

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สืบเนื่องจากภาวะเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมของประเทศไทย มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งนำมาสู่รูปแบบของการจ้างงานที่หลากหลายมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานส่วนหนึ่งได้กลายเป็นแรงงานนอกระบบ (Informal sector) นับเป็นกำลังแรงงานกลุ่มใหญ่ในประเทศที่กระจายกันอยู่ทั้งในเมืองและชนบท ไม่มีรูปแบบการจ้างงานที่แน่นอน ยากต่อการจําแนกแยกแยะว่าใครเป็นนายจ้าง ลูกจ้าง และ ได้เกิดขึ้นในสังคมไทยมาเป็นเวลานานแล้ว อีกทั้งกฎหมายคุ้มครองแรงงานก็ไม่สามารถเข้าไปคุ้มครองแรงงานนอกระบบได้อย่างทั่วถึง จึงเป็นปัญหาแรงงานที่สำคัญในปัจจุบันและทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นหากไม่ได้รับการแก้ไข ทั้งนี้เนื่องจากแรงงานนอกระบบมีสัดส่วนที่เพิ่มขึ้น และมีบทบาทต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ จึงทำให้เกิดความรู้สึกถึงความเหลื่อมล้ำในภาพของแรงงานที่อยู่ในระบบกับแรงงานนอกระบบที่ปรากฏ

ปัจจุบันยังไม่ได้มีการกำหนดความหมายของแรงงานนอกระบบไว้ อย่างชัดเจน แต่ใช้นิยามของเศรษฐกิจนอกระบบ ซึ่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้ให้ความหมายเศรษฐกิจนอกระบบว่า กิจกรรมทั้งหลายทุกสาขาทางเศรษฐกิจ ที่ประกอบธุรกิจขนาดเล็ก ธุรกิจส่วนตัวและธุรกิจที่อยู่นอกภาคการเกษตร หรือ กิจกรรมในภาคการเกษตรบางส่วน อาจมีหรือไม่มี การจ้างแรงงาน มีการใช้เทคโนโลยีแบบง่าย ๆ ทั้งที่อยู่ในเมืองและในชนบท โดยอยู่นอกกรอบการควบคุมของกฎระเบียบ ไม่มีระบบภาษี เงินเดือน ค่าจ้าง และการจ้างที่แน่นอน ผู้ทำงานเป็นเจ้าของหรือ ผู้ประกอบการ อาจมีลูกจ้าง ผู้ฝึกงาน ผู้ช่วยในครัวเรือน หรือมีการรับเหมาช่วงงาน ค่อ ๆ กันมา และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ให้ความหมายเศรษฐกิจนอกระบบว่า เป็นการประกอบอาชีพและธุรกิจในภาคการผลิตสินค้าและบริการที่สร้างงาน สร้างรายได้ แต่ไม่อยู่ภายใต้การบริหารจัดการของภาครัฐ เช่น หน่วยธุรกิจขนาดเล็กของชุมชน ธุรกิจที่ผู้ทำงานเป็นเจ้าของที่อาจมีลูกจ้างหรือใช้แรงงาน

ในครอบครัว จนกระทั่งในปี 2539 องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้มีการบัญญัติอนุสัญญาฉบับที่ 129 ว่าด้วยการตรวจแรงงาน (ภาคเกษตร) โดยมีสาระสำคัญในการจัดให้มีหน่วยงานกลางมาดูแลในเรื่อง การตรวจคุ้มครองแรงงาน การกำหนดจำนวนผู้ตรวจแรงงานให้มีความเหมาะสมกับจำนวนแรงงานภาคเกษตรและบังคับใช้กฎหมาย โดยการลงโทษสถานประกอบกิจการที่ฝ่าฝืนกฎหมาย และในปี 2541 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ขึ้น เพื่อให้การคุ้มครองแรงงานในกฎหมายดังกล่าว โดยได้ขยายขอบเขตการคุ้มครองแรงงานในเกือบทุกประเภทกิจการและเกือบทุกประเภทของลูกจ้าง แต่เนื่องจากในปัจจุบันรูปแบบการจ้างงานได้มีการเปลี่ยนแปลงตามสภาพสังคมและเศรษฐกิจที่มีได้ผูกพันตามสัญญาจ้างแรงงาน หรือมิได้มีฐานะเป็นลูกจ้างที่ทำงานอยู่ในสถานประกอบกิจการแต่เพียงอย่างเดียว ส่งผลให้การคุ้มครองแรงงานไม่สามารถเข้าไปคุ้มครองแรงงานเหล่านี้ได้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องหามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมเพื่อให้ความคุ้มครองแก่แรงงานนอกระบบอย่างเป็นธรรม ซึ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ของประเทศไทยที่ได้มีการกำหนดแรงงานในการพัฒนาคุณภาพคนและการคุ้มครองทางสังคม โดยระบุให้มีการปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เพื่อสร้างความเป็นธรรมแก่แรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและแรงงานในงานเกษตรกรรม

กระทรวงแรงงาน โดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ จึงได้ออกกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 และกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547 เพื่อให้การคุ้มครองลูกจ้างของทั้งสองกลุ่มเท่านั้น ส่วนแรงงานนอกระบบในงานอื่นๆ ยังไม่มีกฎหมายให้การคุ้มครองแต่อย่างใด และจากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ผู้มีอายุ 15 ปีขึ้นไปมีจำนวน 52.24 ล้านคน เป็นผู้มีงานทำ 37.1 ล้านคน ในจำนวนผู้มีงานทำนี้เป็นแรงงานในระบบ 13.8 ล้านคน และผู้อยู่ในแรงงานนอกระบบมีจำนวนประมาณ 23.3 ล้านคน ซึ่งแรงงานนอกระบบกลุ่มนี้ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่จบการศึกษาในระดับต่ำ ทำให้ไม่มีโอกาสเลือกทำงานที่ตนเองต้องการ ดังนั้น ผู้นำเสนอจึงได้ศึกษาเกี่ยวกับผลการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในกลุ่มแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและแรงงานในงานเกษตรกรรม รวมทั้งปัญหา

อุปสรรคในการดำเนินงานด้านคุ้มครองแรงงานนอกระบบ และนำข้อมูลดังกล่าวไปประกอบเพื่อเป็นแนวทางการรณรงค์พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานนอกระบบต่อไป

2. วัตถุประสงค์

2.1 เพื่อศึกษาผลการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในกลุ่มแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและแรงงานในงานเกษตรกรรม

2.2 เพื่อกำหนดแนวทางการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ

3. ขอบเขตการดำเนินการ

ศึกษา ค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลจากกฎหมายแรงงานต่างๆ ของประเทศไทย และต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ อนุสัญญาและข้อแนะนำขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ทฤษฎีและหลักกฎหมายแรงงาน คำอธิบาย บทความ เอกสารวิจัย และกลุ่มแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและแรงงานในงานเกษตรกรรม ที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้ออกกฎหมายคุ้มครองแล้ว

4. วิธีการศึกษา

ศึกษาจากเอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และผลการปฏิบัติงานด้านคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและแรงงานในงานเกษตรกรรมที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานดำเนินการตั้งแต่ปี 2547 และรูปแบบการคุ้มครองแรงงานนอกระบบของต่างประเทศ

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เพื่อให้หน่วยงานที่รับผิดชอบสามารถนำไปกำหนดนโยบาย มาตรการ แนวทางและการวางแผนในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี กฎหมายและเอกสารที่เกี่ยวข้องในการศึกษา

1. แนวคิดที่เกี่ยวข้อง

1.1 แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ

ผู้ขอศึกษาได้วิเคราะห์จากเอกสารข้อมูล จากการทำงานและจากประสบการณ์ จึงให้คำนิยามของแรงงานในประเทศว่ามีสองกลุ่มใหญ่ๆ ที่สำคัญ คือแรงงานในระบบ และแรงงานนอกระบบ

แรงงานในระบบ หมายถึง แรงงานที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย คุ้มครองแรงงาน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ และกฎหมายประกันสังคม โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานภาครัฐที่ให้การคุ้มครอง

แรงงานนอกระบบ หมายถึง แรงงานอิสระ ที่ไม่มีนายจ้างประจำ ไม่มีรูปแบบ และกฎเกณฑ์ในการทำงานที่แน่นอน เป็นกลุ่มที่ไม่ได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และไม่ได้รับการดูแลอย่างเหมาะสม

จากสภาวะการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจทั่วโลกอย่างรวดเร็ว ทำให้มีผลกระทบต่อการทำงานเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการทำงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรมซึ่งเป็นแรงงานนอกระบบกลุ่มใหญ่ที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมที่ก่อให้เกิดการสร้างและจ้างงานเป็นจำนวนมาก สามารถช่วยลดความยากจนและลดปัญหาจากการว่างงานลงได้ในระดับหนึ่ง แต่ก็มีจำนวนไม่น้อยของแรงงานนอกระบบที่ได้รับค่าตอบแทนของการทำงานที่ต่ำ และไม่มีความมั่นคงหรือหลักประกันในการทำงาน นอกจากนี้แรงงานนอกระบบมักถูกเอารัดเอาเปรียบ โดยไม่ได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในการทำงานจากผู้ว่าจ้าง อย่างไรก็ตามปัจจุบันมีแรงงานนอกระบบเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในประเทศที่กำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนา มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงและความซับซ้อนของกระบวนการผลิต และอีกส่วนหนึ่งคือนายจ้าง/ผู้ประกอบการมักจะหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามระเบียบและกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการตรวจสอบจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องด้วย จึงเป็นปัญหาที่ทำให้แรงงาน

นอกระบบยังไม่ได้รับการคุ้มครองการว่าจ้างงาน สภาพการทำงานและการให้สวัสดิการในการทำงาน รวมไปถึงหลักประกันทางสังคม อย่างไรก็ตามมีแรงงานนอกระบบบางกลุ่มที่ไม่มีกฎหมายคุ้มครองซึ่งได้แก่ แรงงานนอกระบบที่มีอาชีพอิสระ เช่น หาบเร่ แผงลอย จักรยานยนต์รับจ้าง เป็นต้นและมีบางกลุ่มที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายบ้างแต่ไม่ทั้งหมด เช่น ลูกจ้างงานบ้านแรงงานในภาคการเกษตร แต่ในขณะที่แรงงานในระบบจะได้รับการคุ้มครอง มีหลักประกันทางสังคม และได้รับการดูแลจากหน่วยงานภาครัฐ ทั้งๆที่แรงงานนอกระบบและแรงงานในระบบก็ทำงานเพื่อต้องการรายได้ในการดำรงชีพเช่นเดียวกัน ดังนั้น จึงต้องมีการศึกษาหาแนวทางและมาตรการเพื่อให้แรงงานทั้งสองกลุ่มดังกล่าวได้รับการคุ้มครองที่เหมือนกันหรือใกล้เคียงกันในทุกด้านตามสภาพความเป็นจริง

1.2 แนวคิดในการคุ้มครองแรงงาน

สุชาติ วิทวงศ์ ได้กล่าวถึงแนวคิดในการคุ้มครองแรงงานไว้ในบทคัดย่อโครงการวิจัย เรื่อง การบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน : ศึกษาเฉพาะกรณีโรงงานอุตสาหกรรมในเขตอำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ (2533). ว่า

“...ในการพัฒนาอุตสาหกรรมย่อมเป็นธรรมดาที่จะเกิดกลุ่มบุคคลขึ้นสองฝ่ายต่างมีผลประโยชน์ตรงข้ามกัน กล่าวคือ กลุ่มผู้ประกอบการหรือผู้จัดการเรียกว่าฝ่ายนายจ้างซึ่งมีฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม และการศึกษาสูงกว่าอีกกลุ่มหนึ่ง คือ กลุ่มผู้ใช้แรงงานที่เรียกว่าฝ่ายลูกจ้าง ซึ่งมีฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม และการศึกษาด้อยกว่าฝ่ายนายจ้าง ย่อมมุ่งถึงผลกำไรสูงสุดจากการประกอบการ เพื่อให้คุ้มค่ากับเงินที่ลงทุนไปและในขณะที่เดียวกันฝ่ายลูกจ้างก็ย่อมมุ่งหวังที่จะได้รับผลตอบแทนที่คุ้มกับแรงงานและค่าครองชีพ แต่เนื่องจากนายจ้างมีอำนาจในการต่อรองมากกว่าลูกจ้าง นายจ้างจึงเป็นฝ่ายได้เปรียบในการกำหนดเงื่อนไขในการจ้างและการทำงาน รัฐจึงต้องเข้ามามีบทบาทในการให้ความคุ้มครองแรงงานเพื่อให้เป็น ไปอย่างถูกต้องและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย โดยการกำหนดกฎหมายขึ้นมาเป็นมาตรฐานในการใช้แรงงาน และมีการตรวจตราดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย...” (หน้า III).

1.3. แนวคิดในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ค้นคว้าจากหนังสือ “งานที่มีคุณค่า” (Decent work : ILO)

แนวคิดในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบซึ่งด้อยโอกาสทางสังคมและไม่ได้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเพียงพอ มีการให้คำจำกัดความขอบข่ายของเศรษฐกิจ

นอกระบบและเกณฑ์ในการพิจารณาลักษณะของการจ้างงานนอกระบบขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ : ILO (องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, 2005, หน้า 69-70) สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

(1) คำจำกัดความขอบข่ายของเศรษฐกิจนอกระบบ จากมติ ที่ประชุมแรงงานระหว่างประเทศขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ในปี 2002 ที่ได้ขยายแนวคิดในการรวมเอากิจการและความสัมพันธ์ของงานเข้าด้วยกันว่าหมายถึง “กิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งหมดที่กระทำโดยแรงงานและหน่วยเศรษฐกิจที่ในทางกฎหมายหรือในทางปฏิบัติแล้ว การจัดการของภาครัฐ ไม่สามารถทำได้ครอบคลุมทั้งหมดหรือครอบคลุมไม่ทั่วถึง กิจกรรมเหล่านี้เป็นกิจกรรมที่ไม่ได้ระบุอยู่ในกฎหมาย ซึ่งหมายความว่ากิจกรรมเหล่านี้ดำเนินการนอกเหนือการควบคุมของกฎหมาย หรือในทางปฏิบัติกฎหมายยังไม่ครอบคลุม ซึ่งหมายความว่าถึงแม้จะเป็นงานที่ทำในระบบ แต่กฎหมายไม่สามารถปรับใช้หรือควบคุมกิจกรรมเหล่านี้ได้ หรืออาจหมายถึงกฎหมายไม่สนับสนุนกิจกรรมเหล่านี้ เนื่องจากเป็นกิจกรรมที่ไม่เหมาะสม เป็นภาระ หรือก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายที่มากเกินไป” และ

(2) ลักษณะของการจ้างงานนอกระบบสามารถพิจารณาได้จากความปลอดภัยและความมั่นคงที่จำเป็น 7 ประการที่คนเหล่านี้มักจะถูกปฏิเสธ

1. ความมั่นคงด้านตลาดแรงงาน (โอกาสในการมีงานทำที่เพียงพอผ่านการจ้างงานระดับสูง ที่ได้รับการประกันจากนโยบายเศรษฐกิจมหภาค)
2. ความมั่นคงในการมีงานทำ (การปกป้องจากการถูกไล่ออกโดยมิชอบ, การมีกฎเกณฑ์ในการจ้างและเลิกจ้าง, ความมั่นคงในการทำงานที่ปรับใช้ได้กับความเคลื่อนไหวทางเศรษฐกิจ)
3. ความมั่นคงในงาน (ตลาดที่ออกแบบเฉพาะสำหรับการทำงานหรือ “อาชีพ” นั้น ๆ , โอกาสในการพัฒนาการให้ความสำคัญกับค่าวิชาชีพ โดยการพัฒนาความสามารถของตน)
4. ความปลอดภัยในตัวตน (การป้องกันอุบัติเหตุและความเจ็บป่วยในที่ทำงาน โดยมีกฎระเบียบเกี่ยวกับความปลอดภัยและสุขภาพ, การจำกัดเวลาทำงาน ฯลฯ)
5. ความมั่นคงในการได้รับการฝึกฝนทักษะต่าง ๆ (โอกาสในการได้รับและฝึกฝนทักษะด้วยวิธีการใหม่ ๆ รวมถึงการฝึกงานและการอบรมพนักงาน)

6. ความมั่นคงด้านค่าตอบแทน (การได้รับค่าตอบแทนที่เพียงพอ)

7. การมีตัวแทน (ปกป้องสิทธิในการออกความเห็นของแรงงานในตลาดแรงงานผ่านทางสหภาพแรงงานที่เป็นอิสระและองค์กรของนายจ้างและการทำให้เป็นประเด็นทางสังคม)

1.4 แนวคิดในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

หนังสือการบริหารงานด้านคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2547-2548 ซึ่งจัดทำโดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (2548). ได้กล่าวถึงแนวคิดในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบของกรมฯ ไว้ว่า "...กระทรวงแรงงาน โดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ได้ตระหนักถึงความสำคัญของแรงงานภาคนอกระบบที่นับวันจะมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นแรงงานกลุ่มใหญ่ของประเทศกระจายกันทำงานทั้งในเมืองและในชนบท ไม่มีกฎหมายแรงงานมาคุ้มครอง ดังนั้น กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน มีความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายเพื่อมาให้การคุ้มครอง..."

2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องของไทยและต่างประเทศ

2.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องของไทย

(1) กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547

กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานที่รับไปทำที่บ้าน ซึ่งมีผลบังคับใช้ในวันที่ 8 กันยายน 2547 กำหนดให้มีการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน มีสาระสำคัญดังนี้

1.1 กำหนดให้การคุ้มครองลูกจ้างในงานที่รับไปทำที่บ้าน ตามลักษณะของงานที่กำหนดนิยามไว้ คือ งานที่ลูกจ้างรับจากนายจ้างไปผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม หรือแปรรูปสิ่งของในบ้านของลูกจ้างหรือสถานที่อื่นที่มีใช้สถานประกอบการกิจการของนายจ้างตามที่ได้ตกลงกันเพื่อรับค่าจ้าง โดยใช้วัตถุดิบหรืออุปกรณ์ในการผลิตของนายจ้างทั้งหมดหรือบางส่วน และโดยปกติการทำงานนั้นเป็นส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดในกระบวนการผลิตหรือธุรกิจในความรับผิดชอบของนายจ้าง

1.2 กำหนดให้นายจ้างผู้ที่ส่งมอบงานและวัตถุดิบให้ลูกจ้างรับงานไปทำที่บ้าน โดยตกลงจ่ายค่าจ้างให้ต้องแจ้งพนักงานตรวจแรงงานทราบล่วงหน้าก่อนวันส่งมอบงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีประกาศกำหนด

1.3 กำหนดให้นายจ้างจัดทำสัญญาเป็นหนังสือมอบให้ลูกจ้าง 1 ชุด นายจ้างเก็บไว้ 1 ชุด โดยมีรายละเอียด ดังนี้

- ก. วัน และสถานที่ที่ทำสัญญาจ้าง
- ข. ชื่อตัว ชื่อสกุล อายุ และที่อยู่ของนายจ้างและลูกจ้าง
- ค. ที่ตั้งสถานประกอบกิจการของนายจ้างและสถานที่ทำงานของลูกจ้าง
- ง. ประเภท ลักษณะ และสภาพของงานที่ส่งมอบให้แก่ลูกจ้าง
- จ. วันและสถานที่ที่นายจ้างส่งมอบงานให้แก่ลูกจ้าง
- ฉ. อัตราค่าจ้าง และการหักค่าจ้าง
- ช. วันและสถานที่ที่นายจ้างจ่ายค่าจ้าง
- ซ. วันและสถานที่ที่นายจ้างรับมอบงานจวกลูกจ้าง

1.4 กำหนดให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างตามกำหนดเวลาที่ตกลงกัน แต่ต้องไม่เกิน 15 วันนับแต่วันที่ลูกจ้างส่งมอบงานให้นายจ้าง

1.5 ห้ามมิให้นายจ้างหักค่าจ้างซึ่งต้องจ่ายให้แก่ลูกจ้าง เว้นแต่เป็นการหักตามที่กฎกระทรวงกำหนดไว้

1.6 ห้ามมิให้นายจ้างส่งมอบงานที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัย และความปลอดภัยให้ลูกจ้างทำ

1.7 ให้นายจ้างจัดให้มีเครื่องมือหรืออุปกรณ์เพื่อความปลอดภัยในการทำงาน และกำหนดมาตรการเพื่อความปลอดภัยในการทำงาน ทั้งนี้ ตามมาตรฐานและหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

(2) กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547

กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม ซึ่งมีผลบังคับใช้ในวันที่ 13 เมษายน 2548 กำหนดให้มีการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม มีสาระสำคัญดังนี้

2.1 กำหนดนิยามงานเกษตรกรรมไว้ หมายถึง งานเพาะปลูก การเลี้ยงสัตว์ การประมงที่ใช้การประมงทะเล การป่าไม้ และการทำนาเกลือสมุทร

2.2 กฎกระทรวงฉบับนี้ใช้บังคับแก่นายจ้างในงานเกษตรกรรม ซึ่งมีได้จ้างลูกจ้างตลอดปีและไม่ได้ให้ลูกจ้างดังกล่าวทำงานในลักษณะที่เป็นงานอุตสาหกรรม

ต่อเนื่องจากงานดังกล่าว หากเป็นงานเกษตรกรรมที่นายจ้างจ้างลูกจ้างตลอดปี และมีลักษณะงานที่เป็นงานอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากงานเกษตรกรรม นายจ้างจะต้องปฏิบัติต่อลูกจ้างตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ทั้งฉบับ

2.3 กฎกระทรวงฉบับนี้ กำหนดให้การคุ้มครองลูกจ้างในงานเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 บางมาตรา ได้แก่

- หมวดบททั่วไป 15 มาตรา เช่น เงินประกัน, ความรับผิดชอบของนายจ้างที่เป็นผู้รับเหมาช่วง, การเปลี่ยนแปลงตัวนายจ้าง, ความเท่าเทียมกันต่อลูกจ้างหญิงและชาย และการล่วงเกินทางเพศ

- หมวดการใช้แรงงานทั่วไป 1 มาตรา เรื่องห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างทำงาน ยก แบก หาม หาบ ทุ่น ลาก หรือเข็นของหนักเกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง และการกำหนดอัตราน้ำหนัที่นายจ้างให้ลูกจ้างทำงานได้ซึ่งได้กำหนดอัตราน้ำหนักโดยเฉลี่ยต่อลูกจ้าง 1 คน ดังนี้

- 20 กก. สำหรับลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กหญิงอายุตั้งแต่ 15 ปี แต่ไม่ถึง 18 ปี
- 25 กก. สำหรับลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กชายอายุตั้งแต่ 15 ปี แต่ไม่ถึง 18 ปี
- 25 กก. สำหรับลูกจ้างซึ่งเป็นหญิง
- 55 กก. สำหรับลูกจ้างซึ่งเป็นชาย

กรณีอัตราน้ำหนักเกินอัตราน้ำหนักที่กล่าวข้างต้นให้นายจ้างจัดให้มีเครื่องทุ่นแรงที่เหมาะสมและไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของลูกจ้าง

- หมวดการใช้แรงงานหญิง 6 มาตรา (ทั้งหมด)

- หมวดการใช้แรงงานเด็ก 3 มาตรา เช่น ห้ามมิให้จ้างเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี เว้นแต่เป็นงานเบาที่ไม่เป็นอันตราย และเด็กที่อายุเกิน 13 ปี แต่ยังไม่ถึง 15 ปี นายจ้างสามารถจ้างได้ในช่วงปิดภาคเรียนในงานเบาที่ไม่เป็นอันตราย, เวลาทำงานห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ทำงานในระหว่างเวลา 22.00 - 06.00 น. เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี หรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย, ห้ามมิให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างให้กับบุคคลอื่นที่ไม่ใช่เด็ก และห้ามเรียกหรือรับเงินประกันจากฝ่ายลูกจ้างเด็ก เป็นต้น

- หมวดค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด และค่าล่วงเวลาในวันหยุด 5 มาตรา เช่น การจ่ายค่าจ้างที่เท่าเทียมกันของลูกจ้างหญิงและชาย, การจ่ายค่าจ้างเป็น

เงินตราไทย, สถานที่การจ่ายค่าจ้างต้องจ่ายสถานที่ที่ลูกจ้างทำงาน เว้นแต่จะได้ตกลงกันเป็นอย่างอื่น, กำหนดการจ่ายค่าจ้าง และการหักค่าจ้าง เป็นต้น

- หมวดความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน 8 มาตรา เช่น การออกกฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานให้นายจ้างดำเนินการในการบริหารจัดการด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย, การเข้าตรวจของพนักงานตรวจแรงงาน, การออกคำสั่งและการอุทธรณ์คำสั่งในกรณีพบว่า นายจ้างฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามในการบริหารและจัดการด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย, การเข้าตรวจ, การออกคำสั่ง และการอุทธรณ์คำสั่งในกรณีพบว่า นายจ้างฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 103 เป็นต้น

- หมวดการควบคุม 4 มาตรา เช่น กรณีที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป นายจ้างต้องจัดทำทะเบียนลูกจ้างเป็นภาษาไทย และเก็บไว้ ณ สถานที่ประกอบกิจการภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ลูกจ้างเข้าทำงานและจัดทำเอกสารการจ่ายค่าจ้างค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด และค่าล่วงเวลาในวันหยุดเก็บไว้ไม่น้อยกว่า 2 ปี เป็นต้นหากมีลูกจ้างน้อยกว่าสิบคนก็ไม่ต้องจัดทำเอกสารดังกล่าวข้างต้น

- หมวดการยื่นคำร้องและการพิจารณาคำร้อง 3 มาตรา เช่น เรื่องการยื่นคำร้อง, การพิจารณาคำร้อง, การออกคำสั่ง และการอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน

- หมวดกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง 8 มาตรา เช่น เรื่องการจ่ายเงินสงเคราะห์ลูกจ้างและการยึด आयัด เพื่อนำส่งเงินสมทบ เป็นต้น

- หมวดพนักงานตรวจแรงงาน 4 มาตรา ว่าด้วยการเข้าตรวจสถานประกอบกิจการของพนักงานตรวจแรงงาน

- หมวดการส่งหนังสือ 1 มาตรา ว่าด้วยวิธีการส่งคำสั่ง หรือหนังสือของอธิบดี หรือพนักงานตรวจแรงงานซึ่งส่งตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

2.4 สิทธิในการหยุดพักผ่อนของลูกจ้าง ซึ่งทำงานติดต่อกันมาแล้วครบ 180 วัน มีสิทธิหยุดได้ไม่น้อยกว่า 3 วันทำงาน โดยได้รับค่าจ้าง หากนายจ้างให้ลูกจ้างมาทำงานในวันหยุดพักผ่อน นายจ้างต้องจ่ายค่าทำงานในวันหยุดแก่ลูกจ้างเพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่า 1 เท่า

2.5 การลาป่วยลูกจ้างลาได้เท่าที่ป่วยจริง นายจ้างจ่ายค่าจ้างในวันลาป่วยตลอดระยะเวลาที่ลาแต่ไม่เกิน 15 วันทำงาน

2.6 กำหนดให้นายจ้างจัดให้มีน้ำสะอาดสำหรับดื่มอย่างเพียงพอ และถ้าจัดที่ผิดให้จะต้องถูกสุขลักษณะ และปลอดภัยให้แก่ลูกจ้าง

(3) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

มาตรา 6 บัญญัติว่า “ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานตรวจแรงงานกับออกกฎกระทรวงและประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้”

มาตรา 22 บัญญัติว่า “งานเกษตรกรรม งานประมงทะเล งานบรรทุกหรือขนถ่ายสินค้าเรือเดินทะเล งานที่รับไปทำที่บ้าน งานขนส่งและงานอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาจะกำหนดในกฎกระทรวงให้มีการคุ้มครองแรงงานกรณีต่าง ๆ แตกต่างไปจากพระราชบัญญัตินี้ก็ได้”

(4) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2535

มาตรา 575 บัญญัติว่า “อันว่าจ้างแรงงานนั้น คือ สัญญาซึ่งบุคคลหนึ่งเรียกว่าลูกจ้างตกลงจะทำงานให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่งเรียกว่านายจ้าง และนายจ้างตกลงจะให้สินจ้างตลอดเวลาที่ทำงานให้”

มาตรา 587 บัญญัติว่า “อันว่าจ้างทำของนั้น คือ สัญญาซึ่งบุคคลหนึ่งเรียกว่าผู้รับจ้าง ตกลงรับจะทำการงานสิ่งใดสิ่งหนึ่งจนสำเร็จให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่งเรียกว่าผู้ว่าจ้าง และผู้ว่าจ้างตกลงจะให้สินจ้างเพื่อผลสำเร็จแห่งการที่ทำนั้น”

มาตรา 588 บัญญัติว่า เครื่องมือต่าง ๆ สำหรับใช้ทำการงานให้สำเร็จนั้นผู้รับจ้างเป็นผู้จัดหา

มาตรา 797 บัญญัติว่า อันว่าสัญญาตัวแทนนั้น คือ สัญญาซึ่งให้บุคคลหนึ่งเรียกว่าตัวแทนมีอำนาจทำการแทนบุคคลอีกคนหนึ่งเรียกว่าตัวการ และตกลงจะทำการคั้งนั้น

(5) พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

มาตรา 33 บัญญัติว่า “ให้ลูกจ้างซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบห้าปีบริบูรณ์และไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์เป็นผู้ประกันตน

ลูกจ้างซึ่งเป็นผู้ประกันตนอยู่แล้วตามวรรคหนึ่ง เมื่อมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์และยังเป็นลูกจ้างของนายจ้างซึ่งอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ให้ถือว่าเป็นลูกจ้างนั้นเป็นผู้ประกันตนต่อไป”

มาตรา 40 บัญญัติว่า “บุคคลอื่นใดซึ่งมิใช่ลูกจ้างตามมาตรา 33 จะสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัตินี้ได้ โดยให้แสดงความจำนงต่อสำนักงาน

หลักเกณฑ์ และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทนที่จะได้รับตามมาตรา 54 ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา”

2.2 กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาเรื่อง ผู้รับงานไปทำที่บ้านในประเทศไทย : สิทธิและการรณรงค์นโยบาย ของ ชฤทธิ มีสิทธิ์ และพูลทรัพย์ สวนเมือง ดุลาพันธุ์ (2549). พบว่า“ปัจจุบันมีประเทศต่างๆ หลายประเทศที่ได้บัญญัติกฎหมายเพื่อให้การคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน โดยมีทั้งประเทศที่กำหนดให้มีการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน เช่นเดียวกับคนงานทั่วไปและบางประเทศได้กำหนดให้การรับงานไปทำที่บ้านเป็นส่วนหนึ่งในกฎหมายแรงงานทั่วไป

ประเทศที่กำหนดให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านได้รับการคุ้มครองเช่นเดียวกับคนงานทั่วไป ได้แก่ อาร์เจนตินา ออสเตรเลีย คิวบา เยอรมนี ฮังการี อินเดีย อิตาลี ญี่ปุ่น โมร็อกโก เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ เปรู โปแลนด์ โปรตุเกส รัสเซีย ชันมารีโน สวิตเซอร์แลนด์ และ อูรุกวัย ในออสเตรเลีย (รัฐนิวเซาท์เวลส์) แคนาดา (ควิเบก) และฝรั่งเศส

ประเทศที่กำหนดให้การรับงานไปทำที่บ้านเป็นบทบัญญัติหนึ่งในกฎหมายแรงงานทั่วไป ได้แก่ อัฟกานิสถาน โบลิเวีย ชิลี โคลัมเบีย คอสตาริกา เช็ก โดมินีกัน เอกวาดอร์ เอลซัลวาดอร์ เอธิโอเปีย ฝรั่งเศส กัวเตมาลา ไชติ ฮอนดูรัส เม็กซิโก นิการากัว ปานามา ปารากวัย ฟิลิปปินส์ สโลวาเกีย สเปน และเวเนซุเอลา” (หน้า 15)

3. อนุสัญญาและข้อเสนอขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

3.1 อนุสัญญาเกี่ยวกับแรงงานภาคเกษตร

1. อนุสัญญาฉบับที่ 10 อนุสัญญาฉบับนี้กำหนดหลักเกณฑ์อายุที่อนุญาตให้เด็กทำงานในภาคเกษตร โดยกำหนดห้ามว่าจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 14 ปี ทำงานในโรงงาน

ที่เกี่ยวกับเกษตรในเวลาอื่นนอกจากเวลาปกติของการเรียนหนังสืออย่างไรก็ตาม กรณีที่มีการว่าจ้างจะต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อการเรียน

2. อนุสัญญาฉบับที่ 11 อนุสัญญาฉบับนี้คุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการสมาคมและการรวมตัวของคนงานภาคเกษตร กำหนดให้ประเทศที่ให้สัตยาบันกำหนดสิทธินี้แก่คนงานเกษตร เหมือนเช่นที่ให้กับคนงานภาคอุตสาหกรรม

3. อนุสัญญาฉบับที่ 12 อนุสัญญาฉบับนี้กำหนดให้ประเทศที่ให้สัตยาบันออกกฎหมายการจ่ายค่าทดแทนแก่คนงานภาคเกษตรที่ประสบอันตรายเนื่องจากการทำงานหรือระหว่างการปฏิบัติงาน

4. อนุสัญญาฉบับที่ 25 อนุสัญญาฉบับนี้กำหนดให้มีการจัดระบบประกันการเจ็บป่วยแก่คนงานภาคเกษตรรวมทั้งลูกมือฝึกงานที่ถูกว่าจ้างโดยโรงงานภาคเกษตร ลูกจ้างผู้เอาประกันให้มีสิทธิได้รับคำรักษาพยาบาลโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายและได้รับเวชภัณฑ์อย่างพอเพียง

5. อนุสัญญาฉบับที่ 101 อนุสัญญาฉบับนี้กำหนดให้ลูกจ้างในสถานประกอบการภาคเกษตร หรืออาชีพที่เกี่ยวข้อง ได้รับวันหยุดพักผ่อนประจำปี โดยได้รับค่าจ้างภายหลังจากที่ทำงานในระยะเวลาติดต่อกันกับนายจ้างคนเดียวกันส่วนระยะเวลาที่ทำนั้น อาจกำหนดโดยกฎหมาย ข้อตกลงร่วม หรือคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ หรือวิธีการอื่นที่รัฐรับรอง

6. อนุสัญญาฉบับที่ 110 อนุสัญญาฉบับนี้ใช้คุ้มครองคนงานในไร่อสวน โดยระบุว่าห้ามมิให้บุคคลหรือสมาคมใดดำเนินการจัดหาคคนงาน เว้นแต่ได้รับอนุญาตและได้รับการจดทะเบียนโดยรัฐบาล และคนงานที่ถูกจัดหานี้จะต้องได้รับการตรวจร่างกายก่อน

อนุสัญญานี้กำหนดให้นายจ้างหรือผู้จัดหาเป็นผู้จัดหาเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการเดินทางนอกจากนั้นยังกำหนดสภาพการจ้างในเรื่องต่างๆ เช่น สัญญาจ้างแรงงานจะต้องกำหนดระยะเวลาสูงสุดเอาไว้ เช่น ไม่เกิน 12 เดือน ในกรณีลูกจ้างไม่มีครอบครัวมาด้วย หรือไม่เกิน 2 ปี ในกรณีครอบครัวมาด้วย ส่วนสภาพการจ้างอื่นๆ ได้ระบุถึงสิทธิต่างๆ ในเรื่องค่าจ้าง วันหยุดประจำปี การคุ้มครองสตรีมีครรภ์ ค่าทดแทนสิทธิในการก่อตั้ง เจริญจ่าครองร่วม และเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคม

7. อนุสัญญา ฉบับที่ 129 ว่าด้วยการตรวจแรงงานในงานเกษตรกรรม

สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ เป็นการกำหนดค่านิยมของสถานประกอบการในงานเกษตรกรรม การกำหนดขอบเขตและแนวทางในการตรวจแรงงานในงานเกษตรกรรม การกำหนดอำนาจหน้าที่ผู้ตรวจแรงงานในงานเกษตรกรรมในการเข้าตรวจ การสัมภาษณ์นายจ้าง เจ้าของสถานประกอบการและผู้เกี่ยวข้อง การตรวจสอบเอกสารหลักฐาน การตรวจเยี่ยมสถานประกอบการ อำนาจในการควบคุมและออกคำสั่ง ในกรณีที่มีเหตุผลเพียงพอที่จะเชื่อว่าสถานประกอบการเกษตรกรรม มีการวางรูปแบบ วิธีการทำงาน หรือการใช้วัสดุ สิ่งของที่เป็นอันตราย ที่คุกคามต่อสุขภาพหรือความปลอดภัย บพลงโทษ

8. ข้อเสนอ ฉบับที่ 133 ว่าด้วยการตรวจแรงงานในงานเกษตรกรรม

สาระสำคัญของข้อเสนอฉบับนี้ เป็นการกำหนดคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจแรงงานในงานเกษตรกรรม แนวทางในการตรวจแรงงาน หน้าที่ของนายจ้างในงานเกษตรกรรม และการรายงานผลการตรวจแรงงาน ซึ่งประกอบด้วยสถิติข้อพิพาทแรงงาน ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย ข้อเสนอแนะและแนวทางในการแก้ไขปัญหา รวมถึงแนวทางการดำเนินงานของประเทศผู้ให้สัตยาบัน

จากการสืบค้นข้อมูลสารสนเทศ www.ilo.org พบว่า ปัจจุบันมีการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 129 แล้ว 13 ประเทศ คือ ประเทศอาเจนตินา เบลเยียม เดนมาร์ก ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมันนี อิตาลี โมร็อกโก เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ โปแลนด์ สวีเดน และอูรุกวัย (ข้อมูล ณ 13 กุมภาพันธ์ 2550)

3.2 อนุสัญญาเกี่ยวกับงานที่รับไปทำที่บ้าน

อนุสัญญา ฉบับที่ 177 ว่าด้วยงานที่รับไปทำที่บ้าน ค.ศ. 1996 สาระสำคัญของอนุสัญญาฉบับนี้ คือ การบัญญัตินิยามความหมายและขอบเขตของ “งานที่รับไปทำที่บ้าน” การส่งเสริมให้มีการปฏิบัติที่เท่าเทียมกับแรงงานอื่น ๆ ทั่วไปในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของผู้รับงานไปทำที่บ้านในการก่อตั้งหรือเข้าร่วมองค์การ โดยตนเองเป็นผู้เลือกเองและในการเข้าร่วมกิจกรรมขององค์การนั้น การคุ้มครองจากการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ การคุ้มครองในด้านสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน การกำหนดค่าตอบแทน การคุ้มครองด้านประกันสังคมตามกฎหมาย อายุขั้นต่ำในการจ้างงานหรือรับเข้าทำงาน และการคุ้มครองการคลอดบุตร

นอกจากนี้ อนุสัญญาฉบับดังกล่าวยังได้ให้ความสำคัญในเรื่องการเก็บข้อมูล เพื่อเป็นสถิติด้านแรงงาน การบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน ในงานที่รับไปทำที่บ้าน การกำหนดความรับผิดชอบของนายจ้าง และคนกลาง การตรวจ แรงงานและแนวปฏิบัติ ตลอดจนการกำหนดบทลงโทษผู้กระทำความผิด

ข้อแนะ ฉบับที่ 184 ว่าด้วยงานที่รับไปทำที่บ้าน

สาระสำคัญของข้อแนะฉบับนี้ เป็นการกำหนดนิยามความหมายและขอบเขตการ บังคับใช้ การควบคุมงานที่รับไปทำที่บ้าน การกำหนดเกณฑ์อายุขั้นต่ำในการทำงาน การให้สิทธิในการรวมตัวกันและการร่วมเจรจาต่อรอง การกำหนดอัตราค่าตอบแทน สุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน ชั่วโมงทำงาน เวลาพัก และวันลา การประกันสังคมและการคุ้มครองการคลอดบุตร การคุ้มครองการเลิกจ้าง การยุติข้อพิพาท รวมถึง โครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้รับงานไปทำที่บ้าน และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ที่เกี่ยวข้อง

