

มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ¹

Legal Criteria to Safeguard Labor Outside the System

วิชัย โสสุวรรณจินดา²

บทคัดย่อ

แรงงานนอกระบบเป็นแรงงานที่มีความสำคัญในระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา เพราะมีกลไกทำให้เกิดการจ้างงานจำนวนมาก แต่แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่จะได้ค่าจ้างต่ำ และไม่มีความมั่นคงหรือหลักประกันในการทำงาน ทำให้แรงงานดังกล่าวอยู่ในสภาพที่ยากจน รัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามาคุ้มครองแรงงานนอกระบบด้วยการใช้มาตรการทางกฎหมายในรูปแบบต่าง ๆ

การศึกษานี้ ได้มีการรวบรวมการออกกฎหมาย เพื่อคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่ผ่านมา และงานวิจัยเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบในช่วงปี 2546-2559 พบว่า รัฐได้ออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานนอกระบบแล้ว ใน 3 กลุ่ม คือ กลุ่มแรงงานรับจ้างในงานเกษตรกรรม กลุ่มลูกจ้างทำงานบ้าน และกลุ่มแรงงานที่รับงานไปทำที่บ้าน แต่ก็ยังไม่เป็นการเพียงพอ เพราะยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาแรงงานนอกระบบได้อย่างจริงจัง และยังมีแรงงานนอกระบบอีกหลายกลุ่มที่ยังไม่มีกฎหมายคุ้มครอง ได้แก่ กลุ่มแรงงานในสถานบริการ กลุ่มแรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลา และกลุ่มอาชีพอิสระ ซึ่งแต่ละกลุ่มก็มีปัญหาและความต้องการในการคุ้มครองตามกฎหมายที่แตกต่างกัน

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัย เรื่อง “การวิเคราะห์องค์ความรู้เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ เพื่อการบริหารแรงงานนอกระบบที่ดีอย่างมีประสิทธิภาพ”

² อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต

งานวิจัยนี้ได้เสนอแนะว่า การออกมาตรการทางกฎหมายคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ต้องเน้นที่ปัญหาความไม่มั่นคงในการจ้างงาน การขาดความมั่นคงของรายได้ การขาดโอกาสในการพัฒนาอาชีพ การขาดความปลอดภัย การขาดโอกาสได้รับการฝึกอบรมเพื่อได้ความรู้ใหม่ และการขาดโอกาสจัดตั้งองค์การที่ได้รับการรับรองตามกฎหมายของแรงงานนอกระบบ รัฐบาลจึงต้องเข้ามาให้การคุ้มครองแรงงานนอกระบบ โดยการออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานให้สอดคล้องกับปัญหาของแรงงานนอกระบบ รวมทั้งการให้โอกาสแรงงานนอกระบบได้เข้าสู่การคุ้มครองของระบบประกันสังคมโดยได้สิทธิประโยชน์เช่นเดียวกับแรงงานในระบบ

คำสำคัญ: มาตรการทางกฎหมาย, การคุ้มครอง, แรงงานนอกระบบ

Abstract

Informal labor is an important sector in the economic system, especially in developing countries, because it is a mechanism that creates large number of employment. However, most informal labor earns low wages and does not obtain stability or security in employment. This causes a situation of poverty. It is important, therefore, for the government to protect informal labor through legal measures using various formats.

According to the study of existing legislation for informal labor protection and relevant researches concerning informal labor during 2003–2016, the results showed that even the government enacted laws to protect informal labor in 3 groups; namely agricultural labor, housework labor and labor working at their home, it was insufficient to protect them because the existing laws were unable to seriously correct the problems of informal labor. As well, there were many groups of informal labor that

existed with no legal safeguards. Examples of these included labor in service facilities, part-time employment and independent works. Each of these groups had unique problems and needed different laws to protect them.

This research suggests that the legislation on informal labor protection should stress the problems of instability in employment, lack of a stable income, lack of opportunity in career development, lack of safety, lack of training opportunities for new knowledge and lack of legal agencies representing informal labor. Therefore the government must safeguard informal labor through legislation in accordance with the existing problems and provide them opportunities to access the social security system with the same rights as formal labor.

Keywords: Legal Measures, Protection, Informal Labor

ความนำ

แรงงานนอกระบบ หมายถึง แรงงานซึ่งทำงานในเศรษฐกิจนอกระบบที่ไม่ได้อยู่ในฐานะลูกจ้าง ซึ่งไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เช่น ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้ทำงานแบบเหมาช่วง แม่ค้า หาบเร่ แผงลอย มอเตอร์ไซด์รับจ้าง คนขับรถแท็กซี่ หรือเป็นผู้อยู่ในฐานะลูกจ้างแต่ไม่ได้รับการคุ้มครองเต็มที่ตามกฎหมาย ได้แก่ ลูกจ้างในกิจการขนาดเล็กที่มีเป็นจำนวนมาก เช่น ร้านอาหาร ร้านขายของชำ ร้านรับจ้างซ่อม มอเตอร์ไซด์ สถานีบริการน้ำมัน คนรับใช้ตามบ้าน แรงงานรับจ้างในภาคการเกษตร ผู้ทำงานแบบไม่เต็มเวลา ผู้ทำงานระยะสั้น เป็นต้น ซึ่งหน่วยงานของรัฐเข้าไปตรวจสอบให้การดูแลไม่ทั่วถึง ทำให้แรงงานนอกระบบกลายเป็นกลุ่มที่เสียเปรียบในสังคม บทความนี้จะนำเสนอบทบาทของรัฐในการให้การคุ้มครองแรงงานนอกระบบโดยใช้มาตรการทางกฎหมายในรูปแบบต่าง ๆ และจะมีการเสนอแนะแนวทางการคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่ยังไม่ได้รับการคุ้มครองด้วย

แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ

แรงงานนอกระบบเป็นแรงงานที่มีความสำคัญในระบบเศรษฐกิจโดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา เพราะมีกลไกทำให้เกิดการจ้างงานจำนวนมากและช่วยลดการว่างงานลงได้ แต่แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่จะได้ค่าจ้างต่ำ และไม่มีความมั่นคงหรือหลักประกันในการทำงาน ทั้งยังถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้ประกอบกิจการหรือผู้ว่าจ้างซึ่งใช้การจ้างแรงงานนอกระบบเพื่อหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายภาษีอากร ตลอดจนการตรวจสอบจากภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ทำให้แรงงานดังกล่าวอยู่ในสภาพที่ยากจนและมีสภาพการทำงานที่ไม่เหมาะสม แรงงานนอกระบบส่วนหนึ่งเกิดขึ้นมาจากระบบการจ้างเหมางาน โดยการจ้างแรงงานในครอบครัวนำเอาวัตถุดิบไปทำที่บ้าน ต่อมาเมื่อมีการพัฒนาอุตสาหกรรมก็มีการนำแรงงานเหล่านี้เข้ามาอยู่ในโรงงานอุตสาหกรรม จนกระทั่งอุตสาหกรรมมีการแข่งขันที่สูงขึ้น จึงมีความจำเป็นในการลดต้นทุนการผลิตให้ต่ำลง และมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบสู่การจ้างงานนอกระบบ ซึ่งการควบคุมดูแลและการบังคับใช้กฎหมายย่อมกระทำได้ยาก เนื่องจากไม่มีรูปแบบการจ้างงานที่แน่นอน

แรงงานนอกระบบแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่ไม่มีกฎหมายคุ้มครองเลย ซึ่งได้แก่ แรงงานที่มีลักษณะเป็นอาชีพอิสระ เช่น หาบเร่ จักรยานยนต์รับจ้าง เจ้าของร้านขนาดเล็ก เป็นต้น อีกส่วนหนึ่ง เป็นส่วนที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายบ้าง แต่ไม่ทั้งหมด เช่น ลูกจ้างงานบ้าน แรงงานในภาคการเกษตร เป็นต้น แต่ในทางปฏิบัติ แรงงานส่วนนี้ยังมีปัญหาในการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอยู่ด้วย³

³ ระกานี ลิขนะวานิชพันธ์, (2540), ทศนคติของผู้รับงานไปทำที่บ้านต่อร่างนโยบายส่งเสริมและคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน : กรณีศึกษาผู้รับงานไปทำที่บ้านในกิจการตัดเย็บเสื้อผ้าในเขตดินแดง กรุงเทพมหานคร ในประเทศไทย, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, หน้า 1.

องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้ให้ความหมายของแรงงานนอกระบบว่า หมายถึง แรงงานที่อยู่ในการจ้างงานในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ (informal sector) ซึ่งมีลักษณะเป็นกิจการขนาดเล็ก ตั้งได้ง่าย มีลักษณะเป็นธุรกิจในครัวเรือน มักใช้วัตถุดิบในประเทศ มีการใช้แรงงานเป็นหลัก และมีการดัดแปลงเทคโนโลยีง่าย ๆ มาใช้ เป็นแรงงานอิสระที่ทำกิจกรรมเพื่อความอยู่รอด เช่น หาบเรริมถน คนขับรถแท็กซี่ คนเก็บขยะ คนเก็บเศษกระดาษและโลหะ แรงงานรับใช้ในบ้านที่รับค่าจ้างจากครัวเรือน ผู้รับงานไปทำที่บ้าน และคนงานในโรงงานที่ไม่ขึ้นทะเบียน ซึ่งเป็น “ลูกจ้างแอบแฝง” (disguised wage workers) ในเครือข่ายการผลิต และผู้ประกอบการอาชีพอิสระในสถานประกอบการขนาดเล็กซึ่งทำงานด้วยตนเอง หรือมีสมาชิกในครอบครัว หรือมีผู้ฝึกงานหรือมีลูกจ้างช่วย⁴ เป็นต้น

คำนิยามของ “แรงงานนอกระบบ” เกิดขึ้นครั้งแรกในปี 2536 ในการประชุมนานาชาติ The 15th International Conference of Labour Statisticians (ICLS) ในครั้งนั้น “แรงงานนอกระบบ” ถูกจำกัดความให้ หมายถึง “แรงงานที่ประกอบอาชีพเจ้าของกิจการ (Self-employed) หรือเป็นลูกจ้างของสถานประกอบการ ที่จัดอยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ หรือเป็นแรงงานที่ช่วยเหลือกิจการของครอบครัว หรือลูกจ้างในสถานประกอบการที่จัดอยู่ในภาคเศรษฐกิจในระบบแต่ไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคม หรือคนทำงานบ้าน”⁵

ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555 - 2559 ใช้นิยามแรงงานนอกระบบของสำนักงานสถิติแห่งชาติ เนื่องจากได้อ้างอิงสถิติข้อมูลแรงงานนอกระบบของสำนักงานสถิติแห่งชาติเอาไว้ ดังนั้น คำนิยามของแรงงาน

⁴ กุศล สุนทรธาดา, (2550), ความหลากหลาย สุขภาวะ และหลักประกันของแรงงานนอกระบบ ใน กทม., ใน วรชัย ทองไท และ สุริย์พร พันพื้ง (บก.), **ประชากรและสังคม** 2550 (80-93), นครปฐม: ประชากรและสังคม, หน้า 80-81.

⁵ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยร่วมกับกระทรวงแรงงาน (2554) แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555 - 2559 (รายงานการวิจัย) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ หน้า 2-1

นอกระบบ ในแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าว จึงหมายถึง ผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครอง และไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน โดยนิยามผู้มีงานทำ หมายถึง ผู้มีงานทำที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป และนิยาม “ไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน” ว่าหมายถึง ไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายประกันสังคม และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541⁶

สำหรับประเทศไทยนิยามของ “แรงงานนอกระบบ” ถูกกำหนดไว้หลากหลาย โดยองค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งจะมีความหมายครอบคลุมแรงงานในลักษณะใดนั้น ขึ้นอยู่กับภารกิจของแต่ละหน่วยงานที่เป็นผู้กำหนดคำนยาม

การศึกษาเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ แต่เดิมเป็นความสนใจต่อแรงงานนอกระบบในฐานะแรงงานที่ยากจน และการทำงานนอกระบบเป็นการทำงานในลักษณะที่เป็นกลยุทธ์เพื่อการอยู่รอดของผู้ที่ไม่มีโอกาสเข้าสู่การจ้างงาน แต่ในปัจจุบันนี้ ปรากฏว่ากำลังแรงงานส่วนใหญ่ในประเทศกำลังพัฒนาทำงานอยู่ภายนอกขอบเขตที่กฎหมายแรงงานให้การคุ้มครอง ในขณะที่ประเทศที่พัฒนาแล้ว การผลิตและการให้บริการส่วนหนึ่งก็พบว่า เป็นกิจกรรมที่ไม่ได้แสดงออกอย่างเปิดเผย ได้ก่อให้เกิดเศรษฐกิจนอกระบบ กลายมาเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจทั้งในแง่นโยบายด้านเศรษฐกิจและแรงงาน⁷

ผลการสำรวจในปี 2559 พบว่าในจำนวนผู้มีงานทำทั้งสิ้น 38.3 ล้านคน เป็นผู้ทำงานที่ไม่ได้รับความคุ้มครอง หรือไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน เรียกว่า แรงงานนอกระบบ 21.3 ล้านคน หรือร้อยละ 55.6 และที่เหลือเป็นแรงงานในระบบจำนวน 17.0 ล้านคน หรือร้อยละ 44.4 สำหรับแรงงานนอกระบบ เมื่อพิจารณาตามเพศ พบว่า เพศชายมีจำนวนมากกว่าเพศหญิงเล็กน้อย คือ เพศชาย 11.7 ล้านคน หรือร้อยละ 54.9 และเป็นหญิง 9.6 ล้านคนหรือร้อยละ 41.5 ของระบบของแรงงาน

⁶ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยร่วมกับกระทรวงแรงงาน, (2554), เพิ่งอ้าง, หน้า ข.

