



เอกสารหมายเลข 2

ผลงานเรื่อง

แนวทางการคัดเลือกครูอำนวยการเรียนการสอนในประทศไทย

โดย

นายฉันทน์ โพธิ์ทอง

ตำแหน่งรองอธิบดี (นักบริหาร 9)

ตำแหน่งเลขที่ 3

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน



ขอประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง

ที่ปรึกษาวิชาการแรงงาน

(นักวิชาการแรงงาน 10 ชช.)

ตำแหน่งเลขที่ 11

สำนักงานปลัดกระทรวง

กระทรวงแรงงาน

2551



ห้องสมุดกระทรวงแรงงาน

2 12.05.6



14284

พ815น

แนวทางการคัดเลือกครูอำนวยการเรียนการสอน

122 84

## บทคัดย่อ

การศึกษา เรื่อง แนวทางการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ รวมทั้งศึกษาการดำเนินงานคุ้มครองแรงงานนอกระบบของประเทศไทย ตลอดจนวิเคราะห์แนวทาง การคุ้มครองแรงงานนอกระบบ พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบของประเทศไทย ผลจากการศึกษา พบว่าภาครัฐได้ตระหนักและเห็นความสำคัญของแรงงานนอกระบบที่มีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ทั้งยังช่วยบรรเทาปัญหาการว่างงานของประเทศไทยในยามที่ต้องประสบกับภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ กระทรวงแรงงาน โดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบการกำกับดูแลงานด้านคุ้มครองแรงงาน ได้ดำเนินการส่งเสริม พัฒนาและกำกับดูแลแรงงานนอกระบบ โดยเริ่มจากแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและแรงงานในงานภาคเกษตรกรรมก่อน ซึ่งต่อมาในปี 2547 ได้มีการออกกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 และกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547 ขึ้น

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ได้พยายามที่จะยกร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ... เพื่อให้การคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านให้ครอบคลุมมากขึ้นกว่าเดิม ซึ่งร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ผ่านการพิจารณาของสภามติแล้ว และมีมติรับหลักการแล้ว และกำลังอยู่ในขั้นตอนเพื่อนำไปสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ การดำเนินการในขั้นตอนของการผ่านร่างกฎหมายต้องใช้เวลาพอสมควร แต่หากจะพิจารณาออกกฎหมายเพื่อมาให้การคุ้มครองดูแลแรงงานนอกระบบทีละกลุ่มเรื่อยไปจนกว่าจะคุ้มครองได้หมดทุกกลุ่ม ย่อมต้องใช้เวลาามากและไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันดังนั้น แนวทางการให้การคุ้มครองแรงงานนอกระบบในประเทศไทย จึงควรที่จะต้องมีการเร่งออกกฎหมายขึ้นมาคุ้มครองแรงงานนอกระบบในภาพรวมควบคู่ไปกับการตั้งหน่วยงานอย่างเป็นทางการขึ้นมา

ดูแล ทั้งนี้เนื่องจากแรงงานนอกระบบเป็นกลุ่มแรงงานที่มีจำนวนมากกว่าแรงงานในระบบและโดยลักษณะตามธรรมชาติของการจ้างงานก็มีความแตกต่างจากแรงงานในระบบอย่างสิ้นเชิง ซึ่งกลยุทธ์สำคัญที่นำมาใช้ในการให้การคุ้มครองจะต้องเน้นการส่งเสริม พัฒนา รวมถึงการประสานงานที่มีประสิทธิภาพจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อเสริมสร้างให้แรงงานนอกระบบได้รับความเป็นธรรมในการจ้างงาน ได้รับโอกาสในการส่งเสริมพัฒนาอย่างต่อเนื่องโดยเน้นกระบวนการสร้างและพัฒนาเครือข่ายทุกภาคส่วนอย่างครบวงจร อันจะนำไปสู่การสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนให้แก่ระบบเศรษฐกิจของประเทศต่อไป

## คำนำ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ให้ความหมายของแรงงานนอกระบบว่า หมายถึง แรงงานที่อยู่ในการจ้างแรงงานในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ (Informal sector) ในประเทศไทยแรงงานเหล่านี้มีเพียงบางส่วนเท่านั้นได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ได้แก่ ถูกจ้างทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย แรงงานประมงทะเล แรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน และแรงงานในภาคเกษตรกรรม แต่ก็ยังไม่เท่ากับแรงงานในระบบ จึงเป็นที่มาของการศึกษาค้นคว้าแนวทางการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในประเทศไทย โดยหวังว่าจะจุดประกายให้เกิดมาตรการในการคุ้มครองทางสังคมและส่งเสริมคุณภาพชีวิตพวกเขาในฐานะที่เป็นพลเมืองและในฐานะที่เป็นแรงงานในประเทศนี้ ที่ส่วนใหญ่เป็นแรงงานด้อยโอกาส มีการศึกษาค่ำ ฐานะยากจน และรอคอยความเป็นธรรมตลอดมาอย่างยาวนาน

สุนันท์ โพธิ์ทอง

พฤศจิกายน 2551

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ค
สารบัญ	ง
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์	2
3. ขอบเขตการดำเนินการ	2
4. วิธีการศึกษา	2
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	2
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี กฎหมายและเอกสารที่เกี่ยวข้องในการศึกษา	4
1. แนวคิดที่เกี่ยวข้อง	4
1.1 แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ	4
1.2 แนวคิดในการคุ้มครองแรงงาน	5
1.3 แนวคิดในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบขององค์การแรงงาน ระหว่างประเทศ	5
1.4 แนวคิดในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบของกรมสวัสดิการ และคุ้มครองแรงงาน	7
2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องของไทยและต่างประเทศ	7
2.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องของไทย	7
2.2 กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง	12

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3. อนุสัญญาและข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ	12
3.1 อนุสัญญาเกี่ยวกับแรงงานภาคเกษตร	12
3.2 อนุสัญญาเกี่ยวกับงานที่รับไปทำที่บ้าน	14
4. เอกสารที่เกี่ยวข้อง	15
4.1 นโยบายรัฐบาลที่เกี่ยวข้อง	15
4.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่แปด พ.ศ. 2540-2544	19
4.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่เก้า พ.ศ. 2545-2549	19
4.4 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบ พ.ศ. 2550-2554	19
4.5 สรุปสาระสำคัญ แผนพัฒนาแรงงานและพัฒนาอาชีพแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2546-2549)	20
4.6 กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน พ.ศ. 2545	20
5. การศึกษา/วิจัยที่เกี่ยวข้อง	
5.1 รายงานการศึกษา โครงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ แรงงานนอกระบบ	20
5.2 รายงานผลการศึกษา เรื่อง “สภาพการจ้างและการทำงานของลูกจ้าง ในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม”	23
<b>บทที่ 3 การดำเนินงานคุ้มครองแรงงานนอกระบบ</b>	<b>27</b>
1. การคุ้มครองแรงงานนอกระบบ	27
1.1 การคุ้มครองแรงงานกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน	27
1.2 การคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม	4

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
<b>บทที่ 4 การวิเคราะห์แนวทางการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในประเทศไทย</b>	<b>81</b>
การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ	87
ประเภทและความหมายของการว่าจ้างงานที่มีใช้การว่าจ้างงานตามปกติ	88
จำนวนแรงงานที่มีใช้แรงงานที่ว่าจ้างงานตามปกติ	89
การคุ้มครองแรงงานที่ทำงานต่างจากรูปแบบทั่วไป	89
การคุ้มครองแรงงานที่มีใช้การว่าจ้างงานตามปกติกลุ่มอื่นๆ	91
ปัญหาและอุปสรรคในการคุ้มครองแรงงานในประเทศเกาหลีใต้	91
แนวทางการดำเนินงานเพื่อขยายการคุ้มครองไปสู่แรงงานนอกระบบ ของประเทศไทย	92
<b>บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ</b>	<b>100</b>
5.1 สรุป	100
5.2 ข้อเสนอแนะ	102
<b>บรรณานุกรม</b>	<b>106</b>
<b>ภาคผนวก</b>	

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

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

ปัจจุบันยังไม่ได้มีการกำหนดความหมายของแรงงานนอกระบบไว้อย่างชัดเจน แต่ใช้นิยามของเศรษฐกิจนอกระบบ ซึ่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ให้ความหมายเศรษฐกิจนอกระบบว่า กิจกรรมทั้งหลายทุกสาขาทางเศรษฐกิจที่ประกอบธุรกิจขนาดเล็ก ธุรกิจส่วนตัวและธุรกิจที่อยู่นอกภาคการเกษตร หรือกิจกรรมในภาคการเกษตรบางส่วน อาจมีหรือไม่มีการจ้างแรงงาน มีการใช้เทคโนโลยีแบบง่าย ๆ ทั้งที่อยู่ในเมืองและในชนบท โดยอยู่นอกกรอบการควบคุมของกฎระเบียบ ไม่มีระบบภาษี เงินเดือน ค่าจ้าง และการจ้างที่แน่นอน ผู้ทำงานเป็นเจ้าของหรือผู้ประกอบการ 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 และนำข้อมูลดังกล่าวไปประกอบเพื่อเป็นแนวทางการยกร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานนอกระบบต่อไป