จากการสืบค้นข้อมูลสารสนเทศ www.ilo.org พบว่า ปัจจุบันประเทศสมาชิก องค์การแรงงานระหว่างประเทศ 180 ประเทศ มีประเทศที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 177 ว่าด้วยงานที่รับไปทำที่บ้านแล้ว 5 ประเทศ คือ อัลบาเนีย อาร์เจนตินา ฟินแลนด์ ไอส์แลนด์ และเนเธอร์แลนด์ (ข้อมูล ณ 13 กุมภาพันธ์ 2550)

4. เอกสารที่เกี่ยวข้อง

4.1 นโยบายรัฐบาลที่เกี่ยวข้อง

4.1.1 นโยบายรัฐบาลปี 2544 ที่เกี่ยวข้องด้านแรงงาน ประกอบด้วย

ข้อ 10 นโยบายเสริมสร้างสังคมเข้มแข็ง

ข้อ 10.4 ด้านครอบครัว เด็ก เยาวชน สตรี และผู้สูงอายุ(3) แก้ไข ปรับปรุงกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด เพื่อป้องกัน ปรายปรามและ ลงโทษอย่างจริงจังต่อผู้กระทำความผิดที่ละเมิดสิทธิเด็ก และกระทำทารุณกรรมต่อเด็กใน ทุกด้าน

ข้อ 11. นโยบายการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม

ข้อ 11.1 ด้านการศึกษา

(11) ให้โอกาสแก่ผู้สำเร็จการศึกษาภาคบังคับ หรือมัธยมปลาย ผู้ว่างงานและผู้สูงอายุได้ฝึกงานอาชีพอย่างน้อย 1 อาชีพ พร้อมทั้งส่งเสริมให้เป็นผู้ประกอบการอิสระได้

(12) ปฏิรูปการอาชีวศึกษาให้มีคุณภาพยิ่งขึ้น และพัฒนาถึงระดับปริญญาตรี เพื่อตอบสนองต่อภาคเกษตร อุตสาหกรรมและภาคบริการ รวมทั้งสนับสนุนให้ผู้เรียนได้เข้าฝึกทักษะในสถานประกอบการ

4.1.2 นโยบายรัฐบาลปี 2548 ที่เกี่ยวข้องด้านแรงงาน ประกอบด้วย

ข้อ 1 นโยบายขจัดความยากจน

รัฐบาลจะดำเนินนโยบายและมาตรการในการขจัดความยากจนของประเทศให้หมดสิ้นไป โดยปรับปรุงระบบบริหารจัดการทั้งระบบเชื่อมโยงการแก้ไขความยากจนทุกระดับ ตั้งแต่ บุคคล ชุมชน และประเทศ ตลอดจนสร้างกลไกที่เชื่อมโยงให้คนยากจนในชุมชนสามารถใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์และทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และยั่งยืน

ในระดับบุคคล รัฐบาลจะเน้นการขยายโอกาส สร้างรายได้ ลดรายจ่าย เพิ่มช่องทางการเข้าถึงทุน ซึ่งรวมถึงเงินทุน กรรมสิทธิ์ที่ดิน และองค์ความรู้ โดยเร่งรัดการกระจายกรรมสิทธิ์ที่ดิน ขยายโอกาสการเข้าสู่ทุนผ่านระบบการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน รวมทั้งส่งเสริมระบบสหกรณ์และกระบวนการเรียนรู้ในการเกษตรตามแนวทฤษฎีใหม่ ทั้งนี้รัฐบาลจะดำเนินการแก้ไขปัญหาคความยากจนเชิงรุก โดยจัดตั้งหน่วยบริการเคลื่อนที่แก้ปัญหาคความยากจนที่เรียกว่า "คาราวานแก้จน" เพื่อให้คำแนะนำและบริการต่าง ๆ ในการประกอบอาชีพและเสริมสร้างทักษะต่าง ๆ

ในระดับชุมชน รัฐบาลจะดำเนินการเสริมสร้างขบวนการชุมชนเข้มแข็งและให้คนยากจนสามารถเชื่อมโยงประโยชน์จากปัจจัยแวดล้อมระดับมหภาคไปถึงคนจนในชุมชน รัฐบาลจะพัฒนาระบบ โครงสร้างพื้นฐานด้านการเกษตรในระดับชุมชน เช่น โรงสีชุมชน โรงปุ๋ยเกษตรอินทรีย์ชุมชน ซึ่งจะต้องจัดให้มีทั่วถึงทุกอำเภอและสหกรณ์เครื่องจักรกล เกษตรขั้นพื้นฐาน การสร้างระบบบริหารจัดการขนส่งสินค้าเกษตร และระบบการตลาดสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ นอกจากนี้จะ

พัฒนาระบบการเงินที่สนับสนุนเศรษฐกิจฐานรากจากกองทุนหมู่บ้านที่มีความพร้อมผู้
ธนาคารหมู่บ้านที่ให้โอกาสเข้าถึงแหล่งเงินทุนอย่างยั่งยืนรัฐบาลเห็นว่าความเข้มแข็งของ
ชุมชนเป็นพลังสำคัญในการต่อสู้ความยากจน ดังนั้น รัฐบาลจะได้จัดสรรงบประมาณตาม
ขนาดประชากรหรือเรียกว่า Small Medium Large : SML ให้ครบทุกหมู่บ้านและชุมชน
เพื่อให้ชุมชนสามารถใช้บริหารแก้ไขปัญหาของตนเอง

ข้อ 2 นโยบายพัฒนาคนและสังคมที่มีคุณภาพ

รัฐบาลจะสร้างหลักประกันความเสมอภาคและศักดิ์ศรีของ
ความเป็นมนุษย์ให้เด็กและสตรี ขจัดการเลือกปฏิบัติและการละเมิดสิทธิเด็กและสตรี
ในทุกรูปแบบและอย่างเด็ดขาด รวมทั้งส่งเสริมความรู้และอาชีพให้สตรีสามารถพึ่งพา
ตนเองได้

ข้อ 3 นโยบายปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและแข่งขันได้

รัฐบาลจะปรับ โครงสร้างเศรษฐกิจทั้งระบบ โดยมุ่งไปสู่การเพิ่มมูลค่า
ผลผลิตบนพื้นฐานความรู้และความเป็นไทย โดยผนวกฐานทรัพยากรธรรมชาติ
วัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นของคนไทย เข้ากับการสร้างผู้ประกอบการใหม่ การบริหาร
จัดการที่ดี การใช้นวัตกรรมเชิงพาณิชย์ การสร้างตราสินค้าไทยให้เป็นที่ยอมรับ และ
การจัดระบบการตลาดให้มีการผลิตและบริการอันเป็นที่ต้องการของผู้บริโภคในตลาดโลก
เพื่อการขยายตัวอย่างยั่งยืนของประเทศในอนาคตในการปรับ โครงสร้างภาคการเกษตร
รัฐบาลจะสนับสนุนการเพิ่มมูลค่าให้แก่สินค้าเกษตร โดยส่งเสริมด้านการวิจัยและพัฒนา
นวัตกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพควบคู่ไปกับภูมิปัญญาท้องถิ่น และกระบวนการบ่มเพาะ
วิสาหกิจชุมชนในการเพิ่มมูลค่าสินค้า โดยให้ความสำคัญในการสร้างความมั่นคงทาง
ด้านอาหาร และนำผลผลิตเกษตรไปผลิตเป็นพลังงานทดแทน เช่น ปาล์ม น้ำมัน อ้อย
มันสำปะหลัง การผลิตสินค้าเกษตรที่มีศักยภาพทางการตลาดสูงและมีโอกาสเพิ่มมูลค่า
เช่น ขางพารา ปศุสัตว์ การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง เป็นต้น และส่งเสริมการแปรรูปสินค้า
เกษตรตามระบบมาตรฐานความปลอดภัยอาหาร โดยพัฒนาระบบการตรวจสอบคุณภาพ
มาตรฐานสินค้าเกษตรทั้งการนำเข้าและส่งออกให้เป็นไปตามมาตรฐานโลก รวมทั้ง
ส่งเสริมและสนับสนุนการเกษตรแบบยั่งยืนตามแนวทฤษฎีใหม่ และเกษตรอินทรีย์
เพื่ออนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อม

4.1.3 นโยบายรัฐบาลปี 2549 ที่เกี่ยวข้องด้านแรงงาน

ข้อ 2 นโยบายเศรษฐกิจ ดังนี้

ข้อ 2.1.3 แรงงานซึ่งเป็นรากฐานสำคัญอีกส่วนหนึ่งของภาคเศรษฐกิจฐานรากจะเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างภาคแรงงาน ภาคเอกชน และภาครัฐให้ครอบคลุมถึงการพัฒนาคูณภาพและฝีมือของแรงงานในระดับต่างๆ เพื่อให้สามารถมีผลผลิตและรายได้สูงขึ้นตามมาตรฐานฝีมือแรงงาน ตลอดจนส่งเสริมให้แรงงานทุกกลุ่มมีงานทำมีอาชีพเสริม ได้รับการคุ้มครองและดูแลด้านสุขอนามัย ความปลอดภัยในการทำงาน ตลอดจนมีหลักประกันความมั่นคง รวมทั้งสวัสดิการแรงงานอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

ข้อ 2.1.4 การขยายตัวทางเศรษฐกิจของภาคเศรษฐกิจฐานรากตามแนวทางข้างต้นจะดำเนินการควบคู่ไปกับการดูแลผู้ที่ไม่พร้อม หรือยังไม่สามารถจะปรับตัวได้โดยการจัดสวัสดิการ สงเคราะห์ และบริการทางสังคมที่จำเป็นอย่างทั่วถึง และโดยการดูแลโอกาสในการเรียนรู้การศึกษา ตลอดจนการฝึกอาชีพสำหรับคนเหล่านี้ และลูกหลานการดูแล มิให้เกิดผลกระทบทางลบต่อทรัพยากรธรรมชาติ...

ข้อ 3 นโยบายสังคม ข้อ 3.4 พัฒนาสุขภาวะของประชาชนให้ครอบคลุมทั้งมิติทางกาย จิต สังคม และปัญญา โดยการปฏิรูประบบสุขภาพเพื่อลดปัจจัยเสี่ยงจากพฤติกรรมและสภาพแวดล้อมที่เน้นการมีส่วนร่วม และพัฒนาระบบบริการสุขภาพทั้งยามปกติและฉุกเฉินที่สมดุลทั้งการเสริมสร้างสุขภาพ การป้องกันโรค...

4.1.4 นโยบายรัฐบาลปี 2551 ที่เกี่ยวข้องด้านแรงงาน

ข้อ 2 นโยบายสังคมและคุณภาพชีวิต

รัฐบาลให้ความสำคัญแก่การให้หลักประกันขั้นพื้นฐานของบริการสาธารณะของรัฐภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ การพัฒนาคนและสังคมให้มีคุณภาพ การมีสภาพแวดล้อมที่นำไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความมั่นคงในชีวิต และประชาชนมีความสุข โดยจะดำเนินการ ดังนี้

2.2 นโยบายแรงงาน

2.2.1 เร่งฝึกอบรมและพัฒนาคนที่ทำงานแล้วและคนที่ถูกเลิกจ้าง เพื่อเพิ่มโอกาสการเข้าสู่ภาคการผลิตและบริการที่มีระดับเทคโนโลยีที่สูงขึ้น

2.2.2 จัดให้มีระบบเตือนภัยและติดตามสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อ การจ้างงานการเลิกจ้างอื่นเนื่องจากการปรับเปลี่ยน โครงสร้างเศรษฐกิจพร้อมทั้งจัดให้ มีการจ้างงานใหม่โดยเร็ว

2.2.3 ให้การคุ้มครองแรงงานตามมาตรฐานแรงงานไทย ซึ่งให้ ความสำคัญแก่ความปลอดภัยในการทำงานและสวัสดิการแรงงาน พร้อมทั้งจัดระบบ การคุ้มครองแก่แรงงานนอกระบบให้ครอบคลุมมากขึ้น

4.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่แปด พ.ศ. 2540 - 2544

สาระสำคัญของแผนฉบับนี้ คือ การกำหนดให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและ ระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานให้มีขอบเขตการคุ้มครองที่กว้างขวางขึ้น รวมทั้งการพิจารณาขยายขอบเขตการให้การคุ้มครองในเรื่องค่าตอบแทนสภาพการจ้าง สภาพการทำงาน สิทธิประโยชน์ สวัสดิการ ความปลอดภัยในการทำงานนอกระบบ โดยเฉพาะลูกจ้างภาคเกษตร ผู้รับเหมาช่วงงานและผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยรัฐจะต้องให้ การสนับสนุนในเรื่องต่าง ๆ อาทิเช่น สนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มหรือมีการจัดตั้งเป็น องค์กรนิติบุคคลของผู้รับงานไปทำที่บ้าน สนับสนุนในเรื่องการพัฒนาองค์กรและ เครื่องมือให้มีความเข้มแข็ง รวมทั้งให้มีการจัดทำทะเบียนผู้รับงานไปทำที่บ้าน เพื่อให้ ได้รับการคุ้มครองดูแลจากรัฐอย่างทั่วถึง

4.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่เก้า พ.ศ. 2545 - 2549

สาระสำคัญของแผนฉบับนี้ คือ การกำหนดแนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตของ ประชาชนในสังคม โดยการกำหนดหน้าที่ของรัฐในด้านแรงงานว่าจะต้องผลิตกำลังคน และฝึกอบรมทักษะฝีมือแรงงานให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานเทคโนโลยี สมัยใหม่และพร้อมเข้าสู่เศรษฐกิจยุคใหม่ รวมทั้งการคุ้มครองแรงงานทั้งในและนอกระบบ

4.4 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบ พ.ศ. 2550 - 2554

สาระสำคัญของแผนฉบับนี้ คือ การเสริมสร้างคนไทยให้อยู่ร่วมกันในสังคมได้ อย่างสันติสุข โดยขยายการคุ้มครองทางสังคมทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการให้แก่ คนในชุมชน มุ่งจัดสวัสดิการสังคมให้ทั่วถึง โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบสตรีและ ผู้ด้อยโอกาสให้สามารถใช้ชีวิตได้อย่างพอเพียง รวมทั้งส่งเสริมการออมเพื่อสภาพ สร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจสำหรับอนาคต

4.5 สรุปสาระสำคัญของแผนพัฒนาแรงงานและพัฒนาอาชีพ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2546- 2549)

สาระสำคัญของแผนพัฒนาแรงงานฉบับนี้ก็คือ การให้ความสำคัญกับเรื่อง การขยายความคุ้มครองไปสู่แรงงานนอกระบบกลุ่มอื่นๆ อย่างทั่วถึง โดยเฉพาะ การจ้างงานลักษณะอื่น ได้แก่ กลุ่มรับเหมาช่วง กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน กลุ่มแรงงาน ภาคเกษตร และกลุ่มในภาคเศรษฐกิจอื่นไว้ เป็นแผนงานที่จะต้องดำเนินการในอนาคต

4.6 กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวง แรงงาน พ.ศ. 2545

สาระสำคัญของกฎกระทรวงฯ คือ การบัญญัติภารกิจ และอำนาจหน้าที่ของ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน โดยกำหนดให้กรมฯ มีภารกิจ เกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานแรงงาน การคุ้มครองแรงงาน ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน การแรงงานสัมพันธ์ การรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ และ การสวัสดิการแรงงาน โดยการพัฒนามาตรฐาน รูปแบบ กลไก มาตรการ ส่งเสริม สนับสนุน และแก้ไขปัญหาเพื่อเพิ่ม โอกาสในการแข่งขันทางการค้าและพัฒนาแรงงานให้ มีคุณภาพชีวิตที่ดี ในการดำเนินภารกิจให้มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแลแรงงาน ทั้งในระบบและนอกระบบ ให้ได้รับสิทธิประโยชน์ตามที่กฎหมายกำหนดและมีคุณภาพ ชีวิตที่ดี โดยกำหนดให้สำนักคุ้มครองแรงงาน มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาระบบ การคุ้มครองแรงงาน กำหนดแนวทาง มาตรการและวิธีการปฏิบัติด้านการคุ้มครองแรงงาน ทั้งในระบบและนอกระบบ รวมทั้งควบคุม ดูแลนายจ้าง ลูกจ้างให้ปฏิบัติตามกฎหมายว่า ด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

5. การศึกษา/วิจัยที่เกี่ยวข้อง

5.1 รายงานการศึกษา โครงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงาน นอกระบบ โดย นฤมล นิราทร ชไมพร รุ่งฤกษ์ฤทธิ์ สุชาดา สนามชวด และคณะ(2550). ได้กล่าวไว้ในบทสรุปผู้บริหารว่า “...ประเด็นสำคัญที่ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ แรงงานนอกระบบต้องให้ความสำคัญ คือ

(1) การตระหนักว่าเศรษฐกิจนอกระบบมีบทบาทโดยตรงต่อการสร้าง ความเข้มแข็งของสังคม และยังเป็นระบบภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจและสังคมของไทย

(2) การนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นแนวทางในการบริหารจัดการ “เศรษฐกิจนอกระบบ” สามารถทำได้โดยถือว่า เศรษฐกิจภาคนี้สร้าง “ภูมิคุ้มกัน” ให้แก่ ระบบเศรษฐกิจของประเทศ การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบจึงต้องกระทำไม่เพียงด้วย “ความรู้” เท่านั้น แต่ต้องเป็นความรู้ในลักษณะที่ “รู้เท่าทัน” ต่อความสำคัญของเศรษฐกิจนอกระบบ พลวัตการเปลี่ยนแปลงของโลก บริบทเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองของไทย

(3) การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ ควรพัฒนาการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจนอกระบบในฐานะที่เป็น “เครื่องมือ” เพื่อการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตของแรงงานเป็นหลัก

(4) การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบควรเริ่มต้นจากการพิจารณาคุณลักษณะของแรงงานนอกระบบในภาพรวมซึ่งมีความหลากหลายโดยธรรมชาติ ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถพิจารณายุทธศาสตร์ในภาพรวมและกลุ่มเป้าหมายในการทำงานได้ชัดเจน จากนั้นจึงพิจารณาคูณลักษณะของแรงงานแต่ละกลุ่ม

(5) กระทรวงแรงงานมีบทบาทหน้าที่ในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบซึ่งต้องทำงานเชื่อมประสานในลักษณะการสร้างภาคีในการทำงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(6) กรอบแนวคิดของการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบควรเน้นที่ “การคุ้มครอง” “ส่งเสริม” และ “พัฒนา” อันเป็นแนวคิดสำคัญในการจัดการกับความเสี่ยงและลดความเปราะบางของแรงงาน

(7) ผู้บริหารจัดการแรงงานนอกระบบ และเจ้าหน้าที่ต้องเข้าใจความแตกต่างของ “แรงงาน” ระหว่างการบริหารจัดการแรงงานในระบบ ซึ่งมีนายจ้างเป็นภาคีการทำงานที่สำคัญกับแรงงานนอกระบบซึ่งไม่มีนายจ้างชัดเจน และความหลากหลายของแรงงานนอกระบบทำให้การบริหารจัดการจำเป็นต้องเชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่น ๆ เป็นจำนวนมาก

(8) การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบจำเป็นต้องเข้าใจทั้งคุณลักษณะของแรงงาน ศักยภาพของแรงงาน และปัญหาที่แรงงานนอกระบบกลุ่มต่าง ๆ เผชิญอยู่ ซึ่งจะช่วยให้มาตรการใด ๆ ที่จะกำหนดขึ้นเพื่อการคุ้มครอง ส่งเสริม พัฒนาเป็นไปโดยสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของแรงงานนอกระบบ

(9) การนำกรอบมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศมาใช้พึงกระทำด้วยความระมัดระวัง และต้องพิจารณาถึงกลไกต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้ว แต่ยังไม่ได้รับการเสริมพลังให้ทำงานได้เต็มที่ แทนที่จะจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานใหม่ ๆ ซึ่งในทางปฏิบัติจะนำไปสู่การทำงานที่ซ้ำซ้อนและลดทอนความเข้มแข็งของกลไกหรือหน่วยงานที่มีอยู่แล้ว ในขณะเดียวกันต้องระมัดระวังการใช้คำต่าง ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ เช่น ไม่ได้ใช้คำว่า “สหภาพแรงงาน” สำหรับการรวมตัวของแรงงานนอกระบบ

(10) การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติควรกำหนดเป้าหมายในระยะต้นและระยะยาว ในระยะต้น 2 ปีแรก (2550-2551) ควรให้ความสำคัญต่อการเตรียมความพร้อมเพื่อการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ โดย

- ระบุบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนของกระทรวงแรงงานต่อแรงงานนอกระบบ
- เสริมสร้างความรู้ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานให้แก่ผู้บริหารหัวหน้างานและเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ โดยการฝึกอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ ความแตกต่างของการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบและแรงงานในระบบรวมถึงทักษะที่จำเป็นต่อการทำงานเพื่อคุ้มครอง ส่งเสริม พัฒนาแรงงานนอกระบบ ทักษะในการทำงานเชิงภาคี ฯลฯ

- จัดทำโครงการนำร่องบริหารจัดการแรงงานนอกระบบในพื้นที่ที่เป็นจังหวัดนำร่องในภูมิภาคต่าง ๆ โดยให้ความสำคัญต่อยุทธศาสตร์ที่กระทรวงแรงงานเป็นเจ้าภาพหลัก ทั้งนี้ เพื่อสร้างองค์ความรู้ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน การเลือกพื้นที่โครงการนำร่องอาจใช้เกณฑ์จำนวนและประเภทของแรงงานนอกระบบ ตลอดจนความพร้อมของบุคลากร จากนั้นประเมินผลสรุปเป็นบทเรียนเพื่อขยายผลการทำงานในวงกว้าง

- กระทรวงแรงงาน โดยสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานประสานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีความเข้าใจที่ตรงกันต่อบทบาทหน้าที่ในการคุ้มครอง ส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะในยุทธศาสตร์ที่กระทรวงแรงงานเป็นหน่วยงานสนับสนุน เพื่อให้แน่ใจว่าหน่วยงานเหล่านี้ได้บรรลุแผนยุทธศาสตร์เหล่านี้ไว้ในยุทธศาสตร์การทำงานของตน

- พัฒนาระบบสารสนเทศข้อมูลแรงงานนอกระบบ โดยเริ่มต้นจากการรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานที่มีการจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบกำหนดข้อมูลที่เป็นต่อการปฏิบัติงาน รวมทั้งศึกษาความเป็นไปได้ในการเสนอให้หน่วยงานที่จัดเก็บข้อมูลอยู่แล้ว จัดเก็บข้อมูลเพิ่มเติมตามความจำเป็น ขณะเดียวกันสนับสนุนให้แต่ละจังหวัดจัดเก็บข้อมูลแรงงานนอกระบบที่จำเป็นแต่ยังไม่ได้มีการจัดเก็บ

- ศึกษาความเป็นไปได้ในการออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานนอกระบบ โดยเริ่มต้นจากการพิจารณาข้อจำกัดต่าง ๆ ในการดำเนินการตามกฎหมายกระทรวงที่บัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ในการออกกฎหมายคุ้มครอง ส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบ จำเป็นต้องพิจารณาควบคู่ไปกับกฎหมายฉบับสำคัญหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546” (หน้า (5) - (6)).

นอกจากนี้ คณะผู้ศึกษาได้เสนอแนะให้ “...จัดทำยุทธศาสตร์เพิ่มสมรรถนะการบริหารจัดการด้านแรงงาน ให้มีความสำคัญต่อการสร้างความเข้าใจร่วมกันในกลุ่มผู้ปฏิบัติงานถึงความสำคัญของการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบและบทบาทหน้าที่ของกระทรวงแรงงานในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ การพัฒนาระบบสารสนเทศฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบ การพัฒนาระบบสารสนเทศฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบโดยการรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานที่มีการจัดเก็บไว้แล้ว และปรับปรุงข้อมูลให้เป็นปัจจุบันอย่างสม่ำเสมอ การสร้างกลไกการทำงานในลักษณะภาคีและเครือข่ายระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การสร้างกลไกการทำงานเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานและประเมินผลอย่างต่อเนื่อง และการพัฒนาขีดความสามารถของผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ” (หน้า (7)).

5.2 รายงานผลการศึกษา เรื่อง “สภาพการจ้างและการทำงานของลูกจ้างในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม” โดยบริษัท เอ็กเซลเลนซ์ บิซิเนส แมเนจเม้นท์ จำกัด นำเสนอต่อกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, (2549). การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบถึงลักษณะและสภาพการจ้าง สภาพการทำงานในแต่ละประเภทของงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับรูปแบบการจ้างงาน แหล่งการจ้างงาน สถานประกอบกิจการของนายจ้าง สถานที่ทำงานของลูกจ้าง รวมถึงบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนปัญหาอุปสรรคในการทำงาน โดยการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้พนักงานตรวจ

แรงงานมีฐานข้อมูลในการให้ความคุ้มครอง ตลอดจนเป็นแนวทางในการปรับปรุงแนวการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้คณะผู้ศึกษาได้ทำการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องกับกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 และกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547 ใน 76 จังหวัดทั่วประเทศ จำนวน 15,764 ตัวอย่าง ประกอบด้วยนายจ้าง/คนกลางในงานที่รับไปทำที่บ้าน จำนวน 298 ราย ลูกจ้างในงานที่รับไปทำที่บ้าน จำนวน 3,710 ราย นายจ้างในงานเกษตรกรรม จำนวน 1,243 ราย และลูกจ้างในงานเกษตรกรรม จำนวน 10,513 ราย สรุปผลการศึกษาดังนี้

(1) การรับงานไปทำที่บ้าน สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

- สภาพการจ้างและสภาพการทำงาน ลูกจ้างส่วนใหญ่รับงานจากนายจ้างโดยตรงและรับงานจากคนกลาง การจ้างงานไม่มีการทำสัญญาจ้าง ไม่ต้องมีหลักประกันในการทำงาน ส่วนใหญ่เป็นการตกลงกันด้วยวาจา งานที่ทำๆ เฉพาะบางขั้นตอนของกระบวนการผลิตหรือทำเฉพาะบางชิ้นส่วนของผลิตภัณฑ์ การกำหนดอัตราค่าจ้างจะถูกกำหนดโดยนายจ้าง/คนกลาง ลูกจ้างจะได้รับอัตราค่าจ้างที่แตกต่างกันตามชิ้นงาน โดยมีระยะเวลาการจ่ายค่าจ้างไม่เกิน 15 วัน นับแต่วันที่ส่งมอบงาน สำหรับเครื่องมือ/อุปกรณ์ในการทำงานและวัตถุดิบ ส่วนใหญ่นายจ้าง/คนกลางเป็นผู้จัดหา ทั้งนี้ การทำงานดังกล่าว ลูกจ้างส่วนใหญ่จะทำงานวันละไม่เกิน 7 ชั่วโมง และทำงานสัปดาห์ละ 6 วัน

- สภาพแวดล้อมในการทำงาน อาชีวอนามัย และความปลอดภัยในการทำงาน ลูกจ้างส่วนใหญ่จะทำงานที่บ้านของตนเองซึ่งมีความมั่นคงแข็งแรง มีแสงสว่างเพียงพอ และมีอากาศถ่ายเทสะดวก งานที่ลูกจ้างรับมาทำส่วนใหญ่จะเป็นงานที่ไม่เกี่ยวข้องกับงานผลิต ประกอบ บรรจุ แปรรูปวัตถุดิบหรือวัตถุดิบไผ่ และเนื่องจากไม่มีการใช้เครื่องจักรกลขนาดใหญ่หรือวัตถุดิบอันตราย ทำให้ลูกจ้างส่วนมากไม่เคยประสบอันตรายจากการทำงาน แต่ก็มีมีอาการปวดเมื่อยกล้ามเนื้อเนื่องจากการทำงานในอิริยาบถเคี้ยวซ้ำ ๆ กัน ซึ่งไม่รุนแรงมากนัก นายจ้าง/คนกลาง ส่วนใหญ่เมื่อส่งมอบงานให้ลูกจ้างแล้วก็ไม่มีอบรมหรือให้คำแนะนำเกี่ยวกับการป้องกันอันตรายจากสารเคมีให้ลูกจ้างทราบในกรณีที่ลูกจ้างประสบอุบัติเหตุหรือเกิดโรคจากการทำงาน โดยมากจะไม่ได้ได้รับความช่วยเหลือจากนายจ้าง ลูกจ้างจะใช้สิทธิบัตรประกันสุขภาพ

(2) งานเกษตรกรรม ทรัพยากรสำคัญได้ ดังนี้

- สภาพการจ้างและสภาพการทำงาน การทำงานในงานเกษตรกรรมลูกจ้าง มักจะติดต่อเข้าทำงานกับนายจ้างโดยตรง บางส่วนติดต่อผ่านหัวหน้ากลุ่มแรงงาน ส่วนใหญ่เป็นประเภทลูกจ้างรายวันและจ้างเหมา เวลาทำงานวันละไม่เกิน 8 ชั่วโมงและระหว่างวันมีเวลาพัก 1 ชั่วโมง นายจ้างส่วนใหญ่ไม่ได้เรียกเก็บเงินประกันการทำงานจากลูกจ้าง ลูกจ้างได้รับอัตราค่าจ้างเป็นรายวันในอัตราที่แตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับสภาพทางเศรษฐกิจ ภูมิศาสตร์ และแต่ละขั้นตอนของการทำงานนั้น โดยเฉลี่ยได้รับ 166.44 บาท/คน/วัน ไม่มีหลักฐานการจ่าย – รับค่าจ้าง งานเกษตรกรรมส่วนใหญ่ไม่มีการกำหนด วันหยุดพักผ่อน วันลาป่วย วันลาภิกขุ วันหยุดประจำสัปดาห์ และวันหยุดตามประเพณีที่ลูกจ้างสามารถหยุดได้เพียงบอกกล่าวด้วยวาจาให้นายจ้างทราบเท่านั้น แต่การลาหยุดประเภทต่าง ๆ ส่วนใหญ่ไม่ได้รับค่าจ้างในวันที่หยุดงาน สำหรับลูกจ้างที่ทำงานในวันหยุดพักผ่อนตามสิทธิส่วนใหญ่ได้รับค่าจ้างเท่ากับอัตราราคาจ้างวันทำงานปกติ

- สภาพแวดล้อมในการทำงาน อากาศร้อนชื้น และความปลอดภัยในการทำงาน นายจ้างส่วนใหญ่ไม่ได้จัดให้มีเครื่องมือ/อุปกรณ์เพื่อความปลอดภัยในการทำงานให้กับลูกจ้าง อีกทั้ง ไม่มีการฝึกอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับอันตรายจากสารเคมีและวิธีป้องกันมีเพียงลูกจ้างส่วนน้อยเท่านั้นที่ได้รับการฝึกอบรมจากหน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

(3) ข้อเสนอแนะ คณะผู้ศึกษาได้ให้ข้อเสนอแนะสำหรับการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม 4 ประเด็นหลัก คือ

3.1 การบังคับใช้กฎหมาย คณะผู้ศึกษาฯ ได้เสนอว่าในระยะแรกการบังคับใช้กฎหมายควรบังคับใช้กับกิจการขนาดใหญ่ที่มีการใช้แรงงานจำนวนมากก่อน และควรปรับปรุงประสิทธิภาพในการตรวจแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรมให้มีความพร้อม สามารถควบคุมให้มีการปฏิบัติตามกฎกระทรวงอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว จึงขยายการบังคับใช้ไปสู่กิจการขนาดเล็ก

3.2 ประเด็นที่สอง การส่งเสริมพัฒนา โดยส่งเสริมให้มีการจัดตั้ง/รวมกลุ่มนายจ้าง ลูกจ้างในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม เพื่อเป็นศูนย์กลางในการประสานความร่วมมือในการพัฒนาด้านแรงงาน

3.3 ประเด็นที่สาม การประชาสัมพันธ์ ควรทำการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ให้นายจ้าง คนกลาง ลูกจ้าง เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง และประชาชนทั่วไปให้เกิดความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับกฎกระทรวงฯ ทั้ง 2 ฉบับอย่างชัดเจน

3.4 ประเด็นที่สี่ การจัดทำฐานข้อมูล ควรให้มีการจัดทำ “ศูนย์ข้อมูลงานที่รับไปทำที่บ้าน” “ศูนย์ข้อมูลงานเกษตรกรรม” ขึ้น โดยการรวบรวมข้อมูลการจ้างงานในลักษณะรับงานไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม

บทที่ 3

การดำเนินงานคุ้มครองแรงงานนอกระบบ

1. การคุ้มครองแรงงานนอกระบบ

1.1 การคุ้มครองแรงงานกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน

1.1.1 การจำแนกกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน

1) กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน (home worker) สามารถจำแนกตามลักษณะการดำเนินกิจกรรมในกระบวนการผลิต ได้ 3 ประเภท (อ้างแล้วในอีกเซลล์เล่นท์ บิสเนส แมเนจเม้นท์ จำกัด, 2549). คือ

ประเภทแรก คือ ผู้รับงานไปทำที่บ้านสำหรับงานฝีมือ (craft home worker) ซึ่งทำงานที่ใช้ฝีมือเป็นรายชิ้นงาน

ประเภทที่สอง คือ ผู้รับงานไปทำที่บ้านสำหรับงานเกี่ยวกับการผลิต (manufacturing home worker) ซึ่งรับช่วงทำงานโดยได้รับวัสดุที่ใช้ในการทำงานจากผู้รับทำงานจากผู้ว่าจ้างหรือคนกลางในการรับทำงาน (prime contractor or intermediary) และต้องปฏิบัติตามคำสั่งอย่างเคร่งครัดในการทำงานที่ได้รับมอบหมาย

ประเภทที่สาม คือ ผู้รับงานไปทำที่บ้านสำหรับงานอุตสาหกรรม (industrial home worker) ซึ่งทำงานในอุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้าที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก

2) ลักษณะแรงงานที่รับไปทำที่บ้าน สามารถแบ่งกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านตามลักษณะแรงงานได้ 3 ประเภท คือ

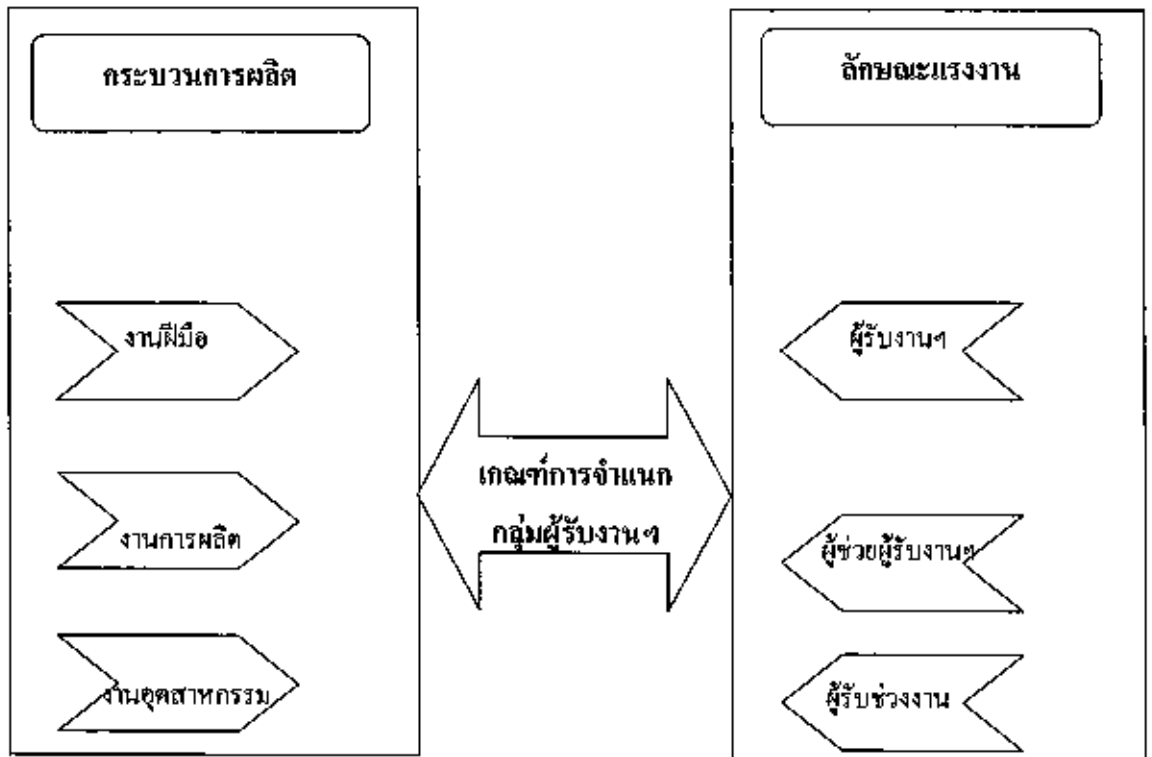
ประเภทแรก คือ ผู้รับงานด้วยตนเอง (contract worker) หมายถึง ผู้รับงานจากผู้ว่าจ้างไปทำที่บ้านและทำงานดังกล่าวด้วยตนเอง

ประเภทที่สอง ผู้ช่วยผู้รับงาน (unpaid homemaker) หมายถึง ผู้ช่วยทำงานของผู้รับงานมาทำที่บ้าน (ซึ่งได้รับค่าตอบแทนจากผู้ว่าจ้าง) แต่ไม่ได้รับค่าตอบแทนโดยตรงจากผู้ว่าจ้างแต่ประการใด

ประเภทที่สาม คือ ผู้รับช่วงงาน (subcontractor) หมายถึง ผู้ที่ได้รับมอบหมายงานไปทำที่บ้านแต่ได้มอบหมายงานดังกล่าวต่อให้แก่ผู้อื่นรับไปทำงานที่บ้าน

จากการจำแนกกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านในเบื้องต้น สามารถจัดทำเป็นแบบจำลองการจำแนกกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านได้ ดังนี้ (ดูแผนภาพ 1)

แผนภาพ 1 แบบจำลองการจำแนกกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน



1.1.2 ผู้เกี่ยวข้องในการรับงานไปทำที่บ้าน

การศึกษาจากหลายแหล่ง เช่น Laza (1992), นฤมล นิราทร (2537), ประดิษฐ์ ชาติสมบัติ (2538) และศูนย์การศึกษาและพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน (2542) ได้ชี้ให้เห็นว่าระบบการรับงานไปทำที่บ้านมีผู้เกี่ยวข้องอย่างน้อย 2 ฝ่ายขึ้นไป (อ้างถึงในคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2542, หน้า 14) คือ

1) นายจ้าง (employer) ซึ่งเป็นเจ้าของงานหรือผู้ประกอบการที่ส่งมอบงานไปทำที่บ้าน โดยอาจส่งผ่านคนกลางหรือไม่ผ่านก็ได้

2) ผู้รับงานไปทำที่บ้าน (home worker) คือผู้ที่รับงานจากผู้ว่าจ้าง ซึ่งอาจเป็นผู้ประกอบการ โดยตรงหรือนายหน้าก็ได้

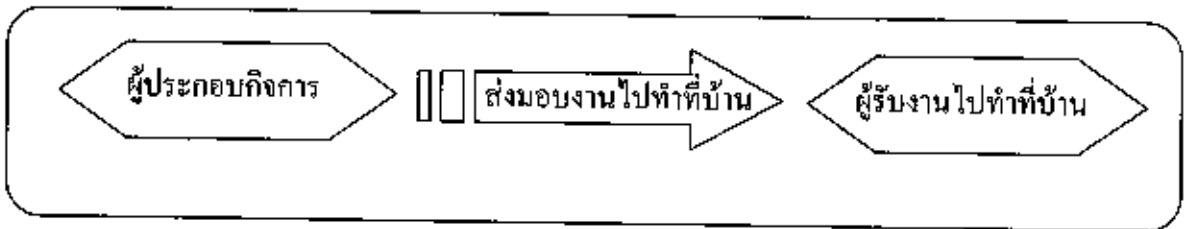
3) ผู้ช่วยงานในกิจการรับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ผลิตหรือประกอบผลิตภัณฑ์ตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้รับงานไปทำที่บ้าน บุคคลประเภทนี้