⁷ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, (2003), *งานที่มีคุณค่าและเศรษฐกิจนอกระบบ*, กรุงเทพฯ: สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ, หน้า 8 - 9

นอกระบบทั้งหมด นอกจากนั้น แรงงานนอกระบบทำงานอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากที่สุดร้อยละ 35.5 รองลงมาเป็นภาคกลางร้อยละ 22.6 ภาคเหนือร้อยละ 21.0 ภาคใต้ร้อยละ 13.9 และกรุงเทพมหานคร ร้อยละ 7.0 ตามลำดับ เมื่อพิจารณาถึงประเภทการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ พบว่า แรงงานนอกระบบมากกว่าครึ่งหนึ่งทำงานในภาคเกษตรกรรมโดยมีจำนวนถึง 11.7 ล้านคน หรือร้อยละ 54.8 รองลงมาทำงานในภาคการค้า และการบริการร้อยละ 34.0 และภาคการผลิตร้อยละ 11.2 ตามลำดับ⁸

ปัญหาของแรงงานนอกระบบ

ข้อมูลการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ได้จำแนกปัญหาของแรงงานนอกระบบ โดยเรียงตามลำดับของปัญหาที่พบมากที่สุดถึงระดับต่ำสุด ดังนี้

1. ค่าตอบแทน 2. งานหนัก 3. ขาดความต่อเนื่อง 4. ทำงานไม่ตรงเวลาปกติ 5. ไม่มีสวัสดิการ 6. ไม่มีวันหยุด 7. ชั่วโมงการทำงานมากเกินไป 8. ลาพักผ่อนไม่ได้ 9. ไม่ทราบ

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า แรงงานนอกระบบยังประสบปัญหาด้านการใช้แรงงานในหลายเรื่องที่ต้องรอการแก้ไขจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และจำเป็นต้องพัฒนาระบบดังกล่าวให้มีความสมบูรณ์ใกล้เคียงกับแรงงานในระบบให้มากที่สุด

มูลนิธิเพื่อการพัฒนางานและอาชีพ ได้ระบุสภาพปัญหาในงานนอกระบบไว้ดังนี้

⁸ สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ,(2559), การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2559 [Online], เข้าถึงได้จาก <http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/themes/files/work%20erOutReport59.pdf> สืบค้นเมื่อ 25 มกราคม 2561.

⁹ นนทกานต์ จันทร์อ่อน, (2556, กุมภาพันธ์), การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของประเทศไทย, ห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์วุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา [Online]. เข้าถึงได้จาก http://library.senate.go.th/document/Ext5360/5360123_0002.PDF สืบค้นเมื่อ 16 มกราคม 2561.

1. แรงงานนอกระบบ ยังไม่เป็นที่รับรู้ของสังคม เนื่องจากสังคมไทยขาดระบบข้อมูลของรายงานระบบทำให้แรงงานเหล่านี้ อยู่ในรูปแบบไม่มีตัวตน ส่งผลให้แรงงานเหล่านี้ถูกนายจ้างสร้างเงื่อนไขการทำงานที่ไม่เป็นธรรม หรือมีรายได้ไม่แน่นอน ขาดการคุ้มครองทางด้านหน่วยงานของรัฐ ขาดหลักประกันทางสังคมต้องเผชิญความเสี่ยงในทางเศรษฐกิจและสังคมที่รุนแรงและบ่อยครั้งส่งผลต่อการดำรงชีพอย่างยิ่ง

2. แรงงานนอกระบบไม่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เนื่องจากมีกฎหมายหลายฉบับที่มีความสำคัญต่อแรงงานดังกล่าว ได้แก่ กฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายเงินทดแทน กฎหมายประกันสังคม กฎหมายความปลอดภัยในสถานประกอบการ กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ และกฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่มีบังคับใช้อยู่แล้ว แต่ควบคุมเฉพาะแรงงานในระบบทั้งสิ้น

3. แรงงานนอกระบบได้รับค่าตอบแทนที่ไม่เป็นธรรม และรายได้ไม่แน่นอน แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ไม่ได้รับค่าจ้างขั้นต่ำ และมีรายได้ไม่แน่นอน แม้จะทำงานในลักษณะและมีคุณค่าเดียวกันกับที่ผลิตอยู่ในโรงงานก็ตาม เนื่องจากในงานเหล่านี้ไม่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ซึ่งแรงงานดังกล่าว ไม่อาจจะมีการพึ่งพิงพอ เพื่อต่อรองค่าแรงงานของตน

4. แรงงานนอกระบบทำงานไม่ต่อเนื่องไม่สม่ำเสมอขึ้นอยู่กับภาวะการณ์ขาย การตลาดของสินค้า หรือสถานการณ์ของสังคมทำให้ไม่มีความมั่นคงในด้านการงาน ไม่สามารถวางแผนแหล่งการผลิตและแผนการทำงานได้

5. แรงงานนอกระบบเข้าไม่ถึงทรัพยากร และการสนับสนุนจากหน่วยงานรัฐ จึงเป็นเหตุให้ขาดโอกาสในการพัฒนาทักษะฝีมือ และการใช้กองทุนหมุนเวียน รวมทั้งการได้รับบริการด้านสาธารณสุขที่เหมาะสม

6. แรงงานนอกระบบไม่มีองค์กร ไม่มีตัวแทน ไม่มีอำนาจแรงงานนอกระบบ มักจะกระจัดกระจายอยู่ทั่วไป จึงขาดการรวมกลุ่ม หรือแม้จะมีการรวมกลุ่มก็เป็นกลุ่มขนาดเล็ก ไม่มีอำนาจในการต่อรองกับนายจ้าง หรือหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง

7. แรงงานนอกระบบมีปัญหาด้านสุขภาพ และสภาพการทำงานที่ไม่ปลอดภัย เนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน รวมทั้งมีความเสี่ยงจากสภาพแวดล้อม จึงทำให้แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ต้องเผชิญกับปัญหาด้านสุขภาพและความเสี่ยง¹⁰

ส่วนปัญหาของแรงงานนอกระบบแต่ละกลุ่มก็จะมีแตกต่างกันไป จากผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบในประเทศไทย พบปัญหาที่เกิดขึ้น เช่น ปัญหาอุปสรรคในการทำงานของผู้รับงานไปทำที่บ้าน คือ ปัญหาสุขภาพ งานไม่ต่อเนื่อง ค่าตอบแทนน้อย และสถานที่ทำงานคับแคบ เครื่องจักรที่ใช้ไม่มีคุณภาพ การขาดเงินทุนที่จะนำไปซื้อเครื่องจักรใหม่ การขาดเงินทุนในการซื้ออุปกรณ์ป้องกันอันตรายส่วนบุคคล และการถูกเอารัดเอาเปรียบในด้านค่าจ้าง หรือค่าตอบแทน นอกจากนี้ก็มีผลกระทบในทางการดำรงชีวิตจากการเร่งการผลิตให้ทันต่อความต้องการของตลาดทำให้มีเวลาพักผ่อนน้อยลง เป็นต้น¹¹

กล่าวโดยสรุป กลุ่มแรงงานนอกระบบมีปัญหาส่วนใหญ่มาจาก 3 ด้าน คือ¹²

(1) ปัญหาจากการทำงาน ได้แก่ ค่าตอบแทนน้อย ไม่ได้รับการจ้างอย่างต่อเนื่อง ทำงานหนัก ไม่ได้รับสวัสดิการ ไม่มีวันหยุด ทำงานไม่ตรงกับเวลาปกติชั่วโมง ทำงานมากเกินไป และลาพักผ่อนไม่ได้

(2) ปัญหาความไม่ปลอดภัยในการทำงาน ได้แก่ การได้รับสารเคมีเป็นพิษ ทำงานกับเครื่องจักรและเครื่องมือที่เป็นอันตราย ได้รับอันตรายต่อระบบหูหรือระบบตา ทำงานในที่สูง ใต้น้ำใต้ดิน

(3) ปัญหาจากสภาพแวดล้อมในการทำงาน ได้แก่ อิริยาบถในการทำงาน หมายถึง ท่าทางในการทำงานที่ไม่ถูกสุขลักษณะเป็นเวลานาน ๆ ทำให้เกิดการอักเสบ

¹⁰ นนทกานต์ จันทร์อ่อน, (2556, กุมภาพันธ์), เพิ่งอ้าง.

