

ทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ

แรงงานนอกระบบ

ปัจจุบันจำนวนแรงงานนอกระบบมีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้มีความพยายามในการขยายความคุ้มครองทางด้านกฎหมายสู่แรงงานนอกระบบอย่างจริงจัง เห็นได้จากการปรับปรุง แก้ไข และการยกเว้นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ การกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ และการศึกษาวิจัยเพื่อหาแนวทางการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของประเทศไทย เนื้อหาในบทนี้ คณะผู้วิจัยได้ศึกษาทบทวนกฎหมาย กฎระเบียบของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานด้านการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบให้มีประสิทธิภาพ และเพื่อเสนอแนะรูปแบบองค์กรและระบบการบริหารจัดการองค์กรบริหารจัดการแรงงานนอกระบบที่เหมาะสมในการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ รวมทั้งกฎหมายที่จะรองรับรูปแบบขององค์กรบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ โดยมีประเด็นสำคัญ ได้แก่ (1) การทบทวนกฎหมายและกฎระเบียบของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองการส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบ และ (2) การศึกษาแนวทางการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของประเทศไทย

4.1 การทบทวนกฎหมายและกฎระเบียบของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ

กฎหมายลำดับสูงสุดของประเทศไทย คือ กฎหมายรัฐธรรมนูญนั้นได้กำหนดหลักการที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับดังนี้¹

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
 - มาตรา 86 บัญญัติว่า “รัฐต้องดูแลประชากรวัยทำงานให้มีความมั่นคงทางสังคม โดยมีการประกันสังคมรองรับ”
2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550
 - มาตรา 4 บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง”
 - มาตรา 5 บัญญัติว่า “ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน”
 - มาตรา 30 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน”
 - การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้”

¹ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการศึกษาระดับสมบูรณั โครงการประมวลองค์ความรู้และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ, ตุลาคม 2549.

- มาตรา 44 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับหลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงานรวมทั้งหลักประกันในการดำรงชีพทั้งในระหว่างการทำงานและเมื่อพ้นภาวะการทำงาน”
- มาตรา 84 บัญญัติว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้ (7) ส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คำนึงแรงงานเด็กและสตรี จัดระบบแรงงานสัมพันธ์และระบบไตรภาคีที่ผู้ทำงานมีสิทธิเลือกผู้แทนของตน จัดระบบประกันสังคม รวมทั้งคุ้มครองให้ผู้ทำงานที่มีคุณค่าอย่างเดียวกันได้รับค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ”

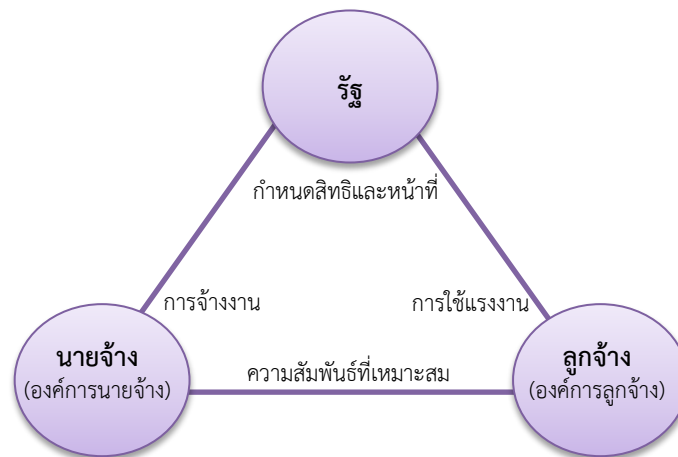
3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557

รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวนี้ มีเนื้อหาเกี่ยวกับเรื่องการจัดตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สภาปฏิรูปแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี และอำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่นๆ รวมถึงอำนาจหน้าที่ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และการนิรโทษกรรมให้กับผู้ทำการยึดอำนาจการปกครอง ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบนั้น จะเห็นได้จากบทบัญญัติในบางมาตรา อาทิ มาตรา 4 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้วย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้”

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ที่กำหนดให้นำบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนที่เกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคที่เคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยมาใช้ กล่าวคือ สามารถนำบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับก่อนมาใช้บังคับได้ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มีมาตราที่มีส่วนสำคัญต่อการคุ้มครองและส่งเสริมพัฒนาแรงงานนอกระบบ ได้แก่ มาตรา 84 (7) ที่กำหนดเรื่องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คำนึงแรงงานเด็กและสตรี จัดระบบแรงงานสัมพันธ์และระบบไตรภาคีที่ผู้ทำงานมีสิทธิเลือกผู้แทนของตน จัดระบบประกันสังคม รวมทั้งคุ้มครองให้ผู้ทำงานที่มีคุณค่าอย่างเดียวกันได้รับค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ จึงถือได้ว่าการกำหนดนโยบายภายในประเทศเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบไว้ในกฎหมายลำดับสูงสุด

จะเห็นได้ว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับจะกำหนดให้ประชาชน ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นแรงงานนอกระบบด้วย มีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีสิทธิเสรีภาพ และมีความเสมอภาคของบุคคล และได้รับความคุ้มครองแต่ยังเป็นกฎหมายกว้างๆ ซึ่งกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองแรงงานจริงๆ คือ กฎหมายคุ้มครองแรงงาน ซึ่งเป็นกฎหมายที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อสร้างสังคมที่เป็นระเบียบและมั่นคง โดยการกำหนดหลักและข้อบังคับทางกฎหมายเพื่อมุ่งให้ความคุ้มครอง และปรับสภาพการทำงานของคนงานหรือลูกจ้างให้เกิดความมั่นคงปลอดภัยในการทำงาน มีคุณภาพชีวิตที่ดี และวางแนวทางปฏิบัติระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเพื่อสร้างเสริมความสัมพันธ์อันดีของทั้งสองฝ่าย โดยเมื่อพิจารณาถึงบทบาทหน้าที่และความสัมพันธ์ของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ประกอบด้วย 3 ฝ่าย คือ (1) ฝ่ายรัฐ (2) ฝ่ายนายจ้าง และ (3) ฝ่ายลูกจ้าง โดยมีความสัมพันธ์ระหว่างกันภายใต้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน ดังแผนภาพที่ 4.1

แผนภาพที่ 4.1: ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ นายจ้าง และลูกจ้างในกฎหมายคุ้มครองแรงงาน



ที่มา: คณะผู้วิจัย, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2557

จากแผนภาพที่ 4.1 รัฐมีบทบาทในการกำหนดสิทธิและหน้าที่ระหว่างนายจ้างหรือองค์การนายจ้างกับลูกจ้างหรือองค์การลูกจ้าง โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงาน ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 โดยที่กฎหมายทั้ง 4 ฉบับนี้อยู่ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายของกระทรวงแรงงาน ซึ่งกฎหมายบัญญัติไว้ให้เข้ามาทำหน้าที่ควบคุมและจัดการให้เกิดความสัมพันธ์ที่เหมาะสมขึ้นระหว่างฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างและไม่ให้นายจ้างเอาเปรียบลูกจ้าง ได้แก่ การกำหนดสัญญาจ้างงาน วันลา วันหยุด ชั่วโมงทำงาน ค่าจ้างในวันทำงาน และวันหยุด ส่วนในด้านของลูกจ้างแม้จะมีสิทธิเรียกร้องเกี่ยวกับสภาพการจ้างและมีสภาพแรงงานเป็นเครื่องมือแต่กฎหมายก็เข้ามาจำกัดสิทธิของลูกจ้างด้วย ตัวอย่างกรณีตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ การยื่นข้อเรียกร้องของแรงงานจะต้องมีการเจรจาต่อรอง หากไม่สำเร็จก็ต้องมีการประณอมข้อพิพาทโดยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาไกล่เกลี่ยตามลำดับขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบมีความแตกต่างกันเนื่องจากกฎหมายแต่ละฉบับกำหนดบทนิยามของแรงงานไว้แตกต่างกัน โดยแรงงานในระบบ หมายถึง แรงงานที่ทำงานในระบบการจ้างงานที่รับค่าตอบแทนเป็นเงินเดือนที่แน่นอน และเมื่ออยู่ในสถานะนั้นนายจ้างลูกจ้างจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงาน มีการคุ้มครองสวัสดิการต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งได้รับสิทธิคุ้มครองจากการประกันสังคม การประกันสุขภาพ และการประกันสุขภาพ ตัวอย่างแรงงานในระบบ ได้แก่ ข้าราชการ ลูกจ้างประจำของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ ครูใหญ่หรือครูโรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน ลูกจ้างของรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ และลูกจ้างที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน²

ส่วนแรงงานนอกระบบ ในทางกฎหมายจะพิจารณาความหมายของแรงงานนอกระบบจากบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของกฎหมาย หรือลักษณะและรูปแบบของสัญญาจ้าง ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 5 ซึ่งมีการให้คำนิยามของคำว่า “ลูกจ้าง” หมายถึง “ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้นายจ้างโดยรับค่าจ้างไม่ว่าจะ

² นนทกานต์ จันทร์อ่อน, บทความวิชาการเรื่อง การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของประเทศไทย, สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, กุมภาพันธ์ 2556.

เรียกชื่ออย่างไร” จากคำนิยามดังกล่าว ลูกจ้างตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 หมายถึงลูกจ้างที่เป็นแรงงานในระบบเท่านั้น แต่ลูกจ้างที่เป็นแรงงานนอกระบบจะไม่อยู่ในความหมายข้างต้นเนื่องจากสาเหตุ ดังนี้³

1. การจ้างแรงงานนอกระบบเป็นการจ้างแรงงานในลักษณะการจ้างทำของ ซึ่งสัญญาจ้างทำของ คือ การที่ผู้รับจ้างทำงานมีอิสระในการทำงาน ไม่ต้องอยู่ในอำนาจการควบคุมบังคับบัญชาและลงโทษจากผู้ว่าจ้าง เมื่อเป็นการจ้างทำของไม่ใช่การจ้างแรงงาน จึงไม่อยู่ภายใต้ความหมายของคำว่า “ลูกจ้าง” และไม่ได้รับความคุ้มครองภายใต้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน

2. พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในมาตรา 5 คำว่า “ค่าจ้าง” เป็นอีกเงื่อนไขที่สำคัญของการอยู่ภายใต้คำนิยาม “ลูกจ้าง” แม้กฎหมายจะได้บัญญัติความหมายของคำว่า “ค่าจ้าง” ไว้อย่างกว้างว่า “ไม่ว่าค่าจ้างจะถูกเรียกในแบบใดก็ตาม” แต่การที่ผู้ทำงานไม่ได้รับค่าตอบแทนมาจากนายจ้างแต่กลับได้มาจากผู้อื่น เช่น การได้รับเงินจากผู้ให้บริการ (ค่าทิป) การทำงานโดยได้รับค่าตอบแทนในลักษณะดังกล่าวจึงไม่ใช่ลูกจ้างที่จะได้รับความคุ้มครองภายใต้กฎหมายคุ้มครองแรงงานและไม่มีหลักประกันทางสังคมเช่นเดียวกับแรงงานในระบบ

จากความหมายของ “แรงงานนอกระบบ” ซึ่งสำนักงานสถิติแห่งชาติได้จำแนกประเภทแรงงานนอกระบบไว้ว่าเป็นแรงงานที่ทำงานอิสระ หรือเป็นแรงงานที่ไม่ได้รับการคุ้มครองในระบบการประกันสังคมและสวัสดิการ ไม่ได้รับสิทธิคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานนั้น ทำให้ปัจจุบันแรงงานนอกระบบต้องประสบกับปัญหาต่างๆ ได้แก่ การไม่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายคุ้มครองแรงงาน การไม่สามารถเข้าถึงประกันสังคม ไม่มีความมั่นคงในการทำงาน และไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรและการสนับสนุนจากรัฐได้ แต่จากการทบทวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในบทที่ 3 พบว่า มีองค์กรต่างๆ พยายามให้การดูแลแรงงานนอกระบบเหล่านี้แต่อาจไม่ครอบคลุมทุกด้าน ดังนั้นการทบทวนกฎหมายและกฎระเบียบของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครอง การส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบ คณะผู้วิจัยจึงทบทวนโดยพิจารณาองค์ประกอบ 4 ด้านหลัก ได้แก่

- 1) **ด้านความคุ้มครองแรงงาน** หมายถึง การคุ้มครองการทำงานในเรื่องเกี่ยวกับสัญญาจ้าง ข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน ระเบียบ หรือคำสั่งของนายจ้าง เวลาทำงาน อัตราค่าจ้าง
- 2) **ด้านสวัสดิการสังคม** ประกอบด้วย 4 เสาหลักของระบบสวัสดิการ⁴ ดังนี้
 - (1) การให้บริการสังคม (social service) หมายถึง การที่รัฐให้บริการขั้นพื้นฐานกับประชาชนทุกคน เช่น การให้การศึกษาฟรี 15 ปี การให้ประกันสุขภาพกับทุกคน การให้บริการฝึกฝีมือแรงงาน เป็นต้น
 - (2) ระบบประกันสังคม (social security หรือ safety net) หมายถึง ระบบที่ช่วยดูแลประชาชนในกรณีที่ประสบปัญหาเป็นครั้งคราว เช่น ตกงาน พืชผลเสียหาย ราคาพืชผลตกต่ำ ฯลฯ สิทธิประโยชน์จากองค์ประกอบนี้มีลักษณะชั่วคราว แต่อาจมีบางโครงการที่มีลักษณะถาวร เช่น สิทธิประโยชน์กรณีว่างงานจากกองทุนประกันสังคม โดยผู้ประกันตนจะได้รับเงินทดแทนระหว่างการว่างงานเมื่อถูกเลิกจ้าง ลาออกหรือสิ้นสุดสัญญาจ้างที่กำหนดระยะเวลาการจ้างไว้แน่นอน แต่หากผู้ประกันตนยังคงสภาพการเป็นลูกจ้าง สิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกันตนจะได้รับยังคงมีอยู่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกันสังคม
 - (3) ระบบการช่วยเหลือทางสังคม (social assistance) หมายถึง ระบบที่มุ่งดูแลผู้ด้อยโอกาส เช่น คนพิการ ผู้ป่วยเรื้อรังที่ทำงานไม่ได้ เป็นต้น

³ บุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์, โครงการขับเคลื่อนและรณรงค์ของสภาพแรงงานในระดับพื้นที่ต่อการผลักดันให้รัฐบาลไทยรับรองอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 และ ฉบับที่ 98, คณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย, สิงหาคม 2556.

⁴ สมชัย จิตสุชน และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัยเรื่องสู่ระบบสวัสดิการสังคมถ้วนหน้าภายในปี พ.ศ. 2560, มีนาคม 2554, หน้า 5-6.

- (4) ระบบการส่งเสริมสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม เป็นการบริหารจัดการเพิ่มเติมเพื่อให้ระบบสวัสดิการสังคมทำงานได้ดียิ่งขึ้น เช่น การส่งเสริมความรับผิดชอบต่อสังคม ส่งเสริมความเท่าเทียมกันในสังคม เป็นต้น
- 3) **ด้านการรักษาพยาบาล** หมายถึง สิทธิในการรับบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน และมีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องเป็นไปอย่างเสมอภาคและมีประสิทธิภาพ
- 4) **ด้านหลักประกันความมั่นคง** ได้แก่ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ มีเสถียรภาพทางการเงิน หลุดพ้นปัญหาความยากจนในวัยสูงอายุ อันเนื่องมาจากไม่มีช่องทางหรือโอกาสเข้าถึงระบบการออมเงิน

จากแนวทางในการทบทวนกฎหมายตามประเด็นดังกล่าวข้างต้น พบว่า หน่วยงานหลักที่ควรทำหน้าที่ในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ คือ กระทรวงแรงงาน แต่ทั้งนี้ยังมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีการดูแลแรงงานนอกระบบในประเด็นอื่นๆ อีก ที่ปัจจุบันต่างมีกฎหมายที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานของตนเอง ซึ่งคณะผู้วิจัยแบ่งประเด็นการทบทวนข้อกฎหมายเป็นของกระทรวงหลัก คือกระทรวงแรงงาน และข้อกฎหมายของกระทรวงอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

4.1.1 กระทรวงแรงงาน

กระทรวงแรงงานเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจในการพัฒนาแรงงานให้มีคุณภาพ มีคุณธรรมและมีความรอบรู้ จัดเตรียมความพร้อมด้านแรงงานให้เพียงพอต่อความต้องการทางเศรษฐกิจทุกภาคส่วน เสริมสร้างให้แรงงานมีความมั่นคงและคุณภาพชีวิตที่ดี รวมทั้งมีการพัฒนาบริหารจัดการองค์กรและบุคลากรด้านแรงงานให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งกฎหมายที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงแรงงาน ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและส่งเสริมพัฒนาแรงงานนอกระบบ มีรายละเอียดของกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้

1) พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554⁵

หลักการและเหตุผล: เนื่องจากในปัจจุบันมีการนำเทคโนโลยีเครื่องมือ เครื่องจักร อุปกรณ์ สารเคมี และสารเคมีอันตรายมาใช้ในกระบวนการผลิต การก่อสร้าง และบริการแต่ขาดการพัฒนาความรู้ความเข้าใจควบคู่กันไป ทำให้ส่งผลกระทบต่อแรงงานในด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย สภาพแวดล้อมในการทำงาน และก่อให้เกิดอันตรายจากการทำงาน จนถึงแก่บาดเจ็บ พิการ ทุพพลภาพ เสียชีวิต หรือเกิดโรคอันเนื่องมาจากการทำงาน ซึ่งมีแนวโน้มสูงขึ้นและทวีความรุนแรงขึ้น ประกอบกับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีหลักการส่วนใหญ่เป็นเรื่องการคุ้มครองแรงงานทั่วไปและมีขอบเขตจำกัดไม่สามารถกำหนดกลไกและมาตรการบริหารงานความปลอดภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงสมควรมีกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานเป็นการเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการวางมาตรการควบคุม กำกับ ดูแล และบริหารจัดการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานอย่างเหมาะสม สำหรับป้องกัน สงวนรักษาทรัพยากรบุคคลอันเป็นกำลังสำคัญของชาติ

สรุปสาระสำคัญ: พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2554 เป็นต้นมา มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองการทำงานของแรงงานนอกระบบบัญญัติไว้ ดังนี้

⁵ พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554, ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา, มกราคม 2554, หน้า 5-25.

มาตรา 4 บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้

“ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน” หมายความว่า การกระทำหรือสภาพการทำงานซึ่งปลอดภัยจากเหตุอันจะทำให้เกิดการประสบอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือสุขภาพอนามัยอันเนื่องมาจากการทำงานหรือเกี่ยวกับการทำงาน

“นายจ้าง” หมายความว่า นายจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและให้หมายความรวมถึงผู้ประกอบการซึ่งยอมให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดมาทำงานหรือทำผลประโยชน์ให้แก่หรือในสถานประกอบการกิจการ ไม่ว่าการทำงานหรือการทำผลประโยชน์นั้นจะเป็นส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดในกระบวนการผลิตหรือธุรกิจในความรับผิดชอบของผู้ประกอบการนั้นหรือไม่ก็ตาม

“ลูกจ้าง” หมายความว่า ลูกจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้รับความยินยอมให้ทำงานหรือทำผลประโยชน์ให้แก่หรือในสถานประกอบการกิจการของนายจ้างไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไรก็ตาม

“สถานประกอบการกิจการ” หมายความว่า หน่วยงานแต่ละแห่งของนายจ้างที่มีลูกจ้างทำงานอยู่ในหน่วยงาน”

มาตรา 6 บัญญัติว่า “ให้นายจ้างมีหน้าที่จัดและดูแลสถานประกอบการกิจการและลูกจ้างให้มีสภาพการทำงาน และสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ปลอดภัยและถูกสุขลักษณะ รวมทั้งส่งเสริมสนับสนุนการปฏิบัติงานของลูกจ้างมิให้ลูกจ้างได้รับอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย จิตใจ และสุขภาพอนามัย

ให้ลูกจ้างมีหน้าที่ให้ความร่วมมือกับนายจ้างในการดำเนินการและส่งเสริมด้านความปลอดภัยอาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน เพื่อให้เกิดความปลอดภัยแก่ลูกจ้างและสถานประกอบการ”

เนื่องจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 คุ้มครองเพียงลูกจ้างที่เป็นแรงงานในระบบเท่านั้น แต่ในพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 มาตรา 4 มีการบัญญัตินิยามคำว่าลูกจ้างว่าหมายความรวมถึง “ผู้ซึ่งได้รับความยินยอมให้ทำงานหรือทำผลประโยชน์ให้แก่หรือในสถานประกอบการกิจการของนายจ้างไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไรก็ตาม” จึงถือได้ว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ ต้องการให้ความคุ้มครองรวมถึงแรงงานนอกระบบที่เข้าไปทำงานในสถานประกอบการกิจการของนายจ้างด้วย

เพื่อให้แรงงานและนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ กิจการ สามารถปฏิบัติตนได้ถูกต้องตามหลักการของกฎหมายฉบับนี้ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้กระทรวงแรงงานจึงได้ออกประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรื่อง แนวปฏิบัติด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานสำหรับแรงงานนอกระบบ โดยสรุปได้ดังนี้⁶

แนวปฏิบัติของแรงงาน ได้แก่

1. ปฏิบัติตามมาตรฐานความปลอดภัย ตามกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน มีสิทธิได้รับการส่งเสริม สนับสนุน พัฒนาในด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานจากหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ดังกล่าวเท่าที่ไม่ขัดแย้งกับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
2. ก่อนเริ่มทำงานทุกครั้งต้องตรวจสอบอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องจักร สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นใด หากพบว่ามีการชำรุดเสียหายให้หยุดการใช้งานทันทีแล้วทำการแก้ไขซ่อมแซมโดยช่างผู้ชำนาญการ ต้องศึกษา

⁶ ธนวัฒน์ แยมดี, ประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรื่อง แนวปฏิบัติด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานสำหรับแรงงานนอกระบบ ศูนย์เทคโนโลยีความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสิ่งแวดล้อม.

คู่มือการใช้งาน ข้อแนะนำ ข้อควรระวัง รวมถึงอันตรายเกี่ยวกับการทำงานก่อนเข้าทำงาน เปลี่ยนงาน หรือเปลี่ยนสถานที่ทำงาน

3. มีขั้นตอนการทำงานที่ปลอดภัยและปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด จัดเก็บอุปกรณ์ให้เป็นระเบียบและเหมาะสม สวมใส่อุปกรณ์คุ้มครองความปลอดภัยส่วนบุคคลที่ได้มาตรฐานและเหมาะสมกับสภาพการทำงานตลอดระยะเวลาการทำงาน พร้อมทั้งดูแลให้อุปกรณ์ดังกล่าวอยู่ในสภาพพร้อมใช้งาน
4. ไม่ทำงานกับวัตถุดิบหรือสารเคมีที่ไม่รู้จักหรือไม่ทราบอันตรายที่แท้จริง เช่น สารเคมีที่ไม่มีฉลากกำกับ วัตถุดิบที่ไม่มีการระบุแหล่งผลิตหรือผู้ผลิต เป็นต้น และไม่ทำงานกับวัตถุดิบหรือสารเคมีที่มีความเสี่ยงมากกว่าที่จะควบคุมได้ เช่น วัตถุไวไฟ วัตถุระเบิด สารก่อมะเร็ง เป็นต้น

แนวปฏิบัติของนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ ได้แก่

1. มียาและเวชภัณฑ์ที่จำเป็นเพื่อปฐมพยาบาลเบื้องต้นในจำนวนที่เพียงพอสำหรับการทำงานที่มีความเสี่ยง และมีเครื่องป้องกันอันตรายสำหรับเครื่องจักร
2. มีการจัดสถานที่และท่าทางในการทำงานเพื่อลดความเมื่อยล้า และการหยุดพักระหว่างการทำงานที่เหมาะสมตามสภาพของการทำงาน สถานที่ทำงานที่มีผนังกันทุกด้านที่มีคนทำงานอยู่จำนวนมาก ต้องจัดให้มีทางหนีไฟหรือทางออกฉุกเฉินอย่างน้อย 2 ทาง
3. จัดให้มีถังดับเพลิงที่มีมาตรฐานในสถานที่ที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดเพลิงไหม้ และมีห้องน้ำห้องส้วมที่เพียงพอต่อจำนวนคน พร้อมทั้งดูแลให้สะอาด
4. มีการส่งเสริมการงดสูบบุหรี่ สุรา และสารเสพติด และมีกิจกรรมส่งเสริมสุขภาพ เช่น รมรงค์ ให้รับประทานอาหารสะอาดและปรุงสุก การออกกำลังกาย เป็นต้น

พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 เป็นกฎหมายแม่บทของการดำเนินงานอาชีวอนามัยและความปลอดภัยของประเทศไทย มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ สถาบันส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน (องค์การมหาชน) โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ 5 ข้อตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 ได้แก่

1. ส่งเสริมและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน
2. พัฒนาและสนับสนุนการจัดทำมาตรฐานเพื่อส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน
3. ดำเนินการ ส่งเสริม สนับสนุน และร่วมดำเนินงานกับหน่วยงานด้านความปลอดภัยอาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของภาครัฐและเอกชน
4. จัดให้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ทั้งในด้านการพัฒนาบุคลากรและด้านวิชาการ
5. อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กำหนดในกฎหมาย

พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 มีหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน โดยให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่ทำงานในสถานประกอบการของนายจ้าง ซึ่งหากแรงงานนอกระบบทำงานอยู่ในสถานประกอบการก็จะได้รับความคุ้มครองตาม พ.ร.บ. ฉบับนี้ ซึ่งองค์กรบริหารจัดการแรงงานนอกระบบที่จะตั้งขึ้นมาอาจเข้ามาประสานงานระหว่างเครือข่ายแรงงานนอกระบบและกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน อาทิ การเชื่อมโยงข้อมูลแรงงานนอกระบบระหว่าง

เครือข่ายกับกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และการประชาสัมพันธ์สาระสำคัญตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้ ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบอย่างไร เพื่อสร้างการรับรู้แก่แรงงานนอกระบบมากยิ่งขึ้น

2) พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553⁷

หลักการและเหตุผล: เนื่องจากสภาพการณ์เกี่ยวกับการจ้างงานเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่นายจ้างให้ลูกจ้าง ทำงานในสถานประกอบการ เป็นการจ้างโดยมอบงานให้ผู้รับงานไปผลิตหรือประกอบนอกสถานประกอบการ ซึ่งกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันไม่อาจให้ความคุ้มครองแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านให้ได้รับความเป็นธรรมและมีมาตรฐานด้านความปลอดภัยในการทำงาน

สรุปสาระสำคัญ: พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 มีเจตนารมณ์เพื่อวางมาตรการ ควบคุม กำกับ ดูแล และคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านให้ได้รับการปฏิบัติจากผู้จ้างงานอย่างเป็นธรรม มีมาตรฐานด้าน ความปลอดภัยในการทำงาน และการเยียวยาผู้รับงานไปทำที่บ้านเมื่อประสบอันตรายจากการทำงาน รวมทั้ง กำหนดให้มีคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการเสนอแนะมาตรการคุ้มครอง ส่งเสริม พัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน ที่เป็น ทรัพยากรบุคคลอันเป็นกำลังสำคัญของชาติให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี ซึ่งสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันที่ สถานประกอบการหลายแห่งได้ดำเนินการเคลื่อนย้ายการผลิตในบางขั้นตอนออกไปดำเนินการนอกโรงงาน เป็นการผลิตตามบ้านเรือนส่วนบุคคลแทน พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองการทำงานของ แรงงานนอกระบบบัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา 3 บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้

“งานที่รับไปทำที่บ้าน” หมายความว่า งานที่ผู้จ้างงานในกิจการอุตสาหกรรมมอบให้ผู้รับงานไปทำที่บ้าน เพื่อนำไปผลิตหรือประกอบนอกสถานประกอบการของผู้จ้างงานหรืองานอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

“ผู้รับงานไปทำที่บ้าน” หมายความว่า บุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งตกลงกับผู้จ้างงานเพื่อรับทำงานอันเป็นงาน ที่รับไปทำที่บ้าน

“ผู้จ้างงาน” หมายความว่า ผู้ประกอบการซึ่งตกลงจ้างผู้รับงานไปทำที่บ้านให้ทำงานที่รับไปทำที่บ้าน ไม่ว่าตกลงมอบงานโดยตนเองหรือโดยผ่านตัวแทนหรือกระทำในลักษณะผู้รับเหมาช่วงก็ตาม”

การกำหนดค่าตอบแทนและค่าจ้างที่เท่าเทียมกันกับกฎหมายคุ้มครองแรงงาน (มาตรา 16)

มาตรา 16 บัญญัติว่า “การกำหนดค่าตอบแทนในงานที่รับไปทำที่บ้าน หากงานที่รับไปทำที่บ้านมีลักษณะ และคุณภาพอย่างเดียวกันและปริมาณเท่ากันให้ผู้จ้างงานกำหนดค่าตอบแทนให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านไม่น้อยกว่า อัตราค่าจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานตามที่คณะกรรมการกำหนดและต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ”

การคุ้มครองความปลอดภัยในการทำงานของผู้รับงานไปทำที่บ้าน (มาตรา 20-23)

มาตรา 20 บัญญัติว่า “ห้ามผู้ใดให้หญิงมีครรภ์หรือเด็กซึ่งมีอายุต่ำกว่าสิบห้าปีทำงานที่มีลักษณะอาจเป็น อันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของหญิงมีครรภ์หรือเด็กซึ่งมีอายุต่ำกว่าสิบห้าปีงานที่มีลักษณะอาจเป็น อันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของหญิงมีครรภ์หรือเด็กซึ่งมีอายุต่ำกว่าสิบห้าปี ให้เป็นไปตามที่กำหนด ในกฎกระทรวง”

มาตรา 21 บัญญัติว่า “ห้ามผู้จ้างงานจ้างผู้รับงานไปทำที่บ้านทำงาน ดังต่อไปนี้

- (1) งานเกี่ยวกับวัตถุอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย
- (2) งานที่ต้องทำด้วยเครื่องมือหรือเครื่องจักร ซึ่งผู้ทำได้รับความสั่นสะเทือนอันอาจเป็นอันตราย

⁷ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553, ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา, พฤศจิกายน 2553, หน้า 1-13.

