

# ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ในประเทศไทย: สิทธิและการรณรงค์นโยบาย

โดย  
ชฤทธิ มีสิทธิ์  
และ  
พูลทรัพย์ สวนเมือง ตูลาพันธ์

ธันวาคม 2549

**FRIEDRICH  
EBERT**  
**STIFTUNG**



HomeNet Thailand

**ชื่อหนังสือ** ผู้รับงานไปทำที่บ้านในประเทศไทย: สิทธิและการรณรงค์นโยบาย  
**Title** Legal Rights of Homeworkers in Thailand

**ผู้เรียบเรียง** ชฤทธิ์ มีสิทธิ์ และ พูลทรัพย์ สวนเมือง ตูลาพันธุ์  
**Editors** Charit Meesit & Poonsap Suanmuang Tulaphan

**จัดพิมพ์โดย** มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท (Friedrich-Ebert-Stiftung)  
**(Publishers)** อาคารธนภูมิ ชั้น 23  
1550 ถนนเพชรบุรีตัดใหม่ แขวงมักกะสัน  
เขตราชเทวี กทม. 10400  
โทรศัพท์ 02-6527178-9  
โทรสาร 02-6527180  
www.fes-thailand.org

**และ** มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ  
677/6 ซอยลาดพร้าว 5/1 ถนนลาดพร้าว  
แขวงลาดยาว เขตจตุจักร  
กรุงเทพฯ 10900  
โทรศัพท์ 02-5139242  
โทรสาร 02-5138959  
www.homenetthai.org

**ปก/รูปเล่ม** ไมโครกราฟิก

**พิมพ์ที่** โรงพิมพ์เด็อนตุลา  
โทร. 0-2996-7392-4  
โทรสาร 0-2996-7395

**ISBN** 978-974-88184-0-5

ผู้รับงานไปทำที่บ้านในประเทศไทย: สิทธิและการรณรงค์นโยบาย

# คำนำ

กำลังแรงงานที่ทำงานอยู่ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีเป็นจำนวนมาก แต่ไม่ได้รับสิทธิคุ้มครองในฐานะที่เป็นผู้ใช้แรงงาน จากการศึกษา พบว่า ร้อยละ 50-80 ของแรงงานนอกภาคเกษตรในประเทศกำลังพัฒนา ทำงานอยู่ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ซึ่งสิทธิประโยชน์ที่ได้รับจากการทำงานมีน้อย จนไม่เพียงพอตามมาตรฐานการครองชีพ ต้องอยู่ในฐานะที่ยากจน สภาพดังกล่าวทำให้องค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องพยายามศึกษาและพัฒนากรอบแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิแรงงานใหม่เพื่อให้ครอบคลุมคนที่ทำงานในภาคส่วนนี้

พัฒนาการสำคัญของการเคลื่อนไหวเพื่อสิทธิแรงงานของผู้ที่ทำงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ คือ การที่องค์กรแรงงานระหว่างประเทศรับรองอนุสัญญาว่าด้วยการรับงานไปทำที่บ้านพร้อมทั้งข้อแนะ เมื่อปี พ.ศ. 2539 และรับรองวาระงานที่มีคุณค่า (decent work) เมื่อปี พ.ศ. 2540 ซึ่งรายละเอียดในกรอบเอกสารดังกล่าวเป็นหลักหมายที่มีคุณค่าต่อการพัฒนาหลักการคุ้มครองสิทธิให้แก่แรงงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบในประเทศต่าง ๆ ต่อไป โดยเฉพาะกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน

ประเด็นสิทธิของแรงงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบในประเทศไทยได้รับความใส่ใจพัฒนาอย่างต่อเนื่องเป็นเวลาหลายปีแล้ว มีความก้าวหน้าในทางนโยบายระดับชาติหลายประการ อันเป็นผลจากการทำงานอย่างจริงจังของหลาย ๆ หน่วยงาน ทั้งที่อยู่ในภาคประชาสังคมและภาครัฐ นับเป็นพื้นฐานสำคัญในการสร้างสรรค์กลไกการคุ้มครองทางกฎหมาย

เอกสารเล่มนี้จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ข้อมูลโดยสังเขปเกี่ยวกับแรงงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ สภาพการจ้างงาน กรอบแนวคิดเรื่อง

การจ้างงานที่เป็นธรรมและมาตรฐานใหม่ในการคุ้มครองแรงงาน และพัฒนาการของการคุ้มครองสิทธิแรงงานที่เป็นกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านในประเทศไทย รวมทั้งข้อมูลล่าสุดเกี่ยวกับประเด็นในร่างกฎหมายการคุ้มครองแรงงานกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งยังมีความเห็นต่างกันว่าควรมีเนื้อหาครอบคลุมมากน้อยแค่ไหน

หน่วยงานผู้จัดพิมพ์หวังว่าข้อมูลเหล่านี้จะเป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมความเข้าใจ และเป็นส่วนหนึ่งในการสนับสนุนการคุ้มครองแรงงานแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านต่อไป และขอขอบคุณเป็นอย่างยิ่งต่อ คุณชฤทธิ์ มีสิทธิ์ และ คุณพูลทรัพย์ สวนเมือง ตูลาพันธุ์ ที่เป็นผู้เรียบเรียงเนื้อหาของเอกสารเล่มนี้

**มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท (FES)**

และ

**มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ  
(HomeNet Thailand)**

ธันวาคม 2549

# สารบัญ

	หน้า
<b>บทที่ 1 สถานการณ์ผู้รับงานไปทำที่บ้าน.....</b>	<b>6</b>
1.1 สถานการณ์ผู้รับงานไปทำที่บ้านในทางสากล	6
1.2 สถานการณ์ผู้รับงานไปทำที่บ้านในประเทศไทย	8
<b>บทที่ 2 นโยบาย กฎหมายและการพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน.....</b>	<b>11</b>
2.1 ในระดับสากล	11
2.2 ในระดับประเทศ	17
2.3 การบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทย	23
2.4 ท่าทีของรัฐบาลไทยต่ออนุสัญญา ฉบับที่ 177	24
<b>บทที่ 3 สถานการณ์และความเคลื่อนไหวเพื่อคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านในประเทศไทย.....</b>	<b>27</b>
3.1 ความเคลื่อนไหวของภาคประชาชน	27
3.2 ความเคลื่อนไหวของภาครัฐ	35
3.3 ความสำเร็จและอุปสรรค	37
<b>บทที่ 4 แนวทางการรณรงค์ในอนาคต.....</b>	<b>39</b>
4.1 การรณรงค์ในระดับประเทศ	39
4.2 การรณรงค์ในระดับสากล	42
4.3 บทสรุป	45
<b>บรรณานุกรม.....</b>	<b>47</b>

# บทที่ 1

## สถานการณ์ผู้รับงานไปทำที่บ้าน

เศรษฐกิจนอกระบบเติบโตอย่างรวดเร็วมากในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา เนื่องมาจากการค้าเสรีและการแข่งขันทางธุรกิจระดับโลกที่รุนแรงขึ้นทุกวัน ส่งผลให้ธุรกิจการค้าต่าง ๆ จำเป็นที่จะต้องปรับตัวเพื่อตอบสนองต่อสภาวะการณ์ที่เกิดขึ้น บริษัทจำนวนมากจึงเพิ่มความสามารถในการแข่งขันด้วยการลดค่าใช้จ่าย และเพิ่มความยืดหยุ่นในการดำเนินการมากขึ้น มาตรการที่สำคัญคือ ธุรกิจใช้วิธีจ้างเหมางานให้บุคคลภายนอกทำงานในกระบวนการผลิตของตน ในรูปแบบเหมาค่าแรง การจ้างงานเหมาช่วง การกระจายหน่วยการผลิตและการบริหารจัดการออกไปสู่แหล่งต่าง ๆ โดยไม่จดทะเบียน เป็นต้น สถานการณ์ดังกล่าวขยายตัวไปทั่วทุกมุมโลก และส่งผลกระทบต่อมาตรฐานแรงงาน สิทธิมนุษยชนและความมั่นคงในอาชีพ