## 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 สามารถช่วยลดภาวะความยากจนและลดปัญหาจากการว่างงานลงได้ในระดับหนึ่ง แต่ก็มีจำนวนไม่น้อยของแรงงานนอกระบบที่ได้รับค่าตอบแทนของการทำงานที่ต่ำ และไม่มีความมั่นคงหรือหลักประกันในการทำงาน นอกจากนี้แรงงานนอกระบบมักถูกเอารัดเอาเปรียบ โดยไม่ได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในการทำงานจากผู้ว่าจ้าง อย่างไรก็ตามปัจจุบันมีแรงงานนอกระบบเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในประเทศที่กำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนา มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงและความซับซ้อนของกระบวนการผลิตและอีกส่วนหนึ่งคือนายจ้าง/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

สุดาศิริ วสวงศ์ ได้กล่าวถึงแนวคิดในการคุ้มครองแรงงานไว้ในบทคัดย่อโครงการวิจัย เรื่อง การบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน : ศึกษาเฉพาะกรณีโรงงานอุตสาหกรรมในเขตอำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ (2533). ว่า

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

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

แนวคิดในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบซึ่งด้อยโอกาสทางสังคมและไม่ได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายอย่างเพียงพอ มีการให้คำจำกัดความขอบข่ายของเศรษฐกิจ

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

(1) คำจำกัดความขอบข่ายของเศรษฐกิจนอกระบบ จากมติ ที่ประชุมแรงงาน  
ระหว่างประเทศขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ในปี 2002 ที่ได้ขยายแนวคิด  
ในการรวมเอากิจการและความสัมพันธ์ของงานเข้าด้วยกันว่าหมายถึง “กิจกรรม  
ทางเศรษฐกิจทั้งหมดที่กระทำโดยแรงงานและหน่วยเศรษฐกิจที่ในทางกฎหมายหรือ  
ในทางปฏิบัติแล้ว การจัดการของภาครัฐไม่สามารถทำได้ครอบคลุมทั้งหมดหรือ  
ครอบคลุมไม่ทั่วถึง กิจกรรมเหล่านี้เป็นกิจกรรมที่ไม่ได้ระบุอยู่ในกฎหมาย ซึ่งหมายความว่า  
กิจกรรมเหล่านี้ดำเนินการนอกเหนือการควบคุมของกฎหมาย หรือในทางปฏิบัติกฎหมาย  
ยังไม่ครอบคลุม ซึ่งหมายความว่าถึงแม้จะเป็นงานที่ทำในระบบ แต่กฎหมายไม่สามารถ  
ปรับใช้หรือควบคุมกิจกรรมเหล่านี้ได้ หรืออาจหมายถึงกฎหมายไม่สนับสนุนกิจกรรม  
เหล่านี้ เนื่องจากเป็นกิจกรรมที่ไม่เหมาะสม เป็นภาระ หรือก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายที่มากเกินไป  
จำเป็น” และ

(2) ลักษณะของการจ้างงานนอกระบบสามารถพิจารณาได้จากความปลอดภัยและ  
ความมั่นคงที่จำเป็น 7 ประการที่คนเหล่านี้มักจะถูกปฏิเสธ

1. ความมั่นคงด้านตลาดแรงงาน (โอกาสในการมีงานทำที่เพียงพอผ่านการ  
จ้างงานระดับสูง ที่ได้รับการประกันจากนโยบายเศรษฐกิจมหภาค)
2. ความมั่นคงในการมีงานทำ (การปกป้องจากการถูกไล่ออกโดยมิชอบ, การมี  
กฎเกณฑ์ในการจ้างและเลิกจ้าง, ความมั่นคงในการทำงานที่ปรับใช้ได้กับความเคลื่อนไหว  
ทางเศรษฐกิจ)
3. ความมั่นคงในงาน (ตลาดที่ออกแบบเฉพาะสำหรับการทำงานหรือ “อาชีพ”  
นั้น ๆ , โอกาสในการพัฒนาการให้ความสำคัญกับคำว่าอาชีพ โดยการพัฒนาความสามารถ  
ของตน)
4. ความปลอดภัยในตัวเอง (การป้องกันอุบัติเหตุและความเจ็บป่วยในที่ทำงาน  
โดยมีกฎระเบียบเกี่ยวกับความปลอดภัยและสุขภาพ, การจำกัดเวลาทำงาน ฯลฯ)
5. ความมั่นคงในการได้รับการฝึกฝนทักษะต่าง ๆ (โอกาสในการได้รับและ  
ฝึกฝนทักษะด้วยวิธีการใหม่ ๆ รวมถึงการฝึกงานและการอบรมพนักงาน)

6. ความมั่นคงด้านค่าตอบแทน (การได้รับค่าตอบแทนที่เพียงพอ)

7. การมีตัวแทน (ปกป้องสิทธิในการออกความเห็นของแรงงานใน ตลาดแรงงานผ่านทางสหภาพแรงงานที่เป็นอิสระและองค์กรของนายจ้างและการทำให้ เป็นประเด็นทางสังคม)

#### 1.4 แนวคิดในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

หนังสือการบริหารงานด้านคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2547-2548 ซึ่งจัดทำโดย กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (2548). ได้กล่าวถึงแนวคิดในการคุ้มครองแรงงาน นอกระบบของกรมฯ ไว้ว่า "...กระทรวงแรงงาน โดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ได้ตระหนักถึงความสำคัญของแรงงานภาคนอกระบบที่นับวันจะมีความสำคัญ ต่อระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นแรงงานกลุ่มใหญ่ของประเทศกระจายกันทำงานทั้ง ในเมืองและในชนบท ไม่มีกฎหมายแรงงานมาคุ้มครอง ดังนั้น กรมสวัสดิการและ คุ้มครองแรงงาน มีความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายเพื่อมาให้การคุ้มครอง..."

## 2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องของไทยและต่างประเทศ

### 2.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องของไทย

#### (1) กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547

กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานที่รับไปทำที่บ้าน ซึ่งมีผลบังคับใช้ ใน วันที่ 8 กันยายน 2547 กำหนดให้มีการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน มีสาระสำคัญดังนี้

1.1 กำหนดให้การคุ้มครองลูกจ้างในงานที่รับไปทำที่บ้าน ตามลักษณะของงาน ที่กำหนดนิยามไว้ คือ งานที่ลูกจ้างรับจากนายจ้างไปผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม หรือ แปรรูปสิ่งของในบ้านของลูกจ้างหรือสถานที่อื่นที่มีใช้สถานประกอบการของนายจ้าง ตามที่ได้ตกลงกันเพื่อรับค่าจ้าง โดยใช้วัตถุดิบหรืออุปกรณ์ในการผลิตของนายจ้าง ทั้งหมดหรือบางส่วน และโดยปกติการทำงานนั้นเป็นส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมด ในกระบวนการผลิตหรือธุรกิจในความรับผิดชอบของนายจ้าง

1.2 กำหนดให้นายจ้างผู้ที่ส่งมอบงานและวัตถุดิบให้ลูกจ้างรับงานไปทำที่บ้าน โดยตกลงจ่ายค่าจ้างให้ต้องแจ้งพนักงานตรวจแรงงานทราบล่วงหน้าก่อนวันส่งมอบงาน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีประกาศกำหนด

1.3 กำหนดให้นายจ้างจัดทำสัญญาเป็นหนังสือมอบให้ลูกจ้าง 1 ชุด นายจ้างเก็บไว้ 1 ชุด โดยมีรายละเอียด ดังนี้

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

1.4 กำหนดให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างตามกำหนดเวลาที่ตกลงกัน แต่ต้องไม่เกิน 15 วันนับแต่วันที่ลูกจ้างส่งมอบงานให้นายจ้าง

1.5 ห้ามมิให้นายจ้างหักค่าจ้างซึ่งต้องจ่ายให้แก่ลูกจ้าง เว้นแต่เป็นการหักตามกฎหมายกระทรวงกำหนดไว้

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 การประมงที่มีใช้การประมงทะเล 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 และการล่องเกินทางเพศ

- หมวดการใช้แรงงานทั่วไป 1 มาตรา เรื่องห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างทำงาน ยก แบก หาม หาบ ชูน ลาก หรือเข็นของหนักเกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง และการกำหนดอัตราน้ำหนักรายวันให้นายจ้างให้ลูกจ้างทำงานได้ซึ่งได้กำหนดอัตราน้ำหนักรายวันโดยเฉลี่ยต่อลูกจ้าง 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