- (3) งานเกี่ยวกับความร้อนจัดหรือเย็นจัด อันอาจเป็นอันตราย
- (4) งานอื่นที่อาจกระทบต่อสุขภาพ ความปลอดภัย หรือคุณภาพสิ่งแวดล้อม
ลักษณะหรือประเภทของงานตาม (2) (3) หรือ (4) ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

มาตรา 22 บัญญัติว่า “ห้ามผู้จ้างงานจัดหาหรือส่งมอบวัตถุอันตราย หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการทำงานที่อาจเป็นอันตรายต่อผู้รับงานไปทำที่บ้าน บุคคลในบ้าน ผู้มาติดต่อ รวมทั้งชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมใกล้เคียง”

มาตรา 23 บัญญัติว่า “ผู้จ้างงานต้องแจ้งเตือนให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านทราบถึงข้อมูลเกี่ยวกับอันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้วัตถุอันตราย วัตถุอันตราย และสิ่งอื่นที่ใช้ในการทำงานตลอดจนวิธีการในการป้องกันแก้ไขอันตรายดังกล่าว และจัดให้มีอุปกรณ์คุ้มครองความปลอดภัยในการทำงานที่เหมาะสมกับลักษณะงานให้กับผู้รับงานไปทำที่บ้านอย่างเพียงพอ

ผู้รับงานไปทำที่บ้านต้องใช้อุปกรณ์คุ้มครองความปลอดภัยในการทำงานที่ผู้จ้างงานจัดให้และเมื่องานที่ได้รับมอบหมายสำเร็จแล้ว ผู้รับงานไปทำที่บ้านต้องส่งคืนอุปกรณ์คุ้มครองความปลอดภัยที่เหลืออยู่แก่ผู้จ้างงาน”

มาตรา 24 บัญญัติว่า “ให้ผู้จ้างงานเป็นผู้รับผิดชอบค่ารักษาพยาบาล ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพและค่าทำศพ ในกรณีที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านประสบอันตราย เจ็บป่วย ทูพลภาพหรือถึงแก่ความตายเนื่องจากการใช้วัตถุอันตราย วัตถุอันตราย หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการทำงานที่ผู้จ้างงานจัดหาหรือส่งมอบให้ หรือเนื่องจากผู้จ้างงานไม่จัดให้มีอุปกรณ์คุ้มครองความปลอดภัยในการทำงาน หรือกรณีอุบัติเหตุเนื่องจากการทำงาน ณ สถานที่ทำงาน ทั้งนี้ การจ่ายค่ารักษาพยาบาล ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพและค่าทำศพให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่กรณีที่การประสบอันตราย เจ็บป่วย ทูพลภาพ หรือถึงแก่ความตายเกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้รับงานไปทำที่บ้านเอง”

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 กำหนดหลักการคุ้มครองความปลอดภัยในการทำงานของผู้รับงานไปทำที่บ้าน ดังนี้

1. ห้ามจ้างงานในงานบางประเภทตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ซึ่งการห้ามดังกล่าวเป็นการห้ามผู้จ้างงานจ้างผู้รับงานไปทำที่บ้านทำโดยเด็ดขาด โดยงานที่ห้ามเป็นงานที่อาจทำให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัย ได้แก่ งานเกี่ยวกับวัตถุอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย งานที่ต้องทำด้วยเครื่องมือหรือเครื่องจักรซึ่งผู้ทำได้รับความเสี่ยงที่อันอาจเป็นอันตรายงานเกี่ยวกับความร้อนจัดหรือเย็นจัด อันอาจเป็นอันตรายและงานอื่นที่อาจกระทบต่อสุขภาพความปลอดภัย หรือคุณภาพสิ่งแวดล้อมสำหรับงานที่ต้องทำด้วยเครื่องมือหรือเครื่องจักรซึ่งผู้ทำได้รับความเสี่ยงที่อันอาจเป็นอันตราย งานเกี่ยวกับความร้อนจัดหรือเย็นจัด อันอาจเป็นอันตรายและงานอื่นที่อาจกระทบต่อสุขภาพ ความปลอดภัย หรือคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

2. ห้ามผู้ใดให้หญิงมีครรภ์หรือเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี ทำงานอันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยและความปลอดภัย คำว่า “ผู้ใด” มิได้หมายความว่าเฉพาะผู้จ้างงานเท่านั้นแต่หมายความถึงบุคคลอื่นด้วย เช่น ผู้รับงานไปทำที่บ้านหรือบุคคลในครอบครัวที่นำงานดังกล่าวไปให้หญิงมีครรภ์หรือเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปีทำงาน สำหรับงานที่มีลักษณะอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัย ต้องเป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

3. ห้ามผู้จ้างงานส่งมอบวัตถุอันตราย วัตถุอันตราย หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการทำงานที่อาจเป็นอันตรายต่อผู้รับงานไปทำที่บ้าน บุคคลในบ้าน ผู้มาติดต่อ รวมทั้งชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมใกล้เคียง

4. กรณีที่ผู้จ้างงานมอบวัตถุอันตราย วัตถุอันตราย หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการทำงานที่โดยสภาพไม่เป็นอันตรายต่อผู้รับงานไปทำที่บ้าน แต่อาจเกิดอันตรายขึ้นจากการใช้งาน ให้ผู้จ้างงานมีหน้าที่แจ้งเตือนให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านทราบถึงข้อมูลเกี่ยวกับอันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้วัตถุอันตราย วัตถุอันตราย และสิ่งอื่นที่ใช้ในการทำงานตลอดจนวิธีการในการป้องกันแก้ไขอันตรายดังกล่าว

5. ผู้จ้างงานต้องจัดให้มีอุปกรณ์คุ้มครองความปลอดภัยในการทำงานที่เหมาะสมกับลักษณะงานให้กับผู้รับงานไปทำที่บ้านอย่างเพียงพอ

6. ผู้รับงานไปทำที่บ้านต้องใช้อุปกรณ์คุ้มครองความปลอดภัยในการทำงานที่ผู้จ้างงานจัดให้

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 มีหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ซึ่งกฎหมายให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เป็นผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยควบคุม กำกับ ดูแล และคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านให้ได้รับการปฏิบัติจากผู้จ้างงานอย่างเป็นธรรม มีมาตรฐานด้านความปลอดภัยในการทำงาน และการเยียวยาผู้รับงานไปทำที่บ้านเมื่อประสบอันตรายจากการทำงาน แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้เห็นว่าอาจมีปัญหาในเรื่องการกำหนดค่าตอบแทน เช่น ตามมาตรา 16 บัญญัติว่า “การกำหนดค่าตอบแทนในงานที่รับไปทำที่บ้าน หากงานที่รับไปทำที่บ้านมีลักษณะและคุณภาพอย่างเดียวกันและปริมาณเท่ากัน ให้ผู้จ้างงานกำหนดค่าตอบแทนให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานตามที่คณะกรรมการกำหนดและต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ” นั้น ในทางปฏิบัติผู้รับงานไปทำที่บ้านมักจะถูกเอาเปรียบ เนื่องจากผู้จ้างงานมีตัวเลือกในการจ้างงาน หรือมีการตัดราคาค่าจ้างกันเองของผู้รับงานไปทำที่บ้าน นอกจากนี้ ตามนิยามคำว่า “งานที่รับไปทำที่บ้าน” หมายความว่า งานที่ผู้จ้างงานในกิจการอุตสาหกรรมมอบให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านเพื่อนำไปผลิตหรือประกอบนอกสถานประกอบการกิจการของผู้จ้างงานหรืองานอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งพระราชบัญญัตินี้จะคุ้มครองเฉพาะแรงงานนอกระบบของผู้จ้างงานในกิจการอุตสาหกรรมที่รับงานไปทำที่บ้านที่นำไปผลิตหรือประกอบนอกสถานประกอบการเท่านั้นโดยไม่ได้ครอบคลุมไปถึงอาชีพอิสระจากปัญหาดังกล่าวองค์กรบริหารจัดการแรงงานนอกระบบที่จะตั้งขึ้นนี้อาจเป็นตัวกลางในการสนับสนุนให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านรวมกลุ่มกันเพื่อไม่ให้ถูกเอาเปรียบจากการกดราคาค่าจ้าง และประชาสัมพันธ์ให้แรงงานผู้รับงานไปทำที่บ้านทราบถึงสิทธิและความคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้

3) พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551⁸

หลักการและเหตุผล: เนื่องจากประกาศของคณะปฏิวัติ พ.ศ. 2515 ใช้บังคับเฉพาะคนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองเท่านั้น ส่วนคนต่างด้าวบางประเภทที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่มีหลักฐานการได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองจะไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายนี้ และปัจจุบันบุคคลเหล่านี้ได้มาประกอบอาชีพหรือทำงานอยู่ในท้องที่จังหวัดต่างๆ โดยเสรี ทำให้ดูเหมือนว่าเป็นผู้มีอภิสิทธิ์เหนือคนต่างด้าวอื่นๆ ที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่โดยถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง จึงจำเป็นต้องเพิ่มบทบัญญัติเพื่อใช้บังคับแก่คนต่างด้าวเหล่านี้ด้วย และถ้อยคำในประกาศของคณะปฏิวัติหลายแห่งไม่ชัดเจน ทำให้เป็นปัญหาขัดข้องในทางปฏิบัติอยู่หลายเรื่อง จึงจำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้เหมาะสมกับภาวะการณ์ในปัจจุบัน

สรุปสาระสำคัญ: พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองการทำงานของแรงงานนอกระบบบัญญัติไว้ ดังนี้⁹

มาตรา 3 บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้

“คนต่างด้าว” หมายความว่า บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย

“ทำงาน” หมายความว่า การทำงานโดยใช้กำลังกายหรือความรู้ด้วยประสงค์ค่าจ้างหรือประโยชน์อื่นใดหรือไม่ก็ตาม

⁸ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา, กุมภาพันธ์ 2551, หน้า 24-43.

⁹ ศูนย์ข้อมูลกฎหมายกลาง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, แหล่งที่มา: http://web.krisdika.go.th/data/lawabout/lawdetail/lawdetail_036.htm

หลักเกณฑ์การทำงานของคนต่างด้าว (มาตรา 6)

งานใดที่ห้ามคนต่างด้าวทำในท้องถิ่นใด เมื่อใด ไม่ว่าจะเป็นการห้ามโดยเด็ดขาดหรือห้ามโดยมีเงื่อนไขอย่างใด เพียงใดนั้น ให้กำหนดโดยการออกพระราชกฤษฎีกา เว้นแต่คนต่างด้าวประเภทดังต่อไปนี้ที่จะทำงานใดได้เฉพาะที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดไว้ก็ได้ คือ

1. คนต่างด้าวที่ถูกเนรเทศตามกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศ ซึ่งได้รับการผ่อนผันให้ไปประกอบอาชีพ ณ ที่แห่งใดแทนการเนรเทศหรืออยู่ในระหว่างรอการเนรเทศ
2. คนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และอยู่ในระหว่างรอการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร
3. คนต่างด้าวที่เกิดในราชอาณาจักรแต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามประกาศของคณะปฏิวัติ
4. คนต่างด้าวโดยผลของการถูกถอนสัญชาติตามประกาศของคณะปฏิวัติ

โดยคนต่างด้าวเหล่านี้จะทำงานใดตามที่รัฐมนตรีกำหนดได้ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมาย (มาตรา 12)

สำหรับคนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนหรือตามกฎหมายอื่น ให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตต่ออธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมายภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่คนต่างด้าวนั้นเข้ามาในราชอาณาจักร แต่ถ้าคนต่างด้าวนั้นอยู่ในราชอาณาจักรแล้ว ระยะเวลาสามสิบวัน ให้นับแต่วันที่ทราบการได้รับอนุญาตให้ทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนหรือตามกฎหมายอื่น ในระหว่างรอรับใบอนุญาต ให้ผู้ยื่นคำขอทำงานไปพลางก่อนได้ (มาตรา 10)

สำหรับคนต่างด้าวนอกเหนือจากที่กล่าวมานั้นจะทำงานในราชอาณาจักรได้เฉพาะงานที่มีได้ห้ามไว้ในพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น และจะทำงานได้ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมาย เว้นแต่คนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองเพื่อทำงานอันจำเป็น และเร่งด่วนมีระยะเวลาการทำงานไม่เกินสิบห้าวัน แต่คนต่างด้าวนั้นจะทำงานนั้นได้เมื่อได้มีหนังสือแจ้งให้อธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมายทราบ ตามแบบที่อธิบดีกำหนด (มาตรา 7)

คนต่างด้าวที่จะขอรับใบอนุญาตดังกล่าวนี้จะต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้ คือ

1. มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร หรือได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองโดยมิใช่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในฐานะนักท่องเที่ยว หรือผู้เดินทางผ่าน
2. ไม่เป็นบุคคลที่ขาดคุณสมบัติ หรือต้องห้ามตามเงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 11)

สำหรับบุคคลที่มีความประสงค์จะให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานในกิจการของตนในราชอาณาจักรจะยื่นคำขอรับใบอนุญาตแทนคนต่างด้าวนั้นก็ได้ ซึ่งอธิบดีหรือเจ้าพนักงานที่อธิบดีมอบหมายจะออกใบอนุญาตให้แก่คนต่างด้าวดังกล่าวได้ต่อเมื่อคนต่างด้าวนั้นเข้ามาในราชอาณาจักรแล้ว (มาตรา 8)

ในการอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานนั้น อธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมายจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดเพื่อให้คนต่างด้าวปฏิบัติก็ได้ โดยต้องให้คนต่างด้าวนั้นให้คำรับรองก่อนว่าจะสามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นได้ และถ้าเป็นกรณีที่บุคคลที่ประสงค์จะให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานในกิจการของตนแล้วขอรับใบอนุญาตแทนคนต่างด้าว ก็ต้องให้คนต่างด้าวนั้นรับรองก่อนที่จะเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร (มาตรา 9)

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 กำหนดบทลงโทษแรงงานต่างด้าวที่ทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต ไว้ดังนี้

มาตรา 51 บัญญัติว่า “คนต่างด้าวผู้ใดทำงานโดยไม่ได้รับใบอนุญาตต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาท ถึง 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับในกรณีที่คนต่างด้าวซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ยินยอมเดินทางกลับออกไปนอกราชอาณาจักรภายในเวลาที่พนักงานสอบสวนกำหนดซึ่งต้องไม่ช้ากว่า 30 วัน พนักงานสอบสวนจะเปรียบเทียบปรับและดำเนินการให้คนต่างด้าวนั้นเดินทางกลับออกไปนอกราชอาณาจักรก็ได้”

บทลงโทษนายจ้างที่รับแรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนหรือไม่มีใบอนุญาตทำงานเข้าทำงาน

มาตรา 27 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้บุคคลได้รับคนต่างด้าวเข้าทำงานเว้นแต่คนต่างด้าวซึ่งมีใบอนุญาตทำงานกับตนเพื่อทำงานตามประเภทหรือลักษณะงานที่ระบุไว้ในใบอนุญาต ณ ที่ตั้งหรือสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาต”

มาตรา 54 บัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 27 ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาทและถ้าคนต่างด้าวนั้นไม่มีใบอนุญาตผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ 10,000 บาท ถึง 100,000 บาท ต่อคนต่างด้าวที่จ้างหนึ่งคน”

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 หน่วยงานที่รับผิดชอบหลัก คือ สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว โดย พ.ร.บ. ฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองเฉพาะแรงงานนอกระบบที่เป็นแรงงานต่างด้าว และทำหน้าที่ควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวให้เป็นระเบียบเรียบร้อย โดยการวางกฎระเบียบในการขึ้นทะเบียนของแรงงานต่างด้าวและกำหนดบทลงโทษสำหรับนายจ้างผู้ฝ่าฝืนกฎหมายซึ่งรับแรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนหรือไม่มีใบอนุญาตทำงานเข้าทำงานมีทั้งโทษปรับและโทษจำคุก แต่ด้วยค่านิยมของการศึกษาวิจัยองค์กรบริหารจัดการแรงงานนอกระบบนี้ คณะผู้วิจัยยังไม่กำหนดให้นิยามของคำว่าแรงงานนอกระบบครอบคลุมไปถึงแรงงานต่างด้าว อีกทั้งตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 แรงงานกลุ่มนี้มีกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองและอยู่ในความดูแลของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน อยู่แล้ว แต่หากในอนาคตมีการขยายนิยามแรงงานนอกระบบให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบที่เป็นแรงงานต่างด้าว และมีการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการแรงงานนอกระบบที่มีความชัดเจน อาจจะมีการเข้ามาประสานงานกับสำนักบริหารแรงงานต่างด้าวให้มีการดูแลแรงงานต่างด้าวเหล่านี้นมากยิ่งขึ้น

4) พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545¹⁰

หลักการและเหตุผล: พระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 ยังไม่เอื้ออำนวยเพียงพอต่อการพัฒนาฝีมือแรงงานในภาวะปัจจุบัน ดังนั้น เพื่อให้การพัฒนาฝีมือแรงงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับกาลสมัยสมควรปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 ให้นายจ้างหรือสถานประกอบกิจการมีส่วนร่วมในการพัฒนาฝีมือแรงงานมากขึ้น และให้มีการจัดตั้งกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานเพื่อสนับสนุนการพัฒนาฝีมือแรงงาน

สรุปสาระสำคัญ: พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาฝีมือแรงงานในภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการของประเทศ โดยมีมาตรการจูงใจด้านภาษีอากรและสิทธิประโยชน์ต่างๆ ในการสนับสนุนให้สถานประกอบกิจการภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาฝีมือแรงงานให้มากยิ่งขึ้น โดยผู้ได้รับสิทธิประโยชน์คือผู้ประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป ที่ดำเนินการจัดให้มีการฝึกอบรมฝีมือแรงงานให้แก่ลูกจ้างของตนหรือบุคคลทั่วไปก่อนรับเข้าทำงานตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

¹⁰ พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545, ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา, ตุลาคม 2545, หน้า 1-16.

การฝึกอบรมฝีมือแรงงาน (มาตรา 5) แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

1. การฝึกเตรียมเข้าทำงาน หมายถึง การฝึกอบรมให้บุคคลทั่วไปซึ่งไม่ใช่ลูกจ้างของตน เพื่อให้มีมาตรฐานฝีมือแรงงานก่อนเข้าทำงาน
2. การฝึกยกระดับฝีมือแรงงาน หมายถึง การฝึกอบรมให้ลูกจ้างของตน เพื่อให้มีความรู้ ความสามารถ ทักษะ และทัศนคติที่ดีต่อการปฏิบัติงานนั้นๆ เพิ่มขึ้น
3. การฝึกเปลี่ยนสาขาอาชีพ หมายถึง การฝึกอบรมให้ลูกจ้างของตน เพื่อเพิ่มเติมในสาขาอาชีพอื่นที่ลูกจ้างมิได้ปฏิบัติงานอยู่ตามปกติ หรือเพื่อให้มีความรู้ ความสามารถ ที่จะทำงานในสาขาอาชีพอื่นนั้นได้ด้วย

การฝึกเตรียมเข้าทำงาน (มาตรา 8-19) มี 3 กรณี คือ

1. ฝึกเตรียมเข้าทำงานให้บุคคลทั่วไป (ไม่ใช่ลูกจ้าง) กรณีดำเนินการฝึกเอง
2. ฝึกเตรียมเข้าทำงานให้บุคคลทั่วไป (ไม่ใช่ลูกจ้าง) กรณีส่งไปฝึกภายนอก
3. การรับนักเรียน นิสิต หรือนักศึกษาจากสถานศึกษา หรือบุคคลที่ทางราชการส่งมาฝึกเข้ารับการฝึก (ไม่ใช่ลูกจ้าง)

การฝึกยกระดับฝีมือแรงงานและการฝึกเปลี่ยนสาขาอาชีพ (มาตรา 20-21) มี 2 กรณี คือ

1. การฝึกยกระดับฝีมือแรงงาน และการฝึกเปลี่ยนสาขาอาชีพ (ลูกจ้าง) กรณีดำเนินการฝึกเอง
2. การฝึกยกระดับฝีมือแรงงาน และการฝึกเปลี่ยนสาขาอาชีพ (ลูกจ้าง) กรณีส่งไปฝึกภายนอก

พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 มีหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยกรมพัฒนาฝีมือแรงงานให้ความสำคัญกับแรงงานนอกระบบในด้านของการพัฒนาอาชีพและความมั่นคงของชีวิตของแรงงานนอกระบบ แม้ว่าเดิมจะบัญญัติขึ้นเพื่อสนับสนุนให้นายจ้างส่งแรงงานของตนเข้าฝึกพัฒนาอาชีพ โดยนายจ้างจะได้รับผลตอบแทนในด้านภาษีอากร แต่ในปัจจุบันกรมพัฒนาฝีมือแรงงานอนุญาตให้แรงงานนอกระบบซึ่งเป็นบุคคลทั่วไปเข้ามารับการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน และมีการรับนักเรียน นิสิต หรือนักศึกษาจากสถานศึกษา หรือบุคคลที่ทางราชการส่งมาฝึกเข้ารับการฝึกตามสิทธิขั้นพื้นฐาน ซึ่งหากมีการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการแรงงานนอกระบบขึ้นมาอาจเป็นองค์กรในการประสานกับเครือข่ายแรงงานนอกระบบในการผลักดันให้แรงงานนอกระบบเข้ามาฝึกอบรมฝีมือแรงงานมากขึ้นและส่งผลให้แรงงานมีรายได้และคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

5) กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557¹¹

หลักการและเหตุผล: เนื่องจากงานประมงทะเลมีสภาพการจ้างและการทำงานที่แตกต่างไปจากการจ้างงานทั่วไป ซึ่งสมควรกำหนดการคุ้มครองแรงงานในงานดังกล่าวไว้เป็นพิเศษให้แตกต่างไปจากการคุ้มครองแรงงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และโดยที่มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 บัญญัติให้ออกกฎกระทรวงกำหนดการคุ้มครองแรงงานในกรณีต่างๆ ให้แตกต่างไปจากพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ และกฎกระทรวง ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้กำหนดยกเว้นมิให้ใช้บังคับกับงานประมงทะเลที่มีลูกจ้างน้อยกว่ายี่สิบคน และมีมิให้ใช้บังคับกับเรือประมงที่ดำเนินการประจำอยู่นอกราชอาณาจักรติดต่อกันตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไป เป็นเหตุให้ลูกจ้างบางส่วนในงานประมงทะเลไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานจึงสมควรปรับปรุงกฎกระทรวงดังกล่าว เพื่อเป็นการคุ้มครองแรงงานในงาน

¹¹ กฎกระทรวง คุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล, ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา, ธันวาคม 2557, หน้า 95-99.

ประมงทะเลและแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ด้านแรงงานซึ่งเป็นนโยบายสำคัญและเร่งด่วนของรัฐบาลได้อย่างทั่วถึง จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้

สรุปสาระสำคัญ:

ข้อ 3 บทนิยาม

“งานประมงทะเล” หมายความว่า งานหรือการกระทำอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงในทะเล โดยใช้เรือประมงหรือเรืออื่นที่เกี่ยวข้องกับการประมง

“เรือประมง” หมายความว่า เรือที่ใช้สำหรับงานประมงทะเล

“นายจ้าง” หมายความว่า นายจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและให้หมายความรวมถึงเจ้าของเรือประมงซึ่งใช้หรือยอมให้บุคคลอื่นใช้เรือประมงนั้นทำงานประมงทะเลเพื่อแบ่งปันผลประโยชน์กัน แต่มิให้หมายความรวมถึงเจ้าของเรือประมงซึ่งให้ผู้อื่นเช่าเรือประมงเพื่อประกอบกิจการงานประมงทะเล โดยตนเองไม่มีส่วนเกี่ยวข้องด้วย

“ค่าจ้าง” หมายความว่า ค่าจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและให้หมายความรวมถึงเงินส่วนแบ่งที่นายจ้างตกลงจ่ายให้แก่ลูกจ้างตามมูลค่าสัตว์น้ำที่จับได้

แรงงานในงานประมงทะเลได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายกระทรวง ดังนี้

ข้อ 4 ห้ามนายจ้างจ้างลูกจ้างที่มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปีทำงานในเรือประมง

ข้อ 5 ให้นายจ้างจัดให้ลูกจ้างมีเวลาพักไม่น้อยกว่าสิบชั่วโมงในระยะเวลาการทำงานยี่สิบสี่ชั่วโมง และไม่น้อยกว่าเจ็ดสิบเจ็ดชั่วโมง ในระยะเวลาการทำงานเจ็ดวันและจัดทำหลักฐานเวลาพักไว้ เพื่อให้พนักงานตรวจแรงงานตรวจสอบ

ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น นายจ้างอาจให้ลูกจ้างทำงานในเวลาพักได้โดยต้องจัดให้มีเวลาพักชดเชยโดยเร็ว และให้จัดทำหลักฐานเวลาพักไว้

ข้อ 6 ให้นายจ้างจัดทำสัญญาจ้างเป็นหนังสือที่มีข้อความถูกต้องตรงกันจำนวนสองฉบับโดยมอบให้ลูกจ้างเก็บไว้หนึ่งฉบับ เพื่อให้พนักงานตรวจแรงงานตรวจสอบ

สัญญาจ้างตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามแบบที่อธิบดีประกาศกำหนด

ให้นายจ้างนำลูกจ้างไปรายงานตัวต่อพนักงานตรวจแรงงานปีละหนึ่งครั้ง นับแต่วันทำสัญญาจ้างตามวรรคหนึ่ง

ข้อ 7 ในกรณีที่นายจ้างมีลูกจ้างตั้งแต่สิบคนขึ้นไป ให้นายจ้างจัดทำทะเบียนลูกจ้างเป็นภาษาไทยและเก็บไว้ ณ สถานที่ทำงานของนายจ้างและลูกจ้าง เพื่อให้พนักงานตรวจแรงงานตรวจสอบและให้ส่งสำเนา

ทะเบียนลูกจ้างให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายภายในสามสิบวันนับแต่วันเริ่มจ้างลูกจ้างเข้าทำงาน

ให้นายจ้างเก็บรักษาทะเบียนลูกจ้างไว้ไม่น้อยกว่าสองปีนับแต่วันสิ้นสุดการจ้างลูกจ้างแต่ละรายเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรายการในทะเบียนลูกจ้าง ให้นายจ้างแก้ไขเพิ่มเติมทะเบียนลูกจ้างให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่มีการเปลี่ยนแปลง และแจ้งการเปลี่ยนแปลงให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายทราบทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลง

กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 มีหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเป็นกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เป็นแรงงานในงานประมงทะเล โดยให้ความคุ้มครองการทำงานเกี่ยวกับสภาพการจ้าง จากการพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายนี้เห็นว่าในกฎกระทรวงข้อ 7

ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่นายจ้างมีลูกจ้างตั้งแต่สิบคนขึ้นไป ให้นายจ้างจัดทำทะเบียนลูกจ้างเป็นภาษาไทยและเก็บไว้ ณ สถานที่ทำงานของนายจ้างและลูกจ้าง เพื่อให้พนักงานตรวจแรงงานตรวจสอบและให้ส่งสำเนา” นั้น นายจ้างที่เป็นเรือประมงขนาดเล็กซึ่งมีลูกจ้างไม่เกินสิบคนอาจจะไม่ต้องจัดทำทะเบียนลูกจ้าง ส่งผลให้ลูกจ้างซึ่งเป็นแรงงานนอกระบบในงานประมงทะเลเหล่านี้ไม่ได้รับความคุ้มครองอันเป็นข้อจำกัดของกฎหมายฉบับนี้ ดังนั้นหากมีการแก้ไขกฎหมายในอนาคตควรกำหนดให้ชัดเจนว่านายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไปต้องจัดทำทะเบียนลูกจ้าง เป็นต้น แต่หากยังไม่มีมีการปรับแก้บทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ องค์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบที่จะตั้งขึ้นอาจเข้ามาดูแลลูกจ้างซึ่งเป็นแรงงานที่ยังไม่ได้รับการคุ้มครองเหล่านี้หรือมีการประสานงานกับกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานให้มีการแก้ไขกฎหมายฉบับนี้ให้มีความคุ้มครองเพิ่มมากขึ้น

6) กฎกระทรวงแรงงาน ฉบับที่ 14 (2555) ว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานทำงานบ้าน¹²

หลักการและเหตุผล: เนื่องจากกฎกระทรวง (2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งกำหนดมิให้นำบทบัญญัติบางส่วนในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาใช้บังคับกับนายจ้างซึ่งจ้างลูกจ้างทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วยไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป สมควรขยายความคุ้มครองให้ลูกจ้างที่ทำงานบ้านดังกล่าวให้ได้รับความคุ้มครองเพิ่มขึ้น

สรุปสาระสำคัญ: กฎกระทรวงฉบับนี้ขยายสิทธิและการคุ้มครองบางประการที่บัญญัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แก่แรงงานทำงานบ้าน กล่าวคือมีสิทธิที่จะได้รับวันหยุดประจำสัปดาห์ วันหยุดนักขัตฤกษ์ วันหยุดตามประเพณี สิทธิลาป่วย และสิทธิที่จะได้รับค่าชดเชยในวันหยุดซึ่งไม่ได้ใช้ในวันสิ้นสุดการจ้างงาน นอกจากนี้กฎกระทรวงยังได้กำหนดให้มีบทบัญญัติทั่วไปว่าด้วยอายุขั้นต่ำในการรับเข้าทำงานตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานนั้นให้บังคับใช้แก่แรงงานทำงานบ้านด้วย โดยกฎกระทรวงฉบับนี้ให้ความคุ้มครองครอบคลุมทั้งแรงงานไทย และแรงงานต่างด้าวที่เป็นคนรับใช้ตามบ้านที่ไม่ได้เป็นพนักงานของบริษัทรับเหมาทำความสะอาด โดยคนรับใช้ตามบ้านจะได้รับความคุ้มครอง 7 กรณี คือ

1. ลูกจ้างต้องมีวันหยุดประจำสัปดาห์ ไม่น้อยกว่าสัปดาห์ละ 1 วัน
2. นายจ้างต้องกำหนดวันหยุดตามประเพณีปีละไม่น้อยกว่า 13 วัน ซึ่งรวมถึงวันแรงงานแห่งชาติด้วย และหากวันหยุดตามประเพณีตรงกับวันหยุดประจำสัปดาห์ ให้ลูกจ้างหยุดเป็นวันหยุดชดเชยเพิ่มอีก 1 วัน
3. ลูกจ้างที่ทำงานครบ 1 ปี มีสิทธิหยุดพักผ่อนประจำปี ปีละไม่เกิน 6 วันทำงาน
4. ลูกจ้างมีสิทธิลาป่วยตามที่ป่วยจริงได้ และหากลา 3 วันขึ้นไป นายจ้างสามารถขอใบรับรองยืนยันจากลูกจ้างได้
5. กรณีลูกจ้างเป็นเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างให้แก่เด็กโดยตรง
6. ลูกจ้างที่ทำงานในวันหยุดต้องได้รับเงินค่าทำงานในวันหยุดด้วย และ
7. ลูกจ้างต้องได้รับค่าจ้างในวันลาป่วยโดยไม่เกิน 30 วันทำงาน

หากนายจ้างไม่ปฏิบัติจะมีโทษตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เช่น หากนายจ้างไม่กำหนดให้มีวันหยุดประจำสัปดาห์ หรือไม่ให้ค่าจ้างคนรับใช้ในวันทีลาป่วย จะมีโทษปรับไม่เกิน 20,000 บาท และนายจ้างไม่จ่ายค่าจ้างให้คนรับใช้ที่ทำงานในวันหยุดมีโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน ปรับไม่เกิน 100,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

กฎกระทรวงแรงงาน ว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานทำงานบ้าน พ.ศ. 2555 มีหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน โดยเป็นกฎหมายที่คุ้มครองแรงงานนอกระบบกลุ่มที่เป็นแรงงานทำงานบ้าน เช่น คนรับใช้ในบ้าน คนขับรถ เป็นต้น ซึ่งองค์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบที่จะตั้งขึ้นมานั้นอาจช่วยในการ

¹² กฎกระทรวงแรงงาน ฉบับที่ 14 (2555) ว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานทำงานบ้าน, ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา, พุทธศักราช 2555, หน้า 42-43.