อาจเป็นสมาชิกครัวเรือนของผู้รับงานไปทำที่บ้าน หรืออาจเป็นลูกจ้างแรงงานที่ทำงานให้กับผู้รับงานไปทำที่บ้านก็ได้

4) นายหน้าหรือคนกลาง คือผู้ที่ทำหน้าที่รับงานจากนายจ้างและนำมาส่งมอบให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน และรวบรวมส่งคืนให้แก่นายจ้าง ผู้ทำหน้าที่คนกลางอาจมีหลายประเภท คืออาจมีตั้งแต่บุคคล กิจการธุรกิจ กลุ่มหรือผู้แทนกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน ตลอดจนหน่วยงานราชการ เป็นต้น

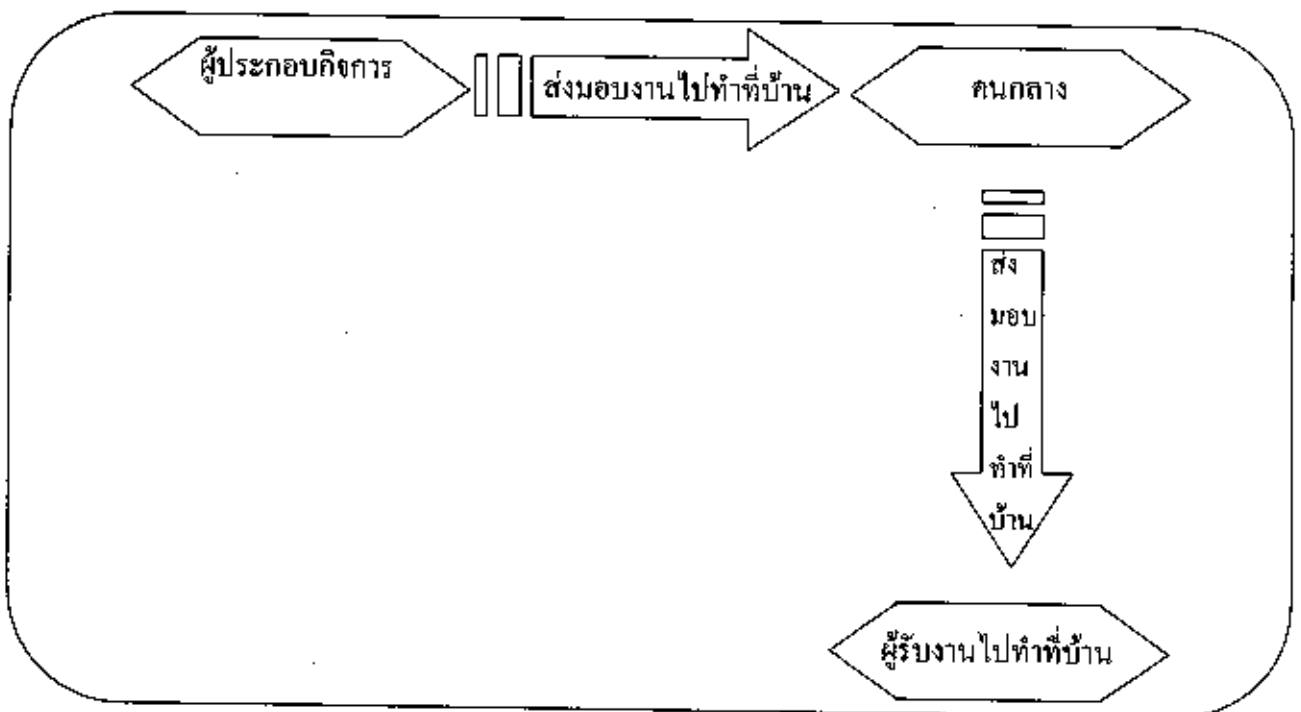
ผู้เกี่ยวข้องในการรับงานไปทำที่บ้าน อาจมีเพียง 2 ฝ่าย คือ ผู้ประกอบกิจการ ซึ่งถือได้ว่าเป็นนายจ้างได้ส่งมอบงานให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านโดยตรง ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวสามารถอธิบายได้ดังแผนภาพต่อไปนี้ (ดูแผนภาพ 2)

แผนภาพ 2 แบบจำลองแสดงความสัมพันธ์ 2 ฝ่าย



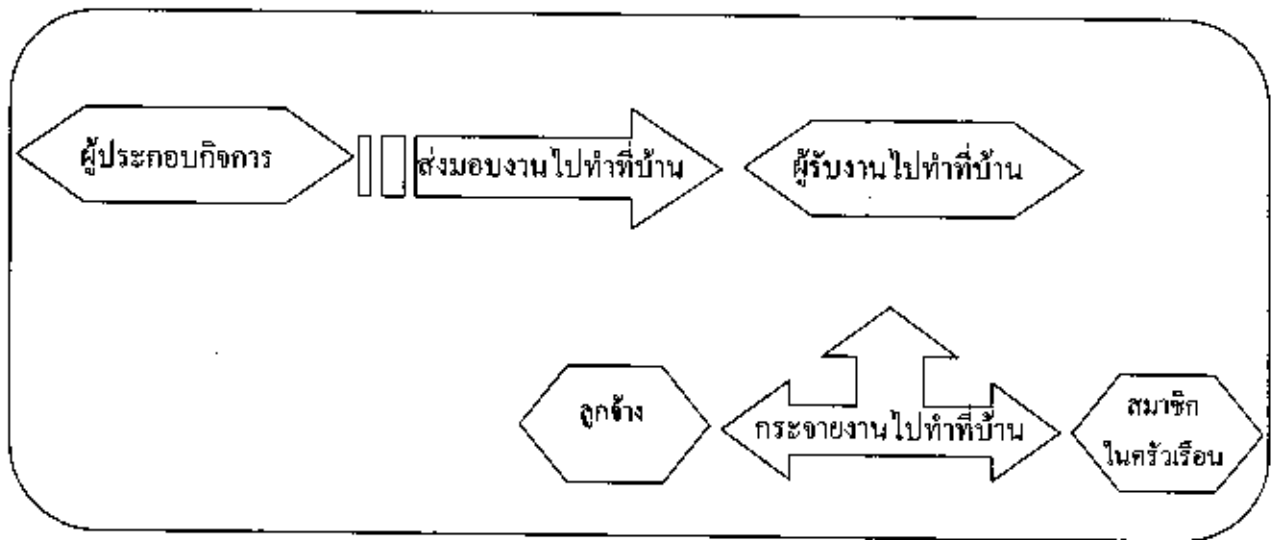
ในกรณีที่นายจ้างมิได้จ้างผู้รับงานโดยตรง ก็จะมีผู้เกี่ยวข้องเพิ่มเป็น 3 ฝ่าย คือ ผู้ประกอบการซึ่งก็คือนายจ้าง คนกลาง และผู้รับงานไปทำที่บ้านสามารถอธิบายได้ดังแผนภาพต่อไปนี้ (ดูแผนภาพ 3)

แผนภาพ 3 แบบจำลองแสดงความสัมพันธ์ 3 ฝ่าย (กรณีที่ 1)



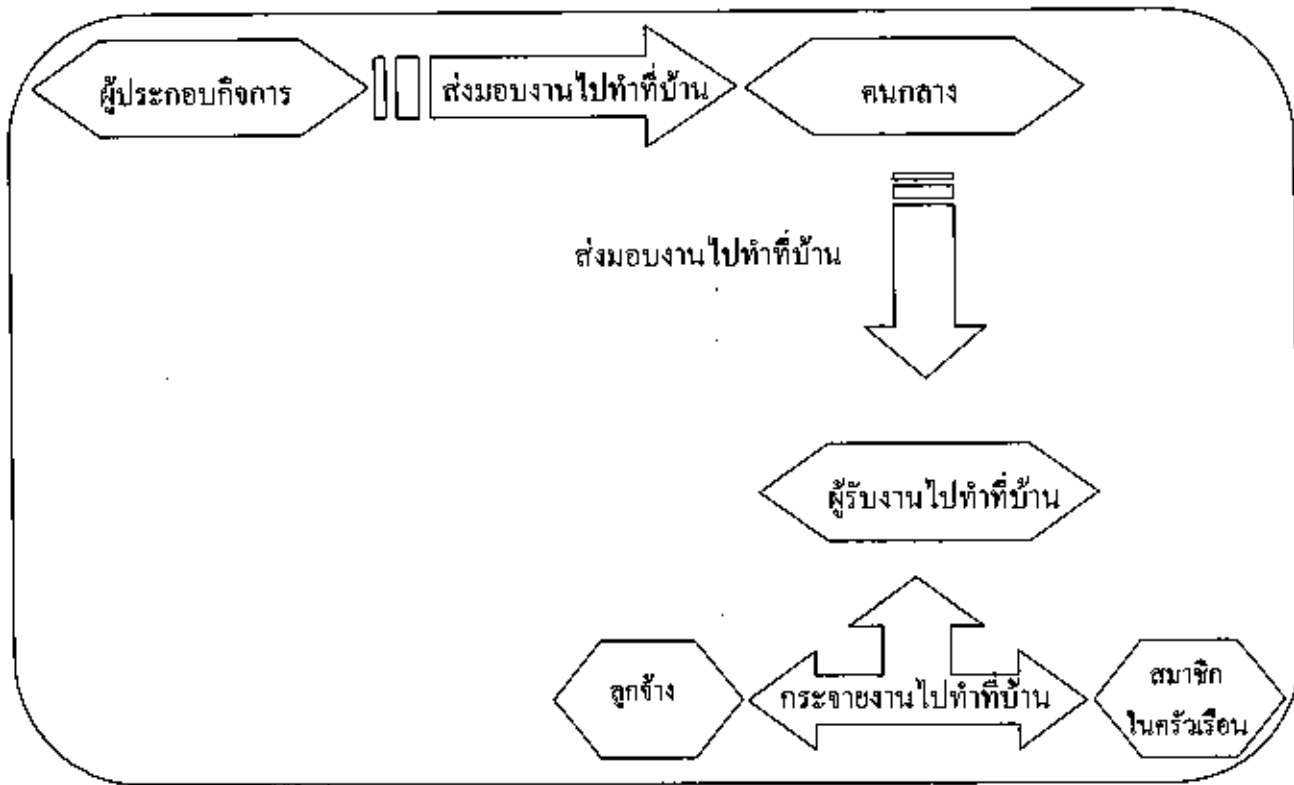
กิจการ ซึ่งถือเป็นนายจ้างส่งมอบงานที่รับไปทำที่บ้านให้แก่ผู้รับงานโดยตรงและผู้รับงานก็กระจายงานที่รับไปทำที่บ้าน โดยการจ้างลูกจ้างมาช่วยทำงานหรือให้สมาชิกในครัวเรือนของคนมาช่วยก็จะมีผู้เกี่ยวข้องเป็น 3 ฝ่ายเช่นกัน สามารถอธิบายได้ดังแผนภาพต่อไปนี้ (ดูแผนภาพ 4)

แผนภาพ 4 แบบจำลองแสดงความสัมพันธ์ 3 ฝ่าย (กรณีที่ 2)



กรณีความสัมพันธ์ 4 ฝ่าย เกิดขึ้นในกรณีที่นายจ้างมิได้จ้างผู้รับงานโดยตรงแต่ได้ส่งมอบงานที่รับไปทำที่บ้านผ่านคนกลาง ให้คนกลางเป็นผู้จัดหาและส่งมอบงานที่รับไปทำที่บ้านให้กับผู้รับงานไปทำที่บ้าน และผู้รับงานไปทำที่บ้านก็ได้จ้างลูกจ้างมาช่วยทำงานหรือให้สมาชิกในครัวเรือนของตนมาช่วยงาน จากผู้เกี่ยวข้องในงานไปทำที่บ้านในเบื้องต้น สามารถจัดทำเป็นแผนภาพจำลองความสัมพันธ์ของผู้เกี่ยวข้องในงานไปทำที่บ้านได้ดังนี้ (ดูแผนภาพ 5)

แผนภาพ 5 แบบจำลองแสดงความสัมพันธ์ 3 ฝ่าย (กรณีที่ 3)

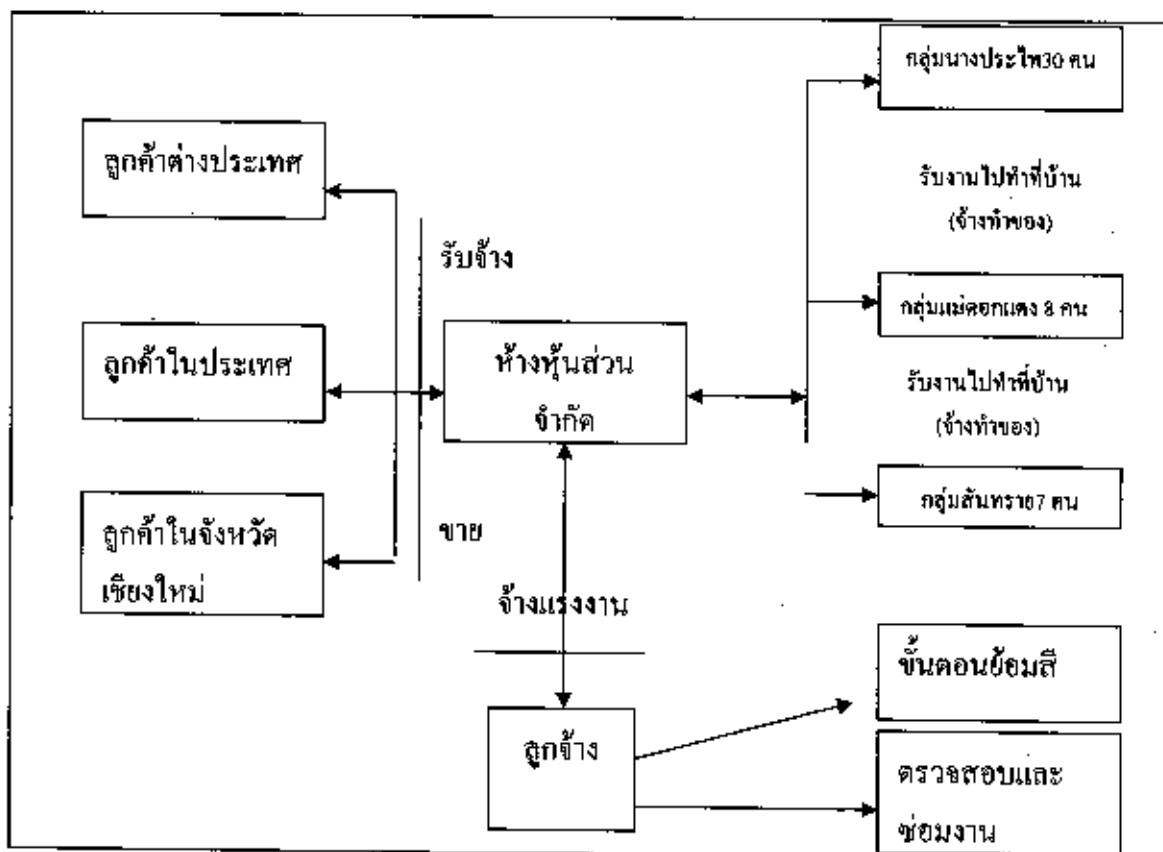


จากข้อความตอนหนึ่งในรายงานการศึกษาเบื้องต้น เรื่อง“กฎหมายเกี่ยวกับงานที่รับไปทำที่บ้าน” โดย ชุตติ์ มิสทรี และคณะ, (2543). ได้กล่าวถึงนิติสัมพันธ์ระหว่างผู้เกี่ยวข้องในงานที่รับไปทำที่บ้านว่า “ในงานที่รับไปทำที่บ้านส่วนใหญ่เป็นการจ้างงานในลักษณะจ้างแรงงานกับจ้างทำของซึ่งเป็นกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คู่สัญญาสามารถตกลงกันแตกต่างจากที่กฎหมายกำหนดได้ ผู้รับงานหรือกลุ่มจึงตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบจำต้องยอมรับข้อเสนอของฝ่ายผู้ว่าจ้าง เช่น กฎหมายกำหนดว่าเมื่องานเสร็จเรียบร้อยและส่งมอบงานเป็นงวดๆ ให้ผู้ว่าจ้างจ่ายสินจ้างหรือค่าตอบแทนเป็นงวดๆ ตามที่ส่งมอบแต่คู่สัญญาสามารถตกลงกันว่า ให้ชำระสินจ้างเพียงงวดเดียวเมื่องานเสร็จทั้งหมดก็ได้

ความสัมพันธ์ในทางกฎหมาย ในงานที่รับไปทำที่บ้านเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายเรื่อง เช่น มีทั้งซื้อขาย จ้างทำของ จ้างแรงงาน ตัวแทนนายหน้า ในบางครั้งหากที่จะชี้ชัดลงไปว่า ความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นสัญญาชนิดใด จะนำกฎหมายใดมาใช้บังคับเพราะว่าสัญญาต่างชนิดกัน ผลบังคับทางกฎหมายก็ต่างกัน ความรับผิดชอบก็ต่างกัน อายุความในการฟ้องร้องดำเนินคดีก็ต่างกัน” (หน้า 75).

จากนิตีสัมพันธ์ดังกล่าวข้างต้นสามารถนำมาจัดทำเป็นแผนภาพอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างผู้เกี่ยวข้องในงานที่รับไปทำที่บ้านได้ ดังนี้ (ดูแผนภาพ 6)

แผนภาพ 6 ความสัมพันธ์ในการจ้างหรือการทำงานของกลุ่มครัวเรือนบ้านสันตันม่วง จังหวัดเชียงใหม่



ที่มา : รายงานการศึกษาเบื้องต้น เรื่อง กฎหมายแรงงานกับเศรษฐกิจนอกระบบในประเทศไทย โดยบัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ และมูลนิธิธรรมาภิบาลสังคม, 2548, หน้า 11

จากการพิจารณานิตีสัมพันธ์ระหว่างผู้เกี่ยวข้องในงานที่รับไปทำที่บ้านตามแผนภาพ 6 แล้ว จะพบว่าปัญหาส่วนใหญ่เกิดจากการตีความนิตีสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างสัญญาจ้างแรงงานและสัญญาจ้างทำของ ตลอดจนนิตีสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างสัญญาจ้างแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านกับสัญญาจ้างทำของมีความคาบเกี่ยวกันทำให้ยากแก่การตีความของพนักงานตรวจแรงงานว่านิตีสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างผู้เกี่ยวข้องในงานที่รับไปทำที่บ้าน จะเป็นสัญญาการจ้างในงานที่รับไปทำที่บ้าน ซึ่งอยู่ในข่ายการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงาน

ที่รับไปทำที่บ้าน หรือเป็นสัญญาจ้างทำของในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
อย่างไรก็ตามนิติสัมพันธ์ทางกฎหมายของผู้เกี่ยวข้องดังกล่าวนี้ก็มีองค์ประกอบที่แตกต่าง
กันดังตารางที่ 1 และตารางที่ 2

ตารางที่ 1 ข้อแตกต่างระหว่างสัญญาจ้างแรงงานและสัญญาจ้างทำของ

สัญญาจ้างแรงงาน	สัญญาจ้างทำของ
1. คู่สัญญาเรียกว่า นายจ้าง กับ ลูกจ้าง	1. คู่สัญญาเรียกว่า ผู้ว่าจ้าง กับ ผู้รับจ้าง
2. ลูกจ้างตกลงจะทำงานให้ตลอดไปจนกว่าจะเลิกจ้าง	2. ผู้รับจ้างตกลงรับจะทำงานให้จนงาน นั้นสำเร็จ
3. ถึงระยะเวลาที่ทำงานเป็นสำคัญ	3. ถึงความสำเร็จของการงานเป็นสำคัญ
4. นายจ้างต้องจ่ายสินจ้างหรือค่าจ้างให้ตลอดเวลาที่ลูกจ้างทำงานให้	4. ผู้ว่าจ้างต้องจ่ายสินจ้างตามความสำเร็จ ของงานที่ตกลงกัน
5. ลูกจ้างต้องทำงานตามคำสั่งของนายจ้างมีการควบคุมบังคับบัญชากันได้	5. ผู้รับจ้างไม่ต้องทำงานตามคำสั่ง เพียงแต่ทำงานให้เสร็จเรียบร้อย ตามสัญญาเท่านั้น
6. ลูกจ้างไม่ต้องจัดหาเครื่องมือหรือสัมภาระในการทำงาน เว้นแต่มีข้อตกลงพิเศษ	6. ผู้รับจ้างเป็นผู้จัดหาเครื่องมือ สำหรับใช้ทำงาน และบางครั้ง อาจต้องหาสัมภาระด้วย
7. ลูกจ้างไม่ต้องส่งมอบงานที่ทำให้นายจ้าง เพราะอยู่ในความควบคุมดูแลของนายจ้างอยู่แล้ว	7. ผู้รับจ้างต้องส่งมอบงานที่ทำให้ทันเวลาต่อผู้ว่าจ้าง
8. นิติบุคคลเป็นนายจ้างได้ แต่เป็นลูกจ้างไม่ได้	8. นิติบุคคลเป็นผู้ว่าจ้างได้ และเป็น ผู้รับจ้างได้

ที่มา : เกษมสันต์ วิลาวรรณ (2540) (อ้างถึงในรายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง “แนวทางด้านกฎหมาย
เพื่อการคุ้มครองผู้รับงาน ไปทำที่บ้าน”, 2542, หน้า 201).

ตารางที่ 2 ข้อแตกต่างระหว่างสัญญาจ้างแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านกับสัญญาจ้างทำของ

สัญญาจ้างแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน	สัญญาจ้างทำของ
1. คู่สัญญาเรียกว่า นายจ้าง กับ ลูกจ้าง	1. คู่สัญญาเรียกว่า ผู้ว่าจ้าง กับ ผู้รับจ้าง
2. ลูกจ้างตกลงจะทำงานให้แก่ นายจ้าง	2. ผู้รับจ้างตกลงรับจะทำงานให้ จนงานนั้นสำเร็จ
3. เป็นสัญญาค่างตอบแทน	3. ถือความสำเร็จของการทำงานเป็น สำคัญ
4. นายจ้างตกลงให้ลูกจ้างทำงานและจ่าย “ค่าจ้าง” ค่างตอบแทนการทำงาน	4. ผู้ว่าจ้างต้องจ่ายสินจ้างตาม ความสำเร็จของงานที่ตกลงกัน
5. ลักษณะงานที่ทำ - ผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม แปรรูป สิ่งของ - ส่วนหนึ่งส่วนใดของกระบวนการผลิต/ ธุรกิจของนายจ้าง	5. ผู้รับจ้างไม่ต้องทำงานตามคำสั่ง เพียงแต่ทำงานให้เสร็จเรียบร้อย ตามสัญญาเท่านั้น
6. สถานที่ทำงาน - บ้านของลูกจ้าง/สถานที่อื่นที่มีใช้สถานที่	6. ผู้รับจ้างเป็นผู้จัดหาเครื่องมือ สำหรับใช้ทำงาน และบางครั้ง อาจต้องหาสัมภาระด้วย
7. ประกอบกิจการของนายจ้าง วัตถุประสงค์/อุปกรณ์ เป็นของนายจ้าง	7. ผู้รับจ้างต้องส่งมอบงานที่ทำให้ ทันเวลาต่อผู้ว่าจ้าง
	8. นิติบุคคลเป็นผู้ว่าจ้างได้ และเป็น ผู้รับจ้างได้

ที่มา : อนันต์ชัย อุทัยพัฒนาชีพ, คำบรรยาย “สรุปสาระสำคัญกฎหมายกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 และกฎหมายกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547” (2550).

1.1.3 สภาพการจ้าง สภาพการทำงานของแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน

จากการศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการรับงานไปทำที่บ้าน พบว่าการการจ้างงานส่วนใหญ่เป็นการตกลงกันด้วยวาจาที่อาศัยความไว้เนื้อเชื่อใจกันระหว่างนายจ้างกับผู้รับงานฯ โดยไม่มีการทำสัญญาจ้างเป็นลายลักษณ์อักษร นายจ้างส่วนใหญ่จะจ้างผู้รับงานฯ ให้ทำงานเฉพาะบางขั้นตอนของกระบวนการผลิตหรือทำเฉพาะชิ้นส่วนของผลิตภัณฑ์ส่วนใหญ่ นายจ้างจะเป็นผู้กำหนดค่าจ้างและจะจ่ายค่าจ้างโดยนับจำนวนตามชิ้นงานที่ทำ อย่างไรก็ตาม อาจมีการหักค่าจ้างเพื่อเป็นบางส่วนเพื่อเป็นการชดเชยค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการผลิตชิ้นไม่ได้มาตรฐานตามที่กำหนดก็ได้ ในการกำหนดสภาพของ ผู้รับงานไปทำที่บ้านเป็นสิ่งที่มีความยุ่งยากมาก เพราะนอกจากจะทำการผลิตหรือประกอบเองแล้ว ผู้รับงานไปทำที่บ้านอาจทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากลุ่ม ผลิตเองบางส่วนและแจกจ่ายให้ผู้อื่นทำการผลิตบางส่วนด้วย หรือเป็นนายจ้าง ผู้มีลูกจ้างในกิจการทำงานให้หรือบางกรณีเป็นสมาชิกในครัวเรือนช่วยงานในกิจกรรมการรับงานไปทำที่บ้าน

สำหรับสภาพการทำงานในงานที่รับไปทำที่บ้านนั้น มีความเป็นอิสระสูงผู้รับงานฯ จะแต่งกายอย่างไร จะทำงานหรือจะพักผ่อนเวลาใดก็ได้ ขอเพียงแต่มีความรับผิดชอบทำงานให้เสร็จตามที่นายจ้างกำหนด ส่วนใหญ่ผู้รับงานฯมักเป็นแม่บ้านที่ต้องการหารายได้พิเศษไว้ช่วยเหลือครอบครัวโดยใช้เวลาว่างจากการทำงานบ้านและการเลี้ยงดูบุตรมาทำงาน โดยงานที่ทำมักเป็นสิ่งที่ถักทอ/เครื่องนุ่งห่ม ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการทำงานที่บ้านของผู้รับงานฯเอง

1.1.4 สภาพปัญหาของผู้รับงานไปทำที่บ้าน

- 1) ปัญหาสภาพภาพของผู้ทำงานไม่ชัดเจนและไม่แน่นอน ซึ่งเกิดจากลักษณะการจ้างงาน และการที่ยังไม่มีกฎหมายที่จะเป็นที่รองรับผู้รับงานไปทำที่บ้าน
- 2) สภาพการทำงานที่ไม่แน่นอน ไม่มีความมั่นคง ซึ่งเกิดจากสภาพการจ้างงานที่ไม่มีการตกลงแน่นอน
- 3) ปัญหาค่าจ้างและผลตอบแทนต่ำ และรายได้ไม่แน่นอน ซึ่งเกิดจากหลายปัจจัย เช่น ทักษะฝีมือที่ขาดความชำนาญ แรงงานมีจำนวนมากแต่ขาดอำนาจต่อรองความรู้ ความสามารถในการจัดการและลักษณะแรงงานและการทำงานที่มีความยืดหยุ่นไม่แน่นอน

4) ปัญหาการขาดแคลนเงินทุนเพื่อการผลิต เนื่องจากผู้รับงานต้องซื้อ วัสดุคิบ เครื่องมือ และอุปกรณ์เอง

5) ปัญหาอื่นๆ เช่น การส่งงานไม่ทัน การถูกปรับเมื่อผิดข้อตกลง การถูก โกงค่าแรงงาน การถูกเอาเปรียบจากนายจ้างและหัวหน้ากลุ่ม การได้รับค่าตอบแทน ลำช้าและการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน เช่น เกิดอาการปวดเมื่อยกล้ามเนื้อ เนื่องจากการทำงานในอิริยาบถเดียวกันนานๆ การป่วยเป็น โรคภูมิแพ้ อากาศ อันเนื่องมาจากการทำงานท่ามกลางฝุ่นละออง, ฝุ่นฝ้ายของเส้นใยผ้า โดยปราศจากอุปกรณ์ ป้องกันอันตรายส่วนบุคคล (ผ้าคาดปาก-จมูก) เป็นต้น

1.1.5 การคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านของกรมสวัสดิการและคุ้มครอง แรงงาน

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน ได้มีแนวคิดในการ คุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน นับแต่ปี 2537 เป็นต้นมาจวบจนกระทั่งปัจจุบัน โดยในช่วงปี 2537 - 2539 ได้มีการจัดทำโครงการศึกษาและพัฒนาแนวทางในการ ส่งเสริมผู้รับงานไปทำที่บ้านของกรมฯ ภายใต้การสนับสนุนด้านงบประมาณจาก ILO (International Labour Organization)/DANIDA โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำผลการศึกษามา พิจารณากำหนดนโยบายแนวทางและมาตรฐานงานที่เหมาะสมในการส่งเสริมและ คุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผลการศึกษาดังกล่าวได้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ ให้ความเห็นชอบบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่แปด พ.ศ. ๒๕๔๐-๒๕๔๔ ซึ่งได้กำหนดแนวทางและมาตรการของการพัฒนาในส่วนที่เกี่ยวข้อง กับการคุ้มครองแรงงาน ดังจะเห็นได้จากข้อความตอนหนึ่งในหนังสือ กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (2543). ที่กล่าวว่า สาระสำคัญของแผนพัฒนาฯ ฉบับดังกล่าวคือ "...เร่งรัดและขยายการดำเนินงานคุ้มครอง แรงงานโดยปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบ ประกาศ และกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน ให้กว้างขวางขึ้นทั้งในเรื่องค่าจ้าง สวัสดิการ และความปลอดภัยในการทำงานให้ ครอบคลุมถึงแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะแรงงานภาคเกษตรกรรม และผู้รับงานไปทำที่บ้าน..."

(หน้า 123)

นอกจากนี้ ในหนังสือ 9 ปี แห่ง...ความสำเร็จกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (2535). ยังได้กล่าวถึงการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับผู้รับงานไปทำที่บ้านของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานว่า "...ในปี 2541 กรมฯ ได้จัดตั้งสำนักงานผู้รับงานไปทำที่บ้าน เพื่อทำหน้าที่ในการส่งเสริมพัฒนาและคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน รวมทั้งจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมพัฒนาและคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยเป็นคณะกรรมการระดับชาติที่มีรองนายกรัฐมนตรีซึ่งกำกับดูแลกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นประธาน..." (หน้า 145).

ในปี พ.ศ. 2545 รัฐบาลได้ปฏิรูประบบราชการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นกระทรวงแรงงานและสำนักงานผู้รับงานไปทำที่บ้าน ได้ถูกยกเลิกไปตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานพ.ศ. 2545 และได้บรรจุเรื่องการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านไว้ในนโยบายการบริหารงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน พ.ศ. 2545 ที่มีบัญญัติว่า "...การคุ้มครองดูแลแรงงานทั้งในระบบและนอกระบบ ให้ได้รับสิทธิประโยชน์ตามที่กฎหมายกำหนดและมีคุณภาพชีวิตที่ดี..." โดยสำนักคุ้มครองแรงงานเป็นส่วนราชการซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการ "...พัฒนาระบบการคุ้มครองแรงงาน กำหนดแนวทางมาตรการและวิธีการปฏิบัติด้านการคุ้มครองแรงงานทั้งในและนอกระบบ..." (หน้า 312 และหน้า 315).

สำหรับภารกิจในการส่งเสริมพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้านและกองทุนผู้รับงานไปทำที่บ้าน ได้ถูกโอนไปเป็นภารกิจของกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน ซึ่งส่งผลให้การดำเนินการให้ความคุ้มครองดูแลผู้รับงานไปทำที่บ้านของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานชะลอไประยะหนึ่ง เนื่องจากสถิติข้อมูลรายชื่อของกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านที่สำนักงานผู้รับงานไปทำที่บ้านได้จัดทำไว้ถูกส่งมอบให้กรมการจัดหางานไปทั้งหมด

อย่างไรก็ตามในแผนพัฒนาแรงงานและพัฒนาอาชีพ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2546 -2549) ก็ได้กำหนดเกี่ยวกับแรงงานที่รับไปทำที่บ้านไว้ 2 ด้าน คือ ด้านการเพิ่มคุณภาพชีวิตผู้ใช้แรงงาน "โดยการขยายการคุ้มครองแรงงานให้ทั่วถึง

โดยเฉพาะการจ้างงานลักษณะอื่น ได้แก่ กลุ่มรับเหมาช่วง กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน กลุ่มแรงงานภาคเกษตร และกลุ่มในภาคเศรษฐกิจอื่น” และด้านการสร้างหลักประกันความมั่นคง โดย “การขยายระบบประกันสังคมให้ครอบคลุมผู้ใช้แรงงานอย่างทั่วถึง เช่น แรงงานนอกระบบ และแรงงานภาคเกษตรซึ่งยังขาดหลักประกันการดำรงชีวิต (หน้า 6 และหน้า 7)

ต่อมาในปี 2547 กระทรวงแรงงานได้อาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 6 และมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ออกกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 8 กันยายน 2547 เป็นต้นไป โดยกฎกระทรวงดังกล่าวนับเป็นกฎหมายในประเทศไทยที่มีบทบัญญัติในการให้ความคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน (ผู้รับงานไปทำที่บ้าน) เป็นการเฉพาะอีกด้วย

การที่กระทรวงแรงงาน โดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ได้เริ่มต้นออกกฎหมายในปี พ.ศ. 2547 เพื่อคุ้มครองแรงงานที่รับไปทำที่บ้าน ถือเป็นก้าวแรกและก้าวที่สำคัญของแรงงานนอกระบบของไทยที่จะได้รับการคุ้มครองสภาพการว่าจ้าง การทำงาน และความเป็นอยู่ในทำนองเดียวกันกับลูกจ้างในสถานประกอบการทุกกิจการทั่วไป

1.1.6 การดำเนินการของสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

(1) การดำเนินงานในระยะเริ่มแรกของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ก่อนที่จะมีการออกกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 มาบังคับใช้ กรมฯ ได้ดำเนินการดังต่อไปนี้

1) การจัดทำโครงการศึกษาวิจัย มีจำนวน 4 เรื่อง คือ

- การศึกษาหารูปแบบการพัฒนากลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน
- กำหนดรูปแบบแนวทางด้านกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน
- มาตรการและแนวทางการส่งเสริมผู้รับงานไปทำที่บ้านให้ได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสม
- แนวทางการยกระดับมาตรฐานการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านสู่ความเป็นสากล ซึ่งในขณะนี้อยู่ระหว่างการค้าเนินการ

2) การส่งเสริมพัฒนาการรวมกลุ่มและการสร้างกลุ่มให้เข้มแข็ง โดยได้ร่วมกับกรมการพัฒนาชุมชน กรมส่งเสริมสหกรณ์ รวมกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน ในลักษณะต่อยอดการทำงานและได้ทำข้อตกลงความร่วมมือการทำงานใน 3 หน่วยงาน เมื่อวันที่ 25 กันยายน 2543 โดยกรมการพัฒนาชุมชนจะจัดตั้งกลุ่ม และกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจะอบรมการบริหารจัดการกลุ่มและกรมส่งเสริมสหกรณ์จะสนับสนุนกลุ่มให้เป็นระบบสหกรณ์หรือรูปแบบสหกรณ์ต่อไป

การพัฒนากลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน ได้ดำเนินการจัดฝึกอบรมหลักสูตรการบริหารจัดการกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านแล้ว ประมาณ 600 รุ่น ประมาณ 20,000 คน ทำให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านสามารถรวมตัวกันได้ และได้สร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านด้วยการประสานงานให้กลุ่มมีกิจกรรมในการทำงาน เช่น ฝึกอาชีพ จัดหาแหล่งทุน แหล่งงาน เป็นต้น

3) การจัดตั้งศูนย์ประสานงานการรับงานไปทำที่บ้านได้ดำเนินการจัดตั้งศูนย์ประสานงานการรับงานไปทำที่บ้านขึ้นในกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และได้จัดตั้งศูนย์ประสานงานในส่วนภูมิภาค 20 จังหวัด โดยการดำเนินการจะผ่านศูนย์ประสานงานการรับงานไปทำที่บ้าน ดังนี้

3.1 ประสานการรวมกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านและจัดอบรมเรื่อง การบริหารจัดการกลุ่มให้กับผู้รับงานไปทำที่บ้านให้มีความเข้มแข็งมีศักยภาพ เพื่อให้พึ่งพาตนเองได้ โดยร่วมกับกรมการพัฒนาชุมชน กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม เป็นต้น

3.2 ประสานกับกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน เพื่อขอสนับสนุนงบประมาณการจัดฝึกอบรมพัฒนาอาชีพให้แก่กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน และผู้ประสงค์จะเป็นผู้รับงานไปทำที่บ้านทั่วประเทศ ซึ่งทางกรมพัฒนาฝีมือแรงงานได้ตอบรับการให้การสนับสนุนงบประมาณในการจัดฝึกอบรมดังกล่าว

3.3 ประสานการจัดหาแหล่งงานให้กับผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยผ่านทางสื่อมวลชนและองค์กรนายจ้าง ซึ่งสามารถจัดหาแหล่งงานให้กับกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านได้จำนวนมาก โดยงานที่มีการส่งให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านจะมีหลายลักษณะงาน เช่น การตัดเย็บเสื้อผ้า ชุดเครื่องแบบนักเรียน การตัดเย็บเสื้อผ้าและกางเกงเพื่อการส่งออก การร้อยลูกปัด การปักผ้า การถักโครเชต์ เป็นต้น

3.4 การส่งเสริมการตลาดให้กับผู้รับงาน ไปทำที่บ้านได้ดำเนินการ ดังนี้

- ประสานกับหน่วยงานภาครัฐที่เป็นเครือข่าย เช่น กรมการพัฒนาชุมชน กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม เพื่อให้กลุ่มผู้รับงาน ไปทำที่บ้านนำผลิตภัณฑ์ไปจำหน่าย โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ

- สำนักงานผู้รับงานไปทำที่บ้าน ได้จัดงานมหกรรมการรับงาน ไปทำที่บ้าน เมื่อปีงบประมาณ 2544 เพื่อให้กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านผลิตภัณฑ์ มาจำหน่าย ซึ่งมีกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านมาร่วมงาน จำนวน 270 กลุ่ม ซึ่งก่อให้เกิด รายได้ประมาณ 10 ล้านบาท

- ประสานงานกับผู้จัดงาน โครงการถนนคนเดินที่ถนนสีลม ในการส่งผู้แทนกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน นำสินค้าไปแสดงสัปดาห์ละ 4 วัน โดยไม่ต้อง เสียค่าใช้จ่ายใดๆ นอกจากนั้นทางกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านได้มีการสาธิตผลิตภัณฑ์ด้วย ผลจากการประสานให้กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน นำสินค้าไปแสดงและจำหน่าย จำนวน 15 ครั้ง ก่อให้เกิดรายได้ไม่น้อยกว่า 5 ล้านบาท และมีการสั่งซื้อสินค้าอีกจำนวนมาก

4) การส่งเสริมความปลอดภัยในการทำงาน โดยที่ภารกิจหลักของ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน คือการคุ้มครองแรงงาน กรมฯ ได้ตระหนักถึงปัญหา ด้านความปลอดภัยในการทำงานที่มีการส่งงานจากภาคในระบบไปสู่ภาคนอกระบบ มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะงานอันตรายเหล่านี้นอกจากเป็นภัยต่อผู้รับงานแล้วยังส่งผลไปถึง ครอบครัวและชุมชนด้วย เหตุผลเพราะการรับงานไปทำที่บ้านเป็นการทำงานในที่พักอาศัย คือใช้ที่พักอาศัยเป็นที่ทำงาน