กรณีอัตราน้ำหนักรายวันเกินอัตราน้ำหนักรายวันที่กำหนดให้นายจ้างจัดให้มีเครื่องทุ่นแรงที่เหมาะสมและไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของลูกจ้าง

- 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 และสภาพแวดล้อม ในการทำงาน 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 อาศัย เพื่อนำส่งเงินสมทบ เป็นต้น

- หมวดพนักงานตรวจแรงงาน 4 มาตรา ว่าด้วยการเข้าตรวจสถานประกอบกิจการของพนักงานตรวจแรงงาน

- หมวดการส่งหนังสือ 1 มาตรา ว่าด้วยวิธีการส่งคำสั่ง หรือหนังสือของอธิบดี หรือพนักงานตรวจแรงงานซึ่งตั้งตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

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

2.5 การลาป่วยลูกจ้างลาได้เท่าที่ป่วยจริง นายจ้างจ่ายค่าจ้างในวันลาป่วยตลอดระยะเวลาที่ลาแต่ไม่เกิน 15 วันทำงาน

2.6 กำหนดให้นายจ้างจัดให้มีน้ำสะอาดสำหรับดื่มอย่างเพียงพอ และถ้าจัดที่พักให้จะต้องถูกสุขลักษณะ 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 และตกลงจะทำการตั้งนั้น

(5) พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

มาตรา 33 บัญญัติว่า “ให้ลูกจ้างซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบห้าปีบริบูรณ์และไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์เป็นผู้ประกันตน

ลูกจ้างซึ่งเป็นผู้ประกันตนอยู่แล้วตามวรรคหนึ่ง เมื่อมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์และยังเป็นลูกจ้างของนายจ้างซึ่งอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ให้ถือว่าลูกจ้างนั้นเป็นผู้ประกันตนต่อไป”

มาตรา 40 บัญญัติว่า “บุคคลอื่นใดซึ่งมิใช่ลูกจ้างตามมาตรา 33 จะสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัตินี้ได้ โดยให้แสดงความจำนงค์ต่อสำนักงาน

หลักเกณฑ์ และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทนที่จะได้รับตามมาตรา 54 ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา”

## 2.2 กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

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

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 ไฮติ ฮอนดูรัส เม็กซิโก นิการากัว ปานามา ปารากวัย ฟิลิปปินส์ สโลวะเกีย สเปน และเวเนซุเอลา” (หน้า 15)

## 3. อนุสัญญาและข้อเสนอขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

### 3.1 อนุสัญญากี่ยวกับแรงงานภาคเกษตร

1. อนุสัญญาฉบับที่ 10 อนุสัญญาฉบับนี้กำหนดหลักเกณฑ์อายุที่อนุญาตให้เด็กทำงานในภาคเกษตร โดยกำหนดห้ามว่าจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 14 ปี ทำงานในโรงงาน

ที่เกี่ยวกับเกษตรในเวลา นอกเหนือจากเวลาปกติของการเรียนหนังสืออย่างไรก็ตาม กรณีที่มีการว่าจ้างจะต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อการเรียน

2. อนุสัญญาฉบับที่ 11 อนุสัญญาฉบับนี้คุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการสมาคมและการรวมตัวของคนงานภาคเกษตร กำหนดให้ประเทศที่ให้สัตยาบันกำหนดสิทธินี้แก่คนงานเกษตร เหมือนเช่นที่ให้กับคนงานภาคอุตสาหกรรม

3. อนุสัญญาฉบับที่ 12 อนุสัญญาฉบับนี้กำหนดให้ประเทศที่ให้สัตยาบันออกกฎหมายการจ่ายค่าทดแทนแก่คนงานภาคเกษตรที่ประสบอันตรายเนื่องจากการทำงานหรือระหว่างการปฏิบัติงาน

4. อนุสัญญาฉบับที่ 25 อนุสัญญาฉบับนี้กำหนดให้มีการจัดระบบประกันการเจ็บป่วยแก่คนงานภาคเกษตรรวมทั้งลูกมือฝึกงานที่ถูกว่าจ้างโดยโรงงานภาคเกษตร ลูกจ้างผู้เอาประกันให้มีสิทธิได้รับค่ารักษาพยาบาลโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายและได้รับเวชภัณฑ์อย่างพอเพียง

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

6. อนุสัญญาฉบับที่ 110 อนุสัญญาฉบับนี้ใช้คุ้มครองคนงานในไร่อสวน โดยระบุว่าห้ามมิให้บุคคลหรือสมาคมใดดำเนินการจัดหาคนงาน เว้นแต่ได้รับอนุญาตและได้รับการจดทะเบียนโดยรัฐบาล และคนงานที่ถูกจัดหานี้จะต้องได้รับการตรวจร่างกายก่อน

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

### 7. อนุสัญญา ฉบับที่ 129 ว่าด้วยการตรวจแรงงานในงานเกษตรกรรม

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

### 8. ข้อเสนอ ฉบับที่ 133 ว่าด้วยการตรวจแรงงานในงานเกษตรกรรม

สาระสำคัญของข้อเสนอฉบับนี้ เป็นการกำหนดคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจแรงงานในงานเกษตรกรรม แนวทางในการตรวจแรงงาน หน้าที่ของนายจ้างในงานเกษตรกรรม และการรายงานผลการตรวจแรงงาน ซึ่งประกอบด้วยสถิติข้อพิพาทแรงงาน ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย ข้อเสนอแนะและแนวทางในการแก้ไขปัญหา รวมถึงแนวทางการดำเนินงานของประเทศผู้ให้สัตยาบัน

จากการสืบค้นข้อมูลสารสนเทศ [www.ilo.org](http://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 การตรวจแรงงานและแนวปฏิบัติ 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](http://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 ปราบปรามและ 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 ที่เกี่ยวข้องกับด้านแรงงาน ประกอบด้วย

#### ข้อ 1 นโยบายขจัดความยากจน

รัฐบาลจะดำเนินนโยบายและมาตรการในการขจัดความยากจนของประเทศให้หมดสิ้นไป โดยปรับปรุงระบบบริหารจัดการทั้งระบบเชื่อมโยงการแก้ไขความยากจนทุกระดับ ตั้งแต่ บุคคล ชุมชน และประเทศ ตลอดจนสร้างกลไกที่เชื่อมโยงให้คนยากจนในชุมชนสามารถใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์และทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และยั่งยืน

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

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

พัฒนาระบบการเงินที่สนับสนุนเศรษฐกิจฐานรากจากกองทุนหมู่บ้านที่มีความพร้อมคู่  
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 และภาครัฐให้ครอบคลุมถึงการพัฒนาคุณภาพและฝีมือของแรงงานในระดับต่างๆ เพื่อให้สามารถมีผลผลิตและรายได้สูงขึ้นตามมาตรฐานฝีมือแรงงาน ตลอดจนส่งเสริมให้แรงงานทุกกลุ่มมีงานทำมีอาชีพเสริม ได้รับการคุ้มครองและดูแลด้านสุขอนามัย ความปลอดภัยในการทำงาน ตลอดจนมีหลักประกันความมั่นคง รวมทั้งสวัสดิการแรงงานอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

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

ข้อ 3 นโยบายสังคม ข้อ 3.4 พัฒนาสุขภาพของประชาชนให้ครอบคลุมทั้งมิติทางกาย 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 จัดให้มีระบบเตือนภัยและติดตามสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อการทำงานของงานการเล็กข้างอื่นเนื่องจากการปรับเปลี่ยน โครงสร้างเศรษฐกิจพร้อมทั้งจัดให้มีการจ้างงานใหม่โดยเร็ว

2.2.3 ให้การคุ้มครองแรงงานตามมาตรฐานแรงงานไทย ซึ่งให้ความสำคัญแก่ความปลอดภัยในการทำงานและสวัสดิการแรงงาน พร้อมทั้งจัดระบบการคุ้มครองแก่แรงงานนอกระบบให้ครอบคลุมมากขึ้น

#### 4.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่แปด พ.ศ. 2540 - 2544

สาระสำคัญของแผนฉบับนี้ คือ การกำหนดให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานให้มีขอบเขตการคุ้มครองที่กว้างขวางขึ้น รวมทั้งการพิจารณาขยายขอบเขตการให้การคุ้มครองในเรื่องค่าตอบแทนสภาพการจ้าง สภาพการทำงาน สิทธิประโยชน์ สวัสดิการ ความปลอดภัยในการทำงานนอกระบบ โดยเฉพาะลูกจ้างภาคเกษตร ผู้รับเหมาช่วงงานและผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยรัฐจะต้องให้การสนับสนุนในเรื่องต่าง ๆ อาทิเช่น สนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มหรือมีการจัดตั้งเป็นองค์กรนิติบุคคลของผู้รับงานไปทำที่บ้าน สนับสนุนในเรื่องการพัฒนาองค์กรและเครือข่ายให้มีความเข้มแข็ง รวมทั้งให้มีการจัดทำทะเบียนผู้รับงานไปทำที่บ้าน เพื่อให้ได้รับการคุ้มครองดูแลจากรัฐอย่างทั่วถึง