ประสานงานระหว่างกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานและเครือข่ายแรงงานนอกระบบที่เป็นแรงงานทำงานบ้าน หรือประชาสัมพันธให้แรงงานทำงานบ้านรับรู้ถึงสิทธิตามกฎหมายฉบับดังกล่าว

7) กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2557¹³

หลักการและเหตุผล: กำหนดให้มีการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรมแตกต่างจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยที่มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 บัญญัติให้ออกกฎกระทรวงกำหนดการคุ้มครองแรงงานในกรณีต่างๆ ในงานเกษตรกรรม ซึ่งมีสภาพการจ้างและการทำงานที่แตกต่างไปจากการจ้างงานทั่วไป และกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547 กำหนดให้นายจ้างอาจจ้างลูกจ้างอายุตั้งแต่สิบสามปีบริบูรณ์ทำงานในช่วงระยะเวลาโรงเรียนปิดภาคเรียนหรือนอกเวลาเรียนได้ในงานที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยหรือเป็นงานที่ไม่ขัดต่อการพัฒนาและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของเด็กโดยได้รับอนุญาตจากบิดา มารดา หรือผู้ปกครองของเด็ก ซึ่งไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันที่มุ่งเน้นการให้ความคุ้มครองแรงงานที่เป็นเด็กมากขึ้นตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งกำหนดอายุขั้นต่ำของแรงงานทั่วไปตั้งแต่อายุสิบห้าปีขึ้นไป ประกอบกับได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในกรณีดังกล่าวแล้ว จึงสมควรปรับปรุงมาตรฐานการคุ้มครองลูกจ้างในงานเกษตรกรรมซึ่งเป็นเด็กให้สอดคล้องกับอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ด้านแรงงานซึ่งเป็นนโยบายสำคัญและเร่งด่วนของรัฐบาล

สรุปสาระสำคัญ: พระราชบัญญัติฉบับนี้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการคุ้มครองการทำงานของแรงงานนอกระบบบัญญัติไว้ ดังนี้

ข้อ 2 ในกฎกระทรวงนี้ “งานเกษตรกรรม” หมายความว่า งานที่เกี่ยวกับการเพาะปลูก การเลี้ยงสัตว์ การป่าไม้ การทำนาเกลือสมุทร และการประมงที่มีใช้การประมงทะเล

ข้อ 3 ให้นายจ้างซึ่งจ้างลูกจ้างทำงานเกษตรกรรมตลอดปีปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

ข้อ 4 ในงานเกษตรกรรมซึ่งมิได้จ้างลูกจ้างตลอดปีและมีได้ให้ลูกจ้างทำงานในลักษณะที่เป็นงานอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากงานดังกล่าว ให้นายจ้างปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

ข้อ 5 ลูกจ้างซึ่งทำงานติดต่อกันมาแล้วครบหนึ่งร้อยแปดสิบวันมีสิทธิหยุดพักผ่อนได้ไม่น้อยกว่าสามวันทำงาน โดยให้นายจ้างเป็นผู้กำหนดวันหยุดดังกล่าวให้แก่ลูกจ้างล่วงหน้าหรือกำหนดให้ตามทีนายจ้างและลูกจ้างตกลงกัน

ให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างในวันหยุดพักผ่อนเสมือนว่าลูกจ้างมาทำงานตามปกติในวันหยุดพักผ่อนนั้น

ถ้านายจ้างให้ลูกจ้างทำงานในวันหยุดพักผ่อนตามวรรคหนึ่ง ให้นายจ้างจ่ายค่าทำงานในวันหยุดแก่ลูกจ้างเพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่าหนึ่งเท่าของอัตราค่าจ้างต่อชั่วโมงในวันทำงานตามจำนวนชั่วโมงที่ทำหรือน้อยกว่าหนึ่งเท่าของอัตราค่าจ้างต่อหน่วยในวันทำงานตามจำนวนผลงานที่ทำได้สำหรับลูกจ้างซึ่งได้รับค่าจ้างตามผลงานโดยคำนวณเป็นหน่วย

ข้อ 6 ในกรณีที่นายจ้างมิได้จัดให้ลูกจ้างหยุดพักผ่อนหรือจัดให้ลูกจ้างหยุดพักผ่อนน้อยกว่าที่กำหนดไว้ตามข้อ 5 ให้นายจ้างจ่ายค่าทำงานในวันหยุดให้แก่ลูกจ้างเพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่าหนึ่งเท่าของอัตราค่าจ้างในวันทำงานเสมือนว่านายจ้างให้ลูกจ้างทำงานในวันหยุด

¹³ กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2557, ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา, ธันวาคม 2557, หน้า 1-3.

ข้อ 7 ลูกจ้างมีสิทธิลาป่วยได้เท่าที่ป่วยจริง การลาป่วยตั้งแต่สามวันทำงานขึ้นไปนายจ้างอาจให้ลูกจ้างแสดงใบรับรองแพทย์แผนปัจจุบันชั้นหนึ่งหรือของสถานพยาบาลของทางราชการในกรณีที่ลูกจ้างไม่อาจแสดงใบรับรองแพทย์แผนปัจจุบันชั้นหนึ่งหรือของสถานพยาบาลของทางราชการได้ ให้ลูกจ้างชี้แจงนายจ้างทราบ

ให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างในวันลาป่วยเท่ากับอัตราค่าจ้างในวันทำงานตลอดระยะเวลาที่ลา แต่ต้องไม่เกินสิบห้าวันทำงาน

ข้อ 8 ให้นายจ้างจัดให้มีน้ำสะอาดสำหรับดื่มโดยมีปริมาณเพียงพอแก่ลูกจ้าง

กรณีลูกจ้างพักอาศัยอยู่กับนายจ้าง นายจ้างต้องจัดหาที่พักอาศัยที่สะอาด ถูกสุขลักษณะและปลอดภัยให้แก่ลูกจ้าง

ให้นายจ้างจัดสวัสดิการอื่นๆ ที่เป็นประโยชน์แก่ลูกจ้างตามที่อธิบดีประกาศกำหนด

กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2557 หน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน โดยเป็นกฎหมายที่คุ้มครองแรงงานนอกระบบกลุ่มที่เป็นแรงงานในงานเกษตรกรรม โดยกำหนดไว้ในกฎกระทรวงข้อสอง งานเกษตรกรรม หมายความว่า “งานที่เกี่ยวกับการเพาะปลูก การเลี้ยงสัตว์ การป่าไม้ การทำนาเกลือสมุทร และการประมงที่มีใช้การประมงทะเล” ซึ่งองค์กรบริหารจัดการแรงงานนอกระบบที่จะตั้งขึ้นมาอาจช่วยในการประสานงานระหว่างกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานและเครือข่ายแรงงานนอกระบบในด้านเกษตรกรรม เช่น การให้ข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิและความคุ้มครองตามกฎหมายให้เป็นที่รับรู้ของแรงงานนอกระบบในงานเกษตรกรรม เป็นต้น

8) พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533¹⁴

หลักการและเหตุผล: เนื่องจากปัจจุบันการพัฒนาในด้านเศรษฐกิจและสังคมได้ก้าวหน้าไปมาก สมควรสร้างหลักประกันให้แก่ลูกจ้างและบุคคลอื่นโดยจัดตั้งกองทุนประกันสังคมขึ้น เพื่อให้การสงเคราะห์แก่ลูกจ้างและบุคคลอื่นซึ่งประสบอันตราย เจ็บป่วย ทุพพลภาพหรือตาย อันมิใช่เนื่องจากการทำงาน รวมทั้งกรณีคลอดบุตร กรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพ และสำหรับกรณีว่างงาน ประกอบกับบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิของผู้ประกันตนในการได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพ และกรณีว่างงานยังไม่เหมาะสม สมควรแก้ไขเพิ่มเติมให้ชัดเจนและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อผู้ประกันตน

สรุปสาระสำคัญ:

1. การเป็นผู้ประกันตนพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แบ่งผู้ประกันตนออกเป็น 2 ประเภทคือ ผู้ประกันตนภาคบังคับ (มาตรา 33) และผู้ประกันตนภาคสมัครใจ (มาตรา 39 และมาตรา 40) ดังนี้

1.1 ผู้ประกันตนภาคบังคับ หมายถึง ลูกจ้างที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์ และไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ และทำงานอยู่ในสถานประกอบการที่ลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป ทั้งนี้ไม่รวมลูกจ้างที่ทำงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจ (มาตรา 33)

1.2 ผู้ประกันตนภาคสมัครใจ มี 2 ประเภท คือ

1.2.1 ผู้ประกันตนตามมาตรา 39 หมายถึง ผู้ประกันตนที่เคยเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ที่ส่งเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 12 เดือน และสิ้นสุดสถานภาพการเป็นลูกจ้าง หากประสงค์จะเป็นผู้ประกันตนต่อไปให้แสดงความจำนงต่อสำนักงานประกันสังคมภายใน 6 เดือน นับแต่วันสิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตน

¹⁴ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533, ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา, สิงหาคม 2533, หน้า 1-36.

1.2.2 ผู้ประกันตนตามมาตรา 40 หมายถึง บุคคลซึ่งมีลูกจ้างตามมาตรา 33 ซึ่งสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัตินี้ด้วยตนเอง

2. กำหนดให้นายจ้างซึ่งมีลูกจ้างที่เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ยื่นแบบรายการแสดงรายชื่อผู้ประกันตน อัตราค่าจ้าง และข้อความอื่นตามแบบที่เลขาธิการกำหนดต่อสำนักงานประกันสังคมภายใน 30 วันนับแต่วันที่ลูกจ้างนั้นเป็นผู้ประกันตน (มาตรา 34) นายจ้างนั้นหมายความรวมถึงผู้ประกอบการที่ได้ว่าจ้างโดยวิธีเหมาค่าแรง หรือมอบหมายให้ผู้อื่นเป็นผู้จัดหาลูกจ้างมาทำงาน (มาตรา 35)

3. สำนักงานประกันสังคมจัดเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมเพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้ประกันตนตามมาตรา 33 มาตรา 39 และมาตรา 40 โดยผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ได้รับประโยชน์ทดแทนรวม 7 กรณี ได้แก่ เจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ ตาย สงเคราะห์บุตร ชราภาพและว่างงานส่วนผู้ประกันตนตามมาตรา 39 ได้รับประโยชน์ทดแทนเหมือนผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ยกเว้นกรณีว่างงาน ในขณะที่ผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ที่จ่ายเงินสมทบตามชุดสิทธิประโยชน์ที่ 1 ได้รับการคุ้มครอง 3 กรณี ได้แก่ เงินทดแทนการขาดรายได้เมื่อเจ็บป่วย เงินทดแทนการขาดรายได้เมื่อทุพพลภาพ และเงินค่าทำศพ ส่วนผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ที่จ่ายเงินสมทบตามชุดสิทธิประโยชน์ที่ 2 ได้รับการคุ้มครองเพิ่มจากชุดที่ 1 อีกหนึ่งกรณี คือ เงินบำเหน็จชราภาพ

การขยายประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบ มีสาระสำคัญดังนี้¹⁵

ผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ต้องเป็นผู้ที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์ และไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ ณ วันสมัคร ไม่เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 (ไม่เป็นลูกจ้างในสถานประกอบการ) หรือผู้ประกันตนโดยสมัครใจ มาตรา 39 สมัครโดยลงลายมือชื่อในใบสมัครด้วยตนเองพร้อมแนบสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน และจ่ายเงินสมทบงวดแรกได้ที่สำนักงานประกันสังคมทั่วประเทศ ผู้ประกันตนตามมาตรา 40 เลือกจ่ายเงินสมทบได้ 5 ทางเลือก คือ

ทางเลือกที่ 1 จ่ายเงินสมทบเดือนละ 100 บาท โดยผู้ประกันตนจ่าย 70 บาท/เดือน และรัฐบาลช่วยอุดหนุนให้อีก 30 บาท/เดือน สิทธิประโยชน์พื้นฐานคุ้มครอง 3 กรณี คือ กรณีประสบอันตราย/เจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ และกรณีตาย

ทางเลือกที่ 2 จ่ายเงินสมทบเดือนละ 150 บาท โดยผู้ประกันตนจ่าย 100 บาท/เดือน และรัฐบาลช่วยอุดหนุนให้อีก 50 บาท/เดือน สิทธิประโยชน์พื้นฐานคุ้มครอง 4 กรณี คือ กรณีประสบอันตราย/เจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ กรณีตาย และกรณีชราภาพ (เงินบำเหน็จ)

ทางเลือกที่ 3 จ่ายเงินสมทบเดือนละ 200 บาท โดยผู้ประกันตนจ่าย 100 บาท/เดือน และรัฐบาลช่วยอุดหนุนให้อีก 100 บาท/เดือน สิทธิประโยชน์พื้นฐานคุ้มครอง 1 กรณี คือ กรณีชราภาพ (เงินบำนาญ)

ทางเลือกที่ 4 จ่ายเงินสมทบเดือนละ 300 บาท โดยผู้ประกันตนจ่าย 170 บาท/เดือน และรัฐบาลช่วยอุดหนุนให้อีก 130 บาท/เดือน สิทธิประโยชน์พื้นฐานคุ้มครอง 4 กรณี คือ กรณีประสบอันตราย/เจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ กรณีตาย และกรณีชราภาพ (เงินบำนาญ)

ทางเลือกที่ 5 จ่ายเงินสมทบเดือนละ 350 บาท โดยผู้ประกันตนจ่าย 200 บาท/เดือน และรัฐบาลช่วยอุดหนุนให้อีก 150 บาท/เดือน สิทธิประโยชน์พื้นฐานคุ้มครอง 5 กรณี คือ กรณีประสบอันตราย/เจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ กรณีตาย กรณีชราภาพ (เงินบำเหน็จ) และกรณีชราภาพ (เงินบำนาญ)

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 หน่วยงานที่รับผิดชอบหลัก คือ สำนักงานประกันสังคม เป็นกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแก่แรงงานนอกระบบและผู้ที่มีสมัครใจเข้าเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 โดยจะได้รับสิทธิ

¹⁵ เว็บไซต์สำนักงานประกันสังคม เรื่อง กองทุนประกันสังคม ผู้ประกันตนนอกระบบ (ม.40), ค้นจาก <http://www.sso.go.th/wpr/category.jsp?lang=en&cat=876>, ค้นเมื่อ 24 กุมภาพันธ์ 2558.

ประโยชน์ตามประเภทความคุ้มครองที่ผู้ประกันตนเลือก เมื่อพิจารณาในส่วนของสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพ (เงินบำนาญ) จะเห็นว่าพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์เพื่อช่วยสร้างหลักประกันทางการเงินในยามชราภาพให้กับประชาชนทั่วไปที่มีอายุระหว่าง 20-60 ปี และกลุ่มแรงงานนอกระบบที่ไม่มีหลักประกันทางรายได้ ซึ่งหลักการเงินบำนาญของกองทุนนี้ คือ ประชาชนสามารถฝากเงินผ่านกองทุน โดยที่ประชาชนเป็นผู้ออมจ่ายเงินสมทบกองทุนจำนวน 100-1,000 บาทต่อเดือน และรัฐบาลเป็นผู้สมทบให้อีกส่วนหนึ่งนั้น กฎหมายทั้งสองฉบับมีการกำหนดสิทธิประโยชน์ในกรณีชราภาพ (เงินบำนาญ) เอาไว้ แต่ของพระราชบัญญัติประกันสังคมจะมีทั้งที่เป็นเงินบำนาญและเงินบำนาญ ซึ่งมีผู้เกี่ยวข้องเห็นว่าส่วนของเงินบำนาญนั้นควรอยู่ในการดูแลของกระทรวงการคลังตามพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ จึงมีการแก้ไขพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 เพื่อรับโอนผู้ประกันตนตามมาตรา 40 กรณีบำนาญชราภาพของกฎหมายว่าด้วยประกันสังคมที่สมัครใจมาเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ ทั้งนี้ สำนักงานประกันสังคมเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบและให้ความคุ้มครองในกรณีที่แรงงานประสบอันตราย เจ็บป่วย ทูพพลภาพ หรือตายจากเหตุอื่นนอกจากการทำงานอยู่แล้ว เมื่อมีการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการเพื่อแรงงานนอกระบบ อาจมีการประสานงานกันและช่วยประชาสัมพันธ์ให้แรงงานนอกระบบรับรู้ถึงสิทธิต่างๆ ตามกฎหมายประกันสังคมมากยิ่งขึ้น

จากการทบทวนและวิเคราะห์กฎหมายที่ให้ความคุ้มครองดูแลเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบแล้ว พบว่า การออกกฎหมายเน้นการดูแลตามกลุ่มอาชีพและอยู่ในความรับผิดชอบของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเป็นส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตาม นอกจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานทั้ง 8 ฉบับดังกล่าว กระทรวงแรงงานยังมีกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 แต่กฎหมายทั้ง 3 ฉบับนี้ไม่มีการกำหนดให้ครอบคลุมไปถึงแรงงานนอกระบบ และเมื่อพิจารณาถึงการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายทั้ง 3 ฉบับว่าภาคีรัฐมีแนวโน้มที่จะแก้ไขกฎหมายให้คุ้มครองแรงงานนอกระบบด้วยหรือไม่ นั้น ได้ผลการศึกษาดังนี้

1) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541¹⁶

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ถือได้ว่าเป็นกฎหมายแม่บทในการให้ความคุ้มครองแรงงาน แต่ในความเป็นจริงกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้ให้ความคุ้มครองไปถึงแรงงานนอกระบบ เนื่องจากข้อแตกต่างระหว่างแรงงานนอกระบบกับแรงงานในระบบ ในเรื่องของรูปแบบการจ้างงาน สภาพการจ้าง ซึ่งแรงงานนอกระบบมักจะเป็นลักษณะสัญญาจ้างทำของตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระ และในการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ทั้ง 3 ครั้ง คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2553 มีสาระสำคัญในการปรับปรุงแก้ไข ดังตารางที่ 4.1

ตารางที่ 4.1: สาระสำคัญในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 2-4)

กฎหมาย	สาระสำคัญในการปรับปรุงแก้ไข
พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ¹⁷	- กำหนดห้ามนายจ้างเรียกหรือรับหลักประกันการทำงานหรือความเสียหายในการทำงาน - กำหนดให้ศาลมีอำนาจสั่งให้สัญญาจ้างข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน ระเบียบ หรือคำสั่งของนายจ้าง มีผลใช้บังคับเพียงเท่าที่เป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณี - กำหนดให้นายจ้างและลูกจ้างตกลงนำเวลาทำงานปกติส่วนที่ไม่ครบแปด

¹⁶ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541, ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา, กุมภาพันธ์ 2541, หน้า 1-45.

¹⁷ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551, ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา, กุมภาพันธ์ 2551, หน้า 4-17.

กฎหมาย	สาระสำคัญในการปรับปรุงแก้ไข
	ชั่วโมงไปรวมกับเวลาทำงานปกติในวันอื่นได้ซึ่งต้องไม่เกินวันละเก้าชั่วโมง 4. กำหนดให้คณะกรรมการสวัสดิการแรงงานมีอำนาจออกคำสั่งให้นายจ้างจ่ายเงินค่าชดเชยพิเศษหรือค่าชดเชยพิเศษแทนการบอกกล่าวล่วงหน้าในกรณีที่มีการย้ายสถานประกอบกิจการ 5. กำหนดให้นายจ้างยื่นแบบแสดงสภาพการจ้างและสภาพการทำงาน 6. เพิ่มเติมบทกำหนดโทษ
พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551 ¹⁸	1. เพิ่มอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการค่าจ้างในการกำหนดอัตราค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือและอำนาจในการแต่งตั้งที่ปรึกษาคณะกรรมการค่าจ้าง 2. กำหนดให้คณะกรรมการค่าจ้างเสนออัตราค่าจ้างที่กำหนดต่อคณะกรรมการเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา 3. กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้างมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาระบบค่าจ้างและรายได้ของประเทศเสนอต่อคณะกรรมการค่าจ้าง และติดตามประเมินผลแผนพัฒนาดังกล่าว
พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2553 ¹⁹	1. ตรากฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยอาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน เพื่อกำหนดการดำเนินการควบคุม กำกับ ดูแล และบริหารจัดการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานไว้เป็นการเฉพาะ 2. แก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษ

ที่มา: คณะผู้วิจัย, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2557

จากตารางที่ 4.1 การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่ผ่านมามีการแก้ไขเพียงบางมาตราเพื่อให้ลูกจ้างได้รับความคุ้มครองมากขึ้น เช่น การกำหนดเกี่ยวกับสภาพการจ้าง วันเวลาทำงาน หลักประกันการเข้าทำงาน อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการค่าจ้าง การให้อำนาจแก่ศาลในการระงับข้อพิพาท และศาลสามารถสั่งให้สัญญาจ้าง ข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน ระเบียบ หรือคำสั่งของนายจ้าง มีผลใช้บังคับเพียงเท่าที่เป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณีเป็นต้น แต่ไม่เคยมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในครั้งใดที่มีวัตถุประสงค์ที่จะให้ความคุ้มครองไปยังแรงงานนอกระบบ และในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2553 จะมีการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยอาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานไว้เป็นการเฉพาะโดยแยกออกมาจากกฎหมายคุ้มครองแรงงาน จึงเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้มีเจตนารมณ์ที่จะให้ความคุ้มครองครอบคลุมไปถึงเฉพาะแรงงานในระบบเท่านั้น

2) พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518²⁰

พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการยื่นข้อเรียกร้องและการระงับข้อพิพาทแรงงาน โดยให้นายจ้างจัดตั้งสมาคมนายจ้างและลูกจ้างจัดตั้งสหภาพแรงงาน เพื่อให้การคุ้มครองประโยชน์เกี่ยวกับการจ้าง การจัดสวัสดิการ และส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ตลอดจนให้ลูกจ้างจัดตั้งคณะกรรมการลูกจ้างเป็นองค์กรในการหารือในกิจการต่างๆ กับนายจ้างเพื่อให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกัน และหาทางปรองดองการทำงานร่วมกันระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างให้มีผลดียิ่งขึ้น โดยมีบทบัญญัติของกฎหมายที่จะต้องพิจารณา ดังนี้

¹⁸ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551, ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา, กุมภาพันธ์ 2551, หน้า 18-23.

¹⁹ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2553, ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา, มกราคม 2554, หน้า 1-4.

²⁰ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518, ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา, กุมภาพันธ์ 2518, หน้า 1-37.

มาตรา 5 บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้

"นายจ้าง" หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงรับลูกจ้างเข้าทำงานโดยจ่ายค่าจ้างให้ และหมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากนายจ้างให้ทำการแทน ในกรณีที่นายจ้างเป็นนิติบุคคลหมายความว่าผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลนั้น และหมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลให้ทำการแทน

"ลูกจ้าง" หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้แก่นายจ้างเพื่อรับค่าจ้าง

"สภาพการจ้าง" หมายความว่า เงื่อนไขการจ้างหรือการทำงาน กำหนดวันและเวลาทำงาน ค่าจ้าง สวัสดิการ การเลิกจ้าง หรือประโยชน์อื่นของนายจ้างหรือลูกจ้างอันเกี่ยวกับการจ้างหรือการทำงาน

"ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง" หมายความว่า ข้อตกลงระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างหรือระหว่างนายจ้างหรือสมาคมนายจ้างกับสหภาพแรงงานเกี่ยวกับสภาพการจ้าง"

พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มีการปรับปรุงแก้ไขสองครั้ง คือ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2544 ซึ่งการปรับปรุงแก้ไขทั้งสองครั้งที่ผ่านมาได้มีการแก้ไขตัวบทกฎหมายเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ดังตารางที่ 4.2

ตารางที่ 4.2: สารสำคัญในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 (ฉบับที่ 2-3)

กฎหมาย	สาระสำคัญในการปรับปรุงแก้ไข
พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 ²¹	- แยกพนักงานรัฐวิสาหกิจออกจากพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาอยู่ในบังคับกฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์
พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2544 ²²	- มาตรา 4 พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่ (1) ราชการส่วนกลาง (2) ราชการส่วนภูมิภาค (3) ราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งราชการของกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา (4) กิจการรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เว้นแต่การที่สหพันธ์แรงงานเข้าเป็นสมาชิกสภาองค์กรลูกจ้าง ตามมาตรา 120 ตรี (5) กิจการอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา - มาตรา 120 ตรี สหพันธ์แรงงานตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ อาจเข้าเป็นสมาชิกสภาองค์กรลูกจ้างได้

ที่มา: คณะผู้วิจัย, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2557

จากตารางที่ 4.2 การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ทั้งสองครั้งที่ผ่านมาเป็นการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดมิให้ใช้กฎหมายนี้กับพนักงานรัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นเท่านั้น โดยไม่ได้แก้ไขเนื้อหาของกฎหมายที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง และเนื่องจากพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ซึ่งบังคับใช้มาเป็นเวลาเกือบ 40 ปีแล้วนั้น มีความไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน เพราะเป็นกฎหมายที่ยังไม่สามารถคุ้มครองและให้ความเป็นธรรมแก่แรงงาน โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบซึ่งเป็นแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศไม่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ด้วยเหตุนี้ ฝ่ายแรงงานประกอบด้วย 1) คณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย 2) สหพันธ์เครื่องใช้ไฟฟ้าอิเล็กทรอนิกส์ ยานยนต์และโลหะแห่งประเทศไทย 3) สภาองค์กรลูกจ้างสภาศูนย์กลางแรงงานแห่งประเทศไทย 4) สภาองค์กรลูกจ้างพัฒนาแรงงานแห่งประเทศไทย 5) สภาองค์กรลูกจ้าง

²¹ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534, ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา, เมษายน 2534, หน้า 25.

²² พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2544, ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา, พฤศจิกายน 2544, หน้า 3.

องค์การแรงงานแห่งประเทศไทย 6) สภาองค์การลูกจ้างแรงงานยานยนต์แห่งประเทศไทย 6) สมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ 7) เครือข่ายแรงงานนอกระบบ 8) เครือข่ายแรงงานข้ามชาติ และนักวิชาการด้านกฎหมายแรงงาน ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ฉบับใหม่ ที่เรียกว่า “ฉบับบูรณาการ”²³ โดยร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ฉบับนี้ เกิดจากแนวคิดที่ว่า การที่จะลดความเหลื่อมล้ำในสังคมได้ ไม่ใช่เพียงแค่การขึ้นค่าจ้าง หรือการจัดสวัสดิการให้กับแรงงานเท่านั้น แต่จำเป็นจะต้องสร้างความคุ้มครองทางสังคมให้แก่พี่น้องแรงงาน ทั้งในด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่ม การเจรจาต่อรอง และการยึดหลักงานที่มีคุณค่า พระราชบัญญัติฉบับบูรณาการเห็นว่า การจัดตั้งองค์กรเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน ดังนั้นแรงงานจึงสามารถรวมตัวกันจัดตั้งองค์กรได้โดยไม่ต้องได้รับการอนุญาต หรือเห็นชอบจากรัฐ ขณะเดียวกันรัฐต้องมีหน้าที่สนับสนุน ส่งเสริมและพัฒนาแรงงานสัมพันธ์ การรวมตัว และการบริหารจัดการองค์กรของแรงงานให้มีความมั่นคง ยั่งยืน และอย่างเท่าเทียมอีกด้วย

3) พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537²⁴

พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 มีการบัญญัติขึ้นเนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน ข้อกำหนดเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานบางประการเป็นอุปสรรคในการบังคับใช้ และไม่ทันกับสภาพการณ์ในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไป จึงบัญญัติกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนและกองทุนเงินทดแทน ให้เป็นพระราชบัญญัติที่สมบูรณ์แยกจากกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานโดยมีบทบัญญัติของกฎหมายที่จะต้องพิจารณา ดังนี้

มาตรา 5 บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้

“นายจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงรับลูกจ้างเข้าทำงานโดยจ่ายค่าจ้างให้ และหมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้ทำงานแทนนายจ้าง ในกรณีที่นายจ้างเป็นนิติบุคคลให้หมายความรวมถึงผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลและผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลให้ทำการแทนด้วย

“ลูกจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งทำงานให้นายจ้างโดยรับค่าจ้างไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไรแต่ไม่รวมถึงลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย

“ค่าจ้าง” หมายความว่า เงินทุกประเภทที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเป็นค่าตอบแทนการทำงานในวันและเวลาทำงานปกติไม่ว่าจะคำนวณตามระยะเวลา หรือคำนวณตามผลงานที่ลูกจ้างทำได้ และให้หมายความรวมถึงเงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างในวันหยุดและวันลาซึ่งลูกจ้างไม่ได้ทำงานด้วย ทั้งนี้ ไม่ว่าจะกำหนด คำนวณ หรือจ่ายในลักษณะใดหรือโดยวิธีการใด และไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร

“เงินทดแทน” หมายความว่า เงินที่จ่ายเป็นค่าทดแทน ค่ารักษาพยาบาล ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงาน และค่าทำศพ

“ค่าทดแทน” หมายความว่า เงินที่จ่ายให้ลูกจ้างหรือผู้มีสิทธิตามมาตรา 20 สำหรับการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยหรือสูญหายของลูกจ้างตามพระราชบัญญัตินี้”

จากบทนิยามข้างต้น พบว่ามีการบัญญัตินิยามของคำว่า “นายจ้าง” ไว้โดยใช้ถ้อยคำเดียวกับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แต่นิยามของคำว่า “ลูกจ้าง” มีข้อแตกต่างจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 มีการบัญญัติว่า “ลูกจ้าง” หมายความว่า

²³ มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ, แรงงานนอกระบบกับพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ “ฉบับบูรณาการ”, จดหมายข่าวแรงงานนอกระบบ ฉบับเดือนเมษายน-มิถุนายน 2555, หน้า 6-7.

²⁴ พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537, ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา, มิถุนายน 2537, หน้า 3-18.