### 1.1 สถานการณ์ผู้รับงานไปทำที่บ้านในระดับสากล

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) ได้ให้ความหมายของ “เศรษฐกิจนอกระบบ” (**informal economy**) หรือ “ภาคนอกระบบ” (**informal sector**) ว่าหมายถึงกิจกรรมทางเศรษฐกิจทุกประเภททั้งการผลิตการบริหารหรือการจ้างงาน ที่ไม่ได้รับการรับรองคุ้มครองและควบคุมโดยกฎหมายหรือธรรมเนียมปฏิบัติในแต่ละสังคม หรือมีการรับรอง คุ้มครองหรือควบคุม ไม่เพียงพอหรือต่ำกว่ามาตรฐาน

กลุ่มแรงงานในเศรษฐกิจนอกระบบหมายถึง ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้รับเหมาช่วงงานอุตสาหกรรมไปทำที่บ้าน (Industrial Outworkers) คนงาน

ที่ทำงานไม่ประจำ ลูกจ้างชั่วคราว ลูกจ้างชั่วคราวตามฤดูกาล และลูกจ้างที่ทำงานไม่เต็มเวลา (Part-time workers) ลูกจ้างในโรงงานห้องแถว (Sweatshop) และคนงานที่ทำกิจการของตนเองอยู่ที่บ้าน (Own Account Workers) และโรงงานที่ไม่มีกิจการจดทะเบียน นอกจากนี้ยังหมายรวมถึงแรงงานอิสระที่ทำงานเพื่อความอยู่รอด เช่น ทาบเรริมถนน คนขับรถเช่า คนเก็บขยะ และแรงงานรับใช้ในบ้าน เป็นต้น

เศรษฐกิจนอกระบบมีบทบาทเป็นทั้งแหล่งบ่อนปัจจัยการผลิตและแหล่งรองรับหรือเติมเต็มช่องว่างต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในการผลิตรวม เป็นแหล่งงานขนาดใหญ่ที่มีมูลค่ามหาศาล เกี่ยวพันกับคนส่วนใหญ่ซึ่งเป็นผู้หญิงและคนจนที่ด้อยโอกาส เนื่องจากไม่เข้มงวดในเรื่องคุณสมบัติและมีความหลากหลายสูง เศรษฐกิจนอกระบบ จึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของระบบเศรษฐกิจของทุกประเทศ โดยมีบทบาททำให้เศรษฐกิจในภาพรวมเติบโต รวมทั้งเป็นส่วนที่สำคัญในผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ หรือ GDP (Gross Domestic Product)

แต่เมื่อพิจารณาความเป็นจริงของแรงงานนอกระบบ พบว่า สังคมยังขาดข้อมูล แรงงานเหล่านี้เข้าข่าย “ไม่มีตัวตน” มีเงื่อนไขการทำงานที่ไม่เป็นธรรม มีรายได้ไม่แน่นอน ขาดการคุ้มครองทั้งทางด้านแรงงานและหลักประกันทางสังคม ต้องเผชิญความเสี่ยงในทางเศรษฐกิจและสังคมที่รุนแรงและบ่อยครั้งกว่าแรงงานในระบบ ในขณะที่มีความสามารถในการจัดการความเสี่ยงน้อยที่สุด

ILO ประมาณว่า ประเทศส่วนใหญ่ในโลกมีการจ้างงานภาคนอกระบบมากกว่าในระบบ และประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่มีภาคนอกระบบใหญ่กว่าภาคในระบบมาก โดยมีกำลังแรงงานอยู่ในภาคนอกระบบถึงร้อยละ 80-90 ของกำลังแรงงานทั้งหมด

จากการรายงานของ ILO พบว่า ข้อมูลสถิติจำนวนแรงงานนอกระบบของประเทศกำลังพัฒนาที่มีการบันทึกมีเพียง 14 ประเทศเท่านั้น ทั้ง ๆ ที่งานที่รับไปทำที่บ้านครอบครัวการผลิตในสาขาต่าง ๆ มากมาย เช่น สิ่งทอและเสื้อผ้าสำเร็จรูป งานทอพรม งานทำรองเท้า งานปักกึ่ง งานรับจ้าง

ทำความสะอาด และบรรจุปลา งานฉนวนหุ้มหี ทำหุ้บ เตรียมอาหาร และผลิต ชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ งานพิมพ์ดีด งานส่งเอกสาร และงานแปล เป็นต้น

## 1.2 สถานการณ์ผู้รับงานไปทำที่บ้านในประเทศไทย

สำนักงานสถิติแห่งชาติได้จัดทำโครงการสำรวจการรับงานไปทำที่บ้านขึ้น เป็นครั้งแรกในปี 2542 ครั้งที่สองในปี 2545 และครั้งที่สามในปี 2548 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลที่สำคัญ เกี่ยวกับการรับงานไปทำที่บ้าน ให้มีข้อมูลที่ต่อเนื่องทันสมัย เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้เป็นข้อมูลพื้นฐาน ในการวางแผนงาน และกำหนดนโยบายต่าง ๆ เพื่อให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านได้ รับ หรือเข้าถึงการคุ้มครองทางสังคม และการพัฒนาคุณภาพชีวิตด้านต่าง ๆ ผลการสำรวจการรับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ.2548 สรุปได้ดังนี้

### (1) จำนวนครัวเรือน และผู้รับงานไปทำที่บ้าน

มีจำนวน 348,964 ครัวเรือน และประชากรอายุ 15 ปี ขึ้นไปที่รับ งานไปทำที่บ้านมีจำนวนทั้งสิ้น 549,803 คน ส่วนใหญ่อยู่นอกเขตเทศบาล ร้อยละ 68.7 ในเขตเทศบาลร้อยละ 31.5

### (2) สถานภาพของผู้รับงานไปทำที่บ้าน

ผู้รับงานไปทำที่บ้านเป็นหญิงมากกว่าชาย (หญิงร้อยละ 76.3 และ ชายร้อยละ 23.7)

อายุของผู้รับงานไปทำที่บ้าน ส่วนใหญ่ระหว่าง 30-49 ปี (ร้อยละ 60.5)

**สถานภาพสมรส** เพราะลักษณะของการรับงานไปทำที่บ้านมีความ ยืดหยุ่น และเอื้ออำนวยกับผู้ที่ทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบงานบ้าน จึงพบว่า ร้อยละ 77.7 สมรสแล้ว

**การศึกษา** ส่วนใหญ่จบการศึกษาไม่เกินระดับประถมศึกษา คือ ร้อยละ 81.5 สูงกว่าระดับประถมศึกษาหรือตั้งแต่มัธยมศึกษาขึ้นไป ร้อยละ 18.5

### (3) ประเภทของงานที่รับไปทำที่บ้าน

มีแทบทุกสาขาการผลิตและบริการ ประเภทอุตสาหกรรมที่มีการรับไป



ทำที่บ้านมากที่สุด คือ สาขาการผลิต คิดเป็น 461,754 คน หรือร้อยละ 84 (โดยเป็นกิจการเสื้อผ้า เครื่องแต่งกายและสิ่งทอ ร้อยละ 45.8 เครื่องประดับ เพชรพลอย ร้อยละ 8.8 ผลิตภัณฑ์จากไม้และกระดาษ ร้อยละ 7.5 ดอกไม้ประดิษฐ์ รมไม้กวาด ฯลฯ ร้อยละ 7.3) กิจการขายส่ง ขายปลีก ร้อยละ 14.3

#### (4) การกำหนดค่าตอบแทน

ผู้กำหนดค่าตอบแทนส่วนใหญ่ คือ ผู้ว่าจ้าง ซึ่งมีจำนวนมากถึง ร้อยละ 82.04 รองลงมา คือ ผู้รับงานกำหนดเองเพียงร้อยละ 9.5 หัวหน้ากลุ่ม ร้อยละ 3.8 ส่วนการกำหนดร่วมกันระหว่างผู้รับงานและผู้ว่าจ้าง ร้อยละ 3.5

#### (5) ชั่วโมงการทำงาน

ผู้รับงานส่วนใหญ่ใช้เวลาทำงานแต่ละวันอยู่ระหว่าง 5 ถึง 11 ชั่วโมง (ร้อยละ 72.3) และมีจำนวนชั่วโมงเฉลี่ย 7.7 ชั่วโมง แม้บ้านที่เป็นผู้รับงานจะมีชั่วโมงทำงานเฉลี่ยต่อวันเป็นปกติใกล้เคียงกับการทำงานในระบบทั่วไป แต่ช่วงเวลาทำงานนั้นแตกต่างกันไป เนื่องจากผู้รับงานอาจต้องการดูแลครอบครัวและทำงานบ้านด้วย