¹¹ สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม, (2559), เพิ่งอ้าง, หน้า 7.

¹² สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม, (2559), อ้างแล้ว, หน้า 35 – 36.

และผิดปกติของอวัยวะต่าง ๆ ในร่างกายปัญหาจากฝุ่นละอองควันและกลิ่นแสงสว่าง ไม่เพียงพอ สถานที่ทำงานไม่สะอาด เสียงดัง สถานที่ทำงานคับแคบและอากาศภายใน สถานที่ทำงานไม่ถ่ายเท ไม่ได้รับการคุ้มครองสวัสดิการในด้านความปลอดภัยและด้าน สุขภาพ ไม่สามารถใช้สิทธิจากประกันสังคม เนื่องจากไม่มีฐานะเป็นลูกจ้าง ไม่สามารถ เข้าถึงบริการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

นอกจากนี้ แรงงานนอกระบบยังมีปัญหา การขาดอำนาจในการต่อรอง เนื่องจากไม่มีการรวมกลุ่มกันเป็นสหภาพแรงงาน ขาดการพัฒนาความรู้ความสามารถ เนื่องจากไม่มีองค์กรที่จะบริหาร และจัดการในด้านการพัฒนาฝีมือแรงงาน มีข้อจำกัด ในการเข้าถึงแหล่งทุนในการประกอบอาชีพ ขาดโอกาสในการฝึกอบรมและพัฒนา สถานภาพของแรงงานที่ไม่ชัดเจน สภาพการทำงานที่ไม่มีเสถียรภาพ การขาดหน่วยงาน ที่ทำหน้าที่บริหารและรับผิดชอบงานโดยตรง การขาดข้อมูลข่าวสารด้านสุขภาพอย่าง เพียงพอ และการขาดหลักประกันในการคุ้มครองสวัสดิการแรงงาน และการคุ้มครองตามกฎหมายประกันสังคมเหมือนลูกจ้างทั่วไป¹³

มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ

โดยที่แรงงานนอกระบบเป็นแรงงานที่อยู่นอกการคุ้มครองของกฎหมาย คุ้มครองแรงงานและกฎหมายประกันสังคม รัฐบาลจึงได้ดำเนินการเพิ่มการคุ้มครอง แรงงานนอกระบบในกลุ่มต่าง ๆ ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมาย ประกันสังคม ดังนี้

1. กฎหมายคุ้มครองแรงงาน

ในปัจจุบันได้มีกฎกระทรวงสำหรับการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ 2 ฉบับ โดยอาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เพื่อคุ้มครองแรงงาน นอกระบบ ได้แก่ กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547

¹³ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยร่วมกับกระทรวงแรงงาน, (2554), อ้างแล้ว, หน้า 1 – 1.

และกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองลูกจ้างทำงานบ้าน พ.ศ. 2555 นอกจากนั้น มีกฎหมายที่ตราขึ้นมา เพื่อคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 ซึ่งผู้เขียน ขออธิบายสาระสำคัญของกฎกระทรวงและกฎหมายคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน ดังต่อไปนี้

1.1 กฎกระทรวง ว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2557

กฎกระทรวงฉบับให้การคุ้มครองลูกจ้างในงานเกษตรกรรม ซึ่งมีได้จ้างลูกจ้างตลอดทั้งปี และมีได้ให้ลูกจ้างทำงานในลักษณะที่เป็นงานอุตสาหกรรม ต่อเนื่องจากงานดังกล่าว โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

- (1) นายจ้างต้องปฏิบัติต่อลูกจ้างหญิงและชายเท่าเทียมกันในการจ้างงาน
- (2) ห้ามนายจ้างให้ลูกจ้างทำงาน ยก แบก หาบ หาม ขุด ลากหรือเข็นของหนักเกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (3) ห้ามให้ลูกจ้างหญิงทำงานระหว่างเวลา 24.00 - 06.00 น.
- (4) ให้หญิงมีครรภ์มีสิทธิลาคลอดบุตรได้ไม่เกิน 90 วัน
- (5) ห้ามนายจ้างจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี เป็นลูกจ้าง
- (6) ให้นายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไปจัดทำทะเบียนลูกจ้าง โดยมีรายการตามที่กฎหมายกำหนด และต้องมีเอกสารเกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา และค่าทำงานในวันหยุด
- (7) ห้ามนายจ้างเรียกหรือรับหลักประกันในการทำงาน เว้นแต่จะเป็นงานเกี่ยวกับการเงิน หรือทรัพย์สินของนายจ้าง ซึ่งอาจก่อความเสียหายแก่นายจ้าง
- (8) หนี้ที่นายจ้างมีต่อลูกจ้างถือเป็นหนี้บุริมสิทธิ และห้ามนายจ้างเรียกหลักประกันจากลูกจ้างที่เป็นเด็ก หรือจ่ายค่าจ้างของลูกจ้างที่เป็นเด็กให้บุคคลอื่น
- (9) ลูกจ้างที่ทำงานติดต่อกันมาแล้วครบ 180 วัน มีสิทธิหยุดพักผ่อนได้ไม่น้อยกว่า 3 วันทำงาน โดยได้รับค่าจ้าง
- (10) ลูกจ้างมีสิทธิลาป่วยได้เท่าที่ป่วยจริง โดยได้รับค่าจ้าง ไม่เกิน 15 วัน

(11) ให้นายจ้างจัดน้ำสะอาดสำหรับดื่มในปริมาณที่เพียงพอ กรณีที่ลูกจ้างพักอาศัยกับนายจ้าง นายจ้างต้องจัดที่พักอาศัยที่สะอาด ถูกสุขลักษณะและปลอดภัยให้แก่ลูกจ้าง

1.2 การคุ้มครองลูกจ้างทำงานบ้าน

กระทรวงแรงงานได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2555) ให้การคุ้มครองลูกจ้างทำงานบ้าน มีสาระสำคัญ ดังนี้

(1) ให้ลูกจ้างมีวันหยุดประจำปีสัปดาห์ไม่น้อยกว่า 1 วัน โดยมีระยะเวลาห่างกันไม่เกิน 6 วัน