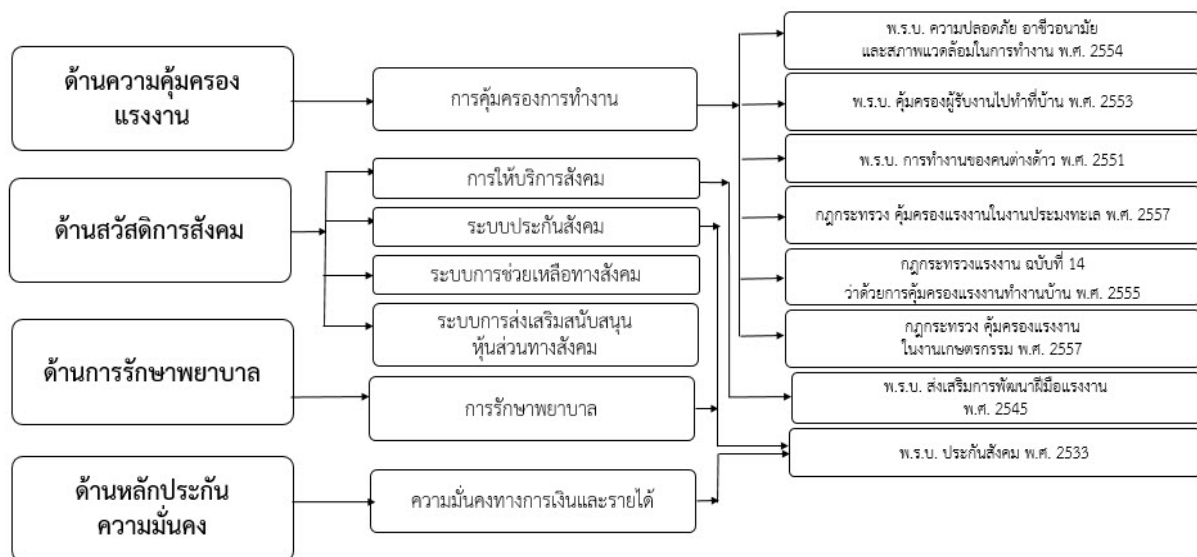
ผู้ซึ่งทำงานให้นายจ้างโดยรับค่าจ้างไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไรแต่ไม่รวมถึงลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วยจึงไม่ครอบคลุมถึงแรงงานนอกระบบบางส่วน

ระบบประกันสังคมของประเทศไทย ดำเนินการตามกฎหมาย 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ดังนั้น สิทธิประโยชน์ที่ลูกจ้างผู้ประกันตนได้รับสามารถจำแนกได้ 2 ประเภท คือ 1) สิทธิประโยชน์ภายใต้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้แก่ การประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยที่ไม่จำเป็นต้องเกี่ยวเนื่องจากการทำงาน การคลอดบุตร การเสียชีวิต การทุพพลภาพ การสงเคราะห์บุตร การชราภาพ การว่างงาน และ 2) สิทธิประโยชน์ภายใต้พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ได้แก่ การประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน โดยลูกจ้างที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน จะได้รับเงินทดแทน ประกอบด้วย ค่ารักษาพยาบาล ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงานภายหลังการประสบอันตราย ค่าทดแทนกรณีสูญเสียอวัยวะหรือสมรรถภาพในการทำงานของอวัยวะบางส่วน ค่าทดแทนกรณีทุพพลภาพ ค่าทดแทนกรณีไม่สามารถทำงานได้ เป็นต้น ซึ่งระบบประกันสังคมดังกล่าวจะให้ความคุ้มครองแก่แรงงานในระบบเท่านั้น

ดังที่กล่าวไปแล้วว่ากฎหมายทั้ง 3 ฉบับนี้คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ไม่มีการกำหนดความคุ้มครองให้ครอบคลุมไปถึงแรงงานนอกระบบ และการจะแก้ไขปรับปรุงให้ครอบคลุมไปถึงแรงงานนอกระบบก็ทำได้ยาก ภาครัฐจึงใช้การออกกฎหมายขึ้นมาคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่ยังไม่ได้รับการคุ้มครองเป็นการเฉพาะในแต่ละอาชีพ

จากการทบทวนกฎหมายและกฎระเบียบของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครอง การส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบภายใต้อำนาจของกระทรวงแรงงานข้างต้น สามารถจำแนกตามองค์ประกอบด้านความคุ้มครอง การส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบทั้ง 4 ด้าน คือ (1) ด้านความคุ้มครองแรงงาน (2) ด้านสวัสดิการสังคม (3) ด้านการรักษาพยาบาล และ (4) ด้านหลักประกันความมั่นคง ตามแผนภาพที่ 4.2

แผนภาพที่ 4.2: สรุปกฎหมายของกระทรวงแรงงานในการคุ้มครองส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบ



ที่มา: คณะผู้วิจัย, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2557

จากแผนภาพที่ 4.2 พบว่า กระทรวงแรงงานเป็นหน่วยงานหลักของภาครัฐในการดูแลให้ความคุ้มครองและบริหารจัดการแรงงานนอกระบบมีกฎหมายภายใต้อำนาจของกระทรวงแรงงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบหลายฉบับ และให้ความคุ้มครองเกือบครบทุกด้านยกเว้นด้านการรักษาพยาบาลซึ่งแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่จะได้รับสิทธิด้านการรักษาพยาบาลจากโครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้า (บัตรทอง) ของสำนักงาน

หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) หรือใช้สิทธิของบริษัทประกันภัยเอกชน ทั้งนี้ในปัจจุบันการแก้ปัญหาเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบของกระทรวงแรงงานจะใช้วิธีการออกกฎหมายมาใช้กับบางอาชีพที่คาดว่าจะมีความสำคัญ อาทิ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองเฉพาะแรงงานผู้รับงานไปทำที่บ้าน แต่ไม่สามารถครอบคลุมกลุ่มอาชีพอื่นๆ ได้ จึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาแรงงานนอกระบบซึ่งมีอยู่หลากหลายอาชีพ และเป็นแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศได้ คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรมีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาดูแลแรงงานนอกระบบให้ครอบคลุมทุกมิติของแรงงานนอกระบบ และเป็นรูปธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ

4.1.2 กระทรวงอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ

นอกจากกระทรวงแรงงานแล้วยังมีกระทรวงอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ อาทิ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่เข้ามาให้ความคุ้มครองและบริหารจัดการแรงงานนอกระบบดังนี้

1) กระทรวงสาธารณสุข

● พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545²⁵

หลักการและเหตุผล: เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 52 ได้บัญญัติให้ชนชาวไทยมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายตามที่กฎหมายบัญญัติ และการให้บริการสาธารณสุขของรัฐต้องเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ โดยจะต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนมีส่วนร่วมเท่าที่จะกระทำได้ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 82 ได้บัญญัติให้รัฐต้องจัดและส่งเสริมการสาธารณสุขให้ประชาชนได้รับบริการที่ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง ด้วยเหตุนี้ จึงต้องจัดระบบการให้บริการสาธารณสุขที่จำเป็นต่อสุขภาพและการดำรงชีวิตให้มีการรักษาพยาบาลที่มีมาตรฐาน โดยมีองค์กรกำกับดูแลซึ่งจะดำเนินการโดยการมีส่วนร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคประชาชนเพื่อจัดการให้มีระบบการรักษาพยาบาลที่มีประสิทธิภาพทั้งประเทศ และให้ประชาชนชาวไทยมีสิทธิได้รับการบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานด้วยกันทุกคน นอกจากนี้เนื่องจากในปัจจุบันระบบการให้ความช่วยเหลือในด้านการรักษาพยาบาลได้มีอยู่หลายระบบ ทำให้มีการเบิกจ่ายเงินซ้ำซ้อนกัน จึงสมควรนำระบบการช่วยเหลือดังกล่าวมาจัดการรวมกัน เพื่อลดค่าใช้จ่ายในภาพรวมในด้านสาธารณสุขมิให้เกิดการซ้ำซ้อนกันดังกล่าว และจัดระบบใหม่ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

สรุปสาระสำคัญ: พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 มีหลักการสำคัญ 5 ข้อ²⁶ ได้แก่

1. รับรองสิทธิได้รับการบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานและมีประสิทธิภาพตามที่พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนด
2. กำหนดให้มีคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ กำหนดมาตรฐานการให้บริการสาธารณสุขของหน่วยบริการ และเครือข่ายหน่วยบริการ และกำหนดมาตรการในการดำเนินงานเกี่ยวกับหลักประกันสุขภาพแห่งชาติให้มีประสิทธิภาพ กำหนดหลักเกณฑ์การให้บริการสาธารณสุข ตามที่พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนด
3. กำหนดให้มีสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐาน คณะอนุกรรมการของคณะกรรมการดังกล่าว และคณะกรรมการสอบสวน ทั้งมีหน้าที่รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานการบริการสาธารณสุข จ่ายค่าใช้จ่ายเพื่อบริการสาธารณสุขตามที่

²⁵ พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545, ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา, พุทธศักราช 2545, หน้า 1-27.

²⁶ ศูนย์ข้อมูลกฎหมายกลาง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545, แหล่งที่มา: http://web.krisdika.go.th/data/lawabout/lawdetail/lawdetail_085.htm

คณะกรรมการกำหนด และกำกับดูแลหน่วยบริการและเครือข่ายหน่วยบริการในการให้บริการสาธารณสุขให้เป็นไปตามมาตรฐานที่คณะกรรมการกำหนด

4. กำหนดให้จัดตั้งกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นค่าใช้จ่าย สนับสนุนและส่งเสริมการจัดบริการสาธารณสุขของหน่วยบริการ

5. กำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณสุข มีอำนาจหน้าที่ควบคุมคุณภาพและมาตรฐานหน่วยบริการและเครือข่ายหน่วยบริการ ตามที่กฎหมายกำหนด และมีอำนาจสั่งให้หน่วยบริการที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานการให้บริการสาธารณสุขที่กำหนด ชำระค่าปรับทางปกครอง

ผู้มีสิทธิในหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 มาตรา 5 กำหนดให้ “บุคคลทุกคนมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐาน และมีประสิทธิภาพตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติ ซึ่งบุคคลในที่นี้ หมายถึง บุคคลที่มีสัญชาติไทย” ดังนั้น ผู้มีสิทธิหลักประกันสุขภาพ คือ บุคคลที่มีสัญชาติไทย มีเลขประจำตัวประชาชน 13 หลัก และไม่มีสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลอื่นใดที่รัฐจัดให้ ตัวอย่างบุคคลที่มีสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลจากรัฐ (ไม่มีสิทธิในหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ) เช่น ผู้มีสิทธิตามพระราชบัญญัติประกันสังคม อาทิ ลูกจ้างที่ทำงานในกิจการที่มีลูกจ้าง ตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป ยกเว้นลูกจ้างทำงานบ้าน หาบเร่ แผงลอย หรือลูกจ้างของบุคคลธรรมดาที่ไม่มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย ผู้มีสิทธิตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล อาทิ ข้าราชการ ลูกจ้างประจำของส่วนราชการ และครอบครัวผู้อยู่ในความคุ้มครองของหลักประกันสุขภาพอื่นที่รัฐจัดให้ อาทิ พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ในองค์กรอิสระ ครูโรงเรียนเอกชนในระบบ เป็นต้น

พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 มีหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ โดยรับรองสิทธิของแรงงานนอกระบบเกี่ยวกับการรับบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน ซึ่งเป็นการให้ความคุ้มครองแก่แรงงานนอกระบบทุกกลุ่มในด้านการรักษาพยาบาล ซึ่งองค์กรบริหารจัดการแรงงานนอกระบบอาจเข้ามาช่วยประสานการทำงานของเครือข่ายแรงงานนอกระบบและสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติในการให้ความช่วยเหลือแรงงานนอกระบบ เช่น ทำให้แรงงานนอกระบบรู้ถึงสิทธิต่างๆ ที่กฎหมายฉบับนี้ให้ความคุ้มครอง เป็นต้น

2) กระบวนการคลัง

● พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554²⁷

หลักการและเหตุผล: รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84 (4) บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ คือ จัดให้มีการออมเพื่อการดำรงชีพในยามชราแก่ประชาชน และเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างทั่วถึง ดังนั้น เพื่อให้มีระบบการออมเพื่อการดำรงชีพในยามชราภาพที่ครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่มโดยเฉพาะประชากรภาคแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศที่เป็นแรงงานนอกระบบยังไม่ได้ได้รับความคุ้มครองเพื่อการชราภาพอย่างทั่วถึง จึงทำให้บุคคลเหล่านี้มีความเสี่ยงที่จะตกอยู่ในความยากจนในวัยสูงอายุ อันเนื่องมาจากไม่มีช่องทางหรือโอกาสเข้าถึงระบบการออมเงินในขณะที่อยู่ในวัยทำงาน เพื่อสร้างความมั่นคงในบั้นปลายของชีวิตตลอดจนเพื่อเป็นการสร้างวินัยในการออมของประชาชนคนไทยในวัยทำงาน จึงสมควรจัดตั้งกองทุนเพื่อเป็นช่องทางการออมขั้นพื้นฐานให้แก่ผู้ที่ยังไม่ได้ได้รับความคุ้มครองเพื่อการชราภาพให้ได้รับผลประโยชน์ในรูปบำนาญ อันเป็นการสร้างความเท่าเทียมและความเป็นธรรมในการดูแลจากภาครัฐ

²⁷ พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554, ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา, พฤษภาคม 2554, หน้า 47-63.

สรุปสาระสำคัญ: สาระสำคัญของพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554²⁸

1. สถานะและวัตถุประสงค์ของกองทุนการออมแห่งชาติ เป็นหน่วยงานของรัฐและมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์ของสมาชิกและเพื่อเป็นหลักประกันการจ่ายบำนาญและให้ประโยชน์ตอบแทนแก่สมาชิกเมื่อสิ้นสมาชิกภาพ

2. อำนาจหน้าที่ของกองทุน

- 2.1 ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง และมีทรัพย์สินต่างๆ
- 2.2 ก่อตั้งสิทธิหรือทำนิติกรรมใดๆ ทั้งในและนอกราชอาณาจักร
- 2.3 ลงทุนหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของกองทุน
- 2.4 กระทำการอย่างอื่นที่เกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

3. คณะกรรมการกองทุนประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธาน ปลัดกระทรวงการพัฒนาศักยภาพและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงแรงงาน เลขาธิการสำนักงานประกันสังคม ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ สมาชิกที่ได้รับเลือกจำนวน 6 คน ผู้รับบำนาญจำนวน 1 คน ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 4 คน โดยในจำนวนนี้ต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย ด้านบัญชี ด้านการเงินและการลงทุน และด้านสวัสดิการชุมชนด้านละ 1 คน และให้เลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการรวม 21 คน

4. คณะกรรมการกองทุน ทำหน้าที่ (1) กำหนดนโยบาย และออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และคำสั่งในการบริหารกิจการของกองทุน (2) กำหนดนโยบายการลงทุน (3) กำกับดูแลการบริหารจัดการกองทุน (4) ออกข้อบังคับว่าด้วยการปฏิบัติงานของเลขาธิการ และการมอบอำนาจให้ผู้อื่นปฏิบัติงานแทนเลขาธิการ (5) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับ เก็บรักษา และจ่ายเงินของกองทุน (6) พิจารณามอบหมายให้สถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่นจัดการเงินของกองทุน (7) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติตามที่คณะกรรมการมอบหมาย (8) ออกระเบียบ คำสั่ง และข้อบังคับเกี่ยวกับการพนักงาน ระบบพนักงานสัมพันธ์ การบรรจุแต่งตั้งถอดถอน และวินัยพนักงานและลูกจ้างของกองทุน การกำหนดเงินเดือนและเงินอื่นๆ รวมตลอดถึงการสงเคราะห์และสวัสดิการต่างๆ (9) เสนอแนะต่อรัฐมนตรีในการปรับปรุงอัตราเงินสะสมและเงินสมทบ และ (10) ปฏิบัติการอื่นใดเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

5. ขอบเขตความครอบคลุม ผู้มีสิทธิเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ จะต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทยที่มีอายุ 15 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปแต่ไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ และไม่เป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายว่าด้วยประกันสังคมซึ่งส่งเงินเพื่อได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ สมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนสงเคราะห์ตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน หรือสมาชิกกองทุนอื่นหรืออยู่ในระบบบำนาญอื่นตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง

6. การสมัครเป็นสมาชิก ให้แสดงความจำนงพร้อมทั้งจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุน

7. การจ่ายเงินเข้ากองทุน มาจาก 2 ฝ่าย คือ สมาชิกจ่ายสะสม และรัฐจ่ายสมทบ โดยมีอัตราดังนี้

²⁸ สำนักนโยบายการออมและการลงทุน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, สาระสำคัญของพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554, พฤษภาคม 2554.

แหล่งที่มา: <http://www.fpo.go.th/FPO/index2.php?mod=Category&file=categoryview&categoryID=CAT0001125>

- 7.1 สมาชิกจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนไม่ต่ำกว่าครั้งละ 50 บาท แต่เมื่อรวมกันแล้วในปีหนึ่งๆ ต้องไม่เกิน 13,200 บาท
- 7.2 รัฐบาลจ่ายเงินสมทบตามระดับอายุของสมาชิก และเป็นอัตราส่วนกับจำนวนเงินสะสม โดยมีอัตราตามที่กำหนดในบัญชีเงินสมทบท้ายพระราชบัญญัติ และเมื่อรวมกันแล้วในปีหนึ่งๆ ต้องไม่เกินจำนวนเงินสมทบสูงสุดที่กำหนดโดยกฎกระทรวง ซึ่งกำหนดไว้ดังตารางที่ 4.3

ตารางที่ 4.3: หลักเกณฑ์การจ่ายเงินสมทบให้แก่สมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ

อายุสมาชิก	อัตราเงินสมทบต่อเงินสะสม	เงินสมทบสูงสุดที่กำหนดโดยกฎกระทรวง
ไม่ต่ำกว่า 15 ปี แต่ไม่เกิน 30 ปี	ร้อยละ 50	600 บาท/ปี
มากกว่า 30 ปี แต่ไม่เกิน 50 ปี	ร้อยละ 80	960 บาท/ปี
มากกว่า 50 ปี แต่ไม่เกิน 60 ปี	ร้อยละ 100	1,200 บาท/ปี

ที่มา: สำนักนโยบายการออมและการลงทุน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 หน่วยงานที่รับผิดชอบหลัก คือ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง โดยเป็นกฎหมายที่ช่วยให้แรงงานนอกระบบได้มีความมั่นคงในชีวิตในรูปของเงินบำนาญชราภาพ ซึ่งต่างจากประกันสังคมที่ลักษณะของเงินบำนาญที่ผู้รับประโยชน์ต้องมีส่วนร่วมจ่าย คือ มีส่วนร่วมจ่ายเงินสะสมแต่ละเดือนและรัฐบาลให้เงินสมทบร่วม เงินสองก้อนนี้จะถูกสะสมไว้ในบัญชีรายตัวของแต่ละคนไม่นำมาปะปนกัน กองทุนจะนำเงินเหล่านี้ไปบริหารให้เกิดดอกออกผลขึ้นมา เมื่อถึงกำหนดอายุ 60 ปี กองทุนก็จะนำเงินที่มีอยู่ในบัญชีรายตัวทั้งหมดมาคำนวณ เพื่อเฉลี่ยจ่ายเป็นเงินบำนาญรายเดือนเพื่อสร้างความมั่นคงยามชราภาพให้ได้อย่างต่อเนื่อง ในเรื่องของความซับซ้อนของกฎหมายเห็นว่าควรมีการกำหนดให้เงินบำนาญชราภาพซึ่งเป็นรายจ่ายในระยะยาวเป็นหน้าที่ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง แต่ส่วนของเงินชดเชยในระยะสั้น อาทิ ค่าชดเชยกรณีเจ็บป่วย คลอดบุตร สงเคราะห์บุตร วางงาน และตาย ควรเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน ซึ่งองค์กรบริหารจัดการแรงงานนอกระบบอาจจะเข้าไปบูรณาการทำงานร่วมกับสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ในการประชาสัมพันธ์ให้แรงงานนอกระบบรับรู้ว่ามีกฎหมายฉบับนี้ขึ้นมาเพื่อส่งเสริมการออมและสามารถสร้างความมั่นคงในชีวิตหลังวัยเกษียณอายุ

3) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

● พระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. 2553²⁹

หลักการและเหตุผล: รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการคุ้มครองและรักษาประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิต การแปรรูปและการตลาดส่งเสริมให้เกษตรกรได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกรในรูปของสภาเกษตรกรเพื่อวางแผนเกษตรกรกรรมและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร เพื่อสนับสนุนสิทธิและการมีส่วนร่วมของเกษตรกรในการกำหนดนโยบายและวางแผนการพัฒนาเกษตรกรกรรมอย่างเป็นระบบเพื่อให้รัฐรักษาเสถียรภาพด้านราคาและความมั่นคงในอาชีพเกษตรกร เพิ่มศักยภาพและยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกรให้ดีขึ้นทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองอย่างต่อเนื่อง ให้เป็นไปเพื่อเกษตรกรอย่างแท้จริงและมีกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้านการปฏิบัติตามนโยบายเกษตรกร อันจะนำไปสู่การพัฒนาภาคเกษตรกรกรรมและระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศอย่างยั่งยืนในอนาคต ดังนั้น เพื่อให้บรรลุตาม

²⁹ พระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. 2553, ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา, พฤศจิกายน 2553, หน้า 1-20.

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติเพื่อให้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของเกษตรกรในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เกี่ยวกับเกษตรกรรม

สรุปสาระสำคัญ: พระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. 2553 มีสาระสำคัญดังนี้

คำนิยามศัพท์ (มาตรา 3)

“เกษตรกรรม” หมายความว่า การเพาะปลูก การเลี้ยงสัตว์ การประมง และกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา โดยการเสนอแนะของสภาเกษตรกรแห่งชาติ

“เกษตรกร” หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม

“องค์กรเกษตรกร” หมายความว่า กลุ่มเกษตรกรที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ตามพระราชบัญญัตินี้

“สภาเกษตรกรจังหวัด” หมายความว่า สภาเกษตรกรกรุงเทพมหานครด้วย

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติ

“สำนักงานสภาเกษตรกรจังหวัด” หมายความว่า สำนักงานสภาเกษตรกรกรุงเทพมหานครด้วย

สภาเกษตรกรแห่งชาติ (มาตรา 5 ถึงมาตรา 19) สภาเกษตรกรแห่งชาติ ประกอบด้วยสมาชิكدังต่อไปนี้

1. ประธานสภาเกษตรกรจังหวัด จำนวน 76 คน เป็นสมาชิกโดยตำแหน่ง
2. สมาชิก ซึ่งสมาชิกตาม 1. เลือกจากตัวแทนองค์กรเกษตรกรด้านต่างๆ จำนวน 16 คน โดยกระจายตามความสำคัญและครอบคลุมสาขาอาชีพเกษตรกรรมในแต่ละด้าน
3. สมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งสมาชิกตาม 1. และ 2. เลือกจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านเกษตรกรรม จำนวน 7 คน โดยมาจากด้านพืช ด้านสัตว์ และด้านประมง อย่างน้อยด้านละ 1 คน

อำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรกรแห่งชาติ สภาเกษตรกรแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดนโยบายการส่งเสริมและพัฒนาความเข้มแข็งแก่เกษตรกรและองค์กรเกษตรกร ตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง การผลิต การแปรรูป การตลาด และการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม
2. เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดนโยบายและแนวทางการส่งเสริมและพัฒนาการทำเกษตรแบบผสมผสาน ระบบวนเกษตร ระบบเกษตรธรรมชาติ ระบบไร่นาสวนผสม ระบบเกษตรอินทรีย์ และเกษตรกรรมรูปแบบอื่น
3. ให้คำปรึกษาและข้อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีในการแก้ไขปัญหาของเกษตรกร การพัฒนาเกษตรกรรม รวมทั้งการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
4. เสนอแผนแม่บทต่อคณะรัฐมนตรี
5. เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดแนวทางการส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ทางด้านพันธุกรรมพืชและสัตว์ท้องถิ่น ผลผลิตทางเกษตรกรรม และผลิตภัณฑ์ที่ได้จากการแปรรูปผลผลิตทางเกษตรกรรม
6. เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดแนวทางการประกันความเสี่ยงของราคาและผลผลิตทางเกษตรกรรม รวมทั้งการกำหนดสวัสดิการให้แก่เกษตรกร
7. เสริมสร้างความร่วมมือและประสานงานกับภาครัฐและเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศและองค์กรระหว่างประเทศ เพื่อพัฒนาเกษตรกรรม

8. พัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่เกษตรกรและองค์กรเกษตรกร
9. ให้ความเห็นต่อนโยบาย กฎหมาย หรือข้อตกลงที่เกี่ยวข้องและมีผลกระทบต่อเกษตรกร
10. ให้คำปรึกษาและขอแนะนำแก่เกษตรกร องค์กรเกษตรกร และตามที่สภาเกษตรกรจังหวัดเสนอ
11. แต่งตั้งคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ คณะทำงาน หรือที่ปรึกษาตามความจำเป็น
12. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรกรแห่งชาติหรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายการใดที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ส่วนรวมของเกษตรกร สภาเกษตรกรแห่งชาติอาจร้องขอเข้าไปมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องได้

สำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติ (มาตรา 20 ถึงมาตรา 30)

ให้จัดตั้งสำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติขึ้นเป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคล เรียกโดยย่อว่า “สทช.” ประธานสภาเกษตรกรแห่งชาติแต่งตั้งเลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้าง และรับผิดชอบการบริหารกิจการของสำนักงาน สำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. เพื่อรับผิดชอบงานด้านธุรการ และทำหน้าที่เป็นเลขานุการของสภาเกษตรกรแห่งชาติ
2. รวบรวม ศึกษา วิจัย พัฒนา และวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของสภาเกษตรกรแห่งชาติ สภาเกษตรกรจังหวัด สำนักงาน และสำนักงานสภาเกษตรกรจังหวัด
3. ประชาสัมพันธ์ให้เกษตรกร และองค์กรเกษตรกร ได้ทราบถึงนโยบาย แผนแม่บท และการดำเนินงานของสภาเกษตรกรแห่งชาติ
4. รับขึ้นทะเบียนเกษตรกรและองค์กรเกษตรกร
5. จัดให้มีฐานข้อมูลทะเบียนเกษตรกรและองค์กรเกษตรกร ระบบข้อมูลและการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการเกษตรและกิจการอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งในด้านการบริหารจัดการ การวิจัย การผลิตการแปรรูป การตลาด และราคาทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งการใช้ประโยชน์จากข้อมูลสารสนเทศทางภูมิศาสตร์
6. ประสานการดำเนินงานกับสภาเกษตรกรจังหวัด และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง
7. จัดทำรายงานประจำปีของสภาเกษตรกรแห่งชาติ
8. ปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่สภาเกษตรกรแห่งชาติมอบหมาย

พระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. 2553 นี้ ถือได้ว่ามีความเกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบในด้านสวัสดิการสังคมโดยช่วยส่งเสริมสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบให้เกิดความเข้มแข็งได้ เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกรในรูปของสภาเกษตรกร เพื่อวางแผนเกษตรกรรมและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร ซึ่งเกษตรกรถือว่าเป็นแรงงานนอกระบบกลุ่มที่มีจำนวนมากที่สุดในประเทศ ดังนั้น การจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการแรงงานนอกระบบขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะสนับสนุนให้เกิดการรวมตัวกันของเครือข่ายแรงงานนอกระบบ ส่งผลให้เกษตรกรรวมกลุ่มกันถูกต้องตามกฎหมายและมีระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดข้อได้เปรียบในการป้องกันการถูกเอารัดเอาเปรียบจากฝ่ายนายทุนหรือผู้ว่าจ้างทำการเกษตรได้

● ร่างพระราชบัญญัติการจัดสวัสดิการเกษตรกร พ.ศ....³⁰

หลักการและเหตุผล: ร่างพระราชบัญญัติการจัดสวัสดิการเกษตรกร พ.ศ. โดยสำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติ มีหลักการว่าเกษตรกรผู้เป็นกระดูกสันหลังของชาติสมควรได้รับการจัดสวัสดิการ ด้านการดูแลสุขภาพอนามัย การดำรงชีพ การประกันรายได้ การจัดบำเหน็จบำนาญ การมีกองทุนสวัสดิการ ตลอดจนสวัสดิการอื่น สภาเกษตรกรแห่งชาติจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้เพื่อนำเสนอต่อเกษตรกรและผลักดันสู่การออกเป็นกฎหมายต่อไป

สรุปสาระสำคัญ: ร่างพระราชบัญญัติการจัดสวัสดิการเกษตรกร พ.ศ. มีสาระสำคัญดังนี้

1. คณะกรรมการสวัสดิการเกษตรกร ประกอบด้วยผู้แทนหน่วยราชการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยให้เลขาธิการสภาเกษตรกรแห่งชาติเป็นเลขานุการ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจัดสวัสดิการเกษตรกร
- (2) ออกระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารและการใช้จ่ายเงินกองทุนโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง
- (3) ประกาศกำหนดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นใดแก่เกษตรกรโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง
- (4) ออกระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินกองทุนให้เป็นไปตามระเบียบนี้
- (5) ออกระเบียบเกี่ยวกับการอนุมัติจ่ายเงินเป็นสวัสดิการแก่เกษตรกร
- (6) ออกระเบียบเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดสวัสดิการแก่เกษตรกร
- (7) กำกับดูแลเกี่ยวกับการจัดการกองทุน
- (8) พิจารณามอบหมายให้สถาบันการเงินจัดการกองทุน
- (9) ออกระเบียบเกี่ยวกับค่าตอบแทนแก่สถาบันการเงินที่ดำเนินการจัดการเงินกองทุน
- (10) กำหนดค่าใช้จ่ายและค่าตอบแทนแก่การปฏิบัติงานเกี่ยวกับกิจการกองทุน
- (11) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติกรอย่างหนึ่งอย่างใดแทน

2. กองทุนสวัสดิการเกษตรกร ประกอบด้วย

- (1) เงินหรือทรัพย์สินที่รัฐบาลจัดสรรให้
- (2) เงินที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- (3) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคหรือมอบให้
- (4) เงินหรือทรัพย์สินที่ตกเป็นของกองทุน หรือที่กองทุนได้รับตามกฎหมาย หรือโดยนิติกรรมอื่นใด
- (5) ภาษีจากการส่งออกสินค้าการเกษตรและผลิตภัณฑ์ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีค่าภาคหลวง ภาษีสรรพสามิต ภาษีนำเข้าปัจจัยการผลิตทางการเกษตร หรือจากการอื่นใดตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในพระราชกฤษฎีกา
- (6) ดอกผลที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน
- (7) เงินสมทบที่เรียกเก็บจากสมาชิกกองทุนเป็นรายปี ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

3. การบริหารกองทุนสวัสดิการเกษตรกร ให้มีคณะกรรมการกองทุนคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ประธานสภาเกษตรกรแห่งชาติเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนสำนักงานเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ผู้แทนกรมส่งเสริมการเกษตร ผู้แทนกรมส่งเสริมสหกรณ์ ผู้แทนกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ผู้แทนกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และผู้แทนสมาชิกกองทุน

³⁰ ร่างพระราชบัญญัติการจัดสวัสดิการเกษตรกร พ.ศ...., สภาเกษตรกรแห่งชาติ, แหล่งที่มา: <http://www.reform.or.th/2014/?p=2171>

จำนวนไม่เกินสิบคนที่ประธานสภาเกษตรกรแห่งชาติแต่งตั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด เป็นกรรมการให้เลขาธิการสภาเกษตรกรแห่งชาติเป็นเลขานุการ และให้เลขาธิการสภาเกษตรกรแห่งชาติแต่งตั้งรองสภาเกษตรกรแห่งชาติเป็นผู้ช่วยเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) จัดทำแผนการใช้จ่ายเงินกองทุน
- (2) บริหารกองทุนให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด
- (3) ควบคุมการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การจัดหาผลประโยชน์ และการจัดการกองทุนให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้
- (4) รายงานสถานะการเงินและการบริหารกองทุนแก่คณะกรรมการ
- (5) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติงานแทนหรือตามที่มอบหมายโดยให้สำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติเสนอของบประมาณจากรัฐบาลตามมติของคณะกรรมการกองทุน

ร่างพระราชบัญญัติการจัดสวัสดิการเกษตรกร พ.ศ. เป็นกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองแรงงานในภาคเกษตรกรรม ในด้านความมั่นคงในชีวิตโดยการจัดสวัสดิการด้านการดูแลสุขภาพอนามัย การดำรงชีพ การประกันรายได้ การจัดบำเหน็จบำนาญ การมีกองทุนสวัสดิการให้แก่แรงงานนอกระบบภาคเกษตร ปัจจุบันกฎหมายฉบับนี้ยังไม่ได้ประกาศใช้ หากกฎหมายฉบับนี้ประกาศใช้อาจจะมีการทับซ้อนกันกับกองทุนการออมแห่งชาติและกองทุนประกันสังคมได้ แต่เนื่องจากยังเป็นเพียงร่างกฎหมาย อาจมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงก่อนประกาศใช้ ในการศึกษาจึงนำมาเป็นข้อมูลประกอบเท่านั้น

● พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548³¹

หน่วยงานที่รับผิดชอบ: กรมส่งเสริมการเกษตรและสำนักงานเกษตรจังหวัด

หลักการและเหตุผล: โดยที่เศรษฐกิจชุมชนเป็นพื้นฐานของ การพัฒนาเศรษฐกิจแบบพอเพียง และโดยที่เศรษฐกิจชุมชนในปัจจุบันจำนวนหนึ่งยังอยู่ในระดับที่ไม่พร้อมจะเข้ามาแข่งขันทางการค้าทั้งในระดับภายในประเทศ และระหว่างประเทศ สมควรให้มีการส่งเสริมความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่น การสร้างรายได้ การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน การพัฒนาความสามารถในการจัดการ และการพัฒนารูปแบบของวิสาหกิจชุมชน อันจะยังผลให้ชุมชนพึ่งพาตนเองได้และพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชน ให้มีความเข้มแข็งพร้อมสำหรับการแข่งขันทางการค้าในอนาคตไม่ว่าในระดับใด รวมไปถึงการพัฒนาวิสาหกิจชุมชนไปสู่การเป็นผู้ประกอบการขนาดย่อมและขนาดกลางต่อไป

สรุปสาระสำคัญ: พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองการทำงานของแรงงานนอกระบบ บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา 3 บทนิยาม

“วิสาหกิจชุมชน” หมายความว่า กิจการของชุมชนเกี่ยวกับการผลิตสินค้า การให้บริการ หรือการอื่น ๆ ที่ดำเนินการโดยบุคคลที่มีความผูกพัน มีวิถีชีวิตร่วมกันและรวมตัวกันประกอบกิจการดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็น นิติบุคคลในรูปแบบใดหรือไม่เป็นนิติบุคคล เพื่อสร้างรายได้และเพื่อการพึ่งพาตนเองของครอบครัว ชุมชนและระหว่างชุมชน

“เครือข่ายวิสาหกิจชุมชน” หมายความว่า คณะบุคคลที่รวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำกิจกรรม อย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานของวิสาหกิจชุมชนในเครือข่าย

“กิจการวิสาหกิจชุมชน” หมายความว่า กิจการของวิสาหกิจชุมชนหรือเครือข่ายวิสาหกิจชุมชน

³¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548, ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา, มกราคม 2548, หน้า 319-327.