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้จัดทำหลักสูตรความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสิ่งแวดล้อมในการทำงานสำหรับผู้รับงานไปทำที่บ้านขึ้นตามแนวทาง ของ WISE TECHNIC ของ ILO โดยหลักสูตรนี้นอกจากนักวิชาการหน่วยราชการ ที่เกี่ยวข้อง NGO จะได้ร่วมจัดทำแล้ว ผู้รับงานไปทำที่บ้านก็ได้มีส่วนในการให้ ข้อคิดเห็นในการจัดทำด้วย หลักสูตรนี้ได้ถูกนำไปใช้ในจังหวัดที่เป็นศูนย์ประสานงาน การรับงานไปทำที่บ้านก่อนรวม 20 จังหวัด จังหวัดละ 1 รุ่น คือ กาญจนบุรี สระแก้ว นครนายก อ่างทอง นครราชสีมา ศรีสะเกษ อุบลราชธานี อุตรดิตถ์ หนองคาย กาฬสินธุ์

สกตนคร ขอนแก่น เชียงใหม่ แพร่ พะเยา พิษณุโลก ลำพูนนราธิวาส ชุมพร และพัทลุง รวม 20. รุ่น

5) การจัดทำระบบเก็บข้อมูล โดยการสำรวจจำนวนผู้รับงานไปทำที่บ้านภายใต้กรอบคำจำกัดความขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งสำนักงานสถิติแห่งชาติได้ทำการสำรวจจำนวนผู้รับงานไปทำที่บ้านซึ่งรับงานตรงจากสถานประกอบการได้จำนวนผู้รับงานไปทำที่บ้าน 309,641 คน และได้ร่วมกับหน่วยงานเครือข่ายประมวลข้อมูลของผู้รับงานไปทำที่บ้านที่ไม่ได้รับงานตรงจากสถานประกอบการ มีผู้รับงานไปทำที่บ้านอีก 644,038 คน รวมแล้วมีผู้รับงานไปทำที่บ้าน 953,670 คน

นอกจากนี้ยังได้จัดทำระบบข้อมูลผู้รับงานไปทำที่บ้านกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน และข้อมูลนายจ้าง ผู้ว่าจ้าง ยังได้ประสานการจัดเก็บข้อมูลร่วมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นหน่วยงานเครือข่ายการรับงานไปทำที่บ้าน เช่น กรมการพัฒนาชุมชน และองค์กรพัฒนาเอกชน

6) การจัดทำโครงการนำร่องเพื่อการส่งเสริมพัฒนากลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านหลายโครงการ เพื่อช่วยเหลือและหาทางแก้ไขปัญหาการว่างงาน ดังนี้

6.1 โครงการเตรียมความพร้อมสำหรับเด็กและเยาวชนเพื่อเป็นผู้รับงานไปทำที่บ้านและเจ้าของธุรกิจ ซึ่งได้ดำเนินการไปแล้วในจังหวัดนำร่อง 3 จังหวัด คือ จังหวัดพะเยา ขอนแก่น อุตรธานี มีผู้เข้าร่วมโครงการนี้ประกอบด้วย เด็กและเยาวชนที่กำลังจะจบการศึกษาและไม่มีโอกาสจะศึกษาต่อ ได้เตรียมเข้าสู่ตลาดแรงงาน โดยมีทางเลือกในการประกอบอาชีพและพัฒนาเป็นสถานประกอบการขนาดเล็ก ทั้งนี้เพื่อให้เด็กและเยาวชนที่เข้าสู่ตลาดแรงงานได้มีทิศทางในการหางานทำโดยมีทางเลือกอื่น นอกเหนือจากการเป็นลูกจ้างในสถานประกอบการ จำนวน 3 รุ่น/650 คน

6.2 โครงการจัดงานมหกรรมเสื้อผ้าและเครื่องแต่งกายมุสลิมที่จังหวัดนราธิวาส

(2) การดำเนินงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานภายหลังจากที่กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 มีผลบังคับใช้ จากข้อมูลสรุปผลการสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2548 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า มีผู้ที่ทำงานอยู่ในแรงงานนอกระบบ เป็นจำนวน 22.53 ล้านคนในจำนวนที่เป็น

ผู้รับงานไปทำที่บ้านจำนวน 549,803 คน ซึ่งจากข้อมูลดังกล่าว ไม่ปรากฏชื่อและสถานที่ตั้งของสถานประกอบกิจการที่ส่งมอบงาน ไม่ทราบรายชื่อของแรงงานผู้รับงานไปทำที่บ้าน ดังนั้นการดำเนินงานในการให้ความคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจึงแบ่งได้เป็นสองระยะ คือ

1) ในระยะเริ่มแรกที่ต้องดำเนินการบังคับใช้กฎหมาย สำนักคุ้มครองแรงงานในฐานะหน่วยงานสนับสนุนและกำกับการบังคับใช้กฎหมายจึงได้กำหนดลักษณะเพื่อให้การคุ้มครองแรงงานโดยได้ดำเนินการดังต่อไปนี้แทน

1.1 การสำรวจกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน เพื่อให้แสดงเจตจำนงขอรับการคุ้มครองแรงงานจากภาครัฐ เพื่อให้ได้ข้อมูลการรับงานไปทำที่บ้าน โดยรวบรวมจัดส่งแบบสำรวจให้สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด และสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานพื้นที่รับผิดชอบ พร้อมรายงานข้อมูลผ่านระบบคอมพิวเตอร์ On-Line

1.2 ดำเนินการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์กฎกระทรวงฯ เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายและประชาชนทั่วไปได้ทราบถึงสิทธิประโยชน์ที่พึงจะได้รับจากการคุ้มครองแรงงานตามกฎหมาย โดยจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ทางสื่อวิทยุ โทรทัศน์ สื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆ

1.3 จัดอบรมให้ความรู้แก่พนักงานตรวจแรงงานทั่วประเทศ ได้เข้าถึงสาระสำคัญของกฎกระทรวงฯ เพื่อการบังคับใช้กฎหมายเข้าอย่างถูกต้องและเป็นธรรม

1.4 กำหนดแนวปฏิบัติในการตรวจแรงงาน รวมทั้งแนวการปฏิบัติกรับคำร้อง และการให้คำปรึกษา

2) การดำเนินงานในระยะที่สอง เป็นการดำเนินงานภายใต้แผนงาน/กิจกรรมที่กำหนดไว้ในตัวชี้วัดของกระทรวงและกลุ่มภารกิจในกระทรวงแรงงาน ซึ่งได้เริ่มดำเนินการมานับแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 – 2549 โดยมีผลการดำเนินงาน ดังนี้

2.1 การดำเนินงานในปีงบประมาณ 2548

ก. ตัวชี้วัดกระทรวงแรงงานที่ 1.4 : จำนวนแรงงานนอกระบบที่ได้รับการส่งเสริมความรู้ ความเข้าใจ ในประโยชน์ของการคุ้มครองแรงงานหรือการประกันสังคม ประกอบด้วยกิจกรรมต่างๆ ดังต่อไปนี้

- รถบริการเคลื่อนที่ (Mobile Unit)¹ จำนวน 37,827 คน
- อบรมผู้รับงานไปทำที่บ้าน² จำนวน 1,230 คน
- ให้คำปรึกษา แนะนำและเผยแพร่เอกสาร จำนวน 5,365 คน

ข. ตัวชี้วัดกลุ่มภารกิจที่ 2.3 : จำนวนแรงงานลูกจ้างผู้รับงานไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรมที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ประกอบด้วยกิจกรรมต่างๆ³ ดังต่อไปนี้

- สำรวจตรวจเยี่ยมผู้รับงานไปทำที่บ้าน จำนวน 18,053 คน
- รถบริการเคลื่อนที่ (Mobile Unit) จำนวน 37,827 คน
- อบรมผู้รับงานไปทำที่บ้าน จำนวน 1,230 คน
- ให้คำปรึกษา แนะนำและเผยแพร่เอกสาร จำนวน 5,365 คน

2.2 การดำเนินงานในปีงบประมาณ 2549

ก. ตัวชี้วัดกลุ่มภารกิจที่ 2.4 : จำนวนแรงงานนอกระบบที่เข้ารับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน ประกอบด้วยกิจกรรมต่างๆ ดังต่อไปนี้

- ดำเนินการสำรวจสภาพการจ้างและสภาพการทำงานของแรงงานทั้ง 2 กลุ่ม คือ งานที่รับไปทำที่บ้าน (นายจ้างจำนวน 298 คน ลูกจ้าง จำนวน 3,710 คน) และลูกจ้างในงานเกษตรกรรม ใน 75 จังหวัด รวม 15,764 คน พร้อมจัดทำรายงานผลการศึกษา

- รถบริการเคลื่อนที่ (Mobile Unit) ให้ความรู้แก่แรงงานนอกระบบ⁴ จำนวน 200,743 คน

- อบรมให้ความรู้แก่แรงงานนอกระบบ จำนวน 66,919 คน
- ดำเนินการตรวจแรงงานนอกระบบ จำนวน 30,958 คน
- รับคำร้อง/ให้คำปรึกษาแนะนำแก่แรงงานนอกระบบ

จำนวน 10,824 คน

¹ เป็นการให้บริการเชิงรุกถึงในท้องถิ่น ตำบล หมู่บ้าน โดยใช้รถบริการเคลื่อนที่ (Mobile Unit) จัดให้มีการประชุม ชี้แจง เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมาย

² เป็นการจัดอบรมให้ความรู้แก่กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านเพื่อให้เข้าใจในสิทธิประโยชน์ และทราบแหล่งที่ขอมาเรื่องทุกขกรณีไม่ได้รับความเป็นธรรม

³ การดำเนินการในกิจกรรม/โครงการ รถบริการเคลื่อนที่ การอบรมผู้รับงานไปทำที่บ้าน และให้คำปรึกษา แนะนำและเผยแพร่เอกสาร เป็นกิจกรรม/โครงการที่มีอยู่ใน 2 ยุทธศาสตร์ คือ ยุทธศาสตร์กระทรวงแรงงาน และยุทธศาสตร์กลุ่มภารกิจ

⁴ แรงงานนอกระบบตามความหมายหมายถึง คือ แรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและลูกจ้างในงานเกษตรกรรม

1.1.7 ปัญหา อุปสรรคในการบริหารงานคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน

นับแต่ที่กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านมีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 8 กันยายน 2547 เป็นต้นมา พบว่ามีปัญหาอุปสรรคซึ่งส่งผลกระทบต่อการบริหารงานคุ้มครองแรงงานกลุ่มดังกล่าวของกรมฯ อยู่หลายประการ ดังนี้

(1) ปัญหาการคุ้มครองไม่ทั่วถึง เนื่องจากกฎกระทรวงดังกล่าวเป็นกฎหมายใหม่ สถิติข้อมูลที่มีอยู่ยังไม่มีความชัดเจนในการให้ความคุ้มครอง ด้วยเหตุที่ข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเป็นข้อมูลซึ่งไม่สามารถชี้ให้เห็นถึงสภาพการบังคับใช้ตามกฎหมายได้ ประกอบกับข้อมูลจากการสำรวจกลุ่มแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ก็เป็นข้อมูลที่มีความหมายกว้างกว่านิยามตามกฎกระทรวง ทำให้ไม่สามารถให้ความคุ้มครองได้ทั้งหมด นอกจากนี้ ปัญหาจำนวนพนักงานตรวจแรงงานที่มีจำกัดซึ่งในปัจจุบันกรมฯ มีภารกิจที่จะต้องดำเนินการให้ความคุ้มครองแรงงานในระบบจำนวนมาก

(2) เนื่องจากการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านเป็นภารกิจใหม่จากการทำการสำรวจ เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายแสดงเจตจำนงขอรับบริการการคุ้มครองแรงงานจากภาครัฐ ในปี 2547 นั้น ทราบว่าผู้แสดงเจตจำนงส่วนใหญ่ไม่อยู่ในข่ายการบังคับใช้ตามกฎหมายฉบับนี้

(3) สภาพการจ้าง และการรับงานไปทำที่บ้านส่วนใหญ่อยู่ในท้องถิ่นห่างไกล เช่น ในตำบล หมู่บ้าน เพื่อเข้าไปในพื้นที่ส่วนใหญ่ไม่พบกลุ่มเป้าหมายตามนิยามของผู้รับงานไปทำที่บ้าน ตามกฎกระทรวงทำให้การเข้าไปให้บริการต้องใช้เวลาคัดกรองกลุ่มเป้าหมายเพื่อให้การคุ้มครองแรงงาน

(4) ภารกิจของพนักงานตรวจแรงงาน ซึ่งตามปกติจำเป็นต้องตรวจแรงงานในสถานประกอบกิจการเพื่อบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 และจะต้องปฏิบัติภารกิจอื่น ๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการแรงงานสัมพันธ์ งานสวัสดิการ งานรับคำร้อง และงานอื่น ๆ ที่เป็นจำนวนมากประกอบกับพนักงานตรวจแรงงานมีจำนวนเพียง 600 คนเศษ ขาดต่อการคุ้มครองให้ทั่วถึง

(5) ปัญหาการคุ้มครองลูกจ้างในงานที่รับไปทำที่บ้านตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่จำกัดขอบเขตนิยามความเป็นนายจ้าง-ลูกจ้างตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

พ.ศ. 2541 ซึ่งไม่สามารถให้ความคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านได้ครอบคลุมทุกลักษณะ และประเภทการจ้าง

(6) ปัญหาเกี่ยวกับสภาพการจ้างและการทำงานของแรงงานซึ่งอยู่คนละ
ห้องที่และอยู่ในท้องถิ่นห่างไกลทำให้การคุ้มครองดูแลไม่ทั่วถึง

1.1.8 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

จากการรวบรวมประเด็นปัญหา ซึ่งมีทั้งประเด็นการตีความตาม
ข้อกฎหมายและประเด็นปัญหาในทางปฏิบัติของพนักงานตรวจแรงงานทั่วประเทศ
ในการบังคับใช้กฎหมายตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำ
ที่บ้าน พ.ศ. 2547 ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน โดยสำนักคุ้มครองแรงงานนั้น
สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1) ประเด็นปัญหาการตีความตามข้อกฎหมาย

1.1) การตีความนิติสัมพันธ์และความรับผิดชอบ นายจ้างและ
คนกลางในงานที่รับไปทำที่บ้าน ตามกฎกระทรวงฯ

1.2) ลักษณะงานบางประเภทที่มีการรับงานไปทำที่บ้านมักมี
ความคาบเกี่ยวกันระหว่างการจ้างทำของกับงานที่รับไปทำที่บ้าน จึงก่อให้เกิดความสับสน
กับเจ้าหน้าที่ว่าจะพิจารณาวินิจฉัย

1.3) องค์ประกอบของงานที่รับไปทำที่บ้าน เช่นนายจ้างมีการส่งมอบงาน
ให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน แต่มีการทำสัญญาซื้อขาย วัสดุคิบ ที่ส่งมอบกันกรณีจะเป็นการ
จ้างงานในงานที่รับไปทำที่บ้านตามกฎกระทรวงหรือไม่

1.4) ลักษณะงานที่รับไปทำที่บ้าน นายจ้างจะต้องเป็นผู้จัดหาวัสดุคิบ
เครื่องมือและอุปกรณ์ให้ทั้งหมดหรือบางส่วน แต่บางกรณีลูกจ้างมีส่วนในการจัดหา
วัสดุคิบ เครื่องมือ อุปกรณ์ บางส่วน จะถือว่าเป็นลักษณะงานที่รับไปทำที่บ้านหรือไม่

1.5) กรณีรวมกลุ่มกันทำหรือรับงานไปทำที่บ้านในครัวเรือนจะเป็น
จ้างงานที่รับไปทำที่บ้านตามกฎกระทรวงหรือไม่

2) ประเด็นปัญหาในทางปฏิบัติของพนักงานตรวจแรงงาน

2.1 นายจ้างและลูกจ้างอยู่คนละพื้นที่ หากลูกจ้างมายื่นคำร้อง
พนักงานตรวจแรงงาน ณ ห้องที่ใดจะมีอำนาจพิจารณาออกคำสั่งรวมถึงการดำเนินคดี

2.2 สถานประกอบกิจการของนายจ้าง ผู้ส่งมอบงาน และสถานที่ทำงานของลูกจ้างในงานที่รับไปทำที่บ้านอยู่ต่างห้องที่กันพนักงานตรวจแรงงานในห้องที่ใดจะเป็นผู้ออกคำสั่งเมื่อมีการยื่นคำร้อง เนื่องจากความไม่ชัดเจนว่าใครคือนายจ้างที่แท้จริง

2.3 อำนาจพนักงานตรวจแรงงานในการเข้าไปตรวจสอบสถานที่ทำงานของลูกจ้างมีหรือไม่ เนื่องจากเป็นบ้านพักและสถานที่ทำงานของลูกจ้างเป็นที่เดียวกัน

2.4 พนักงานตรวจแรงงานยังขาดความรู้ ความเข้าใจในงานที่รับไปทำที่บ้าน

2.5 นายจ้างไม่ให้ความร่วมมือเท่าที่ควร เช่น สั่งห้ามลูกจ้างไม่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการจ้างงาน เกรงว่าจะมีการนำข้อมูลไปใช้ในการปฏิบัติตามกฎหมายอื่น เช่น กฎหมายภาษีอากร กฎหมายประกันสังคม รวมทั้งการแข่งขันทางการค้า

2.6 นายจ้างอาจมองว่า การปฏิบัติตามกฎกระทรวงฉบับนี้เป็นการสร้างภาระแก่นายจ้าง เช่น ต้องจัดทำเอกสารแจ้งพนักงานตรวจแรงงาน หรือการทำสัญญาจ้างที่เป็นลายลักษณ์อักษร

2.7 ในงานที่อาจเป็นอันตรายบางลักษณะ อาจจะมีการขออนุญาตประกอบกิจการ และได้รับอนุญาตแล้วจะนำเอางานนั้นมาให้ลูกจ้างทำได้หรือไม่

2.8 คนกลางหรือลูกจ้างไม่ให้ความร่วมมือแก่เจ้าหน้าที่ในการให้ข้อมูลและการแสดงตนเป็นผู้รับงาน เพราะไม่ต้องการผูกมัดตนเอง รวมถึงความกังวลว่าจะต้องเสียภาษีตามกฎหมายภาษีอากร

2.9 แรงงานกลุ่มเป้าหมายยังไม่มีความรู้ ความเข้าใจในสิทธิประโยชน์จากการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

1.1.9 **สาระสำคัญของกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547**

กระทรวงแรงงานได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 และมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ออกกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 8 กันยายน 2547 เป็นต้นไป โดยให้ยกเลิกความใน (6) ของกฎกระทรวงฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2541) ซึ่งกำหนดมิให้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 บังคับแก่นายจ้างซึ่งจ้างลูกจ้างทำงานในงาน

ที่รับไปทำที่บ้านและได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ออกกฎกระทรวงกำหนดการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน ให้แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยมีสาระสำคัญ คือ

ส่วนที่หนึ่ง การคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านนอกจากนายจ้าง ต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงฉบับนี้และตามที่นายจ้างตกลงกันแล้วให้นายจ้างและลูกจ้าง ในระบบที่รับไปทำที่บ้านปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในมาตราดังต่อไปนี้

มาตรา 7 (สิทธิหรือประโยชน์ตามกฎหมายอื่น) การเรียกร้องสิทธิหรือประโยชน์ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ไม่เป็นการตัดสิทธิประโยชน์ที่ลูกจ้างพึงได้รับตามกฎหมายอื่น

มาตรา 8 (การฟ้องคดีหรือแก้ต่างคดีแรงงานให้แก่ลูกจ้าง) การได้รับความช่วยเหลือจากพนักงานเจ้าหน้าที่ในการฟ้องคดีหรือแก้ต่างคดีแรงงาน

มาตรา 9 (ดอกเบี้ยและเงินเพิ่ม) การได้รับดอกเบี้ยในกรณีที่นายจ้างไม่คืนเงินประกัน ไม่จ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ฯลฯ ภายในเวลาที่กำหนด หรือได้รับเงินเพิ่มในกรณีที่นายจ้างจงใจไม่คืนหรือไม่จ่ายเงิน โดยปราศจากเหตุผลอันสมควร

มาตรา 11 (นุริมสิทธิ) นุริมสิทธิเหนือทรัพย์สินของนายจ้างในลำดับเดียวกับนุริมสิทธิในคำภาษีอากรตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 12 (ความรับผิดชอบของผู้รับเหมาขั้นต้นและผู้รับเหมาช่วง) กรณีที่นายจ้างเป็นผู้รับเหมาช่วง ผู้รับเหมาช่วงถัดขึ้นไปจนถึงผู้รับเหมาขั้นต้นจะต้องร่วมรับผิดชอบกับผู้รับเหมาช่วงซึ่งเป็นนายจ้างจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุดค่าล่วงเวลา ในวันหยุด ค่าชดเชย ค่าชดเชยพิเศษ เงินสะสม เงินสมทบหรือเงินเพิ่ม

มาตรา 13 (การเปลี่ยนแปลงตัวนายจ้าง) เรื่องการเปลี่ยนแปลงตัวนายจ้าง กรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงตัวนายจ้าง เนื่องจากการโอน รัับมรดก ฯลฯ สิทธิต่าง ๆ ที่ลูกจ้างมีอยู่ก่อนนายจ้างเดิมเช่น โฉนดลูกจ้างก็ยังคงมีสิทธิเช่นว่านั้นต่อไปและให้นายจ้างใหม่รับไปทั้งสิทธิและหน้าที่อันเกี่ยวกับลูกจ้างนั้นทุกประการ

มาตรา 14 (การปฏิบัติตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) การคุ้มครองสิทธิและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์สำหรับแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

มาตรา 15 (การปฏิบัติโดยเท่าเทียมกัน) ในการจ้างงานของลูกจ้างชายและลูกจ้างหญิงจะได้รับการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกัน เว้นแต่ลักษณะหรือสภาพของงานไม่อาจปฏิบัติเช่นนั้นได้

มาตรา 16 (การล่วงเกินทางเพศ) ลูกจ้างหญิงหรือเด็ก (ไม่ว่าจะเป็นเด็กชายหรือเด็กหญิง) จะได้รับความคุ้มครองในเรื่องการล่วงเกินทางเพศจากนายจ้างหัวหน้างาน ผู้ควบคุมงานหรือผู้ตรวจงาน

มาตรา 17 (การเลิกสัญญาจ้าง) การบอกกล่าวล่วงหน้าในกรณีเลิกสัญญา

มาตรา 21 (การออกค่าใช้จ่าย) กรณีที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กำหนดให้นายจ้างต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายตามที่กฎหมายกำหนด

มาตรา 44 (การใช้แรงงานเด็ก) การห้ามนายจ้าง จ้างเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี เป็นลูกจ้าง

มาตรา 53 (การจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างชายหรือหญิงโดยเท่าเทียมกัน) การกำหนดค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด และค่าล่วงเวลาในวันหยุดเท่าเทียมกันไม่ว่าลูกจ้างนั้นจะเป็นชายหรือหญิง

มาตรา 54 (การจ่ายค่าตอบแทนในการทำงาน) การจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ฯลฯ เป็นเงินตราไทย เว้นแต่ได้รับความยินยอมจากลูกจ้างให้จ่ายเป็นตัวเงินหรือเงินตราต่างประเทศ

มาตรา 123 (การยื่นคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงาน) กรณีนายจ้างฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ลูกจ้างมีสิทธิยื่นคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงานในท้องที่ที่ลูกจ้างทำงานอยู่หรือที่นายจ้างมีภูมิลำเนาอยู่

มาตรา 124 (พนักงานตรวจแรงงานสอบสวนข้อเท็จจริง) การสอบสวนข้อเท็จจริงและออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน

มาตรา 125 (การนำคดีไปสู่ศาล) กรณีที่นายจ้าง ลูกจ้าง ไม่พอใจในคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน

มาตรา 134 (ระเบียบการจ่ายเงินสงเคราะห์) การจ่ายเงินกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของลูกจ้าง

มาตรา 135 (การเรียกให้จ่ายเงินชดเชยกองทุนสงเคราะห์) การเรียกเงินของกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างคืนจากผู้มีหน้าที่ตามกฎหมายต้องจ่ายเงินดังกล่าว

มาตรา 136 (การยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน) การให้พนักงานตรวจแรงงานมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของนายจ้างที่ไม่ชดเชยเงินคืนกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง

มาตรา 139 (อำนาจหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงาน) การให้อำนาจในการปฏิบัติงานของพนักงานตรวจแรงงาน

มาตรา 140 (บัตรประจำตัวของพนักงานตรวจแรงงาน) การให้พนักงานตรวจแรงงานแสดงบัตรประจำตัว ในการปฏิบัติตามหน้าที่

มาตรา 141 (การระงับคดีต่อนายจ้างหรือลูกจ้าง) การดำเนินคดีอาญาให้ระงับไป เมื่อนายจ้างหรือลูกจ้างได้ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานภายในกำหนดเวลา

มาตรา 142 (การแต่งตั้งบุคคลเพื่อช่วยเหลือพนักงานตรวจแรงงาน) การมอบหมายให้แพทย์ นักสังคมสงเคราะห์หรือผู้เชี่ยวชาญเข้าไปในสถานประกอบกิจการ เพื่อให้ความคิดเห็นหรือช่วยเหลือพนักงานตรวจแรงงาน

มาตรา 143 (วิธีการส่งคำสั่งหรือหนังสือ) การส่งคำสั่งหรือหนังสือของอธิบดีหรือพนักงานตรวจแรงงาน ให้ส่งทางไปรษณีย์หรือพนักงานตรวจแรงงานจะนำไปส่งเอง หรือให้เจ้าหน้าที่นำไปส่ง

ส่วนที่สอง ความหมายของ “งานที่รับไปทำที่บ้าน” หมายความว่างานที่ลูกจ้างรับจากนายจ้างไปผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม หรือแปรรูปสิ่งของ ซึ่งจะต้องเป็นการทำงานในบ้านของลูกจ้างเอง หรือสถานที่อื่นที่มีใช้สถานประกอบกิจการของนายจ้างตามที่ได้ตกลงกัน ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรับค่าจ้างเป็นการตอบแทนการทำงาน และวัตถุดิบหรืออุปกรณ์ในการผลิตเป็นของนายจ้างทั้งหมดหรือบางส่วน เช่น ผ้า กระดาษ หนังสือพิมพ์ พลวย จักรเย็บผ้า เครื่องเย็บระโน เป็นต้น และงานที่ลูกจ้างรับไปทำที่บ้านนี้ต้องเป็นส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดในกระบวนการผลิต หรือธุรกิจในความรับผิดชอบของนายจ้าง เช่น นายจ้างประกอบกิจการตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูปหรือผลิตผลิตภัณฑ์จากหนังสือพิมพ์ได้ส่งผ้าหนังสือพิมพ์หรือจักรเย็บผ้าให้ลูกจ้างตัดเย็บเป็นเสื้อผ้า

สำเร็จรูปหรือกระเป๋าน้ำหนักหรือได้นำเฉพาะบางชิ้นส่วนมาให้ลูกจ้างตัดเย็บเพื่อนำไปประกอบเอง เป็นต้น

1) เนื่องจากนิติสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างตามกฎหมายกระทรวงฉบับนี้ เป็นนิติสัมพันธ์ภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ความหมายของคำว่า “นายจ้าง” และ “ลูกจ้าง” จึงต้องเป็นไปตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น นายจ้างซึ่งส่งมอบงานให้ลูกจ้างทำโดยหลักจึงต้องเป็นผู้ซึ่งตกลงรับลูกจ้างเข้าทำงานโดยจ่ายค่าจ้างให้ และลูกจ้างที่รับงานจากนายจ้างไปผลิตประกอบ บรรจุ ซ่อม หรือแปรรูปสิ่งของในบ้านของตนเอง หรือสถานที่อื่นที่มีใช้สถานประกอบกิจการของนายจ้าง จึงต้องเป็นผู้ซึ่งตกลงทำงานให้นายจ้างโดยรับค่าจ้างไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร ในกรณีที่นายจ้างซึ่งเป็นเจ้าของสถานประกอบกิจการมิได้ส่งมอบงานให้ลูกจ้างทำโดยตรง แต่ได้ส่งผ่านคนกลางเพื่อนำไปมอบให้แก่ลูกจ้าง และรับมอบงานจากลูกจ้างส่งคืนให้แก่นายจ้าง กรณีดังกล่าวนายจ้างก็ยังคงต้องรับผิดชอบต่อลูกจ้างตามกฎหมายนี้อยู่ เว้นแต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าคนกลางที่รับงานไปมอบให้ลูกจ้างทำมีฐานะเป็นผู้รับเหมาขั้นต้นหรือผู้รับเหมาช่วง

การที่ลูกจ้างรับงานจากนายจ้างไปทำนั้น ลูกจ้างอาจไม่ได้ทำเองทั้งหมดแต่เพียงลำพังคนเดียว โดยถ้าปรากฏข้อเท็จจริงว่าลูกจ้างหาคนมาช่วยในลักษณะมีการจ่ายค่าตอบแทนให้ตามชิ้นงานที่ทำได้ บุคคลนั้นย่อมอยู่ในฐานะลูกจ้างของลูกจ้างซึ่งเป็นผู้รับงานไปทำ ซึ่งลักษณะดังกล่าวลูกจ้างทุกคนต่างก็มีฐานะเป็นลูกจ้างในงานที่รับไปทำที่บ้านด้วยกันทั้งสิ้น

การรับงานไปทำที่บ้านอาจมีลักษณะและวิธีการที่มีบุคคลเข้ามารับดำเนินงานทั้งหมดหรือแต่บางส่วนของงานใดจนสำเร็จประโยชน์ของผู้ว่าจ้าง และผู้ว่าจ้างซึ่งเป็นเจ้าของสถานประกอบกิจการจ่ายสินจ้างตอบแทนผลสำเร็จแห่งการงานที่ทำนั้น ในกรณีที่มีการจ้างเหมากันในลักษณะดังกล่าวไม่ว่าจะก็ช่วงก็ตาม หากมีการจ้างลูกจ้างไปผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม หรือแปรรูปสิ่งของในบ้านของลูกจ้างหรือสถานที่อื่นที่มีใช้สถานประกอบกิจการของนายจ้าง โดยใช้วัตถุดิบหรืออุปกรณ์ในการผลิตของนายจ้างทั้งหมดหรือบางส่วน ผู้รับเหมาที่นั้นย่อมตกอยู่ในฐานะนายจ้างตามกฎหมายกระทรวงฉบับนี้ และให้ผู้รับเหมาช่วงถัดขึ้นไปหากมีตลอดสายจนถึงผู้รับเหมาขั้นต้นร่วมรับผิดชอบกับผู้รับเหมาช่วง ซึ่งเป็นนายจ้างในค่าจ้างที่ค้างจ่ายด้วย

อนึ่งกรณีที่นายจ้างซึ่งเป็นผู้ประกอบกิจการมิได้จ้างลูกจ้างด้วยตนเองแต่ได้มีการมอบให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดรับช่วงไปควบคุมดูแลการทำงานและรับผิดชอบจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้าง หรือมอบหมายให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดจัดหาลูกจ้างมาทำงานโดยการทำงานนั้นเป็นส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดในกระบวนการผลิตหรือธุรกิจในความรับผิดชอบของผู้ประกอบกิจการ ให้ถือว่าผู้ประกอบกิจการเป็นนายจ้างของลูกจ้างซึ่งรับงานไปทำที่บ้านด้วย

2) ให้นายจ้างซึ่งส่งมอบงานให้ลูกจ้างทำจะต้องแจ้งให้พนักงานตรวจแรงงานทราบล่วงหน้าเป็นหนังสือตามแบบที่อธิบดีกำหนด ก่อนวันส่งมอบงานไม่น้อยกว่า 7 วัน และแจ้งทุกครั้งที่มีการส่งมอบงานโดยแจ้งด้วยตนเอง แจ้งโดยทางไปรษณีย์ หรือแจ้งโดยทางโทรสาร แล้วแต่กรณี และการแจ้งต่อพนักงานตรวจแรงงานนายจ้างต้องแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับการจ้างงานที่รับไปทำที่บ้าน อย่างน้อยตามรายการ ดังต่อไปนี้

- ก. รายชื่อและจำนวนลูกจ้างที่รับงานไปทำที่บ้าน
- ข. ลักษณะของงานที่ส่งมอบให้ลูกจ้างทำ
- ค. กำหนดระยะเวลาส่งมอบงานและระยะเวลาการจ่าย

ค่าจ้าง

- ง. สถานที่ทำงานของลูกจ้างที่รับงานไปทำที่บ้าน
- จ. รายละเอียดของวัตถุดิบหรืออุปกรณ์ที่นายจ้างส่งมอบให้

ลูกจ้างทำ

การแจ้งต่อพนักงานตรวจแรงงาน ถ้าสถานที่ทำงานของลูกจ้างหรือสถานประกอบกิจการของนายจ้างตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร ให้แจ้ง ณ กลุ่มงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานพื้นที่ที่สถานประกอบกิจการของนายจ้างหรือสถานที่ทำงานของลูกจ้างตั้งอยู่ ถ้าสถานประกอบกิจการหรือสถานที่ทำงานของลูกจ้างตั้งอยู่ในจังหวัดอื่น ให้แจ้ง ณ สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดนั้น

การแจ้งต่อพนักงานตรวจแรงงาน ถ้าสถานที่ทำงานของลูกจ้างหรือสถานประกอบกิจการของนายจ้างตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร ให้แจ้ง ณ กลุ่มงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานพื้นที่ที่สถานประกอบกิจการของนายจ้างหรือ

สถานที่ทำงานของลูกจ้างตั้งอยู่ ถ้าสถานประกอบกิจการหรือสถานที่ทำงานของลูกจ้างตั้งอยู่ในจังหวัดอื่นให้แจ้ง ณ สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดนั้น

3) การให้ลูกจ้างทำงานที่รับไปทำที่บ้าน นายจ้างจะต้องจัดทำสัญญาจ้างเป็นหนังสือที่มีข้อความถูกต้องตรงกัน 2 ฉบับ โดยมอบให้ลูกจ้างเก็บไว้ 1 ชุด และนายจ้างเก็บไว้ 1 ชุด เพื่อให้พนักงานตรวจแรงงานตรวจสอบได้ และสัญญาจ้างดังกล่าวอย่างน้อยจะต้องระบุรายการ ดังต่อไปนี้

- ก. วันและสถานที่ที่ทำสัญญาจ้าง
- ข. ชื่อตัว ชื่อสกุล อายุ และที่อยู่ของนายจ้าง และลูกจ้าง
- ค. ที่ตั้งสถานประกอบกิจการของนายจ้างและสถานที่ทำงานของลูกจ้าง
- ง. ประเภท ลักษณะ และสภาพของงานที่ส่งมอบให้แก่ลูกจ้าง
- จ. วันและสถานที่ที่นายจ้างส่งมอบงานให้แก่ลูกจ้าง
- ฉ. อัตราค่าจ้าง และการหักค่าจ้าง
- ช. วันและสถานที่ที่นายจ้างจ่ายค่าจ้าง
- ซ. วันและสถานที่ที่นายจ้างรับมอบงวนจากลูกจ้าง

4) นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างให้ถูกต้องตามอัตราค่าจ้างและจ่าย ณ วันและสถานที่ที่ตกลงกันไว้ในสัญญาจ้าง โดยจะต้องจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างไม่เกิน ๑๕ วันนับแต่วันที่ลูกจ้างส่งมอบงานให้แก่นายจ้าง

5) กฎกระทรวงนี้ได้คุ้มครองค่าตอบแทนในการทำงานเพื่อให้ลูกจ้างได้รับค่าจ้างอย่างเต็มจำนวนที่ตกลงกันไว้ โดยห้ามนายจ้างหักค่าจ้างไว้เพื่อการอื่นใดเว้นแต่จะเป็นการหักไว้เพื่อการดังต่อไปนี้

- ก. ชำระเงินตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ เช่น ภาษีเงินได้ตามจำนวนที่ลูกจ้างต้องจ่าย
- ข. ชำระหนี้สินสหกรณ์ออมทรัพย์ หรือสหกรณ์อื่นที่มีลักษณะเดียวกันกับสหกรณ์ออมทรัพย์หรือหนี้ที่เป็น ไปเพื่อสวัสดิการที่เป็นประโยชน์แก่ลูกจ้างฝ่ายเดียว โดยได้รับความยินยอมล่วงหน้าเป็นหนังสือจากลูกจ้าง

ค. ชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เครื่องจักร อุปกรณ์ หรือ วัสดุคืบของนายจ้าง โดยได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากลูกจ้าง

ซึ่งการหักตาม (2) และ (3) ในแต่ละกรณี นายจ้างจะหักเกิน ร้อยละ 10 ของค่าจ้างมิได้และเมื่อรวมการหักตาม (2) และ (3) แล้วจะหักได้ไม่เกินร้อยละ 20 ของเงินค่าจ้างที่ลูกจ้างมีสิทธิได้รับ เว้นแต่ได้รับความยินยอมจากลูกจ้างโดยนายจ้าง จัดทำเป็นหนังสือ และให้ลูกจ้างลงลายมือชื่อในการให้ความยินยอม หรือมีข้อตกลงกันไว้ ให้ชัดเจนเป็นการเฉพาะ

6) กฎกระทรวงนี้ได้กำหนดให้มีการคุ้มครองความปลอดภัยในการทำงานสำหรับลูกจ้างไว้ ดังต่อไปนี้

ก. ห้ามนายจ้างส่งมอบงานผลิต ประกอบ บรรจุ แปรรูป วัตถุระเบิดหรือวัตถุไวไฟ เช่น งานทำพลุ งานทำดอกไม้เพลิงให้ลูกจ้างทำ

ข. ห้ามนายจ้างส่งมอบงานผลิตหรือบรรจุสารเคมีที่เป็น อันตรายหรือวัตถุมีพิษ เช่น สารไซยาไนด์ สารก่อมะเร็งตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด หรืองานที่มีสารเคมีที่เป็นอันตรายหรือวัตถุมีพิษเป็นส่วนประกอบ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงแรงงานได้ออกประกาศกำหนดสารก่อมะเร็งที่ห้ามนายจ้างส่งมอบงานให้ลูกจ้าง ในงานที่รับไปทำที่บ้านทำรวม 13 ชนิดด้วยกัน เช่น เบนซิน สารประกอบโครเมียม เป็นต้น

ค. กำหนดให้นายจ้างจัดให้มีเครื่องมือหรืออุปกรณ์ เพื่อความปลอดภัยในการทำงานและกำหนดมาตรการเพื่อความปลอดภัยในการทำงาน ตามมาตรฐานและหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวง แรงงานได้ออกประกาศกำหนดมาตรฐานและหลักเกณฑ์เพื่อความปลอดภัยในการทำงาน ในงานที่รับไปทำที่บ้านให้นายจ้างจัดให้มีเครื่องมือหรืออุปกรณ์เพื่อความปลอดภัยในการ ทำงานไม่ต่ำกว่ามาตรฐานตามที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งออกตามความในมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พร้อมทั้งจัดทำคู่มือในการทำงานสำหรับ ลูกจ้างตามรายละเอียดที่กำหนดไว้ด้วย

นอกจากนี้ถ้างานที่รับไปทำที่บ้านนั้นมีกระบวนการผลิต ที่เกี่ยวข้องกับ การใช้สารเคมี นายจ้างจะต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดความปลอดภัยในการ ทำงานสำหรับลูกจ้างตามที่ได้กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงแรงงาน

ส่วนที่สาม การให้ความคุ้มครองตามที่นายจ้าง ลูกจ้าง ตกลงกันนอกจากกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 จะให้ความคุ้มครองตามบทบัญญัติบางมาตราในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และการให้ความคุ้มครองกฎกระทรวงนี้แล้ว ยังเปิดโอกาสให้นายจ้างทำความตกลงกับลูกจ้างนอกเหนือจากข้อกำหนดตามกฎกระทรวงอีกด้วย

1.2 การคุ้มครองแรงงานในภาคเกษตรกรรม

ด้วยลักษณะและสภาพการทำงานในภาคเกษตรกรรมมีความแตกต่างจากแรงงานชนิดอื่น คือ มีทั้งการทำงานที่มีการจ้างลูกจ้างทำงานตลอดทั้งปี และการทำงานที่มีได้ใช้ลูกจ้างทำงานตลอดทั้งปี ที่ส่งผลให้ลูกจ้างที่ทำงานภาคเกษตรทั้ง 2 กลุ่มนี้ ได้รับความคุ้มครองที่แตกต่างกัน กล่าวคือ การทำงานในภาคเกษตรกรรมซึ่งได้แก่ งานเพาะปลูก ประมง ป่าไม้ เลี้ยงสัตว์ ที่มีได้ใช้ลูกจ้างตลอดปีและไม่มียานลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วยนั้น กฎหมายให้ความคุ้มครองแรงงานแต่เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้างและการจ่ายเงินทดแทนเท่านั้น (ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดคึกิจกรรมที่มีให้ใช้บังคับตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน ฉบับลงวันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2515) มิได้ให้ความคุ้มครองแรงงานในกรณีอื่นด้วย ทำให้ผู้ใช้แรงงานในภาคเกษตรกรรมมีปัญหาเกี่ยวกับสภาพการจ้าง สภาพการทำงาน สวัสดิการ อีกทั้งการงานภาคเกษตรกรรมก็เริ่มมีแนวโน้มที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม มีการนำเครื่องทุ่นแรงและเครื่องจักรต่าง ๆ เข้ามาใช้แทนแรงงานสัตว์และแรงงานคนมากขึ้น มีการนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ ตลอดจนมีการใช้สารเคมีอันตรายบางอย่างในการทำงาน ซึ่งเกษตรกรส่วนใหญ่ขาดความรู้ความเข้าใจและไม่ตระหนักถึงอันตรายจากสารเคมี จึงไม่ให้ความสำคัญแก่การใช้อุปกรณ์ป้องกันความปลอดภัยในการทำงาน ทำให้ผู้ทำงานเกษตรมีอัตราการเสี่ยงภัยต่อความปลอดภัยในการทำงานสูงขึ้น ทั้งนี้ เพียงเพื่อต้องการเพิ่มผลผลิตให้มีปริมาณมากเท่านั้น นอกจากนี้ ยังมีการพัฒนารูปแบบการทำเกษตรกรรมให้แตกต่างไปจากเดิม เช่น รูปแบบของการส่งเสริมสนับสนุนให้ทำการเกษตรเพื่อส่งผลผลิตให้แก่สถานประกอบการอุตสาหกรรมหรือนายทุนต่าง ๆ จากรูปแบบของการจ้างทำงานเกษตรของสถานประกอบการอุตสาหกรรม และรูปแบบการจ้างทำงานเกษตรในที่ดินของตนเองนี้ สภาพที่เกิดขึ้นอาจทำให้ผู้ใช้แรงงานหรือลูกจ้างในภาคเกษตรกรรมถูกเอารัดเอาเปรียบในเรื่องผลประโยชน์ตอบแทนในการทำงานและไม่มี

ความปลอศภัยสูง ประกอบกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศที่เริ่มตกต่ำลงตั้งแต่ปลายปี 2539 จนถึงปี 2540 ธุรกิจอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ทยอยปิดตัวลงอย่างต่อเนื่อง ทำให้แรงงานภาคอุตสาหกรรมต้องย้ายถิ่นฐานกลับภูมิลำเนาเดิมเป็นจำนวนมาก และหันกลับไปดำเนินชีวิตในภาคเกษตรกรรมไม่ว่าจะเป็นครัวเรือนเกษตรกร คือ ทำมาหาเลี้ยงชีพด้วยการเกษตรกรรมบนผืนแผ่นดินของตนเอง หรือครัวเรือนรับจ้างเกษตรกร คือ มีอาชีพรับจ้างทำงานเกษตรกรรมให้กับผู้อื่น จึงมีเสียงเรียกร้องให้รัฐบาลพิจารณาช่วยเหลือดูแลลูกจ้างในภาคเกษตรกรรมเช่นเดียวกับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมขึ้น

จากข้อความตอนหนึ่งในแนวคิดในการร่างกฎหมายคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม (เอกสารอัดสำเนา, มปป.) ได้กล่าวถึงการดำเนินงานของภาครัฐภายหลังจากที่ได้มีเสียงเรียกร้องดังกล่าวว่า "...สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติจึงได้จัดตั้งคณะอนุกรรมการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายแรงงาน เพื่อทำหน้าที่เสนอแนะแนวทางให้มีกฎหมายคุ้มครองแรงงานรับจ้างในงานเกษตร โดยทำการศึกษาจากอนุสัญญาและข้อเสนอขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ กฎหมายแรงงานภาคเกษตรของต่างประเทศ ตลอดจนข้อเท็จจริงจากธรรมเนียมประเพณีการทำงานแห่งท้องถิ่น เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณา ยกร่างกฎหมายคุ้มครองแรงงานในภาคเกษตรกรรม โดยสภาที่ปรึกษาฯ ได้ทำการร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรมให้มีลักษณะการคุ้มครองคล้ายคลึงกับประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่อง การคุ้มครองแรงงาน และสอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานพ.ศ. 2541 โดยไม่ให้มีผลใช้บังคับต่อส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานหรือกิจการตามที่จะกำหนดในภายหลัง ต่อมา รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (นายเอกพร รักความสุข) ได้ประชุมหารือกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กำหนดให้มีคณะอนุกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายคุ้มครองแรงงานในงานด้านเกษตรกรรมขึ้น เพื่อทำหน้าที่ยกร่างกฎหมายคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม โดยให้อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นผู้ให้ความร่วมมือสนับสนุนในการดำเนินการครั้งนี้ในระหว่างดำเนินการอยู่นั้น ได้เกิดเหตุการณ์ทางกรรมเมืองมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลทำให้การทำงานของคณะอนุกรรมการต้องหยุดชะงักไป ต่อมาในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับหนึ่งที่ตั้งชื่อว่าเป็น

กฎหมายแม่บทของกฎหมายคุ้มครองแรงงานทั้งปวง คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานในกิจการทั่วไป ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้เปิดกว้างให้งานที่มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากงานทั่วไปได้มีการคุ้มครองแรงงานในลักษณะเฉพาะตามกิจการนั้น ๆ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมอาศัยอำนาจตามมาตรา 4 มาตรา 6 และมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ออกกฎกระทรวง กำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์แห่งการคุ้มครองแรงงานให้เหมาะสมต่อผู้ใช้แรงงานที่มีลักษณะเฉพาะอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น..."

ภายหลังจากที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีผลบังคับใช้ ทำให้ลูกจ้างผู้ทำงานภาคเกษตรกรรมตลอดทั้งปี ได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกับลูกจ้างในสถานประกอบกิจการทั่วไป มีสิทธิประโยชน์และสวัสดิการอื่นๆ ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจึงได้ดำเนินการเพื่อหาแนวทางในการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม โดยกองคุ้มครองแรงงานในขณะนั้น ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องโดยศึกษาข้อมูลต่าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นการสำรวจสภาพการจ้างของลูกจ้างในงานเกษตรกรรมตามจังหวัดต่าง ๆ การออกแบบสอบถามการจ้างงานในภาคเกษตรกรรมให้จังหวัดต่าง ๆ ประมาณ 50 จังหวัด จัดประชุมเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีการนำร่างกฎกระทรวงฉบับเก่าที่ได้มีการร่างไว้ก่อนมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาเปรียบเทียบกับประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 อนุสัญญาและข้อแนะนำของ ILO กฎหมายคุ้มครองแรงงานของต่างประเทศ และข้อมูลการใช้แรงงานภาคเกษตรกรรม ตลอดจนการจัดสัมมนาไครีภาคี เรื่อง กฎหมายคุ้มครองแรงงานในงานภาคเกษตรกรรม โดยเชิญนายจ้าง ลูกจ้าง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นด้วย

จากผลการดำเนินงานดังกล่าวข้างต้น จึงได้มีการยกร่างกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. ขึ้น โดยมีสาระสำคัญในการกำหนดขอบเขตการบังคับใช้แก่งานเกษตรกรรมที่มีจำนวนลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป เว้นแต่ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้างให้ใช้บังคับแก่งานเกษตรกรรมที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป การใช้แรงงานทั่วไป ซึ่งได้กำหนดในเรื่องเวลาทำงานปกติ เวลาพัก วันหยุดประจำ

สัปดาห์ วันหยุดตามประเพณี วันหยุดพักผ่อน ค่าจ้างในวันหยุด การทำงานในวันหยุด วันลาป่วย กำหนดการจ่ายค่าจ้าง การควบคุม อุปกรณ์คุ้มครองความปลอดภัย และ บทกำหนดโทษ

ต่อมาในปี 2547 กระทรวงแรงงานได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 และ มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ออกกฎกระทรวงว่าด้วยการ คุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 13 เมษายน 2548 เป็นต้นไป โดยกฎกระทรวงดังกล่าวนับเป็นกฎหมายในประเทศไทยที่มี บทบัญญัติในการให้ความคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรมเป็นการเฉพาะอีกด้วย

การที่กระทรวงแรงงาน โดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้เริ่มต้นออก กฎหมายในปี พ.ศ. 2547 เพื่อคุ้มครองแรงงานที่รับไปทำที่บ้าน ถือเป็นก้าวแรกและ ก้าวที่สำคัญของแรงงานนอกระบบของไทยที่จะได้รับการคุ้มครองสภาพการว่าจ้าง การทำงาน และความเป็นอยู่ในทำนองเดียวกันกับลูกจ้างในสถานประกอบการทั่วไป

1.2.1 การดำเนินงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานภายหลังจาก ที่กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547 มีผลบังคับใช้ จากข้อมูลการทำสำมะโนการเกษตร พ.ศ. 2546 พบว่า ในประเทศไทยมีจำนวนสมาชิกในครัวเรือนเป็นผู้รับจ้างทำงานเกษตร จำนวน 4.24 ล้านคนโดยกระจายอยู่ทั่วทุกภาคของ ประเทศ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีผู้ไปรับจ้างทำการเกษตรมากที่สุดคือ 2,115,988 คน หรือร้อยละ 49.9 รองลงมาคือ ภาคเหนือ 1,181,704 คน หรือร้อยละ 27.9 ภาคกลาง 574,419 คน หรือร้อยละ 13.5 และภาคใต้ 367,752 หรือร้อยละ 8.7 ในจำนวนเหล่านี้เป็น แรงงานที่ได้รับการคุ้มครองแรงงาน คือ เป็นลูกจ้างในงานเกษตรกรรมประมาณ 2.4 ล้าน คนมีทั้งการทำงานที่มีการจ้างลูกจ้างทำงานตลอดทั้งปี และการทำงานที่มีได้ใช้ลูกจ้าง ทำงานตลอดทั้งปี ซึ่งในปีแรกของการบังคับใช้กฎหมาย กรมฯ ได้ประสบกับปัญหาใน การหากลุ่มเป้าหมาย ดังนั้นการดำเนินงานในการให้ความคุ้มครองแรงงานใน งานเกษตรกรรมของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจึงแบ่งได้เป็นสองระยะ คือ

1) ในระยะเริ่มแรกที่ต้องดำเนินการบังคับใช้กฎหมาย สำนักคุ้มครอง แรงงาน ในฐานะหน่วยงานสนับสนุนและกำกับการบังคับใช้กฎหมาย จึงไม่กำหนด ลักษณะเพื่อให้การคุ้มครองแรงงานแต่ได้ดำเนินการดังต่อไปนี้แทน

1.1 การสำรวจกลุ่มแรงงานเกษตรกรรม เพื่อให้แสดงเจตจำนงขอรับการคุ้มครองแรงงานจากภาครัฐ เพื่อให้ได้ข้อมูลการทำเกษตรกรรมโดยรวมจัดตั้งแบบสำรวจให้สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด และสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานพื้นที่รับผิดชอบ พร้อมรายงานข้อมูลผ่านระบบคอมพิวเตอร์ On-Line

1.2 คำวินิจฉัยเผยแพร่ประชาสัมพันธ์กฎกระทรวงฯ เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายและประชาชนทั่วไปได้ทราบถึงสิทธิประโยชน์ที่พึงจะได้รับจากการคุ้มครองแรงงานตามกฎหมาย โดยจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ทางสื่อวิทยุโทรทัศน์ สื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆ

1.3 จัดอบรมให้ความรู้แก่พนักงานตรวจแรงงานทั่วประเทศได้เข้าถึงสาระสำคัญของกฎกระทรวง เพื่อการบังคับใช้กฎหมายเข้าอย่างถูกต้องและเป็นธรรม

1.4 กำหนดแนวปฏิบัติในการตรวจแรงงาน รวมทั้งแนวการปฏิบัติการรับคำร้อง และการให้คำปรึกษา

2) การดำเนินงานในระยะที่สอง เป็นการดำเนินงานภายใต้ แผนงาน/กิจกรรมที่กำหนดไว้ในตัวชี้วัดของกระทรวงและกลุ่มภารกิจในกระทรวงแรงงาน ซึ่งได้เริ่มดำเนินการมานับแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 – 2549 โดยมีผลการดำเนินงาน ดังนี้

2.1 การดำเนินงานในปีงบประมาณ 2548

ก. ตัวชี้วัดกระทรวงแรงงานที่ 1.4 : จำนวนแรงงานนอกระบบที่ได้รับการส่งเสริมความรู้ ความเข้าใจ ในประโยชน์ของการคุ้มครองแรงงานหรือการประกันสังคม ประกอบด้วยกิจกรรมต่างๆ ดังต่อไปนี้

- รถบริการเคลื่อนที่ (Mobile Unit)⁵ จำนวน 37,827 คน
- ให้คำปรึกษา แนะนำและเผยแพร่เอกสาร จำนวน 5,365 คน

ข. ตัวชี้วัดกลุ่มภารกิจที่ 2.3 : จำนวนแรงงานถูกจ้างผู้รับงานไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ประกอบด้วยกิจกรรมต่างๆ ดังต่อไปนี้

⁵ เป็นการให้บริการเชิงรุกถึงในท้องถิ่น ตำบล หมู่บ้าน โดยใช้รถบริการเคลื่อนที่ (Mobile Unit) จัดให้มีการประชุม ชี้แจง เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมาย

⁶ การดำเนินการในกิจกรรม/โครงการ รถบริการเคลื่อนที่ การอบรมผู้รับงานไปทำที่บ้าน และให้คำปรึกษา แนะนำและเผยแพร่เอกสาร เป็นกิจกรรม/โครงการที่มีอยู่ใน 2 ยุทธศาสตร์ คือ ยุทธศาสตร์กระทรวงแรงงาน และยุทธศาสตร์กลุ่มภารกิจ

- สํารวจตรวจเยี่ยมแรงงานในเกษตรกรรม จำนวน 22,263 คน
- รถบริการเคลื่อนที่ (Mobile Unit) จำนวน 121,333 คน
- ให้คำปรึกษา แนะนำและเผยแพร่เอกสาร จำนวน 5,365 คน

2.2 การดำเนินงานในปีงบประมาณ 2549

ก. ตัวชี้วัดกลุ่มภารกิจ ที่ 2.4 : จำนวนแรงงานนอกระบบที่เข้ารับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน ประกอบด้วยกิจกรรมต่างๆ ดังต่อไปนี้

- ดำเนินการสำรวจสภาพการจ้างและสภาพการทำงานของแรงงานทั้ง 2 กลุ่ม คือ งานที่รับไปทำที่บ้าน (นายจ้างจำนวน 298 คน ลูกจ้าง จำนวน 3,710 คน) และลูกจ้างในงานเกษตรกรรม ใน 75 จังหวัด รวม 15,764 คน พร้อมจัดทำรายงานผลการศึกษา

- รถบริการเคลื่อนที่ (Mobile Unit) ให้ความรู้แก่แรงงานนอกระบบ⁷ จำนวน 200,743 คน

- อบรมให้ความรู้แก่แรงงานนอกระบบ จำนวน 66,919 คน

- ดำเนินการตรวจแรงงานนอกระบบ จำนวน 30,958 คน

- รับคำร้อง/ให้คำปรึกษาแนะนำแก่แรงงานนอกระบบ จำนวน 10,824 คน

1.2.2 ปัญหา อุปสรรคในการบริหารงานคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม

นับแต่ที่กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน มีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 13 เมษายน 2548 เป็นต้นมา พบว่ามีปัญหาอุปสรรคซึ่งส่งผลต่อการบริหารงานคุ้มครองแรงงานกลุ่มดังกล่าวของกรมฯ อยู่หลายประการ ดังนี้

(1) ปัญหาการคุ้มครองไม่ทั่วถึง เนื่องจากกฎกระทรวงดังกล่าวเป็นกฎหมายใหม่ สถิติข้อมูลที่มีอยู่ยังไม่มีความชัดเจนในการให้ความคุ้มครอง ด้วยเหตุที่ข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเป็นข้อมูลซึ่งไม่สามารถชี้ให้เห็นถึงสภาพการบังคับใช้ตามกฎหมายได้ ประกอบกับข้อมูลจากการทำสำมะโนการเกษตร ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ก็เป็นข้อมูลที่มีความหมายกว้างกว่านิยามตามกฎกระทรวง ทำให้ไม่สามารถให้ความคุ้มครองได้ทั้งหมด นอกจากนี้ปัญหามีจำนวน

⁷ แรงงานนอกระบบตามความหมายนี้ คือ แรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและลูกจ้างในงานเกษตรกรรม

พนักงานตรวจแรงงานที่มีจำกัดซึ่งในปัจจุบันกรมฯ มีภารกิจที่จะต้องดำเนินการให้ความคุ้มครองแรงงานในระบบจำนวนมาก

(2) เนื่องจากการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรเป็นภารกิจใหม่ จากการทำการสำรวจ เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายแสดงเจตจำนงขอรับบริการการคุ้มครองแรงงานจากภาครัฐ ในปี 2547 นั้น ทราบว่าผู้แสดงเจตจำนงส่วนใหญ่ไม่อยู่ในข่ายการบังคับใช้ตามกฎหมายกระทรวงฉบับนี้ทุกคน

(3) สภาพการจ้าง และการทำงานอยู่ในท้องถิ่นห่างไกล เช่น ในตำบลหมู่บ้าน เพื่อเข้าไปในพื้นที่ส่วนใหญ่ไม่พบกลุ่มเป้าหมายตามนิยามของแรงงานในงานเกษตรกรรม ตามกฎหมายกระทรวงทำให้การเข้าไปให้บริการต้องใช้เวลาคุ้มครองกลุ่มเป้าหมายเพื่อให้การคุ้มครองแรงงาน

(4) ภารกิจของพนักงานตรวจแรงงาน ซึ่งตามปกติจะต้องตรวจแรงงานในสถานประกอบกิจการเพื่อบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และจะต้องปฏิบัติภารกิจอื่น ๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการแรงงานสัมพันธ์ งานสวัสดิการ งานรับคำร้อง และงานอื่น ๆ ที่เป็นจำนวนมากประกอบกับพนักงานกระทรวงแรงงานมีจำนวนเพียง 600 คนเศษ ขาดต่อการคุ้มครองให้ทั่วถึง

(5) ปัญหาการคุ้มครองลูกจ้างในงานเกษตรกรรมตามกฎหมายกระทรวงฯ

5.1 ลูกจ้างในงานเกษตรกรรมได้รับการคุ้มครองที่แตกต่างกันระหว่างลูกจ้างในงานเกษตรกรรมซึ่งทำงานตลอดทั้งปีที่ได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กับลูกจ้างในงานเกษตรกรรมซึ่งทำงานไม่ตลอดทั้งปีที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายกระทรวงฯ จะมีปัญหาเรื่องความเท่าเทียมกันหรือไม่

5.2 ลักษณะการจ้างในงานเกษตรกรรม เช่น การทำสวนมะม่วง จะจ้างลูกจ้างตลอดปี แต่มีช่วงเวลาหนึ่งที่จะจ้างลูกจ้างมาห่อมะม่วงเพื่อป้องกันแมลง ลูกจ้างที่ห่อมะม่วงจะเป็นลูกจ้างที่ทำงานไม่ตลอดทั้งปีหรือไม่

5.3 ไม่มีคำจำกัดความที่ชัดเจนถึงความแตกต่างระหว่างงานเกษตรกรรมตลอดปีและไม่ตลอดปี รวมถึงลักษณะงานเกษตรกรรมในแต่ละประเภทตามกฎหมายกระทรวงฯ

5.4 ในกฎหมายกระทรวงฯ กำหนดให้ลูกจ้างอายุต่ำกว่า 15 ปีทำงานได้ จะเป็น
การขัดกับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 หรือไม่

5.5 ในลักษณะการจ้างงานเกษตรกรรมบางประเภทมีการตกลงจ่ายค่าตอบแทนโดยการแบ่งผลประโยชน์ตามราคาขายผลผลิตเป็นเปอร์เซ็นต์ จะถือว่าการจ้างงานตามกฎกระทรวงฯ นี้หรือไม่ เช่น งานสวนยางพารา งานรับจ้างตัดปาล์ม ตัดอ้อย เลี้ยงวัว เป็นต้น

5.6 ผู้ที่ทำการเกษตรกรรมบางรายมักอยู่หลายสถานะ เช่น เป็นลูกจ้างในระบบและลูกจ้างในงานเกษตรกรรม ดังนั้นจะจัดอยู่ในสถานะใด

1.2.3 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

จากการรวบรวมประเด็นปัญหา ซึ่งมีทั้งประเด็นการตีความตามข้อกำหนดและประเด็นปัญหาในทางปฏิบัติของพนักงานตรวจแรงงานทั่วประเทศในการบังคับใช้กฎหมายตามกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547 ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน โดยสำนักคุ้มครองแรงงานนั้น สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1) ประเด็นปัญหาการตีความตามข้อกำหนด

1.1) ลักษณะงานเกษตรกรรมเป็นการทำงานที่มีการจ้างลูกจ้างทำงานตลอดทั้งปี และการทำงานที่มีได้ใช้ลูกจ้างทำงานตลอดทั้งปี จึงก่อให้เกิดความสับสนกับเจ้าหน้าที่ว่าจะพิจารณาวินิจฉัย

1.2) การทำงานเกษตรกรรมมีการเปลี่ยนแปลงสถานะอยู่ตลอดเวลา บางครั้งมีสถานะเป็นนายจ้าง บางครั้งมีสถานะเป็นลูกจ้าง

2) ประเด็นปัญหาในทางปฏิบัติของพนักงานตรวจแรงงาน

2.1 นายจ้างและลูกจ้างอยู่คนละพื้นที่ หากลูกจ้างมายื่นคำร้องพนักงานตรวจแรงงาน ณ ท้องที่ใดจะมีอำนาจพิจารณาออกคำสั่งรวมถึงการดำเนินคดี

2.2 ที่อยู่ของนายจ้าง และสถานที่ทำงานของลูกจ้างในงานเกษตรกรรมอยู่ต่างท้องที่กันพนักงานตรวจแรงงานในท้องที่ใดจะเป็นผู้ออกคำสั่งเมื่อมีการยื่นคำร้อง เนื่องจากความไม่ชัดเจนว่าใครคือนายจ้างที่แท้จริง

2.3 อำนาจพนักงานตรวจแรงงานในการเข้าไปตรวจสอบสถานที่ทำงานของลูกจ้างมีหรือไม่ เนื่องจากเป็นบ้านพักและสถานที่ทำงานของลูกจ้างเป็นที่เดียวกัน

2.4 พนักงานตรวจแรงงานยังขาดความรู้ ความเข้าใจในงาน

2.5 นายจ้างไม่ให้ความร่วมมือเท่าที่ควร เช่น สั่งห้ามลูกจ้างไม่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการจ้างงาน เกรงว่าจะมีการนำข้อมูลไปใช้ในการปฏิบัติตามกฎหมายอื่น เช่น กฎหมายภาษีอากร กฎหมายประกันสังคม

2.6 นายจ้างอาจมองว่า การปฏิบัติตามกฎกระทรวงฉบับนี้เป็นการสร้างภาระแก่นายจ้าง เช่น ต้องจัดทำเอกสารแจ้งพนักงานตรวจแรงงาน

2.7 แรงงานกลุ่มเป้าหมายยังไม่มีความรู้ ความเข้าใจในสิทธิประโยชน์จากการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

1.2.4 สาระสำคัญของกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547

กระทรวงแรงงานได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 และมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ออกกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 13 เมษายน 2548 เป็นต้นไป โดยให้ยกเลิกความใน (1) ของกฎกระทรวงฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2541) ซึ่งกำหนดมิให้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 บังคับแก่นายจ้าง ซึ่งจ้างลูกจ้างทำงานในงานเกษตรกรรมและได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ออกกฎกระทรวงกำหนดการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรมที่ไม่ได้จ้างลูกจ้างตลอดปีและไม่ได้ให้ลูกจ้างทำงานในลักษณะที่เป็นงานอุตสาหกรรม ต่อเนื่องจากงานเกษตรให้แตกต่างไปจากพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยมีสาระสำคัญ คือ

ส่วนที่หนึ่ง การคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม นอกจากนายจ้างต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงฉบับนี้และตามที่นายจ้างตกลงกันแล้ว ให้นายจ้างและลูกจ้างในงานเกษตรกรรมปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในมาตราดังต่อไปนี้

มาตรา 7 (สิทธิหรือประโยชน์ตามกฎหมายอื่น) การเรียกร้องสิทธิหรือประโยชน์ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ไม่เป็นการดัดสิทธิประโยชน์ที่ลูกจ้างพึงได้รับตามกฎหมายอื่น

มาตรา 8 (การฟ้องคดีหรือแก้ต่างคดีแรงงานให้แก่ลูกจ้าง) การได้รับความช่วยเหลือจากพนักงานเจ้าหน้าที่ในการฟ้องคดีหรือแก้ต่างคดีแรงงาน

มาตรา 9 (ดอกเบี้ยและเงินเพิ่ม) การได้รับดอกเบี้ยในกรณีที่นายจ้างไม่คืนเงินประกัน ไม่จ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ฯลฯ ภายในเวลาที่กำหนด หรือได้รับเงินเพิ่มในกรณีที่นายจ้างจงใจไม่คืนหรือไม่จ่ายเงิน โดยปราศจากเหตุผลอันสมควร

มาตรา 11 (บุริมสิทธิ) บุริมสิทธิเหนือทรัพย์สินของนายจ้างในลำดับเดียวกับบุริมสิทธิในค่าภาษีอากรตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 12 (ความรับผิดชอบของผู้รับเหมาขั้นต้นและผู้รับเหมาช่วง) กรณีที่นายจ้างเป็นผู้รับเหมาช่วง ผู้รับเหมาช่วงถัดขึ้นไปจนถึงผู้รับเหมาขั้นต้นจะต้องร่วมรับผิดชอบกับผู้รับเหมาช่วงซึ่งเป็นนายจ้างจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด ค่าล่วงเวลาในวันหยุด ค่าชดเชย ค่าชดเชยพิเศษ เงินสะสม เงินสมทบหรือเงินเพิ่ม

มาตรา 13 (การเปลี่ยนแปลงตัวนายจ้าง) เรื่องการเปลี่ยนแปลงตัวนายจ้าง กรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงตัวนายจ้าง เนื่องจากการ โอน รัับมรดก ฯลฯ สิทธิต่าง ๆ ที่ลูกจ้างมีอยู่ต่อนายจ้างเดิมเช่น โฉนดลูกจ้างก็ยังคงมีสิทธิเช่นว่านั้นต่อไปและให้นายจ้างใหม่รับไปทั้งสิทธิและหน้าที่อันเกี่ยวกับลูกจ้างนั้นทุกประการ

มาตรา 14 (การปฏิบัติตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) การคุ้มครองสิทธิและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เว้นแต่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

มาตรา 15 (การปฏิบัติโดยเท่าเทียมกัน) ในการจ้างงานของลูกจ้างชายและลูกจ้างหญิงจะได้รับการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกัน เว้นแต่ลักษณะหรือสภาพของงานไม่อาจปฏิบัติเช่นนั้นได้

มาตรา 16 (การล่วงเกินทางเพศ) ลูกจ้างหญิงหรือเด็ก (ไม่ว่าจะเป็นเด็กชายหรือเด็กหญิง) จะได้รับความคุ้มครองในเรื่องการล่วงเกินทางเพศจากนายจ้าง หัวหน้างาน ผู้ควบคุมงานหรือผู้ตรวจงาน

มาตรา 17 (การเลิกสัญญาจ้าง) การบอกกล่าวล่วงหน้าในกรณีเลิกสัญญา

มาตรา 19 (การคำนวณระยะเวลาการทำงาน) ให้นับวันหยุด วันลา วันที่นายจ้างอนุญาตให้หยุด และนายจ้างสั่งให้หยุด รวมเป็นระยะเวลาการทำงาน

มาตรา 20 (การนับระยะเวลาการทำงาน) เป็นการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้าง กรณีที่นายจ้างมีเจตนาจะไม่ให้ลูกจ้างมีสิทธิตามกฎหมาย โดยการไม่ให้ลูกจ้างทำงานติดต่อกัน ให้นับระยะเวลาการทำงานทุกช่วงเข้าด้วยกัน

มาตรา 21 (การออกค่าใช้จ่าย) กรณีที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กำหนดให้นายจ้างต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายตามที่กฎหมายกำหนด

มาตรา 37 (งานห้ามไม่ให้ลูกจ้างทำ) เป็นการห้ามไม่ให้นายจ้างให้ลูกจ้างทำงานยก แยก หาม ฯลฯ ซึ่งมีน้ำหนักเกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 38 (งานห้ามมิให้ลูกจ้างหญิงทำ) เป็นการห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงทำงานในเหมืองแร่ งานที่ต้องทำบนห้างร้าน งานผลิตหรือขนส่ง วัตถุระเบิด ไฟฟ้าและงานอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 39 (เวลาทำงานที่ห้ามลูกจ้างหญิงมีครรภ์ทำ) เป็นการห้ามไม่ให้นายจ้างให้ลูกจ้างหญิงมีครรภ์ทำงานระหว่างเวลา 22.00 - 06.00 น. ทำงานล่วงเวลาหรือทำงานในวันหยุด

มาตรา 40 (การเปลี่ยนเวลาทำงาน) กรณีที่นายจ้างให้ลูกจ้างหญิงทำงานระหว่างเวลา 24.00-06.00น. หากเห็นว่างานนั้นอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือความปลอดภัยให้พนักงานตรวจแรงงานรายงานต่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายเพื่อพิจารณาออกคำสั่งให้นายจ้างเปลี่ยนหรือลดเวลาทำงานได้ตามที่เห็นสมควร

มาตรา 41 (วันลาคลอด) กำหนดให้ลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงมีครรภ์มีสิทธิลาเพื่อคลอดบุตรได้ครรภ์หนึ่งไม่เกินเก้าสิบวัน

มาตรา 42 (การเปลี่ยนงาน) ลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงมีครรภ์มีสิทธิขอเปลี่ยนงานในหน้าที่เดิมจากนายจ้างได้ เมื่อนำใบรับรองแพทย์มาแสดงว่าไม่อาจทำงานในหน้าที่เดิมต่อไปได้

มาตรา 43 (การห้ามไม่ให้เลิกจ้าง) เป็นการห้ามไม่ให้นายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงเพราะเหตุมีครรภ์

มาตรา 47 (เวลาที่ห้ามมิให้ลูกจ้างเด็กทำ) ห้ามไม่ให้ลูกจ้างเด็กทำงานในระหว่างเวลา 22.00-06.00 น. เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี

มาตรา 49 (งานที่ห้ามมิให้ลูกจ้างเด็กทำ) ห้ามไม่ให้ลูกจ้างเด็กทำงานอย่างหนึ่งอย่างใดเกี่ยวกับการหลอม เป่ารีด ปั้นโลหะ สारเคมี จุลชีววัน ความร้อน ความเย็น วัตถุมีพิษ วัตถุระเบิด ฯลฯ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 51 (งานเรียกหรือรับหลักประกัน) ห้ามไม่ให้นายจ้างเรียกหรือรับหลักประกันใดๆ จากฝ่ายลูกจ้างซึ่งเป็นเด็ก

มาตรา 53 (การจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างชายหรือหญิงโดยเท่าเทียมกัน) การกำหนดค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด และค่าล่วงเวลาในวันหยุดเท่าเทียมกันไม่ว่าลูกจ้างนั้นจะเป็นชายหรือหญิง

มาตรา 54 (การจ่ายค่าตอบแทนในการทำงาน) การจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ฯลฯ เป็นเงินตราไทย เว้นแต่ได้รับความยินยอมจากลูกจ้างให้จ่ายเป็นตั๋วเงินหรือเงินตราต่างประเทศ

มาตรา 70 (การจ่ายค่าจ้าง) ให้นายจ้างจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด และค่าล่วงเวลาในวันหยุดให้ถูกต้อง

มาตรา 76 (การหักค่าจ้าง) ห้ามไม่ให้นายจ้างหักค่าจ้างค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด และค่าล่วงเวลาในวันหยุด ของลูกจ้างเว้นแต่หักเพื่อการชำระภาษี ค่าบำรุงสหภาพ หนี้สินสหกรณ์ออมทรัพย์ เงินประกัน หรือเงินสะสมของลูกจ้างเท่านั้น

มาตรา 100 (คณะกรรมการความปลอดภัยฯ) ให้มีคณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน โดยมีปลัดกระทรวงแรงงานเป็นประธาน

มาตรา 101 (อำนาจหน้าที่) คณะกรรมการความปลอดภัยฯ มีอำนาจหน้าที่เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีให้เห็นที่เกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐและตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรา 102 (การนำมาตราอื่นมาบังคับใช้)ให้นำมาตรา 78 วรรค 2 มาตรา 80 มาตรา 81 มาตรา 82 วรรคหนึ่ง มาตรา 83 มาตรา 84 มาใช้บังคับกับคณะกรรมการความปลอดภัยโดยอนุโลม

มาตรา 103 (มาตรฐานในการบริหารและจัดการ) รัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการออกกฎกระทรวง กำหนดมาตรฐานให้นายจ้างดำเนินการในการบริหารและจัดการด้านความปลอดภัย

มาตรา 104 (การปรับปรุงสภาพแวดล้อม) พนักงานตรวจแรงงานมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้นายจ้างปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงานให้ถูกต้องเหมาะสมได้ หากเห็นว่านายจ้างฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 103

มาตรา 105 (การหยุดใช้เครื่องจักรหรืออุปกรณ์) พนักงานตรวจแรงงานมีอำนาจสั่งให้นายจ้างหยุดการใช้เครื่องจักรหรืออุปกรณ์ของนายจ้างเป็นการชั่วคราว หากเห็นว่าจะเกิดความไม่ปลอดภัยแก่ลูกจ้าง หรือนายจ้างไม่ปฏิบัติตามมาตรา 104

มาตรา 106 (ระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่ง) การอุทธรณ์คำสั่งตามมาตรา 104 หรือมาตรา 105 ให้อุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบคำสั่ง

มาตรา 107 (การตรวจสุขภาพ) นายจ้างต้องจัดให้มีการตรวจสุขภาพลูกจ้างตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 112 (การจัดทำทะเบียนลูกจ้าง) นายจ้างที่มีลูกจ้างสิบคนขึ้นไป ต้องจัดทำทะเบียนลูกจ้างเก็บไว้ที่สถานประกอบการ

มาตรา 113 (ทะเบียนลูกจ้าง) ทะเบียนลูกจ้างอย่างน้อยต้องมีรายการดังนี้ ชื่อตัวและชื่อสกุล เพศ สัญชาติ วันเดือนปีเกิด หรืออายุ ที่อยู่ปัจจุบัน วันที่เริ่มจ้าง ตำแหน่ง อัตราค่าจ้าง วันสิ้นสุดค่าจ้าง

มาตรา 114 (เอกสารการจ่ายค่าจ้าง) นายจ้างซึ่งมีลูกจ้างตั้งแต่สิบคนขึ้นไป ต้องจัดทำเอกสารการจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด และค่าล่วงเวลาในวันหยุด

มาตรา 115 (การเก็บทะเบียนลูกจ้าง) นายจ้างต้องเก็บรักษาทะเบียนลูกจ้าง เอกสารเกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้างฯ ไว้ไม่น้อยกว่า 2 ปี นับแต่วันสิ้นสุดการเลิกจ้าง การจ่ายเงินดังกล่าว

มาตรา 123 (การยื่นคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงาน) กรณีนายจ้างฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ลูกจ้างมีสิทธิยื่นคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงานในท้องที่ที่ลูกจ้างทำงานอยู่หรือที่นายจ้างมีภูมิลำเนาอยู่

มาตรา 124 (พนักงานตรวจแรงงานสอบสวนข้อเท็จจริง) การสอบสวนข้อเท็จจริงและออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน

มาตรา 125 (การนำคดีไปสู่ศาล) กรณีที่นายจ้าง ลูกจ้าง ไม่พอใจในคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน

มาตรา 126 (กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง) กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อเป็นทุนสงเคราะห์ลูกจ้างขึ้นในกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

มาตรา 127 (ที่มาของเงินบัญชีกองทุน) เงินของกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง ประกอบด้วยเงินสะสมและเงินสมทบ ฯลฯ โดยกองทุนฯ จะต้องจัดทำบัญชีเงินของสมาชิกและเงินกองกลางด้วย

มาตรา 128 (ค่าปรับ) เป็นการกำหนดการส่งเงินค่าปรับที่ได้จากการลงโทษ ผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 129 (กรรมสิทธิ์ของเงิน คณะกรรมการและอำนาจหน้าที่) กรรมสิทธิ์ของเงินและทรัพย์สินของกองทุนฯ ให้ถือว่าเป็นของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และมีคณะกรรมการกองทุน โดยมีปลัดกระทรวงแรงงานเป็นประธาน เพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย วางระเบียบ ฯลฯ

มาตรา 134 (ระเบียบการจ่ายเงินสงเคราะห์) การจ่ายเงินกองทุนสงเคราะห์ ลูกจ้าง เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของลูกจ้าง

มาตรา 135 (การเรียกให้จ่ายเงินชดใช้กองทุนสงเคราะห์) การเรียกเงินของ กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างคืนจากผู้มีหน้าที่ตามกฎหมายต้องจ่ายเงินดังกล่าว

มาตรา 136 (การยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน) การให้พนักงาน ตรวจสอบงานมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของ นายจ้างที่ไม่ชดใช้เงินคืนกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง

มาตรา 137 (สิทธิเรียกร้อง) ลูกจ้างไม่อาจโอนสิทธิเรียกร้องเงินจาก กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างได้ และไม่อยู่ในความรับผิดชอบของการบังคับคดี

มาตรา 139 (อำนาจหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงาน) การให้อำนาจ ในการปฏิบัติงานของพนักงานตรวจแรงงาน

มาตรา 140 (บัตรประจำตัวของพนักงานตรวจแรงงาน) การให้พนักงาน ตรวจแรงงานแสดงบัตรประจำตัว ในการปฏิบัติตามหน้าที่

มาตรา 141 (การระงับคดีก่อนายจ้างหรือลูกจ้าง) การดำเนินคดีอาญาให้ ระงับไป เมื่อนายจ้างหรือลูกจ้างได้ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานภายใน กำหนดเวลา