#### (6) รายได้

**รายได้** หมายถึง ค่าตอบแทนทุกอย่าง จากการรับงานไปทำที่บ้านทุกประเภทในรอบปีที่ผ่านมา ซึ่งเป็นข้อมูลของผู้รับงานด้วยตนเอง และผู้รับช่วงงาน

ผู้รับงานส่วนใหญ่ (ร้อยละ 65.1) มีรายได้น้อย คือต่ำกว่า 30,001 บาทต่อปี ผู้รับงานด้วยตนเองส่วนใหญ่มีรายได้น้อยกว่าผู้รับช่วงงาน กล่าวคือ ผู้รับงานด้วยตนเองที่มีรายได้มากกว่า 30,000 บาท มีร้อยละ 34.9 ขณะที่ผู้รับช่วงงานมีมากถึงร้อยละ 48.5

เมื่อพิจารณาถึงรายได้เฉลี่ย พบว่า ผู้รับงานมีรายได้เฉลี่ยปีละ 47,870 บาท แต่จะแตกต่างกันตามประเภทของผู้รับงาน โดยที่ผู้รับช่วงงานมีรายได้เฉลี่ย 130,011 บาทต่อปี ขณะที่ผู้รับงานด้วยตนเองมีรายได้เฉลี่ยเพียง 47,366 บาทต่อปี

#### (7) ความต้องการเข้าร่วมในระบบการประกันสังคม

ผู้รับงานมาทำที่บ้านที่ต้องการเข้าร่วมในระบบการประกันสังคม

มีเพียงร้อยละ 22.1 และไม่ต้องการเข้าร่วมถึงร้อยละ 77.9 ส่วนใหญ่ให้เหตุผลที่ไม่เข้าร่วมว่า เพราะรายได้ไม่แน่นอน (ร้อยละ 30.5) รองลงมา คือ ไม่มีเงินจ่ายสมทบ (ร้อยละ 27.6)

#### **(8) การรวมกลุ่มของผู้รับงานไปทำที่บ้าน**

ผู้รับงานที่มีการรวมกลุ่ม หรือเป็นสมาชิกของกลุ่ม หรือองค์กรที่มีการดำเนินการเกี่ยวกับการผลิต หรือประกอบสินค้ามีเพียงร้อยละ 7.5 ของผู้รับงานทั้งหมด

เมื่อพิจารณาเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์หลัก หรือประเภทอุตสาหกรรมของกลุ่มที่มีการรวมตัวกัน พบว่า เป็นผลิตภัณฑ์ในสาขาการผลิตถึงร้อยละ 95.7 ในจำนวนนี้เป็นผลิตภัณฑ์เสื้อผ้า เครื่องแต่งกาย และสิ่งทอมากที่สุด ร้อยละ 41.1 รองลงมาคือ เครื่องประดับเพชรพลอยร้อยละ 27 ผลิตภัณฑ์ที่ทำจากไม้และกระดาษร้อยละ 9.3 และอาหารและเครื่องดื่ม ร้อยละ 8.9

#### **(9) ความช่วยเหลือที่ผู้รับงานฯ ต้องการ**

ความช่วยเหลือที่ผู้รับงานฯ ต้องการมากที่สุด คือ การหางานให้ทำอย่างต่อเนื่อง (ร้อยละ 34.9) รองลงมาคือ ต้องการให้คุ้มครองเรื่องอัตราค่าตอบแทน (ร้อยละ 30.6) และต้องการให้หาแหล่งเงินทุน (ร้อยละ 23.7)

นอกจากนี้ ยังมีความต้องการให้สนับสนุนการจัดตั้งกลุ่มผู้รับงาน การฝึกอบรม การแนะนำความรู้ การดูแลสุขภาพ และปฏิบัติงานได้ด้วยความปลอดภัย

สำหรับประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) หรือสภาพัฒน์ และมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย หรือ TDRI ประมาณการ ขนาดของแรงงานนอกระบบ (ไม่รวมเศรษฐกิจนอกกฎหมาย) ในปี พ.ศ. 2544 ว่ามีสัดส่วนประมาณ 2 ใน 3 ของแรงงานทั้งหมด หรือประมาณ 22-23 ล้านคน หรือร้อยละ 73.3 ของผู้มีงานทำทั่วประเทศ เมื่อนำตัวเลขนี้มาคำนวณขนาดรายได้พบว่า มีมูลค่าประมาณ 2.33 ล้านล้านบาท หรือเกือบครึ่งหนึ่งของ GDP

## บทที่ 2

# นโยบาย กฎหมายและการพัฒนา ผู้รับงานไปทำที่บ้าน

จากที่กล่าวมาแล้วว่า ผู้รับงานไปทำที่บ้านหรือแรงงานนอกระบบนั้น เป็นแรงงานที่ไม่มีตัวตน มีเงื่อนไขการทำงานที่ไม่เป็นธรรม มีรายได้ไม่แน่นอน และขาดการคุ้มครองทั้งทางด้านแรงงานและหลักประกันทางสังคม รวมทั้งต้องเผชิญความเสี่ยงในทางเศรษฐกิจและสังคมที่รุนแรงและบ่อยครั้งกว่าแรงงานในระบบ การขับเคลื่อนทางด้านนโยบายและกฎหมายจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการส่งเสริมพัฒนาและคุ้มครองแรงงานกลุ่มนี้

### 2.1 ในระดับสากล

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ให้ความสนใจกับภาคนอกระบบมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2515 เพราะเห็นว่าเป็นกิจกรรมของคนงานที่ทำงานหนัก แต่มักไม่ได้รับการเอาใจใส่และดูแลจากหน่วยงานของรัฐ จึงได้กำหนดกลไกหรือมาตรการระหว่างประเทศเพื่อคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านและแรงงานนอกระบบในรูปของอนุสัญญาฉบับที่ 177 ว่าด้วยงานที่รับไปทำที่บ้าน ข้อแนะนำฉบับที่ 184 ว่าด้วยงานที่รับไปทำที่บ้าน และหลักการงานที่มีคุณค่า ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

#### 1) อนุสัญญาฉบับที่ 177 ว่าด้วยงานที่รับไปทำที่บ้าน

ILO ได้กำหนดกลไกสำคัญในการขยายการคุ้มครองและยก ระดับแรงงานในเศรษฐกิจนอกระบบคือ อนุสัญญาฉบับที่ 177 ว่าด้วยการรับงานไปทำที่บ้าน และข้อแนะนำฉบับที่ 184 ซึ่งประกาศใช้เมื่อเดือนมิถุนายน

ปี 2539 มีสาระสำคัญดังนี้คือ

### (1) ความหมายและขอบเขตของงานที่รับไปทำที่บ้าน

ความหมายของงานที่รับไปทำที่บ้านมีสาระสำคัญดังนี้

1. เป็นการทำงานผลิตหรือบริการ เพื่อรับค่าตอบแทน
2. สถานที่ทำงาน คือ บ้านของผู้รับงาน หรือที่อื่น ๆ ซึ่งเลือกกันเอง ที่มีใช้สถานที่ทำงานของนายจ้าง
3. ไม่คำนึงว่าใคร เป็นผู้จัดหาวัสดุ อุปกรณ์ หรือสิ่งของที่ใช้ในการทำงาน
4. ไม่รวมถึงลูกจ้างที่นำเอางานมาทำที่บ้านเป็นครั้งคราว แทนที่จะทำที่โรงงาน หรือสถานประกอบการของนายจ้าง
5. ไม่รวมถึงบุคคลที่มีความพร้อมทางเศรษฐกิจ และประกอบอาชีพอิสระตามกฎหมายของแต่ละประเทศ
6. นายจ้าง หมายถึง บุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคลที่ส่งมอบงานที่รับไปทำที่บ้านในการประกอบธุรกิจของตน ไม่ว่าจะโดยตรงหรือผ่านคนกลาง และไม่ว่ากฎหมายแห่งชาติจะมีบทบัญญัติให้มีคนกลางหรือไม่ก็ตาม