มาตรา 11 เครือข่ายวิสาหกิจชุมชนอาจดำเนินการดังต่อไปนี้ได้

(1) ให้คำแนะนำและช่วยเหลือกิจการภายในของวิสาหกิจชุมชนในเครือข่าย ดังต่อไปนี้

- (ก) ให้ความช่วยเหลือในการจัดตั้งหรือการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการนำวัตถุดิบ ทรัพยากรหรือภูมิปัญญาของชุมชนมาใช้ให้เหมาะสมกับวิสาหกิจชุมชนและสภาพท้องถิ่น
- (ข) ให้ความรู้ การฝึกอบรม หรือความช่วยเหลือในการปรับปรุงหรือพัฒนาการผลิต การให้บริการ การบริหารจัดการ การหาทุน การตลาด และอื่นๆ อันเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของวิสาหกิจชุมชนในเครือข่าย
- (ค) ให้คำแนะนำหรือดำเนินการใดๆ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานของวิสาหกิจชุมชนในเครือข่ายทั้งในระดับพื้นที่ ระดับภูมิภาค และระดับประเทศ

(2) ให้คำแนะนำและช่วยเหลือกิจการภายนอกของวิสาหกิจชุมชนในเครือข่าย ดังต่อไปนี้

- (ก) เป็นคนกลางในการติดต่อกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ รวมทั้งองค์กรภาคเอกชน เพื่อขอรับความช่วยเหลือและการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนในเครือข่าย
- (ข) ประสานงานกับเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนหรือวิสาหกิจชุมชนอื่นเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้หรือดำเนินกิจกรรมอื่นอันเป็นประโยชน์หรือเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการดำเนินงานของวิสาหกิจชุมชนในเครือข่าย

(3) เป็นศูนย์กลางในการส่งเสริมความสามัคคีและการช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน และความร่วมมือทางวิชาการ เพื่อให้วิสาหกิจชุมชนมีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานไม่ว่าในด้านคุณภาพของสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ การบริหารจัดการ และการพัฒนาการตลาด

(4) เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการเกี่ยวกับนโยบายหรือมาตรการในการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

วิสาหกิจชุมชนตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน มีลักษณะสำคัญ ดังนี้

- 1) ชุมชนเป็นเจ้าของและผู้ดำเนินการ
- 2) ผลผลิตมาจากกระบวนการในชุมชน โดยใช้วัตถุดิบ ทรัพยากร ทุน แรงงานในชุมชนเป็นหลัก
- 3) ริเริ่มสร้างสรรค์เป็นนวัตกรรมของชุมชน
- 4) มีฐานภูมิปัญญาท้องถิ่น ผสมผสานภูมิปัญญาสากล
- 5) มีการดำเนินการแบบบูรณาการ เชื่อมโยงกิจกรรมต่างๆ อย่างเป็นระบบ
- 6) มีกระบวนการเรียนรู้เป็นหัวใจ
- 7) มีการพึ่งพาตนเองของครอบครัวและชุมชนเป็นเป้าหมาย

• กฎหมายเกี่ยวกับเกษตรพันธสัญญา

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำเกษตรพันธสัญญาในปัจจุบัน ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมและสัญญา และพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับมีความเกี่ยวข้องกับเกษตรพันธสัญญา ดังนี้

1. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมและสัญญา

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมสัญญานั้น พบว่าเกษตรพันธสัญญานับเป็นสัญญาต่างตอบแทน (มาตรา 369) แต่ไม่ใช่สัญญาซื้อขาย (มาตรา 453) สัญญาจ้างแรงงาน (มาตรา 575) และสัญญาจ้าง

ทำของ (มาตรา 587) ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยตรง³² เนื่องจากมีลักษณะผสมผสานระหว่างสัญญาจ้างแรงงานและสัญญาจ้างทำของ ดังนี้

- สัญญาจ้างแรงงานเป็นสัญญาที่เอกชนสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเรียกว่า “นายจ้าง” ตกลงกับเอกชนอีกฝ่ายหนึ่งเรียกว่า “ลูกจ้าง” ให้ทำงานให้โดยภายในเวลาการทำงานนายจ้างจะมีอำนาจในการปกครองลูกจ้างระดับหนึ่งเกี่ยวกับการทำงานสัญญาแบบนี้ลูกจ้างไม่ต้องมีต้นทุนอะไรนอกจากแรงงาน และนายจ้างก็ต้องมีอำนาจบังคับเพื่อให้ลูกจ้างใช้แรงงานเพื่อให้งานสำเร็จ

- สัญญาจ้างทำของ เป็นสัญญาที่เอกชนสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเรียกว่า “ผู้ว่าจ้าง” และอีกฝ่ายหนึ่งเรียกว่า “ผู้รับจ้าง” โดยผลประโยชน์ที่แลกเปลี่ยนกันคือ “ชิ้นงาน” หรือ “สินค้าเกษตร” แลกกับค่า “สินจ้าง” หรือ “ค่าจ้าง” ภายใต้ความสัมพันธ์แบบจ้างทำของผู้รับจ้างเป็นอิสระจากผู้ว่าจ้าง เกี่ยวข้องกันเพียงแค่ว่าเมื่อถึงเวลาที่กำหนดแล้วต้องนำไปให้ตามคุณภาพและปริมาณที่กำหนดกันไว้เท่านั้น ผู้ว่าจ้างไม่มีสิทธิที่จะมากำหนดรูปแบบและวิธีการผลิต ซึ่งในสัญญาลักษณะนี้ผู้รับจ้างเป็นผู้ลงทุนไปด้วยตนเอง ดังนั้น หากขาดทุนก็ต้องรับความเสียหายไว้เอง เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม พบว่าเกษตรพันธะสัญญาในปัจจุบันมักจะเป็นรูปแบบที่ผู้รับจ้างเสียเปรียบ คือ เกษตรกรลงทุนเองและรับความเสี่ยงเอง ตามแบบของสัญญาจ้างทำของ และเกษตรกรก็ต้องถูกอำนาจบังคับของผู้ว่าจ้างทั้งในเรื่องวัตถุดิบที่ใช้และขั้นตอนการผลิต เช่น ผู้ว่าจ้างจะกำหนดให้ใช้เมล็ดพันธุ์หรือพ่อพันธุ์และแม่พันธุ์จากผู้ว่าจ้าง รวมไปถึงมีการส่งชิ้นตอนในการผลิตมาให้ปฏิบัติตาม หากไม่ยอมปฏิบัติตามก็จะถือว่าเกษตรกรเป็นฝ่ายผิดสัญญาจ้าง ทำให้เสียค่าชดเชย ค่าปรับ และอาจถูกบอกเลิกสัญญาได้ เป็นต้น

2. พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540

เนื่องจากแนวคิดที่ว่าหลักกฎหมายเกี่ยวกับนิติกรรมหรือสัญญาที่ใช้บังคับอยู่มีพื้นฐานมาจากเสรีภาพของบุคคลตามหลักของความคิดดีสิทธิของการแสดงเจตนา ซึ่งรัฐจะไม่เข้าแทรกแซง แม้ว่าคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งได้เปรียบคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง เว้นแต่จะเป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน แต่ในปัจจุบันสภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไป ทำให้ผู้ซึ่งมีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจเหนือกว่าถือโอกาสเอาเปรียบคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งมีอำนาจต่อรองด้อยกว่าอย่างมากซึ่งทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมและไม่สงบสุขในสังคม สมควรที่รัฐจะกำหนดกรอบของการใช้หลักความคิดดีสิทธิของการแสดงเจตนาและเสรีภาพของบุคคล เพื่อแก้ไขความไม่เป็นธรรมและความไม่สงบสุขในสังคมดังกล่าว โดยกำหนดแนวทางให้แก่ศาลเพื่อใช้ในการพิจารณาว่าข้อสัญญาหรือข้อตกลงใดที่ไม่เป็นธรรม และให้อำนาจแก่ศาลที่จะสั่งให้ข้อสัญญาหรือข้อตกลงที่ไม่เป็นธรรมนั้นมีผลใช้บังคับเท่าที่เป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณี เช่น

พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 มาตรา 4 บัญญัติว่า “ข้อตกลงในสัญญาระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจการค้า หรือวิชาชีพ หรือในสัญญาสำเร็จรูป หรือในสัญญาขายฝากที่ทำให้ผู้ประกอบธุรกิจ

³² ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตราที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

มาตรา 369 บัญญัติว่า “ในสัญญาต่างตอบแทนนั้น คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งจะไม่ยอมชำระหนี้จนกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง จะชำระหนี้หรือขอปฏิบัติการชำระหนี้ก็ได้ แต่ความข้อนี้ห้ามมิให้ใช้บังคับถ้าหนี้ของคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งยังไม่ถึงกำหนด”

มาตรา 453 บัญญัติว่า “อันว่าซื้อขายนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลฝ่ายหนึ่ง เรียกว่า ผู้ขายโอนกรรมสิทธิ์แห่งทรัพย์สินให้แก่บุคคลอีกฝ่ายหนึ่ง เรียกว่า ผู้ซื้อ และผู้ซื้อตกลงว่าจะใช้ราคาทรัพย์สินนั้นให้แก่ผู้ขาย”

มาตรา 575 บัญญัติว่า “อันว่าจ้างแรงงานนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่ง เรียกว่า ลูกจ้างตกลงจะทำงาน ให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่า นายจ้าง และนายจ้างตกลงจะให้สินจ้างตลอดเวลาที่ทำงานให้”

มาตรา 587 บัญญัติว่า “อันว่าจ้างทำของนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่ง เรียกว่า ผู้รับจ้างตกลงรับจะทำการงานสิ่งใดสิ่งหนึ่งจนสำเร็จให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่า ผู้ว่าจ้าง และผู้ว่าจ้างตกลงจะให้สินจ้างเพื่อผลสำเร็จแห่งการที่ทำงานนั้น”

การค้า หรือวิชาชีพ หรือผู้กำหนดสัญญาสำเร็จรูป หรือผู้ซื้อฝากได้เปรียบคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเกินสมควรเป็นข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม และให้มีผลบังคับได้เพียงเท่าที่เป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณีเท่านั้น

ในกรณีที่มีข้อสงสัย ให้ตีความสำเร็จรูปไปในทางที่เป็นคุณแก่ฝ่าย ซึ่งมีได้เป็นผู้กำหนดสัญญาสำเร็จรูปนั้น

ข้อตกลงที่มีลักษณะหรือมีผลให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งปฏิบัติหรือรับภาระเกินกว่าที่วิญญูชนจะพึงคาดหมายได้ตามปกติ เป็นข้อตกลงที่อาจถือได้ว่าทำให้ได้เปรียบคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง เช่น

- (1) ข้อตกลงยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดที่เกิดจากการผิดสัญญา
- (2) ข้อตกลงให้ต้องรับผิดหรือรับภาระมากกว่าที่กฎหมายกำหนด
- (3) ข้อตกลงให้สัญญาสิ้นสุดลงโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือให้สิทธิบอกเลิกสัญญาได้โดยอีกฝ่ายหนึ่งมิได้ผิดสัญญาในข้อสาระสำคัญ
- (4) ข้อตกลงให้สิทธิที่จะไม่ปฏิบัติตามสัญญาข้อหนึ่งข้อใด หรือปฏิบัติตามสัญญาในระยะเวลาที่ล่าช้าได้โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร
- (5) ข้อตกลงให้สิทธิคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเรียกร้องหรือกำหนดให้อีกฝ่ายหนึ่งต้องรับภาระเพิ่มขึ้นมากกว่าภาระที่เป็นอยู่ในเวลาทำสัญญา
- (6) ข้อตกลงในสัญญาขายฝากที่ผู้ซื้อฝากกำหนดราคาสินได้สูงกว่าราคาขายบวกอัตราดอกเบี้ยเกินกว่าร้อยละสิบห้าต่อปี
- (7) ข้อตกลงในสัญญาเช่าซื้อที่กำหนดราคาเช่าซื้อ หรือกำหนดให้ผู้เช่าซื้อต้องรับภาระสูงเกินกว่าที่ควร
- (8) ข้อตกลงในสัญญาบัตรเครดิตที่กำหนดให้ผู้บริโภคต้องชำระดอกเบี้ย เบี้ยปรับ ค่าใช้จ่ายหรือประโยชน์อื่นใดสูงเกินกว่าที่ควรในกรณีที่เกิดผิดนัด หรือที่เกี่ยวข้องกับการผิดนัดชำระหนี้
- (9) ข้อตกลงที่กำหนดวิธีคิดดอกเบี้ยทบต้นที่ทำให้ผู้บริโภคต้องรับภาระสูงเกินกว่าที่ควร

ในการพิจารณาข้อตกลงที่ทำให้ได้เปรียบคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งตามวรรคสาม จะเป็นการได้เปรียบเกินสมควรหรือไม่ ให้นำมาตรา 10 มาใช้โดยอนุโลม”

มาตรา 10 บัญญัติว่า “ในการวินิจฉัยว่าข้อสัญญาจะมีผลบังคับได้จึงจะเป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณี ให้พิจารณาถึงพฤติการณ์ทั้งปวงรวมทั้ง

- (1) ความสุจริต อำนาจต่อรอง ฐานะทางเศรษฐกิจ ความรู้ความเข้าใจ ความสันทัดจัดเจน ความคาดหวังแนวทางที่เคยปฏิบัติ ทางเลือกอย่างอื่น และทางได้เสียทุกอย่างของคู่สัญญาตามสภาพที่เป็นจริง
- (2) ปกติประเพณีของสัญญาชนิดนั้น
- (3) เวลาและสถานที่ในการทำสัญญาหรือในการปฏิบัติตามสัญญา
- (4) การรับภาระที่หนักกว่ามากของคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง”

พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 จะครอบคลุมเฉพาะการทำเกษตรพันธะสัญญาที่มีการทำข้อตกลงกันเป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น จะไม่คุ้มครองการทำเกษตรพันธะสัญญาที่ทำสัญญาด้วยวาจา และแม้ว่าสัญญาในระบบเกษตรพันธะสัญญานั้นเป็นสัญญาสำเร็จรูปตามมาตรา 4 แต่การที่เกษตรกรจะได้รับความเป็นธรรมตามกฎหมายนั้น เกษตรกรจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลเอง รวมทั้งเกษตรกรมีภาระการพิสูจน์ว่าสัญญานั้นไม่เป็นธรรมอย่างไรและแค่ไหนจึงเป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณี ซึ่งในทางปฏิบัติพบว่า การนำคดีมาฟ้องต่อศาลย่อมทำให้บริษัทผู้ว่าจ้างไม่พอใจก่อให้เกิดผลเสียต่อเกษตรกรซึ่งอาจถูกกลั่นแกล้งหรือเลิกสัญญาจากบริษัทผู้ว่าจ้างได้

ด้วยข้อจำกัดดังกล่าวจึงเป็นเหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่ต้องมีองค์กรบริหารจัดการแรงงานนอกระบบในการช่วยเหลือหรือเป็นกระบอกเสียงให้เกษตรกรได้รับความเป็นธรรมในการจ้างงานยิ่งขึ้น

4) กระบวนการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

● พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546³³

หน่วยงานที่รับผิดชอบ: กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ

หลักการและเหตุผล: รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 80 (2) กำหนดให้รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัว และความเข้มแข็งของชุมชน รวมทั้งรัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพและผู้ด้อยโอกาสให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้ ดังนั้น จึงสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม เพื่อเป็นกฎหมายแม่บทในการจัดสวัสดิการสังคมทั้งในส่วนของภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรอื่น ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคม ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมให้เป็นอย่างทั่วถึง เหมาะสม และเป็นธรรม

สรุปสาระสำคัญ: พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 มีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

1) กำหนดความหมายของคำว่า “สวัสดิการสังคม” (มาตรา 3) ให้ความหมายว่า ระบบการจัดบริการทางสังคมซึ่งเกี่ยวกับการป้องกัน การแก้ไขปัญหา การพัฒนา และการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชน ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสมเป็นธรรม และให้เป็นไปตามมาตรฐาน ทั้งทางด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงาน และการมีรายได้ นันทนาการ กระบวนการยุติธรรม และบริการทางสังคมทั่วไป โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับ และการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับ

2) กำหนดแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมขององค์กรสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้รับบริการสวัสดิการสังคม (มาตรา 5) โดยต้องคำนึงถึงเรื่องดังต่อไปนี้ คือ ต้องคำนึงถึงสาขาต่างๆ ที่จะดำเนินการตามความจำเป็นและเหมาะสม เช่น การบริการทางสังคม การศึกษา สุขภาพอนามัย เป็นต้น หรือการกำหนดลักษณะหรือรูปแบบและวิธีการในการดำเนินการ เช่น การส่งเสริมการพัฒนา การป้องกัน หรือการบำบัดฟื้นฟู เป็นต้น โดยให้ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรอื่นๆ ได้มีส่วนร่วมด้วย

3) กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า “ก.ส.ช.” ซึ่งเป็นองค์กรระดับประเทศ มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะและให้ความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมและการส่งเสริมให้มีการจัดสวัสดิการสังคมอย่างเป็นระบบ เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีให้มีหรือแก้ไขกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม เสนอแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมต่อคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติเป็นแผนแม่บท กำหนดมาตรฐานการจัดสวัสดิการสังคม วางระเบียบเกี่ยวกับการควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินของกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นต้น (มาตรา 7 ประกอบกับมาตรา 13) โดยมีสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า “สำนักงาน ก.ส.ช.” ในสำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นหน่วยงานธุรการ (มาตรา 15)

สำหรับองค์กรในระดับจังหวัดนั้น กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัด เรียกโดยย่อว่า “ก.ส.จ.” มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบาย มาตรการ และแผนการจัดสวัสดิการสังคมของจังหวัดต่อ ก.ส.ช.

³³ พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546, ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา, กันยายน 2546, หน้า 1-36.

วางระเบียบเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมของจังหวัดให้สอดคล้องกับระเบียบที่ ก.ส.ค. กำหนด รวมถึงกำกับดูแลหรือส่งเสริมและให้ความเห็นชอบแผนงานและโครงการเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมในเขตพื้นที่ของจังหวัดเพื่อให้เป็นไปตามแผนการจัดสวัสดิการสังคม (มาตรา 17 ประกอบกับมาตรา 19) โดยมีสำนักงานพัฒนาสังคมและสวัสดิการจังหวัดรับผิดชอบในงานธุรการของ ก.ส.จ. (มาตรา 20)

ในส่วนกรุงเทพมหานครนั้น กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานคร เรียกโดยย่อว่า “ก.ส.ก.” โดยมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับ ก.ส.จ. และให้สำนักสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานคร มีหน้าที่รับผิดชอบในงานธุรการของ ก.ส.ก. ทั้งนี้ ภายในเขตกรุงเทพมหานคร (มาตรา 21 ประกอบกับมาตรา 23)

4) จัดตั้งกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมในสำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายในการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 24) โดยมีคณะกรรมการบริหารกองทุนทำหน้าที่บริหารกองทุน พิจารณานุมัติการจ่ายเงินเพื่อสนับสนุนองค์การสวัสดิการสังคมในการจัดสวัสดิการสังคมหรือการปฏิบัติงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมตามระเบียบที่ ก.ส.ค. กำหนด รายงานสถานะการเงินและการบริหารกองทุนต่อ ก.ส.ค. (มาตรา 27 ประกอบกับมาตรา 29)

โดยมีคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนประกอบด้วยผู้ซึ่งมีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ด้านการเงิน การจัดสวัสดิการสังคม และการประเมินผล ทำหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานของกองทุน (มาตรา 31 ประกอบกับมาตรา 32)

5) องค์การสาธารณประโยชน์ กำหนดให้มูลนิธิ หรือสมาคมที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดสวัสดิการสังคมหรือองค์กรภาคเอกชนที่มีผลงานเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมตามมาตรฐานที่ ก.ส.ค. กำหนดอาจยื่นคำขอต่อ ก.ส.ค. ให้รับรองเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ได้ (มาตรา 34) เพื่อให้ได้รับการสนับสนุนในการจัดสวัสดิการสังคม เช่น เงินอุดหนุน หรือการช่วยเหลือในด้านวิชาการและการพัฒนาบุคลากร เป็นต้น (มาตรา 35)

อย่างไรก็ตาม องค์การสาธารณประโยชน์อาจถูก ก.ส.ค. เพิกถอนการรับรององค์กรสาธารณประโยชน์ได้ในกรณีดังนี้ (1) กรณีที่ปรากฏว่าองค์กรสาธารณประโยชน์ใดมีพฤติการณ์ในการจัดสวัสดิการสังคมที่ไม่สุจริต หรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่ ก.ส.ค. กำหนด หรือไม่มีผลงานตามมาตรฐานที่ ก.ส.ค. กำหนด และพนักงานเจ้าหน้าที่ได้สอบสวนพฤติการณ์ดังกล่าวแล้วปรากฏว่าองค์กรสาธารณประโยชน์นั้นได้กระทำการโดยไม่สุจริตหรือจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่ ก.ส.ค. กำหนด หรือไม่มีผลงานตามมาตรฐานที่ ก.ส.ค. กำหนดจริง หรือ (2) กรณีที่องค์กรสาธารณประโยชน์ใดได้รับแจ้งจากพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือความเห็นในการปฏิบัติงาน หรือส่งผู้แทนมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำ หรือส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานอื่นมาประกอบการพิจารณา แล้วไม่ปฏิบัติตามโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ ก.ส.ค. มีอำนาจเพิกถอนการรับรององค์กรสาธารณประโยชน์นั้นได้ (มาตรา 38 ประกอบกับมาตรา 39)

● พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551³⁴

หลักการและเหตุผล: เนื่องจากชุมชนเป็นสังคมฐานรากที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ มีวิถีชีวิตวัฒนธรรมแตกต่างหลากหลายตามภูมินิเวศ การพัฒนาประเทศที่ผ่านมาก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ชุมชนอ่อนแอประสบปัญหาความยากจน เกิดปัญหาสังคมมากขึ้น ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของชุมชนถูกทำลายจนเสื่อมโทรมเพื่อให้ชุมชนมีความเข้มแข็งสามารถจัดการตนเองได้อย่างยั่งยืน รวมทั้ง มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศการสร้างระบอบประชาธิปไตย และระบบธรรมาภิบาล ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองสิทธิชุมชนและประชาชนให้มีบทบาทสำคัญในการพัฒนา

³⁴ พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551, ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา, กุมภาพันธ์ 2551, หน้า 26-38.

ท้องถิ่นตามความหลากหลายของวิถีชีวิต วัฒนธรรมและภูมิปัญญาของท้องถิ่น จึงเห็นสมควรส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนและประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สรุปสาระสำคัญ:

คำนียามตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน (มาตรา 3)

“ชุมชน” หมายความว่า กลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันโดยมีผลประโยชน์และวัตถุประสงค์ร่วมกันเพื่อช่วยเหลือหรือสนับสนุนกัน หรือทำกิจกรรมอันชอบด้วยกฎหมายและศีลธรรมร่วมกัน หรือดำเนินการอื่นอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสมาชิก มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องและมีระบบบริหารจัดการและการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้

“ชุมชนท้องถิ่น” หมายความว่า ชุมชนที่อยู่ร่วมกันในพื้นที่หมู่บ้านหรือตำบล

“ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” หมายความว่า ชุมชนท้องถิ่นซึ่งเกิดขึ้นก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

“องค์กรชุมชน” หมายความว่า องค์กรซึ่งเป็นการรวมของชุมชน ชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ซึ่งจัดตั้งการจัดตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ไม่ว่าประชาชนจะจัดตั้งกันขึ้นเอง หรือโดยการแนะนำหรือสนับสนุนของหน่วยงานของรัฐ เอกชน หรือองค์กรพัฒนาเอกชน

“ตำบล” หมายความว่า เขตพื้นที่ในความรับผิดชอบของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เขตในกรุงเทพมหานคร หรือเขตพื้นที่ที่กฎหมายเรียกชื่อเป็นอย่างอื่น

สภาองค์กรชุมชนตำบลประกอบไปด้วย (มาตรา 6)

1. สมาชิกซึ่งเป็นผู้แทนชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในหมู่บ้าน และผู้แทนชุมชนอื่นในตำบลที่ได้รับการคัดเลือกและที่จำนวนตามที่ประชุมตาม มาตรา 5 กำหนด

2. สมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่เกิน 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกตาม 1

คุณสมบัติสมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบล (มาตรา 7)

1. มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำ หรือมีชื่อในทะเบียนบ้านในหมู่บ้านในตำบลนั้นเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปีจนถึงวันคัดเลือก

2. ไม่เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิก/ ผู้บริหาร อปท. ผู้มีตำแหน่ง หรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง หนึ่งปีก่อนวันคัดเลือก

3. ไม่เคยสมัครรับเลือกตั้งเป็น สส. สว. สมาชิกหรือผู้บริหารอปท. หรือเข้ารับการสรรหาเป็น สว. ในระยะเวลาหนึ่งปีก่อนวันคัดเลือก

4. ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

ระบบบริหารงานสภาองค์กรชุมชนตำบล

1. สมาชิกสภาฯ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันคัดเลือก (มาตรา 8)

2. จัดการประชุมอย่างน้อยปีละ 4 ครั้ง หรือกรณีสมาชิกไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ร้องขอ (มาตรา 19)

3. การประชุมต้องมีสมาชิกเข้าร่วมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง (มาตรา 20)

4. การประชุมครั้งแรกให้สมาชิกเลือกกันเองเป็นประธานคนหนึ่ง และรองประธานสองคน (มาตรา 15)

5. สภาพองค์กรชุมชนตำบล อาจตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติการกิจแทนได้ตามความเหมาะสม (มาตรา 23)

พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 นี้ ถือได้ว่ามีความเกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบในด้านสวัสดิการสังคมโดยส่งเสริมสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบให้เกิดความเข้มแข็งได้ เนื่องจากเป้าหมายของกฎหมายฉบับนี้เพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งร่วมกันจัดการแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นเป็นกฎหมายรับรองให้เวทีการปรึกษาหารือของชุมชนมีสถานะที่ชัดเจนเป็นที่ยอมรับร่วมกันของทุกฝ่าย สภาองค์กรชุมชนเกิดขึ้นตามความพร้อมและเห็นพ้องต้องกันของคนในชุมชน องค์กรชุมชนเป็นอิสระและไม่ถูกครอบงำ ดังนั้นการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการแรงงานนอกระบบขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะสนับสนุนให้เกิดการรวมตัวกันของเครือข่ายแรงงานนอกระบบ ส่งผลให้ชุมชนท้องถิ่นรวมกลุ่มกันถูกต้องตามกฎหมายและมีระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดสามารถพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตนได้อย่างเข้มแข็ง

5) กระทรวงศึกษาธิการ

● พระราชบัญญัติการส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551³⁵

หลักการและเหตุผล: เนื่องจากพระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้มีการศึกษา 3 ประเภท ได้แก่ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย กฎหมายฉบับนี้จะทำให้สำนักบริหารการศึกษานอกโรงเรียน ซึ่งเปลี่ยนชื่อใหม่เป็นสำนักส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย เป็นผู้รับผิดชอบจัดเองส่วนหนึ่ง และส่งเสริมให้หน่วยงานอื่นทั้งของรัฐ เอกชน สถานประกอบการ ตลอดจนชุมชน เข้ามาร่วมจัด และในส่วนของการศึกษาตามอัธยาศัยที่ผ่านมา ไม่มีการระบุอย่างชัดเจนในการส่งเสริมคนไทยให้มีการพัฒนาตนเองจนเกิดเป็นการศึกษาตลอดชีวิต

สรุปสาระสำคัญ:

มาตรา 4 บทนิยาม

“การศึกษานอกระบบ” หมายความว่า กิจกรรมการศึกษาที่มีกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการและวัตถุประสงค์ของการเรียนรู้ที่ชัดเจน มีรูปแบบ หลักสูตร วิธีการจัดและระยะเวลาเรียนหรือฝึกอบรมที่ยืดหยุ่นและหลากหลายตามสภาพความต้องการและศักยภาพในการเรียนรู้ของกลุ่มเป้าหมายนั้นและมีวิธีการวัดผลและประเมินผลการเรียนรู้ที่มีมาตรฐานเพื่อรองรับคุณวุฒิทางการศึกษา หรือเพื่อจัดระดับผลการเรียนรู้

“การศึกษาตามอัธยาศัย” หมายความว่า กิจกรรมการเรียนรู้ในวิถีชีวิตประจำวันของบุคคลซึ่งบุคคลสามารถเลือกที่จะเรียนรู้ได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต ตามความสนใจ ความต้องการ โอกาส ความพร้อม และศักยภาพในการเรียนรู้ของแต่ละบุคคล

“สถานศึกษา” หมายความว่า สถานศึกษาที่จัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยในสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

“ภาคีเครือข่าย” หมายความว่า บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และองค์กรอื่น รวมทั้งสถานศึกษาอื่นที่มีได้สังกัดสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยที่มีส่วนร่วมหรือมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ

³⁵ พระราชบัญญัติการส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551, ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา, กุมภาพันธ์ 2551, หน้า 1-11.

มาตรา 5 เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษา ให้บุคคลได้รับการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติโดยให้บุคคลซึ่งได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไปแล้วหรือไม่ก็ตามมีสิทธิได้รับการศึกษาในรูปแบบการศึกษานอกระบบหรือการศึกษาตามอัธยาศัยได้ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามกระบวนการและการดำเนินการที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 6 การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยให้ยึดหลักดังต่อไปนี้

1) การศึกษานอกระบบ

(ก) ความเสมอภาคในการเข้าถึงและได้รับการศึกษาอย่างกว้างขวาง ทั่วถึง เป็นธรรมและมีคุณภาพเหมาะสมกับสภาพชีวิตของประชาชน

(ข) การกระจายอำนาจแก่สถานศึกษาและการให้ภาคีเครือข่ายมีส่วนร่วมในการจัดการเรียนรู้

2) การศึกษาตามอัธยาศัย

(ก) การเข้าถึงแหล่งการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับความสนใจและวิถีชีวิตของผู้เรียนทุกกลุ่มเป้าหมาย

(ข) การพัฒนาแหล่งการเรียนรู้ให้มีความหลากหลายทั้งส่วนที่เป็นภูมิปัญญาท้องถิ่นและส่วนที่นำเทคโนโลยีมาใช้ในการศึกษา

(ค) การจัดกรอบหรือแนวทางการเรียนรู้ที่เป็นคุณประโยชน์ต่อผู้เรียน

มาตรา 7 การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบ ให้ดำเนินการเพื่อเป้าหมายในเรื่องดังต่อไปนี้

1) ประชาชนได้รับการศึกษาอย่างต่อเนื่อง เพื่อพัฒนาศักยภาพกำลังคนและสังคม ที่ใช้ความรู้และภูมิปัญญาเป็นฐานในการพัฒนา ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ความมั่นคง และคุณภาพชีวิต ทั้งนี้ ตามแนวทางการพัฒนาประเทศ

2) ภาคีเครือข่ายเกิดแรงจูงใจและความพร้อมในการมีส่วนร่วมเพื่อจัดกิจกรรมการศึกษา

มาตรา 8 การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาตามอัธยาศัย ให้ดำเนินการเพื่อเป้าหมายในเรื่องดังต่อไปนี้

1) ผู้เรียนได้รับความรู้และทักษะพื้นฐานในการแสวงหาความรู้ที่จะเอื้อต่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต

2) ผู้เรียนได้เรียนรู้สาระที่สอดคล้องกับความสนใจและความจำเป็นในการยกระดับคุณภาพชีวิตทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

3) ผู้เรียนสามารถนำความรู้ที่ได้รับไปใช้ประโยชน์และเทียบโอนผลการเรียนกับการศึกษาในระบบและการศึกษานอกระบบ

มาตรา 9 ให้กระทรวงศึกษาธิการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย โดยให้ความสำคัญแก่ผู้เกี่ยวข้องตามบทบาทและหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) ผู้เรียน ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์ มีส่วนร่วมในกิจกรรมการเรียนรู้ และสามารถเลือกใช้บริการได้หลากหลายตามความต้องการของตนเอง

2) ผู้จัดการเรียนรู้สำหรับการศึกษานอกระบบ และผู้จัดแหล่งการเรียนรู้สำหรับการศึกษาตามอัธยาศัย มีการดำเนินการที่หลากหลายตามศักยภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้เรียนโดยบูรณาการความรู้ ปลัภูมิปัญญา และค่านิยมที่ดีงาม

3) ผู้ส่งเสริมและสนับสนุน ซึ่งเป็นผู้ที่เอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้เรียนและผู้จัดการเรียนรู้มีการดำเนินการที่หลากหลาย เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง

มาตรา 14 ให้มีสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยขึ้นในสำนักงาน ปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ เรียกโดยย่อว่า “สำนักงาน กศน.” โดยมีเลขาธิการสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย เรียกโดยย่อว่า “เลขาธิการ กศน.” ซึ่งมีฐานะเป็นอธิบดีและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ พนักงานและลูกจ้าง และรับผิดชอบการดำเนินงานของสำนักงาน

สำนักงานมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) เป็นหน่วยงานกลางในการดำเนินการ ส่งเสริม สนับสนุน และประสานงานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย และรับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ
- 2) จัดทำข้อเสนอแนะ นโยบาย ยุทธศาสตร์ แผน และมาตรฐานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยต่อคณะกรรมการ
- 3) ส่งเสริม สนับสนุน และดำเนินการพัฒนาคุณภาพทางวิชาการ การวิจัย การพัฒนาหลักสูตรและนวัตกรรมทางการศึกษา บุคลากร และระบบข้อมูลสารสนเทศที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย
- 4) ส่งเสริม สนับสนุน และดำเนินการเทียบโอนผลการเรียน การเทียบโอนความรู้และประสบการณ์ และการเทียบระดับการศึกษา
- 5) ส่งเสริม สนับสนุน และประสานงานให้บุคคล ครอบครัวยุวมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และองค์กรอื่นรวมตัวกันเป็นภาคีเครือข่าย เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งในการดำเนินงานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย
- 6) จัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์เครือข่ายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สถานีวิจัย โทรทัศน์เพื่อการศึกษา วิทยุชุมชน ศูนย์วิทยาศาสตร์เพื่อการศึกษา ห้องสมุดประชาชน พิพิธภัณฑ์ ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน และแหล่งการเรียนรู้อื่น เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้และการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างต่อเนื่องของประชาชน
- 7) ดำเนินการเกี่ยวกับการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย
- 8) ปฏิบัติงานอื่นใดตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นที่บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน หรือตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

พระราชบัญญัติการส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 มีหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ซึ่งเป็นกฎหมายที่ช่วยส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตให้แก่แรงงานนอกระบบ โดยการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบให้แก่แรงงานนอกระบบที่ไม่สามารถเข้ารับการศึกษได้ตามปกติ ซึ่งจะทำให้เกิดการพัฒนาศักยภาพความรู้ความสามารถของแรงงานนอกระบบ ดังนั้นองค์กรบริหารจัดการแรงงานนอกระบบอาจเข้ามาช่วยประสานงานกับเครือข่ายแรงงานนอกระบบเพื่อส่งเสริมการเข้าศึกษาหาความรู้เพิ่มเติมให้แก่แรงงานนอกระบบ เพื่อให้แรงงานมีคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดียิ่งขึ้น

6) กระทรวงมหาดไทย

- พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง พ.ศ. 2547³⁶

หน่วยงานที่รับผิดชอบ: สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

³⁶ พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง พ.ศ. 2547, ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา, ธันวาคม 2547, หน้า 1-8.