มาตรา 142 (การแต่งตั้งบุคคลเพื่อช่วยเหลือพนักงานตรวจแรงงาน) การมอบหมายให้แพทย์ นักสังคมสงเคราะห์หรือผู้เชี่ยวชาญเข้าไปในสถานประกอบกิจการ เพื่อให้ความคิดเห็นหรือช่วยเหลือพนักงานตรวจแรงงาน

มาตรา 143 (วิธีการส่งคำสั่งหรือหนังสือ) การส่งคำสั่งหรือหนังสือของอธิบดีหรือพนักงานตรวจแรงงาน ให้ส่งทางไปรษณีย์หรือพนักงานตรวจแรงงานจะนำไปส่งเอง หรือให้เจ้าหน้าที่นำไปส่ง

ส่วนที่สอง ความหมายของ “งานเกษตรกรรม” หมายความว่างานที่เกี่ยวกับการเพาะปลูก การเลี้ยงสัตว์ การป่าไม้ การทำนาเกลือสมุทร และการประมงที่ใช้การประมงทะเล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การคุ้มครองลูกจ้างที่นายจ้างจ้างทำงานไม่ตลอดทั้งปีเช่นเดียวกับการให้การคุ้มครองลูกจ้างที่ทำงานเกษตรกรรมตลอดปี

1. ลูกจ้างที่ทำงานติดต่อกันครบหนึ่งร้อยแปดสิบวันมีสิทธิหยุดพักผ่อนได้ไม่น้อยกว่า สามวันทำงาน โดยได้รับค่าจ้าง วันหยุดดังกล่าวนายจ้างเป็นผู้กำหนดให้แก่ลูกจ้างล่วงหน้าหรือกำหนดตามที่นายจ้างลูกจ้างตกลงกัน ถ้านายจ้างให้ลูกจ้างมาทำงานในวันหยุดนี้นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างให้ไม่น้อยกว่าหนึ่งเท่าของอัตราค่าจ้างต่อชั่วโมงในวันทำงานตามชั่วโมงที่ทำหรือไม่น้อยกว่าหนึ่งเท่าของอัตราค่าจ้างต่อหน่วยในวันทำงานตามจำนวนผลงานที่ทำได้สำหรับลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างตามผลงาน

2. นายจ้างไม่ได้จัดวันหยุดพักผ่อนประจำปีให้ลูกจ้างหรือจัดให้หยุดน้อยกว่าสามวัน นายจ้างต้องจ่ายค่าทำงานในวันหยุดให้ลูกจ้างเพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่าหนึ่งเท่าของอัตราค่าจ้างในวันทำงาน

3. ลูกจ้างมีสิทธิลาป่วยได้เท่าที่ป่วยจริงโดยได้รับค่าจ้างเท่ากับอัตราค่าจ้างในวันทำงานตลอดระยะเวลาที่ลาแต่ไม่เกินสิบห้าวัน ถ้าลาป่วยตั้งแต่สามวันขึ้นไปนายจ้างจะให้ลูกจ้างแสดงใบรับรองแพทย์แผนปัจจุบันชั้นหนึ่งหรือสถานพยาบาลของทางราชการแต่ถ้าไม่สามารถแสดงได้ให้ลูกจ้างชี้แจงต่อนายจ้างทราบ

4. ห้ามนายจ้างจ้างลูกจ้างเด็กอายุต่ำกว่าสิบห้าปีทำงาน แต่อาจจ้างลูกจ้างเด็กที่มีอายุตั้งแต่สิบสามปีบริบูรณ์ขึ้นไปทำงานในช่วงระยะเวลาโรงเรียนปิดหรือนอกเวลาเรียนได้เฉพาะงานที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยหรืองานที่ขัดต่อการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตของเด็กโดยได้รับอนุญาตจากบิดา มารดา หรือผู้ปกครองเด็ก

5. ให้นายจ้างจัดให้มีน้ำสะอาดสำหรับให้ลูกจ้างดื่มอย่างเพียงพอ

6. นายจ้างให้ลูกจ้างพักอาศัยอยู่ด้วยนายจ้างต้องจัดที่พักอาศัยที่สะอาด ถูกสุขลักษณะและปลอดภัยให้แก่ลูกจ้าง

7. ให้นายจ้างจัดสวัสดิการอื่นๆ ที่เป็นประโยชน์แก่ลูกจ้างตามที่ อธิบดีประกาศ

1.2.5 การบริหารงานการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้ขยายการคุ้มครองแรงงานไปสู่ แรงงานนอกระบบ โดยเบื้องต้นได้ให้ความคุ้มครองลูกจ้างในงานที่รับไปทำที่บ้านและ งานเกษตรกรรม โดยออกเป็นกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำ ที่บ้าน พ.ศ. 2547 และกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 8 กันยายน 2547 และวันที่ 13 เมษายน 2548 ตามลำดับ โดยมีแผนปฏิบัติราชการในแต่ละปี ดังนี้

(1) ปีงบประมาณ 2547

ในปีงบประมาณ 2547 กระทรวงแรงงานจัดเป็นกระทรวงห้าทบ ในการพัฒนาการปฏิบัติราชการและการประเมินผลประจำปี โดยการประเมินผล การพัฒนาดังกล่าว ได้นำเรื่องการคุ้มครองแรงงานนอกระบบมากำหนดไว้ในการประเมิน มิติที่ 1 ด้านประสิทธิผลตามภารกิจ กลุ่มที่ 1 ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติราชการตาม แผนยุทธศาสตร์กลุ่มภารกิจ เป็นตัวชี้วัดที่ 6 : จำนวนแรงงานกลุ่มลูกจ้างรับงานไปทำที่ บ้านและงานเกษตรกรรมซึ่งแสดงเจตจำนงขึ้นทะเบียนเพื่อรับความคุ้มครองตามกฎหมาย แรงงาน และยังเป็นตัวชี้วัดที่ 2 ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน อีกด้วย โดยมี เป้าหมายที่กำหนดเพื่อให้ตัวชี้วัดดังกล่าวบรรลุผลสำเร็จ คือ มีการจัดทำทะเบียนรายชื่อ แรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน ตามกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับ ไปทำที่บ้าน พ.ศ. ... และกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. ... ที่มาแสดงเจตจำนงขึ้นทะเบียนเพื่อขอรับความคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครอง แรงงาน จำนวน 180,000 คน โดยมีสำนักคุ้มครองแรงงาน และหน่วยปฏิบัติ คือ สำนักงาน สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด และกลุ่มงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานพื้นที่ รับผิดชอบตัวชี้วัดดังกล่าว

นอกจากนี้ ยังมีตัวชี้วัดกรมฯ ที่ต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุผล สำเร็จตามแผนงานงบประมาณปี 2547 คือ

○ ตัวชี้วัด : จำนวนผู้ใช้แรงงานได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย
ไม่ต่ำกว่า 2,541,500 คน (จำแนกเป็นกิจกรรมการกำกับฯ จำนวน 2,100,000 คน ซึ่ง
ต้องตรวจให้ถูกต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 75 และกิจกรรมส่งเสริมฯ จำนวน 441,500 คน)

(2) ปีงบประมาณ 2548

สำหรับการดำเนินงานตามตัวชี้วัดด้านคุ้มครองแรงงาน (นอกระบบ)
ตามคำรับรองการปฏิบัติราชการกรมฯ นั้น สำนักคุ้มครองแรงงานได้รับมอบหมายให้
รับผิดชอบในการประเมินผลการพัฒนาการปฏิบัติราชการ ซึ่งอยู่ภายใต้มิติที่ 1 มิติ
ด้านประสิทธิผลตามยุทธศาสตร์ ดังนี้

○ กลุ่มที่ 1 ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติราชการตามแผนยุทธศาสตร์
กระทรวงที่ 1.4 : จำนวนแรงงานนอกระบบที่ได้รับการส่งเสริมความรู้ ความเข้าใจใน
ประโยชน์ของการคุ้มครองแรงงานหรือการประกันสังคม

○ กลุ่มที่ 2 ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติราชการตามแผนยุทธศาสตร์
กลุ่มภารกิจด้านประกันความมั่นคงในการทำงานที่ 2.3 : จำนวนแรงงานลูกจ้างผู้รับงานไป
ทำที่บ้านและงานเกษตรกรรมได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย (น้ำหนักร้อยละ 3.75)

(3) ปีงบประมาณ 2549

ในปีงบประมาณ 2549 สำนักคุ้มครองแรงงานมีภารกิจตาม
ตัวชี้วัดตามแผนงานงบประมาณ : ขจัดความยากจนระดับประเทศ ผลผลิตที่ 1 : แรงงาน
นอกระบบได้รับการคุ้มครองทางสังคมและสภาพแวดล้อมในการทำงาน โดยมีตัวชี้วัด
เชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ ดังนี้

○ ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ จำนวนแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและ
งานเกษตรกรรมได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60
ซึ่งจะวัดจากกิจกรรมตรวจแรงงานเพียงกิจกรรมเดียว โดยนับจำนวนแรงงานที่ผ่าน
การตรวจแล้วปฏิบัติถูกต้องตามเกณฑ์ที่กรมฯ กำหนด (60% ของเป้าหมายที่ได้รับ)

○ ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ จำนวนแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและ
งานเกษตรกรรมได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานไม่ต่ำกว่า 300,000 คน

(4) ปีงบประมาณ 2550

ในปีงบประมาณ 2550 สำนักคุ้มครองแรงงานมีภารกิจในการ
คุ้มครองแรงงานนอกระบบ ตามแผนงบประมาณ : เสริมสร้างความมั่นคงของชีวิตและสังคม

ผลผลิตที่ 1 : แรงงานได้รับการคุ้มครองสิทธิตามมาตรฐานแรงงาน โดยมีตัวชี้วัดเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ ดังนี้

○ ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ แรงงานนอกระบบ (แรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม) ได้รับการคุ้มครองแรงงานไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 ที่ผ่านการตรวจแรงงานแล้วปฏิบัติตามถูกต้องตามเกณฑ์ที่กรมฯ กำหนด

○ ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ จำนวนแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรมที่เจ้าหน้าที่ให้การส่งเสริมพัฒนาและหรือกำกับดูแลตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานตามเกณฑ์ที่กรมฯ กำหนดไม่ต่ำกว่า 300,000 คน

(5) ปีงบประมาณ 2551

ในปีงบประมาณ 2551 สำนักคุ้มครองแรงงานมีภารกิจในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ตามแผนงบประมาณ : เสริมสร้างความมั่นคงของชีวิตและสังคม
ผลผลิตที่ 1 : แรงงานได้รับการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน โดยมีตัวชี้วัดเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ ดังนี้

○ ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ แรงงานนอกระบบ (แรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม) ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 ที่ผ่านการตรวจแรงงานแล้วปฏิบัติตามถูกต้องตามเกณฑ์ที่กรมฯ กำหนด

○ ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ จำนวนแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรมที่เจ้าหน้าที่ให้การส่งเสริมพัฒนาและหรือกำกับดูแลตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานตามเกณฑ์ที่กรมฯ กำหนดไม่ต่ำกว่า 300,000 คน

(6) การดำเนินการกรณีผู้แทนเครือข่ายแรงงานนอกระบบ(มูลนิธิเอ็มพาวเวอร์) ยื่นข้อเรียกร้องต่อกระทรวงแรงงาน

เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2550 ผู้แทนเครือข่ายแรงงานนอกระบบ (มูลนิธิเอ็มพาวเวอร์) ได้เข้าพบรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน เพื่อหารือยุทธศาสตร์แนวทางการพัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบของกระทรวงแรงงานพร้อมข้อเรียกร้อง กระทรวงแรงงานได้เรียกหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุมเพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินการตามข้อเรียกร้องของผู้แทนเครือข่ายแรงงานนอกระบบ ในที่ประชุมกระทรวงแรงงานได้มอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้องใดให้หน่วยงานนั้นรับไปดำเนินการ ซึ่งการเรียกร้องในครั้งนี้มีเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานที่ต้องดำเนินการ คือ กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน กลุ่มแรงงานเกษตรพันธะสัญญา แรงงานภาคบริการ ลูกจ้างทำงานบ้าน โดยข้อเรียกร้องของแต่ละกลุ่มแรงงานประกอบด้วยประเด็น ดังนี้

1. การเรียกร้องของกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน มีข้อเสนอ ดังนี้

1.1 ให้นำอาร่างพระราชบัญญัติส่งเสริม คุ้มครอง และพัฒนาแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. ... ซึ่งเป็นร่างที่กลุ่มเครือข่ายแรงงานนอกระบบได้จัดทำขึ้นมานำรณการ เพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ... ฉบับของกระทรวงแรงงานมีสาระ ดังนี้

1.1.1 ขยายนิยามของ “ผู้รับงานไปทำที่บ้าน” ให้ครอบคลุมถึงสมาชิกในครอบครัวที่มาช่วยทำงาน สหกรณ์ กลุ่ม และนิติบุคคลอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในการรับงานมาทำที่บ้าน

1.1.2 ปรับปรุงคำนิยามของคำว่า “ผู้จ้างงาน” และ “ผู้ว่าจ้าง” ให้ชัดเจน เพราะผู้ว่าจ้างบางส่วนไม่ใช่ นายจ้างหรือผู้รับเหมาที่มีฐานะดี หรือมีวัตถุประสงค์ที่ไม่แสวงหากำไรจากการส่งมอบงานให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านในชุมชนท้องถิ่นที่ตนอาศัยอยู่ (แต่เป็นเรื่องของการแบ่งปันช่วยเหลือกันให้มีงานทำ ได้เพียงส่วนต่างจากค่าจ้างงานเพื่อเป็นค่าขนส่งหรือค่าเหนื่อยเล็ก ๆ น้อย ๆ คงไม่สามารถรับผิดชอบได้เหมือนนายจ้างหรือผู้ว่าจ้างที่ประกอบธุรกิจแสวงหากำไร เอาเปรียบผู้รับงานทั่วไป)

1.1.3 ร่าง พ.ร.บ.ฯ ไม่ได้มีหลักการและบริหารการกำหนดค่าตอบแทนที่เป็นธรรม เพื่อคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งควรใช้หลักการว่างานที่มีคุณลักษณะเดียวกันและปริมาณเท่ากัน ไม่ว่าทำงานที่โรงงานหรือที่บ้านควรได้รับค่าตอบแทนที่เท่ากันหรือใกล้เคียงกันและปริมาณเท่ากัน (โดยอาจมีการศึกษาวิจัยเทียบเคียงงานประเภทเดียวกันที่ผลิตที่โรงงานกับที่บ้านในระยะเวลาที่เท่ากัน ซึ่งงานที่ทำที่บ้านอาจต้องได้รับค่าแรงมากกว่า เพราะอาจมีฝีมือคุณภาพดีกว่าและต้นทุนสูงกว่า เช่น ใช้ไฟฟ้า น้ำประปาที่บ้าน รวมทั้งต้องซื้อวัตถุดิบ อุปกรณ์การทำงานด้วยผู้รับงานเอง)

1.1.4 อำนาจหน้าที่คณะกรรมการรับงานไปทำที่บ้าน ตามมาตรา 24(1) สามารถเสนอรัฐมนตรีในเรื่อง “นโยบายการคุ้มครองส่งเสริมและ

พัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้านได้” แต่ควรมีหมวดว่าด้วยการส่งเสริมและพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้านให้ชัดเจน เพื่อเป็นหลักประกันในการส่งเสริมพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้านในระยะยาวที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานทุกท่านต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด

1.1.5 องค์ประกอบของคณะกรรมการรับงานไปทำที่บ้านควรจะเพิ่มผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ องค์การพัฒนาเอกชนสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและกรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการร่วม เพื่อจะได้มีบทบาทส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาและคุ้มครองแรงงานอย่างรอบด้าน

1.1.6 หลักเกณฑ์การแต่งตั้งคุณสมบัติของผู้แทนฝ่ายผู้ว่าจ้าง และผู้แทนฝ่ายผู้รับงานไปทำที่บ้านฝ่ายละ 5 คน ในคณะกรรมการ ควรกำหนดอย่างโปร่งใส เพื่อให้ได้ผู้แทนที่แท้จริง มีคุณภาพของแต่ละฝ่าย มาเป็นกรรมการอย่างชอบธรรม

1.1.7 ให้กระทรวงแรงงานมีมาตรการบังคับใช้กฎกระทรวงฉบับนี้อย่างมีประสิทธิภาพ (แม้จะประกาศในราชกิจจานุเบกษามานานกว่า 2 ปีแล้ว)

1.1.8 ให้กระทรวงแรงงานจัดกระบวนการประชาสัมพันธ์ เพื่อให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านและประชาชนทั่วไปได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง)

1.2 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีประเด็นข้อเสนอ คือ ควรมีการขยายอำนาจของคณะกรรมการค่าจ้างตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ให้กำหนดอัตราค่าจ้างที่แตกต่างไปตามมาตรฐานอาชีพฝีมือแรงงาน การกำหนด อัตราค่าตอบแทนต้องไม่ต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำตามประกาศกระทรวงแรงงาน

1.3 การคุ้มครองความปลอดภัยในการทำงาน มีประเด็นข้อเสนอ คือ ควรมีการตั้งเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยหรือ จป. ชุมชน หรืออาสาสมัครชุมชนเพื่อช่วยราชการในการดูแลความปลอดภัยของผู้รับงานไปทำที่บ้าน รวมทั้งดูแลผลกระทบสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นด้วย

ผลการดำเนินงานตามข้อเรียกร้องของกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ได้พิจารณาข้อเรียกร้องของกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน เพื่อหาแนวทางแก้ไขให้เป็นไปตามข้อเรียกร้องดังกล่าว ซึ่งผลจากการพิจารณาเห็นว่าสอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานของ

ผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ... ที่กองนิติการกำลังดำเนินการอยู่ กรมฯ จึงได้จัดส่งร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ... ส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา และขณะนี้ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ... สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเสร็จเรียบร้อยแล้ว อยู่ระหว่างนำส่งให้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานพิจารณายืนยันร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว

2. การเรียกร้องของกลุ่มแรงงานเกษตรพันธะสัญญา มีข้อเสนอ ดังนี้

2.1 ให้กระทรวงแรงงานทำการศึกษาเพื่อทำความเข้าใจต่อปัญหาการถูกละเมิดสิทธิของแรงงานในระบบพันธะสัญญาและทำการศึกษา เพื่อหาความเป็นไปได้ในการออกกฎหมายคุ้มครองสิทธิแรงงานเกษตรในระบบพันธะสัญญา

2.2 ให้กระทรวงแรงงานจัดตั้งคณะทำงานร่วมซึ่งมีองค์ประกอบของแรงงานเกษตร นักกฎหมายแรงงาน นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชนร่วมกร่างกฎหมาย เพื่อการคุ้มครองแรงงานเกษตรในระบบพันธะสัญญา และให้กระทรวงแรงงานออกกฎหมายหรือนโยบายในการคุ้มครองเกษตรพันธะสัญญาที่ไม่ได้รับการดูแลจากบริษัท

การดำเนินงานตามข้อเรียกร้องของกลุ่มแรงงานเกษตรพันธะสัญญา

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ได้มีคำสั่งที่ 279/2550 ลงวันที่ 22 มีนาคม 2550 แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาการถูกละเมิดสิทธิแรงงานในเกษตรพันธะสัญญา โดยมีรองอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (ร้อยตรีอานนท์ อินทรสุขศรี) เป็นประธาน ผู้อำนวยการสำนักคุ้มครองแรงงาน (นายสมชาย วงษ์ทอง) เป็นรองประธาน กรรมการ ผู้อำนวยการกลุ่มงานพัฒนาระบบการคุ้มครองแรงงาน สำนักคุ้มครองแรงงาน (นางขจิตรา ชัยอาญา) เป็นเลขานุการ คณะกรรมการฯ ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผู้แทนกลุ่มเครือข่ายแรงงานนอกระบบฯ

สำนักคุ้มครองแรงงาน ได้จัดประชุมคณะกรรมการศึกษาการถูกละเมิดแรงงานในเกษตรพันธะสัญญา ครั้งที่ 1/2550 ในวันที่ 27 มีนาคม 2550 เพื่อพิจารณาข้อเสนอของกลุ่มเครือข่ายฯ ที่ยื่นต่อรัฐมนตรีฯ ซึ่งที่ประชุมฯ มีมติให้แต่งตั้งคณะทำงานใหม่อีกหนึ่งชุด เพื่อศึกษาสภาพข้อเท็จจริงในพื้นที่ และรวบรวมข้อมูลจาก

ผลงานวิจัยจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีการศึกษาไว้แล้ว โดยศึกษาจากกลุ่มเกษตรกรที่เลี้ยงไก่ไข่ ไก่รุ่น และการเลี้ยงปลาในกระชังน้ำจืด

คณะทำงานสำรวจสภาพข้อเท็จจริงของแรงงานในเกษตรพันธะสัญญา ได้สำรวจข้อมูลแรงงานในเกษตรพันธะสัญญาใน 4 กลุ่ม คือ การเลี้ยงปลากระชังในน้ำจืด เลี้ยงไก่ เลี้ยงสุกรและนกกกระทา ดำเนินการในพื้นที่ 6 จังหวัด คือ มหาสารคาม ขอนแก่น สระบุรี ลพบุรี สิงห์บุรี และอ่างทอง ระหว่างวันที่ 21—24 พฤษภาคม 2550 และระหว่างวันที่ 13-15 มิถุนายน 2550 ผลสำรวจพบว่าปัญหาของแรงงานเกษตรพันธะสัญญาส่วนใหญ่เป็นเรื่องภาระหนี้สิน ค่าไฟฟ้า มีราคาแพง ภาษี และราคาผลผลิต ซึ่งเกษตรกรต้องการให้ภาครัฐเข้าไปดำเนินการช่วยเหลือโดยคิดค่าไฟฟ้าแบบเกษตรแทนแบบอุตสาหกรรม ลดหย่อน เรื่อง ภาษีเงินได้และประกันราคาผลผลิตควบคุมอาหารสัตว์ ยารักษาโรค สำหรับการศึกษจากผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจะมีลักษณะคล้ายคลึงกับผลการสำรวจเว้นแต่ประเด็นในเรื่องสัญญาระหว่างผู้ประกอบการกับเกษตรกร ซึ่งเกษตรกรเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากสัญญาดังกล่าว

คณะทำงานฯ ได้รวบรวมข้อมูลทั้งหมดเสนอคณะกรรมการศึกษาการถูกละเมิดสิทธิแรงงานในเกษตรพันธะสัญญา ในการประชุมครั้งที่ 2/2550 เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2550 ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้นำประเด็นเกี่ยวกับข้อมูลจากผลการสำรวจและผลงานวิจัยที่คณะทำงานฯ ได้นำเสนอมาหารือ โดยเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับเรื่องสัญญา ซึ่งที่ประชุมได้ให้ข้อคิดเห็นว่าการทำสัญญาระหว่างเกษตรกรกับผู้ว่าจ้าง ยังไม่มีความชัดเจนในเรื่องเกี่ยวกับความเป็นธรรมของสัญญา ดังนั้นที่ประชุมจึงมีมติมอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการรวบรวมตัวอย่างของสัญญาจัดส่งให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นผู้ไปพิจารณาสัญญาระหว่างผู้ประกอบการและเกษตรกรว่ามีความเป็นธรรมหรือไม่ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้มีหนังสือหารือในเรื่องดังกล่าวไปที่สำนักงานอัยการสูงสุดฯ ได้ให้ความเห็นว่าเกษตรพันธะสัญญาเป็นแผนยุทธศาสตร์ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่จะสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชน เพื่อให้ภาคเอกชนให้ความช่วยเหลือด้านการตลาดและเชื่อมโยงไปสู่การส่งออก กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจึงได้ประสานงานกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

สำหรับกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน มีความเห็นว่าสัญญาดังกล่าวไม่ใช่สัญญาจ้างแรงงานหรือสัญญาจ้างทำของตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 575 และมาตรา 587 หากแต่เป็นสัญญาร่วมประกอบการ โดยแบ่งผลประโยชน์อันมีจำนวนไม่แน่นอนซึ่งเป็นสัญญาต่างตอบแทนอย่างหนึ่งที่มีผลบังคับได้ตามกฎหมาย กลุ่มเกษตรกรรายใคเข้าข่ายเป็นลูกจ้างตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานลูกจ้างในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547 กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจะดำเนินการคุ้มครองดูแล

3. ข้อเรียกร้องของกลุ่มแรงงานอิสระภาคบริการ มีข้อเสนอ ดังนี้

- 3.1 ให้มีสิทธิในการทำงาน มีรายได้มาตรฐานเหมือนอาชีพอื่น
- 3.2 ให้มีหลักประกันโดยได้รับบริหารทางสังคม มีอนาคตรับประกันการเจ็บป่วย มีการชดเชยและมีหลักประกันเมื่อเกษียณอายุ
- 3.3 มีคกลงในการจ้างงาน กำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครงาน สัญญาระหว่างนายจ้างและลูกจ้างมีผลให้ผู้ประกอบอาชีพลดลง
- 3.4 ปัญหาระหว่างนายจ้างและลูกจ้างสามารถตกลงที่ศาลแรงงาน
- 3.5 ธุรกิจบริการและสถานที่ทำงานมีมาตรฐานสุขอนามัย
- 3.6 ธุรกิจสถานบริการเปิดเผยมากขึ้น พนักงานทำอาชีพด้วยความสมัครใจและปลอดภัย

การดำเนินงานตามข้อเรียกร้องแรงงานอิสระภาคบริการ

มีการแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาแนวทางการคุ้มครองแรงงานอิสระในสถานบริการ กรรมการประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและมีการจัดประชุมครั้งที่ 1/2550 เมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2550 ซึ่งได้พิจารณาข้อเสนอเครือข่ายแรงงานนอกระบบในกลุ่มแรงงานในสถานบริการที่ยื่นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน มี 6 ประการ คือ

1. มีสิทธิในการทำงาน มีรายได้มาตรฐานเหมือนอาชีพอื่น
2. มีหลักประกันโดยได้รับบริการทางสังคม มีอนาคตรับประกันการเจ็บป่วย มีการชดเชย และมีหลักประกันเมื่อเกษียณอายุ
3. ให้ธุรกิจบริการและสถานที่ทำงานมีมาตรฐานสุขอนามัย

4. มีข้อตกลงในการจ้างงานกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครงานสัญญา ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างมีผลให้ผู้ประกอบอาชีพจำนวนลดลง

5. ปัญหาระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง สามารถตกลงกันได้ที่ศาลแรงงาน

6. ธุรกิจสถานบริการเปิดเผยมากขึ้น พนักงานทำอาชีพด้วยความสมัครใจและปลอดภัย

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ได้ จัดประชุมคณะกรรมการ ฯ เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2550 โดยมีผู้แทนจาก 6 หน่วยงาน นำเสนอผลการดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนกลุ่มเครือข่ายแรงงานนอกระบบ (มูลนิธิเอ็มพาวเวอร์) แสดงความพึงพอใจกับการดำเนินการของหน่วยงานดังกล่าว พร้อมกับแสดงความประสงค์ว่า ต้องการให้หน่วยงานราชการดำเนินการในเรื่อง การส่งเสริม/ขอความร่วมมือกับเจ้าของสถานบริการในด้านต่าง ๆ เช่น การจัดสวัสดิการ การให้ความรู้เกี่ยวกับความเสี่ยงและโรคจากการทำงาน ฯลฯ มากกว่าการเข้าตรวจสถานบริการหรือบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ที่ประชุม ฯ มีมติว่าการพิจารณาข้อเสนอของเครือข่ายแรงงานนอกระบบในกลุ่มแรงงานอิสระในสถานบริการสามารถหาข้อยุติได้แล้ว

4. ข้อเรียกร้องของกลุ่มลูกจ้างทำงานบ้าน มีข้อเสนอ ดังนี้

4.1 คำตอบแทน

4.1.1 มีการกำหนดค่าตอบแทนขั้นต่ำอย่างเป็นธรรมโดยต้องได้รับค่าจ้างเท่ากับค่าจ้างขั้นต่ำตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ประกาศโดยกระทรวงแรงงาน ไม่ว่าลูกจ้างนั้นจะมีสัญชาติ ศาสนา หรือเพศใด

4.1.2 คำตอบแทนให้มีการจ่ายเป็นเงินไทย หากจ่ายค่าตอบแทนเป็นตัวเงินหรือเงินต่างประเทศต้องได้รับการยินยอมจากลูกจ้างทำงานบ้านก่อน และมีการจ่ายค่าจ้างอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง ตามข้อตกลงเรื่องระยะเวลาระหว่างลูกจ้างทำงานบ้านและผู้ว่าจ้าง โดยมีการจ่ายค่าตอบแทนกับลูกจ้างทำงานโดยตรง

4.2 การคุ้มครองสิทธิและการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับลูกจ้างที่เป็นผู้เยาว์

4.2.1 ห้ามมิให้จ้างเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี เป็นผู้รับจ้างทำงานบ้านไม่ว่ากรณีใด ๆ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กรณีการจ้างเด็กอายุ

15 ปีขึ้นไปถึง 18 ปี ให้ผู้ว่าจ้างแจ้งต่อพนักงานตรวจแรงงาน เพื่อขึ้นทะเบียนการใช้แรงงานเด็กตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

4.2.2 ห้ามมิให้ลูกจ้างเด็กทำงานบ้านทำงานเกินกว่า 8 ชั่วโมง และจัดช่วงเวลาที่เหมาะสมสำหรับเด็ก

4.2.3 ห้ามมิให้ลูกจ้างเด็กทำงานบ้านที่เกินกว่าความสามารถทางร่างกายและจิตใจหรือมีหน้าที่รับผิดชอบที่เป็นอันตรายและมีให้ทำงานในสภาพแวดล้อมที่เป็นอันตราย

4.2.4 ให้มีการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการดูแลเด็กสำหรับลูกจ้างเด็กทำงานบ้าน ซึ่งผู้ว่าจ้างจะต้องพัฒนาและคุ้มครองสวัสดิภาพลูกจ้างเด็กทำงานบ้านที่อยู่ในความปกครองดูแลของตน มิให้ตกอยู่ในภาวะอันน่าจะเป็นอันตรายแก่ร่างกายหรือจิตใจ

4.3 การส่งเสริมและพัฒนาทักษะ

4.3.1 ผู้ว่าจ้างต้องอนุญาตให้ลูกจ้างทำงานบ้านมีโอกาสศึกษาต่อทั้งแบบทางการและไม่เป็นทางการ โดยรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเอง ลูกจ้างทำงานบ้านอาจศึกษาต่อได้โดยผู้ว่าจ้างต้องปรับตารางการทำงานให้เป็นไปตามตารางการศึกษาของลูกจ้างทำงานบ้าน ห้ามมิให้เปลี่ยนแปลงค่าตอบแทนเนื่องจากเหตุการศึกษาของลูกจ้าง

4.3.2 ผู้ว่าจ้างอาจจัดให้ลูกจ้างทำงานบ้านได้พัฒนาทักษะความสามารถที่มีมาแต่เดิมด้วยการให้เข้าฝึกอบรม

4.4 ความปลอดภัยอาชีวอนามัย สภาพแวดล้อมและสวัสดิการ

4.4.1 ให้ผู้ว่าจ้างมีหน้าที่ในการให้ความรู้และจัดเตรียมอุปกรณ์ในการป้องกันอันตรายจากการทำงาน

4.4.2 ผู้ว่าจ้างต้องจัดสวัสดิการทำบัตรประกันสังคมให้แก่ลูกจ้างทำงานบ้านตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน โดยผู้ว่าจ้างจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบรายจ้างในการจัดสวัสดิการดังกล่าว

4.4.3 ค่ารักษาพยาบาลใด ๆ เนื่องจากการที่ลูกจ้างทำงานบ้านได้รับความเจ็บป่วย หรือบาดเจ็บจากการทำงานถือเป็นความรับผิดชอบของผู้ว่าจ้าง

4.4.4 ลูกจ้างทำงานบ้านที่ทำงานครบปีมีสิทธิลาหยุดพักผ่อนปีละไม่น้อยกว่า 13 วัน โดยได้รับค่าจ้าง

4.4.5 ให้ผู้ว่าจ้างจัดให้ลูกจ้างทำงานบ้านมีวันหยุดประจำสัปดาห์ สัปดาห์หนึ่งไม่น้อยกว่าหนึ่งวัน ผู้ว่าจ้างและลูกจ้างทำงานบ้านอาจตกลงกันล่วงหน้าให้มีวันหยุดประจำสัปดาห์วันใดก็ได้

4.4.6 ผู้ว่าจ้างต้องจัดหาความจำเป็นพื้นฐานให้แก่ลูกจ้างทำงานบ้านและให้เหมาะสมแก่ฐานานุกรมของผู้ว่าจ้าง ได้แก่ ที่พักเป็นสัดส่วน ถูกสุขลักษณะ อาหาร

4.4.7 ผู้ว่าจ้างต้องปฏิบัติต่อลูกจ้างทำงานบ้านอย่างเป็นธรรมและเคารพในความเป็นมนุษย์ของลูกจ้างทำงานบ้านตลอดการจ้าง ห้ามมิให้ใช้ถ้อยคำเหยียดหยาม ทำร้ายร่างกาย ละเมิดทางเพศหรือกระทำการใด ๆ ที่เป็นการทำลายหรือเหยียดหยามคุณค่าหรือศักดิ์ศรีของผู้รับจ้างทำงานบ้านในฐานะที่เป็นมนุษย์

4.5 การคุ้มครองทางทะเบียน

ควรให้ผู้ว่าจ้างแจ้งสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานในพื้นที่ที่มีการจ้างลูกจ้างทำงานบ้าน ทั้งนี้เพื่อให้พนักงานตรวจแรงงานสามารถติดตามตรวจสอบเพื่อให้การคุ้มครองแก่ลูกจ้างทำงานบ้าน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และมีฐานข้อมูลจำนวนแรงงานประเภทงานบ้าน เป็นต้น โดยการจดทะเบียนควรมีข้อมูลดังนี้

1. ชื่อและภูมิลำเนาของผู้ว่าจ้างและลูกจ้างทำงานบ้าน
2. ระยะเวลาการจ้าง
3. ค่าตอบแทนประจำปี
4. การขึ้นค่าตอบแทนประจำปี
5. การคำนวณหักเงินวันลา
6. หน้าที่และความรับผิดชอบ
7. เวลาทำงานและวันหยุด
8. ข้อตกลงเรื่องที่พักอาศัย

ในกรณีที่ลูกจ้างทำงานบ้านเป็นผู้เยาว์ การจดทะเบียนดังกล่าวต้องมีบิดามารดาหรือผู้ปกครองตามกฎหมายลงลายมือชื่อพร้อมกับหนังสือแสดงความยินยอมให้ผู้เยาว์ทำงานนั้น

การดำเนินงานตามข้อเรียกร้องของกลุ่มลูกจ้างทำงานบ้าน

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ได้จัดตั้งคณะทำงานเพื่อพิจารณาตามข้อเรียกร้องของกลุ่มลูกจ้างทำงานบ้าน และที่ประชุมมีมติให้ปรับปรุงแก้ไขกระทรวง (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กรมฯ จึงมอบหมายให้กองนิติการดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎกระทรวงลูกจ้างทำงาน โดยการนำข้อมูลที่ได้จากมูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็กมาประกอบการพิจารณาด้วย

บทที่ 4

การวิเคราะห์แนวทางการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในประเทศไทย

ก่อนที่จะไปสู่การวิเคราะห์แนวทางการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในประเทศไทยคงต้องมีการทำความเข้าใจในนิยามของคำว่า “แรงงาน” กันอย่างถ่องแท้ก่อน ซึ่งนิคม จันทรวิฑูร (2551:1) ได้ให้ความหมายของคำว่าแรงงาน (Labour) ไว้ 3 ประการด้วยกัน คือ ประการแรก แรงงาน หมายถึง การกระทำของมนุษย์ในการผลิตและการแจกจ่ายสินค้าและบริหาร อันก่อให้เกิดผลทางเศรษฐกิจ และผู้ดำเนินการได้รับค่าตอบแทนในการกระทำนั้น ในความหมายนี้มองแรงงานในฐานะปัจจัยการผลิต ร่วมกับปัจจัยทุน และที่ดิน ประการที่สอง แรงงานหมายถึงผู้ทำงานที่ได้รับค่าจ้าง ซึ่งตรงกับคำว่าลูกจ้าง หรือผู้ที่ใช้แรงงาน ซึ่งเรียกว่า กรรมกร โดยไม่รวมถึงผู้มีส่วนในการผลิตอื่น ๆ เช่นผู้ทำงานส่วนตัวและนักวิชาชีพ ประการที่สาม แรงงาน หมายถึง กลุ่มของลูกจ้างที่มีการติดต่อสัมพันธ์กับฝ่ายจัดการ ซึ่งทำหน้าที่แทนนายจ้างหรือบุคคลทุกคนที่มีส่วนในการผลิตที่เรียกว่ากองกำลัง (Labour Force) ต่อมานิคม จันทรวิฑูร (2526:1) ได้ให้ความหมายของคำว่าแรงงาน มี 2 ความหมายคือแรงงานในความหมายกว้าง กับแรงงานในความหมายแคบ แรงงานในความหมายกว้าง คือ คนวัยทำงานซึ่งทำงานอยู่ และกำลังหางานทำ สำหรับคนที่ทำงานอยู่หมายถึงคนทุกอาชีพทุกฐานะ ทุกระดับไม่ว่าจะเป็นนายจ้าง นักธุรกิจ พ่อค้า แม่ค้า คนงาน ชาวไร่ ชาวนา ข้าราชการ ฯลฯ ส่วนคนที่กำลังหางานทำ อาจเป็นเด็กหนุ่มสาวที่ยังไม่เคยทำงานแต่ต้องการทำงาน หรือว่าอาจเป็นคนที่กำลังตกงาน รองาน แรงงานในความหมายแคบ คือคนที่ทำงานโดยอาศัยค่าจ้าง เพื่อยังชีพหรือที่เรียกว่าลูกจ้าง ซึ่งอาจเป็น ลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างชั่วคราวก็ได้ หรือบางครั้งอาจเรียกว่า คนงาน รวมถึงคนที่ทำงานในตำแหน่งธรรมดาตามโรงงาน หรือตามไร่นา แต่ไม่รวมถึงฝ่ายจัดการ นักวิชาการ นักวิชาชีพ (ในอดีตแบ่งคนงานออกเป็น 2 ประเภท คือ คนงานที่มีฝีมือเรียกว่าช่างฝีมือ และคนงานไร้ฝีมือเรียกว่ากรรมกร กรรมกรที่ทำงานหนักเรียกว่า กุฎี (การศึกษาต่ำ ทำงานหนัก รายได้น้อย)

ส่วน แมน สารรัตน์ (2527:1) ได้ให้ความหมายของคำว่า แรงงาน ที่มีความแตกต่างจากความหมายข้างต้น โดยแบ่งความหมายของคำว่า แรงงาน

ออกเป็น 3 แนวทาง คือ แรงงานตามความหมายทางเศรษฐกิจ แรงงานตามความหมายทางสังคมและ แรงงานตามความหมายทางการเมือง โดยอธิบายในแต่ละความหมายดังนี้ แรงงานตามความหมายทางเศรษฐกิจหมายถึง ปัจจัยการผลิตชนิดหนึ่ง อันได้แก่แรงกาย และแรงสมองของมนุษย์ เมื่อถูกนำไปใช้จะมีค่าตอบแทนประเภทต่าง ๆ เช่น ค่าจ้าง หรือผลกำไร เป็นต้น แรงงานตามความหมายทางสังคม หมายถึง การทำงานหนัก หรืองานที่ต้องใช้แรงกาย โดยผู้ทำงานจะต้องใช้แรงกายในการฉุด ลาก ดึง แบก หาม หรือยก ผู้ที่ทำงานประเภทนี้จึงถูกเรียกว่า กรรมกร นอกจากทำงานเหนื่อยแล้วบางครั้งก็เปรอะเปื้อน เลอะเทอะ สกปรก และมีรายได้ต่ำ เป็นชนชั้นที่ขาดโอกาสและเสียเปรียบทางสังคม แรงงานตามความหมายทางการเมือง หมายถึง งานที่ต้องทำภายใต้การบังคับบัญชาของผู้อื่น เป็นงานที่ขาดอิสระ ขาดความเป็นไทแก่ตัวเอง จะต้องอยู่ภายใต้กฎระเบียบ และข้อบังคับของสถาบันที่ตนสังกัดอยู่ และอาจหมายถึง แรงงานที่ผู้ประกอบการหรือนายทุนบังคับให้ผู้ทำงานทำงานเยี่ยงทาส โดยไม่มีเวลาหยุดพักผ่อนที่พอควร เช่น การใช้แรงงานเด็กที่ไม่เหมาะสมกับวัย และพัฒนาการทางร่างกาย จิตใจ