### (2) ขอบเขตการคุ้มครองสิทธิแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน

อนุสัญญา ILO ฉบับที่ 177 เสนอให้มันนโยบายแห่งชาติเกี่ยวกับงานที่รับไปทำที่บ้านที่ส่งเสริมการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันระหว่างผู้รับงานไปทำที่บ้านกับผู้ทำงานรับค่าจ้างอื่นๆ เท่าที่จะเป็นไปได้ โดยคำนึงถึงลักษณะพิเศษของงานที่รับไปทำที่บ้าน และเงื่อนไขที่จะนำมาปรับใช้กับประเภทงานที่เหมือนกัน หรือคล้ายคลึงกันที่ดำเนินการในสถานประกอบการตามความเหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องดังต่อไปนี้

1. สิทธิของผู้รับงานไปทำที่บ้านในการก่อตั้ง หรือเข้าร่วมองค์กร และกิจกรรมขององค์กรนั้นโดยเสรี
2. การคุ้มครองจากการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน และอาชีพ
3. การคุ้มครองในด้านสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน

4. ค่าตอบแทน
5. การคุ้มครองด้านประกันสังคมตามกฎหมาย
6. การได้รับการฝึกอบรม
7. อายุขั้นต่ำในการจ้างงาน หรือรับเข้าทำงาน
8. การคุ้มครองกรณีคลอดบุตร

เพื่อให้เป็นไปตามหลักการของอนุสัญญา ฉบับที่ 177 ILO จึงได้จัดทำข้อเสนอแนะหรือแนวทางปฏิบัติเพื่อให้การดำเนินการคุ้มครองผู้รับงานฯ มีความเหมาะสมและยืดหยุ่น สอดคล้องกับสภาพการณ์ของแต่ละประเทศ มีสาระสำคัญ ดังนี้

1. ให้นำนโยบายเกี่ยวกับงานที่รับไปทำที่บ้านไปสู่การปฏิบัติด้วยกฎหมาย ข้อบังคับ ข้อตกลงร่วม คำชี้ขาดหรือวิธีที่เหมาะสมอื่น ๆ
2. ให้มีการดำเนินการที่เหมาะสมเพื่อให้สถิติแรงงานครอบคลุมงานที่รับไปทำที่บ้าน เท่าที่เป็นไปได้
3. ให้นำกฎหมายว่าด้วยสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงานไปปรับใช้กับงานที่รับไปทำที่บ้าน โดยคำนึงถึงลักษณะพิเศษของงานที่รับไปทำที่บ้าน
4. ระบบการตรวจแรงงานจะต้องสามารถปฏิบัติได้และสอดคล้องกับงานที่รับไปทำที่บ้าน ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ มีมาตรการเยียวยาและบทลงโทษที่เหมาะสม

**เหตุผลที่ดีสำหรับการให้สัตยาบันอนุสัญญา ฉบับที่ 177 ว่าด้วยงานที่รับไปทำที่บ้าน**

กลุ่มที่รณรงค์ให้ประเทศต่าง ๆ ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้ได้ชี้แจงเหตุผลที่ดีในการให้สัตยาบันดังนี้

1. หลังจากทีประเทศใดให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับใดแล้ว จะต้องไปปรับเปลี่ยนหรือออกกฎหมายของประเทศนั้น ๆ ให้สอดคล้องกับอนุสัญญาดังกล่าว
2. ส่งผลให้มีการปฏิบัติที่เท่าเทียมระหว่างผู้รับงานไปทำที่บ้านกับ

ผู้ทำงานเพื่อรับค่าจ้างอื่น ๆ (มาตรา 4.1) และเป็นการคุ้มครองผู้ทำงานที่อยู่ล่างสุดของห่วงโซ่การผลิต

3. อนุสัญญาฉบับที่ 177 ถือว่าเป็นมาตรฐานแรงงานสากลและมาตรฐานการคุ้มครองขั้นต่ำ ดังนั้น ผู้รับงานไปทำที่บ้านทั่วโลกไม่ควรมีความแตกต่างจากคนทำงานกลุ่มอื่น ๆ

4. ส่งผลให้งานที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบมีกฎข้อบังคับ และทำให้แรงงานดังกล่าวออกจากระบบเศรษฐกิจที่เป็นพื้นที่ “สีเทา”

5. งานที่รับไปทำที่บ้าน ส่วนใหญ่ทำโดยผู้หญิง และอยู่ในระบบที่ได้รับค่าจ้างรายชิ้นที่เลวร้ายของโลก การให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 177 จะทำให้งานประเภทนี้เป็นที่รู้จักมากขึ้นและจะเป็นก้าวต่อไปสำหรับการปกป้องแรงงานจากรูปแบบการขูดรีดที่เลวร้าย

6. สถิติเรื่องงานที่รับไปทำที่บ้านมีไม่เพียงพอ เนื่องจากสถิติเป็นพื้นฐานในการทำงานเชิงการเมือง อนุสัญญาฉบับที่ 177 ถือเป็นภาระเฉพาะให้รวมงานที่รับไปทำที่บ้านอยู่ในสถิติแรงงาน (มาตรา 6)

7. การให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 177 จะสนับสนุนการรวมกลุ่มจัดตั้งโดยตัวของผู้รับงานไปทำที่บ้านเอง และจะทำให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านมีความมั่นคงตามกฎหมาย

8. การให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 177 จะเป็นการแสดงความสมานฉันท์ของผู้รับงานไปทำที่บ้านของซีกโลกใต้

9. ทำให้สภาพการทำงานและความเป็นอยู่ในชีวิตที่ตกต่ำหยุดชะงัก

10. ประเทศต่าง ๆ จะต้องให้ความสำคัญในเรื่องระบบการรายงานและการตรวจสอบ เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองแรงงาน

อย่างไรก็ดีในระดับสากลมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้ กล่าวคือ ผู้ที่ไม่เห็นด้วยเห็นว่าเนื้อหาของอนุสัญญานั้นมีคุณค่าอยู่ในกระดาษเท่านั้น ไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้จริง เพราะจะทำให้สินค้าที่ผลิตโดยผู้รับงานไปทำที่บ้านมีราคาแพงขึ้น งานจะมีน้อยลง ทำให้ผู้รับงานฯ ไม่มีงานทำและยากจนลงไปอีก ตลอดจนทำให้ภาครัฐสูญเสียค่าใช้จ่าย

ในการจัดทำรายงานและการประเมินผล

ส่วนผู้ที่เห็นด้วย เห็นว่าการให้สัตยาบันทำให้เกิดความมั่นคงด้านแรงงาน ส่งเสริมสิทธิการมีงานทำ ผู้รับงานฯ สามารถมีชีวิตอย่างมีคุณค่า เพราะได้รับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน มาตรฐานด้านแรงงานเป็นเครื่องมือต่อสู้ความยากจนและต่อต้านรูปแบบการจ้างงานในรูปแบบที่เลวร้าย เช่น การใช้แรงงานเด็กและการบังคับใช้แรงงานที่มีค่าแรงต่ำ เป็นต้น

จากการศึกษาของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ในปี 2539 เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านในประเทศสมาชิกของ ILO พบว่า ประเทศที่มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับงานที่รับไปทำที่บ้านมี 18 ประเทศ โดยบางประเทศให้มีการคุ้มครองผู้รับงานฯ เช่นเดียวกับคนงานทั่วไป<sup>1</sup> และบางประเทศได้กำหนดให้การรับงานไปทำที่บ้านเป็นส่วนหนึ่งในกฎหมายแรงงานทั่วไป<sup>2</sup>

## 2) งานที่มีคุณค่า

หลักการงานที่มีคุณค่าเป็นแนวคิดของ ILO ในสถานการณ์ที่เศรษฐกิจนอกระบบขยายตัว กล่าวคือ งานที่มีคุณค่าต้องไม่ใช่งานที่ทำเพียงเพื่อยังชีพไปวัน ๆ หรืองานอะไรก็ได้ แต่ต้องเป็นงานที่เอื้อให้พ้นจากสภาพความยากจนและต้องมีสภาพการทำงานที่ดีด้วย โดยแรงงานจะต้องได้รับการคุ้มครองและปกป้องให้ได้รับสิทธิขั้นพื้นฐาน เช่น สิทธิมนุษยชน สิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน สิทธิของเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีที่จะได้รับการศึกษาและการพัฒนาศักยภาพด้านต่าง ๆ อย่างเหมาะสม