หลักการและเหตุผล: การเสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตนเองของหมู่บ้านและชุมชนเมือง ด้วยการให้ชุมชนเป็นผู้กำหนดอนาคตและจัดการหมู่บ้านหรือชุมชนตามภูมิปัญญา หรือทุนทางสังคมของตนเองในด้านการเรียนรู้ การสร้างและการพัฒนาความคิดริเริ่มเพื่อการแก้ไขปัญหา การสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนและองค์กรชุมชนในหมู่บ้านและชุมชนเมือง รวมทั้งการกระตุ้นเศรษฐกิจของหมู่บ้านและชุมชนเมืองอันเป็นเศรษฐกิจระดับฐานรากของประเทศ ตลอดจนการเสริมสร้างภูมิคุ้มกันทางด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะการจัดระบบสวัสดิการในชุมชนมีความสำคัญและเป็นสิ่งจำเป็น จึงได้จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติขึ้น เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับจัดสรรเงินทุนหมุนเวียนแก่กองทุนหมู่บ้านเป็นกลไกให้ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองนำไปใช้ในการพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ หรือเพิ่มรายได้ และลดรายจ่ายในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง และเพื่อให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ รวมทั้งกองทุนหมู่บ้านและกองทุนชุมชนเมืองสามารถพัฒนาเป็นสถาบันการเงินชุมชนในอนาคต โดยมีกระบวนการทัศน์ด้านการบริหารและการพัฒนาที่มุ่งสร้างกระบวนการเรียนรู้ ที่มีรูปแบบ วิธีการคิด และมุมมองที่เปิดกว้างมีคุณธรรม และมีการเรียนรู้ร่วมกันโดยอาศัยหลักของการเอื้ออาทรในรูปแบบกัลยาณมิตร ตลอดจนมีการสร้างและพัฒนาความคิด ความเข้าใจให้เป็นระบบในลักษณะของการบูรณาการทุกเรื่องเข้าด้วยกันและสนับสนุนให้เกิดเครือข่ายกองทุนในทุกระดับอย่างยั่งยืนและต่อเนื่อง

สรุปสาระสำคัญ: พระราชบัญญัติฉบับนี้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองการทำงานของแรงงานนอกระบบบัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา 3 บทนิยาม

“กองทุนหมู่บ้าน” หมายความว่า กองทุนหมู่บ้านหรือกองทุนชุมชนเมือง แล้วแต่กรณี

“หมู่บ้าน” หมายความว่า หมู่บ้านที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

“ชุมชนเมือง” หมายความว่า ชุมชนในเขตเทศบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา หรือเขตพื้นที่อื่น ทั้งนี้ โดยมีขอบเขตตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

“คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน” หมายความว่า คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านหรือคณะกรรมการกองทุนชุมชนเมือง แล้วแต่กรณี

“กรรมการกองทุนหมู่บ้าน” หมายความว่า กรรมการในคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านหรือกรรมการในคณะกรรมการกองทุนชุมชนเมือง แล้วแต่กรณี

“สมาชิก” หมายความว่า สมาชิกของกองทุนหมู่บ้านหรือสมาชิกของกองทุนชุมชนเมือง แล้วแต่กรณี

มาตรา 5 ในแต่ละหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองให้จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านขึ้นกองทุนหนึ่ง เรียกชื่อว่า “กองทุนหมู่บ้าน” หรือ “กองทุนชุมชนเมือง” แล้วแต่กรณี โดยให้คณะผู้จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านยื่นขอจัดตั้งและจดทะเบียนกองทุนหมู่บ้านต่อนายทะเบียนกองทุนหมู่บ้านตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

กองทุนหมู่บ้านที่จดทะเบียนตามวรรคหนึ่งให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- 1) เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนสำหรับการลงทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ เพิ่มรายได้ และลดรายจ่าย หรือสำหรับการส่งเสริมและพัฒนาไปสู่การสร้างสวัสดิภาพ สวัสดิการหรือประโยชน์ส่วนรวมอื่นใดให้แก่ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง
- 2) เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเร่งด่วนสำหรับประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง
- 3) รับฝากเงินจากสมาชิกและจัดหาทุนจากแหล่งเงินทุนอื่น เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์

4) ให้กู้ยืมเงินแก่กองทุนหมู่บ้านอื่น เพื่อประโยชน์ในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่เศรษฐกิจของหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง

5) กระทำการใด ๆ เพื่อพัฒนาองค์ความรู้ คุณภาพชีวิต สวัสดิภาพ และสวัสดิการของสมาชิกหรือประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง รวมทั้งเสริมสร้างความเข้มแข็งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของกองทุนหมู่บ้านตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ในกรณีที่มีกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับใด กำหนดให้กิจการกองทุนหมู่บ้านต้องดำเนินการหรือต้องเสียภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียม อันเป็นภาระที่ไม่เหมาะสมหรือเกินสมควร คณะกรรมการอาจเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการให้มีการลดภาระดังกล่าวแก่กิจการของกองทุนหมู่บ้านได้ตามที่เห็นสมควร

มาตรา 6 ทุนหรือทรัพย์สินในการดำเนินการของกองทุนหมู่บ้านประกอบด้วย

- 1) เงินที่คณะกรรมการจัดสรรให้
- 2) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- 3) เงินที่สมาชิกรายหนึ่งหรือฝากไว้กับกองทุนหมู่บ้านตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด
- 4) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่กองทุนหมู่บ้านได้รับบริจาคโดยปราศจากเงื่อนไขหรือข้อผูกพันใดๆ
- 5) ดอกผล รายได้ หรือผลประโยชน์ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุนหมู่บ้าน

มาตรา 11 ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่ง เรียกว่า “กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ” โดยเป็นหน่วยงานของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- 1) เป็นแหล่งเงินทุนเพื่อจัดสรรให้กองทุนหมู่บ้านสำหรับการลงทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ เพิ่มรายได้ และลดรายจ่าย หรือสำหรับการส่งเสริมและพัฒนาไปสู่การสร้างสวัสดิภาพ สวัสดิการ หรือประโยชน์ส่วนรวมอื่นใดให้แก่ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง
- 2) เป็นผู้จัดหาแหล่งเงินทุนและประสานงานในการกู้ยืมเงินระหว่างกองทุนหมู่บ้าน
- 3) ส่งเสริมและพัฒนาหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองให้มีขีดความสามารถในการจัดระบบและบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านของตนเอง
- 4) สนับสนุนการเสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตนเองของหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองทั้งในด้านการเรียนรู้ การสร้างและพัฒนาความคิดริเริ่มเพื่อการแก้ไขปัญหา และเสริมสร้างศักยภาพและส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียงในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง
- 5) สนับสนุนการเสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมให้แก่ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง

มาตรา 12 ทุนและทรัพย์สินในการดำเนินการของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติประกอบด้วย

- 1) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับโอนมาตามมาตรา 31
- 2) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- 3) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติได้รับบริจาคโดยปราศจากเงื่อนไขหรือข้อผูกพันใดๆ
- 4) ดอกผล รายได้หรือผลประโยชน์ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

มาตรา 13 กิจการของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ไม่อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน และกฎหมายว่าด้วยประกันสังคม ทั้งนี้ ผู้อำนวยการ เจ้าหน้าที่ และลูกจ้างของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง พ.ศ. 2547 เป็นกฎหมายที่วางหลักในเรื่องเกี่ยวกับแหล่งเงินทุนหมุนเวียนสำหรับการลงทุนเพื่อพัฒนาอาชีพสร้างงาน สร้างรายได้ และบรรเทาเหตุจำเป็นเร่งด่วนของชุมชน เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจในระดับรากหญ้าและเสริมสร้างภูมิคุ้มกันทาง เศรษฐกิจและสังคม ของประชาชนทั่วประเทศ ส่งผลต่อสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและวัฒนธรรมดังนี้

- 1) ด้านสังคม เป็นการสร้างโอกาสให้ประชาชนในหมู่บ้านและชุมชนเมืองสร้างแหล่งเงินของตนเองจากการคิดเองตัดสินใจเองและทำเองเพื่อพึ่งพาตนเองในอนาคต
- 2) ด้านการเมือง ส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเพื่อนำมาใช้ในชุมชนของตนเอง
- 3) ด้านวัฒนธรรม กองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมือง ถือว่าเป็นนโยบายเร่งด่วนที่เอื้อประโยชน์ให้แก่ประชาชนในระดับรากหญ้าอย่างแท้จริงทำให้ชุมชนมีความเข้มแข็งขึ้นและสามารถช่วยเหลือตนเองได้ในระดับหนึ่ง ส่งผลให้การกินดีอยู่ดีของประชาชนทั้งประเทศดีขึ้น

7) กระบวนการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

● พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง พ.ศ. 2547³⁷

หน่วยงานที่รับผิดชอบ: สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

หลักการและเหตุผล: การเสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตนเองของหมู่บ้านและชุมชนเมือง ด้วยการให้ชุมชนเป็นผู้กำหนดอนาคตและจัดการหมู่บ้านหรือ

จากการทบทวนกฎหมายและกฎระเบียบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครอง การส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบภายใต้กระทรวงต่างๆ นอกเหนือจากกระทรวงแรงงานนั้น สามารถจำแนกตามองค์ประกอบด้านความคุ้มครอง การส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบทั้ง 4 ด้าน คือ (1) ด้านความคุ้มครองแรงงาน (2) ด้านสวัสดิการสังคม (3) ด้านการรักษาพยาบาล และ (4) ด้านหลักประกันความมั่นคง ได้ตามแผนภาพที่ 4.3

แผนภาพที่ 4.3: สรุปกฎหมายของกระทรวงอื่นๆ ในการคุ้มครองส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบ



ที่มา: คณะผู้วิจัย, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2557

³⁷ พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง พ.ศ. 2547, ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา, ธันวาคม 2547, หน้า 1-8.

จากแผนภาพที่ 4.3 พบว่า นอกจากกระทรวงแรงงานแล้วยังมีกระทรวงอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ซึ่งกฎหมายที่อยู่ภายใต้อำนาจของกระทรวงต่าง ๆ นั้น ถือได้ว่ามีบทบาทสำคัญในการให้การส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบในด้านต่างๆ แม้จะไม่ครอบคลุมในด้านความคุ้มครองแรงงานเกี่ยวกับการทำงาน ซึ่งเป็นภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงแรงงาน แต่ก็ยังมีความเกี่ยวข้องกันกับแรงงานนอกระบบในด้านสวัสดิการสังคม ด้านการรักษาพยาบาล และด้านหลักประกันความมั่นคง แต่ยังคงมีความจำเป็นต้องสร้างความเชื่อมโยงของหน่วยงานและภาระหน้าที่ของกระทรวงต่างๆ ให้เป็นระบบและมีประสิทธิภาพมากขึ้น และ/หรือปรับปรุงข้อกฎหมายให้มีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานที่เป็นองค์กรกลางที่จะทำหน้าที่ประสานหรือดูแลแรงงานนอกระบบดังกล่าวให้สามารถเข้าถึงการคุ้มครองในทุกมิติได้ โดยในปัจจุบันเป็นลักษณะต่างคนต่างทำตามบทบาท ภารกิจ ของหน่วยงานนั้นๆ จากปัญหาดังกล่าวนี้นักวิจัยเห็นว่าควรมีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาดูแลแรงงานนอกระบบให้ครอบคลุมทุกมิติของแรงงานนอกระบบ โดยมีกระทรวงอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบในฐานะที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเข้ามามีส่วนร่วมในองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดูแลแรงงานนอกระบบ จึงจะสามารถแก้ปัญหาแรงงานนอกระบบได้อย่างถูกต้องและครบถ้วนตามวัตถุประสงค์ของแผนยุทธศาสตร์บริหารจัดการแรงงานนอกระบบแห่งชาติฉบับปัจจุบัน

นอกจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบภายใต้กระทรวงต่างๆ แล้ว ยังมีกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นกลุ่มกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่ และความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเกี่ยวกับการจ้างและการทำงานของลูกจ้าง ไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 เอกเทศสัญญา ลักษณะ 6 จ้างแรงงาน โดยได้มีการบัญญัติเรื่องจ้างแรงงานไว้ในมาตรา 575-586 ดังนี้

มาตรา 575 บัญญัติว่า “อันว่าจ้างแรงงานนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่งเรียกว่าลูกจ้างตกลงจะทำงานให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่านายจ้าง และนายจ้างตกลงจะให้สินจ้างตลอดเวลาที่ทำงานให้”

มาตรา 576 บัญญัติว่า “ถ้าตามพฤติการณ์ไม่อาจจะคาดหมายได้ว่างานนั้นจะพึงทำให้เปล่าไซ้ ท่านย่อมถือเอาโดยปริยายว่ามีค่ามันจะให้สินจ้าง”

มาตรา 577 บัญญัติว่า “นายจ้างจะโอนสิทธิของตนให้แก่บุคคลภายนอกก็ได้เมื่อลูกจ้างยินยอมพร้อมใจด้วย

ลูกจ้างจะให้บุคคลภายนอกทำงานแทนตนก็ได้เมื่อนายจ้างยินยอมพร้อมใจด้วย

ถ้าคู่สัญญาฝ่ายใดทำการฝ่าฝืนบทบัญญัตินี้ คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งจะบอกเลิกสัญญาเสียก็ได้”

มาตรา 578 บัญญัติว่า “ถ้าลูกจ้างรับรองโดยแสดงออกชัดหรือโดยปริยายว่าตนเป็นผู้มีฝีมือพิเศษ หากมาปรากฏว่าไร้ฝีมือเช่นนั้นไซ้ ท่านว่านายจ้างชอบที่จะบอกเลิกสัญญาเสียได้”

มาตรา 579 บัญญัติว่า “การที่ลูกจ้างขาดงานไปโดยเหตุอันสมควรและชั่วระยะเวลาน้อยพอสมควรนั้น ท่านว่าไม่ทำให้นายจ้างมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้”

มาตรา 580 บัญญัติว่า “ถ้าไม่มีกำหนดโดยสัญญาหรือจารีตประเพณีว่าจะพึงจ่ายสินจ้างเมื่อไร ท่านว่าพึงจ่ายเมื่องานได้ทำแล้วเสร็จ ถ้าการจ่ายสินจ้างนั้นได้กำหนดกันไว้เป็นระยะเวลา ก็ให้พึงจ่ายเมื่อสุดระยะเวลาเช่นนั้นทุกคราวไป”

มาตรา 581 บัญญัติว่า “ถ้าระยะเวลาที่ได้ตกลงว่าจ้างกันนั้นสุดสิ้นลงแล้วลูกจ้างยังคงทำงานอยู่ต่อไปอีก และนายจ้างรู้ดังนั้นก็มิหักทวงไซ้ ท่านให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าคู่สัญญาเป็นอันได้ทำสัญญาจ้างกันใหม่โดยความอย่างเดียวเท่ากับสัญญาเดิม แต่คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจจะเลิกสัญญาเสียได้ด้วยการบอกกล่าวตามความในมาตราต่อไปนี้”

มาตรา 582 บัญญัติว่า “ถ้าคู่สัญญาไม่ได้กำหนดลงไว้ในสัญญาว่าจะจ้างกันนานเท่าไร ท่านว่าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะเลิกสัญญาด้วยการบอกกล่าวล่วงหน้าในเมื่อถึงหรือก่อนจะถึงกำหนดจ่ายสินจ้างคราวใดคราวหนึ่ง เพื่อให้เป็นผลเลิกสัญญากันเมื่อถึงกำหนดจ่ายสินจ้างคราวถัดไปข้างหน้าก็อาจทำได้ แต่ไม่จำเป็นต้องบอกกล่าวล่วงหน้ากว่าสามเดือน

อนึ่ง ในเมื่อบอกกล่าวดังว่านี้ นายจ้างจะจ่ายสินจ้างแก่ลูกจ้างเสียให้ครบจำนวนที่จะต้องจ่ายจนถึงเวลาเลิกสัญญาตามกำหนดที่บอกกล่าวนั้นทีเดียว แล้วปล่อยลูกจ้างจากงานเสียในทันทีก็อาจทำได้”

มาตรา 583 บัญญัติว่า “ถ้าลูกจ้างจงใจขัดคำสั่งของนายจ้างอันชอบด้วยกฎหมายก็ดี หรือละเลยไม่นำพาต่อคำสั่งเช่นว่านั้นเป็นอาชญากรรมก็ดี ละทิ้งการงานไปเสียก็ดี กระทำความผิดอย่างร้ายแรงก็ดี หรือทำประการอื่นอันไม่สมแก่การปฏิบัติหน้าที่ของตนให้ลุล่วงไปโดยถูกต้องและสุจริตก็ดี ท่านว่านายจ้างจะไล่ออกโดยมิพักต้องบอกกล่าวล่วงหน้าหรือให้สินไหมทดแทนก็ได้”

มาตรา 584 บัญญัติว่า “ถ้าจ้างแรงงานรายใดมีสาระสำคัญอยู่ที่ตัวบุคคลผู้เป็นนายจ้าง ท่านว่าสัญญาจ้างเช่นนั้นย่อมระงับไปด้วยมรณะแห่งนายจ้าง”

มาตรา 585 บัญญัติว่า “เมื่อการจ้างแรงงานสุดสิ้นลงแล้ว ลูกจ้างชอบที่จะได้รับใบสำคัญแสดงว่าลูกจ้างนั้นได้ทำงานมานานเท่าไรและงานที่ทำนั้นเป็นงานอย่างไร”

มาตรา 586 บัญญัติว่า “ถ้าลูกจ้างเป็นผู้ซึ่งนายจ้างได้จ้างเอามาแต่ต่างถิ่นโดยนายจ้างออกเงินค่าเดินทางให้ไซ้ร เมื่อการจ้างแรงงานสุดสิ้นลง และถ้ามิได้กำหนดกันไว้เป็นอย่างอื่นในสัญญาแล้ว ท่านว่านายจ้างจำต้องใช้เงินค่าเดินทางขากลับให้ แต่จะต้องเป็นดังต่อไปนี้ คือ

- (1) สัญญามิได้เลิกหรือระงับเพราะการกระทำหรือความผิดของลูกจ้าง และ
- (2) ลูกจ้างกลับไปยังถิ่นที่ได้จ้างเอามาภายในเวลาอันสมควรประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีบทบัญญัติที่แตกต่างกับกฎหมายคุ้มครองแรงงานในเรื่องลักษณะการจ้างงาน ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 575-586 เป็นเรื่องเกี่ยวกับการจ้างงาน การจ้างทำของ”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติเรื่องจ้างแรงงาน ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 575-586 สรุปได้ดังนี้

1. องค์ประกอบของสัญญาจ้างแรงงาน

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 575 บัญญัติว่า “อันว่าจ้างแรงงานนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลหนึ่งเรียกว่าลูกจ้าง ตกลงจะทำงานให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่านายจ้างและนายจ้างตกลงจะให้สินจ้างตลอดเวลาที่ทำงานให้” ซึ่งเมื่อพิจารณาจะพบว่าองค์ประกอบของสัญญาจ้างแรงงาน คือ

- (1) นายจ้างตกลงจ้าง
- (2) ลูกจ้างตกลงรับทำงาน
- (3) ตามระยะเวลาที่ตกลงกัน
- (4) ความสมัครใจ

2. ลักษณะสำคัญของสัญญาจ้างแรงงาน

- (1) เป็นสัญญาต่างตอบแทน
- (2) ลูกจ้างและนายจ้างมีหน้าที่ต่อกัน กล่าวคือลูกจ้างมีหน้าที่ต้องทำงานให้แก่ นายจ้าง และนายจ้างมีหน้าที่ต้องจ่ายค่าจ้างหรือสินจ้างให้กับลูกจ้างในการทำงาน
- (3) ลูกจ้างต้องทำงานภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของนายจ้าง จะทำงานโดยอิสระปราศจากการควบคุมบังคับบัญชาของนายจ้างไม่ได้ ถ้าลูกจ้างมีอิสระทำงานตามใจชอบไม่ถือว่าความสัมพันธ์ระหว่างกันเป็นสัญญาจ้างแรงงาน

- (4) คุณสมบัติของนายจ้างและลูกจ้างเป็นสาระสำคัญของสัญญาจ้างแรงงาน
- (5) การแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อตกลงในสัญญาจ้างแรงงาน สัญญาจ้างแรงงานเป็นสัญญาต่างตอบแทน ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะแก้ไขโดยที่อีกฝ่ายหนึ่งไม่ยินยอมไม่ได้

จะเห็นได้ว่า ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องจ้างแรงงานนั้น มีเป้าหมายที่จะกำหนดข้อบังคับในเรื่องที่เกี่ยวกับสัญญาจ้างแรงงาน ไม่ว่าจะเป็นองค์ประกอบของสัญญาจ้างแรงงาน ลักษณะของสัญญาจ้างแรงงาน และความผูกพันในผลของนิติกรรมสัญญาที่เกิดขึ้น อาจถือได้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับแรงงานโดยตรงอีกฉบับหนึ่ง นอกจากนี้ การที่ในปัจจุบันแรงงานนอกระบบหลายประเภทอยู่ในระบบสัญญาจ้างทำของ สัญญาจ้างเหมา หรือสัญญาซื้อขาย ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ในระบบกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คู่สัญญาสามารถทำความตกลงกันได้เอง อาจจะทำสัญญาจ้างเป็นหนังสือหรือไม่ทำเป็นหนังสือก็ได้ ซึ่งในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องจ้างทำของ มาตรา 587 บัญญัติว่า “อันว่าจ้างทำของนั้น คือ สัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่งเรียกว่าผู้รับจ้าง ตกลงจะทำการงานสิ่งใดสิ่งหนึ่งจนสำเร็จให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่าผู้ว่าจ้าง และผู้ว่าจ้างตกลงจะให้สินจ้างเพื่อผลสำเร็จแห่งการที่ทำนั้น” การจ้างงานในลักษณะนี้ไม่มีสภาพการจ้างงานแบบนายจ้างและลูกจ้างตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานจึงไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และเนื่องจากเป็นเรื่องของการทำสัญญาอันเป็นเอกเทศสัญญาถือเป็นสัญญาที่เป็นบ่อเกิดแห่งหนี้ ซึ่งหนี้ในสัญญาจ้างแรงงานก็คือภาระหน้าที่ที่มีต่อกันของฝ่ายลูกจ้างและนายจ้าง ถ้าฝ่ายใดผิดสัญญาก็จะถูกอีกฝ่ายหนึ่งฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายได้ ในส่วนของการจัดตั้งองค์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบขึ้นมา ก็อาจจะมีการศึกษาบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานแรงงานนอกระบบ เพื่อให้รองรับลักษณะการจ้างงานของแรงงานนอกระบบยิ่งขึ้น เช่น กำหนดให้สัญญาจ้างทำของ หรือสัญญาจ้างเหมา คู่สัญญาจะต้องทำสัญญาเป็นหนังสือตามแบบที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น

นอกจากนี้ ในปัจจุบันยังมีการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) ซึ่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 26) พ.ศ. 2558 ได้บัญญัติไว้ในหมวด 4 การดำเนินคดีแบบกลุ่มตามมาตรา 222/1-222/49 ลักษณะ 2 วิธีพิจารณาวิสามัญในศาลชั้นต้น ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาไปเมื่อวันที่ 8 เมษายน 2558 โดยมีเจตนารมณ์ที่จะให้การดำเนินคดีแบบกลุ่มเป็นกระบวนการดำเนินคดีที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน เนื่องจากเป็นวิธีการที่สามารถคุ้มครองผู้เสียหายจำนวนมากได้ในการดำเนินคดีเพียงครั้งเดียว และสามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เสียหายที่ไม่มีความสามารถฟ้องคดีเพื่อเยียวยาความเสียหายด้วยตนเองได้ หรือผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายจำนวนเพียงเล็กน้อย เช่น คดีที่ผู้บริโภคได้รับความเสียหาย การดำเนินคดีแบบกลุ่มจึงเป็นมาตรการที่สร้างความเข้มแข็งให้แก่ประชาชนผู้ด้อยโอกาสในสังคมได้เป็นอย่างดี ประกอบกับการดำเนินคดีแบบกลุ่มเป็นวิธีการที่ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ และยังช่วยลดความเสี่ยงความซ้ำซ้อนในการฟ้องคดีและป้องกันความขัดแย้งกันของคำพิพากษา ตลอดจนเป็นมาตรการในการลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาลได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกทางหนึ่งสมควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเพื่อกำหนดกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินคดีแบบกลุ่ม โดยมีมาตราที่น่าสนใจ ได้แก่

มาตรา 222/1 บัญญัติว่า “ในหมวดนี้

“กลุ่มบุคคล” หมายความว่า บุคคลหลายคนที่มีสิทธิอย่างเดียวกันอันเนื่องมาจากข้อเท็จจริงและหลักกฎหมายเดียวกัน และมีลักษณะเฉพาะของกลุ่มเหมือนกัน แม้ว่าจะมีลักษณะของความเสียหายที่แตกต่างกันก็ตาม

“สมาชิกกลุ่ม” หมายความว่า บุคคลใด ๆ ที่อยู่ในกลุ่มบุคคล

“การดำเนินคดีแบบกลุ่ม” หมายความว่า การดำเนินคดีที่ศาลอนุญาตให้เสนอคำฟ้องต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงสิทธิของโจทก์และสมาชิกกลุ่ม

“เจ้าพนักงานคดีแบบกลุ่ม” หมายความว่า บุคคลที่เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ช่วยเหลือศาลในการดำเนินคดีแบบกลุ่ม”

มาตรา 222/2 บัญญัติว่า “เพื่อความเหมาะสมสำหรับคดีบางประเภท หรือเพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาหรือการบังคับคดีเป็นไปโดยสะดวก รวดเร็ว และเที่ยงธรรม ประธานศาลฎีกามีอำนาจออกข้อกำหนดใดๆ ที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในหมวดนี้ได้ ดังนี้

- (1) กำหนดคุณสมบัติ ส่วนได้เสีย รวมตลอดทั้งการได้มาซึ่งสิทธิการเป็นสมาชิกกลุ่มของโจทก์ที่จะมีอำนาจฟ้องคดีแบบกลุ่มได้
- (2) กำหนดเพิ่มเติมเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการพิจารณาอนุญาตให้ดำเนินคดีแบบกลุ่ม
- (3) กำหนดเพิ่มเติมเกี่ยวกับวิธีการแจ้งเรื่องการดำเนินคดีแบบกลุ่มให้สมาชิกกลุ่มทราบ
- (4) กำหนดเพิ่มเติมเกี่ยวกับวิธีการนัดพร้อม การแก้ไขคำฟ้องและคำให้การ การดำเนินกระบวนการพิจารณา และการรับฟังพยานหลักฐาน ในการดำเนินคดีแบบกลุ่ม
- (5) กำหนดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการบังคับคดีและเงินรางวัลของทนายความฝ่ายโจทก์
- (6) ออกข้อกำหนดเกี่ยวกับเรื่องอื่นๆ ที่จำเป็นอื่น ๆ ในการดำเนินคดีแบบกลุ่ม

ข้อกำหนดนั้น เมื่อได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”

เมื่อพิจารณากฎหมายเรื่องการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) จะเห็นได้ว่า กฎหมายกำหนดให้ผู้ได้รับความเสียหายในคดีละเมิด ผิดสัญญา เรียกร้องสิทธิ สิ่งแวดล้อม คุ่มครองผู้บริโภค แรงงาน หลักทรัพย์ การแข่งขันทางการค้า สามารถฟ้องคดีเป็นกลุ่มได้นั้น ในส่วนของแรงงานนอกระบบซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือถูกกระหนาบสิทธิของตนเมื่อมีการรวมกลุ่มกันในลักษณะของเครือข่ายแรงงานนอกระบบโดยอาศัยความช่วยเหลือและการสนับสนุนขององค์กรบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ก็สามารถรวมตัวเป็นกลุ่มผู้เสียหายไปฟ้องคดีต่อศาลโดยใช้การดำเนินคดีแบบกลุ่มได้ ซึ่งส่งผลให้กระบวนการพิจารณาคดีเป็นไปอย่างรวดเร็วเพราะคำพิพากษาของศาลมีผลถึงสมาชิกกลุ่มในคดีทั้งหมด จึงมีความเชื่อมโยงกับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการแรงงานนอกระบบที่มุ่งสนับสนุนให้เกิดการรวมกลุ่มเครือข่ายแรงงานนอกระบบ เมื่อมีการรวมกลุ่มกันของแรงงานนอกระบบก็สามารถรวบรวมปัญหาของแรงงานนอกระบบที่มีลักษณะคล้ายกัน และสามารถใช้สิทธิเรียกร้องความเสียหายโดยใช้การดำเนินคดีแบบกลุ่มได้ เช่น กรณีของกลุ่มคนขับรถแท็กซี่รับจ้างถ้ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนในลักษณะเดียวกันก็รวมตัวกันยื่นฟ้องคดีต่อศาล ในขณะที่บางกลุ่มอาชีพของแรงงานนอกระบบยังไม่มีมีการรวมกลุ่มกันที่ชัดเจน และการดำเนินคดีแบบกลุ่มยังไม่เป็นที่รู้จักมากนัก การจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการแรงงานนอกระบบจึงเป็นการส่งเสริมให้แรงงานนอกระบบได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายเพิ่มมากขึ้น