(2) นายจ้างต้องประกาศวันหยุดตามประเพณี ไม่น้อยกว่า 13 วัน ต่อปี

(3) ลูกจ้างที่ทำงานครบ 1 ปี มีสิทธิหยุดพักผ่อนประจำปีได้ไม่เกินปีละ 6 วันทำงาน

(4) ลูกจ้างมีสิทธิลาป่วยได้เท่าที่ป่วยจริง โดยได้รับค่าจ้างปีละไม่เกิน 30 วัน กรณีลาป่วยตั้งแต่ 3 วันขึ้นไป นายจ้างอาจให้ลูกจ้างแสดงใบรับรองแพทย์ก็ได้

(5) การจ้างลูกจ้างที่เป็นเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างโดยตรง

(6) ลูกจ้างต้องได้ค่าจ้างในวันหยุด ทั้งวันหยุดประจำปีสัปดาห์ วันหยุดตามประเพณี และวันหยุดพักผ่อนประจำปี

1.3 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553

โดยที่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ไม่มีฐานะเป็นลูกจ้าง จึงไม่เหมาะสมในการออกเป็นกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จึงได้มีการออกเป็นพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 ต่างหาก โดยมีสาระสำคัญในการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน ดังนี้

(1) ให้ช่วยเหลือผู้รับงานไปทำที่บ้านในการดำเนินคดี เมื่อได้รับการร้องขอจากผู้รับงานไปทำที่บ้าน หรือทายาท เมื่ออธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเห็นว่าการดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

(2) ผู้จ้างงานต้องจัดทำเอกสารเกี่ยวกับการรับงานไปทำที่บ้านเป็นภาษาไทย และมอบฉบับหนึ่งให้ผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยมีรายละเอียดตามที่กฎหมายกำหนด

(3) ห้ามผู้จ้างงานเรียก หรือรับหลักประกันในการทำงาน หรือหลักประกันความเสียหายในการทำงานจากผู้รับงานไปทำที่บ้าน เว้นแต่ประเภท ปริมาณ หรือมูลค่าของงานที่ทำขึ้นนั้น อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ว่าจ้าง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่อธิบดีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผู้รับงานไปทำที่บ้าน และให้ผู้ว่าจ้างคืนหลักประกันการทำงาน หรือหลักประกันความเสียหายในการทำงานแก่ผู้รับงานไม่เกิน 7 วัน นับแต่วันที่ผู้จ้างงานได้รับงานที่ทำ

(4) การกำหนดค่าตอบแทนในงานที่รับไปทำที่บ้าน ให้กำหนดไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติในการจ่ายค่าจ้าง

(5) ห้ามผู้ว่าจ้างหักค่าตอบแทนไม่ว่าในกรณีใด ๆ เว้นแต่เป็นการหักเพื่อชำระภาษีเงินได้ ชำระเงินอื่น ตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ ชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ว่าจ้างงานที่เกิดจากการกระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้รับงาน และค่าเสียหาย หรือค่าปรับในกรณีที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านส่งมอบงานไม่ทันกำหนดเวลาส่งมอบโดยได้รับความยินยอมจากผู้รับงาน แต่ทั้งนี้ให้หักได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของค่าตอบแทนที่ผู้รับงานได้รับในแต่ละงวด

(6) ห้ามผู้จ้างงาน จ้างผู้รับงานไปทำที่บ้านในงานที่อาจเกี่ยวกับวัตถุอันตราย งานที่ต้องทำด้วยเครื่องมือ หรือเครื่องจักรซึ่งผู้ทำได้รับความอันตราย

เป็นอันตราย งานเกี่ยวกับความร้อนจัดหรือความเย็นจัด และงานอื่นที่อาจกระทบต่อสุขภาพ ความปลอดภัยหรือคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(7) ผู้จ้างงานต้องแจ้งเตือนผู้รับงานถึงอันตรายที่อาจเกิดขึ้นในการทำงาน และจัดให้มีอุปกรณ์คุ้มครองความปลอดภัยในการทำงานที่เหมาะสมและเพียงพอ

(8) ผู้จ้างงานต้องรับผิดชอบค่ารักษาพยาบาล ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพ และค่าทำศพ ในกรณีที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านประสบอันตราย เจ็บป่วย ทูพพลภาพ หรือถึงแก่ความตาย เนื่องจากการทำงานให้ผู้จ้างงาน หรือเนื่องจากผู้จ้างงานไม่จัดให้มีอุปกรณ์คุ้มครองความปลอดภัยในการทำงาน หรือกรณีอุบัติเหตุเนื่องจากการทำงาน ณ สถานที่ทำงาน ทั้งนี้ตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

2. การประกันสังคม

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้กำหนดการช่วยเหลือแก่ลูกจ้างหรือบุคคลอื่นที่เป็นผู้ประกันตน ในเรื่องการประสบอันตรายการเจ็บป่วยการคลอดบุตร ทูพพลภาพ การตาย การชราภาพและการว่างงาน โดยมีการจัดตั้งกองทุนประกันสังคมเพื่อนำมาจ่ายเป็นประโยชน์ทดแทนประเภทต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดแหล่งที่มาประกอบด้วยเงินสมทบที่เรียกเก็บจากสามฝ่าย คือ นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล โดยมีสำนักงานประกันสังคมทำหน้าที่บริหารงานกองทุนประกันสังคม

ผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคมแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม โดยผู้ประกันตนตามมาตรา 33 หมายถึงผู้ที่เป็ลูกจ้าง ส่วนผู้ประกันตนตามมาตรา 39 และ 40 หมายถึงผู้ที่มิใช่ลูกจ้าง ซึ่งก็คือ แรงงานนอกระบบนั่นเอง คือ

(1) ผู้ประกันตนตามมาตรา 33¹⁴ หมายถึง ผู้ที่เป็นลูกจ้างทุกคน ต้องเป็นผู้ประกันตนในลักษณะบังคับ โดยต้องถูกหักเงินสมทบทุกเดือน ในอัตราร้อยละ 5

¹⁴ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 33 “ให้ลูกจ้างซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบห้าปีบริบูรณ์และไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์เป็นผู้ประกันตน ลูกจ้างซึ่งเป็นผู้ประกันตนอยู่แล้วตามวรรคหนึ่งเมื่อมีอายุ

ของค่าจ้าง และนายจ้างสมทบอีกในอัตราที่เท่ากัน นายจ้างมีหน้าที่นำส่งเงินสมทบส่งเข้ากองทุนประกันสังคมผ่านสำนักงานประกันสังคมทุกเดือน ไม่ช้ากว่าวันที่ 15 ของเดือนถัดไป ลูกจ้างที่เป็นผู้ประกันตนจะได้รับประโยชน์ทดแทนจากกองทุนประกันสังคมทั้ง 7 กรณี การได้รับประโยชน์ทดแทนนี้ ถ้าเป็นกรณีประสบอันตราย หรือเจ็บป่วย และกรณีทุพพลภาพ ผู้ประกันตนจะได้รับบริการรักษาพยาบาล และฟื้นฟูสมรรถภาพจากสถานพยาบาลที่กำหนดไว้ ส่วนกรณีคลอดบุตร กรณีตาย กรณีชราภาพ กรณีสงเคราะห์บุตร และกรณีว่างงาน ผู้ประกันตนจะได้รับประโยชน์ทดแทนเป็นเงินตามอัตราและเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกันสังคมกำหนด โดยไปแจ้งเรื่องและติดต่อรับผ่านสำนักงานประกันสังคม¹⁵