---

<sup>1</sup> ประเทศที่กำหนดให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านได้รับการคุ้มครองเช่นเดียวกับคนงานทั่วไป ได้แก่ อาร์เจนตินา ออสเตรเลีย คิวบา เยอรมนี ฮังการี อินเดีย อิตาลี ญี่ปุ่น โมร็อกโก เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ เปรู โปแลนด์ โปรตุเกส รัสเซีย ชันมารีโน สวิตเซอร์แลนด์ และ อูรุกวัย ในออสเตรเลีย (รัฐนิวเซาท์เวลส์) แคนาดา (ควิเบก) และฝรั่งเศส

<sup>2</sup> ประเทศที่กำหนดให้การรับงานไปทำที่บ้านเป็นบทบัญญัติหนึ่งในกฎหมายแรงงานทั่วไป ได้แก่ อัฟกานิสถาน โบลิเวีย ชิลี โคลัมเบีย คอสตาริกา เช็ก โดมินกัน เอกวาดอร์ เอลซัลวาดอร์ เอธิโอเปีย ฝรั่งเศส กัวเตมาลา ไฮติ ฮอนดูรัส เม็กซิโก นิการา กัว ปานามา ปารากวัย ฟิลิปปินส์ สโลวะเกีย สเปน และเวเนซุเอลา

ซึ่งต่อมาที่ประชุมใหญ่ของ ILO สมัยที่ 90 ปี 2540 ได้มีมติรับรองวาระงานที่มีคุณค่า (Decent Work Agenda) ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อขยายการคุ้มครองทางสังคม โดยเฉพาะในเรื่องงานที่ปลอดภัยและมั่นคงให้ครอบคลุมทั้งส่วนของภาคนอกระบบ ชุมชน และองค์กรเอกชนด้วย

## องค์ประกอบของงานที่มีคุณค่า ในมุมมองของ ILO

**1. หลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน (Fundamental Principles and Rights at work)** ประกอบด้วย เสรีภาพในการรวมตัวและสิทธิในการเจรจาต่อรองร่วม การจัดการใช้แรงงานบังคับ การจัดการใช้แรงงานเด็ก และการจัดการเลือกปฏิบัติ เป็นต้น

**2. การสร้างงานที่มีคุณภาพและการส่งเสริมศักยภาพที่จะได้รับการจ้างงาน (Productive Employment)** ประกอบด้วย การส่งเสริมการมีงานทำและการเพิ่มผลผลิตภาพโดยการลงทุนด้านความรู้และทักษะ การสร้างงานที่มีคุณภาพโดยการพัฒนาสถานประกอบการและแก้ไขอุปสรรคต่าง ๆ เช่น การเข้าถึงแหล่งทุน การตลาด และการฝึกอบรม เป็นต้น

**3. การคุ้มครองทางสังคม (Social Protection)** ประกอบด้วย ความปลอดภัยในการทำงานและอาชีวอนามัย การขยายและส่งเสริมการประกันทางสังคมในรูปแบบที่หลากหลายและเหมาะสมกับแรงงานกลุ่มต่าง ๆ

**4. การสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรแรงงานและการมีสิทธิแสดงความเห็น (Social Dialogue)** ประกอบด้วย การกำหนดสิ่งแวดลอมที่เอื้อต่อการจัดตั้งองค์กรและผู้แทน การส่งเสริมบทบาทและการมีส่วนร่วมขององค์กรเหล่านี้ในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้อง การสนับสนุนการจัดตั้งองค์กรแรงงานสหภาพแรงงาน องค์กรนายจ้าง รวมทั้งกลุ่มเจรจาต่อรองร่วมกับภาครัฐในรูปแบบต่างๆ ที่เหมาะสม

เมื่อพิจารณาสภาพความเป็นจริงของแรงงานนอกระบบกับหลักการทำงานที่มีคุณค่า จึงเป็นที่ชัดเจนว่า งานในเศรษฐกิจนอกระบบมักไม่สอดคล้องกับเกณฑ์ของงานที่มีคุณค่า

เพื่อส่งเสริมให้แรงงานทุกคนได้ทำงานที่มีคุณค่า ILO ได้กำหนดแนวทาง



ในการดำเนินงานเป็น 3 ระยะคือ (1) ระยะเร่งด่วนที่จะลดเงื่อนไขการทำงานที่ไม่เป็นธรรมในเศรษฐกิจนอกระบบ (2) ระยะกลางคือให้ผู้ที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบเป็นแรงงานในระบบ และ (3) ระยะยาวคือ สร้างโอกาสการทำงานในระบบที่ได้รับการคุ้มครองและเป็นธรรมอย่างเพียงพอ

ปัจจุบันประเทศไทยกำลังอยู่ระหว่างการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่องานที่มีคุณค่าของประเทศ (National Plan of Action Decent Work)

## 2.2 ในระดับประเทศ

ถึงแม้ว่าประเทศไทยยังมีได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญา ฉบับที่ 177 ของ ILO แต่เศรษฐกิจนอกระบบ (Informal Sector) และงานที่รับไปทำที่บ้านก็ได้รับความสำคัญมากขึ้น เนื่องจากมีบทบาทต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไม่น้อยกว่าเศรษฐกิจในระบบ ประกอบกับมีการเรียกร้องของมูลนิธิพัฒนาแรงงานและอาชีพหรือโฮมเนท ประเทศไทยและเครือข่ายแรงงานนอกระบบทำให้รัฐบาล และหน่วยงานด้านการวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ เห็นความจำเป็นที่ต้องมีนโยบาย และยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเพื่อคุ้มครองแรงงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

### 1. ด้านนโยบายและแผนงาน

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 86 บัญญัติว่า “รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานโดยเฉพาะแรงงานเด็ก และแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม”

กำหนดให้ทุกรัฐบาลต้องมีนโยบายคุ้มครองแรงงาน ซึ่งส่วนใหญ่คือ ผู้ยากจนและด้อยโอกาสในสังคม ซึ่งคำว่า “แรงงาน” หมายถึง คนทำงานมีรายได้ทุกประเภท ไม่ใช่หมายถึงลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานที่

กฎหมายคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายประกันสังคมบังคับใช้ซึ่งมีจำนวนประมาณ 8.5 ล้านคนเท่านั้น

**(2) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่เก้า (พ.ศ. 2545-2549)** โดยเฉพาะยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพคน และการคุ้มครองทางสังคม ได้กำหนดแนวทางการปรับปรุงระบบการบริหารหลักประกันทางสังคมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังนี้

(2.1) ขยายขอบเขต และประเภทการคุ้มครองกองทุนประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานทั้งในและนอกระบบ รวมทั้งปรับปรุงระบบการบริหารกองทุนประกันสุขภาพทั้งโดยสมัครใจ และโดยการบังคับให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(2.2) เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการกองทุนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและสังคม ให้เป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาทั้งด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ทักษะฝีมือ และระบบสวัสดิการทางสังคม

(2.3) พัฒนามาตรฐานด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองแรงงานเพื่อสร้างความเป็นธรรมแก่แรงงานสตรี และแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะแรงงานภาคเกษตร และผู้รับงานไปทำที่บ้าน

**(3) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบ (พ.ศ. 2550-2554)** ในส่วนของยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพคนและสังคมไทยสู่สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาให้ทุกคนได้รับหลักประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมที่หลากหลายประเภทอย่างทั่วถึง ดังนี้

(3.1) ขยายการคุ้มครองทางสังคมทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการให้แก่คนในชุมชน มุ่งจัดสวัสดิการให้ทั่วถึง โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบ สตรี และผู้ด้อยโอกาส ให้สามารถใช้ชีวิตได้อย่างพอเพียง รวมทั้งส่งเสริมการออมเพื่อสุขภาพ สร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจสำหรับอนาคต

(3.2) การปฏิรูประบบการออม ให้ครอบคลุมครบถ้วนสำหรับกำลังแรงงานของประเทศทั้งหมด 13 ล้านคน ทั้งขยายการออมภาคบังคับ ปกป้องกองทุนบำเหน็จบำนาญและการออมเพื่อการชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบ

**(4) แผนพัฒนางานสวัสดิการและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่สี่ (พ.ศ. 2545-2549)** ได้กำหนดให้สร้างหลักประกันความมั่นคงทางสังคมแก่แรงงานนอกระบบ เช่น แรงงานภาคเกษตรกรรม ผู้รับงานไปทำที่บ้าน และผู้ประกอบการอาชีพพอชีพอิสระ โดยส่งเสริมให้มีการประกันตนเองแบบสมัครใจ ส่งเสริมกองทุนประกันสังคม โดยเพิ่มสิทธิประโยชน์ด้านอื่น ๆ แก่ผู้ประกันตน และครอบครัว เพื่อให้ได้รับความคุ้มครองทางสังคมเพิ่มมากขึ้น