กรี วังศ์พูน (2538) ได้ให้ความหมายของคำว่า แรงงาน ทั้งที่เป็นความหมายกว้างและความหมายแคบแตกต่างกันดังนี้ แรงงาน ในความหมายกว้างที่สุด หมายถึง ประชากรทุกคนที่สามารถนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติ ได้แรงงาน ในความหมายแคบ หมายถึง กำลังแรงงานของคน (Manpower) หรือ ประชากรทุกคนที่กำลังอยู่ในวัยทำงาน แรงงาน ในความหมายแคบที่สุด หมายถึง กรรมกร (Labour) แรงงาน ตามความหมายโดยทั่วไป หมายถึง ผู้ที่เป็นกำลังแรงงาน (Labour Force) ได้แก่ ผู้ที่มีงานทำ และผู้ที่ตกงาน ผู้ที่มีงานทำจะอยู่ในฐานะ นายจ้าง ลูกจ้าง หรือผู้ทำงานส่วนตัว แรงงาน ในความหมายตามหลักสากล หมายถึงกำลังคนที่อยู่ในกำลังแรงงานและไม่อยู่ในกำลังแรงงาน แต่พร้อมที่จะเข้ามาในกำลังแรงงานและต้องการทำงาน แรงงานเป็นคำนาม มีความหมาย 4 ประการ ประการแรก หมายถึง ประชากรในวัยทำงานไม่รวมถึงคนพิการ คนวิกลจริต นักเรียน นักศึกษา แม่บ้าน นักบวช ทหาร ผู้ต้องขัง และผู้ประกอบกิจการเพื่อกำไร ประการที่สอง หมายถึง ความสามารถในการทำงานเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ประการที่สาม หมายถึง กิจการที่คนงานทำในการผลิตและประการที่สี่ หมายถึง ผู้ใช้แรงงาน

กำลังคน (Manpower) หมายถึง ประชากรที่อยู่ในกำลังแรงงาน และนอกกำลังแรงงาน ที่ให้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้ ประชากรที่อยู่ในกำลังแรงงานนั้น ได้แก่ ประชากรวัยทำงานทั้งที่มีงานทำและที่ว่างงาน ประชากรที่อยู่นอกกำลังแรงงานซึ่งนับรวมอยู่ในกำลังคนนั้น ได้แก่ ผู้ไม่มีงานทำซึ่งไม่ประสงค์จะทำงาน ผู้ทำงานได้แก่ กิจการการกุศล โดยไม่ได้รับค่าจ้าง แม่บ้าน นักเรียนและนักศึกษาเต็มเวลา นักพรต นักบวช นักโทษ คนเจ็บและคนพิการที่สามารถทำงานได้ และมีประชากรบางส่วนที่อยู่นอกกำลังแรงงาน และไม่นับรวมอยู่ในกำลังคน คือ ผู้ที่อยู่ในวัยเด็กมาก ซึ่งไม่อาจทำงานได้ ผู้ชรามาก และผู้ทุพพลภาพหรือพิการจนทำงานไม่ได้ กำลังแรงงาน (Labour Force) หมายถึง ประชากรทำงานที่มีงานทำและที่ว่างงาน ประชากรวัยทำงาน หมายถึง ผู้ซึ่งมีอายุอยู่ในเกณฑ์ที่สามารถทำงานได้

จะเห็นได้ว่าคำว่า “แรงงาน” มีความหมายที่หลากหลายทั้งในระดับที่มีความหมายกว้าง และที่มีความหมายแคบ

แรงงานที่มีความหมายกว้าง ได้แก่ ประชากรทุกคนที่สามารถทำงานให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติได้ ไม่ว่าจะเด็กหรือผู้ใหญ่ หญิงหรือชายก็ได้ และอาจอยู่ในฐานะนายจ้าง ลูกจ้าง ผู้ที่ทำงานส่วนตัว หรือเป็นกำลังแรงงานที่มีงานทำ และว่างงานก็ได้

แรงงานที่มีความหมายแคบ ได้แก่ ประชากรทุกคนที่กำลังอยู่ในวันทำงาน อาจหมายถึง กรรมกรผู้ใช้แรงงานกายหรือพนักงานผู้เป็นลูกจ้าง ผู้ทำงานโดยใช้ความรู้ทางวิชาชีพด้านต่าง ๆ หรือผู้ซึ่งมีอายุที่สามารถทำงานได้ตามกฎหมายแรงงาน

เป็นที่น่าสังเกตว่าปรากฏการณ์อย่างหนึ่งที่สังเกตได้ทั่วไปทั้งในประเทศพัฒนาและกำลังพัฒนาต่าง ๆ คือ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตและการจ้างงานเมื่อเศรษฐกิจมีการขยายตัว ในด้านการผลิตอาจสังเกตเห็นได้ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงจากการผลิตเพื่อกินเพื่อใช้มาเป็นการผลิตเพื่อการค้าและส่งออกมากขึ้น ในขณะที่เดียวกัน กิจกรรมการผลิตจะมีการกระจายมากขึ้น โดยภาคอุตสาหกรรมการผลิตและภาคบริการได้ขยายตัวและมีบทบาทในเศรษฐกิจของประเทศมากขึ้น ในขณะที่ภาคเกษตรกรรมซึ่งมีพื้นฐานในการผลิตอาหารและสิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิตได้ลดความสำคัญต่อเศรษฐกิจลงไป ด้านโครงสร้างการมีงานทำก็

เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเดียวกันกับการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างการผลิต ดังจะเห็นได้ว่าการผลิตเพื่อกินเพื่อใช้มีการใช้แรงงานของครัวเรือนเป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่การผลิตเพื่อเป็นการค้ามีการจ้างแรงงานมากขึ้น ยิ่งเศรษฐกิจขยายตัวมากขึ้นการผลิตมีลักษณะเป็นการผลิตขนาดใหญ่ สัดส่วนของแรงงานจ้างในตลาดแรงงานยิ่งสูงขึ้น ในขณะที่เดียวกันรูปแบบของการว่าจ้างแรงงานก็มักจะเปลี่ยนไปในลักษณะที่สอดคล้องกับการผลิต เช่น มีการว่าจ้างแรงงานประจำเมื่อมีการผลิตอย่างสม่ำเสมอ หรือมีการว่าจ้างแรงงานชั่วคราวเมื่อการผลิตเปลี่ยนแปลงตามฤดูกาล นอกจากนั้น ผู้ผลิตอาจจะปรับเปลี่ยนรูปแบบการจ้างงานในลักษณะอื่น ๆ อีก เช่น แทนที่จะทำการผลิตและจ้างแรงงานในกิจการของตน อาจใช้วิธีการกระจายงานไปยังผู้ผลิตรายอื่น ๆ หรือแรงงานที่อยู่นอกกิจการของตนเอง มีการจ้างงานแบบชั่วคราว การจ้างเหมา ซึ่งรูปแบบการผลิตและการจ้างงานในลักษณะดังกล่าวปรากฏเห็นได้ทั่วไปในประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่กำลังพัฒนา

คำว่า “แรงงานนอกระบบ” นั้นมีหน่วยงานต่าง ๆ ให้ความหมายไว้หลากหลายดังนี้

1. องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO, 1972) ให้ความหมายของแรงงานนอกระบบ หมายถึง เป็นแรงงานที่อยู่ในการจ้างงานในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ (Informal Sector) ซึ่งมีลักษณะเป็นกิจการขนาดเล็ก ตั้งได้ง่าย มีลักษณะเป็นธุรกิจในครัวเรือน มักใช้วัตถุดิบในประเทศ เน้นการใช้แรงงานเป็นหลัก มีการดัดแปลงเทคโนโลยีง่าย ๆ ความเชี่ยวชาญเกิดจากประสบการณ์ หรือการเรียนรู้นอกระบบโรงเรียน เป็นตลาดที่มีการแข่งขัน และไม่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของรัฐบาล

2. วิจิตร ระวิวงศ์ และคณะ (2537) ได้ให้ความหมายไว้ในนโยบายและแผนหลักสตรีระยะยาว (พ.ศ. 2535-2554) ว่าการประกอบอาชีพในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ หมายถึง การทำงานที่ไม่อยู่ในข่ายความคุ้มครองของกฎหมายแรงงานในอันที่จะได้รับสิทธิหรือสวัสดิการต่าง ๆ ทำงานที่มีรายได้ต่ำกว่างานในภาคเศรษฐกิจในระบบหรือทำงานในสถานประกอบการขนาดเล็กที่มีคนงานต่ำกว่า 10 คน มีการลงทุนน้อยและการบริหารงานเป็นแบบครอบครัว ไม่ได้ใช้เทคโนโลยีหรือเครื่องมือในการผลิตที่มีราคาแพง หรือประกอบอาชีพอิสระของตนเอง เช่น รับของมาทำที่บ้าน

3. วิยุทธ์ จำรัสพันธ์ และคณะ (2540) ศึกษาการจ้างแรงงานสตรีนอกระบบในภาคอุตสาหกรรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้กล่าวถึงการจ้างงานนอกระบบ หมายถึง การจ้างงานที่อยู่นอกเหนือข้อกำหนดของกฎหมายแรงงานรัฐบาล จึงไม่อาจเข้าไปกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำที่เหมาะสมได้คงปล่อยให้เป็นการตกลงระหว่างผู้ว่าจ้างจะต่อรองค่าจ้างและเงื่อนไขการจ้างและการทำงานกันเอง

4. สำนักงานสถิติแห่งชาติ ให้นิยามในการสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2550 ว่า แรงงานนอกระบบ หมายถึง ผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครองและหลักประกันทางสังคมเช่นเดียวกับแรงงานในระบบ โดยแรงงานในระบบ ได้แก่ ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ ครูหรือครูใหญ่โรงเรียนของเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน ลูกจ้างของรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ และลูกจ้างที่ได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน

ข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี พ.ศ. 2550 พบว่า ผู้ที่อยู่ในวัยกำลังทำงานมี 36.86 ล้านคน จำแนกเป็นผู้มีงานทำ 36.16 ล้านคน ผู้ว่างงาน 5.18 แสนคน และผู้รอฤดูกาล 1.9 แสนคน ในจำนวนผู้มีงานทำ 36.16 ล้านคนนั้น เป็นผู้ทำงานในภาคเกษตรกรรม 13.75 ล้านคน หรือร้อยละ 38.01 และผู้ทำงานนอกภาคเกษตรกรรม 22.42 ล้านคนหรือร้อยละ 61.99 โดยกระจายทำงานในสาขาการผลิต 5.99 ล้านคน สาขาขายส่ง ขายปลีก การซ่อมแซมยานยนต์ รถจักรยานยนต์ 5.56 ล้านคน สาขาโรงแรม และภัตตาคาร 2.40 ล้านคน สาขาการก่อสร้าง 2.19 ล้านคน และสาขาการบริหารราชการและการป้องกันประเทศ 1.23 ล้านคน

จำนวนแรงงานนอกระบบมีมากกว่าครึ่งหนึ่งของกำลังแรงงานรวมของประเทศ โดยการสำรวจข้อมูลพื้นฐานของแรงงานนอกระบบของสำนักงานประกันสังคมในปี พ.ศ. 2548 พบว่า มีแรงงานนอกระบบทั่วประเทศ 32.7 ล้านคน กระจายอยู่ในกลุ่มอาชีพ 9 กลุ่มคือ เกษตรกร (13.6 ล้านคน) ผู้ประกอบอาชีพอิสระที่ไม่มีลูกจ้างและไม่ได้รับการคุ้มครองประกันสังคม (10 ล้านคน) อาชีพอิสระใช้ทักษะทั่วไป (3.5 ล้านคน) ผู้รับงานไปทำที่บ้าน (2.0 ล้านคน) ผู้รับเหมาหรือรับช่วงงาน (1.4 ล้านคน) ขับรถรับจ้าง (0.7 ล้านคน) รับจ้างทั่วไปนอกบ้าน (0.5 ล้านคน) แรงงานประมง (0.5 ล้านคน) รับจ้างทำงานในครัวเรือน (0.2 ล้านคน) ส่วนในปี พ.ศ. 2549 การสำรวจของสำนักงานสถิติ

แห่งชาติ พบว่า มีแรงงานนอกระบบ 21.8 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 61.5 ของผู้มีงาน
ทำทั้งหมด

งานในอาชีพหลัก คือ ผู้ปฏิบัติการด้านเกษตรและประมง พนักงานบริการ
และพนักงานในร้านค้าและตลาด ประกอบอาชีพด้านการขายและบริการ ผู้บริหาร
ผู้จัดการและผู้ปฏิบัติงานด้านฝีมือ และธุรกิจที่เกี่ยวข้อง

โดยทั่วไปแล้วการจ้างแรงงานสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ
คือ

1. การจ้างแรงงานในระบบ (Formal Sector) หมายถึง การจ้าง การใช้
แรงงาน หรือการทำงานที่มีระบบการจ้างงานที่เป็นทางการ ลูกจ้างมีสิทธิได้รับการ
คุ้มครองจากกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ และกฎหมายแรงงาน
อื่น ๆ

“แรงงานในระบบ” นั้นมักหมายถึง แรงงานที่ทำงานในระบบการจ้างงาน
ที่มีรายได้ประจำ มีเงินเดือนที่แน่นอน และที่สำคัญที่สุด คือ แรงงานในระบบจะได้รับการ
การคุ้มครองต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้แรงงานในระบบยังมีโอกาสที่จะ
ก้าวหน้าในชีวิตการทำงานและได้รับสิทธิคุ้มครองจากการประกันสังคม การประกัน
ชราภาพ และประกันสุขภาพ

2. การจ้างแรงงานนอกระบบ (Informal Sector) หมายถึง การทำงานที่ไม่
มีรูปแบบ ระเบียบ แบบแผน และการรวมตัวจัดตั้งเป็นองค์กร ซึ่งผู้ทำงานมักไม่ได้รับการ
คุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน หรือได้รับการคุ้มครองเพียงบางส่วน

ด้วยเหตุที่คำจำกัดความเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบมีหลากหลาย ดังนั้น
ในการศึกษานี้ ผู้ขอรับการประเมินจึงเลือกใช้การอ้างอิงจากสถาบันวิจัยให้คำปรึกษา
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2550) ซึ่งได้ให้ความหมายแรงงานนอกระบบว่าหมายถึง
ผู้มีการทำงาน มีรายได้ และไม่มีนายจ้างประจำ (หรือมีนายจ้างประจำก็ไม่ใช่นายจ้าง
ประจำในเชิงพาณิชย์) หรือไม่อยู่ในความคุ้มครองของกฎหมายประกันสังคม” ซึ่งเห็นว่า
ครอบคลุมค่อนข้างชัดเจน โดยแรงงานนอกระบบประกอบด้วย 1) แรงงานที่ทำงานใน
ภาคเกษตร อันประกอบด้วย เกษตรกรพันธะสัญญา เกษตรกรรับจ้าง 2) ผู้ผลิตงาน
ที่บ้าน 3) ผู้ประกอบอาชีพอิสระในกลุ่มการค้า 4) ผู้ประกอบอาชีพอิสระในกลุ่มขนส่ง
5) ลูกจ้างทำงานบ้าน 6) แรงงานรับจ้างทั่วไป

การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ

จากการศึกษากฎหมายของต่างประเทศ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช : 2551, 58-60) พบว่า ได้มีการให้ความคุ้มครองแก่แรงงานนอกระบบแล้ว สำหรับประเทศไทยยังไม่ได้มีกฎหมายคุ้มครองแรงงานนอกระบบในภาพรวมเป็นการเฉพาะ ซึ่งจากการศึกษา สรุปได้ดังนี้

1. ประเทศญี่ปุ่น ได้ให้ความคุ้มครองในด้านของค่าตอบแทน ค่าจ้างขั้นต่ำ การกำหนดหรือการประกาศอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เวลาทำงาน การเลิกจ้าง ความปลอดภัยและสุขภาพ การทำบันทึกและการรายงานถึงลักษณะ และปริมาณและข้อเท็จจริงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง การควบคุมและตรวจสอบของเจ้าหน้าที่รัฐและบทกำหนดโทษ

2. ประเทศอิตาลี ได้ให้ความคุ้มครองในด้านของค่าตอบแทน เงินชดเชยข้อกำหนดและเงื่อนไขการจ้างงาน การประกันสังคม และเงินช่วยเหลือครอบครัว ความปลอดภัยและสุขภาพ การบันทึกและการทำงาน การกำหนดให้มีคู่มือการทำงาน การควบคุมการตรวจสอบแรงงาน และบทกำหนดโทษ

3. ประเทศฟิลิปปินส์ ได้วางหลักการให้รัฐออกกฎระเบียบเพื่อคุ้มครองสวัสดิการของแรงงานนอกระบบที่เกี่ยวกับงานอุตสาหกรรม ตลอดจนกฎ ระเบียบ หรือคำสั่งที่เหมาะสม ซึ่งออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน รวมทั้งการให้ความคุ้มครองในสวัสดิการทั่ว ๆ ไปของแรงงานนอกระบบในส่วนตัวและอุตสาหกรรม

4. ประเทศอินเดีย ได้จัดตั้งกองทุนสวัสดิการ (Welfare Funds) เพื่อช่วยเหลือกลุ่มแรงงานนอกระบบกองทุนนี้มาจากการจ่ายสมทบของลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาล รวมทั้งจากภาษีสินค้าและบริการที่จำหน่ายในประเทศและต่างประเทศ โดยครอบคลุมกลุ่มแรงงานนอกระบบ 6 กลุ่ม ได้แก่ แรงงานเหมืองแร่ Bidi (มีกฎหมายชื่อ Bidi Workers Welfare Fund Act รองรับการทำงาน) แรงงานโรงพยาบาล แรงงานท่าเรือ แรงงานสร้างตึก และแรงงานก่อสร้างทั่วไป ส่วนการประกันสังคมกลุ่มแรงงานภาคเกษตร ได้รับการคุ้มครองจากโครงการเงินบำนาญบำนาญชราภาพ (Pension Schemes) กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านได้รับการคุ้มครองจากโครงการประกันสังคม SEWA (SEWA A's Social Security Scheme, 1991)

5. ประเทศเกาหลีใต้ เริ่มต้นการประกันการรักษาพยาบาลแบบบังคับในปี พ.ศ. 2530 และหลังจากนั้น 12 ปี การประกันสุขภาพแห่งชาติได้ครอบคลุมไปยัง

ผู้ประกอบการอาชีพอิสระทั่วประเทศทั้งหมด โครงการนี้เริ่มจากลูกจ้างในบริษัทขนาดใหญ่ ได้รับการคุ้มครองเป็นกลุ่มแรก ตามมาด้วยลูกจ้างรัฐ ต่อมาเป็นลูกจ้างสถานประกอบการขนาดเล็ก และขยายไปยังผู้ประกอบการอาชีพอิสระในเขตชนบทและผู้ประกอบการอาชีพอิสระในเขตเมืองเป็นกลุ่มสุดท้ายที่ได้รับความคุ้มครอง โครงการนี้ได้รับความสำเร็จเป็นอย่างสูงทำให้ประเทศเกาหลีได้มีระบบประกันสุขภาพครอบคลุมเกือบ 100%

6. ประเทศเวียดนาม ประมวลกฎหมายของเวียดนามได้บังคับใช้กับแรงงานทั้งมวลและทุกองค์การหรือบุคคลที่ได้จ้างแรงงานภายใต้สัญญาจ้างแรงงานในทุกภาคส่วนของเศรษฐกิจและทุกรูปแบบของการเป็นเจ้าของ และได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและความคุ้มครองของลูกจ้างหญิง คนงานเด็ก คนงานสูงอายุ การจ้างคนพิการ และลูกจ้างที่รับงานไปทำที่บ้าน แต่แรงงานนอกระบบไม่สามารถเข้าถึงสิทธิและการคุ้มครองตามกฎหมายนี้ เนื่องจากสภาพแรงงานจะมีค่อนข้างครบในทุกรัฐวิสาหกิจ มีเป็นจำนวนมากในวิสาหกิจของต่างชาติ มีจำนวนน้อยในวิสาหกิจเอกชน และแทบไม่มีเลยในแรงงานนอกระบบ

7. การศึกษาแรงงานในประเทศเกาหลีใต้ เนื่องจากในระหว่างวันที่ 16 – 20 มีนาคม 2551 ผู้ขอรับการประเมินได้มีโอกาสศึกษาแรงงานในประเทศเกาหลีใต้ โดยได้เข้าร่วมประชุมกับผู้แทนหน่วยงานกำกับดูแลแรงงานจากหน่วยงาน Non-regular Worker Policy Division, Ministry of Labor, Republic of Korea และผู้แทนจากสมาคมนายจ้างประเทศเกาหลีใต้ (Korea Employer Association) เพื่อศึกษาและแลกเปลี่ยนความรู้ความเข้าใจระหว่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานที่มีใช้ลูกจ้างทั่วไปของประเทศเกาหลีใต้ สารสำคัญสรุปได้ดังนี้

ประเภทและความหมายของการว่าจ้างงานที่มีใช้การว่าจ้างงานตามปกติ

ความหมายหรือคำนิยามของแรงงานที่มีการว่าจ้างงานต่างจากรูปแบบปกติทั่วไปยังไม่มีข้อกำหนดไว้ในลักษณะที่ยอมรับกันทั่วไปในระดับระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม จากการตกลงกันระหว่างฝ่ายนายจ้าง ลูกจ้าง และภาครัฐ (tripartite agreement) ของเกาหลีใต้ในเดือนกุมภาพันธ์ 2550 ได้มีการจัดแบ่งประเภทการว่าจ้างงานต่างจากรูปแบบปกติทั่วไปออกเป็น 3 ประเภท คือ

1. แรงงานที่ทำงานแบบชั่วคราว (temporary worker) หมายถึง กลุ่มคนทำงานแบบชั่วคราว ซึ่งประกอบด้วย (ก) คนทำงานที่มีกำหนดระยะเวลาแน่นอน (fixed-term worker) ที่ทำงานภายใต้การคาดหมายว่าจะทำงานให้แก่นายจ้างอย่างต่อเนื่อง โดยอาจได้รับการต่อสัญญาว่าจ้าง และ (ข) คนทำงานที่ไม่มีกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน (non fixed-term work) ที่ทำงานโดยไม่อาจคาดหมายได้ถึงการว่าจ้างงานอย่างต่อเนื่อง

2. แรงงานที่ทำงานไม่เต็มเวลา (part-time worker) หมายถึง คนทำงานที่ทำงานโดยมีจำนวนชั่วโมงการทำงานน้อยกว่าคนทำงานเต็มเวลา (full-time worker)

3. แรงงานที่มีรูปแบบการว่าจ้างต่างจากทั่วไป (atypical worker) หมายถึง คนทำงานที่ส่งมาจากตัวแทนจัดหาคนทำงานเพื่อเข้ามาทำงานให้ชั่วคราว (temporary agency worker) คนทำงานที่รับจ้างช่วงทำงาน (sub-contract worker) ผู้รับทำงานอิสระ (independent contractor) ผู้ที่รับงานไปทำที่บ้าน (home worker) และคนทำงานรายวัน (daily worker)

จำนวนแรงงานที่มีใช้แรงงานที่ว่าจ้างงานตามปกติ

จากข้อมูลสถิติในเดือนสิงหาคม 2550 ปรากฏว่าประเทศเกาหลีใต้มีแรงงานที่ทำงานต่างจากรูปแบบปกติทั่วไปจำนวน 5,703,000 คน คิดเป็นร้อยละ 35.9 ของผู้ที่มีรายได้จากค่าจ้างทั้งหมด สำหรับกลุ่มแรงงานที่ทำงานแบบชั่วคราวปรากฏว่ามีคนทำงานที่มีกำหนดระยะเวลาแน่นอนอยู่จำนวนมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มแรงงานที่ทำงานต่างจากรูปแบบปกติทั่วไป

สถานประกอบการที่มีการว่าจ้างน้อยกว่า 100 คนของเกาหลีใต้มีแรงงานที่ทำงานต่างจากรูปแบบปกติทั่วไปมีจำนวนมาก ร้อยละ 85.9 ในขณะที่สถานประกอบการที่มีการว่าจ้างงานน้อยกว่า 5 คน มีคนแรงงานที่ทำงานต่างจากรูปแบบปกติทั่วไปอยู่จำนวนมาก ร้อยละ 47.2

การคุ้มครองแรงงานที่ทำงานต่างจากรูปแบบทั่วไป

เนื่องจากการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อแรงงานที่ทำงานต่างจากคนทำงานทั่วไปและการละเมิดสิทธิของแรงงานที่ต่างจากคนทำงานทั่วไปตามกฎหมายกำหนดไว้ ประเทศเกาหลีใต้มีการออกกฎหมายที่สำคัญ 3 ฉบับ ในปี พ.ศ. 2549 โดยมีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2550 มีการกำหนดหลักการและแนวทางการคุ้มครองการ

ว่าจ้างงานที่เหมาะสมเพื่อคุ้มครองแรงงานที่ทำงานต่างจากรูปแบบทั่วไป รวมถึงการกำหนดบทลงโทษ

1. กฎหมาย Act for Protection of Fixed-term and Part-time Workers

กฎหมาย Act for Protection of Fixed-term and Part-time Workers มีผลบังคับใช้กับสถานประกอบการที่มีการว่าจ้างงานตั้งแต่ 5 คน โดยกำหนดแนวทางการคุ้มครองแรงงาน 2 กลุ่ม คือ

1.1 แรงงานที่ทำงานมีกำหนดระยะเวลา (fixed-term Worker)

1.2 แรงงานที่ทำงานไม่เต็มเวลา (part-time worker)

2. Act for Protection of Dispatched Workers

กฎหมาย Act for Protection of Dispatched Workers กำหนดหลักการคุ้มครองแรงงานสำหรับกลุ่มคนที่ถูกส่งไปทำงานจากตัวแทนจัดหางานเพื่อเข้าทำงานให้แก่ผู้ว่าจ้าง (dispatched Workers) โดยมีการกำหนดขยายประเภทงานที่สามารถว่าจ้างงานจากกลุ่มคนทำงานดังกล่าว แบ่งเป็น

2.1 งานที่กำหนดให้มีการว่าจ้างงานจากคนที่ถูกส่งไปทำงานจากตัวแทนจัดหางาน

2.2 งานที่มีการว่าจ้างแบบชั่วคราวเพื่อทดแทนการทำงาน

3. Labor Relations Commission Act

กฎหมาย Labor Relations Commission Act มีบทบัญญัติกำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อควบคุมดูแลมิให้มีการเลือกปฏิบัติต่อคนทำงาน ซึ่งครอบคลุมถึงการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากประเภทการว่าจ้างงานและและกรรชคใช้เยียวยาให้แก่คนทำงานในกรณีที่มีการเลือกปฏิบัติ คนทำงานที่ได้รับการเลือกปฏิบัติต้องยื่นเรื่องร้องเรียนภายในกำหนด 3 เดือน นับแต่มีการกระทำที่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่มีเหตุสมควร กฎหมายดังกล่าวเริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2550 สำหรับสถานประกอบการขนาดกลางที่มีการว่าจ้างงานระหว่าง 100-299 คน ในวันที่ 1 กรกฎาคม 2551 และสถานประกอบการที่มีการว่าจ้างงานน้อยกว่า 100 คน ในวันที่ 1 กรกฎาคม 2552 ตามลำดับ

การคุ้มครองแรงงานที่มีใจการทำงานตามปกติกลุ่มอื่น ๆ

1. ผู้ว่าจ้างตนเอง

ปัจจุบันประเทศเกาหลีใต้มีการเสนอร่างกฎหมาย Independent Contractors Bill ซึ่งอยู่ในระหว่างกระบวนการพิจารณากฎหมายในรัฐสภาของเกาหลีใต้ กฎหมายดังกล่าวมีการกำหนดแนวทางการคุ้มครองการทำงานสำหรับกลุ่มคนทำงานบริการ 4 กลุ่ม คือ คนทำงานขายประกันภัย คนทำงานบริการขับรถรับ-ส่งส่วนบุคคล (มีการติดต่อเรียกใช้บริการเป็นคราว ๆ) คนทำงานในสนามกอล์ฟ (caddy) และครูสอนหนังสือตามบ้าน (tutor) โดยการกำหนดให้สิทธิในการรวมตัวกันเพื่อการจัดตั้งองค์กรตัวแทนของตนเองได้

2. แรงงานภาคเกษตรกรรม

ประเทศเกาหลีใต้ไม่มีกฎหมายเพื่อการคุ้มครองแรงงานเกษตรกรรม โดยเฉพาะเนื่องจากแรงงานเกษตรกรรมมีจำนวนน้อยประมาณ 1 ล้านคนเท่านั้น

3. ผู้รับงานไปทำที่บ้าน

ประเทศเกาหลีใต้มีแรงงานที่รับงานไปทำที่บ้าน (home worker) [ส่วนใหญ่เป็นหญิง] มีอยู่ประมาณ 125,000 คน โดยส่วนใหญ่ทำงานอยู่ในทั้งภาคการผลิต (ได้แก่ การทำตุ๊กตา) และภาคบริการ [ได้แก่ คนทำงานติดต่อกับลูกค้าทางโทรศัพท์ (teleworking)] ประเทศเกาหลีใต้ไม่มีกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองแรงงานที่รับไปทำที่บ้าน

ปัญหาและอุปสรรคในการคุ้มครองแรงงานในประเทศเกาหลีใต้

กฎหมายคุ้มครองแรงงานหลักของประเทศเกาหลีใต้คือ กฎหมาย Labor Standards Act ซึ่งบังคับใช้กับสถานประกอบการที่มีการว่าจ้างคนทำงานตั้งแต่ 5 คน ทำให้แรงงานที่ทำงานในสถานประกอบการขนาดเล็กมากซึ่งมีอยู่จำนวนไม่น้อยไม่ได้รับการคุ้มครองมาตรฐานแรงงานขั้นต่ำตามกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคุ้มครองแรงงานเกี่ยวกับการจ่ายเงินบำนาญ เมื่อเกษียณอายุตามที่กฎหมายกำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัตินายจ้างมักจะจ่ายเงินบำนาญให้แก่คนทำงานเมื่อเกษียณอายุ แต่เงินที่คนทำงานได้รับอาจไม่เท่ากับอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ นอกจากนี้หน่วยงานของรัฐประสบกับปัญหาพนักงานตรวจแรงงานมีจำนวนน้อยซึ่งไม่เพียงพอกับการตรวจสถานประกอบการที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก

แนวทางการดำเนินงานเพื่อขยายการคุ้มครองไปสู่แรงงานนอกระบบของประเทศไทย

1. การคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน

1.1 ในปี 2529 กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย ได้เริ่มมีการศึกษาและจัดทำรายงานสรุปผลการศึกษาสภาพการจ้างและการทำงานของผู้รับงานไปทำที่บ้านขึ้น เพื่อให้ทราบถึงสภาพการจ้างและการทำงาน ตลอดจนปัญหาอุปสรรคของผู้รับงานไปทำที่บ้านในประเทศไทย เพื่อหาแนวทางในการเตรียมการขยายการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ

1.2 กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน ได้มีแนวคิดในการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน นับแต่ปี 2537 เป็นต้นมาจวบจนกระทั่งปัจจุบัน ประกอบกับในปี 2539 ที่ประชุมขององค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ให้การรับรองการเกิดของอนุสัญญา ฉบับที่ 177 และข้อแนะนำ ฉบับที่ 184 ว่าด้วยการรับงานไปทำที่บ้านขึ้นมาเป็นมาตรฐานแรงงานสากลให้ประเทศสมาชิกรับไปใช้ในการดำเนินงานคุ้มครองแรงงานกลุ่มดังกล่าวในประเทศไทย โดยในช่วงปี 2537 กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้มีการจัดทำโครงการศึกษาและพัฒนาแนวทางในการส่งเสริมผู้รับงานไปทำที่บ้าน ภายใต้การสนับสนุนด้านงบประมาณจาก ILO (International Labour Organization)/DANIDA ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำผลการศึกษามาพิจารณากำหนดนโยบายแนวทางและมาตรฐานงานที่เหมาะสมในการส่งเสริมและคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านควบคู่ไปกับการจัดตั้งสำนักงานผู้รับงานไปทำที่บ้านขึ้นในปี 2541 เพื่อทำหน้าที่ในการส่งเสริม พัฒนา และคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน รวมทั้งจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมพัฒนาและคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยเป็นคณะกรรมการระดับชาติที่มีรองนายกรัฐมนตรีซึ่งกำกับดูแลกระทรวงแรงงานและสวัสดิการ สังคมเป็นประธาน ผลการศึกษาดังกล่าวได้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540 – 2544 ซึ่งได้นำไปใช้ในการกำหนดแนวทางและมาตรการของการพัฒนาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานดังกล่าว สำคัญของแผนพัฒนาฯ ฉบับดังกล่าว คือ “... เร่งรัดและขยายการดำเนินงานคุ้มครองแรงงานโดยปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบ ประกาศ และกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานให้กว้างขวางขึ้นทั้งในเรื่องค่าจ้าง สวัสดิการ และความปลอดภัยในการทำงานให้ครอบคลุมถึงแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะแรงงานภาคเกษตรกรรม และผู้รับงานไป

ทำที่บ้าน” นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2545 กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้รับงบประมาณ เพื่อจัดตั้งกองทุนในลักษณะเป็นเงินทุนหมุนเวียนให้กับผู้รับงานไปทำที่บ้าน ชื่อ “กองทุนเพื่อผู้รับงานไปทำที่บ้าน” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านได้กู้ยืมไปซื้อวัตถุดิบและอุปกรณ์ในการผลิตหรือขยายการผลิต เพื่อสร้างอาชีพและสร้างรายได้ให้กับผู้รับงานไปทำที่บ้าน

ต่อมารัฐบาลได้ปฏิรูประบบราชการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นกระทรวงแรงงานและสำนักงานผู้รับงานไปทำที่บ้านได้ถูกยกเลิกไปตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน พ.ศ. 2545 และได้บรรจุเรื่องการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านไว้ในนโยบายการบริหารงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน พ.ศ. 2545 ที่บัญญัติว่า “... การคุ้มครองดูแลแรงงานทั้งในระบบและนอกระบบ ให้ได้รับสิทธิประโยชน์ตามที่กฎหมายกำหนดและมีคุณภาพชีวิตที่ดี...” โดยมีสำนักคุ้มครองแรงงานเป็นส่วนราชการซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการ “... พัฒนาระบบการคุ้มครองแรงงานกำหนดแนวทางมาตรการและวิธีการปฏิบัติด้านการคุ้มครองแรงงานทั้งในและนอกระบบ” สำหรับภารกิจในการส่งเสริมพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้านและกองทุนผู้รับงานไปทำที่บ้าน ได้ถูกโอนไปเป็นภารกิจของกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน ซึ่งส่งผลให้การดำเนินการให้ความคุ้มครองดูแลผู้รับงานไปทำที่บ้านของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานชะลอไประยะหนึ่ง เนื่องจากสถิติข้อมูลรายชื่อของผู้รับงานไปทำที่บ้านที่สำนักงานผู้รับงานไปทำที่บ้านได้จัดทำไว้ถูกส่งมอบให้กรมการจัดหางานไปทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ในแผนพัฒนาแรงงานและพัฒนาอาชีพ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2546-2549) ก็ได้กำหนดเกี่ยวกับแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านไว้ 2 ด้าน คือ ด้านการเพิ่มคุณภาพชีวิตผู้ใช้แรงงาน “โดยการขยายการคุ้มครองแรงงานให้ทั่วถึง โดยเฉพาะการจ้างงานลักษณะอื่น ได้แก่ กลุ่มรับเหมาช่วง กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน กลุ่มแรงงานภาคเกษตร และกลุ่มในภาคเศรษฐกิจอื่น” และด้านการสร้างหลักประกันความมั่นคง โดย “การขยายระบบประกันสังคมให้ครอบคลุมผู้ใช้แรงงานอย่างทั่วถึง เช่น แรงงานนอกระบบ และแรงงานภาคเกษตรซึ่งยังขาดหลักประกันการดำรงชีวิต”

ในปี 2547 กระทรวงแรงงานได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 และ มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ออกกฎกระทรวงว่าด้วยการ คุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 8 กันยายน 2547 เป็นต้นไป ซึ่งนับเป็นกฎหมายฉบับแรกในประเทศไทยที่มีบทบัญญัติ ในการให้ความคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน (ผู้รับงานไปทำที่บ้าน) เป็นการ เฉพาะอีกด้วย แต่เนื่องจากกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่ บ้าน พ.ศ. 2547 มีผลใช้บังคับแก่นายจ้าง ลูกจ้าง ที่มีนิติสัมพันธ์เป็นนายจ้าง ลูกจ้าง เท่านั้น จึงทำให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านจำนวนไม่น้อยยังไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ต่อมากระทรวงแรงงานจึงได้ยกร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ขึ้น เพื่อให้การคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านได้ครอบคลุมและทั่วถึง โดยให้เหตุผล ความจำเป็นประกอบกรายร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวว่า เนื่องจากในปัจจุบัน สภาพการณ์การจ้างงานในประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงไป โดยสถานประกอบการ หลายแห่งได้ดำเนินการเคลื่อนย้ายการผลิตในบางขั้นตอนออกไปดำเนินการนอกโรงงาน เป็นการผลิตตามบ้านเรือนส่วนบุคคลแทน หรือที่เรียกกันว่า “งานที่รับไปทำที่บ้าน” (home work) เป็นการลดภาระความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับแรงงานในระบบได้มาก ซึ่ง “งานที่รับไปทำ ที่บ้าน” (home work) เป็นการจ้างงานนอกระบบ (informal sector) รูปแบบหนึ่ง กล่าวคือ ผู้รับงานไปทำที่บ้านสามารถเลือกเวลาและสถานที่ทำงานได้ด้วยตนเอง การทำงานไม่อยู่ ภายใต้อาการควบคุมบังคับบัญชาของผู้จ้างงาน จึงทำให้ความสัมพันธ์ของผู้รับงานไปทำที่ บ้านกับผู้จ้างงานไม่มีนิติสัมพันธ์ในฐานะของลูกจ้างและนายจ้างตามพระราชบัญญัติ คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เมื่อผู้รับงานไปทำที่บ้านกับผู้จ้างงานไม่มีนิติสัมพันธ์กันใ นฐานะของลูกจ้างและนายจ้างตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ผู้รับงานไป ทำที่บ้านจึงไม่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แม้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 22 ได้บัญญัติให้มีการคุ้มครองงาน ที่รับไปทำที่บ้าน โดยออกเป็นกฎกระทรวงฯ แต่กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 ซึ่งออกตามความในมาตราดังกล่าวก็มีผลใช้บังคับ เฉพาะในงานที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านและผู้จ้างงานมีฐานะหรือนิติสัมพันธ์เป็นลูกจ้างและ นายจ้างกันตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เท่านั้น และจนกระทั่งใน