(2) ผู้ประกันตน ตามมาตรา 39¹⁶ หมายถึง ผู้ที่เคยเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 และจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 12 เดือน และต่อมาความเป็นผู้ประกันตนได้สิ้นสุดลง เนื่องจากพ้นจากการเป็นลูกจ้าง ถ้าผู้นั้นประสงค์จะเป็นผู้ประกันตนต่อไป ให้แสดงความจำนงต่อสำนักงานภายใน 6 เดือน นับแต่วันสิ้นสุดการเป็นผู้ประกันตน โดยต้องส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมเดือนละครั้งตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง และจะได้รับการคุ้มครองใน 6 กรณี คือ กรณีเจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ กรณีคลอดบุตร กรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพและกรณีตาย

ครบหกสิบปีบริบูรณ์และยังเป็นลูกจ้างของนายจ้างซึ่งอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ให้ถือว่าลูกจ้างนั้นเป็นผู้ประกันตน”

¹⁵ วิชัย โสสุวรรณจินดา, (2545), **แรงงานสัมพันธ์ : กฎแห่งความร่วมมือระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง**, กรุงเทพฯ: นิติธรรม หน้า 210 - 215.

¹⁶ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 39 “ผู้ใดเคยเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 โดยจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบสองเดือนและต่อมาความเป็นผู้ประกันตนได้สิ้นสุดลงตาม มาตรา 38 (2) ถ้าผู้นั้นประสงค์จะเป็นผู้ประกันตนต่อไปให้แสดงความจำนงต่อสำนักงานตามระเบียบที่เลขาธิการกำหนด ภายในหกเดือนนับแต่วันสิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตน”

(3) ผู้ประกันตน ตามมาตรา 40¹⁷ หมายถึง บุคคลที่มีใช้ลูกจ้าง ได้สมัครใจเข้ามาเป็นผู้ประกันตน เรียกว่า ผู้ประกันตนโดยอิสระ โดยใช้สิทธิตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ทั้งนี้ ต้องเป็นผู้ที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปี และไม่เกิน 60 ปี บริบูรณ์ ผู้ประกันตนในกลุ่มนี้ มีทางเลือกในการจ่ายเงินสมทบได้ 2 ทางเลือก คือ ทางเลือกที่ 1 จ่าย 100 บาทต่อเดือน (จ่ายเอง 70 บาท รัฐสนับสนุน 30 บาท) ทางเลือกที่ 2 จ่าย 150 บาทต่อเดือน (จ่ายเอง 100 บาท รัฐสนับสนุน 50 บาท) ทางเลือกที่ 3 จ่าย 450 บาทต่อเดือน (จ่ายเอง 300 บาท รัฐสนับสนุน 150 บาท)

ได้รับการคุ้มครองใน 4 กรณี คือ เงินทดแทนการขาดรายได้ กรณีเจ็บป่วย เงินทดแทนการขาดรายได้ กรณีทุพพลภาพ ค่าทำศพ และเงินบำเหน็จชราภาพ โดยได้รับผลประโยชน์แตกต่างกันตามอัตราเงินสมทบ

เมื่อสิ้นปี 2557 จำนวนสถานประกอบการที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มี 422,748 แห่ง สำหรับลูกจ้างที่เป็นผู้ประกันตน (มาตรา 33) มีจำนวน 10,029,777 คน จำนวนผู้ประกันตนที่เคยถูกจ้าง และเข้าสู่ระบบประกันสังคมด้วยความสมัครใจ (มาตรา 39) มีจำนวน 1,124,765 คน และผู้ประกันตนที่ไม่เคยเป็นลูกจ้างและเข้าสู่ระบบประกันสังคมด้วยความสมัครใจ (มาตรา 40) มีจำนวน 2,471,116

¹⁷ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 40 “บุคคลใดซึ่งมิใช่ลูกจ้างตาม มาตรา 33 หรือมิใช่อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้อาจสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัตินี้ได้โดยแสดงความจำนงต่อสำนักงาน

หลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบของผู้ประกันตนประเภทของประโยชน์ทดแทนที่จะได้รับตามมาตรา 54 ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา”

คน และมีสถานพยาบาลในโครงการประกันสังคมที่เป็นโรงพยาบาลของรัฐ 156 แห่ง เอกชน 85 แห่ง และมีสถานพยาบาลเครือข่ายประกันสังคมอีก 2,237 แห่ง¹⁸

วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ

จากการศึกษาเปรียบเทียบปัญหาของแรงงานนอกระบบกลุ่มต่าง ๆ กับมาตรการการคุ้มครองตามกฎหมาย พบว่า ยังมีปัญหาการคุ้มครองที่ไม่ทั่วถึง และบางกลุ่มยังไม่ได้รับการคุ้มครองแม้แต่น้อย ดังนี้

แรงงานนอกระบบ	ปัญหาของแรงงานนอกระบบ	มาตรการทางกฎหมาย	ส่วนที่ควรคุ้มครองเพิ่มเติม
ลูกจ้างในงานเกษตรกรรม	การมีงานทำไม่ต่อเนื่อง ทำให้มีรายได้ไม่สม่ำเสมอและอัตราค่าจ้างต่ำ นายจ้างไม่จัดให้มีเครื่องมือ หรือ อุปกรณ์ เพื่อความปลอดภัยในการทำงาน ขาดการฝึกอบรมเกี่ยวกับอันตรายจากสารเคมีและวิธีป้องกันภัยปัญหาด้านสุขภาพ	กฎหมายห้ามนายจ้างให้ลูกจ้างทำงาน ยกของหนักเกินอัตราที่กำหนด ห้ามให้ลูกจ้างหญิงทำงานระหว่างเวลา 24.00 - 06.00 น. ให้หญิงมีครรภ์มีสิทธิลาคลอดบุตรได้ไม่เกิน 90 วัน ห้ามนายจ้างจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี เป็น	ควรคุ้มครองเพิ่มเติมในเรื่องเครื่องมือ หรือ อุปกรณ์ เพื่อความปลอดภัยในการทำงาน การฝึกอบรมเกี่ยวกับการอันตรายจากสารเคมีและวิธีป้องกันภัยปัญหาด้านสุขภาพ อุบัติเหตุการใช้เครื่องจักรกลการเกษตร สารเคมี และสภาพแวดล้อมในการทำงาน

¹⁸ สำนักงานประกันสังคม, (2558), รายงานประจำปี 2557, [Online] เข้าถึงได้จาก. https://www.sso.go.th/wpr/assets/upload/files_storage/sso_th/d67753f3ea8d978005d68e7b371b5363.pdf สืบค้นเมื่อ 15 มีนาคม 2561