**(5) แผนพัฒนาแรงงานและพัฒนาอาชีพ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2546-2549)** กำหนดให้ขยายระบบประกันสังคมให้คุ้มครองแรงงานนอกระบบ และแรงงานภาคเกษตร แนวทางดำเนินการเพิ่มคุณภาพชีวิตผู้ใช้แรงงานกำหนดไว้หลายเรื่อง เช่น

(5.1) พัฒนากฎหมายคุ้มครองแรงงานให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล

(5.2) พัฒนาระบบการตรวจแรงงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมาย โดยให้นายจ้าง ลูกจ้าง และองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการตรวจแรงงาน

(5.3) สร้างมาตรการคุ้มครองความปลอดภัยในการทำงานที่เหมาะสม เพื่อคุ้มครองคนทำงานทุกกลุ่มเป้าหมาย อย่างเท่าเทียมกัน

**(6) แผนยุทธศาสตร์กระทรวงแรงงาน พ.ศ. 2549-2551** ได้กำหนดในยุทธศาสตร์การขยายการคุ้มครองและหลักประกันให้ทั่วถึงทุกกลุ่มอาชีพ โดยมีแนวทางดำเนินงาน ดังนี้

(6.1) ยกเว้นกฎหมายคุ้มครองแรงงานในกลุ่มอาชีพที่ยังไม่ได้รับการคุ้มครอง

(6.2) สร้างระบบประกันสังคมให้แรงงานนอกระบบ และผู้

ประกอบอาชีพอิสระ

(6.3) ศึกษาแนวทางการให้ประชาชนอยู่ภายใต้ความคุ้มครองของระบบประกันสังคม

### **(7) มาตรการของรัฐในการส่งเสริมและพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน**

กระทรวงแรงงานได้กำหนดมาตรการส่งเสริมและพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้านที่สำคัญ 2 มาตรการ คือ (1) ระเบียบว่าด้วยการส่งเสริมการรับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2546 (2) ระเบียบว่าด้วยกองทุนเพื่อผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2546

มาตรการดังกล่าวมีสาระสำคัญ คือ (1) จัดตั้งสำนักงานทะเบียนผู้รับงานไปทำที่บ้าน เพื่อดำเนินการส่งเสริมการรวมกลุ่ม การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และการพัฒนาทักษะฝีมือ (2) กองทุนเพื่อผู้รับงานไปทำที่บ้าน เป็นกองทุนหมุนเวียนเพื่อให้กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน กู้ยืม เพื่อซื้อวัตถุดิบ หรืออุปกรณ์ในการผลิต และขยายงานเพื่อสร้างอาชีพ ซึ่งกรมการจัดหางานเป็นผู้รับผิดชอบ

### **(8) นโยบายด้านแรงงานของรัฐบาลชุด พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์**

“แรงงานเป็นรากฐานที่สำคัญของภาคเศรษฐกิจฐานราก จะเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างภาคแรงงาน ภาคเอกชน และภาครัฐให้ครอบคลุมถึงการพัฒนาคุณภาพ และฝีมือแรงงานในระดับต่าง ๆ เพื่อให้สามารถมีผลผลิตและรายได้สูงขึ้น... ตลอดจนส่งเสริมให้แรงงานได้รับการคุ้มครองดูแลด้านสุขภาพอนามัย ความปลอดภัยในการทำงาน ตลอดจนความมั่นคง รวมทั้งสวัสดิการแรงงานอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม”

## **2. ด้านกฎหมาย**

### **1) กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน**

**พ.ศ. 2547**

เพื่อให้เป็นไปตามแผนพัฒนาระดับชาติ และนโยบายรัฐบาล กระทรวงแรงงานโดยอาศัยอำนาจ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้ออกกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 มีผลบังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ 8 กันยายน 2547 ซึ่งถือเป็น

การรับรองสถานภาพทางกฎหมาย และเป็นความพยายามครั้งแรกที่จะ  
คุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน แม้จะยังไม่ครอบคลุมผู้รับงาน  
ไปทำที่บ้านทั้งหมด หรือยังขาดความเหมาะสมหรือยืดหยุ่นก็ตาม กฎกระทรวง  
ดังกล่าว มีสาระสำคัญดังนี้

**ความหมายและขอบเขตของงานที่รับไปทำที่บ้าน** มีสาระสำคัญ  
ดังนี้

- (1) งานที่ผู้รับงาน (ลูกจ้าง) รับจากนายจ้างไปทำการผลิต ประกอบ  
บรรจุ ซ่อม หรือแปรรูปสิ่งของ
- (2) สถานที่ทำงาน คือ บ้านของผู้รับงานฯ (ลูกจ้าง) หรือสถานที่  
อื่นที่มีใช้สถานประกอบการของนายจ้าง
- (3) ทำงาน เพื่อรับค่าจ้างเป็นการตอบแทนการทำงาน
- (4) ใช้วัตถุุดิบ หรืออุปกรณ์ในการผลิตทั้งหมด หรือบางส่วนของ  
นายจ้าง
- (5) งานที่รับไปทำงานที่บ้าน โดยปกติต้องเป็นส่วนหนึ่งส่วนใด หรือ  
ทั้งหมดในกระบวนการผลิต หรือธุรกิจในความรับผิดชอบของนายจ้าง เช่น  
กิจการตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูป นายจ้างได้ส่งผ้า หรือเฉพาะบางชิ้นส่วนของ  
งานให้ลูกจ้างตัดเย็บ หรือให้ทำงานเฉพาะปักลายก็ได้

#### **สาระสำคัญของกฎกระทรวงฯ**

- (1) ห้ามนายจ้างจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปีเป็นลูกจ้าง
- (2) ให้นายจ้างแจ้งพนักงานตรวจแรงงานภายใน 7 วัน ก่อนวันส่ง  
มอบงานให้ผู้รับงานไปทำที่บ้าน
- (3) ให้นายจ้างทำสัญญาจ้างงานเป็นหนังสือมอบให้ผู้รับงานฯ  
1 ชุดและพร้อมที่จะให้พนักงานตรวจแรงงานตรวจสอบ เพื่อประโยชน์ในการ  
ตรวจแรงงานและการบังคับใช้กฎหมาย ในหนังสือสัญญาจ้างต้องมีข้อความ  
อย่างน้อย 8 รายการ (เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับนายจ้างและลูกจ้าง ลักษณะงาน  
ค่าจ้างและการหักค่าจ้าง เป็นต้น)
- (4) ให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างตามสัญญา แต่ต้องไม่เกิน 15 วัน นับ

แต่วันที่ได้รับมอบงาน กรณีที่นายจ้างจ้องใจหรือกลั่นแกล้งไม่จ่ายค่าจ้าง จะต้องชำระเงินเพิ่มในอัตราร้อยละ 15 ทุกระยะเวลา 7 วัน ของเงินค่าจ้างที่ค้างชำระจนกว่าจะชำระเสร็จ

(5) ห้ามมิให้นายจ้างหักค่าจ้าง ยกเว้นการหักภาษี การชำระหนี้แก่สหกรณ์และค่าเสียหาย สำหรับอุปกรณ์หรือผลิตภัณฑ์ที่เสียหายเพราะความผิดของผู้รับงานไปทำที่บ้าน

(6) ห้ามมิให้นายจ้างนำงานอันตรายไปให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านทำ เช่น การผลิตหรือการจัดเตรียมการผลิตวัตถุระเบิดหรือวัตถุไวไฟ หรือเคมีภัณฑ์ที่เป็นพิษ หรือสารเคมีอันตราย

(7) ให้นายจ้างจัดหาอุปกรณ์ป้องกันอันตราย และจัดให้มีมาตรการความปลอดภัยในการทำงานตามมาตรฐานและหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานกำหนด และลูกจ้างต้องใช้เครื่องมือและปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าว

(8) หากนายจ้างไม่จ่ายค่าจ้าง ผู้รับงานมีสิทธิขอรับเงินสงเคราะห์ตามกฎหมาย ส่วนกรณีนายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ผู้รับงานมีสิทธิยื่นคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงานหรือฟ้องคดีต่อศาลแรงงาน การฝ่าฝืนกฎหมายฉบับนี้มีโทษทางอาญา