#### 4.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่เก้า พ.ศ. 2545 - 2549

สาระสำคัญของแผนฉบับนี้ คือ การกำหนดแนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในสังคม โดยการกำหนดหน้าที่ของรัฐในด้านแรงงานว่าจะต้องผลิตกำลังคนและฝึกอบรมทักษะฝีมือแรงงานให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานเทคโนโลยีสมัยใหม่และพร้อมเข้าสู่เศรษฐกิจยุคใหม่ รวมทั้งการคุ้มครองแรงงานทั้งในและนอกระบบ

#### 4.4 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบ พ.ศ. 2550 - 2554

สาระสำคัญของแผนฉบับนี้ คือ การเสริมสร้างคนไทยให้อยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างสันติสุข โดยขยายการคุ้มครองทางสังคมทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการให้แก่คนในชุมชน มุ่งจัดสวัสดิการสังคมให้ทั่วถึง โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบสตรีและผู้ด้อยโอกาสให้สามารถใช้ชีวิตได้อย่างพอเพียง รวมทั้งส่งเสริมการออมเพื่อสุขภาพสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจสำหรับอนาคต

#### 4.5 สาระสำคัญของแผนพัฒนาแรงงานและพัฒนาอาชีพ 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 และแก้ไขปัญหาเพื่อเพิ่มโอกาสในการแข่งขันทางการค้าและพัฒนาแรงงานให้ 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 สนามชวค 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 “เนื้องาน” ระหว่างการบริหารจัดการแรงงานในระบบ ซึ่งมีนายจ้างเป็นภาคีการทำงานที่สำคัญกับแรงงานนอกระบบซึ่งไม่มีนายจ้างชัดเจน และความหลากหลายของแรงงานนอกระบบทำให้การบริหารจัดการจำเป็นต้องเชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่น ๆ เป็นจำนวนมาก

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

(9) การนำกรอบมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศมาใช้พึงกระทำด้วยความระมัดระวัง และต้องพิจารณาถึงกลไกต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้ว แต่ยังไม่ได้รับการเสริมพลังให้ทำงานได้เต็มที่ แทนที่จะจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานใหม่ ๆ ซึ่งในทางปฏิบัติจะนำไปสู่การทำงานที่ซ้ำซ้อนและลดทอนความเข้มแข็งของกลไกหรือหน่วยงานที่มีอยู่แล้ว ในขณะที่เดียวกันต้องระมัดระวังการใช้ค่าต่าง 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 จำเป็นต้องพิจารณาคว่ไปกับกฎหมายฉบับสำคัญหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546” (หน้า (5) - (6)).

นอกจากนี้ คณะผู้ศึกษาได้เสนอแนะให้ “...จัดทำยุทธศาสตร์เพิ่มสมรรถนะการบริหารจัดการด้านแรงงาน ให้ความสำคัญต่อการสร้างความเข้าใจร่วมกันในกลุ่มผู้ปฏิบัติงานถึงความสำคัญของการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบและบทบาทหน้าที่ของกระทรวงแรงงานในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ การพัฒนาระบบสารสนเทศฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบ การพัฒนาระบบสารสนเทศฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบ โดยการรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานที่มีการจัดเก็บไว้แล้ว 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 ตลอดจนเป็นแนวทางในการปรับปรุง  
แนวการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้คณะผู้ศึกษาได้ทำการ  
สัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องกับกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำ  
ที่บ้าน 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 สรุปผลการศึกษา ดังนี้

(1) การรับงานไปทำที่บ้าน สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

- สภาพการจ้างและสภาพการทำงาน ลูกจ้างส่วนใหญ่รับงานจากนายจ้าง  
โดยตรงและรับงานจากคนกลาง การจ้างงานไม่มีการทำสัญญาจ้าง ไม่ต้องมีหลักประกัน  
ในการทำงาน ส่วนใหญ่เป็นการตกลงกันด้วยวาจา งานที่ทำๆ เฉพาะบางขั้นตอนของ  
กระบวนการผลิตหรือทำเฉพาะบางชิ้นส่วนของผลิตภัณฑ์ การกำหนดอัตราค่าจ้างจะถูก  
กำหนดโดยนายจ้าง/คนกลาง ลูกจ้างจะได้รับอัตราค่าจ้างที่แตกต่างกันตามชิ้นงาน โดยมี  
ระยะเวลาการจ่ายค่าจ้างไม่เกิน 15 วัน นับแต่วันที่ส่งมอบงาน สำหรับเครื่องมือ/อุปกรณ์  
ในการทำงานและวัสดุดิบ ส่วนใหญ่นายจ้าง/คนกลางเป็นผู้จัดหา ทั้งนี้ การทำงานดังกล่าว  
ลูกจ้างส่วนใหญ่จะทำงานวันละไม่เกิน 7 ชั่วโมง และทำงานสัปดาห์ละ 6 วัน

- สภาพแวดล้อมในการทำงาน อาชีวอนามัย และความปลอดภัยในการทำงาน  
ลูกจ้างส่วนใหญ่จะทำงานที่บ้านของตนเองซึ่งมีความมั่นคงแข็งแรง มีแสงสว่างเพียงพอ  
และมีอากาศถ่ายเทสะดวก งานที่ลูกจ้างรับมาทำส่วนใหญ่จะเป็นงานที่ไม่เกี่ยวข้องกับงานผลิต  
ประกอบ บรรจุ แปรรูป วัตถุระเบิดหรือวัตถุไวไฟ และเนื่องจากไม่มีการใช้เครื่องจักรกล  
ขนาดใหญ่หรือวัตถุอันตราย ทำให้ลูกจ้างส่วนมากไม่เคยประสบอันตรายจากการทำงาน  
แต่ก็มีอาการปวดเมื่อยกล้ามเนื้อจากการทำงานในอิริยาบถเดียวซ้ำ ๆ กัน ซึ่งไม่รุนแรง  
มากนัก นายจ้าง/คนกลาง ส่วนใหญ่เมื่อส่งมอบงานให้ลูกจ้างแล้วก็ไม่มีอบรมหรือให้  
คำแนะนำเกี่ยวกับการป้องกันอันตรายจากสารเคมีให้ลูกจ้างทราบในกรณีที่ลูกจ้างประสบ  
อุบัติเหตุหรือเกิดโรคจากการทำงานโดยมากจะไม่ได้ได้รับความช่วยเหลือจากนายจ้าง ลูกจ้าง  
จะใช้สิทธิบัตรประกันสุขภาพ

## (2) งานเกษตรกรรม สรุปสาระสำคัญได้ 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 สำหรับลูกจ้างที่ทำงานในวันหยุดพักผ่อนตามสิทธิส่วนใหญ่ได้รับค่าจ้างเท่ากับอัตราค่าจ้างวันทำงานปกติ

- สภาพแวดล้อมในการทำงาน อหิวาต์นามัย และความปลอดภัยในการทำงาน นายจ้างส่วนใหญ่ไม่ได้จัดให้มีเครื่องมือ/อุปกรณ์เพื่อความปลอดภัยในการทำงานให้กับลูกจ้าง อีกทั้ง ไม่มีการฝึกอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับอันตรายจากสารเคมีและวิธีป้องกันมีเพียงลูกจ้างส่วนน้อยเท่านั้นที่ได้รับการฝึกอบรมจากหน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

(3) ข้อเสนอแนะ คณะผู้ศึกษาได้ให้ข้อเสนอแนะสำหรับการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม 4 ประเด็นหลัก คือ

3.1 การบังคับใช้กฎหมาย คณะผู้ศึกษาฯ ได้เสนอว่าในระยะแรกการบังคับใช้กฎหมายควรบังคับใช้กับกิจการขนาดใหญ่ที่มีการใช้แรงงานจำนวนมากก่อน และควรปรับปรุงประสิทธิภาพในการตรวจแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรมให้มีความพร้อม สามารถควบคุมให้มีการปฏิบัติตามกฎกระทรวงอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว จึงขยายการบังคับใช้ไปสู่กิจการขนาดเล็กลง