	อุบัติเหตุการใช้เครื่องจักรกลการเกษตร สารเคมี และสภาพแวดล้อมในการทำงาน เช่น อากาศร้อน สกปรก สภาพพื้นที่ขรุขระ รกเสี่ยงต่อการถูกสัตว์ เลื้อยคลานหรือแมลงกัดต่อย ไม่มีอุปกรณ์ป้องกันอันตรายส่วนบุคคล เป็นต้น รวมทั้งขาดความรู้ในการทำงานเกี่ยวกับสารเคมีที่จะทำให้ตนเองมีความปลอดภัย ปัญหาการเลือกปฏิบัติ และการบริหารจัดการที่ไม่น่าพอใจ	ลูกจ้าง ให้นายจ้างทำทะเบียนลูกจ้างและการจ่ายค่าจ้าง ห้ามนายจ้างเรียกหรือรับหลักประกันในการทำงาน ให้ลูกจ้างมีสิทธิลาป่วยเท่าที่ป่วยจริง มีสิทธิหยุดพักผ่อนได้ไม่น้อยกว่า 3 วันทำงาน โดยได้รับค่าจ้าง และ ให้นายจ้างจัดน้ำสะอาดสำหรับดื่มในปริมาณที่เพียงพอ และ จัดที่พักอาศัยที่สะอาด ถูกสุขลักษณะ และปลอดภัยให้แก่ลูกจ้าง	และการเข้าสู่ระบบประกันสังคม
--	---	---	------------------------------

แรงงานนอก ระบบ	ปัญหาของแรงงานนอก ระบบ	มาตรการทางกฎหมาย	ส่วนที่ควรคุ้มครอง เพิ่มเติม
ลูกจ้างงาน บ้าน	มีปัญหาเวลาการทำงานไม่แน่นอน แม้งานจะไม่หนัก แต่การที่พักอาศัยในบ้านของนายจ้างทำให้	ให้การคุ้มครองในเรื่องให้ลูกจ้างมีวันหยุดประจำสัปดาห์ไม่น้อยกว่า 1 วัน โดยมีระยะ	ควรเพิ่มการคุ้มครองในการทำสัญญาจ้างเป็นหนังสือ การให้นายจ้างจัดที่พักอาศัยที่เหมาะสม

	แรงงานต้องทำงานตลอดเวลาและขาดอิสระเป็นงานที่ซ้ำซาก ขาดความก้าวหน้า รายได้และคุณภาพชีวิตขึ้นอยู่กับความพอใจของนายจ้าง นายจ้างอาจถือสิทธิทำร้าย ทบตี ใช้วาจาไม่เหมาะสมไม่ได้รับการคุ้มครองกรณีมีครรภ์ และลาคลอด	เวลาห่างกันไม่เกิน 6 วัน วันหยุดตามประเพณีไม่น้อยกว่า 13 วัน ต่อปี ลูกจ้างที่ทำงานครบ 1 ปี มีสิทธิหยุดพักผ่อนประจำปีได้ไม่เกินปีละ 6 วันทำงาน โดยให้ได้ค่าจ้างในวันหยุด ทั้งวันหยุดประจำปีสัปดาห์วันหยุดตามประเพณี และวันหยุดพักผ่อนประจำปี มีสิทธิลาป่วยได้เท่าที่ป่วยจริงโดยได้รับค่าจ้างปีละไม่เกิน 30 วัน กรณีลาป่วยตั้งแต่ 3 วันขึ้นไป นายจ้างอาจให้ลูกจ้างแสดงใบรับรองแพทย์ก็ได้	สมและปลอดภัยให้กับลูกจ้าง การจัดอาหารให้ลูกจ้าง การให้สิทธิลาคลอดสำหรับหญิงมีครรภ์ และการจัดอุปกรณ์หรือเครื่องมือเพื่อความปลอดภัยในการทำงานและการเข้าสู่ระบบประกันสังคม
--	--	---	--

แรงงานนอก ระบบ	ปัญหาของแรงงานนอก ระบบ	มาตรการทางกฎหมาย	ส่วนที่ควรคุ้มครอง เพิ่มเติม
ผู้รับงานไป ทำที่บ้าน	ปัญหาสุขภาพ งานไม่ต่อเนื่องค่าตอบแทนน้อย และสถานที่ทำงานคับแคบ เครื่องจักรที่ใช้ไม่มีคุณภาพ การขาดเงินทุนที่จะนำไปซื้อเครื่องจักรใหม่ การขาดเงินทุนในการซื้ออุปกรณ์ป้องกันอันตรายส่วนบุคคล และการถูกเอารัดเอาเปรียบในด้านค่าจ้าง หรือค่าตอบแทน นอกจากนี้ก็มีผลกระทบบนทางการดำรงชีวิตจากการเร่งการผลิตให้ทันต่อความต้องการของตลาดทำให้มีเวลาพักผ่อนน้อยลง เป็นต้น	พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 กำหนดให้ผู้จ้างงานต้องจัดทำเอกสารเกี่ยวกับการรับงานไปทำที่บ้าน ห้ามผู้จ้างงานเรียกหรือรับหลักประกันในการทำงาน กำหนดค่าตอบแทนในงานที่รับไปทำที่บ้าน ให้กำหนดไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ห้ามจ้างผู้รับงานไปทำที่บ้านในงานที่อาจเกี่ยวกับงานอันตราย และต้องจัดให้มีอุปกรณ์คุ้มครองความปลอดภัยในการทำงานผู้จ้างงานต้องรับผิดชอบค่ารักษาพยาบาล ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพ และค่าทำ	ควรเพิ่มเติมในเรื่องการสนับสนุนเงินทุนในการประกอบอาชีพ การซื้อเครื่องจักรใหม่ และการพัฒนาฝีมือแรงงาน และการเข้าสู่ระบบประกันสังคม

		ศพ ในกรณีที่ผู้รับงานไป ทำที่บ้าน ประสบ อันตราย เจ็บป่วย ทุพพลภาพ หรือถึงแก่ ความตายเนื่องจากการ ทำงานให้ผู้จ้างงาน	
--	--	--	--

แรงงานนอก ระบบ	ปัญหาของแรงงานนอก ระบบ	มาตรการทางกฎหมาย	ส่วนที่ควรคุ้มครอง เพิ่มเติม
แรงงานใน สถานบริการ	ชั่วโมงการพักผ่อนและ วันหยุดไม่เหมาะสม ชั่วโมงการทำงานนาน เกินไปส่วนแบ่งรายได้ไม่ เป็นธรรม การจ่ายค่า ตอบแทนไม่ตรงเวลา สถานที่ทำงานไม่ ปลอดภัยมีปัญหาการถูก หักรายได้ ถ้ามาสายหรือ หยุดงานโดยไม่แจ้ง ล่วงหน้า และมีปัญหา ส่วนใหญ่ในด้านชั่วโมง การทำงานและวันหยุด ไม่เหมาะสม ไม่ได้สิทธิ ด้านการประกันสังคม	ยังไม่มีกฎหมายให้การ คุ้มครอง	ควรมีกฎหมายให้การ คุ้มครองให้มีสัญญาจ้าง เป็นหนังสือ มีการจ่าย ค่าจ้างตามอัตราค่าจ้าง และวันที่จ่ายค่าจ้าง ให้ จ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้าง ห้ามการหักค่าจ้างนอก เหนือจากที่กฎหมาย กำหนด ห้ามการทำงาน เกินเวลาที่ตกลงกัน มี การกำหนดวัน หยุด ประจำสัปดาห์ ให้ นายจ้างจัดเครื่อง มือ หรืออุปกรณ์เพื่อความ ปลอดภัยในการทำงาน