(9) ห้ามนายจ้างเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและต้องปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคของลูกจ้างชายและหญิงในเรื่องค่าจ้าง และห้ามผู้จ้างงานหรือผู้ควบคุมงานละเมิดสิทธิทางเพศของลูกจ้างเด็กและลูกจ้างหญิง

## 2) พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เปิดโอกาสให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านสามารถเข้าสู่ระบบประกันสังคมได้ โดยในมาตรา 40 ได้กำหนดว่า ผู้ประกอบอาชีพอิสระ หรือบุคคลที่มีใช้ลูกจ้างตามกฎหมายประกันสังคม เช่น หาบเร่ แผงลอย ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้ขับขี่ยานพาหนะรับจ้าง คริว เรือนผู้รับจ้างผลิตสินค้า เป็นต้น สามารถสมัครเป็นผู้ประกันตน และได้ประโยชน์ทดแทน 3 ประเภท คือ การคลอดบุตร ทูพพลภาพ และเสีย

ชีวิต โดยจะต้องส่งเงินสมทบเดือนละ 280 บาท หรือปีละ 3,360 บาท แต่ปรากฏว่า มีผู้สนใจสมัครเพียง 4 ราย ในปี 2548 และ ณ เดือนกรกฎาคม 2549 มีเพียง 3 ราย เนื่องจากไม่มีนายจ้างร่วมจ่ายเงินสมทบ ผู้รับงานฯ ส่วนใหญ่เห็นว่าได้รับประโยชน์น้อย และผู้ประกันตนต้องการหลักประกันด้านรักษาพยาบาลมากกว่า

จะเห็นได้ว่า ผู้รับงานไปทำที่บ้านและแรงงานนอกระบบทั้งหมดยังไม่ได้รับการคุ้มครองการประกันสังคมโดยเสมอภาคกับแรงงานในระบบส่วนใหญ่

### 3) พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐ ที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพอนามัยของประชาชนไว้ รัฐบาลจึงมีหน้าที่ต้องจัดทำนโยบายและกฎหมายมารองรับ ในปี 2545 รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 โดยมีมุ่งหมายในการสร้างหลักประกันสุขภาพ ให้คนไทยทุกคนสามารถเข้ารับการรักษาพยาบาลเป็นผู้ป่วยนอก ณ สถานพยาบาลหรือโรงพยาบาลรัฐ หรือเอกชนที่ร่วมโครงการตามที่กำหนดในพื้นที่ ๆ อยู่อาศัย โดยเสียค่าบริการครั้งละ 30 บาท และการบริการบางประเภทโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย เช่น การตรวจและดูแลสุขภาพครรภ์ การดูแลสุขภาพเด็ก การวางแผนครอบครัว และการตรวจสุขภาพประชาชนทั่วไป และกลุ่มเสี่ยง ในกรณีฉุกเฉินสามารถรับบริการที่สถานพยาบาลอื่นได้ไม่เกินปีละ 2 ครั้ง

ผู้ที่ไม่ได้รับสิทธินี้ คือ ผู้ที่มีสิทธิในหลักประกันอื่นที่รัฐจัดให้อยู่แล้ว เช่น ลูกจ้างผู้ได้รับสิทธิประกันสังคม ข้าราชการ ลูกจ้างประจำของส่วนราชการและครอบครัว พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ในองค์กรอิสระของรัฐ และองค์การมหาชน

เนื่องจากผู้รับงานไปทำที่บ้านไม่อยู่ภายใต้ระบบประกันสังคม หลักประกันสุขภาพจึงเป็นสิทธิที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านให้ความสำคัญมากที่สุด เพราะการขาดหลักประกันทางสุขภาพเป็นความด้อยสิทธิอย่างยิ่ง

## 2.3 การบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทย

ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะส่วนที่เป็นข้อจำกัดในการบังคับใช้กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 เท่านั้น มีสาระสำคัญดังนี้

(1) กฎกระทรวงฯ ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 177 ในเรื่องนิยามของผู้รับงานไปทำที่บ้าน มี 3 ประเด็น คือ

- จำกัดเฉพาะงานการผลิตไม่รวมงานบริการ เช่น งานซักรีดงานพาหนะรับจ้าง
- ต้องใช้วัตถุติดหรืออุปกรณ์บางส่วนจากผู้จ้างงานจึงจะได้รับการคุ้มครอง
- ไม่ชัดเจนว่าสถานประกอบการหรือคนกลางเป็นผู้จ้างงาน

(2) กฎกระทรวงฯ ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 177 เนื่องจากไม่คุ้มครองในเรื่องค่าตอบแทน การได้รับการฝึกอบรม การประกันสังคมและกรณีคลอดบุตร

(3) ผู้ที่เกี่ยวข้องในการจ้างงาน ไม่ว่าจะเป็นผู้จ้างงาน คนกลางผู้รับเหมาช่วงหรือผู้รับงาน ต่างวิตกกังวลว่าการมีกฎหมายทำให้เป็นภาระ เช่น ผู้ที่จ้างงานจะมีฐานะเป็นนายจ้าง จะต้องจ่ายเงินสมทบประกันสังคมหรือจะต้องเสียภาษี

(4) กฎหมายทำให้เป็นภาระยุ่งยาก ผู้จ้างงานไม่อยากปฏิบัติ ผู้รับงานฯ ไม่คุ้นเคย เช่น การทำสัญญาจ้างเป็นหนังสือ การแจ้งการส่งงานต่อพนักงานตรวจแรงงานล่วงหน้า เนื่องจากงานมีไม่แน่นอน และมีผู้จ้างงานหลายราย มีผู้รับเหมาช่วงหรือคนกลางหลายราย

(5) สถานที่ทำงานคือบ้าน กระจัดกระจายไปทั่ว ยากแก่การตรวจสอบ กลไกการตรวจที่มีอยู่จึงไม่เพียงพอและไม่สอดคล้อง

(6) พนักงานตรวจแรงงาน คุ้นเคยกับการตรวจในสถานประกอบการ ซึ่งมีสภาพแตกต่างจากงานที่รับไปทำที่บ้าน จึงยังไม่สามารถปรับใช้



กฎหมายและระเบียบได้

(7) นายจ้างอ้างเหตุที่จะไม่ส่งงานให้ทำ หากผู้รับงานฯ ต้องการให้ปฏิบัติตามกฎหมาย จึงเกิดการสมยอมกันกระทำผิด

(8) ขาดการบูรณาการหน่วยงานของรัฐ กล่าวคือ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานดูแลการคุ้มครองแรงงาน ในขณะที่กรมการจัดหางานดูแลมาตรการส่งเสริมและพัฒนา ส่วนสำนักงานประกันสังคมจัดระบบประกันสังคมตามกฎหมาย จึงยังไม่ครอบคลุมลูกจ้างบางส่วนและแรงงานนอกระบบหรือผู้ที่มิใช่ลูกจ้างทั้งหมด

ภายหลังการประกาศใช้กฎกระทรวงฯ โสมเนท ประเทศไทยได้เรียกร้องให้สำนักงานประกันสังคมเร่งจัดระบบประกันสังคมให้ผู้รับงานฯ ได้รับค่าจ้างว่า สำนักงานประกันสังคมจะดำเนินการตาม พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 การมีกฎกระทรวงฯ เกี่ยวกับผู้รับงานฯ ไปทำที่บ้านไม่ก่อให้เกิดสิทธิการประกันสังคมโดยอัตโนมัติ อย่างไรก็ตาม สำนักงานประกันสังคมกำลังเตรียมการในเรื่องดังกล่าวแล้ว

(9) ผู้รับงานฯ ไม่กล้าขอสัญญาจ้างจากผู้จ้างงาน เกรงว่าผู้จ้างงานอาจไม่จ้างตนเอง นอกจากนี้ ผู้รับงานฯ บางรายยังมีสถานะภาพเป็นผู้จ้างเหมาช่วงด้วย บุคคลเหล่านี้ เห็นว่ากฎกระทรวงฯ ไม่เป็นประโยชน์ต่อตน เพราะตนต้องรับผิดชอบในฐานะนายจ้าง