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบทั้งในส่วนกฎหมายของกระทรวงแรงงานและกระทรวงอื่นๆ ในการคุ้มครองส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบ รวมทั้งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พบว่ามีทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบโดยตรงคือให้ความคุ้มครองเกี่ยวกับสิทธิแรงงานและความมั่นคงในการทำงานในแต่ละอาชีพ และกฎหมายบางฉบับแม้ไม่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบโดยตรงแต่ก็มีบางส่วนที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ ดังนี้

1. กฎหมายของกระทรวงแรงงาน

1.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับแรงงานนอกระบบ ได้แก่

- 1) พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553
- 2) กฎกระทรวงแรงงาน ฉบับที่ 14 ว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานทำงานบ้าน พ.ศ. 2555

- 3) กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557
- 4) กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2557

จะเห็นว่ากฎหมายทั้ง 4 ฉบับนี้เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นคุ้มครองแรงงานตามอาชีพของแรงงานนอกระบบแต่ละกลุ่มอาชีพ เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 ให้ความคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน ตามนิยามคำว่า “งานที่รับไปทำที่บ้าน” หมายความว่า งานที่ผู้จ้างงานในกิจการอุตสาหกรรมมอบให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านเพื่อนำไปผลิตหรือประกอบนอกสถานประกอบการของผู้จ้างงานหรืองานอื่นที่กำหนด ซึ่งกำหนดให้แรงงานได้รับการปฏิบัติจากผู้จ้างงานอย่างเป็นธรรม มีมาตรฐานด้านความปลอดภัยในการทำงาน และการเยียวยาผู้รับงานไปทำที่บ้านเมื่อประสบอันตรายจากการทำงาน หรือในกรณีของกฎกระทรวงแรงงานก็ให้ความคุ้มครองแรงงานตามประเภทที่กำหนด เช่น แรงงานทำงานบ้าน แรงงานในงานประมงทะเล และแรงงานในงานเกษตรกรรม

1.2 กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ในการคุ้มครองส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบ ได้แก่

- 1) พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533
- 2) พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545
- 3) พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554

กฎหมายในกลุ่มนี้ เป็นกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแก่ทุกสาขาอาชีพในแต่ละด้านตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับ เช่น พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 ให้ความคุ้มครองแรงงานที่ทำงานในสถานประกอบการ หรือพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ให้ความคุ้มครองสิทธิต่างๆ ของแรงงานที่เป็นผู้มีสิทธิประกันสังคม เป็นต้น

2. กฎหมายของกระทรวงอื่นๆ ได้แก่

- 1) พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 (กระทรวงสาธารณสุข)
- 2) พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการชุมชน พ.ศ. 2546 (กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์)
- 3) พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง พ.ศ. 2547 (สำนักนายกรัฐมนตรี)
- 4) พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์)
- 5) พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์)
- 6) พระราชบัญญัติการส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 (กระทรวงศึกษาธิการ)
- 7) พระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. 2553 (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์)
- 8) พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 (กระทรวงการคลัง)
- 9) ร่างพระราชบัญญัติการจัดสวัสดิการเกษตรกร พ.ศ.... (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์)

จากการทบทวนกฎหมายของกระทรวงอื่นๆ จะเห็นว่ากฎหมายเหล่านี้ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองในเรื่องของสิทธิแรงงานและความมั่นคงในการทำงานของแรงงานนอกระบบโดยตรง แต่เป็นกฎหมายที่กำหนดข้อบังคับในเรื่องสวัสดิการ การรักษาพยาบาล และหลักประกันความมั่นคงของแรงงานนอกระบบโดยคุ้มครองทุกกลุ่มอาชีพที่เข้าหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดในกฎหมาย

เมื่อพิจารณาปัญหาและข้อจำกัดในประเด็นข้อกฎหมายของพระราชบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ เห็นว่ากระทรวงแรงงานจะเน้นความคุ้มครองแรงงานนอกระบบในด้านความปลอดภัยในการทำงานและสภาพการจ้างงาน ส่วนกระทรวงอื่นๆ จะเน้นความคุ้มครองที่เกี่ยวกับความมั่นคงในชีวิตของแรงงานนอกระบบ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการออมเงิน การศึกษาหาความรู้ และการพัฒนาอาชีพ ดังนั้น หากสามารถนำความคุ้มครองทั้งสองด้าน

มาผสานเข้าด้วยกันอย่างเหมาะสม กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันก็จะสามารถให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบได้เกือบครอบคลุมทั้งหมด คณะผู้วิจัยจึงสรุปแนวทางที่เป็นสมมุติฐานในการแก้ไขในประเด็นกฎหมาย แบ่งออกเป็น 3 แนวทาง ได้แก่

1. บัญญัติกฎหมายคุ้มครองแรงงานนอกระบบเฉพาะกลุ่มอาชีพ

การบัญญัติกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองเฉพาะกลุ่ม เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 หรือกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 หรือกฎกระทรวงแรงงาน ฉบับที่ 14 ว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานทำงานบ้าน พ.ศ. 2555 หรือกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2557 นั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่า การบัญญัติกฎหมายคุ้มครองแรงงานนอกระบบเฉพาะกลุ่มอาชีพ อาจเป็นแนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาแรงงานนอกระบบ โดยการให้ความสำคัญกับประเภทของงานหรือลักษณะอาชีพของแรงงานนอกระบบที่ยังไม่ได้รับความคุ้มครองทางกฎหมาย ดำเนินการออกกฎหมายเพื่อให้ความคุ้มครองเป็นรายกลุ่มอาชีพ โดยการออกเป็นกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงาน ซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งมีข้อดีที่กฎหมายที่กำหนดขึ้นมาจะเป็นกฎหมายที่ตรงตามลักษณะการทำงานของอาชีพนั้นๆ เช่น กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2557 ก็จะมีการกำหนดว่างานเกษตรกรรมที่กฎหมายให้ความคุ้มครองมีอะไรบ้าง แต่อย่างไรก็ตามวิธีนี้ก็ยังมีข้อด้อยบางประการ คือ ทำให้ต้องตรากฎหมายขึ้นมาเป็นจำนวนมากให้ครบตามกลุ่มอาชีพของแรงงานนอกระบบทั้งหมดที่มี และอาจเกิดปัญหาในกรณีที่แรงงานนอกระบบบางส่วนประกอบอาชีพมากกว่าหนึ่งประเภทก็อาจเกิดความซ้ำซ้อนของกฎหมายในการบังคับใช้ได้

2. ปรับปรุง/แก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน ให้ครอบคลุมถึงแรงงานนอกระบบ

การปรับปรุง/แก้ไขกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงาน เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งเดิมกฎหมายคุ้มครองแรงงานมีจุดมุ่งหมายเพื่อใช้คุ้มครองสิทธิต่างๆ ของแรงงานในระบบ หากสามารถปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้คุ้มครองไปถึงแรงงานนอกระบบได้ก็จะทำให้เกิดความเท่าเทียมกัน โดยไม่ต้องเสียงบประมาณของประเทศในการตรากฎหมายขึ้นอีกหลายฉบับ รวมทั้งต้องมีหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายเหล่านั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่า อาจเป็นแนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาแรงงานนอกระบบ เพราะปัจจุบันมีตัวอย่างที่ภาครัฐนำแนวทางนี้มาใช้ ได้แก่ การแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งมีการบัญญัติให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบให้สามารถเข้าเป็นผู้ประกันตนได้ ก็ทำให้แรงงานนอกระบบจำนวนหลายล้านคนเข้ามาเป็นผู้ประกันตนและได้รับสิทธิตามกฎหมายประกันสังคม แม้ว่ายังไม่ได้รับสิทธิประโยชน์เท่ากับแรงงานในระบบ แต่ก็เป็นการดำเนินงานที่ดีและทำให้แรงงานนอกระบบมีสวัสดิการทางสังคมมากยิ่งขึ้น

3. ร่างพระราชบัญญัติแรงงานนอกระบบขึ้นมาใหม่

การร่างพระราชบัญญัติแรงงานนอกระบบขึ้นมาใหม่ เพื่อให้เกิดกฎหมายแม่บทในการให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ซึ่งจำเป็นต้องมีการศึกษาในรายละเอียดต่างๆ ถึงผลของกฎหมายที่จะอย่างไรให้สามารถคุ้มครองแรงงานนอกระบบได้ครอบคลุมทั้งหมด เนื่องจากนิยามของแรงงานนอกระบบยังไม่มีนิยามชัดเจน แต่ละกลุ่มอาชีพยังมีลักษณะงานและความต้องการการคุ้มครองที่แตกต่างกัน รวมทั้งจะแก้ปัญหาคือความซ้ำซ้อนกับกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันได้อย่างไร ซึ่งในการศึกษานี้อาจถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นในการศึกษาแนวทางที่จะร่างกฎหมายขึ้นมาใหม่ โดยการมีองค์กรบริหารจัดการแรงงานนอกระบบเข้ามาเชื่อมโยงแรงงานนอกระบบทุกกลุ่มกับภาครัฐ โดยผ่านทางคณะกรรมการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบแห่งชาติ เพื่อขับเคลื่อนให้เกิดการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่างๆ รวมทั้งการร่างพระราชบัญญัติแรงงานนอกระบบขึ้นมาใช้กับแรงงานนอกระบบต่อไป

จากสมมุติฐานของการแก้ไขกฎหมายทั้ง 3 แนวทาง คณะผู้วิจัยพบว่าจะต้องใช้ความร่วมมือของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาของแรงงานนอกระบบ และเพื่อที่จะไม่ให้เกิดความทับซ้อนกันของกฎหมาย และส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบให้ดีขึ้น จึงควรมีการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการ

แรงงานนอกระบบขึ้นมาทำงานในระดับนโยบายเพื่อขับเคลื่อนให้เกิดความร่วมมือของเครือข่ายแรงงานนอกระบบด้วยกันเอง และระหว่างเครือข่ายแรงงานนอกระบบกับภาครัฐ โดยองค์กรบริหารจัดการแรงงานนอกระบบจะมีบทบาทหน้าที่ 4 ด้านหลัก เพื่อเอื้อต่อการพัฒนาระบบบริหารจัดการแรงงานนอกระบบให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังนี้

1. ด้านการกำหนดนโยบาย องค์กรบริหารจัดการแรงงานนอกระบบต้องทำหน้าที่กำหนดแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบเพื่อเป็นแผนแม่บทให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการตามบทบาทภารกิจของตนเอง เนื่องจากปัจจุบันแต่ละหน่วยงานมีกฎหมายที่มีสาระสำคัญในการดูแลแรงงานนอกระบบในด้านต่างๆ แตกต่างกันและจะดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่ตามกฎหมายนั้นๆ ซึ่งอาจจะให้ความคุ้มครองไม่ครอบคลุมทุกด้าน ดังนั้นหากมีแผนยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการแรงงานที่ชัดเจนจะทำให้ไม่เกิดการดำเนินงานที่ทับซ้อนกัน อีกทั้งยังสามารถบูรณาการการทำงานร่วมกันในแต่ละหน่วยงานได้ นอกจากนี้ ยังช่วยในขับเคลื่อนให้เกิดความร่วมมือของเครือข่ายแรงงานนอกระบบด้วยกันเอง และระหว่างเครือข่ายแรงงานนอกระบบกับภาครัฐอีกด้วย

2. การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ต้องมีการปฏิรูประบบฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบเพื่อไม่ให้สร้างภาระแก่แรงงานนอกระบบ อาจจะใช้วิธีการขึ้นทะเบียนแรงงานนอกระบบ แทนการจดทะเบียนแรงงานนอกระบบ เมื่อได้ข้อมูลที่ชัดเจนและมีฐานข้อมูลที่เชื่อถือได้แล้วการวางแผนในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบจะมีประสิทธิภาพมากขึ้น และในส่วนของคณะทำงานในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ เห็นว่าควรใช้คณะกรรมการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบแห่งชาติให้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ซึ่งปัจจุบันคณะทำงานซึ่งเป็นตัวแทนจากกระทรวงและหน่วยงานต่างๆ ดังกล่าว จะยังไม่มีภารกิจองค์กรใด

3. การผลักดันการแก้ไขกฎหมายในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย องค์กรบริหารจัดการแรงงานนอกระบบจะเป็นตัวกลางในการผลักดันให้เกิดการแก้ไขกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่อแรงงานนอกระบบ โดยอาศัยอำนาจผ่านทางคณะกรรมการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบแห่งชาติ ที่มีสมาชิกจากผู้บริหารระดับสูงของแต่ละกระทรวง อีกทั้งยังใช้กลไกจากยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ในการนำประเด็นการแก้ไขกฎหมายให้อยู่ในประเด็นยุทธศาสตร์ฯ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินงานตามตัวชี้วัดที่ได้ร่วมกันจัดทำขึ้น ซึ่งการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการแรงงานนอกระบบจะเป็นวิธีหนึ่งที่สามารถเชื่อมโยงฝ่ายต่างๆ และกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ เพื่อหาแนวทางแก้ไขที่เหมาะสม

4. ด้านการประสานงาน องค์กรบริหารจัดการแรงงานนอกระบบจะประสานงานโดยเป็นตัวกลางให้เกิดความร่วมมือ ประสานงานกันของกระทรวงและกรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ เช่น กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในการพัฒนากฎหมายฉบับนี้ให้ตอบสนองต่อความมั่นคงของมนุษย์ โดยองค์กรจัดการแรงงานนอกระบบอาจจะทำเป็นข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

4.2 การศึกษาแนวทางการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของประเทศไทย

จากปัญหาที่แรงงานนอกระบบต้องเผชิญ แรงงานนอกระบบทุกภาคส่วนของประเทศไทยจึงมีแนวคิดร่วมกันว่าจำเป็นต้องรวมตัวกันเป็นองค์กรเครือข่ายแรงงานนอกระบบ เพื่อสร้างพลังอำนาจในการผลักดันให้เกิดนโยบายหรือกฎหมายต่างๆ อันนำไปสู่การส่งเสริมและคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ต่อมาจึงเกิดการรวมตัวของแรงงานนอกระบบในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคอีสาน และภาคใต้ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 โดยได้รับการสนับสนุนจากมูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ โดยเริ่มจากการรวมตัวของแรงงานนอกระบบในภาคผลิต ได้แก่ ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้ทำการผลิตที่บ้าน และปัจจุบันได้มีการขยายเครือข่ายครอบคลุมถึงแรงงานนอกระบบในภาคเกษตรและภาคบริการซึ่งต่อมาเครือข่ายแรงงานนอกระบบได้พัฒนารูปแบบความเป็นองค์กรและการบริหารจัดการจากเครือข่ายระดับภาคและระดับชาติเป็น “ศูนย์ประสานงานแรงงานนอกระบบ” โดยมีผู้นำจำนวน 15 คน

ซึ่งได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้แทนในระดับนโยบายทั้งนโยบายท้องถิ่น จังหวัดและระดับชาติ ที่สามารถผลักดันประเด็นปัญหาและความต้องการของแรงงานนอกระบบให้ได้รับการพิจารณาให้เป็นนโยบายหนึ่งในการดำเนินงานของหน่วยงานหรือองค์กร รวมถึงสามารถประสานทรัพยากรทั้งในด้านบุคลากร งบประมาณ ข้อมูลและองค์ความรู้ มาสนับสนุนและเสริมสร้างการเรียนรู้ด้านอาชีพอาชีวนามัย การจัดการด้านอาชีพและรายได้ และการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคม ให้กับกลุ่มสมาชิกในพื้นที่ จะเห็นได้ว่าในปัจจุบันแรงงานนอกระบบมีการรวมกลุ่มกันโดยมีเป้าหมายที่จะผลักดัน และส่งเสริมให้เกิดนโยบายการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ และให้สมาชิกแรงงานนอกระบบทุกภาคส่วนทั่วประเทศเข้ามามีส่วนร่วมในการผลักดันกฎหมายและนโยบายต่างๆ จึงเป็นสัญญาณอันดีที่ภาครัฐจะเข้ามาช่วยสานต่อแนวคิดดังกล่าว โดยการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการแรงงานนอกระบบขึ้นอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

ด้วยเหตุนี้จึงต้องมีการทบทวนรูปแบบขององค์กร รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งองค์กร เพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการการจัดตั้งองค์กรเพื่อมาดูแลแรงงานนอกระบบ โดยมีการศึกษารูปแบบองค์กรเพื่อใช้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์รูปแบบองค์กรที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย ดังนี้

4.2.1 สภาเกษตรกรแห่งชาติ

สภาเกษตรกรแห่งชาติ เกิดขึ้นจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2550 มาตรา 84(8) ประกอบมาตรา 303(1) ซึ่งได้บัญญัติให้รัฐจัดทำกฎหมายว่าด้วยสภาเกษตรกร จึงเกิดมาเป็นพระราชบัญญัติองค์กรสภาเกษตรกรปี พ.ศ. 2553 เป็นองค์กรมหาชน³⁸ ซึ่งมีเจตนาเพื่อปกป้องสิทธิประโยชน์ของเกษตรกรในแต่ละพื้นที่ และเป็นการรับฟังความคิดเห็นของเกษตรกรและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในทุกๆ ด้าน เสนอเป็นนโยบายต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งถือเป็นการสนับสนุนหลักการมีส่วนร่วมของการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยพระราชบัญญัติองค์กรสภาเกษตรกรปี พ.ศ. 2553 นั้นได้กำหนดอำนาจหน้าที่ โครงสร้าง และระเบียบการเลือกตั้งสมาชิกสภาเกษตรกรแต่ละจังหวัด ดังต่อไปนี้

อำนาจหน้าที่³⁹

1. รวบรวม ปัญหา ความคิดเห็นจากสภาเกษตรกรระดับจังหวัด จัดทำขึ้นเป็นแผนแม่บท นโยบาย เกษตรกรรม ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายเกษตรกรรมในภาพรวมต่อไป
2. ให้คำปรึกษาต่อคณะรัฐมนตรีด้านการเกษตรกรรมทั้งด้านราคา ต้นทุน และปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรในทุกๆ ด้าน
3. เสริมสร้างความร่วมมือของภาครัฐ ภาคเอกชน หน่วยงานราชการ และภาคเกษตรกรรมทั่วประเทศ
4. ให้คำปรึกษา อบรม แนะนำแก่เกษตรกรในพื้นที่ตามนโยบายที่สภาเกษตรกรแห่งชาติมอบให้สภาเกษตรกรจังหวัด
5. แต่งตั้งคณะกรรมการ อนุกรรมการ คณะทำงาน ที่ปรึกษา ตามความจำเป็น
6. รับขึ้นทะเบียนเกษตรกรและองค์กรเกษตรกร

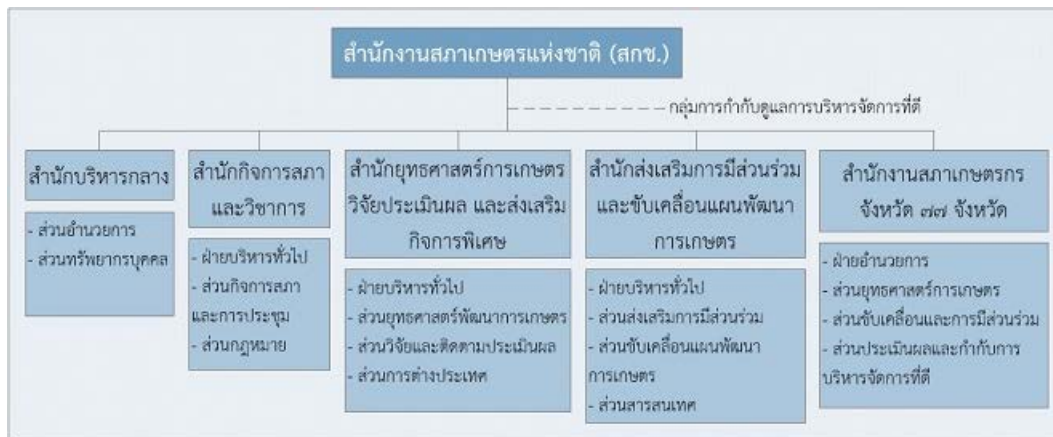
จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่หลักของสภาเกษตรกร จัดทำขึ้นเพื่อเป็นเสมือนที่ปรึกษาของคณะรัฐมนตรีในการออกนโยบายเกี่ยวกับการเกษตรระดับประเทศ สภาเกษตรกรจึงมีหน้าที่เป็นตัวกลางในการสื่อสารลงไปสู่ระดับประชาชน เป็นอีกช่องทางที่ช่วยให้ปัญหา ข้อคิดเห็นสามารถเดินทางขึ้นมาสู่ระดับนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยมีโครงสร้างองค์กรตามแผนภาพที่ 4.4

³⁸ กรมส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน, กองส่งเสริมการเกษตร, แหล่งที่มา:

<http://www.sceb.doe.go.th/Documents/STC/VDO2/sum%20farmer.pdf> เข้าถึงเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2557

³⁹ สภาเกษตรกร, อำนาจหน้าที่, แหล่งที่มา: <http://www.nfc.or.th/index.php/general-2> เข้าถึงเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2557

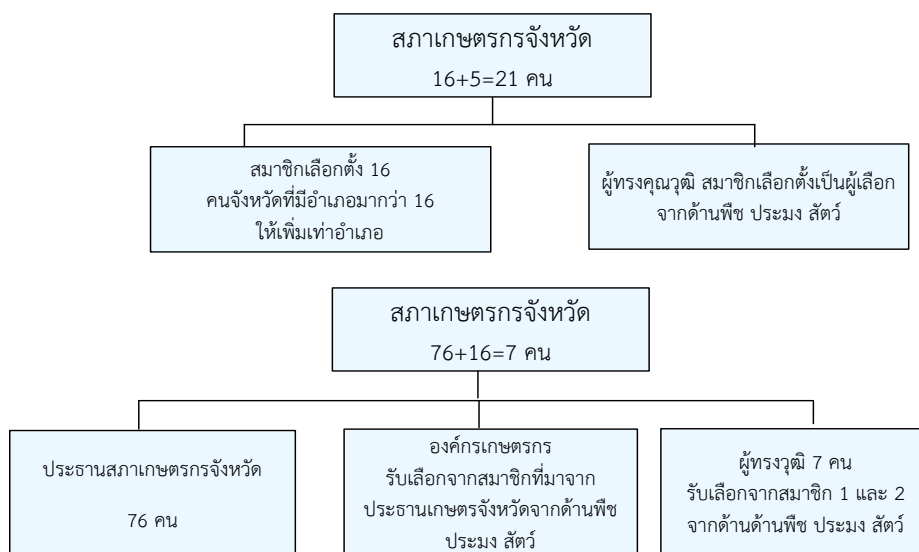
แผนภาพที่ 4.4: โครงสร้างองค์กรของสำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติ



ที่มา: <http://www.nfc.or.th/index.php/2013-10-14-09-49-11> เข้าถึงเมื่อ 12 พฤษภาคม 2557.

โครงสร้างการบริหารของสภาเกษตรกรนั้นแบ่งเป็น 2 ส่วนหลัก คือ ส่วนกลางที่เป็นสภาเกษตรกรแห่งชาติ และส่วนภูมิภาคคือ สภาเกษตรกรจังหวัด โดยสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดนั้นจะมาจากการเลือกตั้ง มีจำนวนตั้งแต่ 16 คนขึ้นไป หากจังหวัดใดมีอำเภอมากกว่า 16 อำเภอ ให้สมาชิกมีจำนวนเท่ากับอำเภอ กล่าวคือ แต่ละอำเภอเลือกตัวแทนมา 1 คน เมื่อได้สมาชิกสภาจังหวัดแล้ว สภาจังหวัดจะเลือกประธานสภาเกษตรกรจังหวัด แล้วประธานสภาเกษตรกรจังหวัดจะเป็นสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติ โครงสร้างสมาชิกจะเป็นไปตามแผนภาพที่ 4.5

แผนภาพที่ 4.5: โครงสร้างสมาชิกของสภาเกษตรกร



ที่มา: คณะผู้วิจัย, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2557

โครงสร้างการบริหารองค์กรสภาเกษตรกร สายงานหลักจึงเป็นเรื่องในสภาของสมาชิกที่จะทำการประชุม หรือแต่งตั้งคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านไป เช่น คณะกรรมการยางพารา คณะกรรมการข้าว เป็นต้น โดยสมาชิกจะทำการประชุมออกแผนแม่บท ให้คำปรึกษาและรวบรวมข้อมูลความคิดเห็นที่ได้จากสภาเกษตรกรจังหวัด แล้วนำมาทำเป็นแผนแม่บทเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ดังนั้น โครงสร้างองค์กรจึงเน้นไปที่การสนับสนุนการมีส่วนร่วม ตั้งแต่ส่วนท้องถิ่นขึ้นมาสู่ภูมิภาค และนำไปเสนอต่อระดับนโยบายคือระดับประเทศ การติดต่อสื่อสารกันส่วนใหญ่จึงเป็นไปในลักษณะ คณะทำงาน คณะกรรมการทำงานแต่ละด้าน แล้วมาสรุปในที่ประชุมใหญ่สมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วน ครอบคลุมความคิดเห็นของเกษตรกรมากที่สุด

ข้อดี	ข้อจำกัด
● เป็นการทำงานที่มีความชำนาญเฉพาะเรื่อง ● ได้รับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วน ตั้งแต่ระดับนโยบายไปสู่ระดับปฏิบัติการ ● สนับสนุนการมีส่วนร่วม เสริมสร้างระบอบประชาธิปไตย ● มีการทำงานที่เป็นอิสระ คล่องตัวกว่าหน่วยงานราชการทั่วไปสามารถจัดทำแผนงบประมาณ จัดสรรทรัพยากรได้อย่างอิสระ และมีประสิทธิภาพมากกว่า	● แผนแม่บท ความคิดเห็น ปัญหาที่รวบรวมได้ ไม่ได้รับการรับรองว่าเมื่อเสนอไปถึง คณะรัฐมนตรี จะได้รับการแก้ไขออกมาเป็นนโยบายระดับชาติ ● ขาดความเป็นเอกภาพในการทำงาน เพราะสมาชิกแต่ละคนเป็นตัวแทนส่วนผลประโยชน์ในระดับจังหวัดนั้นๆ ● เกิดปัญหาการเมือง การแย่งชิงระดับจังหวัด มีหลากหลายกลุ่มผลประโยชน์ทำให้เกษตรกรตัวจริงที่เสียผลประโยชน์ได้รับการแก้ไขปัญหาน้อย ● การดำเนินนโยบายไม่มีความต่อเนื่อง เพราะยึดโยงกับคณะรัฐมนตรีที่เป็นข้าราชการฝ่ายการเมือง เมื่อการเมืองมีการเปลี่ยนขั้ว นโยบาย การดำเนินงานก็เปลี่ยนตามไปด้วย ทำให้การแก้ปัญหาไม่บรรลุผลสำเร็จ

4.2.2 สภาองค์กรชุมชน

สภาองค์กรชุมชนเกิดขึ้นจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2550 ที่ต้องการให้มีการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืน จึงมีการจัดทำพระราชบัญญัติองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 เพื่อจัดตั้งสภาองค์กรชุมชน ในลักษณะเครือข่ายที่อยู่ภายใต้สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนที่เป็นองค์กรมหาชน ทำให้มีอิสระในการบริหารจัดการ ทรัพยากร และนโยบายด้วยตัวเอง ซึ่งเงินทุนในการดำเนินงานและการจัดการประชุมสภา จะเป็นเงินอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งระดับจังหวัดและระดับตำบล รวมไปถึงเงินทุนจากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนด้วย โดยสภาองค์กรชุมชนจัดทำเพื่อเข้ามาเป็นสภาในการออกนโยบายสร้างความเข้มแข็ง เสริมสร้างและดำรงไว้ซึ่งภูมิปัญญา วัฒนธรรมท้องถิ่น และเป็น การสร้างความมีส่วนร่วมตามแบบประชาธิปไตยที่มีธรรมาภิบาล⁴⁰ โดยพระราชบัญญัติองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ได้กำหนด อำนาจหน้าที่ โครงสร้างองค์กร ไว้ดังต่อไปนี้

อำนาจหน้าที่⁴¹

1. จัดทำแผนพัฒนาชุมชนของแต่ละชุมชน จัดทำโดยสภาชุมชนนั้นๆ
2. จัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของคนในชุมชน
3. รวบรวมข้อมูล ปัญหา ข้อเสนอของคนชุมชน เสนอต่อสภาองค์กรชุมชนระดับภาค เพื่อเป็นการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนระดับชาติต่อไป
4. ประสานงานหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อพัฒนาชุมชน แก้ไขปัญหาที่ชุมชนนั้นๆ พบ
5. สนับสนุนการจัดการฝึกอบรม และสนับสนุนการจัดการทุนชุมชน พัฒนาแหล่งทุนชุมชน
6. สนับสนุนการจัดตั้งเครือข่ายของประชาชน ภาคประชาสังคม

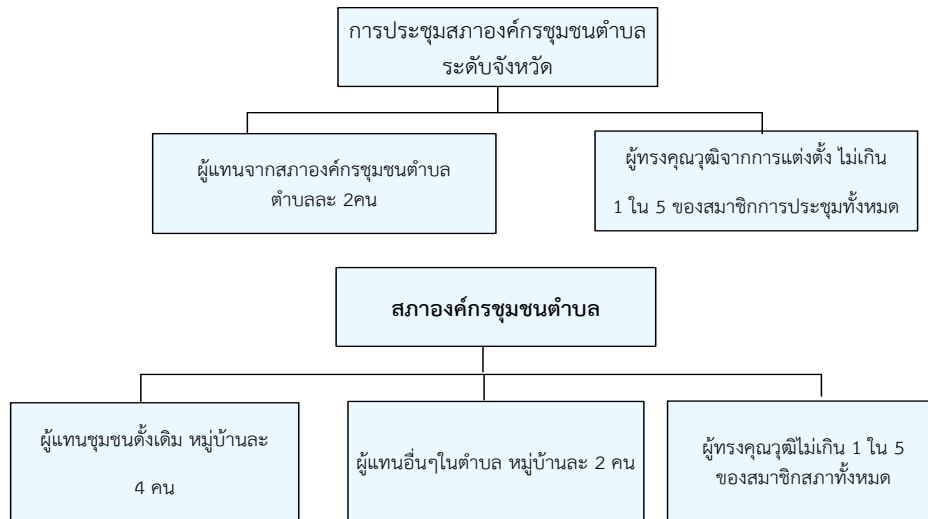
จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของสภาองค์กรชุมชนนั้น เป็นการแบ่งอำนาจหน้าที่กัน ระหว่างสภาชุมชนระดับชุมชน และสภาชุมชนระดับภาคแต่หน้าที่การทำงานเป็นไปในทิศทางเดียวกันคือ สรุป จัดทำข้อมูล แผนพัฒนาชุมชนแต่ละภาค แล้วนำเสนอต่อสภาองค์กรชุมชนระดับชาติ นั่นคือ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน อีกทั้งยังเป็นการ

⁴⁰ สภาองค์กรชุมชน, ความเป็นมาสภาองค์กรชุมชน, แหล่งที่มา: <http://www.codi.or.th/index.php/about-sapa> เข้าถึงเมื่อ 12 พฤศจิกายน 2557

⁴¹ ศักดิ์ณรงค์ ศักดิ์บุญอ่อน, อำนาจหน้าที่สภาองค์กรชุมชน, แหล่งที่มา: <https://www.gotoknow.org/posts/102760> เข้าถึงเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2557