	หรือเงินทดแทน		จัดสวัสดิการที่จำเป็น จัดให้ลูกจ้างได้รับการ ตรวจสุขภาพประจำปี ห้ามนายจ้างเรียก ค่าใช้จ่ายในการเข้า ทำงานจากลูกจ้าง และ การเข้าสู่ระบบประกัน สังคม
--	---------------	--	---

แรงงานนอก ระบบ	ปัญหาของแรงงานนอก ระบบ	มาตรการทางกฎหมาย	ส่วนที่ควรคุ้มครอง เพิ่มเติม
แรงงานที่ ทำงานไม่เต็ม เวลา	ขาดการคุ้มครองในเรื่อง สภาพการจ้าง การทำงาน ที่ไม่เท่าเทียมกับลูกจ้าง ที่ทำงานเต็มเวลา การ ไม่ได้รับสิทธิด้านการ ประกันสังคม และการใช้ สิทธิต่างๆด้านการ แรงงานสัมพันธ์	ยังไม่มีกฎหมายให้การ คุ้มครอง	ควรให้มีการคุ้มครองใน เรื่อง วันหยุดตาม ประเพณีและวันหยุด พักผ่อนประจำปี การ จ่ายค่าชดเชยเมื่อ เลิกจ้าง การทำสัญญา จ้างเป็นหนังสือ การห้าม นายจ้างเลือกปฏิบัติใน เรื่องความเจริญก้าวหน้า การจ่ายค่าจ้างและ สวัสดิการทัดเทียมกับ ลูกจ้างเต็มเวลา และการ ให้ได้โอกาสปรับเป็น ลูกจ้างเต็มเวลาเมื่อมี

			ตำแหน่งว่างรวมทั้ง การให้ สิทธิ เข้า เป็น ผู้ประกันตน
--	--	--	---

แรงงานนอก ระบบ	ปัญหาของแรงงานนอก ระบบ	มาตรการทางกฎหมาย	ส่วนที่ควรคุ้มครอง เพิ่มเติม
กลุ่มผู้ประกอบการ อาชีพอิสระ	มีปัญหารายได้ต่ำ ไม่ แน่นอนและไม่ต่อเนื่องมี หนี้สินนอกระบบมีปัญหา ขาดที่อยู่อาศัย การรับรู้ ข่าวสารต่ำ เสี่ยงจาก อุบัติเหตุ และปัญหา สุขภาพ และไม่ได้รับ สวัสดิการเพื่อส่งเสริมให้ คุณภาพชีวิตดีขึ้น	ยังไม่มีกฎหมายให้การ คุ้มครอง	ควรให้มีการจัดตั้ง กองทุนสงเคราะห์ผู้ ทำงาน และให้ผู้ประกอบ อาชีพอิสระมีสิทธิในการ กู้ยืมเงินและการพัฒนา อาชีพให้รัฐช่วยเหลือใน เรื่องหนี้สินนอกระบบ และปัญหาที่อยู่อาศัย

6. บทส่งท้าย

โดยที่แรงงานนอกระบบเป็นแรงงานที่ไม่ได้รับการคุ้มครองแรงงานตามกฎหมาย และมีปัญหาความไม่มั่นคงในการจ้างงาน การขาดโอกาสในการพัฒนาอาชีพในการทำงาน การขาดความปลอดภัย การขาดโอกาสได้รับการฝึกอบรมเพื่อให้ได้ความรู้ใหม่ การขาดความมั่นคงของรายได้ และการขาดโอกาสจัดตั้งองค์การที่ได้รับการรับรองตามกฎหมายเพื่อให้มีผู้แทนในการเจรจาต่อรองรัฐบาลจึงต้องเข้ามาให้การคุ้มครองแรงงานนอกระบบโดยการออกกฎหมายคุ้มครองให้สอดคล้องกับปัญหาของแรงงานนอกระบบทั้งส่วนที่มีกฎหมายคุ้มครองอยู่บ้างแล้ว และส่วนที่ยังไม่มีกฎหมายคุ้มครอง โดยเฉพาะ

แรงงานในสถานบริการ แรงงานที่ทำงานไม่เต็มเวลา ลูกจ้างในกิจการขนาดเล็ก และ ลูกจ้างในกิจการอิสระ นอกจากการคุ้มครองแรงงานแล้ว รัฐบาลควรจัดให้แรงงานนอกระบบได้เข้าสู่การคุ้มครองของระบบประกันสังคมโดยได้สิทธิประโยชน์เช่นเดียวกับแรงงานในระบบ ทั้งนี้รัฐบาลควรมีส่วนจ่ายเงินสมทบในสัดส่วนที่เท่ากับแรงงานนอกระบบ และให้แรงงานนอกระบบได้มีโอกาสจัดตั้งองค์การของตนเองเพื่อการมีผู้แทนในการเจรจาต่อรองและเพื่อเสริมความมั่นคงให้กับแรงงานนอกระบบกลุ่มต่าง ๆ ด้วย

เอกสารอ้างอิง

- กุศล สุนทรธาดา. (2550). ความหลากหลาย สุขภาวะ และหลักประกันของแรงงานนอกระบบ ใน กทม. ใน วรชัย ทองไท และ สุรีย์พร พันพื้ง (บก.), **ประชากรและสังคม 2550**. นครปฐม: ประชากรและสังคม.
- นนทกานต์ จันทร์อ่อน, (2556, กุมภาพันธ์), **การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของประเทศไทย**, ห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์สุโขทัย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา [Online]. เข้าถึงได้จาก http://library.senate.go.th/document/Ext5360/5360123_0002.PDF สืบค้นเมื่อ 16 มกราคม 2561.
- พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533
- ระกาวิณ สีชนะวานิชพันธ์. (2540). **ทัศนคติของผู้รับงานไปทำที่บ้านต่อร่างนโยบายส่งเสริมและคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน : กรณีศึกษาผู้รับงานไปทำที่บ้านในกิจการตัดเย็บเสื้อผ้าในเขตดินแดง กรุงเทพมหานคร ในประเทศไทย**. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
- วิชัย โสสุวรรณจินดา. (2545). **แรงงานสัมพันธ์ : กฎแห่งความร่วมมือระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง**. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยร่วมกับกระทรวงแรงงาน. (2554). **แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555 - 2559 (รายงานการวิจัย)** สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.

- สำนักงานประกันสังคม. (2558). รายงานประจำปี 2557. [Online] เข้าถึงได้จาก. http://www.sso.go.th/wpr/assets/upload/files_storage/sso_th/d67753f3ea8d978005d68e7b371b5363.pdf สืบค้นเมื่อ 15 มีนาคม 2561
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม. (2559). การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2559 [Online]. เข้าถึงได้จาก <http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/themess/files/workerOutReports59.pdf> สืบค้นเมื่อ 25 มกราคม 2561.
- องค์การแรงงานระหว่างประเทศ. (2546). งานที่มีคุณค่าและเศรษฐกิจนอกระบบ, กรุงเทพฯ: สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ.