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

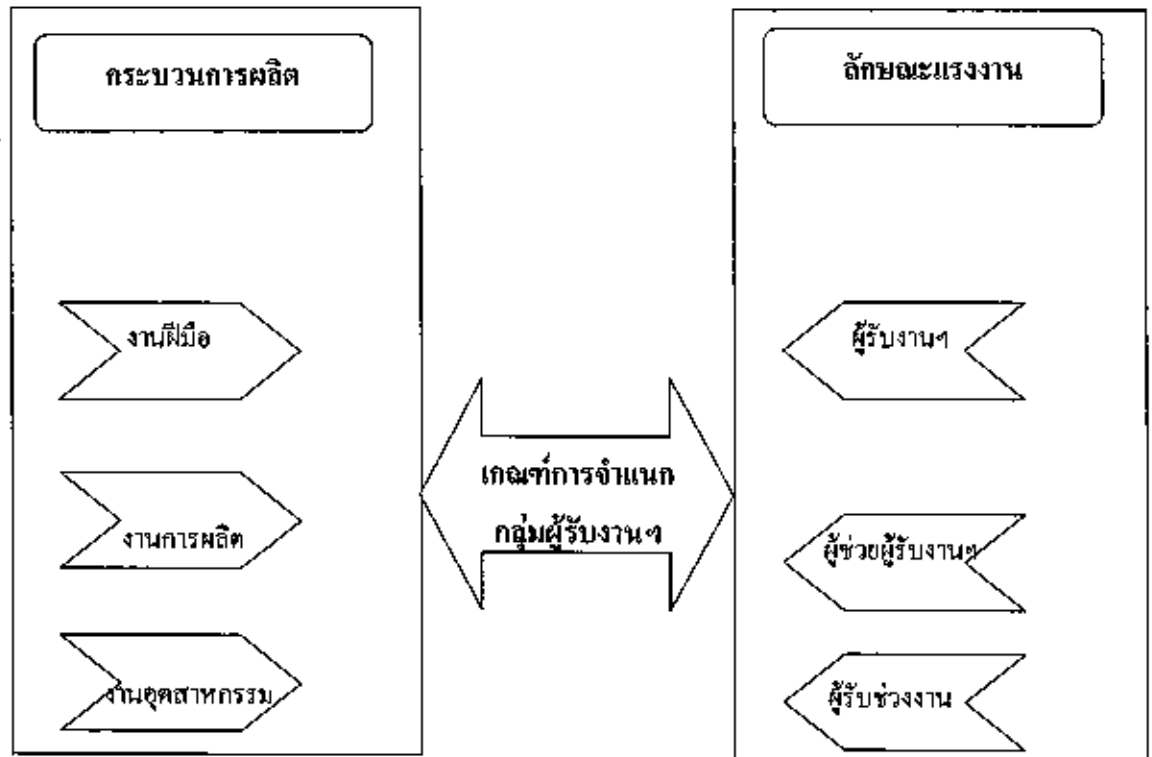
ประเภทแรก คือ ผู้รับงานด้วยตนเอง (contract worker) หมายถึง ผู้รับงานจากผู้ว่าจ้างไปทำที่บ้านและทำงานดังกล่าวด้วยตนเอง

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 (อ้างอิงในคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2542, หน้า 14) คือ

1) นายจ้าง (employer) ซึ่งเป็นเจ้าของงานหรือผู้ประกอบการที่ส่งมอบงานไปทำที่บ้าน โดยอาจส่งผ่านคนกลางหรือไม่ผ่านก็ได้

2) ผู้รับงานไปทำที่บ้าน (home worker) คือผู้รับงานจากผู้ว่าจ้าง ซึ่งอาจเป็นผู้ประกอบการโดยตรงหรือนายหน้าก็ได้

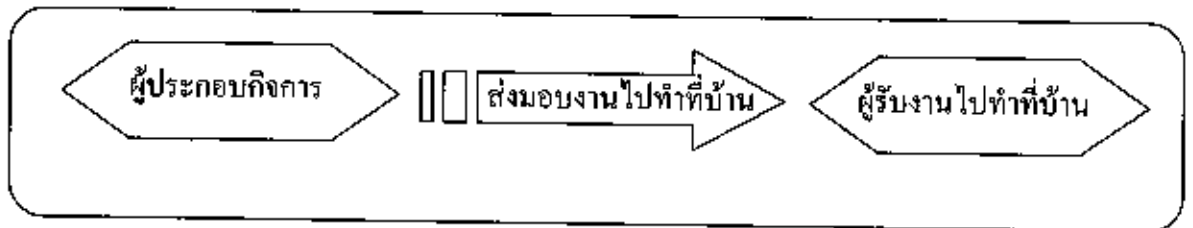
3) ผู้ช่วยงานในกิจการรับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ผลิตหรือประกอบผลิตภัณฑ์ตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้รับงานไปทำที่บ้าน บุคคลประเภทนี้

อาจเป็นสมาชิกครัวเรือนของผู้รับงานไปทำที่บ้าน หรืออาจเป็นลูกจ้างแรงงานที่ทำงานให้กับผู้รับงานไปทำที่บ้านก็ได้

4) นายหน้าหรือคนกลาง คือผู้ที่ทำหน้าที่รับงานจากนายจ้างและนำมาส่งมอบให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน และรวบรวมส่งคืนให้แก่นายจ้าง ผู้ทำหน้าที่คนกลางอาจมีหลายประเภท คืออาจมีตั้งแต่บุคคล กิจการธุรกิจ กลุ่มหรือผู้แทนกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน ตลอดจนหน่วยงานราชการ เป็นต้น

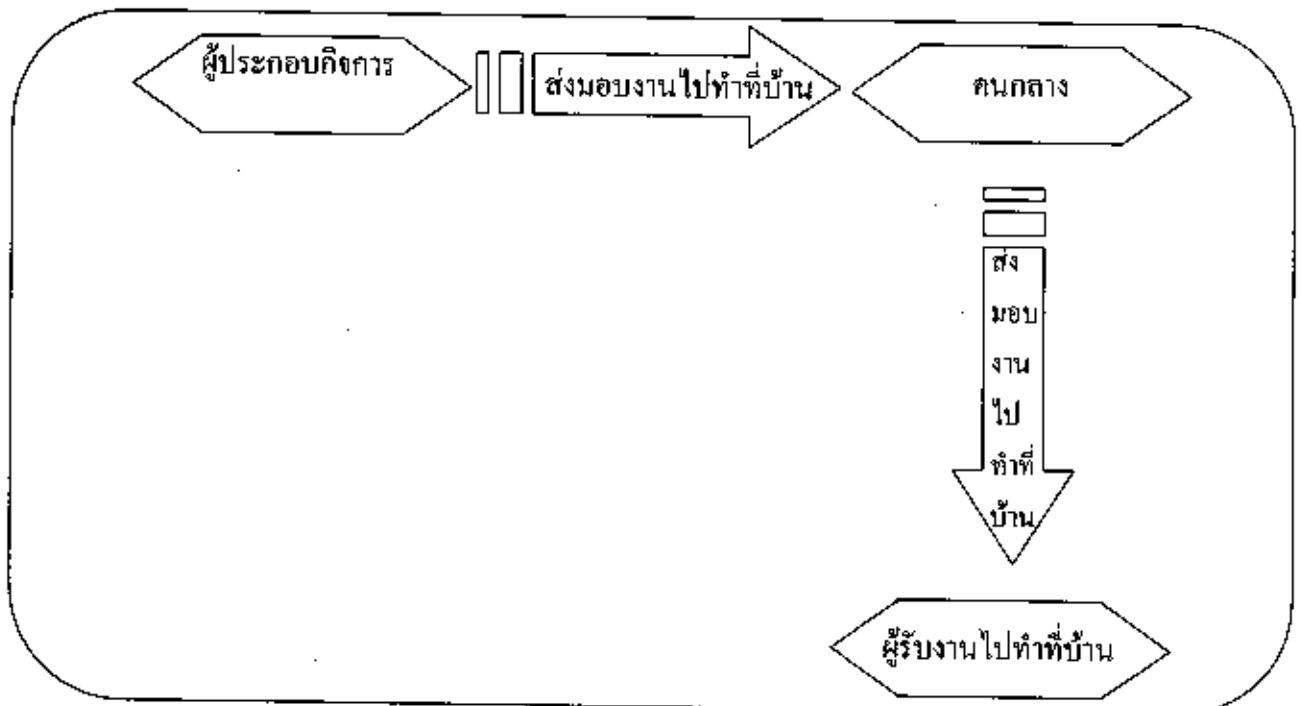
ผู้เกี่ยวข้องในการรับงานไปทำที่บ้าน อาจมีเพียง 2 ฝ่าย คือ ผู้ประกอบกิจการ ซึ่งถือได้ว่าเป็นนายจ้างได้ส่งมอบงานให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยตรง ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวสามารถอธิบายได้ดังแผนภาพต่อไปนี้ (ดูแผนภาพ 2)