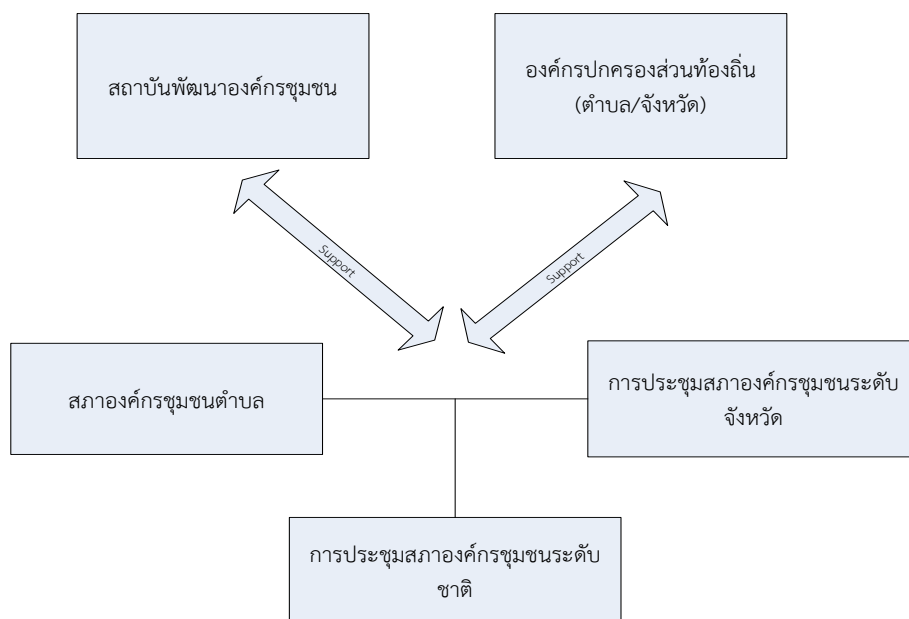
สนับสนุนการรวมกลุ่มกันของคนในชุมชน ให้ชุมชนมีความเข้มแข็ง ส่งผลต่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ดังนั้นแล้ว อำนาจหน้าที่ของสภาองค์กรชุมชนจึงเป็นตัวกลางที่คอยส่งสารจากระดับชุมชนขึ้นมายังระดับภาค สู่ระดับนโยบาย ออกมาเป็นนโยบายพัฒนาชุมชน ของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน โดยมีโครงสร้างองค์กรตามแผนภาพที่ 4.6

แผนภาพที่ 4.6: โครงสร้างองค์กรของสภาองค์กรชุมชน



ที่มา: คณะผู้วิจัย, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2557

แผนภาพที่ 4.7: โครงสร้างการประสานงาน



ที่มา: คณะผู้วิจัย, ดัดแปลงจากพระราชบัญญัติองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551

โครงสร้างองค์กรแบบนี้ ผู้อำนวยการสำนักงานสาขาภาคต่างๆ ทำหน้าที่เป็นเพียงผู้สนับสนุนสภาองค์กรชุมชนแต่ละจังหวัด โดยจะเป็นหน่วยงานกลาง เปรียบเสมือนผู้บริหารระดับกลางในการจัดสรรทรัพยากร งบประมาณ ไปช่วยสนับสนุนสภาองค์กรชุมชน อีกทั้งยังทำหน้าที่รวบรวมข้อมูล ปัญหา ความคิดเห็นที่ได้จากแต่ละชุมชน โดยโครงสร้างฝ่ายกลางจะมีหน่วยงานสนับสนุนอยู่ที่ส่วนกลาง เป็นหน่วยงานสนับสนุนหลักที่คอยช่วยเหลืองานด้าน Support staff ต่างๆ กับสภาองค์กรชุมชนระดับภาค มีทั้งหมด 13 ภาค และสภาองค์กรชุมชนระดับภาคเป็น

ตัวสนับสนุนสภาองค์กรชุมชนแต่ละชุมชน โดยสมาชิกของส่วนกลางและองค์กรชุมชนระดับภาคจะเป็นข้าราชการที่แต่งตั้งจากคณะกรรมการองค์กรพัฒนาชุมชน ส่วนสภาองค์กรชุมชนของแต่ละชุมชนจะมีสมาชิกที่เป็นผู้แทนของแต่ละหมู่บ้าน โดยได้มาจากการเลือกกันเองของคนในชุมชน และการแต่งตั้งขึ้น โดยสมาชิกที่ถูกแต่งตั้งขึ้นนั้นต้องมีจำนวนไม่เกิน 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด โดยสภาองค์กรชุมชนระดับชุมชนนี้มีเพียงสภาองค์กรชุมชนในระดับตำบลเท่านั้น ในส่วนของระดับจังหวัดจะเป็นการประชุมสภาองค์กรชุมชนในระดับจังหวัดเท่านั้น โดยสมาชิกสภาองค์กรชุมชนระดับตำบลที่สามารถเข้าร่วมการประชุมสภาองค์กรตำบลระดับจังหวัดนั้นจะมาจากตัวแทนสมาชิกองค์กรสภาชุมชนตำบล ตำบลละไม่เกิน 2 คน ทำหน้าที่นำเสนอ รวบรวม จัดตั้งคณะทำงาน คณะกรรมการโครงการต่างๆ เพื่อเป็นการตอบสนองปัญหา และข้อคิดเห็นสร้างความเป็นชุมชนเข้มแข็งขึ้น และนำเสนอต่อสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนแห่งชาติ หรือนำเสนอผ่านทางผู้ว่าราชการจังหวัด ในการประชุมสภาองค์กรชุมชนตำบลระดับจังหวัดจะมีการเลือกประธานสภา ซึ่งมีขั้นตอนเหมือนกับสภาองค์กรชุมชนตำบล ทั้งนี้สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนแห่งชาติต้องจัดประชุมสภาองค์กรชุมชนตำบลระดับชาติปีละ 1 ครั้ง โดยนำตัวแทนจากการประชุมสภาองค์กรชุมชนตำบลระดับจังหวัดมา จังหวัดละ 2 คน เข้ามาเสนอภาพรวม ปัญหา ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายองค์กรชุมชนในระดับชาติ เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป ดังนั้นแล้วจะเห็นได้ว่าโครงสร้างองค์กรในลักษณะนี้เป็นโครงสร้างที่ต้องการการแสดงความ คิดเห็น ต้องการการสนับสนุนความร่วมมือส่วนร่วมและการประสานงานระหว่างภาครัฐ และเอกชน ในระดับชุมชน โดยสภาองค์กรชุมชนตำบลทำหน้าที่เป็นทั้งผู้ประสานกับภาครัฐและในขณะเดียวกันก็เป็นผู้ตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่นและส่วนภูมิภาคในพื้นที่นั้นๆ ด้วย⁴²

ข้อดี	ข้อจำกัด
● ได้รับทราบความคิดเห็นของคนในชุมชน ● เสริมสร้างการมีส่วนร่วม สนับสนุนหลักการประชาธิปไตย ● เสริมสร้างชุมชนเข้มแข็ง สนับสนุนการรวมกลุ่มกันของคนในชุมชน ดำรงไว้ซึ่งภูมิปัญญาท้องถิ่น ● เพิ่มช่องทางในการสื่อสารระหว่างระดับนโยบายกับประชาชนในชุมชน ทำให้เกิดนโยบายระดับชาติ และระดับจังหวัดที่ตอบสนองต่อความต้องการของคนในชุมชนมากขึ้น ● มีอิสระในการทำงาน ทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพดีกว่าหน่วยงานราชการทั่วไป ● สามารถจัดสรรทรัพยากร โดยมีร่างงบประมาณ ทำให้มีประสิทธิภาพในการบริหารทรัพยากร ● เพิ่มช่องทางในการตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานราชการในระดับท้องถิ่นและระดับภูมิภาค	● ความคิดเห็น ข้อเรียกร้องต่างๆ จากทุกชุมชนไม่ได้รับการรับรองว่าจะออกมาเป็นนโยบายระดับจังหวัด และระดับชาติ เพราะทำหน้าที่ได้เพียงแสดงความคิดเห็น ● เกิดกลุ่มการเมืองของคนในชุมชน เพื่อแย่งชิงกันเข้ามาเป็นตัวแทน ทำให้ชุมชนเกิดความแตกแยกได้ อีกทั้งยังเป็นการยากต่อการควบคุมไม่ให้กลุ่มการเมืองท้องถิ่น การเมืองระดับจังหวัด เข้ามาแทรกแซงสภาชุมชน ทำให้ความคิดเห็น ข้อเสนอแนะของสภาฯ เป็นไปในทิศทางเอื้อผลประโยชน์ต่อกลุ่มการเมืองนั้นๆ ● ขาดเอกภาพในการสั่งการ เพราะต่างคนต่างเป็นตัวแทนชุมชน เป็นผู้เชี่ยวชาญในเรื่องๆ นั้นเหมือนกัน จึงเป็นไปได้ยากในการควบคุม สั่งการ สมาชิกสภาองค์กรชุมชน

4.2.3 สภาสุขภาพประชาชน (สภาสุขภาพอำเภอ)

สภาสุขภาพประชาชน หรือที่เรียกว่าสภาสุขภาพอำเภอ เป็นนโยบายจากสำนักงานหลักประกันสุขภาพ เพื่อให้ชุมชนมีการพัฒนาการส่งเสริมสุขภาพที่ดี และเป็นการรับฟังปัญหาสาธารณสุขจากระดับชุมชน มีลักษณะเป็นเครือข่ายสาธารณสุขที่รวมภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน โดยสภาสุขภาพประชาชนเกิดจากพระราชบัญญัติ

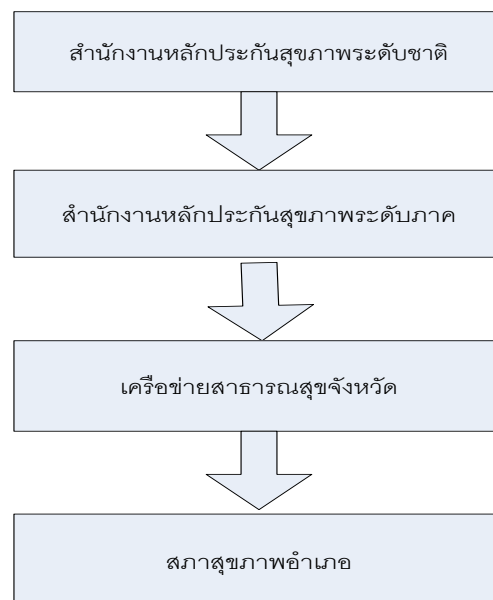
⁴² พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551, หน้า 27-35.

หลักประกันสุขภาพ พ.ศ. 2545⁴³ ที่ให้อำนาจหน้าที่กับสำนักงานหลักประกันสุขภาพในการจัดตั้งสภาสุขภาพประชาชนในทุกๆ ตำบล โดยสภาสุขภาพประชาชน หรือสภาสุขภาพตำบลมีอำนาจหน้าที่และโครงสร้างองค์กรดังนี้

อำนาจหน้าที่⁴⁴

1. ทำแผนสุขภาพอำเภอ โดยจัดประชุมสมาชิกสภาสุขภาพตำบลที่รวบรวมหน่วยงาน บุคคล จากภาครัฐ และภาคเอกชนมาให้ความคิดเห็นจัดทำขึ้นเป็นแผนพัฒนาสุขภาพชุมชน
2. สนับสนุนการมีส่วนร่วม และการจัดตั้งภาคีเครือข่ายสุขภาพชุมชน
3. จัดทำ MOU ร่วมระหว่างโรงพยาบาล อำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เครือข่ายสุขภาพ หน่วยงานสาธารณสุขในพื้นที่ (สาธารณสุขจังหวัด/อำเภอ) ในการดำเนินนโยบายตามแผนสุขภาพอำเภอ/จังหวัด ที่สภาสุขภาพได้ทำการจัดทำขึ้น
4. จัดการประชุมรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนแล้วเสนอต่อสภาสุขภาพอำเภอ ที่รวบรวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ภาครัฐและเอกชนในระดับหมู่บ้าน สรุปออกมาเป็นความคิดเห็นระดับอำเภอ เพื่อนำเสนอต่อสาธารณสุขจังหวัด ในการนำความคิดเห็นของข้อมูลที่ได้เสนอต่อสำนักงานหลักประกันสุขภาพ⁴⁵

แผนภาพที่ 4.8: โครงสร้างการประสานงานของสภาสุขภาพประชาชน (สภาสุขภาพอำเภอ)



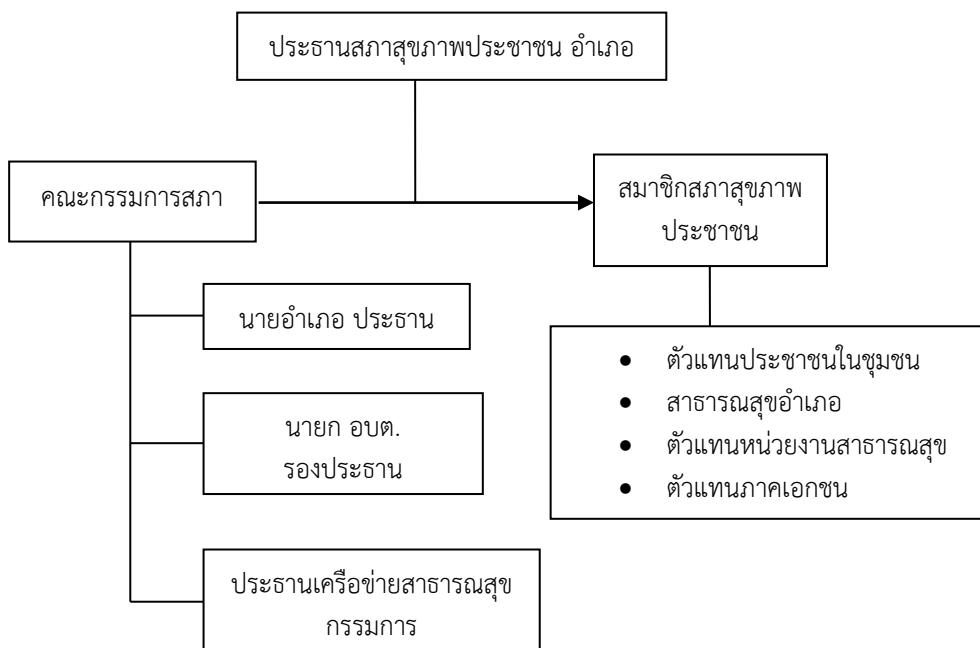
ที่มา: คณะผู้วิจัย, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2557

⁴³ กระทรวงสาธารณสุข, สำนักงานหลักประกันสุขภาพ, แหล่งที่มา: http://www.moph.go.th/ops/minister_06/Office2/30%20baht%20law.pdf. เข้าถึงเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2557.

⁴⁴ สภาตำบลสุกมัลย์, อำนาจหน้าที่และบทบาท, แหล่งที่มา: http://www.skko.moph.go.th/dward/document_file/d_kusuman/common_form_upload_file/20121102133111_916967722.pdf เข้าถึงเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2557

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, เข้าถึงเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2557.

แผนภาพที่ 4.9: โครงสร้างสภาสุขภาพประชา (ตำบล)



ที่มา: คณะผู้วิจัย, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2557

จะเห็นว่าโครงสร้างองค์กรและโครงสร้างการบริหารนั้น เป็นการจัดโครงสร้างแบบส่งต่อนโยบายจากล่างขึ้นบน และจากบนลงล่าง ลักษณะการทำงานที่เป็นเครือข่ายโดยการให้ทรัพยากรงบประมาณยังต้องพึ่งพาจากสำนักงานหลักประกันสุขภาพระดับภาค สภาสุขภาพประชาชนหรือสภาสุขภาพอำเภอ เป็นการเพิ่มช่องทางในการสื่อสารระหว่างระดับนโยบาย กับระดับชุมชน สภาสุขภาพระดับตำบลจะคัดเลือกสมาชิกจากตัวแทนชุมชน ตัวแทนหน่วยงานสาธารณสุขต่างๆ เข้ามาเป็นสมาชิก เพื่อให้มีความหลากหลาย สามารถรับฟังปัญหา ข้อคิดเห็นได้หลากหลาย และมีบทบาท อำนาจหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น พัฒนาระบบบริหารระบบประสานงานด้านสาธารณสุขในตัวอำเภอนั้นๆ ได้ดีขึ้น อีกทั้งยังเป็นหน่วยงานที่สรุปจัดทำแผนสุขภาพระดับตำบล ส่งขึ้นไปยังสภาสุขภาพจังหวัด แล้วรวบรวมเป็นแผนแม่บทเพื่อเสนอต่อสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีในการออกแบบแก้ไขนโยบายสาธารณสุขต่อไป⁴⁶

ข้อดี	ข้อจำกัด
- เสริมสร้างการมีส่วนร่วม สนับสนุนระบอบประชาธิปไตย เครือข่ายภาคประชาสังคมมีความเข้มแข็ง - ได้รับทราบปัญหาและข้อคิดเห็นจากระดับชุมชน อย่างแท้จริง - มีการนำเสนอความคิดเห็นที่หลากหลายจากการประชุมสภาสุขภาพ ทำให้ความคิดเห็นที่ได้มีความหลากหลายมากขึ้น เพราะมีทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วม นโยบายที่ออกมาจึงมีความหลากหลายและตอบสนองต่อประชาชน	- ข้อเสนอแนะ และความคิดเห็นไม่ได้รับการรับรองว่าจะออกมาเป็นนโยบายระดับประเทศ - กระบวนการทำงานยังต้องผ่านหลายขั้นตอนทำให้มีความล่าช้าในแต่ละเรื่อง เนื่องจากต้องทำการประชุมสภาทุกเรื่อง - เกิดเป็นกลุ่มการเมืองของหน่วยงานสาธารณสุขในชุมชน - ขาดความเป็นเอกภาพในการสั่งงาน เพราะสมาชิกในสภาทุกคนต่างมีสังกัดหน่วยงานเป็นของตนเอง ดังนั้นการทำงานร่วมกันภายใต้ประธานสภา จึงเป็นไปได้ยากในการสั่งการของสภา

⁴⁶ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, แหล่งที่มา: http://www.nhso.go.th/FrontEnd/page-network_history.aspx เข้าถึงเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2557.

4.2.4 คณะกรรมการพัฒนาแรงงานและประสานงานการฝึกอาชีพแห่งชาติ

คณะกรรมการพัฒนาแรงงานและประสานงานการฝึกอาชีพแห่งชาติ จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2552 โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง คือ กำหนดนโยบาย แนวทาง มาตรการการพัฒนาแรงงาน และการประสานงานการฝึกอาชีพของผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงาน ให้เป็นไปตามนโยบายรัฐและแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ตลอดจนแผนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ระหว่างระบบการศึกษาและการพัฒนาฝีมือแรงงาน ให้สอดคล้องตามนโยบายรัฐบาล มีระบบการบริหารและมีการจัดการต่อเนื่องอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคณะกรรมการพัฒนาแรงงานและประสานงานการฝึกอาชีพแห่งชาตินี้มีโครงสร้างคณะกรรมการดังต่อไปนี้⁴⁷

โครงสร้างของคณะกรรมการพัฒนาแรงงานและประสานงานการฝึกอาชีพแห่งชาติ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2552 ข้อ 3-6 บัญญัติไว้ดังนี้

ข้อ 3 ในระเบียบนี้

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการพัฒนาแรงงานและประสานงานการฝึกอาชีพแห่งชาติ

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการพัฒนาแรงงานและประสานงาน การฝึกอาชีพแห่งชาติ

ข้อ 4 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการพัฒนาแรงงานและประสานงานการฝึกอาชีพแห่งชาติ” เรียกโดยย่อว่า “กพร.ปช.” ประกอบด้วย

(1) นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ

(2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน เป็นรองประธานกรรมการ

(3) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงแรงงาน ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ อธิบดีกรมการจัดหางาน อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เลขาธิการสำนักงานประกันสังคม ผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ปลัดกรุงเทพมหานคร นายกสมาคมการจัดการงานบุคคลแห่งประเทศไทย ประธานสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย และประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

(4) ผู้แทนสภาองค์การนายจ้างและผู้แทนสภาองค์การลูกจ้าง ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ได้รับการคัดเลือกโดยการสรรหาจากประธานสภาองค์การนายจ้างและประธานสภาองค์การลูกจ้างจำนวนหน่วยงานละสองคน เป็นกรรมการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาที่อธิบดีกรมพัฒนาฝีมือแรงงานกำหนด

(5) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ในด้านการพัฒนาแรงงานจำนวนไม่เกินสามคนเป็นกรรมการ ให้อธิบดีกรมพัฒนาฝีมือแรงงานเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้รองอธิบดีกรมพัฒนาฝีมือแรงงานซึ่งอธิบดีกรมพัฒนาฝีมือแรงงานมอบหมาย เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

⁴⁷ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาแรงงานและการประสานงานฝึกอาชีพแห่งชาติ, หน้า 1-2, แหล่งที่มา: [http://home.dsd.go.th/SDP/filedownload/ASEM/Command\(1\).pdf](http://home.dsd.go.th/SDP/filedownload/ASEM/Command(1).pdf)

ข้อ 5 ผู้แทนสภาองค์กรนายจ้าง ผู้แทนสภาองค์กรลูกจ้าง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย คนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (3) ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษเว้นแต่เป็นกรณีที่คดียังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท
- (4) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้าราชการการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง

ข้อ 6 ผู้แทนสภาองค์กรนายจ้าง ผู้แทนสภาองค์กรลูกจ้าง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีในกรณีที่ผู้แทนสภาองค์กรนายจ้าง ผู้แทนสภาองค์กรลูกจ้าง หรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ หรือในกรณีที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างหรือเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้น อยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้แทนสภาองค์กรนายจ้าง ผู้แทนสภาองค์กรลูกจ้าง หรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว แล้วแต่กรณีเมื่อครบกำหนดวาระตามวรรคหนึ่ง หากยังมีได้มีการแต่งตั้งกรรมการขึ้นใหม่ ให้ผู้แทนสภาองค์กรนายจ้าง ผู้แทนสภาองค์กรลูกจ้าง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินการต่อไปจนกว่าผู้แทนสภาองค์กรนายจ้าง ผู้แทนสภาองค์กรลูกจ้างหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่ผู้แทนสภาองค์กรนายจ้าง ผู้แทนสภาองค์กรลูกจ้าง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ อาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

จากบทบัญญัติข้างต้น จะประกอบด้วยกรรมการที่เป็นกรรมการ กพร.ปช. โดยตำแหน่ง และกรรมการที่มาจากการแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี ซึ่งแบ่งเป็น 2 ส่วนคือ 1. ผู้แทนสภาองค์กรนายจ้างและผู้แทนสภาองค์กรลูกจ้าง นายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง หน่วยงานละ 2 คน โดยเลือกจากการที่ประธานสภาทั้งสองหน่วยงานเป็นคนเสนอชื่อต่อนายกรัฐมนตรี โดยมีวาระอยู่ไม่เกินคราวละ 4 ปี และ 2. กรรมการคุณวุฒิ มาจากการแต่งตั้งของนายกรัฐมนตรี ไม่เกิน 3 คน โดยคณะกรรมการพัฒนาแรงงานและประสานงานการฝึกอาชีพแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ตามที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2552 กำหนดไว้ ดังต่อไปนี้⁴⁸

1. กำหนดนโยบายพัฒนาแรงงานและการประสานงานการฝึกอาชีพ ผู้อยู่ในกำลังแรงงานให้เป็นไปตามนโยบายรัฐบาลและแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
2. ประสานการพัฒนาบุคลากรระหว่างหน่วยงานการศึกษากับการพัฒนาแรงงานให้สอดคล้องกัน
3. ประสานนโยบายแผนพัฒนาฝีมือแรงงาน แผนพัฒนาอาชีพทุกหน่วยงาน เพื่อความเป็นเอกภาพในการพัฒนาแรงงานจัดปัญหาความซ้ำซ้อนและความสิ้นเปลือง

⁴⁸ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาแรงงานและการประสานงานการฝึกอาชีพแห่งชาติ, หน้า4-5, แหล่งที่มา: [http://home.dsd.go.th/SDP/filedownload/ASEM/Command\(1\).pdf](http://home.dsd.go.th/SDP/filedownload/ASEM/Command(1).pdf)

4. ติดตามประเมินผลนโยบายและแผนงานในการพัฒนาแรงงานและการประสานงานการฝึกอาชีพของหน่วยงานต่างๆ

5. เสนอแนวทางแก้ไขปัญหามีเกี่ยวกับการพัฒนาแรงงานและการประสานงานการฝึกอาชีพ
6. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่ คณะรัฐมนตรีมอบหมาย
7. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาเรื่องต่างๆ
8. เรียกหน่วยงานของรัฐเข้ามาให้ข้อมูล ให้ความร่วมมือ สร้างเสริมการมีส่วนร่วม

จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการพัฒนาแรงงานและการประสานงานการฝึกอาชีพแห่งชาตินั้นจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นตัวกลางในการประสานงานหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาแรงงาน และการส่งเสริมอาชีพแรงงานของผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงานทั้งหมด เป็นการบูรณาการหน่วยงานภาครัฐและเอกชนให้สามารถดำเนินการร่วมกันในการพัฒนาแรงงานและประสานงานการฝึกอาชีพได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.2.5 สถาบันส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน (องค์การมหาชน)

สถาบันส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 มาตรา 52 โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงแรงงาน มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลลัพธ์ที่มีประสิทธิผล

สถาบันส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน มีแนวคิดและเหตุผลในการเลือกรูปแบบที่เหมาะสมในการจัดตั้งองค์กร และวิธีการบริหารจัดการเพื่อให้ความคุ้มครองแรงงานตามเป้าหมายขององค์กร ดังนี้⁴⁹

1. เหตุผลของการที่ไม่ดำเนินการในรูปแบบส่วนราชการ เนื่องจากกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีภารกิจสำคัญด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ได้ดำเนินการทั้งในด้านการดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายความปลอดภัยฯ และการส่งเสริมด้านความปลอดภัยฯ ภายใต้ความจำกัดของบุคลากรที่มีจำนวนน้อยและมีความรู้เฉพาะทางไม่เพียงพอ เช่น ด้านวิทยาศาสตร์ อาชีวอนามัยและความปลอดภัย กายภาพ เคมี พืชวิทยาอุตสาหกรรม วิศวกรรม แพทย์ พยาบาล เป็นต้น และงบประมาณที่จำกัด ทำให้ไม่สามารถเพิ่มขีดความสามารถและประสิทธิภาพในการดำเนินการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานให้ครอบคลุมทั่วประเทศได้เพื่อให้การดำเนินงานเกิดผลประโยชน์สูงสุดควรมีการบริหารและการจัดการที่มีความเป็นอิสระ มีความคล่องตัว มีความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงาน รวมทั้งเพื่อให้งานเกิดประสิทธิภาพ ซึ่งไม่เหมาะสมที่จะใช้วิธีการของราชการในการบริหารที่ส่วนใหญ่เป็นกิจกรรมที่ต้องมีการออกกระเปียบ กฎเกณฑ์ เป็นการใช้อำนาจทางการปกครองที่เป็นการใช้อำนาจรัฐฝ่ายเดียวเป็นหลัก กระทรวงแรงงาน จึงเห็นควรจัดตั้งสถาบันส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานขึ้น เป็นองค์การมหาชนในกำกับของกระทรวงแรงงาน ซึ่งมีระบบการบริหารงานที่เป็นอิสระและเอื้อต่อการดำเนินการกิจด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของประเทศได้มากกว่าระบบราชการ

⁴⁹ เหตุผลความจำเป็นในการขอจัดตั้งสถาบันส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน (องค์การมหาชน), แหล่งที่มา: http://www.tiosh.or.th/index.php?option=com_content&view=article&id=8&Itemid=53&lang=th

2. เหตุผลของการที่ไม่จัดตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสถาบันส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน แตกต่างจากรัฐวิสาหกิจ โดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และมีกิจการอันเป็นบริการสาธารณะ ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 คือ การศึกษา อบรม พัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัย โดยไม่เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาผลกำไรเป็นหลัก จึงไม่สามารถดำเนินการในรูปแบบของรัฐวิสาหกิจได้ เพราะมิได้มุ่งให้บริการสาธารณะทางพาณิชย์กรรมหรืออุตสาหกรรม ไม่มีลักษณะของการประกอบการทางอุตสาหกรรมหรือการค้า ไม่มีกิจกรรมที่มีลักษณะเป็นการผลิต หรือจำหน่ายสินค้าหรือบริการเพื่อแสวงหารายได้ ไม่มีวัตถุประสงค์ในการหากำไรเชิงพาณิชย์ จึงไม่สามารถเลี้ยงตัวเองได้ในเชิงพาณิชย์กรรมและไม่อาจวัดประสิทธิภาพหน่วยงานได้จากผลกำไรขาดทุน สถาบันส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน จึงไม่ควรเป็นรัฐวิสาหกิจ

3. เหตุผลของการที่ไม่จัดตั้งเป็นหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ เนื่องจากหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษมีเป้าหมายที่ต้องให้บริการกับส่วนราชการเจ้าสังกัดเป็นอันดับแรก และเป็นงานบริการรูปแบบพิเศษตามความจำเป็นส่วนการดำเนินงานของสถาบันส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน เป็นการให้บริการกับผู้รับบริการหลากหลาย เช่น สถานประกอบกิจการ นายจ้าง ลูกจ้างหรือหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ มากกว่าการให้บริการกับหน่วยงานต้นสังกัดและไม่ได้เป็นงานบริการรูปแบบพิเศษตามความจำเป็น อีกทั้งยังมีความร่วมมือในการปฏิบัติการกับหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ จึงจำเป็นต้องมีสถานะเป็นนิติบุคคล เพื่อความสะดวกและคล่องตัวในการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง (หน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล)

4. เหตุผลของการที่ไม่สามารถถ่ายโอนให้เป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาคเอกชน เนื่องจากสถาบันส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นหน่วยงานหลักในการส่งเสริมและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน การพัฒนาและสนับสนุนการจัดทำมาตรฐานเพื่อส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน การดำเนินการ ส่งเสริม สนับสนุน และร่วมดำเนินงานกับหน่วยงานด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของภาครัฐและภาคเอกชนทั้งในด้านการพัฒนาบุคลากรและด้านวิชาการ ซึ่งมีไขภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็อาจยังไม่มีความพร้อมในการดำเนินงานด้านนี้

ซึ่งในการจัดตั้งสถาบันส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน มีการตรากฎหมายจัดตั้งสถาบันส่งเสริมความปลอดภัยฯ ขึ้นโดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกา มีสาระสำคัญดังนี้

1) กำหนดค่านิยามคำว่า “ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และ สภาพแวดล้อมในการทำงาน” “สถาบัน” “คณะกรรมการ” “ผู้อำนวยการ” “เจ้าหน้าที่” “ลูกจ้าง” “รัฐมนตรี”

2) กำหนดให้จัดตั้งสถาบันส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน (องค์การมหาชน) เป็นองค์การมหาชน มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อม ในการทำงาน

3) กำหนดให้ทุนและทรัพย์สินในการดำเนินงานของสถาบันส่วนหนึ่ง ประกอบด้วยเงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิม เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสม และกำหนดให้รายได้ของสถาบันไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

4) กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารสถาบันส่งเสริมความปลอดภัยอาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน และกำหนดองค์ประกอบ คุณสมบัติ วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

5) กำหนดให้ผู้ปฏิบัติงานของสถาบันมีสามประเภท คือ เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญ และเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมาปฏิบัติงานในสถาบันเป็นการชั่วคราว

6) กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินการของสถาบันให้เป็นไปตามกฎหมาย และให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสถาบัน นโยบายของรัฐบาล

7) กำหนดบทเฉพาะกาล ให้เมื่อพระราชกฤษฎีกานี้มีผลใช้บังคับให้รัฐมนตรีเสนอคณะรัฐมนตรีดำเนินการตามกฎหมายเพื่ออนุมัติให้มีการโอนบรรดาอำนาจหน้าที่ กิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ และเงินงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมความปลอดภัยอาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของสำนักความปลอดภัยแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ไปเป็นของสถาบันฯ

การทบทวนรูปแบบขององค์กร รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งองค์กร เพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการการจัดตั้งองค์กรมาดูแลแรงงานนอกระบบจากตัวอย่างกรณีศึกษาข้างต้น ในแง่ของการจัดตั้งองค์กรรูปแบบต่างๆ อาทิ องค์การมหาชน ราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ และการให้ภาคเอกชนดำเนินการ จากกรณีศึกษาของสถาบันส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน (องค์การมหาชน) พบว่า มีเหตุผลหลักในการจัดตั้งเป็นรูปแบบองค์การมหาชนเนื่องจากต้องการความคล่องตัวในการดำเนินการ มีระบบการบริหารงานที่เป็นอิสระและเอื้อต่อการดำเนินการกิจ จำเป็นต้องมีสถานะเป็นนิติบุคคลเพื่อความสะดวกและคล่องตัวในการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง