญาการทำงานทางไกล

10) ร่างมาตรา 10 อำนาจของหน่วยงานในการสั่งให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิจารณาการทำงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงาน หรือทำงาน ณ สถานที่ตั้งของหน่วยงาน

มาตรา 10 กรณีเกิดสถานการณ์เข้าขั้นที่มีความวิกฤตและเร่งด่วน ส่วนราชการอาจกำหนดให้ทุกประเภทและลักษณะของงานสามารถปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการเป็นการชั่วคราวก็ได้ หรือหากมีเหตุผลความจำเป็นที่ต้องอาจสั่งให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ส่วนหนึ่งหรือทั้งหมดที่ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานกลับไปปฏิบัติราชการ ณ ที่ตั้งของส่วนราชการหน่วยงานก็ได้ ส่วนราชการจะต้องมีการป้องกันและรักษาความปลอดภัยด้านสุขภาพและชีวิตให้แก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่อย่างเหมาะสม เช่น การทำความสะอาดสถานที่ การกำหนดระยะห่างของผู้ปฏิบัติงาน การเตรียมหน้ากากอนามัย น้ำยาล้างมือฆ่าเชื้อโรค เครื่องตรวจวัดอุณหภูมิ ฯลฯ เป็นต้น โดยหน่วยงานของรัฐจะต้องมีการกำหนดมาตรการช่วยเหลือที่เหมาะสมให้แก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิจารณาที่มาปฏิบัติงาน ณ สถานที่ตั้งของหน่วยงาน เช่น การสนับสนุนงบประมาณ พาหนะรับส่ง เป็นต้น

เหตุผล

เพื่อรองรับสถานการณ์ฉุกเฉินที่การให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนต้องไม่ได้รับผลกระทบ

โดยหน่วยงานของรัฐจะต้องมีการกำหนดมาตรการช่วยเหลือที่เหมาะสมให้แก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิจารณาที่มาปฏิบัติงาน ณ สถานที่ตั้งของหน่วยงาน เช่น การสนับสนุนงบประมาณ พาหนะรับส่ง เป็นต้น

11) ร่างมาตรา 11 สิทธิในการตัดการติดต่อสื่อสาร

มาตรา 11 เพื่อให้สอดคล้องกับข้อจำกัดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคนพิจารณา มิให้ถือว่าการไม่ติดต่อสื่อสารของข้าราชการและเจ้าหน้าที่กับผู้บังคับบัญชานอกเวลาราชการปกติเป็นการกระทำผิดวินัยของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ และมีให้นำมาใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการ เว้นแต่เป็นกรณีเหตุฉุกเฉินหรือมีความจำเป็นอย่างยิ่งและการไม่ติดต่อสื่อสารเช่นนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง หรือเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐและข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิจารณาจะได้มีการทำข้อตกลงยกเว้นให้มีการติดต่อสื่อสารนอกเวลาทำงานได้แต่แรก หรือโดยลักษณะของงานแต่ละประเภทที่จะเป็นต้องมีการติดต่อสื่อสารนอกเวลาทำงาน

เหตุผล

ร่างมาตรา 11 ที่ผู้ศึกษาขอร่างขึ้นนี้ เป็นการนำหลักการตัดการติดต่อสื่อสาร เนื่องจากวิธีการทำงานทางไกล (Telework) และการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) ข้างต้น แม้ว่าจะเป็นหลักการที่ดีที่สามารถช่วยส่งเสริมและคุ้มครองการทำงานให้แก่ผู้พิการได้ก็ตาม แต่ก็พบว่าองค์การระหว่างประเทศ ประเทศต่าง ๆ รวมถึงนักวิชาการมีข้อห่วงกังวลประการหนึ่ง คือ กฎหมายไม่มีความมุ่งหมายให้เมื่อนำรูปแบบหรือวิธีการทำงานทางไกล หรือการทำงานจากที่บ้านมาใช้แล้ว ลูกจ้างหรือพนักงานเกิดความเครียดยิ่งไปกว่าการทำงาน ณ ที่ตั้งสำนักงานของนายจ้าง เนื่องมาจากการมอบหมายหรือการออกคำสั่งให้ทำงานที่มากเกินไปหรือนอกเวลาทำงานผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร จนทำให้ลูกจ้างหรือพนักงานได้รับผลกระทบในความเป็นอยู่ส่วนตัวกระทบกับความสมดุลระหว่างชีวิตกับการทำงาน และในท้ายที่สุดก็จะกระทบต่อเป้าหมายของการนำวิธีหรือรูปแบบการทำงานทางไกล (Telework) และการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) มาใช้ เช่น ในกรณีของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ที่หากเป็นกรณีอยู่นอกเหนือเวลาทำงาน พนักงานมีสิทธิที่จะตัดขาดการติดต่อสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ เช่น ไม่อ่านและไม่ตอบอีเมลที่ถูกมาส่งมาจากบริษัทนอกเวลาทำงานได้โดยไม่ถือว่าเป็นความผิดและจะไม่ถูกนำมาใช้ในการประเมินผลการทำงานของพนักงานคนนั้น

12) การกำหนดรายละเอียดอื่น ๆ

มาตรา 12 กรณีส่วนราชการมีเงื่อนไขในการปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการก็สามารถกำหนดได้ตามความเหมาะสม เช่น วิธีการขออนุญาตปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ การมาปฏิบัติงานในสถานที่ตั้งของส่วนราชการกรณีมีการประชุมสำคัญเร่งด่วน การประชุมทางไกล (Tele-conference) เงื่อนไขการใช้บริการพื้นที่ทำงานร่วม (Co-Working Space) เป็นต้น

เมื่อส่วนราชการกำหนดรายละเอียดตามมาตรา 12 วรรคหนึ่งแล้ว ต้องแจ้งให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ทราบ โดยทั่วกันผ่านวิธีการและช่องทางการสื่อสารตามที่ส่วนราชการเห็นสมควร เช่น อินทราเน็ตของส่วนราชการ แอปพลิเคชัน (Application) บนที่กข้อความ ประกาศของส่วนราชการ เป็นต้น

เมื่อเริ่มดำเนินการปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้ง ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติ ดังนี้

(1) ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ที่ได้รับอนุญาตให้ปฏิบัติราชการนอกสถานที่ตั้งต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดการปฏิบัติราชการตามที่ส่วนราชการกำหนด โดยรายงานผลการปฏิบัติราชการให้ผู้บังคับบัญชาทราบอย่างต่อเนื่องเพียงพอ และถือเป็นหน้าที่ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ที่ต้องพร้อมให้ผู้บังคับบัญชาสามารถติดต่อสื่อสารได้ตลอดในช่วงเวลาที่ปฏิบัติงานปกตินอก

สถานที่ตั้งของส่วนราชการ หรือพร้อมเข้าร่วมประชุมในเรื่องสำคัญเร่งด่วนผ่านระบบออนไลน์ หรือสถานที่ที่ส่วนราชการกำหนด เป็นต้น และต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาอย่างเคร่งครัด

(2) ในระหว่างช่วงระยะเวลาที่ให้ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ หากข้าราชการและเจ้าหน้าที่ประสงค์จะลาในกรณีตามที่ระเบียบกำหนด เช่น ลาป่วย ลากิจ ลาพักผ่อน เป็นต้น ให้ขออนุญาตจากผู้บังคับบัญชาและดำเนินการให้เป็นไปตามแนวทางที่ส่วนราชการกำหนด

(13) ร่างมาตรา 13 การประเมินผลการปฏิบัติราชการและการเลื่อนเงินเดือน

มาตรา 13 ให้ส่วนราชการหน่วยงานของรัฐกำหนดแนวทางการประเมินผลการปฏิบัติราชการและการเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ที่ได้รับอนุญาตให้ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการหน่วยงาน และข้าราชการและเจ้าหน้าที่ที่มีความจำเป็นต้องปฏิบัติราชการภายในสถานที่ตั้งของส่วนราชการ เพื่อให้เกิดความชัดเจน และเป็นธรรม โดยระหว่างการปฏิบัติราชการให้คำนึงถึงความต่อเนื่องสม่ำเสมอของการสื่อสารระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา การให้ข้อมูลย้อนกลับเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ และการยกย่องชมเชยหากผู้ใต้บังคับบัญชามีผลการปฏิบัติราชการที่ดีด้วย ในกรณีข้าราชการพลเรือนสามัญให้ประเมินผลการปฏิบัติราชการตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่ ก.พ. กำหนดตามมาตรา 76 และเลื่อนเงินเดือนให้เป็นไปตามมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 สำหรับเจ้าหน้าที่รัฐที่ไม่ใช่ข้าราชการพลเรือน ให้ประเมินผลการปฏิบัติราชการและเลื่อนเงินเดือนตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทนั้น

ทั้งนี้ ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการและการเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ที่ได้รับอนุญาตให้ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานให้ประเมินจากผลลัพธ์ของการปฏิบัติงานเป็นสำคัญ

เหตุผล

การเพิ่มถ้อยคำว่า “ทั้งนี้ ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการและการเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ที่ได้รับอนุญาตให้ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานให้ประเมินจากผลลัพธ์ของการปฏิบัติงานเป็นสำคัญ” นั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่า การประเมินผลการปฏิบัติราชการของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานจากที่บ้านหรือทำงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงาน ให้คำนึงถึงผลลัพธ์ของชิ้นงานเป็นสำคัญ โดยให้ผู้บังคับบัญชาให้ความสำคัญน้อยลงกับความต่อเนื่องสม่ำเสมอของการสื่อสารระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา การให้ข้อมูลย้อนกลับเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ เพราะมีเช่นนั้นแล้ว การติดตาม

งานจะเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องจนละเลยความสำคัญของหลักการประเมินผลจากชิ้นงานของการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้าน และไม่สอดคล้องกับกรอบข้อตกลงของสหภาพยุโรป จากที่บ้านเกิดเป็นโครงการระยะยาวขึ้นมาได้

หลักการที่ผู้ศึกษาได้นำเสนอข้างต้น ยังสอดคล้องกับกรอบข้อตกลงของสหภาพยุโรป เกี่ยวกับการทำงานทางไกล 2020 (FRAME AGREEMENT ON TELEWORK 2020) และ ข้อเสนอแนะสำหรับนายจ้างเกี่ยวกับการจ้างงานแบบทำงานที่บ้าน เพื่อรองรับต่อสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด 19 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ก็ได้ระบุว่าควรให้ลูกจ้างหรือ ผู้ปฏิบัติงานมีสิทธิบริหารจัดการการทำงานของตนเองได้ ภายใต้การติดตามงานอย่างเหมาะสม ไม่ติดตามงานบ่อยครั้งเกินไปจนทำให้การทำงานไม่มีอิสระ หรือติดตามงานน้อยครั้งเกินไปจนทำให้ ลูกจ้างไม่ทำงานหรือทำงานไม่มีคุณภาพ ซึ่งหลักการนี้เป็นวัตถุประสงค์สำคัญในการนำวิธีการ ทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านมาใช้ เพราะมีเช่นนั้นแล้วการทำงานจะไม่เกิดความ ยืดหยุ่น ลูกจ้างบริหารการทำงานของตนเองไม่ได้ รวมไปถึงกฎหมายการเพิ่มประสิทธิภาพการ ทำงานทางไกลของสหรัฐอเมริกา หรือ Telework Enhancement Act of 2010 ที่ได้กำหนดให้ หน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานเป็นผู้ทำหน้าที่วัดคุณภาพ ปริมาณ และกำหนดเป้าหมายเกี่ยวกับ การทำงานทางไกล โดยจำเป็นต้องวัดจากคุณภาพของชิ้นงาน ปริมาณงาน และต้องมีการกำหนด เป้าหมายที่ชัดเจนในการทำงาน

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

เป้าหมายสูงสุดทางสังคม คือ การที่รัฐต้องการให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมด้วยความอุดมสมบูรณ์และมีความสุข โดยรัฐจะทำหน้าที่บำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีและมีความสุขในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นความสุขทางกาย ความสุขทางวัตถุ การมีสิ่งอำนวยความสะดวก ทำให้สามารถใช้ชีวิตประจำวันได้อย่างสะดวกสบาย ความสุขทางจิตวิญญาณ การมีจิตใจผ่องใสสดชื่น ร่าเริง เบิกบาน สำราญใจ การมีสิ่งแวดล้อมที่ดี ด้วยการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ดำรงคงอยู่อย่างอุดมสมบูรณ์ ทั้งทรัพยากรบุคคลและทรัพยากรอื่น ๆ อันทำให้มีสังคมแวดล้อมที่ดี

เมื่อมนุษย์มีอายุถึงช่วงวัยที่ทำงานได้ มนุษย์ก็ย่อมจะแสวงหาโอกาส รวมทั้งสร้างโอกาสที่จะร่วมงานกับหน่วยงานของรัฐหรือสถานประกอบการที่พวกเขาคิดว่าเหมาะสม สอดคล้องกับศักยภาพและความสามารถที่มนุษย์ผู้นั้นพึงมี เพื่อให้การดำรงชีวิตในปัจจุบันและอนาคตเป็นไปตามความคาดหวังของตนเอง ซึ่งคนพิการเองก็ถือว่าเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่สำคัญ และมีความปรารถนาที่จะทำงานในอาชีพที่ต้องการในสถานประกอบการเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐ เหมาะสมกับความสามารถ ศักยภาพ หรือข้อจำกัดของตน ต้องมีการงานทำ มีรายได้ที่มั่นคง สามารถเลี้ยงชีพตนเอง ครอบครัว ตลอดจนช่วยเหลือและเป็นแรงบันดาลใจให้กับชุมชน สังคม แต่ในอดีตที่ผ่านมาคนพิการมักจะได้รับคามสนใจจากสังคมน้อย ทั้งด้านสวัสดิการและการศึกษา ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากทัศนคติของสังคม โดยเฉพาะสังคมบริโภคนิยมและท่ามกลางลัทธิทุนนิยมที่มีหลักสำคัญว่า “ใครสู้ไม่ได้ให้ถอยไป” นอกจากนี้ สังคมไทยมีลักษณะที่ยึดมั่นในระบบครอบครัว ดังนั้น ครอบครัวของคนพิการจึงมักจะซ่อนคนพิการไว้ภายใต้การอุปถัมภ์ดูแลโดยมิได้เปิดโอกาสให้คนพิการทำงานหรือเข้าร่วมกับสังคมดังเช่นปัจเจกชนทั่วไป ส่วนคนพิการที่ไม่มีครอบครัวอุปถัมภ์ต้องประสบปัญหาค่อนข้างมาก เพราะต้องทำมาหาเลี้ยงชีพด้วยตนเองโดยลำพัง และส่วนใหญ่มีอาชีพขอทานตามเมืองใหญ่ ทำให้คุณภาพชีวิตของคนพิการแย่งลง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของคนพิการลดน้อยถอยลง ประกอบกับสังคมในยุคก่อนพยายามซ่อนคนพิการไว้ใต้เงาใจของสังคม จนทำให้คนพิการไม่มีความมั่นใจในการอยู่ในสังคมอย่างมนุษย์ผู้มีคุณภาพ ทั้งที่เขาก็เป็นมนุษย์ที่มีสิทธิดังเช่นบุคคลทั่วไป มีศักยภาพและความสามารถที่ในหลายกรณีไม่น้อยไปกว่าบุคคลทั่วไป

5.1 สรุป

จากการศึกษาของผู้วิจัย คนพิการเป็นบุคคลซึ่ง

1) มีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคม
 2) เนื่องจากมีความบกพร่องทางการเห็น การได้ยิน การเคลื่อนไหว การสื่อสาร จิตใจ อารมณ์ พฤติกรรม สติปัญญา การเรียนรู้ หรือความบกพร่องอื่นใด ประกอบกับมีอุปสรรคในด้านต่าง ๆ และ

3) มีความจำเป็นเป็นพิเศษที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือด้านหนึ่งด้านใด เพื่อให้สามารถปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคมได้อย่างบุคคลทั่วไป

องค์ประกอบทั้ง 3 ประการข้างต้น เป็นความหมายที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ และมีความหมายค่อนข้างชัดเจนที่สุด โดยมีข้อความสำคัญในตอนท้าย คือ การเป็นบุคคลซึ่งมีความจำเป็นเป็นพิเศษที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือด้านหนึ่งด้านใด เพื่อให้สามารถปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคมได้อย่างบุคคลทั่วไป

จากนิยามข้างต้น รวมถึงข้อเท็จจริงที่เป็นที่ทราบกันทั่วไป ต้องยอมรับว่าคนพิการเป็นบุคคลที่มีข้อจำกัดในการทำงานบางประการอันเกิดจากสภาพทางกาย หรือจิตใจ ทำให้ข้อจำกัดเหล่านั้นกลายเป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพ และเกิดทัศนคติที่ไม่ดีต่อผู้บังคับบัญชา นายจ้าง เพื่อนร่วมงาน หรือบุคคลทั่วไป ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วหากภาครัฐหรือทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องช่วยกันหาแนวทางทุกวิถีทางเพื่อลดอุปสรรคเหล่านั้น ก็ย่อมจะทำให้คนพิการได้ทำงานหรือประกอบอาชีพได้อย่างสะดวก สอดคล้องกับตลาดแรงงาน มีรายได้ที่มั่นคง และทำให้คนพิการสามารถใช้ความสามารถที่มีเกิดประโยชน์สูงสุด

แต่สถานการณ์การจ้างงานคนพิการในหน่วยงานของรัฐบาลไม่เป็นเช่นนั้น เนื่องจากข้อมูลสถิติเกี่ยวกับการจ้างงานคนพิการในหน่วยงานของรัฐ ประจำปี 2562 ของกลุ่มส่งเสริมการจ้างงานคนพิการ กองกองทุนและส่งเสริมความเสมอภาคคนพิการ (ซึ่งเป็นข้อมูล ณ วันที่ 10 มีนาคม 2563) พบว่า หน่วยงานรัฐต้องจ้างงานคนพิการตามกฎหมายทั้งหมด 14,226 คน ซึ่งมีการจ้างงานคนพิการตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จำนวน 3,327 คน คิดเป็นร้อยละ 23.38 ของจำนวนคนพิการที่ต้องจ้างงานตามกฎหมายทั้งหมด และมีการจัดให้มีสัมปทานตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ จำนวน 2,930 คน คิดเป็นร้อยละ 20.60 ของจำนวนคนพิการที่ต้องจ้างงานตามกฎหมายทั้งหมด รวมการจ้างงานทั้ง 2 รูปแบบ มีการจ้างงานคนพิการแล้วจำนวน 6,257 คน คิดเป็นร้อยละ 43.98 ของจำนวนคนพิการที่ต้องจ้างงานตามกฎหมายทั้งหมด ทำให้ยังคง

ต้องจ้างงานคนพิการเพิ่มเพื่อให้ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดอีก 7,969 คน คิดเป็นร้อยละ 56.02 ของจำนวนคนพิการที่ต้องจ้างงานตามกฎหมายทั้งหมด อันจะเห็นได้ว่าหน่วยงานของรัฐยังไม่สามารถจ้างงานตามที่กฎหมายกำหนดไว้

แม้จะมีการตรากฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ตลอดจนการตรากฎกระทรวงกำหนดจำนวนคนพิการที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการจะต้องรับเข้าทำงานและจำนวนเงินที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการจะต้องนำเงินส่งเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2554 ให้มีผลบังคับใช้แล้วก็ตาม โดยพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดมาตรการที่ค่อนข้างเข้มงวดพอสมควร เนื่องจากได้มีการกำหนดหลักการที่เป็นสาระสำคัญไว้ว่า

1) เจ้าของสถานประกอบการภาคเอกชนและหน่วยงานของรัฐใดซึ่งมีลูกจ้างหรือผู้ปฏิบัติงานตั้งแต่ 100 คนขึ้นไป

2) ต้องรับคนพิการที่สามารถทำงานได้เข้าทำงานในอัตราส่วนลูกจ้างที่มีใช้คนพิการทุก 100 คนต่อคนพิการ 1 คน เศษของ 100 คนหากมีลูกจ้างหรือผู้ปฏิบัติงานเกิน 50 คน ให้รับเพิ่มอีก 1 คน

3) หากไม่ประสงค์จะรับคนพิการเข้าทำงาน เจ้าของสถานประกอบการภาคเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐก็อาจใช้วิธีการให้สัมปทาน จัดสถานที่จำหน่ายสินค้าหรือบริการ จัดจ้างเหมาช่วงงาน ฝึกงาน หรือให้การช่วยเหลืออื่นใด แก่คนพิการหรือผู้ดูแลคนพิการแทนก็ได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการให้สัมปทานจัดสถานที่จำหน่ายสินค้าหรือบริการ จัดจ้างเหมาช่วงงาน ฝึกงาน หรือให้การช่วยเหลืออื่นใดแก่คนพิการหรือผู้ดูแลคนพิการ พ.ศ. 2552

4) หากนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการรายใดไม่รับคนพิการเข้าทำงานตามมาตรา 33 รวมทั้งไม่ดำเนินการตามมาตรา 35 ให้ส่งเงินเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการตามมาตรา 34 เป็นรายปี และหากหน่วยงานภาครัฐไม่ดำเนินการตามมาตรา 33 และมาตรา 35 และนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการไม่ส่งเงินเข้ากองทุนฯ หรือส่งเงินเข้ากองทุนล่าช้า ต้องเสียดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ต่อปี และให้อำนาจผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติมีอำนาจออกทรัพย์สินของนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ เพื่อชำระหนี้ให้แก่กองทุนฯ อีกทั้งมีอำนาจโฆษณารายชื่อผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย และไม่ปฏิบัติตามกฎหมายต่อสาธารณะ แต่จะเห็นได้ว่ากฎหมายไม่ได้กำหนดหน้าที่ในการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการไว้ด้วย

แต่ในอีกแง่หนึ่ง ต้องยอมรับว่าการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังกล่าวข้างต้น ทำให้อัตราการจ้างงานคนพิการในหน่วยงานภาครัฐสูงขึ้นอย่างรวดเร็วเรื่อยมา เพียงแต่ยังไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กฎหมายกำหนด ซึ่งจะเห็นได้จากจำนวนคนพิการที่ทำงานประจำในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ซึ่งมีความมั่นคงแน่นอนในเรื่องรายได้) ในหน่วยงานของรัฐมีเพียงร้อยละ 23.38 ของจำนวนคนพิการที่ต้องจ้างงานตามกฎหมายทั้งหมด ดังนั้น จึงควรมีการวิเคราะห์ว่าสภาพปัญหาที่ทำงานให้การจ้างงานคนพิการในภาครัฐไม่ถึงเป้าหมายหรือยังถือได้ว่าอยู่ในอัตราที่ต่ำอยู่นั้น ปัญหาสำคัญเกิดขึ้นจากสาเหตุใด และจะมีข้อเสนอแนะต่อการแก้ไขปัญหานั้นอย่างไร

ในขณะที่การทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work from Home) เป็นการทำงานในรูปแบบหรือวิธีการหนึ่งที่ลูกจ้างหรือพนักงานสามารถทำงานจากที่บ้านหรือสถานที่ใดก็ได้นอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานหรือสำนักงานของนายจ้าง เช่น ทำงาน ณ ที่พักอาศัยของลูกจ้าง ทำงานที่ร้านกาแฟ หรือทำงานที่ Co-Working space โดยนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเข้ามาใช้ในการทำงาน การประสานงานระหว่างลูกจ้างกับเพื่อนร่วมงาน รวมไปถึงการเสนอชิ้นงาน และการรายงานผลการปฏิบัติงานต่อนายจ้างหรือผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาตรวจสอบ ซึ่งอาจเป็นการทำงานในช่วงระยะเวลาสั้น ๆ เช่น ลูกจ้างทำงานจากที่บ้านหรือสถานที่ตั้งของหน่วยงานเป็นครั้งคราว เป็นต้น หรืออาจเป็นการทำงานแบบระยะยาว เช่น เป็นนโยบายของหน่วยงานหรือองค์กรที่ต้องการปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานให้ลูกจ้างหรือพนักงานทำงานจากที่บ้านหรือทำงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานอย่างถาวร

การทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work from Home) นั้น อาจมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันออกไป เช่น Telework, Work from Home, Remote Working, Flex Work, Flexible Work ฯลฯ แต่ทั้งหมดทั้งมวลก็มีรูปแบบหรือลักษณะการทำงานตามความหมายที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น ดังนั้น ในการกล่าวถึงการทำงานทางไกล หรือการทำงานจากที่บ้าน ก็หมายความถึงการทำงานรูปแบบหนึ่งที่ลูกจ้างทำให้แก่นายจ้าง ณ ที่ใด ๆ ก็ได้นอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานหรือสำนักงานของนายจ้าง ผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ซึ่งอาจเป็นการชั่วคราว หรือถาวรก็ได้

โดยข้อดีของการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work from Home) อาจกล่าวในภาพรวมได้ว่ามีข้อดีทั้งในเรื่องเศรษฐกิจที่สามารถลดต้นทุนของนายจ้างเกี่ยวกับอาคารสำนักงาน เช่น ค่าที่ดิน ค่าสิ่งปลูกสร้าง หรือค่าเช่าอาคารสำนักงาน (ยังมีลูกจ้างหรือพนักงานจำนวนมาก ยังต้องมีพื้นที่อาคารสำนักงานมากตามไปด้วย) เป็นต้น รวมไปถึงค่าน้ำ ค่าไฟ ค่าสาธารณูปโภคต่าง ๆ ที่นายจ้างจะต้องเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ นอกจากนี้ ยังทำให้การ

ทำงานของลูกจ้างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นเนื่องจากการลดเวลาการพุดคุยในสถานที่ทำงานของพนักงาน ลูกจ้าง ทำให้พนักงานมีสมาธิในการทำงานมากขึ้น ลดค่าใช้จ่ายในการเดินทางของลูกจ้างหรือพนักงาน ส่งผลดีต่อสุขภาพของลูกจ้างหรือพนักงาน (หากมีมาตรการรองรับเรื่องการตัดการติดต่อสื่อสารอย่างถูกต้อง) ย่อมทำให้ลูกจ้างหรือพนักงานมีความสุขในการทำงานมากขึ้น มีความเครียดลดลง เกิดสมดุลระหว่างชีวิตและการทำงานมากขึ้น เพราะลูกจ้างหรือพนักงานสามารถบริหารจัดการเวลาทำงานกับเวลาส่วนตัวได้อย่างยืดหยุ่นมากขึ้น

การทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work from Home) มีความมุ่งหมายและหลักการสำคัญเป็นการกำหนดเงื่อนไขการทำงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานของรัฐหรือสถานประกอบการให้เป็นไปอย่างเหมาะสมในเรื่องช่วงเวลาทำงาน และสถานที่ทำงาน รวมถึงหน้าที่และสิทธิประโยชน์ของนายจ้างกับลูกจ้าง ทั้งนี้ เพื่อความยืดหยุ่นในการทำงานของนายจ้างและลูกจ้าง (ในกรณีของหน่วยงานของรัฐ คือ ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา) อันจะทำให้ความสมดุลระหว่างการใช้ชีวิตกับการทำงานของลูกจ้าง (ในกรณีของหน่วยงานของรัฐ คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ) และในขณะเดียวกันก็ก่อผลดีต่อเศรษฐกิจ สังคม สุขภาพ และสิ่งแวดล้อม

องค์ประกอบของการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home)

(1) ต้องมีการกำหนดลักษณะหรือประเภทของงานว่า งานลักษณะใดหรือประเภทใดที่สามารถทำงานจากที่ใดก็ได้ ไม่จำเป็นต้องทำงาน ณ ที่ตั้งของหน่วยงาน เช่น งานประเภทใดที่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถปฏิบัติงาน ณ ที่พักอาศัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น

(2) ต้องมีการกำหนดเวลาทำงานเริ่มต้นและสิ้นสุดของลูกจ้าง ทั้งนี้ เป็นไปตามนโยบายขององค์กร เช่น องค์กรบางองค์กรอาจเลือกใช้นโยบายแบบเข้มงวด หรืออาจเลือกใช้นโยบายแบบเข้มงวดปานกลาง หรือแบบไม่เข้มงวด เป็นต้น

(3) ต้องมีการกำหนดงานที่ต้องทำ (การมอบหมายงาน) ที่ชัดเจน ซึ่งอาจมอบหมายงานเป็นรายวัน รายสัปดาห์ รวมถึงมีการกำหนดเป้าหมายความคืบหน้าของการทำงานในแต่ละช่วงเวลา

(4) ต้องมีกระบวนการติดตามและวัดผลการดำเนินงาน เช่น ระบบการส่งเอกสาร ระบบการส่งงานระหว่างผู้ใต้บังคับบัญชากับผู้บังคับบัญชา และระหว่างผู้ใต้บังคับบัญชากับแผนกหรือหน่วยงานอื่น ๆ ไม่ว่าจะการส่งทางกายภาพ (ส่งโดยผู้ให้บริการรับส่งเอกสารหรือพัสดุ) หรือส่งผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (ส่งโดยแอปพลิเคชัน LINE, e-Mail, ฯลฯ) เป็นต้น และอาจกำหนดให้ต้องรายงานผลการดำเนินงานประจำวัน ประจำสัปดาห์ หรือให้รายงานผลการ

ดำเนินงานในช่วงเช้า และช่วงเย็นของวัน ภายใต้การตรวจสอบของผู้บังคับบัญชาตาม Checklist ที่กำหนด เป็นต้น

(5) ต้องมีการกำหนดเรื่องเงินช่วยเหลือ โดยกำหนดว่านายจ้างหรือหน่วยงานของรัฐ จะให้ความช่วยเหลือค่าใช้จ่ายแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำงานจากที่บ้านในเรื่องใดบ้าง เช่น ค่าไฟฟ้า ค่าอินเทอร์เน็ต ค่าอาหาร ฯลฯ เป็นต้น

(6) ต้องมีการสนับสนุนเรื่องอุปกรณ์สื่อสารหรือเทคโนโลยี เช่น การวางระบบการนำข้อมูลขึ้น OneDrive (Cloud) มีการสำรวจว่าพื้นที่พักอาศัยหรือพื้นที่อื่นที่ใช้ทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเหมาะสมที่จะใช้ทำงานหรือไม่ และมีการวางระบบอุปกรณ์สื่อสาร รวมถึงแอปพลิเคชัน ที่ช่วยการทำงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงาน

สภาพปัญหาที่สามารถนำวิธีการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work from home) มาช่วยแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาให้ลดลงได้ด้วยเหตุผล ดังนี้

1) ปัญหาที่ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่ได้มีการนำหลักการในเรื่อง “การช่วยเหลือที่สมเหตุสมผล” (Reasonable Accommodation) ไว้ ซึ่งวิธีการทำงานทางไกล หรือการทำงานจากที่บ้านไม่ได้สามารถแก้ไขปัญหานี้ได้โดยตรง โดยในกรณีที่จะมีการตรากฎหมายรองรับการนำวิธีการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work from Home) มาใช้ ก็ควรบัญญัติหลักการในเรื่องดังกล่าวนี้ไว้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่ากรณีใดที่การอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคนพิการทำงานทางไกล หรือทำงานจากที่บ้านได้ ถือว่าเป็น “การช่วยเหลือที่สมเหตุสมผล” และกรณีใดที่ไม่ถือว่าเป็นการช่วยเหลือที่สมเหตุสมผล

2) ปัญหาอันเกิดจากการที่ไม่มีบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองลูกจ้างผู้พิการเป็นการเฉพาะตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เช่นเดียวกับแรงงานหญิงและแรงงานเด็ก สำหรับปัญหาดังกล่าวนี้ต้องแก้ไขโดยการตรากฎหมายรองรับเป็นการเฉพาะ ประกอบกับหากมีการตรากฎหมายรองรับการนำวิธีการทำงานทางไกล หรือการทำงานจากที่บ้าน มาใช้แล้ว ก็ถือเป็นการบัญญัติกฎหมายคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการที่ทำงานทางไกล หรือทำงานจากที่บ้านไว้แล้วเช่นกัน

3) ปัญหาในเชิงเจตคติหรือทัศนคติเชิงลบ ตลอดจนความรู้ความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องเกี่ยวกับคนพิการและการจ้างงานคนพิการของบุคคลหรือของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน ที่มักไม่เชื่อมั่นในความสามารถของคนพิการ ซึ่งวิธีการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านเป็นวิธีการทำงานรูปแบบหนึ่งที่ลดข้อจำกัดเรื่องความไม่สะดวกของคนพิการในการเดินทางไปและกลับจากการทำงาน ลดข้อจำกัดเรื่องความไม่พร้อมของระบบคมนาคมขนส่ง อาคารสถานที่ทำงาน

และสถานที่สาธารณะที่ไม่ได้ออกแบบมาเพื่อคนพิการ ย่อมจะเป็นการเพิ่มโอกาสในการจ้างงาน และคุ้มครองการทำงานของคนพิการในหน่วยงานของรัฐไปด้วยในตัว

4) ปัญหาข้อจำกัดในเรื่องอาคารสถานที่ที่ไม่ได้ถูกออกแบบมาเพื่อคนพิการอย่างครอบคลุมและรองรับกับความพิการทุกประเภท ข้อจำกัดในเรื่องการคมนาคมหรือการเดินทางไปและกลับจากที่พักและสถานที่ทำงาน ข้อจำกัดจากการขาดสิ่งอำนวยความสะดวกในการทำงานของคนพิการในสถานที่ทำงาน ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้ อาจกล่าวได้ว่าวิธีการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านจะมีส่วนช่วยในการแก้ไขปัญหามากที่สุด เนื่องจากเป็นวิธีการที่ลูกจ้าง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการสามารถทำงานจากที่ใดก็ได้ไม่ว่าจะเป็นที่พักออาศัยหรือสถานที่แห่งอื่นใดที่คนพิการสะดวก อันเป็นการลดข้อจำกัดในการเดินทางไปและกลับระหว่างที่พักกับสถานที่ทำงาน ลดข้อจำกัดในเรื่องความไม่สะดวกในการใช้อาคารสถานที่ของหน่วยงาน เป็นต้น

5) ปัญหาอันเกิดจากทัศนคติของคนพิการบางคนที่ยังไม่กล้าออกไปสู่สังคม หรือไม่ยอมไปทำงาน ณ สถานที่ประกอบกิจการที่มีคนงานปริมาณมาก และมักต้องการที่จะทำงานอยู่ที่บ้านที่ไม่ต้องพบปะผู้คนมากนัก ซึ่งวิธีการทำงานทางไกล หรือการทำงานจากที่บ้านจะสามารถช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพราะทำให้คนพิการไม่ต้องเดินทางไปออกสังคม แต่สามารถแสดงศักยภาพการทำงานของตนเองผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศจากที่ใดก็ได้ ย่อมนำมาซึ่งการยอมรับจากนายจ้างหรือเพื่อนร่วมงาน และนำมาซึ่งการแก้ไขเยียวยาทัศนคติเชิงลบของคนพิการในข้อนี้ในที่สุด

6) ปัญหาเกี่ยวกับฐานะทางเศรษฐกิจและความยากจนของคนพิการหรือครอบครัวคนพิการ ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้ หากนำวิธีการทำงานทางไกล หรือการทำงานจากที่บ้าน ก็จะเป็นการลดค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปกลับจากสถานที่ทำงานของคนพิการ รวมถึงสามารถปรับใช้กับผู้ดูแลคนพิการได้อีกด้วย กล่าวคือ หากรัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเห็นว่าหากอนุญาตให้ผู้ซึ่งได้รับการพิสูจน์แล้วว่าเป็นผู้มีหน้าที่ดูแลคนพิการซึ่งไม่สามารถช่วยเหลือตนเอง โดยให้บุคคลกลุ่มนี้สามารถทำงานในหน่วยงานของรัฐผ่านวิธีการทำงานทางไกล หรือทำงานจากที่บ้านได้ โดยยอมนำไปพิจารณาคำนวณเป็นสัดส่วนของการจ้างงานคนพิการในหน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานได้ต่อไป (จำนวนของคนพิการผู้นั้นเป็นผู้ที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ หรือผู้พิการที่ไม่สามารถทำงานได้ มีจำนวนมากถึง 53,232 คน)

7) ปัญหาเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม สาเหตุที่คนพิการจำนวนมากยังไม่มียานพาหนะ เนื่องจากนายจ้างและสถานประกอบการไม่ต้องการรับคนพิการเข้าทำงานเพราะเหตุแห่งความพิการ หรือหากยอมรับเข้าทำงานแล้วก็อาจมีการกดค่าแรง หรือไม่พิจารณาเลื่อนตำแหน่งหรือขึ้นเงินเดือนให้เหมือนกับคนปกติทั่วไป เพราะเชื่อว่าคนพิการเหล่านี้เป็นบุคคลด้อย

ความสามารถ ไม่มีประสิทธิภาพในการทำงานได้เท่ากับคนทั่วไป ซึ่งปัญหาที่กล่าวนี้หากมีการตรา
กฎหมายเพื่อรองรับการนำวิธีการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านสำหรับคนพิการออกใช้
บังคับแล้ว ก็ควรกำหนดหลักการนี้ไว้ด้วย เพื่อเป็นหลักประกันประการหนึ่งว่า คนพิการที่เป็น
เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งทำงานจากที่บ้านจะได้ไม่ถูกเลือกปฏิบัติอย่างเป็นธรรม

**ประเด็นทางกฎหมายที่สำคัญเพื่อกำหนดมาตรการทางกฎหมายรองรับการนำวิธีการ
ทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) มาใช้เพื่อส่งเสริมการ
จ้างงานและคุ้มครองการทำงานของคนพิการในหน่วยงานของรัฐ**

1) ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติรองรับ

ในปัจจุบัน ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่มีค่า
บังคับดั่งเช่นพระราชบัญญัติรองรับการนำวิธีการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่
บ้าน (Work From Home) มาใช้เพื่อส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองการทำงานของคนพิการใน
หน่วยงานของรัฐ โดยสำหรับข้าราชการพลเรือนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหาร แม้คณะรัฐมนตรี
จะมีมติ เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2563 กำหนดแนวทางการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานนอก
สถานที่ตั้งของส่วนราชการ กรณีการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19)
แต่โดยสรุปแล้ว เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวก็พบว่า

(1) มีสถานะเป็นมาตรการภายในฝ่ายบริหารที่มีลักษณะให้ดุลพินิจกับหน่วยงานฝ่าย
บริหารมากพอควร

(2) ใช้เป็นมาตรการชั่วคราวเฉพาะช่วงที่มีสถานการณ์การแพร่ระบาดของไวรัสโคโร
นา 2019 (COVID - 19)

(3) ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคนพิการ
ดังนั้น ควรมีการตรากฎหมายไม่ว่าจะเป็นการร่างกฎหมายขึ้นใหม่ หรือการแก้ไข
เพิ่มเติมพระราชบัญญัติที่มีอยู่เดิมเพื่อกำหนดเกณฑ์ขึ้นดำรงรองรับการนำวิธีการทำงานทางไกลหรือ
การทำงานจากที่บ้านมาใช้ก็ย่อมเป็นการเหมาะสมกว่า

2) ประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นคนพิการมีสิทธิร้องขอให้
หน่วยงานของรัฐอนุมัติหรืออนุญาตให้ทำงานทางไกล หรือทำงานจากที่บ้าน

สำหรับประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคนพิการมีสิทธิร้องขอให้
หน่วยงานของรัฐอนุมัติหรืออนุญาตให้ทำงานทางไกล หรือทำงานจากที่บ้านได้หรือไม่

การรับราชการ หรือการเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐมิใช่ “สิทธิมนุษยชน (Human
Rights)” ที่เป็นสิ่งที่มนุษย์ทุกคนพึงมีในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์ แต่เป็นสิทธิพลเมือง (Citizen
Rights) หรือสิทธิในอันที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตจำนงทางการเมืองของรัฐ

หรือเข้าไปมีส่วนร่วมในองค์กรของรัฐ ดังนั้น รัฐย่อมกำหนดเงื่อนไขการเข้ารับราชการหรือการทำงานในหน่วยงานของรัฐได้ และยังมีลักษณะเป็นสิทธิสัมพัทธ์ หรือสิทธิสัมพันธ์ กล่าวคือ รัฐสามารถจำกัดสิทธิและเสรีภาพในเรื่องการเข้ารับราชการได้ นอกจากนี้ แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวโดยสรุปได้ว่า รัฐในฐานะที่มีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน จำเป็นต้องมีหน่วยงานของรัฐ ราชการแทนรัฐ ได้แก่ ส่วนราชการ ประกอบด้วย ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น และผู้ดำรงตำแหน่งที่จะทำการแทนหน่วยงานของรัฐ คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ถือได้ว่าเป็นบุคคลที่มีความสัมพันธ์พิเศษกับรัฐประเภทหนึ่ง ดังนั้น ทำให้สิทธิบางประการจะต้องถูกจำกัดไว้ โดยลักษณะของการยอมตนเข้ามีความสัมพันธ์กับรัฐเป็นพิเศษนี้เอง ประกอบกับเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศแล้วจะพบว่า หากเป็นกรณีความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างตามกฎหมายเอกชนแล้ว ย่อมเป็นไปตามหลักเสรีภาพในการแสดงเจตนา หรือความสัมพันธ์ทางสัญญาระหว่างคู่สัญญา แต่ในกรณีของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่รัฐ ความสัมพันธ์ในเรื่องการทำงานนั้นจะอยู่ในลักษณะของคำสั่งทางปกครอง และหลักการเกี่ยวกับอำนาจบังคับบัญชา ที่แม้แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคนพิการก็ต้องถือปฏิบัติ ดังนั้น ในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกาจึงได้มีการตรากฎหมายรองรับว่าหน่วยงานของรัฐอาจให้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของตนทำงานทางไกล หรือทำงานจากที่บ้านได้ แต่การทำงานดังกล่าว ไม่ถึงขนาดที่จะให้เป็น “สิทธิ” ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการจะเรียกร้องให้รัฐปฏิบัติตามได้ แต่อยู่ในฐานะให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้พิจารณาอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นได้ทำงานทางไกล หรือได้ทำงานจากที่บ้าน เพียงแต่กำหนดเงื่อนไขการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐว่า หากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐผู้ใด มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดแล้ว ก็สามารถยื่นคำร้องขอทำงานทางไกล หรือทำงานจากที่บ้านได้ แต่ทั้งนี้ การพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติก็ยังคงอยู่ในดุลพินิจภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น ในความเห็นของผู้ศึกษา เห็นว่า การทำงานทางไกล หรือการทำงานจากที่บ้าน คงไม่อาจถือว่าเป็นสิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการได้ เพียงแต่มีข้อเสนอให้รัฐพิจารณาผ่อนปรนเงื่อนไขของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้พิการ กล่าวคือ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดเป็นผู้พิการ และมีความประสงค์จะทำงานทางไกล หรือทำงานจากที่บ้านก็ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดอยู่พิจารณาอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นทำงานทางไกล หรือทำงานจากที่บ้านได้ ตามข้อตกลงร่วมกัน และภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของหน่วยงานของรัฐนั้น แต่หากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดที่มีความจำเป็นในเรื่องสุขภาพ สภาพทางกาย ความพิการ ถึงขนาดเป็นผู้ที่มีความจำเป็นจะต้องทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้านอย่างแท้จริงแล้วก็กำหนดให้เป็นสิทธิที่จะร้องขอการทำงานทางไกล หรือการทำงานจากที่บ้านได้

นอกจากนี้ ควรนำหลักการที่ว่าด้วย “สิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสม” ของสหรัฐอเมริกา มาใช้ประกอบการกำหนดแนวทางทางการนำมาตรการรองรับทางกฎหมายในเรื่องนี้ รวมถึงควรนำหลักการตีความของคณะกรรมการโอกาสในการจ้างงานคนพิการของสหรัฐอเมริกา มาปรับใช้ กล่าวคือ การร้องขอให้ทำงานจากที่บ้านหรือจากสถานที่อื่นแม้ไม่ถึงขนาดว่าเป็นสิทธิของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการ แต่หากในช่วงการแพร่ระบาดของไวรัสโคโรนา 2019 ที่ผ่านมา คนพิการบางคนในบางตำแหน่งที่สามารถทำงานจากที่บ้านได้ และประสิทธิภาพของการทำงานไม่ลดลง ประกอบกับหน่วยงานของรัฐไม่สามารถจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมอื่นเพื่อแสดงให้เห็นว่าได้จัดสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสม เช่น ปรับแต่งสถานที่ทำงาน ปรับแต่งห้องทำงาน โต๊ะทำงาน ปรับแต่งอุปกรณ์หรือเทคโนโลยีสำหรับการทำงาน เป็นต้น

ดังนั้น ผู้ศึกษามีความเห็นว่ ในกรณีที่คนพิการซึ่งผ่านการบรรจุเข้ารับราชการ แล้วมีสภาวะบางอย่างที่มีความจำเป็นต้องทำงานจากที่บ้านหรือทำงานทางไกล จึงให้ถือว่าเป็น “สิทธิ” ของคนพิการ ที่จะได้รับการอนุมัติให้ทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้านได้

3) ประเด็นเกี่ยวกับการบัญญัติหลักการในเรื่องสิทธิในการตัดการติดต่อ สื่อสารไว้ในกฎหมาย

เนื่องจากการทำงานทางไกล หรือการทำงานจากที่บ้าน มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วยให้การทำงานเกิดขึ้นได้และเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในขณะเดียวกันการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเหล่านี้เองก็อาจนำมาซึ่งการก้าวล่วงหรือรुक้าเวลาและความเป็นอยู่ส่วนตัวของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการผู้นั้น เนื่องจากอาจมีผู้บังคับบัญชาบางรายตั้งรายการต่อผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติราชการนอกเวลาราชการ อย่างต่อเนื่องและอย่างเข้มข้น และทำให้ความมุ่งหมายของการทำงานทางไกล หรือการทำงานจากที่บ้านได้รับผลกระทบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทบต่อหลักที่ว่าด้วยการเพิ่มคุณภาพชีวิตที่ดี และหลักความสมดุลระหว่างชีวิตและการทำงาน ดังนั้น จึงควรมีการนำหลักการเรื่องสิทธิในการตัดการติดต่อสื่อสารมาใช้ โดยควรกำหนดมาตรการทางกฎหมายรองรับว่า โดยหลักการแล้วผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติราชการนอกเวลาราชการได้ แต่การที่ผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ตอบสนองต่อคำสั่ง หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้น ไม่ถือว่าเป็นความผิดวินัย เว้นแต่ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาพิสูจน์ได้ว่า คำสั่งให้ปฏิบัติราชการนั้นเป็นกรณีมีเหตุฉุกเฉิน และมีความจำเป็นเร่งด่วน และเป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของหน่วยงาน และคำสั่งนั้นต้องไม่เป็นการสร้างภาระเกินควรให้แก่คนพิการที่เป็นผู้ใต้บังคับบัญชา โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องคำนึงถึงข้อจำกัดในเรื่องความพิการของผู้พิการด้วย เช่น ปัญหาสุขภาพ ฐานะทางเศรษฐกิจ และภาระที่ต้องดูแลครอบครัวของคนพิการ เป็นต้น

4) ประเด็นทางกฎหมายเกี่ยวกับปัญหาการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมที่อาจเกิดขึ้นได้จากการนำวิธีการทำงานทางไกล หรือการทำงานจากที่บ้านมาใช้

เมื่อนำรูปแบบการทำงานทางไกล หรือการทำงานจากที่บ้านมาใช้ส่งเสริมการจ้างงานในหน่วยงานของรัฐให้แก่คนพิการแล้ว ประเด็นเรื่องการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมย่อมจะถูกหยิบยกขึ้นพิจารณา ทั้งในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ไม่พิการ กล่าวหาว่าการอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคนพิการทำงานทางไกล หรือทำงานจากที่บ้านได้ เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และในอีกแง่หนึ่ง คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคนพิการซึ่งได้รับอนุญาตให้ทำงานทางไกล หรือทำงานจากที่บ้านได้ ถูกผู้บังคับบัญชาเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม โดยอาจถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมจากความพิการแล้วส่วนหนึ่ง และอาจถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เพราะเป็นเจ้าหน้าที่ทำงานทางไกล หรือทำงานจากที่บ้านแล้วอีกส่วนหนึ่ง

จากการศึกษา ผู้ศึกษามีความเห็นว่

(1) การให้สิทธิแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้พิการ ได้มีสิทธิร้องขอทำงานทางไกล (Telework) หรือทำงานจากที่บ้าน (Work from Home) อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27 วรรคสี่ ที่วางหลักไว้ว่า การที่รัฐกำหนดมาตรการใด ๆ ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้ เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่กลุ่มผู้ด้อยโอกาสหรือผู้อ่อนแอในสังคม เช่น เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ หรือผู้ด้อยโอกาส เช่นนี้ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

(2) ข้อพึงระวังการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการประเมินผลงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคนพิการซึ่งทำงานทางไกล (Telework) หรือทำงานจากที่บ้าน (Work from Home) ควรกำหนดในรูปแบบการประเมินผลงานจาก “ชิ้นงาน” เนื่องจากผู้ที่ทำงานทางไกล (Telework) หรือทำงานจากที่บ้าน (Work from Home) นั้น ไม่ได้ปฏิบัติงาน ณ ที่ตั้งของหน่วยงาน การประเมินผลงานจากการประพฤติดนตามระเบียบวินัย หรือความตั้งใจในการทำงานอาจไม่เหมาะสมเท่าใดนัก อีกทั้งหากใช้วิธีการติดตามสอดส่องการทำงานของเจ้าหน้าที่อย่างใกล้ชิดหรือตลอดเวลาผ่านเทคโนโลยีการสื่อสาร ก็จะเป็นการเพิ่มความเครียดให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และบั่นทอนความไว้วางใจระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา และสุดท้ายย่อมกระทบต่อความวัตถุประสงค์ของการทำงานทางไกล (Telework) หรือการทำงานจากที่บ้าน (Work from Home) ดังนั้น การประเมินผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้พิการซึ่งทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้านก็ควรประเมินผลจาก “ชิ้นงาน” เป็นหลัก

5) ประเด็นทางกฎหมายเกี่ยวกับความผิดทางวินัยฐานไม่อุทิสเวลาให้กับทางราชการ หรือการสั่งให้ปฏิบัติราชการ หรือการละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ เนื่องจากการทำงานทางไกล หรือการทำงานจากที่บ้านอาจนำมาซึ่งปัญหาการตีความลักษณะของการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า กรณีใดที่จะถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคนพิการไม่อุทิสเวลาให้กับทางราชการ หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งให้ปฏิบัติราชการ หรือการละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ ทั้งนี้ เนื่องจากโดยสภาพของการทำงานทางไกล หรือการทำงานจากที่บ้าน ที่ผู้บังคับบัญชาจะไม่ได้มองเห็นการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชา ณ สถานที่ตั้งของหน่วยงาน แต่จะต้องคอยติดตามการทำงานผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และอาจมีในบางเวลาในช่วงเวลาราชการที่ผู้บังคับบัญชาไม่สามารถติดต่อผู้ใต้บังคับบัญชา หรือติดต่อได้แต่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจตอบสนองต่อการสั่งราชการ การซักถาม หรือการมีข้อสังเกตได้ในขณะนั้น หรือภายในระยะเวลาที่ไม่ห่างจากนั้น ดังนั้น จึงควรพิจารณา กำหนดมาตรการทางกฎหมายรองรับกรณีที่อาจเกิดปัญหาขึ้นนี้ มิให้มีการกลั่นแกล้งกล่าวหาว่าผู้พิการที่ทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้านไม่อุทิสเวลาให้กับทางราชการ

แนวทางแก้ไขประเด็นปัญหาในเรื่องนี้ คือ

(1) การติดตามสอดส่องการปฏิบัติงานให้ยึดหลักการติดตามจาก “ชิ้นงาน” และ “คุณภาพของชิ้นงาน” ที่ทำสำเร็จในแต่ละวัน ลดการติดตามสอดส่องโดยการพิจารณาจากจำนวนครั้งที่ติดต่อไม่ได้ หรือจำนวนครั้งที่ผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ตอบสนองอย่างรวดเร็ว

(2) การสั่งให้ปฏิบัติราชการนั้นผู้บังคับบัญชามีอำนาจดำเนินการได้ตลอด แต่ควรกำหนดให้มีการลงบันทึกจำนวนครั้งที่สั่งให้ปฏิบัติราชการไว้เป็นหลักฐาน และไม่ให้นับจำนวนครั้งที่ไม่มี การตอบสนอง หรือตอบสนองต่อคำสั่ง หรือปฏิบัติตามคำสั่งนั้นซ้ำกว่าที่ผู้บังคับบัญชาคาดหมาย เพราะมีเช่นนั้นแล้วอาจกระทบต่อประสิทธิภาพการทำงาน รวมไปถึงไม่สอดคล้องกับข้อจำกัดของคนพิการที่อาจมีปัญหารื่องสุขภาพ

(3) ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาประสงค์จะให้ผู้ใต้บังคับบัญชารายงานผลการปฏิบัติราชการ ณ สถานที่ตั้งของหน่วยงานจะต้องกำหนดเงื่อนไขเวลาแจ้งเตือนล่วงหน้าให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทราบก่อน โดยคำนึงถึงลักษณะหรือประเภทของความพิการ ความสะดวกในการเดินทาง ฯลฯ ทั้งนี้ หากมีการฟ้องร้องคดีไปสู่ศาลปกครอง ศาลปกครองจะได้ใช้ดุลพินิจพิจารณาได้ว่า คำสั่งให้ปฏิบัติราชการ คำสั่งให้รายงานผลการปฏิบัติงาน หรือคำสั่งให้มาปฏิบัติงานหรือรายงานผลการปฏิบัติงาน ณ สถานที่ตั้งของหน่วยงานนั้น เป็นการสร้างภาระแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาเกินสมควรหรือไม่ เนื่องจากหลักการทำงานทางไกล หรือการทำงานจากที่บ้าน สำหรับคนพิการนั้น ผู้บังคับบัญชาต้องตระหนักเสมอว่ามีขึ้นเพื่อส่งเสริมการจ้างงานคนพิการ ให้คนพิการทำงานได้อย่างเต็มศักยภาพภายใต้

ข้อจำกัดของคนพิการแต่ละคน แก้ปัญหาความไม่สะดวกในการเดินทางมาปฏิบัติราชการ ณ สถานที่ตั้งของหน่วยงาน

6) ข้อพิจารณาเกี่ยวกับความครบถ้วนสมบูรณ์ของกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน ในประเด็นอื่น ๆ ที่ในหลาย ๆ หัวข้อยังไม่สอดคล้องกับกฎหมายของนานาประเทศ ที่ควรนำมาบัญญัติไว้

(1) ขาดมาตรการที่ชัดเจนในเรื่องการแบ่งประเภทของงานว่างงานใดบ้าง งานใดบ้างที่ทำงานจากที่บ้านได้ และงานใดบ้างที่ให้อาศัยอยู่กับดุลยพินิจของหัวหน้าส่วนราชการ และงานใดบ้างที่มีข้อแนะนำว่า ไม่ควรทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้าน ดังนั้น จึงควรมีบทบัญญัติในลักษณะแต่หากหัวหน้าหน่วยงานเห็นว่าสภาพการณ์นั้นเปลี่ยนไปโดยมีเทคโนโลยีรองรับ ลักษณะงานหรือสภาพของงานมีการเปลี่ยนแปลงไป

(2) ขาดมาตรการที่ชัดเจนเรื่องการจัดหาอุปกรณ์สำหรับการทำงาน ทั้งที่เป็นปัจจัยสำคัญ หากจะพัฒนาโครงการจ้างงานคนพิการโดยวิธีการทำงานทางไกล (Telework) หรือทำงานจากที่บ้าน (Work From Home) ในระยะยาว มิใช่ใช้เฉพาะช่วงที่มีการแพร่ระบาดของสถานการณ์โควิด

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาสภาพปัญหาเกี่ยวกับการจ้างงานคนพิการในหน่วยงานของรัฐ แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง กฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายของประเทศไทย ผู้ศึกษาเห็นควรเสนอให้มีกฎหมายว่าด้วยการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงาน

ร่างกฎหมายว่าด้วยการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงาน ที่ผู้ศึกษาได้ยกร่างในเบื้องต้นนี้ เทียบเคียงและปรับปรุงจากแนวทางการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ กรณีการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ลงวันที่ 17 มีนาคม 2563 ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้ส่วนราชการต่าง ๆ นำไปปฏิบัติ ทั้งนี้ เนื่องจากแนวทางการดำเนินการดังกล่าวถือได้ว่าเป็นระเบียบหรือแนวปฏิบัติของหน่วยงานฝ่ายบริหารฉบับแรกที่เกี่ยวข้องกับการทำงานจากที่บ้านหรือการทำงานทางไกลฉบับแรก ที่มีความชัดเจนที่สุด โดยผู้ศึกษาได้ยกร่างโดยนำมาพิจารณาประกอบกับกฎหมายระหว่างประเทศ คู่มือขององค์การระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายไทย โดยมีหลักการและเหตุผล ที่สำคัญ คือ เนื่องด้วยยังคงมีปัญหาหลายประการที่ทำให้ผู้พิการไม่มีโอกาสได้รับการจ้างงาน เช่น ปัญหาเจตคติของหน่วยงาน

ของรัฐ เจตคติของเพื่อนร่วมงาน ปัญหาเกี่ยวกับความไม่สะดวกในการเดินทางไปและกลับจาก สถานที่ตั้งของหน่วยงานของรัฐกับที่พักอาศัย ความไม่สะดวกอันเกิดจากความไม่พร้อมของ ระบบโครงสร้างพื้นฐาน อาคารสถานที่ และระบบคมนาคมสำหรับคนพิการ รวมไปถึงข้อจำกัด ทางกายภาพของคนพิการเองที่อาจไม่เอื้อต่อการทำงานหรือแม้กระทั่งได้รับการจ้างงาน ณ สถานที่ตั้งของหน่วยงาน ดังนั้น เพื่อเป็นการส่งเสริมการจ้างงานคนพิการในหน่วยงานของรัฐให้มากขึ้น และคุ้มครองการทำงานของคนพิการในหน่วยงานของรัฐให้สามารถทำงานในหน่วยงานของรัฐได้ อย่างมีประสิทธิภาพและขณะเดียวกันมีสมดุลชีวิตที่ดีมากยิ่งขึ้น จึงสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการ ทำงานการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานของรัฐ โดยมีหลักการ และสาระสำคัญ ดังนี้

1) กำหนดให้มีบทนิยาม

(1) โดยใช้คำว่า “หน่วยงานของรัฐ” เนื่องจากเป็นถ้อยคำที่มีความหมายกว้างกว่าคำว่า “ส่วนราชการ” และยังหมายความรวมไปถึงหน่วยงานอื่น ๆ ที่ไม่ได้เรียกว่าส่วนราชการด้วย

(2) กำหนดลักษณะงานให้ชัดเจนว่า งานที่จะทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้านได้ ต้องเป็นงานที่ทำ “เป็นประจำ” ก็เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะการทำงานทางไกลหรือการทำงาน จากที่บ้านว่า ต้องมีลักษณะเป็นประจำ มิใช่ทำงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานเป็นส่วนน้อย

(3) การเพิ่มถ้อยคำว่า “ตามที่ได้มีข้อตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐกับ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่” เนื่องจากเป็นการสอดคล้องกับหลักเรื่องความสมัครใจและการตกลง ร่วมกันระหว่างผู้ว่าจ้างกับลูกจ้าง และยังเป็นการยืนยันหลักการที่ว่าการทำงานทางไกลนั้น จะต้อง หรือควรทำข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษร

2) กำหนดวันใช้บังคับ

ร่างพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็น ต้นไป ทั้งนี้ เนื่องจากการดำเนินการตามร่างกฎหมายฉบับนี้สามารถดำเนินการได้ทันที

3) กำหนดหลักการทั่วไป

(1) การปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการจะต้องไม่กระทบต่อคุณภาพของ การกิจราชการ และการให้บริการต่อประชาชน

(2) การดำเนินการต้องอยู่บนหลักสร้างความสมดุลระหว่างชีวิตกับการทำงาน ทำให้ การทำงานมีความยืดหยุ่นมากขึ้นเหมาะสมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และในขณะเดียวกันก็บรรลุ วัตถุประสงค์ของภารกิจราชการ

(3) การดำเนินการของหน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยควรมีความยืดหยุ่นคล่องตัวในการ กำหนดรูปแบบแนวทางการปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งสำหรับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในสังกัดได้

อย่างเหมาะสมกับบริบทสภาพการณ์การทำงานของแต่ละส่วนราชการเอง เช่น กำหนดเรื่องที่ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีสิทธิร้องขอทำงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานของรัฐ แบบของข้อตกลง สำหรับการทำงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานของรัฐ วิธีการทำงาน การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการยกเลิกสิทธิในการทำงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงาน และรายละเอียดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานของรัฐ

โดยข้อตกลงดังกล่าว ต้องเป็นข้อตกลงที่มีการแบ่งความรับผิดชอบที่ชัดเจน มีความยืดหยุ่น และสามารถปฏิบัติได้อย่างเหมาะสมกับสถานการณ์ของผู้ได้บังคับบัญชา โดยคำนึงถึงข้อจำกัดทางกายภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการ เช่น ข้อจำกัดที่เกี่ยวกับภาวะการดูแลเรื่องสุขภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการ และเรื่องอื่น ๆ ที่มีลักษณะทำนองเดียวกัน

3) กำหนดขอบเขตการใช้บังคับ

โดยกำหนดให้ร่างกฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับกับการทำงานของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานของรัฐ โดยข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการได้มีการทำข้อตกลงการทำงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานไว้เป็นลายลักษณ์อักษรกับหัวหน้าหน่วยงาน และใช้บังคับการทำงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานของรัฐที่มีลักษณะเป็นการประจำตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนกำหนด

4) กำหนดแนวทางการพิจารณาอนุญาตให้ทำงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงาน

กล่าวคือ เมื่อหน่วยงานของรัฐประสงค์จะกำหนดให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการสามารถไปปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ หรือประสงค์จะให้มีการปฏิบัติราชการแบบยืดหยุ่น ให้ดำเนินการ (1) กำหนดคุณสมบัติของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐของหน่วยงานที่จะสามารถเข้าร่วมการทำงานทางไกล ทำงานจากที่บ้าน หรือทำงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานและให้หน่วยงานของรัฐพิจารณากำหนดรายละเอียดและแนวทางดำเนินการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานของรัฐตามความเหมาะสมกับลักษณะงานและโครงสร้างของหน่วยงานนั้น ๆ โดยรายละเอียดแนวทางดำเนินการที่กำหนดควรครอบคลุมประเด็นสำคัญ เช่น กำหนดลักษณะงาน ภารกิจ ประเภทงาน วิธีการปฏิบัติงาน หรือพิจารณาจากลักษณะของหน่วยงาน การจัดโครงสร้างองค์กรหรือกลุ่มงานภายในส่วนราชการ แล้วกำหนดลักษณะของงานที่ให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติราชการนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานได้

นอกจากนี้ ยังได้เสนอให้มีการยื่นความประสงค์ขอทำงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานได้

โดยข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการที่มีคุณสมบัติมีสิทธิยื่นความประสงค์ขอทำงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานของรัฐได้ โดยยืนยันในคำร้องว่าการทำงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานจะไม่ลดทอนประสิทธิภาพการทำงานของตนหรือการปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ รวมถึงจะไม่ฝ่าฝืนข้อกำหนดในเรื่องระเบียบการปฏิบัติสำหรับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงาน ตามที่กำหนดในข้อตกลงร่วมกัน

5) กำหนดหลักการห้ามเลือกปฏิบัติและการปฏิบัติต่อกันที่เป็นธรรม

โดยเสนอให้ หน่วยงานของรัฐต้องกำหนดมาตรการที่ทำให้เชื่อมั่นได้ว่าข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการที่ทำงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานผ่านเทคโนโลยีการสื่อสารจะได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกันเมื่อเปรียบเทียบกับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำงาน ณ สำนักงานของหน่วยงาน และข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานทุกคนจะ

(1) ได้รับอัตราเงินเดือน รวมไปถึงค่าทำงานล่วงเวลา และประโยชน์ทางการเงินอื่น ๆ ไม่น้อยกว่าที่กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนด

(2) มีสิทธิในการมีช่วงเวลาพัก วันหยุดประจำสัปดาห์ และวันหยุดพิเศษ

(3) มีระดับความหนักของภาระงานและการทำงานเหมือนหรือเทียบเท่ากับมาตรฐานของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ที่ทำงาน ณ ที่ตั้งของหน่วยงาน

(4) มีสิทธิในการเข้าถึงการฝึกอบรมและการพัฒนาอาชีพในมาตรฐานเดียวกันกับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ที่ทำงาน ณ ที่ตั้งของหน่วยงาน และอยู่ภายใต้นโยบายการประเมินผลงานเดียวกันกับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ที่ทำงาน ณ ที่ตั้งของหน่วยงาน

(5) มีสิทธิรับการฝึกอบรมที่เหมาะสมเกี่ยวกับเทคนิคการใช้อุปกรณ์และการกำจัดอุปกรณ์ ทั้งนี้ ตามลักษณะเฉพาะและสภาพของการทำงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงาน

และยังเสนอให้หน่วยงานของรัฐกำหนดมาตรการที่ทำให้มั่นใจว่ามีมาตรการในการป้องกันมิให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการที่ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานถูกโดดเดี่ยวจากเพื่อนร่วมงานคนอื่น ๆ ในหน่วยงาน โดยสร้างโอกาสในการติดต่อสื่อสารของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกลุ่มนี้ ให้ได้พบเพื่อนร่วมงานคนอื่น ๆ เป็นประจำ และมีการอนุญาตให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการที่ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานได้เข้าถึงข้อมูลของหน่วยงานได้

6) กำหนดระยะเวลาปฏิบัติงาน รูปแบบวันลา และสถานที่ปฏิบัติงาน

เสนอให้หน่วยงานของรัฐพิจารณากำหนด

(1) ระยะเวลาการปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ เช่น ให้ปฏิบัติราชการนอกสถานที่ทำงานได้ทุกวัน วันเว้นวัน หรือไม่เกิน 3 วันทำการต่อสัปดาห์ เป็นต้น รวมไปถึง

กำหนดระยะเวลาปฏิบัติงานในแต่ละวัน ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐกำหนด

(2) รูปแบบวันลาปฏิบัติงานฯ เช่น การกำหนดจำนวนชั่วโมงการทำงานของข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ต่อหนึ่งสัปดาห์ การกำหนดจำนวนวันที่ต้องหมุนเวียนไปปฏิบัติราชการ ณ สถานที่ตั้งของส่วนราชการ หรือการยืดหยุ่นให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่สลับเวลากันทำงาน เป็นต้น และ

(3) สถานที่ปฏิบัติราชการที่เหมาะสมกับสถานการณ์ เช่น พื้นที่ที่ส่วนราชการอื่นให้ความร่วมมือโดยจัดเป็นสถานที่ทำงานร่วม (Co-Working Space) ที่พักอาศัยของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ สถานที่บริเวณใกล้เคียงที่พักอาศัย สถานที่ที่ส่วนราชการมีข้อตกลงกับภาคส่วนต่าง ๆ กำหนดเป็นพื้นที่ปฏิบัติราชการนอกสถานที่ตั้ง ฯลฯ

โดยช่วงระยะเวลาของการกำหนดให้ปฏิบัติงานข้างต้น ให้ส่วนราชการพิจารณาวันเริ่มต้นและวันสิ้นสุดการปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ ให้ยืดหยุ่นเหมาะสมกับภารกิจ สถานการณ์ หรือแนวทางบริหารของส่วนราชการ โดยให้ส่วนราชการแจ้งให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ทราบ

7) กำหนดแนวทางกำกับติดตามงาน

ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณากำหนดวิธีการบริหารจัดการและกำกับติดตามงานในช่วงเวลาที่ให้ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการหรือวิธีการทำงานยืดหยุ่นตามที่เห็นสมควรตามข้อตกลงการปฏิบัติราชการ แต่ทั้งนี้ ให้ผู้บังคับบัญชาคำนึงถึงข้อจำกัดของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ตามสภาพและประเภทของงานพิจารณา รวมไปถึงความสมดุลระหว่างการดำรงชีวิตประจำวันและการทำงานของ ผู้ได้บังคับบัญชา และต้องไม่ล่วงล้ำสิทธิส่วนตัวของผู้ได้บังคับบัญชาเกินสมควร

ข้อตกลงการปฏิบัติราชการดังกล่าว อย่างน้อยต้องประกอบด้วย งานที่ได้รับมอบหมาย เป้าหมายหรือผลผลิตที่คาดหวัง ระยะเวลาดำเนินการ เป็นรายวัน หรือรายสัปดาห์ ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติราชการ วิธีการติดต่อสื่อสาร การติดตามประเมินความก้าวหน้า และการรายงานผลการทำงาน ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐอาจกำหนดแบบฟอร์มข้อตกลงการปฏิบัติราชการ รูปแบบการติดต่อสื่อสารหรือส่งมอบงานระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ได้บังคับบัญชาโดยใช้เทคโนโลยีสนับสนุนในการทำงาน เช่น กำหนดให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ลงเวลาปฏิบัติงานหรือรายงานความก้าวหน้าของงานทุกวันผ่านเทคโนโลยีทางแอปพลิเคชัน (Application) หรือไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ (e-mail) การบริการบนเครือข่ายออนไลน์ หรือระบบปฏิบัติการที่ส่วนราชการพัฒนาขึ้นเพื่อใช้ปฏิบัติงานภายในส่วนราชการ เป็นต้น

8) กำหนดหน้าที่ในการจัดการเกี่ยวกับระบบสนับสนุนการปฏิบัติงาน

เสนอให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่จัดหาเครื่องมือ อุปกรณ์ ซอฟต์แวร์ ที่จำเป็นสำหรับการทำงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการ และค่าใช้จ่ายในการติดตั้ง ตลอดจนบำรุงรักษาและซ่อมแซมสิ่งจำเป็นสำหรับทำงานดังกล่าว รวมถึงการจ่ายค่าชดเชยสำหรับการใช้อุปกรณ์ดังกล่าวในกรณีที่มีการใช้งานอย่างเหมาะสมให้แก่ลูกจ้าง โดยการจ่ายค่าชดเชยนี้จะต้องเป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ในข้อตกลงการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐกับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการ

ส่วนข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการที่ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงาน มีหน้าที่รับผิดชอบในการใช้งานเครื่องมือและอุปกรณ์ที่จัดหาไว้โดยนายจ้างข้างต้นอย่างถูกต้อง และบำรุงรักษาสิ่งต่าง ๆ และอุปกรณ์สำหรับการทำงาน โดยข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการต้องทำให้แน่ใจว่าเครื่องมือ อุปกรณ์ และสิ่งต่าง ๆ ดังกล่าวจะไม่ถูกนำไปใช้โดยบุคคลอื่นที่มีได้ระบุไว้ในข้อตกลงการปฏิบัติราชการ แต่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการไม่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการใช้งานปกติและเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นตามกาลเวลา

ในกรณีที่เกิดความเสียหาย แหกหัก หรือฉีกขาดกับสิ่ง อุปกรณ์ และเทคโนโลยี ซึ่งกำหนดไว้ในบทบัญญัติข้างต้น หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีการซ่อมแซมเพื่อให้การทำงานสามารถทำได้ เวลาที่ต้องดำเนินการตามหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในส่วนนี้จะไม่มีผลกระทบต่อสิทธิของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการที่จะทำงานต่อไปโดยได้รับค่าตอบแทนตามปกติ

9) กำหนดอำนาจของหน่วยงานในการสั่งให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการทำงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงาน หรือทำงาน ณ สถานที่ตั้งของหน่วยงาน

โดยเสนอว่ากรณีเกิดสถานการณ์เข้าขั้นที่มีความวิกฤตและเร่งด่วน หน่วยงานของรัฐอาจกำหนดให้ทุกประเภทและลักษณะของงานสามารถปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการเป็นการชั่วคราวก็ได้ หรือหากมีเหตุผลความจำเป็นอาจสั่งให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ส่วนหนึ่งหรือทั้งหมดที่ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานกลับไปปฏิบัติราชการ ณ ที่ตั้งของหน่วยงานก็ได้ โดยหน่วยงานของรัฐจะต้องมีการกำหนดมาตรการช่วยเหลือที่เหมาะสมให้แก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการที่มาปฏิบัติงาน ณ สถานที่ตั้งของหน่วยงาน เช่น การสนับสนุนงบประมาณพาหนะรับส่ง เป็นต้น

11) กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีสิทธิในการตัดการติดต่อสื่อสาร

เพื่อให้สอดคล้องกับข้อจำกัดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคนพิการ มิให้ถือว่าการไม่ติดต่อสื่อสารของข้าราชการและเจ้าหน้าที่กับผู้บังคับบัญชานอกเวลาราชการปกติเป็นการกระทำผิดวินัยของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ และมีให้นำมาใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการ เว้นแต่เป็นกรณีมีเหตุฉุกเฉินหรือมีความจำเป็นอย่างยิ่งและการไม่ติดต่อสื่อสารเช่นนั้นก่อให้เกิดความเสียหาย

แก่ทางราชการอย่างร้ายแรง หรือเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐและข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิการจะได้มีการทำข้อตกลงยกเว้นให้มีการติดต่อสื่อสารนอกเวลาทำงานได้แต่แรก หรือโดยลักษณะของงานแต่ละประเภทที่จะเป็นต้องมีการติดต่อสื่อสารนอกเวลาทำงาน

12) การกำหนดรายละเอียดอื่น ๆ

หน่วยงานของรัฐสามารถกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานอื่น ๆ ได้ตามความเหมาะสม เช่น วิธีการขออนุญาตปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ การมาปฏิบัติงานในสถานที่ตั้งของส่วนราชการกรณีมีการประชุมสำคัญเร่งด่วน การประชุมทางไกล (Tele-conference) เงื่อนไขการใช้บริการพื้นที่ทำงานร่วม (Co-Working Space) เป็นต้น

เมื่อหน่วยงานของรัฐกำหนดรายละเอียดตามมาตรา 12 วรรคหนึ่งแล้ว ต้องแจ้งให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ทราบ โดยทั่วกันผ่านวิธีการและช่องทางการสื่อสารตามที่ส่วนราชการเห็นสมควร เช่น อินทราเน็ตของส่วนราชการ แอปพลิเคชัน (Application) บันทึกข้อความ ประกาศของส่วนราชการ เป็นต้น

เมื่อเริ่มดำเนินการปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้ง ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติ ดังนี้

(1) ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ที่ได้รับอนุญาตให้ปฏิบัติราชการนอกสถานที่ตั้งต้องปฏิบัติราชการตามข้อตกลงการปฏิบัติราชการตามที่ส่วนราชการกำหนด โดยรายงานผลการปฏิบัติราชการให้ผู้บังคับบัญชาทราบอย่างเพียงพอ และถือเป็นหน้าที่ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ที่ต้องพร้อมให้ผู้บังคับบัญชาสามารถติดต่อสื่อสารได้ตลอดในช่วงเวลาที่ปฏิบัติงานปกตินอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ หรือพร้อมเข้าร่วมประชุมในเรื่องสำคัญเร่งด่วนผ่านระบบออนไลน์หรือสถานที่ที่ส่วนราชการกำหนด เป็นต้น และต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาอย่างเคร่งครัด

(2) ในระหว่างช่วงระยะเวลาที่ให้ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ หากข้าราชการและเจ้าหน้าที่ประสงค์จะลาในกรณีกรณีตามที่ระเบียบกำหนด เช่น ลาป่วย ลากิจ ลาพักผ่อน เป็นต้น ให้ขออนุญาตจากผู้บังคับบัญชาและดำเนินการให้เป็นไปตามแนวทางที่ส่วนราชการกำหนด

(13) กำหนดเรื่องการประเมินผลการปฏิบัติราชการและการเลื่อนเงินเดือน

เสนอให้หน่วยงานของรัฐกำหนดแนวทางการประเมินผลการปฏิบัติราชการและการเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ที่ได้รับอนุญาตให้ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงาน และข้าราชการและเจ้าหน้าที่ที่มีความจำเป็นต้องปฏิบัติราชการภายในสถานที่ตั้งของส่วนราชการ เพื่อให้เกิดความชัดเจน และเป็นธรรม โดยระหว่างการปฏิบัติราชการให้คำนึงถึงความต่อเนื่องสม่ำเสมอของการสื่อสารระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา การให้ข้อมูลย้อนกลับ

เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ และการยกย่องชมเชยหากผู้ใต้บังคับบัญชามีผลการปฏิบัติราชการที่ดีด้วย ในกรณีข้าราชการพลเรือนสามัญให้ประเมินผลการปฏิบัติราชการตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่ ก.พ. กำหนดตามมาตรา 76 และเลื่อนเงินเดือนให้เป็นไปตามมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 สำหรับเจ้าหน้าที่รัฐที่มีใช้ข้าราชการพลเรือน ให้ประเมินผลการปฏิบัติราชการและเลื่อนเงินเดือนตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทนั้น

ทั้งนี้ ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการและการเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ที่ได้รับอนุญาตให้ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของหน่วยงานให้ประเมินจากผลลัพธ์ของการปฏิบัติงานเป็นสำคัญ





บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. “คู่มือเกณฑ์การวินิจฉัยเพื่อจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ.”

<https://dep.go.th/th/law-academic/knowledge-base/articles-research/>, 14 มิถุนายน 2564.

กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน และ Workability Thailand. “รายงานสรุปสถานการณ์การจ้างงานคนพิการปี 2560 และทิศทางการปรับกลยุทธ์ปี 2561.” ในการสำรวจความคิดเห็นจากหน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชน วันพฤหัสบดีที่ 1 กุมภาพันธ์ 2561 ณ ห้องประชุม จอมพล ป.พิบูลย์สงคราม ชั้น 5 กระทรวงแรงงาน, น. 1.

กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ. “รายงานข้อมูลสถานการณ์ด้านคนพิการในประเทศไทย.” https://dep.go.th/images/uploads/files/situation_June64.pdf, 11 สิงหาคม 2564.

กลุ่มส่งเสริมการจ้างงานคนพิการ กองกองทุนส่งเสริมความเสมอภาคคนพิการ.

“การส่งเสริมการจ้างงานคนพิการในหน่วยงานของรัฐ ประจำปี 2562.”

<https://dep.go.th/th/news/performance-report -2562>, 11 สิงหาคม 2564.

กองเศรษฐกิจการแรงงาน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน. “รายงานสถานการณ์ภาวะเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ และการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ ไตรมาสที่ 4/2563.”

เกษมสันต์ วิลาวรรณ. คำอธิบายกฎหมายแรงงาน. พิมพ์ครั้งที่ 28. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2563.

คณาธิป ทองรวีวงศ์ และคณะ. “กฎหมายว่าด้วยความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติ.”

โครงการวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2560.

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. ปฏิญญาแห่งชาติ และสภาพคนพิการทุกประเภทแห่งประเทศไทย, สรุปผลการสัมมนาเรื่อง “ทิศทางของแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ผู้การทำให้สิทธิเป็นจริงและการสร้างสังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน.” 30 พ.ค. 2559.

คณะกรรมการติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ และการจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ วุฒิสภา, คู่มือการติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามรัฐธรรมนูญ และการจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ (เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในห้วงปี 2561 – 2565) (ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 1/2563).

เจียมจิต สุวรรณน้อย. รายงานการวิจัย เรื่อง ผลกระทบอันเกิดจากการแก้ไขกฎหมายแรงงาน : ศึกษาเปรียบเทียบพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 2) และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551. เสนอต่อมหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2551.

เจน จูประเสริฐ. “ปัญหาเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในการประกอบอาชีพของคนพิการในภาครัฐ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2546.

ชนกานต์ สังสีแก้ว. “ความผิดฐานเลือกปฏิบัติ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สาขากฎหมายอาญา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.

ชนินทร์ พุ่มบัณฑิต และกรชวัฒน์ สกลฤทธิเดช. “รูปแบบการจ้างงานและสวัสดิการของผู้พิการในประเทศไทย.” บทความวิชาการ. <https://so01.tci-thaijo.org/index.php/journalgrdcru/article/download/240581/163748/>.

ชญาภัทร แก้วมหากาพ. “ปัญหาสิทธิขั้นพื้นฐานในพรมแดนกฎหมายข้าราชการ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560.

<http://warning.mol.go.th/uploadFile/pdf/pdf-2021-02-18-1613635155.pdf>.

ชญาณี กลีบบัว. “การรับงานไปทำที่บ้าน.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สาขากฎหมายธุรกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. กฎหมายปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการประเภทต่าง ๆ. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2560.

ณัฐดนัย นาควัชร. “ปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบและความเป็นอิสระขององค์กรสอบสวนทางวินัยของข้าราชการพลเรือน.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.

ธนวรรณ เกตุชาญศิริ. “การส่งเสริมคุณภาพชีวิตคนพิการ ศึกษากรณีกฎหมายกำหนดให้นายจ้างเจ้าของสถานประกอบการ หรือหน่วยงานของรัฐรับคนพิการเข้าทำงาน.” สารนิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2559.

ณรงค์ศักดิ์ หนูสอน และคณะ. “ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการทำงานของนักวิชาการและผู้ทบทวนภาพ

ในระบบประกันสังคม.” งานวิจัยเสนอต่อสำนักงานประกันสังคม, 2558.

ทวี เชื้อสุวรรณทวี และคณะ วิทยาลัยราชสุดา มหาวิทยาลัยมหิดล และกิจการเพื่อสังคมในซ์คอร์ป.

“โอกาสในการทำงานที่เหมาะสมกับความพิการ.” รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เสนอต่อสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน, 2558.

ทวี เชื้อสุวรรณทวี. “การเปรียบเทียบกฎหมายด้านคนพิการของประเทศไทย อังกฤษ

และสหรัฐอเมริกา. บทคัดย่อการวิจัย. วิทยาลัยราชสุดา มหาวิทยาลัยมหิดล.”

<https://rs.mahidol.ac.th/thai/research/research-article/national/2548/tavee.pdf>.

นวพัฒน์ อิงครัดเวโรจน์. “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ

ในการทำงาน.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2557.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. กฎหมายมหาชนเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : โครงการตำรา

และเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. พิมพ์ครั้งที่ 4.

กรุงเทพมหานคร : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2555.

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. พิมพ์ครั้งที่ 6.

กรุงเทพมหานคร : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2562.

ปานิสรา บารมีสกุลชัย. “โอกาสในการทำงานและงานที่มีคุณค่าของคนพิการทางการเห็น.”

สารนิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาพัฒนาแรงงานและสวัสดิการ ภาควิชาสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ ธรรมศาสตร์, 2558.

ประทีป ทับออดตานนท์ และจิตภา พรยิ่ง. สิทธิคนพิการในประเทศไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1.

กรุงเทพมหานคร : บริษัท กรุงสยาม พับลิชชิ่ง จำกัด, 2561.

ปนัดดา ราศรีจันทร์. “สภาพปัญหาและแนวทางในการแก้ไขการทำงานของนักวิชาการตามพระราชบัญญัติ

ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พุทธศักราช 2550 ในเขตอำเภอเมืองชลบุรี

จังหวัดชลบุรี.” งานนิพนธ์ การศึกษาตามหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

กลุ่มวิชาการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา, 2558.

ปานทิพย์ พุกเกษลวิทย์. “ข้าราชการพลเรือนกับกฎหมายแรงงาน.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.

แผนการปฏิรูปประเทศ (ฉบับปรับปรุง). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 138 ตอนพิเศษ 44 ง,

25 กุมภาพันธ์ 2564.

แผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2560 – 2564.

พิจักษณ์ ภู่อระกุล. “การศึกษาคุณภาพชีวิต.ป.ตคนพิการที่เกิดขึ้นจากการจ้างงานในชุมชนและ การส่งเสริมอาชีพ.” บทคัดย่องานวิจัยเสนอต่อคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา, 2561.

พรเทพ เตียเจริญวรรธน์. “กฎหมายต้นแบบเพื่อการคุ้มครองสิทธิคนพิการ.”

วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2563.

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน, 2542. 2546.

ภูริวัจน์ ปุณยวุฒิปรีดา. “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิคนพิการ เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่หรือการทำงานให้แก่ นายจ้าง.” บทคัดย่อคุณานิพนธ์.

วารสาร มจร. สังคมศาสตร์ปริทรรศน์. น. 157 - 158. เผยแพร่เมื่อวันที่ 20/5/2557.

มานิตย์ จุมปา. หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2564.

มณูญ สรรค์คุณากร. สรุปการอภิปรายในหัวข้อ “ข้อแตกต่างระหว่างภาคราชการกับภาคเอกชน.”

ในกิจกรรมเสวนาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในรูปแบบชุมชนนักปฏิบัติ (CoPs) จัดโดยสำนักงาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2562, http://km.moi.go.th/Cops/CoPs_12/6.cop291062/7.pdf.

มูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย. “โครงการศึกษาวิจัยเพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนา คุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินงานเชิง ยุทธศาสตร์ด้านการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ.” รายงานฉบับสมบูรณ์ เสนอต่อสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ กระทรวงการพัฒนา สังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2553.

มานิตย์ จุมปา. คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540). พิมพ์ครั้งที่ 7.

กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2548.

มานิตย์ จุมปา. คู่มือศึกษาวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ (ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560). กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2562.

มนัสนันท์ ศรีนาคร และพิชิต พิทักษ์เทพสมบัติ. วารสารการจัดการสิ่งแวดล้อม. ปีที่ 6. เล่มที่ 1.

(มกราคม – มิถุนายน 2553),

<https://so02.tci-thaijo.org/index.php/JEM/article/view/29085/24998>.

เมฉินทร์ เมธาวิกุล และคณะ บัณฑิตวิทยาลัย สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยสยาม.

“รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การศึกษาการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำของ
คนพิการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการพ.ศ. 2550.” เสนอ
ต่อสำนักส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ กระทรวงการพัฒนาสังคม
และความมั่นคงของมนุษย์, 2556.

ยุทธศาสตร์อินซอน...เพื่อ “ทำให้สิทธิเป็นจริง.” สำหรับคนพิการในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก

Incheon Strategy to “Make the Right Real” for Persons with Disabilities in Asia and the
Pacific. UNITED NATIONS, ESCAP.

รณรงค์ จันใด. “แนวทางการจ้างงานและการส่งเสริมการมีงานทำของคนพิการในประเทศไทย.”

วารสารพฤกษศาสตร์เพื่อการพัฒนา. ฉบับที่ 2. ปีที่ 12. (กรกฎาคม 2563) ลิขสิทธิ์
โดย สถาบันวิจัยพฤกษศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2563 : 160.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. 2555 ข้อ 39-40.

“รายชื่อประเทศ ดินแดน และเมืองหลวง.” <https://th.wikipedia.org/wiki/>, 10 สิงหาคม 2564.

ลัคนาวดี สายมิตร. “ปัญหาการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมในการจ้างงานคนพิการ.”

วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สาขากฎหมายธุรกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
2553.

วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม. กฎหมายสวัสดิการสังคม. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร :

สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561.

วารสารสถานการณ์ตลาดแรงงานภาคตะวันออก. ปีที่ 9. ฉบับที่ 2. (ประจำเดือนกุมภาพันธ์ 2560),

[https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/lmi-
east_th/afbd86501bc19e41a247541eba80e2d0.pdf](https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/lmi-east_th/afbd86501bc19e41a247541eba80e2d0.pdf).

วารสารการจัดการสิ่งแวดล้อม. ปีที่ 6. เล่มที่ 1. (มกราคม – มิถุนายน 2553),

<https://so02.tci-thaijo.org/index.php/JEM/article/view/29085/24998>.

วรรษยา เจริญทวิโชค. “แนวทางพัฒนาการจ้างงานคนพิการในสถานประกอบการ กรุงเทพมหานคร.”

วิทยานิพนธ์สาขาการบริหารและนโยบายสวัสดิการสังคม ภาควิชาสังคมสงเคราะห์
ศาสตร์ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560.

- วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์ มณฑิธร บุญตัน และอัครพรพรณ ขวัญชื่น. “การแก้ไขกฎหมายที่กีดกัน
คนพิการในการเข้าไปมีส่วนร่วมในสังคม : ศึกษากรณีกฎหมาย และกฎระเบียบที่จำกัด
สิทธิคนพิการในการประกอบอาชีพ.” รายงานการวิจัยได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกา, ม.ป.ป.
- ศูนย์สรรหาและเลือกสรร สำนักงาน ก.พ. คู่มือการสรรหาและเลือกสรรคนพิการเข้าทำงาน
ในส่วนราชการ. กรกฎาคม 2559. กรุงเทพมหานคร : บริษัท พี.เอ.ลีฟวิ่ง จำกัด, ม.ป.ป.
- สุรพล ศรีวิทยา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต. “การบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตาม
แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ : ศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ.” รายงานศึกษาวิจัยเสนอ
ต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2560.
- สุพจน์ นาคสวัสดิ์. Work From Home Guide วิธีของ HR และองค์กรยุคใหม่. กรุงเทพมหานคร :
เอช อาร์ เซ็นเตอร์, 2563.
- สุริเยนทร์ ศรีสังข์. “การตัดขาดการติดต่อสื่อสารนอกเวลาทำงาน. เว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกา.” <https://www.krisdika.go.th/data/activity/act13458.pdf>, 15 กรกฎาคม 2564.
- สุวรรณ เทพจิต และเจนกิจ ภูติรัตน์. “การบริหารงานบุคคลที่เอื้อต่อการทำงานในภาครัฐของคน
พิการ : ในทัศนะของนักวิชาการ ผู้กำหนดนโยบายภาครัฐ และผู้แทนคนพิการ.” งานวิจัย
เสนอต่อสำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล สำนักงาน ก.พ., 2549.
- สุภัทร ชูประดิษฐ์. “คนพิการในที่ทำงาน : ความหลากหลายและระบบสนับสนุนการพัฒนา
ทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร.” วารสารการวิจัย กาสะลองคำ. น. 51.
<https://so04.tci-thaijo.org/index.php/ksk/article/view/132517/99459>, 12 สิงหาคม 2564.
- สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์. คู่มือสอบกฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 9.
กรุงเทพมหานคร : ไอเดีย ฟรันทิ่ง, 2560.
- สุรพล กาญจนจิตรรา และคณะ บัณฑิตวิทยาลัย สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยสยาม.
“โครงการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำของคนพิการตามพระราชบัญญัติส่งเสริม
และพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550.” รายงานการศึกษาระดับสมบูรณณ์เสนอต่อ
สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ กระทรวงการพัฒนาสังคม
และความมั่นคงของมนุษย์, 2556.
- เสาวนีย์ มณีวงศ์. “ปัญหาเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรภาครัฐ ศึกษากรณีมหาวิทยาลัยในกำกับ
ของรัฐ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สาขากฎหมายเอกชน
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.

“สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.”

<http://web.krisdika.go.th/acknowledgeDetail.jsp?code=19>, 16 กรกฎาคม 2564.

หิรัญ อัสววงศ์เกษม. “เจ้าหน้าที่ของรัฐในระบบกฎหมายไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.

หยุด แสงอุทัย. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 14. กรุงเทพมหานคร :
สำนักพิมพ์ประกายพรึก, 2542.

“หลักเกณฑ์การจ้างงานคนพิการ-กฎหมายกำหนดไว้อย่างไร.”

<http://area3.labour.go.th/2015-12-03-04-55-08/988>, 6 สิงหาคม 2564.

อชิป จันทน์โรจน์. “การเลือกปฏิบัติเพราะเหตุความพิการกับกฎหมายระหว่างประเทศ.”

วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.

อัทธายุ อมาตยกุล. “การจ้างงานและการคุ้มครองแรงงานคนพิการตามกฎหมายไทย : ศึกษาภายใต้
กรอบอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และกฎหมายต่างประเทศ.”

วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ILO. “An employers’ guide on working from home in response
to the outbreak of COVID 19.”

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/ed_dialogue/act_emp/documents/publication/wcms_745024.pdf.

ภาษาต่างประเทศ

<https://positioningmag.com/1268957>. “ต่อมาตรการ “Work from Home” หลากบริษัทในไทย.”
2 กุมภาพันธ์ 2565.

<https://www.unison.org.uk/news/press-release/2020/08/give-disabled-people-right-work-home-covid-19-says-unison/>.

<https://www.unescap.org/sites/default/d8files/Incheon%20Strategy%20%28Thai%29.pdf>.

https://resourcecentre.etuc.org/sites/default/files/2020-09/Telework%202002_Framework%20Agreement%20-%20EN.pdf.

- <http://dep.go.th/uploads/Downloads/bbc2f9e6-7864-4298-b6d8-62ae073745cc%E0%B8%9A%E0%B8%97%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%883%20%E0%B8%AB%E0%B8%99%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%8840.pdf>.
- <https://news.bloomberglaw.com/daily-labor-report/work-at-home-gets-skeptical-eye-from-courts-as-disability-issue>.
- <https://hrdailyadvisor.blr.com/2020/12/11/eec-addresses-telework-as-reasonable-accommodation/>), 11 พฤศจิกายน 2564.
- <https://orbis-alliance.com/argentina/new-remote-working-regulation-in-argentina>, 5 ตุลาคม 2564.
- https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_754689.pdf, 28 กรกฎาคม 2564.
- <https://www.loc.gov/law/foreign-news/article/argentina-new-law-on-telework-promulgated/>, 15 สิงหาคม 2564.
- <https://cms.law/en/int/expert-guides/cms-expert-guide-to-mobile-working/spain>, 6 มิถุนายน 2564.
- Teresa Romero. Remote work in Spain - statistics & facts, 2022.
- https://www.statista.com/topics/7673/remote-work-in-spain/#dossierContents__outerWrapper, 15 มิถุนายน 2564.
- <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0965856422000660>, 14 มีนาคม 2565.
- <https://www.statista.com/statistics/1279098/netherlands-impact-of-coronavirus-covid-19-on-work/>, 14 มีนาคม 2565.
- <https://cms.law/en/int/expert-guides/cms-expert-guide-to-mobile-working/Netherlands>, 25 สิงหาคม 2564.
- <https://www.telework.gov/guidance-legislation/telework-legislation/background-history>, 10 มีนาคม 2565.
- <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/teleworking-in-the-covid-19-pandemic-trends-and-prospects-72a416b6/>, 14 มีนาคม 2565.
- <https://www.divinalaw.com/dose-of-law/work-from-home-legal-considerations/>, 20 สิงหาคม 2564.
- <https://www.congress.gov/ph/legisdocs/?v=billsresults#18>, 15 มิถุนายน 2564.

- http://law.mcu.ac.th/wp-content/uploads/2020/06/รวมเรื่องเด่นประเด็นเด็ด-เกร็ดคดี/2560_2562.pdf, 20 มิถุนายน 2565.
- <https://www.ocsc.go.th/ges/intro>, 22 เมษายน 2565.
- <https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/document/thai-gov-manpower-2563.pdf>, 22 เมษายน 2565.
- https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/document/d2_1.pdf, 22 มีนาคม 2565.
- <http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER1/DRAWER039/GENERAL/DATA0000/00000045.PDF>, 14 กุมภาพันธ์ 2565.
- https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/document/ge_2555.pdf, 23 มีนาคม 2565.
- http://203.155.220.209/main/page.php?&546&page_num=16&id=682, 15 เมษายน 2565.
- <https://signin.parliament.go.th/scan/covid2020.pdf>, 3 พฤษภาคม 2565.
- <https://www.senate.go.th/assets/portals/13/fileups/169.pdf>, 14 กรกฎาคม 2564.
- [http://web1.dep.go.th/news/ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาคดี-คนพิการฟ้องกมเกี่ยวกับ การจัดตั้งอำนวยความสะดวกบนสถานีรถไฟฟ้า-bts](http://web1.dep.go.th/news/ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาคดี-คนพิการฟ้องกมเกี่ยวกับการจัดตั้งอำนวยความสะดวกบนสถานีรถไฟฟ้า-bts), 25 มีนาคม 2565.
- https://admincourt.go.th/admincourt/site/08hotsuit_detail.php?ids=21626, 16 มีนาคม 2565.
- ITUC Legal Guide – Telework. “เว็บไซต์ของสมาพันธ์แรงงานระหว่างประเทศ.”
<https://www.ituc-csi.org/ituc-legal-guide-telework>, 10 พฤศจิกายน 2564.
- “Let’s Get Physical: Five Legal Issues With Telecommuting, 2013.”
<https://ogletree.com/insights/lets-get-physical-five-legal-issues-with-telecommuting>.
 Work at Home Gets Skeptical Eye From Courts as Disability Issue.



ภาคผนวก

ภาคผนวก ก.

แนวทางให้ข้าราชการ ก.พ. ทำงานจากที่บ้าน



สำเนา

ด่วนที่สุด

ที่ นร ๐๕๐๕/ว ๑๑๖

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๑๗ มีนาคม ๒๕๖๓

เรื่อง การปรับแนวทางประเมินส่วนราชการและองค์การมหาชน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ เพื่อรองรับสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ 2019 (COVID-19) และแนวทางการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้ง

กราบเรียน/เรียน รอง-นรม., รัฐ-นร., กระทรวง, กรม

- สิ่งที่ส่งมาด้วย**
๑. สำเนาหนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ด่วนที่สุด ที่ นร ๑๒๐๐/๓๖ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๓
 ๒. สำเนาหนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๗๒๔.๑/๑๔๖๑ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๓
 ๓. สำเนาหนังสือสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ด่วนที่สุด ที่ นร ๑๑๐๑/๑๕๒๗ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๓
 ๔. สำเนาหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๑๒.๒/๑๓๓ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๖๓

ด้วยสำนักงาน ก.พ.ร. ได้เสนอเรื่อง การปรับแนวทางประเมินส่วนราชการและองค์การมหาชน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ เพื่อรองรับสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ 2019 (COVID-19) ซึ่งสำนักงานประมาณและสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้เสนอความเห็นไปเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย ความละเอียดปรากฏตามสำเนาหนังสือที่ส่งมาด้วย ๑ - ๓ รวมทั้งสำนักงาน ก.พ. ได้เสนอเรื่อง แนวทางการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการกรณีการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ไปเพื่อดำเนินการด้วย ความละเอียดปรากฏตามสำเนาหนังสือที่ส่งมาด้วย ๔

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๓ ลงมติว่า

๑. เห็นชอบตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ ทั้งนี้ ให้สำนักงาน ก.พ.ร. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับความเห็นของสำนักงานประมาณไปพิจารณาดำเนินการต่อไปด้วย

๒. รับทราบแนวทางการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการกรณีการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ของสำนักงาน ก.พ. และให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณากำหนดแนวทางการปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งหรือกำหนดวิธีปฏิบัติราชการแบบยืดหยุ่นกรณีการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ได้ตามความเหมาะสมในแต่ละกรณีต่อไป โดยให้คำนึงถึงคุณภาพชีวิตและความปลอดภัยของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ รวมทั้งไม่ส่งผลกระทบหรือเกิดผลเสียต่อประสิทธิภาพประสิทธิผลในการบริหารราชการและการบริการประชาชน

๓. ให้สำนักงาน ก.พ.ร. ได้เรียกเวียนการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ (เรื่อง การเสนอเรื่องเร่งด่วนต่อคณะรัฐมนตรี) ในการเสนอเรื่องนี้

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดทราบ/จึงเรียนยืนยันมา/จึงเรียนยืนยันมาและขอได้โปรดแจ้งให้หน่วยงานในสังกัดทราบต่อไป/จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ/จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและขอได้โปรดแจ้งให้หน่วยงานในสังกัดทราบต่อไป

ขอแสดงความนับถือ (อย่างยิ่ง)

ธีระพงษ์ วงศ์ศิweiseวาล

(นายธีระพงษ์ วงศ์ศิweiseวาล)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กองพัฒนายุทธศาสตร์และติดตามนโยบายพิเศษ

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๐๐ ต่อ ๑๖๓๓ (นิชารวม) ๑๕๓๒ (บุษกร)

โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๑๔๔๖ www.soc.go.th

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ spt55@soc.go.th (๒5-09-๒๕๖๒)

หมายเหตุ	ซื้อกระดาษเขียน รื่องาน, ฝึกงาน, กระดาษ ชนิดกรรสีส กรม	: ซื้อกระดาษเขียน : ซื้อเขียนขึ้น : ซื้อเขียนขึ้น : ซื้อเขียน : ซื้อเขียน
----------	--	---



ด่วนที่สุด

ที่ นร ๓๒๐๐/๓๖



สำนักงาน ก.พ.ร.

ถนนพิษณุโลก กทม. ๑๐๓๐๐

๑๗ มีนาคม ๒๕๖๓

เรื่อง การปรับแนวทางประเมินส่วนราชการและองค์การมหาชน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓
เพื่อรองรับสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ 2019 (COVID-19)

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย หนังสือรองนายกรัฐมนตรีเห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรี จำนวน ๓๐๐ ชุด

ด้วยสำนักงาน ก.พ.ร. ขอเสนอเรื่องการปรับแนวทางประเมินส่วนราชการและองค์การมหาชน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ เพื่อรองรับสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ 2019 (COVID-19) มาที่คณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยเรื่องนี้เข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๔ (๓) แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่กำหนดให้เสนอเรื่องที่ต้องขอทบทวนมติต่อคณะรัฐมนตรี รวมทั้งสอดคล้องและเป็นการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติด้านการบริหารราชการแผ่นดิน การปรับปรุงกฎระเบียบเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ทั้งนี้ รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) กำกับการบริหารราชการสำนักงาน ก.พ.ร. ได้เห็นชอบให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีด้วยแล้ว ดังปรากฏรายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

๑. ความเป็นมาของเรื่องที่จะเสนอ

๑.๓ มติคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ เห็นชอบกับกรอบการประเมินส่วนราชการและจังหวัดตามมาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ ตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ และมีมติคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๒ เห็นชอบกับกรอบ กลไก และแนวทางในการประเมินส่วนราชการตามมาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ โดยยังคงยึดแนวทางตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๑

๑.๒ มติคณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมองค์การมหาชน (ก.พ.ม.) ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๖๒ เห็นชอบหลักการประเมินองค์การมหาชน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ กรอบการประเมินองค์การมหาชน กลไกและขั้นตอนการประเมินและเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกองค์การมหาชนดีเด่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ เป็นต้นไป

๓.๓ การแพร่...

๑.๓ การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ 2019 (COVID-19) หรือโรคโควิด 19 ยังคงมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องในหลายประเทศในปัจจุบัน และได้มีการประกาศให้เป็นโรคติดต่ออันตรายตามพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. ๒๕๕๘ แล้ว เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ ส่งผลให้หน่วยงานของรัฐต้องยกระดับการให้บริการประชาชนเพื่อเฝ้าระวัง ป้องกัน และควบคุมโรค และนายกรัฐมนตรีได้มีข้อสั่งการเกี่ยวกับมาตรการระยะเร่งด่วนสำหรับการแก้ไขปัญหาจากโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ 2019 (COVID-19) ในเวลาต่อมา

๑.๔ สำนักงาน ก.พ.ร. ในฐานะหน่วยงานกลางซึ่งมีภารกิจในการประเมินประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานเห็นว่า หากโรคโควิด 19 ยังคงแพร่ระบาดอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลานาน หรือมีความรุนแรงเพิ่มขึ้นแล้ว ย่อมมีผลกระทบต่อการทำงานให้บริการประชาชนของหน่วยงาน ดังนั้น เพื่อให้หน่วยงานสามารถระดมทรัพยากรเพื่อแก้ไขวิกฤตของการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ได้อย่างทันการณ์ นำไปสู่การบริหารงานและให้บริการประชาชนในภาวะวิกฤตได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงเห็นควรเสนอให้การปรับแนวทางประเมินส่วนราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ เพื่อรองรับสถานการณ์การระบาดของโรคดังกล่าว

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

เพื่อให้คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบการปรับแนวทางประเมินส่วนราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ เพื่อลดภาระของหน่วยงานในการดำเนินงานให้บริการประชาชนของตัวชี้วัด และให้หน่วยงานสามารถระดมทรัพยากรเพื่อแก้ไขวิกฤตของการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ได้อย่างทันการณ์ นำไปสู่การบริหารงานและให้บริการประชาชนในภาวะวิกฤตได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

มีความเร่งด่วนควรดำเนินการโดยทันที เพื่อให้หน่วยงานสามารถระดมทรัพยากรเพื่อแก้ไขวิกฤตของการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ได้อย่างทันการณ์และเป็นระบบ โดยไม่ต้องกังวลกับการดำเนินการปกติให้บริการประชาชนของตัวชี้วัด

๔. สาระสำคัญ

๔.๑ สถานการณ์การระบาดของโรคโควิด 19 ในประเทศไทย ส่งผลให้การปฏิบัติราชการของหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ได้รับผลกระทบอย่างมาก เนื่องจากหน่วยงานต้องทุ่มเททรัพยากรในการแก้ไขและป้องกันสถานการณ์ดังกล่าว รวมทั้งผลกระทบต่อด้านเศรษฐกิจที่ทำให้การดำเนินงานของหน่วยงานไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ เช่น ด้านการท่องเที่ยว ด้านการลงทุน ด้านการส่งออก เป็นต้น

๔.๒ จากการประเมินเบื้องต้น สำนักงาน ก.พ.ร. คาดว่าจะมีส่วนราชการจำนวน ๖๐ ส่วนราชการ จาก ๑๕๖ ส่วนราชการ (คิดเป็นร้อยละ ๓๘.๔๗) จังหวัดจำนวน ๓๐ จังหวัด จาก ๗๖ จังหวัด (คิดเป็นร้อยละ ๓๙.๓๐) และองค์การมหาชน ๒๗ หน่วยงาน จาก ๓๔ หน่วยงาน (คิดเป็นร้อยละ ๗๙.๔๑) มีตัวชี้วัดที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การระบาดของโรคฯ ทำให้ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายของตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ เนื่องจากหลายหน่วยงาน

มีหน้าที่โดยตรง...

มีหน้าที่โดยตรงในการแก้ไขปัญหา เช่น กรมควบคุมโรคที่ดำเนินการตั้งศูนย์ปฏิบัติการภาวะฉุกเฉินระดับประเทศ เพื่อดำเนินการเฝ้าระวังป้องกันและควบคุมโรคโควิด 19 อย่างเข้มข้น จึงต้องระดมสรรพกำลังทั้งส่วนกลางและ ส่วนภูมิภาคเพื่อตอบโต้ภาวะฉุกเฉินนี้ และอีกหลายหน่วยงานที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตและต้องทำหน้าที่ป้องกันการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ควบคู่ไปกับการดำเนินการกิจปกติ

๔.๓ สำนักงาน ก.พ.ร. ได้เสนอมาตรการเสริมความพร้อมของหน่วยงานภาครัฐ ในการบริหารราชการและให้บริการประชาชนในสภาวะวิกฤต (รองรับสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19)) ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อเป็นแนวทางให้หน่วยงานสามารถบริหารงานและ ให้บริการประชาชนในภาวะวิกฤติของโรคดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย (๑) มาตรการเพื่อ การปรับเปลี่ยนการให้บริการงานอนุมัติ อนุญาต รับรอง จัดแจ้ง หรือจดทะเบียนตามกฎหมาย ซึ่งนับให้ หน่วยงานรัฐปรับเปลี่ยนการให้บริการมาใช้ช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ หรือนำเทคโนโลยีดิจิทัลที่มีมาใช้เป็น ช่องทางสื่อสารกับประชาชนแทนการเดินทางมาติดต่อด้วยตนเอง และ (๒) มาตรการเพิ่มเติมอื่นเพื่อเพิ่ม ประสิทธิภาพในการให้บริการของหน่วยงานของรัฐและลดผลกระทบจากการระบาดของโรคโควิด 19 (ขณะนี้ เรื่องดังกล่าวเสนออยู่ที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี)

๔.๔ เพื่อให้หน่วยงานสามารถปฏิบัติงานภายใต้วิกฤตได้อย่างมีประสิทธิภาพ และ ลดภาระของหน่วยงานในการดำเนินงานให้บริการผู้เป้าหมายของตัวชี้วัด รวมทั้งให้หน่วยงานสามารถระดม ทรัพยากรเพื่อแก้ไขวิกฤตของการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ได้อย่างทันการณ์ จึงเห็นควรให้มีการปรับ แนวทางการประเมินส่วนราชการและองค์กรมหาชน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ โดยกำหนด แนวทางเพิ่มเติมขยายไปจากกรอบการประเมินของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๓

๔.๔.๑ ให้หน่วยงานสามารถปรับเปลี่ยนตัวชี้วัดตามภารกิจปกติที่คาดว่าจะกระทบ จากวิกฤต โดยให้จัดเตรียมข้อมูลปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ไว้ เพื่อนำไปใช้ประกอบการพิจารณาปรับค่าเป้าหมาย ปรับน้ำหนักตัวชี้วัด ปรับรายละเอียดตัวชี้วัด หรือการยกเลิกตัวชี้วัด

๔.๔.๒ ให้หน่วยงานสามารถกำหนดตัวชี้วัดใหม่ในส่วนของการดำเนินการที่หน่วยงาน ได้ทำหน้าที่ในการแก้ปัญหาหรือป้องกันการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 โดยให้รวบรวมผลการดำเนินการต่าง ๆ เช่น การออกนโยบายหรือมาตรการ รวมทั้งการดำเนินการตามมาตรการเตรียมความพร้อมของหน่วยงานภาครัฐ ในการบริหารราชการและให้บริการประชาชนในสภาวะวิกฤตฯ ตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอคณะรัฐมนตรี (ในข้อ ๔.๓) และนำมากำหนดเป็นตัวชี้วัด โดยสำนักงาน ก.พ.ร. จะนำข้อมูลไปพิจารณาร่วมกับข้อ ๔.๔.๑ ในการปรับตัวชี้วัดในภาพรวมของหน่วยงาน

๔.๔.๓ ในช่วงเดือนมีนาคม ถึง พฤษภาคม ๒๕๖๓ ให้หน่วยงานรวบรวมและจัดทำ ข้อมูลตามข้อ ๔.๔.๑ และ ๔.๔.๒ ส่งให้สำนักงาน ก.พ.ร. ในเบื้องต้น และเมื่อสถานการณ์การแพร่ระบาดของ โรคโควิด 19 คลี่คลายลง สำนักงาน ก.พ.ร. จะนำข้อมูลดังกล่าวมาพิจารณาปรับตัวชี้วัดให้แก่หน่วยงานต่อไป

๔

๔.๕ สำนักงาน ก.พ.ร. ตระหนักว่าการแก้ไขปัญหการระบาดของโรคโควิด 19 เป็นเรื่องสำคัญเร่งด่วน ดังนั้นการกำหนดแนวทางปฏิบัติและวิธีการในรายละเอียดเพิ่มเติมในเรื่องนี้จึงมีหลักการว่าจะต้องไม่เป็นภาระแก่หน่วยงานต่าง ๆ โดยเฉพาะหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงในการแก้ไขวิกฤตดังกล่าวต่อไป

๕. มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

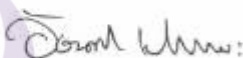
มติคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ เห็นชอบกับการรอบการประเมิน เกณฑ์การประเมิน และรอบระยะเวลาในการประเมินส่วนราชการและจังหวัด ตามมาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ ตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ

๖. ข้อเสนอของส่วนราชการ

สำนักงาน ก.พ.ร. ขอเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อโปรดพิจารณาให้ความเห็นชอบกับการปรับแนวทางประเมินส่วนราชการและองค์กรมหาชน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ เพื่อยอมรับสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ 2019 (COVID-19) ตามข้อ ๔.๕ และให้สำนักงาน ก.พ.ร. ไปกำหนดวิธีปฏิบัติเพื่อแจ้งให้ส่วนราชการและองค์กรมหาชนปฏิบัติต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำทราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นางสาวอุทัยชา ชันวานิช)

เลขาธิการ ก.พ.ร.

สำนักงาน ก.พ.ร.

โทร. ๐ ๒๖๕๖ ๕๕๕๕ ต่อ ๘๘๒๓ (กรุงเทพฯ) , ๘๕๕๕ (เชียงใหม่)

โทรสาร ๐ ๒๖๕๓ ๘๘๒๓

www.opdc.go.th



บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) โทร. ๐ ๒๒๘๘ ๕๑๕๗

ที่ นร ๑๕๐๓. (กร. ๓) / ๒๕๖๓

วันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๓

เรื่อง การปรับแนวทางประเมินส่วนราชการและองค์การมหาชน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ เพื่อรองรับสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ 2019 (COVID-19)

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ด้วยสำนักงาน ก.พ.ร. ได้เสนอเรื่องการปรับแนวทางประเมินส่วนราชการและองค์การมหาชน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ เพื่อรองรับสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ 2019 (COVID-19) มาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งได้พิจารณาแล้วเห็นว่าเพื่อลดภาระของหน่วยงานในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายของตัวชี้วัด และให้หน่วยงานสามารถระดมทรัพยากรเพื่อแก้ไขวิกฤตของการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ 2019 (COVID-19) ได้อย่างทันการ นำไปสู่การบริหารงานและให้บริการประชาชนในภาวะวิกฤตได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงเห็นควรนำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

(นายวิษณุ เครืองาม)
รองนายกรัฐมนตรี



ด่วนที่สุด

ที่ นร ๐๕๑๐๓/๓๙๖



สำนักงานประมง

ถนนพระรามที่ ๖ กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐

๑๗ มีนาคม ๒๕๖๓

เรื่อง การปรับแนวทางประเมินส่วนราชการและองค์การมหาชน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓
เพื่อรองรับสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ 2019 (COVID - 19)

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๖/ว(ส) ๘๑๕๕
ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๓

ตามที่สำนักงานพิจารณาแล้วขอเรียนว่า เพื่อให้หน่วยงานสามารถปฏิบัติตามภารกิจภายใต้วิกฤตได้อย่างมีประสิทธิภาพและลดภาระของหน่วยงานในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายของตัวชี้วัด โดยให้หน่วยงานสามารถระดมทรัพยากรเพื่อแก้ไขวิกฤตของการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ 2019 (COVID - 19) ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

สำนักงานประมงพิจารณาแล้วขอเรียนว่า เพื่อให้หน่วยงานสามารถปฏิบัติตามภารกิจภายใต้วิกฤตได้อย่างมีประสิทธิภาพและลดภาระของหน่วยงานในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายของตัวชี้วัด โดยให้หน่วยงานสามารถระดมทรัพยากรเพื่อแก้ไขวิกฤตของการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ 2019 ได้อย่างทันการณ์ จึงเห็นสมควรที่คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาให้ความเห็นชอบตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ ทั้งนี้ การปรับแนวทางการประเมินดังกล่าว สำนักงาน ก.พ.ร. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องคำนึงถึงการดำเนินการตามมาตรการด้านกฎระเบียบเพื่อบรรเทาผลกระทบจากสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID - 19) และสถานการณ์ภัยแล้ง ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๖๓ รวมถึงระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานประมงที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ เพื่อนำไปปรับปรุงแก้ไขเป้าหมายหรือตัวชี้วัดที่กำหนดอย่างเหมาะสมกับสถานการณ์ หรือประกอบในการจัดทำและบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้ได้ประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณ และเกิดผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการภาครัฐต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายเอกวิวัฒน์ ณ สงขลา)

ผู้อำนวยการสำนักงานประมง

กองประเมินผล ๓

โทร. ๐ ๒๒๖๕ ๑๖๕๓ โทรสาร ๐ ๒๒๗๓ ๙๘๘๓

สำเนาถูกต้อง

(นางสาวบุษกร พันธ์ใจ)

นี้ มีเลขที่บันทึก และเลขที่บันทึกเอกสาร
๑๗/๓๓๓ ๒๕๖๓

ความที่สด
ที่ นร ๑๑๐๗/๖๕๓ ๑



สำนักงานสภาพัฒนาการ
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
๖๖๖ ถนนกรุงเกษม กทม. ๑๐๑๐๐

๑๗ มีนาคม ๒๕๖๓

เรื่อง การปรับแนวทางประเมินส่วนราชการและองค์การมหาชน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๓
เพื่อรองรับสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ 2019 (COVID - 19)

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการ

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะกรรมการ ค่วนที่สุด ที่ นร ๑๕๐๖/ว(ล) ๘๓๕๕ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๓

ตามที่สำนักเลขาธิการคณะกรรมการฯ ขอให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
เสนอความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการฯ เรื่อง การปรับแนวทางประเมิน
ส่วนราชการและองค์การมหาชน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๓ เพื่อรองรับสถานการณ์การระบาดของโรค
ติดเชื้อไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ 2019 (COVID - 19) ของสำนักงาน ก.พ.ร. ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้พิจารณาแล้ว เห็นควรให้ความเห็นชอบกับ
การปรับแนวทางประเมินส่วนราชการและองค์การมหาชน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๓ เพื่อรองรับ
สถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ 2019 (COVID - 19) ตามที่เสนอในข้อ ๕.๕
ดังกล่าว เพื่อให้หน่วยงานสามารถปฏิบัติงานภายใต้วิกฤตได้อย่างมีประสิทธิภาพ และลดภาระของหน่วยงาน
ในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายของตัวชี้วัดที่กำหนดไว้แล้วเดิม รวมทั้งให้หน่วยงานสามารถระดมทรัพยากร
เพื่อแก้ไขวิกฤตของการแพร่ระบาดของโรคได้อย่างทันการต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายทศพร ศิริสัมพันธ์)

เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักงานเลขาธิการ
โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๕๐๘๕ ต่อ ๕๕๐๖, ๕๕๓๓
โทรสาร ๐ ๒๒๘๑ ๖๖๓๗
ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ Sawanee@nesdc.go.th

สำเนาถูกต้อง

(นางสาวบุษกร หวังวิไล)

ภคิศจารณีนุ้ย ยางแถม นายช่างเทคนิคพิเศษ
๑.๗.๖๕๖๓



บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ สำนักงาน ก.พ. สำนักวิจัยและพัฒนาทรัพยากรทางทะเล โทร. ๐ ๒๕๔๙ ๑๘๙๖ โทรสาร ๐ ๒๕๔๗ ๓๐๖๘

ที่ นร ๑๐๑๒.๒/๑๓

วันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๖๓

เรื่อง **แนวทางการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ กรณีการแพร่ระบาดของ**
ของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19)

เรียน รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม)

สำนักงาน ก.พ. ขอเสนอความเห็นเกี่ยวกับแนวทางสำหรับส่วนราชการในการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ กรณีสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ดังต่อไปนี้

๑. ที่มา

สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) มีความรุนแรงเพิ่มขึ้น โดยกรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข ได้กำหนดมาตรการเฝ้าระวังและป้องกันการแพร่ระบาดของเชื้อโรคมาตั้งแต่เป็นลำดับ ประกอบกับคณะกรรมการโรคติดต่อแห่งชาติ ได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ ให้โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) เป็นโรคติดต่ออันตรายตามพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตั้งแต่วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว ส่วนราชการควรมีแนวทางการปฏิบัติราชการสำหรับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในสังกัดที่ยึดหยุ่น คำนึงถึงคุณภาพชีวิตและความปลอดภัยของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ โดยต้องไม่กระทบหรือเกิดผลเสียต่อประสิทธิภาพประสิทธิผลในการบริหารราชการและการบริการประชาชน

๒. ข้อยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง

๒.๑ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๓

มาตรา ๘ (๓) ก.พ. มีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานการบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือน เพื่อส่วนราชการใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการ

มาตรา ๓๔ การจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนต้องเป็นไปเพื่อผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ และความคุ้มค่า โดยให้ข้าราชการปฏิบัติราชการอย่างมีคุณภาพ คุณธรรม และมีคุณภาพชีวิตที่ดี

มาตรา ๓๕ วันเวลาทำงาน วันหยุดราชการตามประเพณี วันหยุดราชการประจำปี และการลาหยุดราชการของข้าราชการพลเรือน ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

๒.๒ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๕๕

ข้อ ๑๑ เพื่อควบคุมให้เป็นไปตามระเบียบนี้ ให้ส่วนราชการจัดทำบัญชีเวลาการปฏิบัติราชการของข้าราชการในสังกัด โดยมีสาระสำคัญตามตัวอย่างที่ระเบียบนี้ หรือจะใช้เครื่องบันทึกเวลาการปฏิบัติราชการแทนก็ได้

ในกรณีจำเป็น หัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงหรือหัวหน้าส่วนราชการจะกำหนดวิธีหรือเวลาการปฏิบัติราชการ หรือวิธีควบคุมการปฏิบัติงานราชการของข้าราชการที่มีการปฏิบัติราชการในลักษณะพิเศษเป็นอย่างอื่นตามที่เห็นสมควรก็ได้ แต่ต้องมีหลักฐานให้สามารถตรวจสอบวันเวลาการปฏิบัติงานราชการได้ด้วย

๒.๓ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดเวลาทำงานและวันหยุดราชการ (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๐๒

ข้อ ๑ กำหนดเวลาทำงาน เริ่มทำงานตั้งแต่เวลา ๘.๓๐ น. ถึง ๑๖.๓๐ น. หยุดกลางวันเวลา ๑๒.๐๐ น. ถึง ๑๓.๐๐ น.

ข้อ ๓ ถ้าส่วนราชการใดจะใช้ระเบียบพิเศษนอกเหนือไปจากที่กล่าวข้างต้นเพื่อความสะดวกก็ให้ทำได้ แต่เมื่อคำนวณเวลาทำงานรวมกันในสัปดาห์หนึ่ง ๆ แล้ว ต้องเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าจำนวนรวมเวลาราชการในสัปดาห์หนึ่ง ๆ ดังกล่าวข้างต้น

๓. ข้อวิเคราะห

เพื่อเป็นการสนับสนุนการเฝ้าระวังและป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) มาตรการตามที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด รวมทั้งเพื่อให้ส่วนราชการมีมาตรการในการดูแลสุขภาพชีวิตและการทำงานสำหรับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ที่เหมาะสมกับสถานการณ์พิเศษ จึงเห็นควรกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ เพื่อช่วยให้ส่วนราชการมีการปฏิบัติราชการในทุกบทบาทหน้าที่ได้อย่างต่อเนื่องโดยไม่หยุดชะงัก ซึ่งแนวทางดังกล่าวในปัจจุบันในประเทศต่าง ๆ ได้ใช้วิธีการการทำงานแบบยืดหยุ่นสถานที่ (Flexi-Place) หรือการให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถทำงานในสถานที่พักอาศัยอื่นเนื่องจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) เช่น สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ หรือสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ เพื่อให้การทำงานมีความต่อเนื่องตลอดช่วงสถานการณ์พิเศษดังกล่าว

๔. ข้อเสนอ

สำนักงาน ก.พ. พิจารณาแล้วจึงได้จัดทำข้อเสนอแนวทางการปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ เพื่อให้ส่วนราชการสามารถนำไปปรับใช้ได้ตามบริบทการทำงานของแต่ละส่วนราชการต่อไป ดังนี้

๔.๑ หลักการ

๔.๑.๑ การปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการจะต้องไม่กระทบต่อคุณภาพของภารกิจราชการ และการให้บริการต่อประชาชน

๔.๑.๒ การดำเนินการดังกล่าว อยู่บนการคำนึงถึงหลักการเพิ่มระยะห่างทางสังคม (Social Distancing) และมาตรการทางสาธารณสุขที่เกี่ยวข้อง ที่คำนึงถึงสุขภาพและความปลอดภัยของคนทำงาน โดยลดความเสี่ยงในการแพร่ระบาดของโรคจากความแออัดของสถานที่ปฏิบัติงาน หรือจากสภาพการเดินทางไปกลับสถานที่ทำงาน

๔.๑.๓ ส่วนราชการควรมีความยืดหยุ่นคล่องตัวในการกำหนดรูปแบบแนวทางการปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งสำหรับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในสังกัดได้อย่างเหมาะสมกับบริบทสภาพการณ์การทำงานของแต่ละส่วนราชการเอง

๔.๒ วัตถุประสงค์

๔.๒.๑ เพื่อให้การปฏิบัติราชการของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในบทบาทหน้าที่ต่าง ๆ เป็นไปอย่างต่อเนื่อง

๔.๒.๒ เพื่อให้ส่วนราชการเกิดความคล่องตัวในการบริหารงาน

๔.๒.๓ เพื่อให้การบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐเกิดความยืดหยุ่น สอดคล้องกับสถานการณ์ โดเมนสนับสนุนของเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อการปฏิบัติงานที่เหมาะสมตามความพร้อมของแต่ละส่วนราชการ

๔.๒.๔ เพื่อเป็นการสร้างคุณภาพชีวิตและการทำงานภายใต้สถานการณ์พิเศษ

๔.๓ นิยามการปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ

การปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ หมายถึง การปฏิบัติงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ นอกสถานที่ทำงานตามปกติ เช่น ในพื้นที่ที่ส่วนราชการจัดไว้เป็นสถานที่ทำงานร่วม (Co-Working Space) และมีการทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างส่วนราชการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ต่างสังกัดสามารถไปปฏิบัติราชการได้ หรือสำนักงานย่อยของส่วนราชการเอง หรือสถานที่พักอาศัยของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ หรือสถานที่ที่ภาคส่วนต่าง ๆ ให้การสนับสนุน ที่อยู่ใกล้เคียงสถานที่พักอาศัยของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ หรือสถานที่อื่นใดที่ส่วนราชการเห็นว่าเหมาะสม

๔.๔ แนวทางดำเนินการ

เมื่อส่วนราชการประสงค์จะกำหนดให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่สามารถไปปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ หรือประสงค์ให้มีวิธีการปฏิบัติราชการแบบยืดหยุ่น ให้ดำเนินการตามแนวทาง ดังนี้

๔.๔.๑ ส่วนราชการพิจารณากำหนดรายละเอียดและแนวทางดำเนินการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการตามความเหมาะสมกับลักษณะงานและโครงสร้างของส่วนราชการ โดยรายละเอียดและแนวทางดำเนินการที่กำหนดควรครอบคลุมประเด็นสำคัญ ดังนี้

(๑) ลักษณะงาน พิจารณาจากภารกิจ ประเภทของงาน วิธีการปฏิบัติงาน หรือพิจารณาจากลักษณะของหน่วยงาน การจัดโครงสร้าง องค์กรหรือกลุ่มงานภายในส่วนราชการ แล้วกำหนดลักษณะของงานที่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติราชการนอกสถานที่ทำงานได้ ทั้งนี้ ในการพิจารณาส่วนราชการควรพิจารณาให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ที่มีสถานที่พักอาศัยไกลจากสถานที่ทำงาน หรือที่ต้องอาศัยรถโดยสารสาธารณะเดินทางไปกลับระหว่างสถานที่ทำงานและสถานที่พักอาศัย สามารถปฏิบัติราชการนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการได้เป็นลำดับแรก เนื่องจากมีความเสี่ยงต่อสถานการณ์การติดเชื้อโรคระบาดอื่นเนื่องจากการเดินทาง

ทั้งนี้ กรณีเกิดสถานการณ์เข้าขั้นวิกฤตและเร่งด่วน ส่วนราชการอาจกำหนดให้ทุกประเภทและลักษณะของงานสามารถปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการเป็นการชั่วคราวก็ได้ หรือหากมีเหตุผลความจำเป็นที่ต้องให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ส่วนหนึ่งไปปฏิบัติราชการ ณ ที่ตั้งของส่วนราชการ ส่วนราชการจะต้องมีการป้องกันและรักษาความปลอดภัยด้านสุขภาพและชีวิตให้แก่ข้าราชการและ

๔

เจ้าหน้าที่อย่างเหมาะสม เช่น การทำความสะอาดสถานที่ การกำหนดระยะเวลาของผู้ปฏิบัติงาน การเตรียมหน้ากาอนามัย น้ำยาล้างมือฆ่าเชื้อโรค เครื่องตรวจวัดอุณหภูมิ ฯลฯ เป็นต้น

(๒) ระยะเวลา รูปแบบวันเวลา และสถานที่ปฏิบัติงาน พิจารณากำหนด (๒.๑) ระยะเวลาปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ เช่น ให้ปฏิบัติราชการนอกสถานที่ทำงานได้ทุกวัน วันเว้นวัน หรือไม่เกิน ๓ วันทำการต่อสัปดาห์ เป็นต้น (๒.๒) กำหนด รูปแบบวันเวลาปฏิบัติงาน ๓ เช่น การกำหนดจำนวนชั่วโมงการทำงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ค่อหนึ่งสัปดาห์ การกำหนดจำนวนวันที่ต้องหมุนเวียนไปปฏิบัติราชการ ณ สถานที่ตั้งของส่วนราชการ หรือการยืดหยุ่นให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่สลับเวลากันทำงาน เป็นต้น และ (๒.๓) กำหนด สถานที่ปฏิบัติงานที่เหมาะสมกับสถานการณ์ เช่น พื้นที่ที่ส่วนราชการอื่นให้ความร่วมมือโดยจัดเป็นสถานที่ทำงานร่วม (Co-Working Space) ที่พักอาศัยของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ สถานที่บริเวณใกล้เคียงที่พักอาศัย สถานที่ที่ส่วนราชการมีข้อตกลงกับภาคส่วนต่าง ๆ กำหนดให้เป็นพื้นที่ปฏิบัติราชการนอกสถานที่ตั้ง ฯลฯ ทั้งนี้ สถานที่ที่ส่วนราชการกำหนดให้เป็นสถานที่ปฏิบัติราชการของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ ต้องมีความเหมาะสมต่อการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยส่วนราชการต้องคำนึงถึงมาตรฐานของการจัดเป็นสถานที่ทำงานที่ดีเช่นเดียวกับสถานที่ตั้งของส่วนราชการ ทั้งในเรื่องของสุขภาพและความปลอดภัยของผู้ปฏิบัติงาน สภาพแวดล้อมและบรรยากาศการทำงานที่ไม่มีสิ่งรบกวน (Distraction) การทำงานใด ๆ หรือ ความเป็นส่วนตัว ความปลอดภัยของทั้งข้อมูลการทำงานและตัวข้าราชการและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

(๓) ช่วงระยะเวลาของการกำหนดให้ปฏิบัติงานข้างต้น ให้ส่วนราชการพิจารณารับเริ่มต้นและวันสิ้นสุดการปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ ให้ยืดหยุ่นเหมาะสมกับการกิจสถานการณ์ หรือแนวทางการบริหารของส่วนราชการ โดยให้ส่วนราชการแจ้งให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ทราบ

(๔) แนวทางกำกับติดตามงาน ให้พิจารณากำหนดวิธีการบริหารจัดการและกำกับติดตามงานในช่วงเวลาที่ให้ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการหรือวิธีการทำงานยืดหยุ่นตามที่เห็นสมควร โดยต้องมีการจัดทำข้อตกลงการปฏิบัติราชการ อย่างน้อยต้องประกอบด้วย งานที่ได้รับมอบหมาย เป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่คาดหวัง ระยะเวลาดำเนินการ เป็นรายวัน หรือรายสัปดาห์ คำชี้วัดผลการปฏิบัติราชการ วิธีการติดต่อสื่อสาร การติดตามประเมินความก้าวหน้า และการรายงานผลการทำงาน ทั้งนี้ ส่วนราชการอาจกำหนดแบบฟอร์มข้อตกลงการปฏิบัติราชการ รูปแบบการติดต่อสื่อสารหรือส่งมอบงานระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาโดยใช้เทคโนโลยีสนับสนุนในการทำงาน เช่น กำหนดให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ส่งเวลาปฏิบัติงานหรือรายงานความก้าวหน้าของงานทุกวันผ่านเทคโนโลยีทางแอปพลิเคชัน (Application) หรือไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ (e-mail) การบริการบนเครือข่ายออนไลน์ หรือระบบปฏิบัติการที่ส่วนราชการพัฒนาขึ้นเพื่อใช้ปฏิบัติงานภายในส่วนราชการ เป็นต้น

(๕) ระบบสนับสนุนการปฏิบัติงานโดยคำนึงถึงความปลอดภัยของระบบและข้อมูลของทางราชการ การจัดเตรียมระบบสนับสนุนการปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ โดยส่วนราชการจัดเตรียมอุปกรณ์สำนักงาน อาทิ คอมพิวเตอร์ (Notebook) การยืมอุปกรณ์สำนักงานเพื่อใช้ในการปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ การสนับสนุนค่าโทรศัพท์หรือค่าบริการอินเทอร์เน็ต ระบบโปรแกรมที่ใช้ในการปฏิบัติงาน ระบบการรักษาความปลอดภัยของข้อมูล การประสานกับ

ส่วนราชการอื่นหรือภาคเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจเพื่อขอใช้สถานที่ปฏิบัติงานพร้อมอุปกรณ์สำนักงานและระบบโปรแกรมที่รองรับการปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ

(๖) การประเมินผลการปฏิบัติราชการและการเลื่อนเงินเดือน ให้ส่วนราชการกำหนดแนวทางการประเมินผลการปฏิบัติราชการและการเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ที่ได้รับอนุญาตให้ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ และข้าราชการและเจ้าหน้าที่ที่มีความจำเป็นต้องปฏิบัติราชการภายในสถานที่ตั้งของส่วนราชการ เพื่อให้เกิดความชัดเจน และเป็นธรรม โดยระหว่างการปฏิบัติราชการให้คำนึงถึงความต่อเนื่องสม่ำเสมอของการสื่อสารระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้บังคับบัญชา การให้ข้อมูลย้อนกลับเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ และการยกย่องชมเชยหากผู้บังคับบัญชามีผลการปฏิบัติราชการที่ดีด้วย ในกรณีข้าราชการพลเรือนสามัญให้ประเมินผลการปฏิบัติราชการตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด ตามมาตรา ๗๖ และเลื่อนเงินเดือนให้เป็นไปตามตรา ๗๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีใช้ข้าราชการพลเรือนสามัญ ให้ประเมินผลการปฏิบัติราชการและเลื่อนเงินเดือนตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทนั้น

(๗) รายละเอียดหรือเงื่อนไขอื่น ๆ (ถ้ามี) กรณีส่วนราชการมีเงื่อนไขในการปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการก็สามารถกำหนดได้ตามความเหมาะสม เช่น วิธีการขออนุญาตปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ การมาปฏิบัติงานในสถานที่ตั้งของส่วนราชการกรณีมีการประชุมสำคัญเร่งด่วน การประชุมทางไกล (Tele-conference) เงื่อนไขการใช้บริการพื้นที่ทำงานร่วม (Co-Working Space) เป็นต้น

๔.๔.๒ เมื่อส่วนราชการกำหนดรายละเอียดตามข้อ ๔.๔.๑ แล้ว ต้องแจ้งให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ทราบโดยทั่วกันผ่านวิธีการและช่องทางการสื่อสารตามที่ส่วนราชการเห็นสมควร เช่น อินทราเน็ตของส่วนราชการแอปพลิเคชัน (Application) บัญชีข้อความ ประกาศของส่วนราชการ เป็นต้น

๔.๔.๓ ให้ส่วนราชการพิจารณาอนุญาตให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ที่เข้าช่วยการปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการตามที่ส่วนราชการกำหนด โดยพิจารณาเหตุผลความจำเป็น ช่วงระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดการปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ และให้ผู้บังคับบัญชาแจ้งรายชื่อผู้ที่จะไปปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการไปยังหน่วยงานบริหารทรัพยากรบุคคลของส่วนราชการนั้น

ทั้งนี้ กรณีเกิดสถานการณ์เข้าขั้นวิกฤตและเร่งด่วน ส่วนราชการอาจพิจารณาสั่งการหรือแจ้งข้าราชการและเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการและระบุช่วงระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดการปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการได้ทันทีผ่านระบบเทคโนโลยีตามที่ส่วนราชการกำหนด โดยไม่ต้องขออนุญาตจากผู้บังคับบัญชา

๔.๔.๔ เมื่อเริ่มดำเนินการปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้ง ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติ ดังนี้

(๑) ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ที่ได้รับอนุญาตให้ปฏิบัติราชการนอกสถานที่ตั้ง

(๑.๑) ต้องปฏิบัติราชการตามข้อตกลงการปฏิบัติราชการตามที่ส่วนราชการกำหนด โดยให้รายงานผลการปฏิบัติราชการให้ผู้บังคับบัญชาทราบอย่างต่อเนื่อง และถือเป็นหน้าที่ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ที่ต้องพร้อมให้ผู้บังคับบัญชาสามารถติดต่อสื่อสารได้ตลอดช่วงเวลาที่ปฏิบัติงาน

นอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ หรือพร้อมเข้าร่วมประชุมในเรื่องสำคัญเร่งด่วนผ่านระบบออนไลน์หรือสถานที่
ที่ส่วนราชการกำหนด เป็นต้น และต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาโดยตรงเคร่งครัด

(๓.๒) ในระหว่างช่วงระยะเวลาที่ให้ผู้ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของ
ส่วนราชการ หากข้าราชการและเจ้าหน้าที่ประสงค์จะลาในทุกกรณีตามที่ระเบียบกำหนด เช่น ลาป่วย ลากิจ
ลาพักผ่อน เป็นต้น ให้ขออนุญาตจากผู้บังคับบัญชาและดำเนินการให้เป็นไปตามแนวทางที่ส่วนราชการกำหนด

(๓.๓) เมื่อสิ้นสุดช่วงระยะเวลาปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ
ให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่รายงานตัวเพื่อกลับเข้าปฏิบัติราชการในสถานที่ตั้งของส่วนราชการความปกติ
และส่งมอบหรือรายงานผลผลิตหรือผลงานในช่วงที่ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการต่อผู้บังคับบัญชา

(๒) ผู้บังคับบัญชา

(๒.๑) ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ติดตาม กำกับดูแล ให้คำปรึกษาแนะนำ
เพื่อให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติราชการให้ได้ผลงานตามเป้าหมายและเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด

(๒.๒) กรณีมีเหตุผลความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการ ให้ผู้บังคับบัญชา
สามารถสั่งให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติราชการที่ส่วนราชการหรือสถานที่ส่วนราชการจัดไว้เป็น
การเฉพาะหรือสถานที่อื่นก็ได้ เช่น การประชุมในเรื่องสำคัญเร่งด่วน เป็นต้น

(๒.๓) กรณีข้าราชการและเจ้าหน้าที่ประสงค์จะลาในทุกกรณี เช่น ลาป่วย ลากิจ
ลาพักผ่อน เป็นต้น ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาอนุญาตผ่านระบบเทคโนโลยีตามที่ส่วนราชการกำหนด และ
แจ้งให้หน่วยงานบริหารทรัพยากรบุคคลทราบเพื่อเป็นข้อมูลการลาของข้าราชการและเจ้าหน้าที่รายนั้น

(๒.๔) เมื่อครบรอบการประเมินผลการปฏิบัติงาน ให้ส่วนราชการ
ประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ตามผลการปฏิบัติงานที่ปฏิบัติได้จริง (ปริมาณ
ผลงาน คุณภาพของผลงาน) โดยเปรียบเทียบกับเป้าหมายหรือผลผลิตที่ได้มีการจัดทำข้อตกลงกันไว้ เพื่อ
นำผลประเมินไปใช้ในการเลื่อนเงินเดือนและการบริหารทรัพยากรบุคคลเรื่องอื่นต่อไป

(๓) ผู้ปฏิบัติงานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลของส่วนราชการ

(๓.๑) ผู้ปฏิบัติงานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลของส่วนราชการ รวบรวม
รายชื่อและข้อตกลงการปฏิบัติงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ที่ได้รับอนุญาตให้ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้ง
ของส่วนราชการ เสนอหัวหน้าส่วนราชการ

(๓.๒) กรณีผู้บังคับบัญชาแจ้งว่า ได้อนุญาตให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ลา
ประเภทต่าง ๆ ให้หน่วยงานบริหารทรัพยากรบุคคลเก็บบันทึกข้อมูลการลาของข้าราชการและเจ้าหน้าที่รายนั้น

(๓.๓) เมื่อครบรอบการประเมินผลการปฏิบัติงาน ให้ผู้ปฏิบัติงานด้าน
การบริหารทรัพยากรบุคคลรวบรวมข้อมูลผลการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่
เพื่อนำผลประเมินไปใช้ในการเลื่อนเงินเดือนและการบริหารทรัพยากรบุคคลเรื่องอื่นต่อไป

๔.๔.๕ เมื่อส่วนราชการดำเนินการตามแนวทางให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน
นอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการแล้วเสร็จ ให้รายงานข้อมูลการดำเนินการไปยังสำนักงาน ก.พ. เพื่อใช้เป็น
ข้อมูลพิจารณาแนวทางการยืดหยุ่นการปฏิบัติงานให้เหมาะสมยิ่งขึ้นในระยะต่อไป

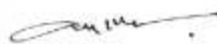
๑๗

๕. ระยะเวลาดำเนินการ

แนวทางการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ กรณีการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ในช่วงต้น อาจกำหนดให้ตรอบคลุมระยะเวลา ๒ สัปดาห์ ถึง ๑ เดือน หรือตามที่พิจารณาเห็นเหมาะสม

๖. ประเด็นเพื่อพิจารณา

จึงเรียนเสนอมาเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาขอเป็นนโยบายและแนวทางสำหรับส่วนราชการตามจะกรุณาเห็นสมควร จะขอบพระคุณยิ่ง



(หม่อมหลวงพิชฎากร เทวฤๅ)
เลขาธิการ ก.พ.



สำนักงานก.ค.ศ.