แผนภาพ 2 แบบจำลองแสดงความสัมพันธ์ 2 ฝ่าย



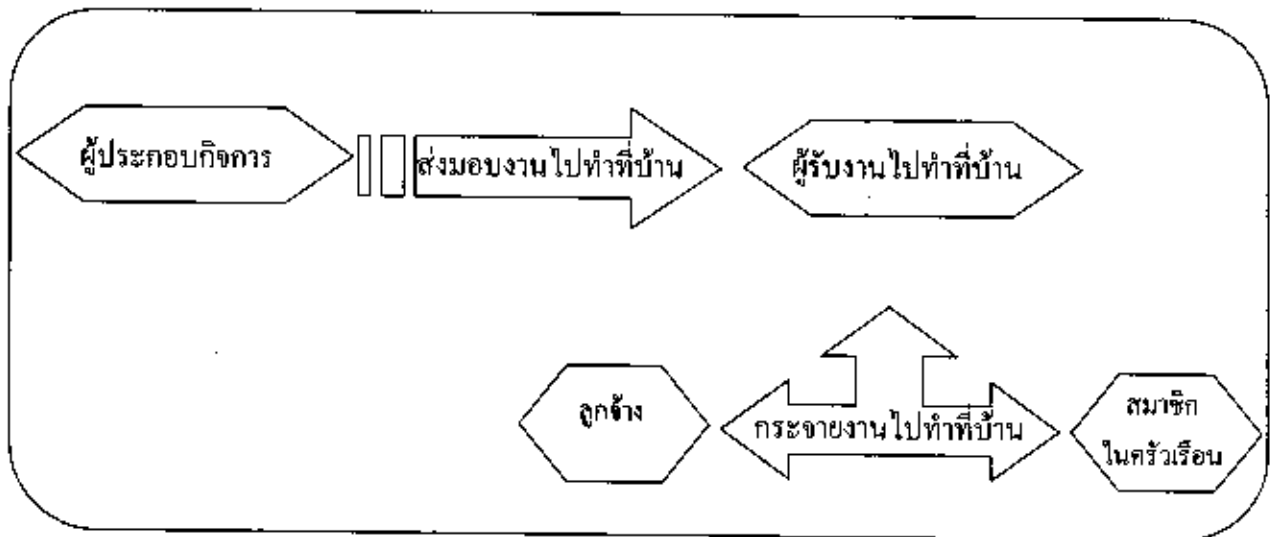
ในกรณีที่นายจ้างมิได้จ้างผู้รับงานโดยตรง ก็จะมีผู้เกี่ยวข้องเพิ่มเป็น 3 ฝ่าย คือ ผู้ประกอบการซึ่งก็คือ นายจ้าง คนกลาง และผู้รับงานไปทำที่บ้านสามารถอธิบายได้ดังแผนภาพต่อไปนี้ (ดูแผนภาพ 3)

แผนภาพ 3 แบบจำลองแสดงความสัมพันธ์ 3 ฝ่าย (กรณีที่ 1)



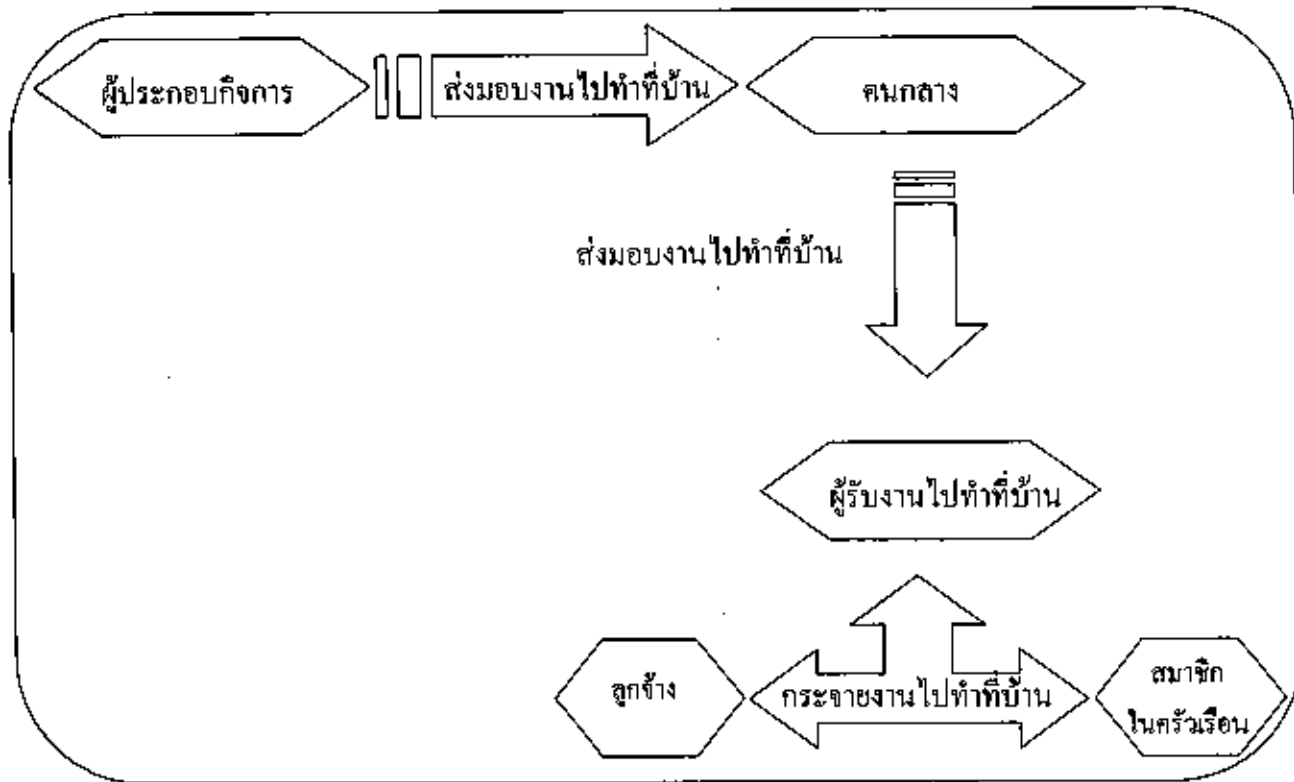
กิจการ ซึ่งถือเป็นนายจ้างส่งมอบงานที่รับไปทำที่บ้านให้แก่ผู้รับงานโดยตรงและผู้รับงานก็กระจายงานที่รับไปทำที่บ้านโดยการจ้างลูกจ้างมาช่วยทำงานหรือให้สมาชิกในครัวเรือนของคนมาช่วยก็จะมีผู้เกี่ยวข้องเป็น 3 ฝ่ายเช่นกัน สามารถอธิบายได้ดังแผนภาพต่อไปนี้ (ดูแผนภาพ 4)

แผนภาพ 4 แบบจำลองแสดงความสัมพันธ์ 3 ฝ่าย (กรณีที่ 2)



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

แผนภาพ 5 แบบจำลองแสดงความสัมพันธ์ 3 ฝ่าย (กรณีที่ 3)