ปัจจุบันก็ยังไม่มีกฎหมายใดที่กำหนดให้ความคุ้มครองแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านไว้เลย ดังนั้น การที่รัฐไม่สามารถให้ความคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านได้ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ส่งผลกระทบต่อผู้รับงานไปทำที่บ้านเป็นอย่างมาก กล่าวคือ ทำให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านไม่อาจได้รับโอกาสในการดูแลจากหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นด้านสวัสดิการ ด้านความปลอดภัยในการทำงาน การได้รับค่าตอบแทนจากการทำงานที่เป็นธรรม ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น กระทรวงแรงงาน โดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจึงได้มีการยกร่างกฎหมายมาให้ความคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านทุกกลุ่ม โดยกำหนดหน้าที่ของผู้จ้างงานต่อผู้รับงานไปทำที่บ้านในเรื่องความปลอดภัยในการทำงาน การเรียกหรือรับหลักประกันการทำงาน การจ่ายค่าจ้าง และกำหนดบทลงโทษแก่นายจ้างที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เพื่อให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านได้รับความเป็นธรรมจากการทำงาน รวมทั้งให้ส่วนราชการ พนักงานตรวจแรงงานสามารถเข้าไปตรวจตรา ดูแลในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านได้

2. การคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม

แนวคิดในการยกร่างกฎหมายคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรมได้เริ่มขึ้นจากการที่สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติได้จัดตั้งคณะกรรมการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายแรงงาน เพื่อทำหน้าที่เสนอแนะแนวทางให้มีกฎหมายคุ้มครองแรงงานรับจ้างในงานเกษตร โดยทำการศึกษาจากอนุสัญญาและข้อเสนอขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ กฎหมายแรงงานภาคเกษตรของต่างประเทศ ตลอดจนข้อเท็จจริงจากธรรมเนียมประเพณีการทำงานแห่งท้องถิ่น เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณายกร่างกฎหมายคุ้มครองแรงงานในภาคเกษตรกรรม โดยสภาที่ปรึกษาฯ ได้ทำการยกร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรมให้มีลักษณะการคุ้มครองคล้ายคลึงกับประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน และสอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยไม่ให้มีผลใช้บังคับต่อส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานหรือกิจการตามที่จะกำหนดในภายหลัง ต่อมารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (นายเอกพร รักความสุข) ได้ประชุมหารือกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายคุ้มครองแรงงานในงานด้านเกษตรกรรมขึ้น เพื่อทำหน้าที่ยกร่างกฎหมายคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม โดยให้อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงเกษตร

และสหกรณ์ มีกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นผู้ให้ความร่วมมือสนับสนุน ในการดำเนินการครั้งนี้ ในระหว่างดำเนินการอยู่นั้นได้เกิดเหตุการณ์ทางการเมือง มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลทำให้การทำงานของคณะอนุกรรมการต้องหยุดชะงักไป ต่อมาใน สมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการออกกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ฉบับหนึ่งซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายแม่บทของกฎหมายคุ้มครองแรงงานทั้งปวง คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการคุ้มครอง แรงงานในกิจการทั่วไป ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้เปิดกว้างให้งานที่มีลักษณะเฉพาะที่ แตกต่างจากงานทั่วไปได้มีการคุ้มครองแรงงานในลักษณะเฉพาะตามกิจการนั้น ๆ โดย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมอาศัยอำนาจตามมาตรา 4 มาตรา 6 และมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ออกกฎกระทรวง กำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์แห่งการคุ้มครองแรงงานให้เหมาะสมต่อผู้ใช้แรงงานที่มี ลักษณะเฉพาะอย่างเป็นรูปธรรม มากขึ้น

ภายหลังจากที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีผลบังคับใช้ ทำให้ลูกจ้างในงานเกษตรกรรมไม่ได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 (กฎกระทรวง ฉบับที่ 9) กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจึงได้ดำเนินการ เพื่อหาแนวทางในการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม โดยกองคุ้มครองแรงงานใน ขณะนั้น ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องโดยศึกษาข้อมูลต่าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็น การสำรวจสภาพการจ้างของลูกจ้างในงานเกษตรกรรมตามจังหวัดต่าง ๆ การออกแบบสอบถามการจ้างงานในภาคเกษตรกรรมในจังหวัดต่าง ๆ ประมาณ 50 จังหวัด จัดประชุมเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีการนำร่างกฎกระทรวงฉบับเก่า ที่ได้มีการร่างไว้ก่อนมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาเปรียบเทียบกับประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงานพระราชบัญญัติ คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 อนุสัญญาและข้อเสนอของ ILO กฎหมายคุ้มครองแรงงาน ของต่างประเทศ และข้อมูลการใช้แรงงานภาคเกษตรกรรม ตลอดจนการจัดสัมมนา ไตรภาคี เรื่อง กฎหมายคุ้มครองแรงงานในงานภาคเกษตรกรรม โดยเชิญนายจ้าง ลูกจ้าง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นด้วย

จากผลการดำเนินงานดังกล่าวข้างต้น จึงมีการยกร่างกฎกระทรวงว่าด้วย การคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. ขึ้น โดยกำหนดการคุ้มครองลูกจ้างงาน

เกษตรกรรมที่ทำงานเกี่ยวกับการเพาะปลูก การเลี้ยงสัตว์ การป่าไม้ การทำนวมเกลือสมุทร และการประมงที่มีใช้การประมงทะเล ซึ่งนายจ้างมิได้จ้างลูกจ้างตลอดปี และมีได้ให้ลูกจ้างทำงานในลักษณะที่เป็นงานอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากงานดังกล่าว สาระสำคัญในการคุ้มครอง คือ การกำหนดวันหยุดพักผ่อน การลาป่วย การจ้างลูกจ้างเด็ก และสวัสดิการ โดยต่อมาเมื่อวันที่ 13 เมษายน พ.ศ. 2548 กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547 ก็มีผลใช้บังคับ

จะเห็นได้ว่ากรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทยก็ดี และกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานในปัจจุบันก็ดี ได้มีความพยายามที่จะออกกฎหมายเพื่อมาคุ้มครองแรงงานนอกระบบ 2 กลุ่ม คือ แรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและแรงงานในงานเกษตรกรรม ตามที่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 8 เรื่อยมา และปัจจุบันทางกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานกำลังอยู่ระหว่างการเพิ่มความเข้มข้นในการบังคับใช้กฎหมายให้ครอบคลุมทั่วถึงทุกพื้นที่ควบคู่ไปกับการดำเนินการศึกษาข้อมูลทางวิชาการ เพื่อเตรียมการออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานนอกระบบ แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินการเพื่อจะออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานเพื่อมาให้การคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่ละกลุ่มๆ อาจต้องใช้เวลาค่อนข้างมากกว่าจะไปถึงการออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานนอกระบบให้ครอบคลุมทุกกลุ่มได้ทั้งหมด ประกอบกับการศึกษาเปรียบเทียบการคุ้มครองแรงงานนอกระบบของต่างประเทศ พบว่า ประเทศญี่ปุ่น ได้ให้ความคุ้มครองในด้านของค่าตอบแทน ค่าจ้างขั้นต่ำ การกำหนดหรือการประกาศอัตราค่าจ้าง เวลาทำงาน การเลิกจ้าง ความปลอดภัยและสุขภาพ การทำบันทึกและการรายงานถึงลักษณะและปริมาณงานและข้อเท็จจริงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง การควบคุมและตรวจสอบของเจ้าหน้าที่รัฐและบทกำหนดโทษ ประเทศฟิลิปปินส์ ได้วางหลักการให้รัฐออกกฎระเบียบเพื่อคุ้มครองสวัสดิการของแรงงานนอกระบบที่เกี่ยวข้องกับงานอุตสาหกรรม ตลอดจนกฎระเบียบหรือคำสั่งที่เหมาะสมซึ่งออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน รวมทั้งการให้ความคุ้มครองในเรื่องสวัสดิการทั่วไปของแรงงานนอกระบบในส่วนตัวและอุตสาหกรรม ประเทศอินเดียได้จัดตั้งกองทุนสวัสดิการเพื่อช่วยเหลือกลุ่มแรงงานนอกระบบกองทุนนี้มาจากการจ่ายสมทบของลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาล รวมทั้งภาษีสินค้าและบริการที่จำหน่ายในประเทศและต่างประเทศ โดยครอบคลุมกลุ่มแรงงานนอกระบบ 6 กลุ่ม ได้แก่ แรงงานเหมืองแร่ แรงงานใน

โรงภาพยนตร์ แรงงานท่าเรือ แรงงานสร้างตึก และแรงงานก่อสร้างทั่วไป ส่วนการประกันสังคม กลุ่มแรงงานภาคเกษตรได้รับการคุ้มครองจากโครงการเงินบำเหน็จบำนาญชราภาพ กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านได้รับการคุ้มครองจากโครงการประกันสังคม ประเทศเกาหลีใต้ เริ่มต้นให้การประกันการรักษาพยาบาลแบบบังคับในปี พ.ศ. 2530 และหลังจากนั้น 12 ปี การประกันสุขภาพแห่งชาติได้ครอบคลุมไปยังผู้ประกอบอาชีพอิสระทั่วประเทศ และประเทศเวียดนาม กฎหมายได้บังคับใช้กับแรงงานทั้งหมดทุกรูปแบบภายใต้สัญญาจ้างแรงงานในทุกภาคส่วนของเศรษฐกิจ และได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและความคุ้มครองลูกจ้างหญิง เด็ก คนงานสูงอายุ ผู้พิการ และลูกจ้างที่รับงานไปทำที่บ้าน แต่แรงงานนอกระบบไม่สามารถเข้าถึงสิทธิการคุ้มครองตามกฎหมายนี้ จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าในต่างประเทศได้มีการให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบแล้ว ส่วนในประเทศไทยได้ให้การคุ้มครองเฉพาะแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและแรงงานในงานเกษตรกรรม ทั้งนี้ กลุ่มแรงงานดังกล่าวต้องมีคุณสมบัติสัมพันธ์เป็นนายจ้าง ลูกจ้างตามกฎหมายด้วย จึงเห็นได้ว่ายังมีแรงงานนอกระบบอีกเป็นจำนวนมากที่ยังไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ดังนั้น ในการศึกษาผู้ขอรับการประเมินเห็นควรมีการมุ่งไปสู่การยกย่องพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานนอกระบบในภาพรวมทั้งหมดจักเหมาะสมกว่า โดยควรต้องกำหนดให้มีการจดทะเบียนผู้ว่าจ้างและแรงงานนอกระบบ อีกทั้ง ควรเน้นใช้มาตรการทางสังคมมาใช้บังคับกับผู้ว่าจ้างที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งในการจัดทำรายละเอียดในร่างกฎหมายดังกล่าว ผู้ขอรับการประเมินเห็นว่า ควรมีประเด็นหลักการพื้นฐานที่ควรได้มีการบรรจุไว้ในร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานนอกระบบในภาพรวมดังต่อไปนี้

1. บทกำหนดนิยาม เช่น ผู้จ้างงาน ผู้ทำงาน สัญญาจ้าง ค่าตอบแทนการทำงาน วันหยุด วันลา ฯลฯ
2. การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองคนทำงานในแต่ละกลุ่มอาชีพให้ได้รับค่าตอบแทนการทำงานอย่างเหมาะสมในการดำรงชีพของตนเองและครอบครัว โดยต้องคำนึงถึงลักษณะและสภาพของงานที่ทำ ตลอดจนปัจจัยทางเศรษฐกิจ
3. การกำหนดเวลาพัก ควรกำหนดให้เหมาะสมกับลักษณะงานที่ทำ

4. การกำหนดเรื่องการทำงานล่วงเวลา เช่น การกำหนดชั่วโมงการทำงานล่วงเวลาต่อสัปดาห์ และอัตราค่าจ้างเงินค่าล่วงเวลา ทั้งนี้การกำหนดเกี่ยวกับเรื่องการทำงานล่วงเวลาต้องพิจารณาสภาพการทำงาน และลักษณะงานที่ทำประกอบการพิจารณา

5. การกำหนดวันหยุดและวันลา ต้องขึ้นอยู่กับลักษณะและสภาพของงานที่ทำ โดยควรกำหนดวันหยุดวันลาที่สำคัญ รวมถึงเงื่อนไขในการใช้สิทธิวันลาให้แตกต่างกัน เช่น วันหยุดพักผ่อนประจำปี วันลาป่วย วันลาคลอดบุตร วันหยุดประจำสัปดาห์ เป็นต้น

6. การจัดสวัสดิการ เช่น การจัดที่พักอาศัยและอาหารให้กับลูกจ้าง การจัดพาหนะรับส่ง การให้โอกาสในการศึกษาอบรม

7. การคุ้มครองเรื่องความปลอดภัยในการทำงาน เช่น การกำหนดให้นายจ้างมีหน้าที่ในการดูแลความปลอดภัยในการทำงานของผู้ทำงาน การจัดวัสดุอุปกรณ์ป้องกัน และเครื่องมือในการทำงานที่มีมาตรฐานความปลอดภัย ตลอดจนการจัดให้ลูกจ้างเข้ารับการอบรมเรื่องความปลอดภัยในการทำงาน

8. การคุ้มครองเกี่ยวกับการได้รับค่าตอบแทนการทำงาน ทั้งนี้การกำหนดมาตรการคุ้มครองเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการจ้างงาน เช่น การกำหนดห้ามมิให้นายจ้างหักค่าจ้าง

9. การกำหนดหลักประกันทางสังคม เนื่องจากแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่จะมีการทำงานไม่แน่นอน มีรายได้น้อย ขาดหลักประกันทางสังคม ดังนั้น จึงควรกำหนดให้แรงงานนอกระบบได้เข้าสู่ระบบประกันสังคมเพื่อได้รับการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ทำงาน เช่น การรักษาพยาบาล กองทุนประกันการว่างงาน และการได้รับเงินชราภาพ เป็นต้น

10. การกำหนดบทลงโทษผู้จ้างงานที่หลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งนี้ให้นายจ้างรับผิดชอบต่อผู้ทำงานให้แก่ตนเอง ในอันที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

1. สรุป

จากการวิเคราะห์แนวทางการคุ้มครองแรงงานนอกระบบจะเห็นได้ว่า แรงงานนอกระบบ (Informal Sector) เป็นกำลังแรงงานกลุ่มใหญ่ในประเทศซึ่งกระจายกันอยู่ทั้งในเมืองและชนบท ทำงานหลากหลายอาชีพ ไม่มีรูปแบบการจ้างงานที่แน่นอน ยากต่อการจำแนกแยกแยะว่าใครเป็นนายจ้าง ลูกจ้าง และได้เกิดขึ้นในสังคมไทยมาเป็นเวลานานแล้ว อีกทั้งกฎหมายที่ยังคุ้มครองไปไม่ถึงทุกลักษณะและประเภทการจ้างงาน ทั้งที่แรงงานกลุ่มนี้มีบทบาทต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ก่อให้เกิดการสร้างงานจำนวนมากและช่วยลดสภาพการว่างงานลงได้ แต่ก็มีแรงงานนอกระบบจำนวนไม่น้อยที่ได้รับค่าตอบแทนการทำงานที่ต่ำและไม่มีความมั่นคงหรือหลักประกันในการทำงาน การเกิดขึ้นของแรงงานนอกระบบมีผลเกี่ยวเนื่องกับการหลีกเลี่ยงของผู้ประกอบการหรือผู้ว่าจ้างในการปฏิบัติตามกฎหมาย โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับมาตรการทางภาษีอากรและมาตรฐานการคุ้มครองแรงงาน คือ การที่ผู้ประกอบการและนายจ้างประสงค์จะหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบและกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้เพื่อการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร ตลอดจนการตรวจสอบจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ทำให้แรงงานดังกล่าวยังไม่ได้รับการคุ้มครองในการจ้างงาน สภาพการทำงานและการให้สวัสดิการในการทำงาน

การแข่งขันทางการค้าภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและกระแสโลกาภิวัตน์ผนวกกับสถานการณ์วิกฤติเศรษฐกิจของประเทศไทยทำให้แรงงานนอกระบบได้รับความสำคัญเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากเศรษฐกิจภาคนี้ ช่วยรองรับแรงกระแทกจากวิกฤติเศรษฐกิจของประเทศ

แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่เกิดขึ้นมาจากระบบการจ้างเหมางาน โดยการจ้างแรงงานในครอบครัว นำเอาวัตถุดิบไปทำที่บ้าน ค่อยมาเมื่อมีการพัฒนาอุตสาหกรรมก็มีการนำแรงงานเหล่านี้เข้ามาอยู่ในโรงงานอุตสาหกรรม จนกระทั่งอุตสาหกรรมมีการแข่งขันที่สูงขึ้น จึงมีความจำเป็นในการลดต้นทุนการผลิตให้ต่ำลง และมีการเปลี่ยนรูปแบบสู่การจ้างงานนอกระบบ ซึ่งการควบคุมดูแลและการบังคับใช้

กฎหมายคุ้มครองทำได้ยาก เนื่องจากไม่มีรูปแบบการจ้างงานที่แน่นอน อย่างไรก็ตาม แรงงานนอกระบบ ยังแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่ไม่มีกฎหมายคุ้มครองเลย ซึ่งได้แก่แรงงานนอกระบบที่มีลักษณะเป็นอาชีพอิสระ เช่น หาบเร่ จักรยานยนต์รับจ้าง เจ้าของร้านชำขนาดเล็ก เป็นต้น อีกส่วนหนึ่งเป็นส่วนที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายบ้าง แต่ไม่ทั้งหมด เช่น ลูกจ้างงานบ้าน แรงงานในภาคการเกษตร ในทางปฏิบัติ แรงงานเหล่านี้ยังมีปัญหาการเข้าไม่ถึงการคุ้มครองตามกฎหมายอยู่ด้วย

กล่าวโดยสรุป ความสำคัญของแรงงานนอกระบบมักปรากฏในรูปของ “กลยุทธ์เพื่อความอยู่รอด” (Survival Strategy) ของผู้มีรายได้น้อย เป็นระบบเศรษฐกิจในระยะเปลี่ยนผ่าน โดยจะสลายตัวไปเมื่อสังคมพัฒนาเป็นเศรษฐกิจทุนนิยมอย่างเต็มที่ ส่วนข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ปรากฏมักจะสะท้อนความ “ด้อยโอกาส” ของผู้ประกอบการอาชีพ และความสำคัญของเศรษฐกิจภาคนี้ต่อการดูดซับแรงงาน มีการยอมรับว่าเศรษฐกิจนอภาคทางการเปรียบเสมือนเศรษฐกิจเงาของเศรษฐกิจภาคทางการ และมีความเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจภาคทางการ และที่สำคัญเป็นเศรษฐกิจขนาดใหญ่ทั้งในด้านมูลค่าทางเศรษฐกิจและจำนวนคนที่เกี่ยวข้อง เป็นแหล่งงานที่มีความสำคัญ และยังเป็น “ การจ้างงานตลอดชีพ” ของแรงงานจำนวนมาก ทั้งโดยความสมัครใจ และโดยความจำเป็น

นอกจากนี้ การปรับตัวของนโยบายการค้าและการลงทุนของประเทศ ภายใต้การแข่งขันทางการค้าที่รุนแรง อันนำไปสู่ความพยายามในการลดต้นทุนการผลิต การเปิดเสรีทางการค้า เช่น การลงนามในข้อตกลงการค้าเสรี (Free Trade Agreement) ล้วนส่งผลกระทบต่อจำนวนแรงงานนอกระบบของประเทศไทย จากงานศึกษา ทบทวนเกี่ยวกับเศรษฐกิจนอกระบบในประเทศไทยของปาริชาติ ศิวะรักษ์และคณะ (2548) สามารถรวบรวมปัญหาแรงงานนอกระบบในประเทศไทยได้ดังนี้ 1) แรงงานนอกระบบไม่ได้รับการคุ้มครองแรงงาน 2) ไม่มีการประกันสังคม และมีปัญหาในทางปฏิบัติด้านการดูแลสุขภาพ รวมทั้งการดูแลจากการเจ็บป่วยจากการทำงาน 3) ไม่ได้รับการดูแลด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยในการทำงาน 4) มีข้อจำกัดในการเข้าถึงแหล่งทุนในการประกอบอาชีพ 5) ขาดโอกาสในการฝึกอบรมและพัฒนา 6) ระบบข้อมูลขาดความชัดเจนในระดับกลุ่ม ระดับพื้นที่ และสภาพปัญหา ทำให้ขาดข้อมูลในการคุ้มครองและพัฒนาแรงงานนอกระบบโดยเฉพาะแรงงานนอภาคการเกษตร แม้ว่า

จะมีการจัดทำระบบข้อมูลสถานะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนเกษตรกร โดยสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรทุก 2 ปี อีกทั้งแรงงานนอกระบบแต่ละกลุ่มต้องเผชิญกับปัญหาต่างๆ ดังกล่าวในระดับที่แตกต่างกัน ดังนั้นการทำความเข้าใจปัญหาของแรงงานนอกระบบแต่ละกลุ่มจึงมีความจำเป็นต่อการบริหารจัดการด้านแรงงานนอกระบบซึ่งนอกจากจำเป็นต้องเข้าใจทั้งคุณลักษณะของแรงงาน ศักยภาพของแรงงาน และปัญหาที่แรงงานนอกระบบกลุ่มต่างๆ เผชิญอยู่ จะทำให้มาตรการใดๆ ที่จะกำหนดขึ้นเพื่อการคุ้มครอง ส่งเสริม สนับสนุนเป็นไปโดยความสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของแรงงานนอกระบบซึ่งมีความหลากหลายอยู่โดยธรรมชาติทั้งในด้านประเภทงานหรือกลุ่มอาชีพ

2. ข้อเสนอแนะ

เนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 เรื่อยมาถึงฉบับที่ 10 พ.ศ. 2550 - 2554 ได้ให้ความสำคัญกับแรงงานนอกระบบ โดยกำหนดให้รัฐต้องเสริมสร้างคนไทยให้อยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างสันติสุข โดยขยายการคุ้มครองทางสังคมทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการให้แก่คนในชุมชน มุ่งจัดสวัสดิการให้ทั่วถึง โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบ สตรี และผู้ด้อยโอกาสให้สามารถใช้ชีวิตได้อย่างพอเพียง รวมทั้งส่งเสริมการออมเพื่อสุขภาพ สร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจสำหรับอนาคต ประกอบกับกระทรวงแรงงานได้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์กระทรวงแรงงาน พ.ศ. 2548 - 2551 ขึ้น เพื่อเป็นกรอบแนวทางในการจัดทำแผนปฏิบัติการของทุกหน่วยงาน ซึ่งได้กำหนดให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 สาระสำคัญแผนฯ ได้กำหนดยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนากระทรวงกระทรวงไว้ 5 ยุทธศาสตร์ คือ การขยายโอกาสการมีงานทำทั้งในและนอกระบบ การเพิ่มศักยภาพแรงงานให้ได้มาตรฐานสากล การขยายการคุ้มครองแรงงานให้มีหลักประกันอย่างทั่วถึง การพัฒนาระบบการจัดการแรงงานของผู้ประกอบการเพื่อเพิ่มโอกาสในการแข่งขันทางการค้า และการพัฒนาศักยภาพองค์กรให้เป็นองค์กรชั้นนำ กระทรวงแรงงานจึงให้ความสำคัญในการขยายความคุ้มครองแรงงานไปสู่แรงงานนอกระบบ โดยในการดำเนินการจะต้องเน้นการส่งเสริมมากกว่าการกำกับดูแลแรงงานนอกระบบ ซึ่งผู้ขอรับการประเมินเห็นควรมีการเตรียมการเพื่อสร้างความเข้มแข็งแก่กลุ่มแรงงาน

นอกระบบควบคุมไปกับการสร้างกฎหมายมาบังคับใช้แก่แรงงานนอกระบบ โดยมีแนวทางการดำเนินการดังต่อไปนี้

1. ในเบื้องต้นควรมีกฎหมายเพื่อคุ้มครองแรงงานนอกระบบในภาพรวมเป็นการเฉพาะ เนื่องจากแรงงานนอกระบบเป็นแรงงานที่มีความสำคัญในระบบเศรษฐกิจ ทำให้เกิดการจ้างงานเป็นจำนวนมาก และช่วยลดสภาพการว่างงานลงได้ แต่ในขณะเดียวกันแรงงานนอกระบบจำนวนไม่น้อยถูกเอารัดเอาเปรียบโดยไม่ได้รับการปฏิบัติที่ดีในการทำงานจากผู้ประกอบการหรือผู้ว่าจ้าง

2. ควรจัดตั้งหน่วยงานระดับกรมขึ้นเพื่อคุ้มครองแรงงานนอกระบบ และจัดสรรบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับงานด้านคุ้มครองแรงงานนอกระบบ เพื่อทำหน้าที่ในการสร้างระบบการคุ้มครองทางสังคม เช่น การประกันสังคม การส่งเสริมความปลอดภัยในการทำงาน การพัฒนาฝีมือแรงงาน การสนับสนุนด้านทุนผู้ประกอบการอาชีพ ทั้งนี้ เนื่องจากการสำรวจข้อมูลพื้นฐานของแรงงานนอกระบบของสำนักงานประกันสังคมในปี 2548 พบว่า มีแรงงานนอกระบบทั่วประเทศ 32.7 ล้านคน ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นกลุ่มแรงงานที่มีจำนวนมากกว่าแรงงานในระบบ ที่มีภาครัฐเข้ามาคุ้มครองดูแล

3. ควรมีการรวบรวมข้อมูลของผู้ประกอบอาชีพในภาคเศรษฐกิจภาคนอกระบบ โดยการจัดทำทำเนียบหรือทะเบียนผู้ประกอบการอาชีพและธุรกิจที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบด้านต่าง ๆ ที่สามารถนำมาใช้ในการจัดการคุ้มครองได้อย่างเหมาะสมในแต่ละกลุ่มเป้าหมาย มีการปรับปรุงข้อมูลให้ทันสมัยและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง รวมถึงเป็นเครือข่ายเชื่อมโยงทั่วประเทศ เพื่อให้รัฐบาลจัดระบบการให้บริการและให้การดูแลได้อย่างเหมาะสม

4. จัดระบบกลไกคุ้มครองทางสังคมให้ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ โดยขยายขอบเขตการคุ้มครองทางสังคมในรูปแบบประกันสังคม เพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของภาครัฐ สนับสนุนกลุ่มต่าง ๆ ในชุมชนให้จัดการคุ้มครองทางสังคม และจัดการคุ้มครองทางสังคมในรูปแบบที่หลากหลายควบคู่ไปกับการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ให้ตระหนักถึงความสำคัญของการจัดระบบความคุ้มครองทางสังคมให้กับผู้ที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ ผ่านสื่อสาธารณะทุกระดับและทุกรูปแบบอย่างต่อเนื่องที่เข้าถึงได้ทุกกลุ่มเป้าหมาย รวมทั้งใช้เวทีประชาคม เวทีสาธารณะและองค์กร/เครือข่ายที่มีอยู่ในชุมชน เป็นสื่อกลางในการประชาสัมพันธ์ให้ผู้ที่อยู่ในภาคเกษตร หรืออยู่ในชุมชน อาทิ แรงงาน

เกษตรกรรายย่อย ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ได้รับข้อมูลข่าวสารของการจัดระบบการคุ้มครองทางสังคมอย่างทั่วถึง ตลอดจนให้มีศูนย์ประสานข้อมูลกลาง (Information Center) ในการให้ความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการรวมตัวของกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพนอกระบบในเรื่องสิทธิ หน้าที่และบทบาท รวมทั้งช่องทางและขั้นตอนการขอรับการคุ้มครอง

5. การปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดการคุ้มครองทางสังคมให้เอื้อต่อการจัดการคุ้มครองแก่กลุ่มเป้าหมายที่หลากหลาย และให้มีการติดตามประเมินผล การดำเนินงานเป็นระยะ เพื่อนำมาพัฒนานโยบายในการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างเหมาะสมต่อไป

6. ควรจัดให้บริการของรัฐในการฝึกอบรมในสาขาวิชาการที่จำเป็นต่อการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เช่น การบริหารจัดการ การตลาด การทำบัญชี การปรับปรุงเทคโนโลยีและกระบวนการผลิต เป็นต้น โดยมีหน่วยงานให้คำปรึกษาทางธุรกิจที่สอดคล้องกับขนาดของธุรกิจและเป็นหน่วยเคลื่อนที่ไปตามพื้นที่ต่าง ๆ ที่มีผู้ทำงานเศรษฐกิจนอกระบบอยู่ เป็นบริการเสริมนอกเหนือจากบริการหลักที่จัดอบรมในสถานศึกษาหรือสถาบันฝึกอบรมต่าง ๆ

7. ส่งเสริมให้ผู้ประกอบอาชีพและผู้ประกอบธุรกิจนอกระบบได้รับบริการการเงินได้มากขึ้น โดยการปรับปรุง และขยายการบริการด้านการเงินของภาครัฐที่ผู้มีอาชีพนอกระบบได้รับประโยชน์ผ่านกองทุนและโครงการสินเชื่อต่าง ๆ ให้มากขึ้น และสนับสนุนองค์กรการเงินนอกระบบของชุมชน เช่น กลุ่มออมทรัพย์ และธนาคารหมู่บ้าน เป็นต้น ให้มีความเข้มแข็ง และให้บริการกับชุมชนได้มากขึ้น รวมถึงส่งเสริมการรวมตัวเป็นเครือข่ายเพื่อเพิ่มศักยภาพในการให้บริการ สนับสนุนองค์กรการเงินในระบบที่ให้บริการสินเชื่อระดับจุลภาค เช่น สหกรณ์และโรงรับจำนำ เป็นต้น ให้มีบทบาทและบริการที่ดีขึ้น รวมทั้งให้สิทธิประโยชน์ในการลงทุนสำหรับสถาบันการเงินที่จัดตั้งขึ้นหรือขยายบริการเพื่อให้บริการระดับฐานราก เช่น การให้สินเชื่อจุลภาคแก่ชุมชนหรือผู้มีรายได้น้อย เป็นต้น ตลอดจนส่งเสริมการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนให้เกิดผลและเป็นที่ยอมรับของสถาบันการเงินเพื่อให้ผู้มีรายได้น้อยที่มีสินทรัพย์ที่ยังไม่สามารถใช้เป็นประโยชน์ในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนมีโอกาสในประกอบอาชีพมากขึ้น

8. การสร้างเครือข่ายแลกเปลี่ยนและเรียนรู้ซึ่งกันและกันขององค์กรชุมชนต่าง ๆ เปิดโอกาสให้ชุมชนร่วมในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นทุนที่

สำคัญของเศรษฐกิจชุมชน เพื่อให้ชุมชนสามารถใช้ประโยชน์และจัดระบบการดูแลรักษา
ร่วมกัน พื้นฟูมิติทางวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น และการขยายกระบวนการเรียนรู้ให้เกิด
ศูนย์เรียนรู้ชุมชนในพื้นที่ที่สามารถดูแลรักษา ปรับใช้ พัฒนา และขยายการเรียนรู้ต่อ
สนับสนุนการทำแผนชุมชนที่ตนเอง เป็นกระบวนการที่ทำให้ชุมชนได้รู้จักตนเอง เข้าใจ
ตนเอง และกำหนดอนาคตของชุมชนท้องถิ่นได้เอง รวมทั้งสนับสนุนวิสาหกิจชุมชน/
ธุรกิจชุมชนสร้างกำไรทางการเงินและกำไรทางสังคม คือ ความเข้มแข็ง
ชุมชน และความอยู่ดีมีสุขของสังคม เพื่อขยายโอกาสของเศรษฐกิจชาวบ้านให้เป็นระบบ
อย่างแท้จริงต่อไป

9. การเพิ่มและพัฒนาความสามารถของบุคลากร โดยการให้ความรู้ที่
จำเป็นในการปฏิบัติงานแก่เจ้าหน้าที่ การฝึกอบรมให้ความรู้แก่แรงงานนอกระบบ
เพื่อเสริมสร้างทักษะในด้านต่าง ๆ ที่จำเป็นในการประกอบอาชีพ ทั้งนี้ เพื่อเพิ่มประสิทธิ
การในการคุ้มครอง ส่งเสริม และพัฒนาแรงงานนอกระบบ

จากข้อเสนอแนะดังกล่าวการคุ้มครองแรงงานนอกระบบซึ่งเป็นแรงงาน
กลุ่มใหญ่ของประเทศ เป็นการดำเนินการตามหลักการของท่านปรีดี พนมยงค์ ที่ให้
ความสำคัญต่อความสุขสมบูรณ์ของราษฎร และความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม
ค้ำที่ท่านเคยเขียนไว้ในบทความเรื่อง อนาคตของประเทศไทยควรดำเนินไปในรูปใด มี
ข้อความตอนหนึ่งกล่าวไว้ว่า “ระบบประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจ หมายถึง ราษฎร
ส่วนมากของสังคมต้องไม่ตกเป็นทาสของคนจำนวนส่วนข้างน้อย และราษฎรทั้งปวง
จะต้องร่วมมือกันฉันพี่น้อง เพื่อผลิตสิ่งอุปโภค และบริโภคให้สมบูรณ์ ครั้นแล้วแต่ละ
คนก็จะได้รับผลด้วยความเป็นธรรม ตามส่วนแรงงานทางกายหรือสมองที่ตนได้กระทำ
ผู้ได้ออกแรงงานมากก็ได้มาก ผู้ได้ออกแรงงานน้อยก็ได้น้อย”

บรรณานุกรม

- ศุภาศิริ วศวงศ์ การบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน : ศึกษาเฉพาะกรณีโรงงานอุตสาหกรรมในเขตอำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ. ไม่ปรากฏสำนักพิมพ์ , 2533.
- กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม 9 ปี แห่ง...ความสำเร็จกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. ไม่ปรากฏสำนักพิมพ์ , 2535.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่แปด พ.ศ. 2540-2544 . กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วน จำกัด เม็คทราฟ พรินติ้ง , 2540.
- ว่าที่ร้อยโท บุทธการ โกษากุล, ภาคนิพนธ์ การวิเคราะห์ระบบแผนการตรวจแรงงานของสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานพื้นที่ กรุงเทพมหานคร. ไม่ปรากฏสำนักพิมพ์ , 2540.
- คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ร่วมกับสำนักวิชาการ บริษัทศูนย์กฎหมายธุรกิจอินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด แนวทางด้านกฎหมายเพื่อการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน. กรุงเทพฯ : บุทธรินทร์การพิมพ์จำกัด , 2542.
- กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพฯ : หงล. บางกอกบล็อก , 2543.
- ท่านผู้หญิงพูนสุข พนมยงค์ , หอจดหมายเหตุ 100 ปีรัฐบุรุษอาวุโส ปรีดี พนมยงค์. พิมพ์ครั้งแรก : พฤษภาคม 2543 พิมพ์ที่ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ , 2543
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่เก้า พ.ศ. 2545-2549. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว , 2544.
- ติน ปรัชญพฤทธิ์ การบริหารการพัฒนา ความหมาย เนื้อหา แนวทาง และปัญหา. พิมพ์ครั้งที่ 5 , โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ , 2544.
- วรงค์ จันทรร และสมบัติ อยู่เมือง ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ในการบริหารภาครัฐ GIS In Government. พิมพ์ครั้งที่ 1 , ห้างหุ้นส่วนจำกัด สหยาบล็อกและการพิมพ์ กรุงเทพฯ , 2545.
- ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 119. ตอนที่ 103 ก , กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน พ.ศ. 2545. ไม่ปรากฏสำนักพิมพ์ , 2545.
- สำนักงาน ก.พ. คู่มือการพัฒนาระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์. ฉบับปรับปรุง พิมพ์ครั้งที่ 3 , บริษัท พี.เอ. สีฟิ่ง จำกัด กรุงเทพฯ , 2545.
- สำนักงานประกันสังคม “ งานที่มีคุณค่าและเศรษฐกิจนอกระบบ “ 2546.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- สิทธิศักดิ์ พุฒษ์ปิติภูถ การบริหารกลยุทธ์และผลสัมฤทธิ์ขององค์กรด้วยวิธี **Balanced Scorecard**. พิมพ์ครั้งที่ 2 , สำนักพิมพ์สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น) กรุงเทพฯ , 2546.
- ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา, เล่ม 121. ตอนที่ 35 ก , กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547. ไม่ปรากฏสำนักพิมพ์ , 2547.
- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน สำนักคุ้มครองแรงงาน การบริหารงานด้านคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2547-2548. สดใสการพิมพ์ กรุงเทพฯ , 2548.
- องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ร่างคู่มือการก่อตั้งสหภาพแรงงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบของ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ. ไม่ปรากฏสำนักพิมพ์ , 2548.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี แผนพัฒนา เศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับที่สิบ พ.ศ. 2550-2554. พิมพ์ที่ ห้างหุ้นส่วนจำกัด วี. เอ.พรินต์ติ้ง , 2549.
- สำนักพัฒนามาตรฐานแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน สรุปผลการดำเนินการโครงการ ประเมินเพื่อเสริมสร้างศักยภาพการตรวจแรงงานในประเทศไทย. ดำเนินการ ระหว่าง 22 พฤศจิกายน-7 ธันวาคม 2547. (เอกสารอัดสำเนา) , 2549.
- สำนักพัฒนามาตรฐานแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน สรุปสาระสำคัญ แผนพัฒนา แรงงานและพัฒนาอาชีพ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2546-2549). (เอกสารอัดสำเนา) , มปป.
- สำนักพัฒนามาตรฐานแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน อนุสัญญาและข้อเสนอของ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (C 129 , 177 R 133 , 184). (เอกสารอัดสำเนา) , มปป.
- ชอุทธิ์ มีสิทธิ์ และพลทรัพย์ สอนเมือง ตูลาพันธุ์ ผู้รับงานไปทำที่บ้านในประเทศไทย : สิทธิและ การรณรงค์นโยบาย. กรุงเทพฯ , 2549.
- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน สำนักคุ้มครองแรงงาน การบริหารงานด้านคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2548-2549. บริษัทบพิตรการพิมพ์ จำกัด กรุงเทพฯ , 2549.
- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน สำนักคุ้มครองแรงงาน “ สภาพการจ้างและการทำงานของ ลูกจ้างในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม “. บริษัทเอ็กเซลเลนซ์ บิสิเนส แมเนจเม้นท์ จำกัด ไม่ปรากฏสำนักพิมพ์ , 2549.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- บริษัท ไทยเรตติ้งแอนด์อินฟอร์เมชันเซอร์วิส จำกัด เอกสารสรุปการวิเคราะห์เพื่อใช้ในการเจรจา
ความเหมาะสมของตัวชี้วัด เป้าหมาย และเกณฑ์การให้คะแนนตัวชี้วัดตามคำรับรอง
การปฏิบัติราชการและภารกิจหลักของส่วนราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550.
ไม่ปรากฏ สำนักพิมพ์, 2549.
- องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ประเทศที่ให้สัตยาบันอนุสัญญา ฉบับที่ 129. www.ilo.org. 13
กุมภาพันธ์ 2550.
- องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ประเทศที่ให้สัตยาบันอนุสัญญา ฉบับที่ 177. www.ilo.org. 13
กุมภาพันธ์ 2550.
- นฤมล นิราทร ชไมพร รุ่งฤกษ์ฤทธิ์ สุชวลา สนามชวด กัลยา ไทยวงษ์ วิจิตร ระวีวงศ์ รายงาน
การศึกษาโครงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ. ฝ่าย
หุ้นส่วนจำกัด มีสเตอร์ก็อปปี กรุงเทพฯ, 2550.
- อนันต์ชัย อุทัยพัฒนาชีพ คำบรรยาย “สรุปสาระสำคัญของกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานใน
งานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 และกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในกน
เกษตรกรรม พ.ศ. 2547 ” PowerPoint. กองนิติการ กรมสวัสดิการและคุ้มครอง
แรงงาน, 2550.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ สรุปผลการสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2548. www.nso.go.th, ธันวาคม 2550.
นโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับด้านแรงงานในช่วงปี 2544 , 2548 , 2549 และ 2551.