(นางสาวปวีตรา เท่งโสภา)
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน
17, 02, 63

ภาคผนวก ข.
ประกาศ WFH (สภาผู้แทนฯ)





ประกาศสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

เรื่อง มาตรการป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ หรือโรคโควิด ๑๙

(Coronavirus Disease 2019 (COVID-19)) (ฉบับที่ ๒)

ด้วยสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ หรือโรคโควิด ๑๙ (Coronavirus Disease 2019 (COVID-19)) มีความรุนแรงเพิ่มขึ้นโดยรัฐบาลได้กำหนดมาตรการด้านการป้องกันโรค/สุขภาพ สำหรับการแก้ไขปัญหาจากโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ หรือโรคโควิด ๑๙ (Coronavirus Disease 2019 (COVID-19)) ที่ให้ส่วนราชการและหน่วยงานอื่นของรัฐดำเนินการตามมาตรการของกระทรวงสาธารณสุข อย่างเคร่งครัด ประกอบกับได้มีการรายงานการตรวจพบผู้ติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ หรือโรคโควิด ๑๙ (Coronavirus Disease 2019 (COVID-19)) ในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร เมื่อวันที่เสาร์ที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๖๓ และพื้นที่จังหวัดเสี่ยงอื่น ๆ ที่ผ่านมานั้น

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงได้กำหนดมาตรการในการปฏิบัติงานของบุคลากร ดังนี้

๑. การกำหนดให้บุคลากรปฏิบัติงาน ณ ที่พักอาศัย (Work from Home : WFH)

๑.๑ ให้บุคลากรกลุ่มเสี่ยงต่อการติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ หรือโรคโควิด ๑๙ (Coronavirus Disease 2019 (COVID-19)) สามารถปฏิบัติงาน ณ ที่พักอาศัย (Work from Home: WFH) นับตั้งแต่วันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๖๓ - วันอาทิตย์ที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๔ ได้แก่

๑) บุคลากรที่มีที่พำนักอาศัยที่จังหวัดสมุทรสาคร และพื้นที่จังหวัดเสี่ยงอื่น ๆ ตามประกาศของกระทรวงสาธารณสุข ให้เป็นพื้นที่ควบคุมโรคเด็ดขาด หรือพื้นที่กึ่งปิดกั้นเพื่อสกัดกั้นโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ หรือโรคโควิด ๑๙ (Coronavirus Disease 2019 (COVID-19))

๒) บุคลากรที่มีประวัติเข้าไปสัมผัสโรคโดยการเดินทางเข้าไปยังพื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร ตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๖๓ ถึงวันเสาร์ที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๖๓ และพื้นที่จังหวัดเสี่ยงอื่น ๆ ตามประกาศของกระทรวงสาธารณสุข ให้เป็นพื้นที่ควบคุมโรคเด็ดขาด หรือพื้นที่กึ่งปิดกั้นเพื่อสกัดกั้นโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ หรือโรคโควิด ๑๙ (Coronavirus Disease 2019 (COVID-19))

๑.๒ ให้บุคลากรที่เสี่ยงต่อการติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ หรือโรคโควิด ๑๙ (Coronavirus Disease ๒๐๑๙ (COVID-๑๙)) ตามข้อ ๑.๑ จัดทำบันทึกรายงานเสนอไปยังผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์เพื่อทราบ ตั้งแต่วันอาทิตย์ที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๓

๑.๓ ให้บุคลากรตามข้อ ๑.๑ เฝ้าระวังอาการ และรายงานปัญหาสุขภาพแก่ผู้บังคับบัญชาเพื่อทราบ ทุก ๗ วัน นับตั้งแต่วันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๖๓ - วันอาทิตย์ที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๔

๒

๒. การดำเนินการตามมาตรการป้องกันการติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ หรือโรคโควิด ๑๙ (Coronavirus Disease 2019 (COVID-19))

ขอให้บุคลากรของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ดำเนินการตามมาตรการป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ หรือโรคโควิด ๑๙ (Coronavirus Disease 2019 (COVID-19)) ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และปฏิบัติตนเพื่อป้องกันเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ หรือโรคโควิด ๑๙ (Coronavirus Disease 2019 (COVID-19)) อย่างเคร่งครัด หลีกเลี่ยงการเดินทางเข้าไปในพื้นที่เสี่ยง ตลอดจนติดตามข้อมูลข่าวสาร และประกาศของกระทรวงสาธารณสุขอย่างใกล้ชิด

๓. การปฏิบัติราชการสำหรับบุคลากรที่ปฏิบัติงาน ณ ที่พักอาศัย (Work from Home : WFH)

๓.๑ การลงเวลาปฏิบัติงานราชการ ให้ลงเวลาปฏิบัติงานผ่านระบบลงเวลาอิเล็กทรอนิกส์ โดยการล็อกอินเข้าระบบเช่นเดียวกับ eoffice.parliament.go.th และใส่หมายเลขบัตรประชาชน (ช่วงเวลาในการเข้าระบบ เข้า ๐๗.๐๐ - ๐๘.๓๐ นาฬิกา ออก ๑๖.๓๐ - ๑๘.๐๐ นาฬิกา)

๓.๒ การลาปฏิบัติงานราชการ ในระหว่างช่วงระยะเวลาที่ปฏิบัติงาน ณ ที่พักอาศัย หากข้าราชการ พนักงานราชการ และลูกจ้างมีความประสงค์จะลาในทุกกรณีตามที่ระเบียบกำหนด เช่น ลาป่วย ลากิจ ลาพักผ่อน ให้ยื่นผ่านระบบสารบรรณอิเล็กทรอนิกส์ตามปกติ

๓.๓ แนวทางการติดตามงานสำหรับผู้ปฏิบัติงาน ณ ที่พักอาศัย

๓) ให้ผู้อำนวยการสำนัก ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน และบุคลากรในสังกัดที่ปฏิบัติงาน ณ ที่พักอาศัย จัดทำบันทึกการมอบหมายงานผ่านระบบมอบหมายงานอิเล็กทรอนิกส์ พร้อมรายงานผลการปฏิบัติงาน และเอกสาร/หลักฐาน ผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ภายในช่วงระยะเวลาปฏิบัติงาน ณ ที่พักอาศัย

๒) ให้บุคลากรที่ปฏิบัติงาน ณ ที่พักอาศัย (Work from Home : WFH) รายงานผลการปฏิบัติราชการในช่วงระหว่างการปฏิบัติงาน ณ ที่พักอาศัย รวมทั้งให้บุคลากรดังกล่าวมีการติดต่อสื่อสาร และรายงานผลการปฏิบัติราชการต่อผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน หรือผู้อำนวยการสำนักผ่านช่องทางต่าง ๆ อาทิ โทรศัพท์มือถือ หรือ Line ได้ตลอดช่วงเวลาที่ปฏิบัติงาน ณ ที่พักอาศัย และไม่อนุญาตให้ออกนอกสถานที่ตลอดระยะเวลาการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ แบบฟอร์มการรายงานให้ใช้แบบฟอร์มที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกำหนด

๓.๔ ให้หน่วยงานที่มีบุคลากรปฏิบัติงาน ณ ที่พักอาศัย (Work from Home : WFH) จัดทำรายงานผลการดำเนินการ ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงาน ณ ที่พักอาศัย ส่งสำนักนโยบายและแผนทุกเดือน ภายในวันที่ ๓ ของเดือนถัดไปเพื่อรวบรวมปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ เสนอต่อเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และประธานสภาผู้แทนราษฎร

จึงประกาศมาเพื่อทราบและถือปฏิบัติโดยทั่วกัน

ประกาศ ณ วันที่ ๒๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๓



(นางพรพิศ เพชรเจริญ)
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ภาคผนวก ค.
ประกาศ WFH ฉ.4 (วุฒิสภา)





ประกาศสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

เรื่อง แนวทางการให้ข้าราชการและบุคลากรของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาปฏิบัติงานภายในที่พักอาศัย
กรณีสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID - 19) ฉบับที่ ๔

ตามที่ปรากฏสถานการณ์มีการแพร่ระบาดระลอกใหม่ของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID - 19) ซึ่งได้ขยายขอบเขตการแพร่ระบาดของโรคออกเป็นวงกว้างกระจายไปในหลายเขตพื้นที่ของ ประเทศ และมีการตรวจพบผู้ป่วยยืนยันติดเชื้อรายใหม่โดยเฉพะกรณีที่เป็นกรณีติดเชื้อภายในประเทศมี จำนวนเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องกำหนดและบังคับใช้บรรดามาตรการต่าง ๆ เพื่อเข้าแก้ไขและระงับยับยั้งสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวนี้ นายกรัฐมนตรีจึงออกข้อกำหนด ตามความใน มาตรา ๙ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘ (ฉบับที่ ๑๖) ลงวันที่ ๓ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๔ โดยกำหนดให้ประชาชนงดหรือชะลอการเดินทางข้ามเขตพื้นที่จังหวัดเว้นแต่กรณี มีเหตุจำเป็น พร้อมทั้งขอความร่วมมือให้ส่วนราชการและผู้ประกอบการภาคเอกชนพิจารณารูปแบบการ ปฏิบัติงานในช่วงระยะเวลานี้ ซึ่งอาจเป็นการปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้ง หรือการสลับวันหรือการเหลื่อมเวลา เข้าปฏิบัติงานเพื่อลดจำนวนผู้ปฏิบัติงานและปริมาณการเดินทาง ซึ่งเป็นมาตรการลดความเสี่ยงต่อการติดเชื้อ ประกอบกับคำสั่งศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด - 19) ที่ ๑/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๓ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๔ มีคำสั่งให้หัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน และพนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามมาตรการตามข้อกำหนดฯ สำหรับเขตพื้นที่สถานการณ์ที่ กำหนดเป็นพื้นที่ควบคุมสูงสุด ตามบัญชีรายชื่อจังหวัดจำนวนรวมทั้งสิ้น ๒๘ จังหวัด นั้น

โดยในส่วนราชการสังกัดรัฐสภา คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.) ในการประชุม ครั้งที่ ๑๒/๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๖๓ ได้มีมติให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาพิจารณาสั่งให้ ข้าราชการรัฐสภาสามัญ พนักงานราชการรัฐสภา และลูกจ้างประจำของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาปฏิบัติงาน ภายในที่พักอาศัยได้ ทั้งนี้ โดยให้นำแนวทางการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้ง ของส่วนราชการ กรณีสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID - 19) ของสำนักงาน ก.พ. ที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร ๐๕๐๕/ว๓๑๖ ลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๖๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ จะต้องไม่ให้เกิดผลกระทบต่อการบริหารราชการ ตามภารกิจของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติราชการของส่วนราชการสำนักงาน เลขาธิการวุฒิสภามีความยืดหยุ่น คล่องตัว และเกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการที่สอดคล้องกับภารกิจ ของวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยคำนึงถึงคุณภาพชีวิตและความปลอดภัยในการปฏิบัติงาน ของข้าราชการรัฐสภาสามัญ พนักงานราชการรัฐสภา ลูกจ้างประจำ และผู้รับจ้างเหมาบริการเพื่อเสริมงาน ด้านนิติบัญญัติ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา จึงเห็นสมควรกำหนดแนวทางการให้ข้าราชการและบุคลากร ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาปฏิบัติงานภายในที่พักอาศัย กรณีสถานการณ์การแพร่ระบาดของ โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID - 19) ดังนี้

๑. แนวทางการให้ข้าราชการและบุคลากรของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติงานภายในที่พักอาศัย

๑.๑ การมอบหมายการปฏิบัติราชการ

ให้ผู้ช่วยราชการสำนัก/ผู้บังคับบัญชากลุ่ม/ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานพิจารณากำหนดและมอบหมายการปฏิบัติราชการหรือการมอบหมายงานของข้าราชการและบุคลากรในสังกัดตามความจำเป็นและเหมาะสมกับภารกิจ บทบาทหน้าที่และอำนาจของแต่ละสำนัก ซึ่งจะต้องไม่เกิดผลกระทบต่อส่วนรวม องค์กร และการอำนวยความสะดวกต่อการให้บริการตามภารกิจของสมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมการการส่วนราชการ ข้าราชการ และประชาชน เว้นแต่เป็นภารกิจที่ไม่สามารถปฏิบัติงานภายในที่พักอาศัยได้ เช่น นายช่างพิมพ์ นายช่าง ดำรงรัฐสภา ให้ปฏิบัติราชการ ณ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

๑.๒ รูปแบบวันเวลาปฏิบัติงาน และสถานที่ปฏิบัติงานภายในที่พักอาศัย กำหนดให้มาปฏิบัติราชการ ณ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและภายในที่พักอาศัย โดยสลับวันเว้นวัน ทั้งนี้ ให้แต่ละกลุ่มงานแบ่งบุคลากรในสังกัดเป็น ๒ กลุ่มเพื่อสลับการปฏิบัติราชการดังกล่าว และระบุชื่อ - นามสกุล หมายเลขโทรศัพท์ รวมถึงสถานที่พักอาศัยที่จะใช้ในการปฏิบัติงานนอกสถานที่ ตามเอกสารแนบท้ายประกาศ ๑ โดยให้ทุกสำนัก/กลุ่ม ส่งเอกสารดังกล่าวมายังกลุ่มงานบริหารงานบุคคล สำนักบริหารงานกลาง

ทั้งนี้ ในกรณีที่ข้าราชการและบุคลากรอยู่ในภาวะตั้งครรภ์ หรือมีโรคประจำตัว ได้แก่ โรคไม่ติดต่อเรื้อรังต่าง ๆ เช่น โรคเบาหวาน โรคความดันโลหิตสูง โรคหลอดเลือดหัวใจและสมอง โรคในระบบทางเดินหายใจ โรคภูมิแพ้ซึ่งมีภูมิคุ้มกันต่ำตามธรรมชาติของโรคและด้วยยาที่ใช้รักษา ตามข้อ ๘ (๒) ของข้อกำหนด ออกตามความในมาตรา ๙ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ (ฉบับที่ ๑) และมีหลักฐานแสดงการมีโรคประจำตัวดังกล่าว หรือในกรณีที่ข้าราชการและบุคลากรต้องเดินทางมาปฏิบัติราชการโดยการขนส่งสาธารณะ ให้ผู้ช่วยราชการสำนักอาจพิจารณาให้ปฏิบัติงานภายในที่พักอาศัยตามระยะเวลาที่เห็นสมควร โดยต้องมีการมอบหมายการปฏิบัติราชการและการรายงานผลการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน

๑.๓ การลงเวลาปฏิบัติราชการ

๑.๓.๑ กรณีการมาปฏิบัติราชการ ณ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ให้ข้าราชการและบุคลากรลงเวลาการมา - กลับปฏิบัติราชการ โดยการสแกนลายนิ้วมือ

๑.๓.๒ กรณีการปฏิบัติงานภายในที่พักอาศัย ให้ดำเนินการ ดังนี้
ให้ข้าราชการและบุคลากรลงเวลาการมา - กลับปฏิบัติราชการ ผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ในกรณี ระบบอิเล็กทรอนิกส์ขัดข้อง ให้รายงานตัวต่อผู้บังคับบัญชากลุ่ม/ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน แล้วให้แต่ละกลุ่มงานส่งข้อมูลการลงเวลาปฏิบัติงานให้กลุ่มงานบริหารทั่วไปบันทึกข้อมูลการมาปฏิบัติราชการ (มา ลา ขาด สาย) ในระบบลาของบุคลากรภายในสำนักภายหลังได้

ทั้งนี้ ช่วงเวลาปฏิบัติงาน ให้เป็นไปตามแนวทางการเหลือเวลาในการปฏิบัติงาน ณ สถานที่ตั้งสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ของข้าราชการและบุคลากรในสังกัดสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๓ ซึ่งแบ่งช่วงเวลาปฏิบัติงาน ดังนี้

- (๑) ช่วงเวลา ๐๗.๓๐ - ๑๕.๓๐ นาฬิกา เวลาพัก ๑๑.๓๐ - ๑๒.๓๐ นาฬิกา
- เวลาที่ถือว่ามาปฏิบัติงานสาย คือ เวลา ๐๗.๓๑ - ๐๘.๓๐ นาฬิกา
- การลาครึ่งวันเช้า ให้ลงเวลาไม่เกินเวลา ๑๒.๓๐ นาฬิกา

๓

- การลาครึ่งวันบ่าย ให้ลงเวลาออกจากงานได้ตั้งแต่เวลา ๑๓.๓๐ นาฬิกา เป็นต้นไป
- (๒) ช่วงเวลา ๐๘.๓๐ - ๑๖.๓๐ นาฬิกา เวลาพัก ๑๒.๐๐ - ๑๓.๐๐ นาฬิกา
 - เวลาที่ถือว่ามาปฏิบัติงานสาย คือ เวลา ๐๘.๓๑ - ๑๐.๓๐ นาฬิกา
 - การลาครึ่งวันเช้า ให้ลงเวลาไม่เกินเวลา ๑๓.๐๐ นาฬิกา
 - การลาครึ่งวันบ่าย ให้ลงเวลาออกจากงานได้ตั้งแต่เวลา ๑๒.๐๐ นาฬิกา เป็นต้นไป
- (๓) ช่วงเวลา ๐๙.๓๐ - ๑๗.๓๐ นาฬิกา เวลาพัก ๑๒.๓๐ - ๑๓.๓๐ นาฬิกา
 - เวลาที่ถือว่ามาปฏิบัติงานสาย คือ เวลา ๐๙.๓๑ - ๑๑.๓๐ นาฬิกา
 - การลาครึ่งวันเช้า ให้ลงเวลาไม่เกินเวลา ๑๓.๓๐ นาฬิกา
 - การลาครึ่งวันบ่าย ให้ลงเวลาออกจากงานได้ตั้งแต่เวลา ๑๒.๓๐ นาฬิกา เป็นต้นไป

ผู้ควบคุมกำกับดูแลการลงเวลาปฏิบัติงานราชการดังกล่าวอย่างเคร่งครัด

๑.๔ ช่วงระยะเวลาของการกำหนดให้ปฏิบัติงานภายในที่พักอาศัย

เริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ ๕ ถึงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๕

๒. แนวทางการมอบหมายงาน และกำกับติดตามงานสำหรับผู้ปฏิบัติงานภายในที่พักอาศัย ถือปฏิบัติ ดังนี้

๒.๑ ข้าราชการและบุคลากรที่ได้รับอนุญาตให้ปฏิบัติงานภายในที่พักอาศัย

(๑) ให้ข้าราชการและบุคลากร จัดทำข้อตกลงการปฏิบัติราชการร่วมกันกับผู้บังคับบัญชากลุ่ม/ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน/ผู้อำนวยการสำนัก ตามเอกสารแนบท้ายประกาศ ๒ โดยให้ข้าราชการและบุคลากรปฏิบัติตามข้อตกลงการปฏิบัติราชการดังกล่าว และรายงานผลการปฏิบัติราชการต่อผู้อำนวยการสำนัก/ผู้บังคับบัญชากลุ่ม/ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน ในวันที่มาปฏิบัติราชการ ณ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ทั้งนี้ ถือเป็นหน้าที่ของข้าราชการและบุคลากรที่ต้องพร้อมให้สามารถติดต่อสื่อสารได้ตลอดช่วงเวลาที่ปฏิบัติงานภายในที่พักอาศัย และพร้อมเข้าร่วมประชุมหรือมาปฏิบัติราชการในเรื่องสำคัญเร่งด่วน หรือผ่านระบบออนไลน์ ณ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เป็นต้น รวมถึงต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ผู้อำนวยการสำนัก/ผู้บังคับบัญชากลุ่ม/ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานโดยเคร่งครัด

(๒) ในระหว่างช่วงระยะเวลาปฏิบัติงานภายในที่พักอาศัย ให้ข้าราชการและบุคลากรที่ประสงค์จะลาในทุกกรณี ปฏิบัติตามที่ระเบียบกำหนด เช่น ลาป่วย ลากิจ ลาพักผ่อน เป็นต้น รวมถึง การออกนอกสถานที่พักอาศัย โดยเฉพาะการเดินทางข้ามเขตพื้นที่สถานการณ์ที่กำหนดให้เป็นเขตพื้นที่ควบคุมสูงสุด ให้ขออนุญาตจากผู้บังคับบัญชาและต้องได้รับอนุญาตจากผู้บังคับบัญชาก่อนเสมอ

(๓) เมื่อสิ้นสุดช่วงระยะเวลาปฏิบัติงานภายในที่พักอาศัยให้ข้าราชการและบุคลากรรายงานตัวเพื่อกลับเข้าปฏิบัติราชการตามปกติคือผู้บังคับบัญชากลุ่มตามลำดับชั้นตามระเบียบว่าด้วยการลา

๒.๒ ผู้อำนวยการสำนัก/ผู้บังคับบัญชากลุ่ม/ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน

(๑) ให้ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน รายงานผลการปฏิบัติราชการในช่วงระหว่างการปฏิบัติงานภายในที่พักอาศัยของข้าราชการและบุคลากรในสังกัดต่อผู้อำนวยการสำนักเมื่อสิ้นสุดสัปดาห์ของทุกสัปดาห์ ตามเอกสารแนบท้ายประกาศ ๓ เพื่อใช้ในการกำกับติดตามการปฏิบัติราชการของข้าราชการและบุคลากรผู้ปฏิบัติงานภายในที่พักอาศัย

๔

กรณี ผู้บังคับบัญชากลุ่มตรวจสอบภายในให้รายงานผลการปฏิบัติราชการ
ดังกล่าวข้างต้นต่อเลขาธิการวุฒิสภา

(๒) ผู้อำนวยการสำนัก/ผู้บังคับบัญชากลุ่ม/ผู้บังคับบัญชาสำนักงาน ต้องมา
ปฏิบัติราชการ ณ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาทุกวัน พร้อมทั้งมีหน้าที่ติดตาม กำกับดูแลให้คำปรึกษา
แนะนำเพื่อให้ข้าราชการและบุคลากรปฏิบัติราชการให้ได้ผลตามเป้าหมายและแล้วเสร็จภายในระยะเวลา
ที่กำหนด

(๓) กรณีมีเหตุผลความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการ ผู้อำนวยการ
สำนัก/ผู้บังคับบัญชากลุ่ม/ผู้บังคับบัญชาสำนักงาน สามารถส่งให้ข้าราชการและบุคลากรมาปฏิบัติราชการ
ที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้โดยทันที เช่น การประชุมวุฒิสภา รัฐสภา คณะกรรมาธิการ และ
คณะกรรมการต่าง ๆ

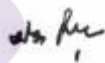
๓. มาตรการทางวินัย

ให้ข้าราชการและบุคลากรของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาถือปฏิบัติตามประกาศนี้
อย่างเคร่งครัด หากมีการฝ่าฝืนหรือรายงานข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้ง อาจถูก
ดำเนินการทางวินัยตามระเบียบของทางราชการ

๔. การปฏิบัติตนในเรื่องอื่น ๆ

ในระหว่างการปฏิบัติงานตามระยะเวลาในข้อ ๓.๔ ให้ข้าราชการและบุคลากรงดหรือ
ชะลอการเดินทางข้ามเขตพื้นที่จังหวัดเว้นแต่กรณีมีเหตุจำเป็นหรือไปอยู่ในสถานที่ที่มีความเสี่ยง
ในการติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID - 19) และให้ถือปฏิบัติตามประกาศของกรมควบคุมโรค
กระทรวงสาธารณสุขโดยเคร่งครัด

ประกาศ ณ วันที่ ๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๔


(นายнат ผาสุข)
เลขาธิการวุฒิสภา



ประวัติผู้เขียน

ชื่อ - นามสกุล

นายณัฐชัย เปรมประเสริฐ

ประวัติการศึกษา

พ.ศ. 2547 นิติศาสตร์บัณฑิต

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

พ.ศ. 2550 เนติบัณฑิตไทย

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

นิติกรชำนาญการ

สำนักงานคดีแพ่ง สำนักงานอัยการสูงสุด