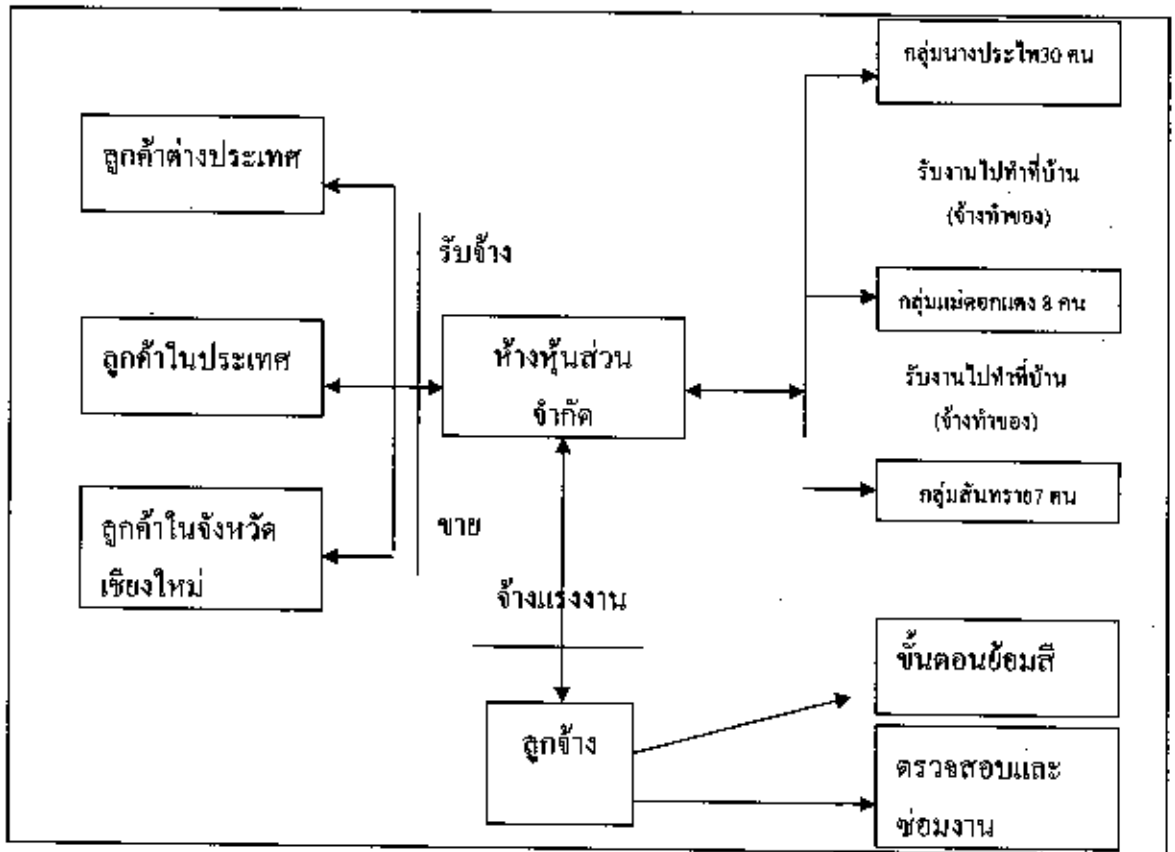


จากข้อความตอนหนึ่งในรายงานการศึกษาเบื้องต้น เรื่อง“กฎหมายเกี่ยวกับงานที่รับไปทำที่บ้าน” โดย ชุทธิ มิติทธิ และคณะ, (2543). ได้กล่าวถึงนิติสัมพันธ์ระหว่างผู้เกี่ยวข้องในงานที่รับไปทำที่บ้านว่า “ในงานที่รับไปทำที่บ้านส่วนใหญ่เป็นการจ้างงานในลักษณะจ้างแรงงานกับจ้างทำของซึ่งเป็นกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คู่สัญญาสามารถตกลงกันแตกต่างจากที่กฎหมายกำหนดได้ ผู้รับงานหรือกลุ่มจึงตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบจำต้องยอมรับข้อเสนอของฝ่ายผู้ว่าจ้าง เช่น กฎหมายกำหนดว่าเมื่องานเสร็จเรียบร้อยและส่งมอบงานเป็นงวดๆ ให้ผู้ว่าจ้างจ่ายเงินจ้างหรือค่าตอบแทนเป็นงวดๆ ตามที่ส่งมอบแต่คู่สัญญาสามารถตกลงกันว่า ให้ชำระเงินจ้างเพียงงวดเดียวเมื่องานเสร็จทั้งหมดก็ได้

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 เพียงแต่ทำงานให้เสร็จเรียบร้อยตามสัญญาเท่านั้น
6. ลูกจ้างไม่ต้องจัดหาเครื่องมือหรือสัมภาระในการทำงาน เว้นแต่มีข้อตกลงพิเศษ	6. ผู้รับจ้างเป็นผู้จัดหาเครื่องมือสำหรับใช้ทำงาน และบางครั้งอาจต้องหาสัมภาระด้วย
7. ลูกจ้างไม่ต้องส่งมอบงานที่ทำให้นายจ้าง เพราะอยู่ในความควบคุมดูแลของนายจ้างอยู่แล้ว	7. ผู้รับจ้างต้องส่งมอบงานที่ทำให้ทันเวลาต่อผู้ว่าจ้าง
8. นิติบุคคลเป็นนายจ้างได้ แต่เป็นลูกจ้างไม่ได้	8. นิติบุคคลเป็นผู้ว่าจ้างได้ และเป็นผู้รับจ้างได้

ที่มา : เกษมสันต์ วิลาวรรณ (2540) (อ้างถึงในรายงานการศึกษาวิชัย เรื่อง “แนวทางด้านกฎหมายเพื่อการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน”, 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. ถือความสำเร็จของภาระงานเป็น 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 ให้ทำงานเฉพาะบางขั้นตอนของกระบวนการผลิตหรือทำเฉพาะชิ้นส่วนของผลิตภัณฑ์ ส่วนใหญ่นายจ้างจะเป็นผู้กำหนดค่าจ้างและจะจ่ายค่าจ้างโดยนับจำนวนตามชิ้นงานที่ทำ 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 ล่าช้าและการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน 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 ที่บัญญัติว่า "...การคุ้มครองดูแลแรงงานทั้งในระบบและนอกระบบ ให้ได้รับสิทธิประโยชน์ตามที่กฎหมายกำหนดและมีคุณภาพชีวิตที่ดี..." โดยสำนักคุ้มครองแรงงานเป็นส่วนราชการซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการ "...พัฒนาระบบการคุ้มครองแรงงาน กำหนดแนวทางมาตรการและวิธีการปฏิบัติด้านการคุ้มครองแรงงานทั้งในและนอกระบบ..." (หน้า 312 และหน้า 315).

สำหรับภารกิจในการส่งเสริมพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้านและกองทุนผู้รับงานไปทำที่บ้าน ได้ถูกโอนไปเป็นภารกิจของกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน ซึ่งส่งผลให้การดำเนินการให้ความคุ้มครองดูแลผู้รับงานไปทำที่บ้านของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานชะลอไประยะหนึ่ง เนื่องจากสถิติข้อมูลรายชื่อของกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านที่สำนักงานผู้รับงานไปทำที่บ้านได้จัดทำไว้ถูกส่งมอบให้กรมการจัดหางานไปทั้งหมด

อย่างไรก็ตาม ในแผนพัฒนาแรงงานและพัฒนาอาชีพ 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 และความเป็นอยู่ในทำนองเดียวกันกับลูกจ้างในสถานประกอบการทั่วไป

#### 1.1.6 การดำเนินการของสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

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

##### 1) การจัดทำโครงการศึกษาวิจัย มีจำนวน 4 เรื่อง คือ

- การศึกษาหารูปแบบการพัฒนากลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน
- กำหนดรูปแบบแนวทางค้ำคูณกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน
- มาตรการและแนวทางการส่งเสริมผู้รับงานไปทำที่บ้านให้ได้รับ

ค่าตอบแทนที่เหมาะสม

- แนวทางการยกระดับมาตรฐานการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน  
สู่ความเป็นสากล ซึ่งในขณะนี้อยู่ระหว่างดำเนินการ

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) การจัดตั้งศูนย์ประสานงานการรับงานไปทำที่บ้าน ได้ดำเนินการจัดตั้งศูนย์ประสานงานการรับงานไปทำที่บ้านขึ้นในกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน 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 การส่งเสริมการตลาดให้กับผู้รับงานไปทำที่บ้านได้ดำเนินการ ดังนี้

- ประสานกับหน่วยงานภาครัฐที่เป็นเครือข่าย เช่น กรมการพัฒนาชุมชน กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม เพื่อให้กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านนำผลิตภัณฑ์ไปจำหน่าย โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ

- สำนักงานผู้รับงานไปทำที่บ้าน ได้จัดงานมหกรรมการรับงานไปทำที่บ้าน เมื่อปีงบประมาณ 2544 เพื่อให้กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านผลิตภัณฑ์มาจำหน่าย ซึ่งมีกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านมาร่วมงาน จำนวน 270 กลุ่ม ซึ่งก่อให้เกิดรายได้ประมาณ 10 ล้านบาท

- ประสานงานกับผู้จัดงานโครงการถนนคนเดินที่ถนนสีลม ในการส่งผู้แทนกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน นำสินค้าไปแสดงสัปดาห์ละ 4 วัน โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ นอกจากนั้นทางกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านได้มีการสาธิตผลิตภัณฑ์ด้วย ผลจากการประสานให้กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน นำสินค้าไปแสดงและจำหน่าย จำนวน 15 ครั้ง ก่อให้เกิดรายได้ไม่น้อยกว่า 5 ล้านบาท และมีการสั่งซื้อสินค้าอีกจำนวนมาก

4) การส่งเสริมความปลอดภัยในการทำงาน โดยที่ภารกิจหลักของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน คือการคุ้มครองแรงงาน กรมฯ ได้ตระหนักถึงปัญหาด้านความปลอดภัยในการทำงานที่มีการส่งงานจากภาคในระบบไปสู่ภาคนอกระบบมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะงานอันตรายเหล่านี้นอกจากเป็นภัยต่อผู้รับงานแล้วยังส่งผลไปถึงครอบครัวและชุมชนด้วย เหตุผลเพราะการรับงานไปทำที่บ้านเป็นการทำงานในที่พิศอกาศัย คือใช้ที่พิศอกาศัยเป็นที่ทำงาน

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้จัดทำหลักสูตรความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสิ่งแวดล้อมในการทำงานสำหรับผู้รับงานไปทำที่บ้านขึ้นตามแนวทางของ WISE TECHNIC ของ ILO โดยหลักสูตรนี้นอกจากนักวิชาการหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง NGO จะได้ร่วมจัดทำแล้ว ผู้รับงานไปทำที่บ้านก็ได้มีส่วนร่วมในการให้ข้อคิดเห็นในการจัดทำด้วย หลักสูตรนี้ได้ถูกนำไปใช้ในจังหวัดที่เป็นศูนย์ประสานงานการรับงานไปทำที่บ้านก่อนรวม 20 จังหวัด จังหวัดละ 1 รุ่น คือ กาญจนบุรี สระแก้ว นครนายก อ่างทอง นครราชสีมา ศรีสะเกษ อุบลราชธานี อุตรดิตถ์ หนองคาย กาฬสินธุ์

สกตนคร ขอนแก่น เชียงใหม่ แม่พร 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 เด็กและเยาวชนที่กำลังจะจบการศึกษาและไม่มีโอกาสจะศึกษาต่อได้เตรียมเข้าสู่ตลาดแรงงาน โดยมีทางเลือกในการประกอบอาชีพและพัฒนาเป็นสถานประกอบการขนาดเล็ก ทั้งนี้เพื่อให้เด็กและเยาวชนที่เข้าสู่ตลาดแรงงานได้มีทิศทางในการหางานทำโดยมีทางเลือกอื่นนอกเหนือจากการเป็นลูกจ้างในสถานประกอบการ 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)<sup>1</sup> จำนวน 37,827 คน
- อบรมผู้รับงานไปทำที่บ้าน<sup>2</sup> จำนวน 1,230 คน
- ให้คำปรึกษา แนะนำและเผยแพร่เอกสาร จำนวน 5,365 คน

ข. ตัวชี้วัดกลุ่มภารกิจที่ 2.3 : จำนวนแรงงานลูกจ้างผู้รับงานไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรมได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ประกอบด้วยกิจกรรมต่างๆ<sup>3</sup> 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. 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) ให้ความรู้แก่แรงงานนอกระบบ<sup>4</sup> จำนวน 200,743 คน

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

จำนวน 10,824 คน

<sup>1</sup> เป็นการให้บริการเชิงรุกถึงในท้องถิ่น ตำบล หมู่บ้าน โดยใช้รถบริการเคลื่อนที่ (Mobile Unit) จัดให้มีการประชุม ชี้แจง เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมาย

<sup>2</sup> เป็นการจัดอบรมให้ความรู้แก่กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านเพื่อให้เข้าใจในสิทธิประโยชน์ และทราบแหล่งที่จะมาร้องทุกข์กรณีไม่ได้รับความเป็นธรรม

<sup>3</sup> การดำเนินการในกิจกรรม/โครงการ รถบริการเคลื่อนที่ การอบรมผู้รับงานไปทำที่บ้าน และให้คำปรึกษา แนะนำและเผยแพร่เอกสาร เป็นกิจกรรม/โครงการที่มีอยู่ใน 2 สาขาศาสตร์ คือ ยุทธศาสตร์กระทรวงแรงงาน และยุทธศาสตร์กลุ่มภารกิจ

<sup>4</sup> แรงงานนอกระบบตามความหมายของกฎหมายนี้ คือ แรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและลูกจ้างในงานเกษตรกรรม

### 1.1.7 ปัญหา อุปสรรคในการบริหารงานคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน

นับแต่ที่กฏกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านมีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 8 กันยายน 2547 เป็นต้นมา พบว่ามีปัญหาอุปสรรคซึ่งส่งผลต่อการบริหารงานคุ้มครองแรงงานกลุ่มดังกล่าวของกรมฯ อยู่หลายประการ ดังนี้

(1) ปัญหาการคุ้มครองไม่ทั่วถึง เนื่องจากกฏกระทรวงดังกล่าวเป็นกฎหมายใหม่ สถิติข้อมูลที่มีอยู่ยังไม่มีความชัดเจนในการให้ความคุ้มครอง ด้วยเหตุที่ข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเป็นข้อมูลซึ่งไม่สามารถชี้ให้เห็นถึงสภาพการบังคับใช้ตามกฎหมายได้ ประกอบกับข้อมูลจากการสำรวจกลุ่มแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ก็เป็นข้อมูลที่มีความหมายกว้างกว่านิยามตามกฏกระทรวง ทำให้ไม่สามารถให้ความคุ้มครองได้ทั้งหมด นอกจากนี้ ปัญหาจำนวนพนักงานตรวจแรงงานที่มีจำกัดซึ่งในปัจจุบันกรมฯ มีภารกิจที่จะต้องดำเนินการให้ความคุ้มครองแรงงานในระบบจำนวนมาก

(2) เนื่องจากการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านเป็นภารกิจใหม่จากการทำการสำรวจ เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายแสดงเจตจำนงขอรับบริการการคุ้มครองแรงงานจากภาครัฐ ในปี 2547 นั้น ทราบว่าผู้แสดงเจตจำนงส่วนใหญ่ไม่อยู่ในข่ายการบังคับใช้ตามกฎหมายฉบับนี้

(3) สภาพการจ้าง และการรับงานไปทำที่บ้านส่วนใหญ่อยู่ในท้องถิ่นห่างไกล เช่น ในตำบล หมู่บ้าน เพื่อเข้าไปในพื้นที่ส่วนใหญ่ไม่พบกลุ่มเป้าหมายตามนิยามของผู้รับงานไปทำที่บ้าน ตามกฏกระทรวงทำให้การเข้าไปให้บริการต้องใช้เวลาคัดกรองกลุ่มเป้าหมายเพื่อให้การคุ้มครองแรงงาน

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

(5) ปัญหาการคุ้มครองถูกจ้างในงานที่รับไปทำที่บ้านตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่จำกัดขอบเขตนิยามความเป็นนายจ้าง-ลูกจ้างตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน

พ.ศ. 2541 ซึ่งไม่สามารถให้ความคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านได้ครอบคลุมทุกลักษณะ และประเภทการจ้าง

(6) ปัญหาเกี่ยวกับสภาพการจ้างและการทำงานของแรงงานซึ่งอยู่คนละ  
ท้องที่และอยู่ในท้องถิ่นห่างไกลทำให้การคุ้มครองดูแลไม่ทั่วถึง

### 1.1.8 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

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

#### 1) ประเด็นปัญหาการตีความตามข้อกฎหมาย

1.1) การตีความนิติสัมพันธ์และความรับผิดชอบ นายจ้างและ  
คนกลางในงานที่รับไปทำที่บ้าน ตามกฎหมายกระทรวงฯ

1.2) ลักษณะงานบางประเภทที่มีการรับงานไปทำที่บ้านมักมี  
ความคาบเกี่ยวกันระหว่างการจ้างทำของกับงานที่รับไปทำที่บ้าน จึงก่อให้เกิดความสับสน  
กับเจ้าหน้าที่ว่าจะพิจารณาวินิจฉัย

1.3) องค์ประกอบของงานที่รับไปทำที่บ้าน เช่นนายจ้างมีการส่งมอบงาน  
ให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน แต่มีการทำสัญญาซื้อขาย วัสดุคิบ ที่ส่งมอบกันกรณีจะเป็นการ  
จ้างงานในงานที่รับไปทำที่บ้านตามกฎหมายกระทรวงหรือไม่

1.4) ลักษณะงานที่รับไปทำที่บ้าน นายจ้างจะต้องเป็นผู้จัดหาวัสดุคิบ  
เครื่องมือและอุปกรณ์ให้ทั้งหมดหรือบางส่วน แต่บางกรณีลูกจ้างมีส่วนในการจัดหา  
วัสดุคิบ เครื่องมือ อุปกรณ์ บางส่วน จะถือว่าเป็นลักษณะงานที่รับไปทำที่บ้านหรือไม่

1.5) กรณีรวมกลุ่มกันทำหรือรับงานไปทำที่บ้านในครัวเรือนจะเป็น  
จ้างงานที่รับไปทำที่บ้านตามกฎหมายกระทรวงหรือไม่

#### 2) ประเด็นปัญหาในทางปฏิบัติของพนักงานตรวจแรงงาน

2.1 นายจ้างและลูกจ้างอยู่คนละพื้นที่ หากลูกจ้างมายื่นคำร้อง  
พนักงานตรวจแรงงาน ณ ท้องที่ใดจะมีอำนาจพิจารณาออกคำสั่งร่วมถึงการดำเนินคดี

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 ออกกฎกระทรวงกำหนดการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านให้แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยมีสาระสำคัญ คือ

ส่วนที่หนึ่ง การคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านนอกจากนายจ้างต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงฉบับนี้และตามที่นายจ้างตกลงกันแล้วให้นายจ้างและลูกจ้างในระบบที่รับไปทำที่บ้านปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการคุ้มครองแรงงาน 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 (บุริมสิทธิ) บุริมสิทธิเหนือทรัพย์สินของนายจ้างในลำดับเดียวกับบุริมสิทธิในคำพิพากษาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

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

มาตรา 13 (การเปลี่ยนแปลงตัวนายจ้าง) เรื่องการเปลี่ยนแปลงตัวนายจ้าง กรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงตัวนายจ้าง เนื่องจากการโอน รั้งมรดก ฯลฯ สิทธิต่าง ๆ ที่ลูกจ้างมีอยู่ต่อนายจ้างเดิมเช่น โฉนดลูกจ้างก็ยังคงมีสิทธิเช่นว่านั้นต่อไปและให้นายจ้างใหม่รับไปทั้งสิทธิและหน้าที่อันเกี่ยวกับลูกจ้างนั้นทุกประการ

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