(10) กระทรวงแรงงานไม่สามารถบริหารกฎหมายหรือใช้มาตรการส่งเสริมพัฒนา เป็นเครื่องมือให้สถานประกอบการ ผู้รับเหมาขั้นต้น ผู้รับเหมาช่วง หรือคนกลาง ร่วมกันรับผิดชอบต่อผู้รับงานไปทำที่บ้านในสิทธิตามกฎหมายได้ เรื่องที่น่าวิตกก็คือ เป็นภาระของผู้รับงานฯ ที่จะแจ้งข้อมูลว่าใครคือนายจ้างหรือผู้จ้างงาน ผลก็คือ ผู้รับงานฯ ไม่ทราบข้อมูล หรือทราบแต่ไม่กล้าที่จะบอก เพราะอาจกระทบสิทธิในการมีงานทำ

เมื่อปลายปี 2547 กระทรวงแรงงานได้จัดประชุมพนักงานตรวจแรงงาน เพื่อพัฒนาการบังคับใช้กฎกระทรวงฯ ด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 สรุปสาระสำคัญอุปสรรคของการบังคับ

ใช้กฎหมายดังนี้

ทั้งนายจ้าง ลูกจ้าง และเจ้าพนักงานของรัฐขาดความรู้ในข้อกฎหมาย ทำให้เกิดปัญหาในการตีความและมีปัญหาในทางปฏิบัติ นายจ้างและคนกลางหรือผู้รับเหมาช่วงไม่ให้ความร่วมมือ ทำให้ขาดข้อมูล ลูกจ้างไม่กล้าแจ้งข้อมูลหรือร้องเรียนต่อพนักงานตรวจแรงงาน เกรงว่านายจ้างจะไม่จ้างงาน ผู้รับงาน ฯ อยู่กระจัดกระจายยากแก่การตรวจสอบและดูแล ระเบียบและกลไกทางกฎหมายไม่อาจปฏิบัติได้

ดังนั้น กระทรวงแรงงานจึงพยายามสร้างเครือข่ายทางด้านแรงงาน เพื่อช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านและให้ความสำคัญกับการพัฒนาความรู้และการส่งเสริมการรวมกลุ่ม แต่ในทางปฏิบัติยังมีอุปสรรคอยู่

## 2.4 ทำที่ของรัฐบาลไทยต่ออนุสัญญา ฉบับที่ 177

รัฐบาลไทยมีความคิดว่าการจะให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับใด ต้องแน่ใจว่ากฎหมายภายในประเทศมีแนวปฏิบัติที่สามารถรองรับอนุสัญญานั้นๆ ได้ และเป็นเรื่องจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงหรือจัดทำกฎหมายภายในประเทศให้พร้อมเสียก่อน

ในขณะที่เครือข่ายแรงงานนอกระบบ ภาคีที่ร่วมกันขับเคลื่อนนโยบาย และนักวิชาการบางส่วนกลับมีความเห็นว่า รัฐบาลควรให้สัตยาบันอนุสัญญา ฉบับที่ 177 เนื่องจากเป็นเรื่องจำเป็น ที่แสดงว่ารัฐบาลให้ความสำคัญกับกลุ่มแรงงานผู้ด้อยโอกาสในสังคม ซึ่งส่วนใหญ่เป็นหญิง เด็ก และคนชรา เป็นการให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการรวมตัว และการเจรจาต่อรองของแรงงานนอกระบบ และสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญ ตลอดจนเป็นการกระตุ้นให้รัฐบาลเร่งเอาใจจริงเอาใจกับนโยบายและกฎหมายเพื่อคุ้มครองแรงงานนอกระบบ อันเป็นการแสดงจุดยืนหรือพันธกิจของประเทศไทยที่จะปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานสากล

## บทที่ 3

# สถานการณ์และความเคลื่อนไหวเพื่อ คุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านในประเทศไทย

เมื่อพิจารณาถึงการขยายตัวและลักษณะพิเศษของงานที่รับไปทำที่บ้าน และแรงงานนอกระบบกลุ่มต่าง ๆ ประกอบกับกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานที่บังคับใช้อยู่ในขณะนี้ เครือข่ายแรงงานนอกระบบ ซึ่งเป็นการรวมตัวกันของกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านและครัวเรือนผู้ผลิตที่บ้าน ภายใต้การสนับสนุนของไฮومنเท ประเทศไทย เห็นว่า การสร้างหลักประกันและการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านและแรงงานนอกระบบ โดยอาศัยการแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 หรือกฎหมายเกี่ยวกับแรงงาน อาจไม่เหมาะสมหรือสอดคล้อง จำเป็นต้องจัดทำกฎหมายเป็นการเฉพาะ อีกทั้งรัฐบาลไทยยังมีได้ให้สัตยาบันอนุสัญญา ฉบับที่ 177 มูลนิธิ และเครือข่ายแรงงานนอกระบบจึงได้ดำเนินงานรณรงค์และพัฒนานโยบายและกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านอย่างต่อเนื่อง

ในขณะเดียวกันภาครัฐซึ่งได้รับการสนับสนุนและผลักดันจาก ILO และได้รับแรงผลักดันจากการเคลื่อนไหวภาคประชาชน ก็ได้ดำเนินงานการพัฒนานโยบายและกฎหมายควบคู่กับภาคประชาชน ดังนี้

### 3.1. ความเคลื่อนไหวของภาคประชาชน

มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่เติบโตขึ้นมาจากเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนที่ดำเนินงานสนับสนุนการพัฒนาแรงงานนอกระบบในภาคเหนือ ภาคอีสาน และกรุงเทพมหานคร ตั้งแต่

ปี 2541 เดิมใช้ชื่อว่าศูนย์ศึกษาและพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน หรือรู้จักกันทั่วไปในชื่อภาษาอังกฤษว่า โฮเมเน็ต ประเทศไทย (Homenet Thailand)

โฮเมเน็ต ประเทศไทย และเครือข่ายแรงงานนอกระบบได้ดำเนินการขับเคลื่อนประเด็นแรงงานนอกระบบร่วมกับพันธมิตรกลุ่มต่าง ๆ โดยมีรายละเอียดดังนี้

ปี 2541 โฮเมเน็ต ประเทศไทย Homenet International และ Homenet Southeast Asia ได้จัดสัมมนาเรื่อง ผลกระทบของวิกฤตการณ์เศรษฐกิจในเอเชียกับผลกระทบต่อผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยมีตัวแทนของผู้รับงานไปทำที่บ้านของไทย ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซีย และตัวแทนจาก ILO UNIFEM นักวิชาการและหน่วยงานภาครัฐเข้าร่วม

ปี 2541 ร่วมกับมูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท (FES) ไปทัศนศึกษาของงานของ SEWA ที่ประเทศอินเดียในเรื่อง การส่งเสริมการพัฒนาและการขับเคลื่อนนโยบายเกี่ยวกับผู้รับงานไปทำที่บ้าน และไปทัศนศึกษาที่ประเทศญี่ปุ่นในเรื่อง กฎหมายสำหรับผู้รับงานไปทำที่บ้าน

ปี 2542 ร่วมกับนักวิชาการและองค์กรพัฒนาเอกชน คีทชาวิชัย 3 เรื่อง คือ (1) ผู้หญิงกับระบบการจ้างเหมาช่วงการผลิตในงานตัดเย็บเสื้อผ้า (2) กฎหมายเกี่ยวกับผู้รับงานไปทำที่บ้าน และ (3) ผลกระทบของวิกฤตเศรษฐกิจต่อผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยความร่วมมือของ ILO ธนาคารโลก WIEGO และประสานความร่วมมือกับสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) จนนำไปสู่การปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ อันเป็นการปรับปรุงระบบบริการสาธารณสุขแก่แรงงานนอกระบบ

ปี 2543 จัดประชุมระดับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยการสนับสนุนของ CIDA ซึ่งมีข้อสรุปว่าจะต้องเร่งพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ โดยผลักดันนโยบายที่ระดับมหภาคและจุลภาคที่สอดคล้องกับสภาพที่เป็นจริงของผู้รับงานไปทำที่บ้าน

นับแต่ปี 2544 ถึงปี 2548 มีการประสานงานกับคณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทยยื่นข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลให้มีนโยบายและกฎหมายเพื่อคุ้มครอง

สิทธิขั้นพื้นฐาน การประกันสังคม หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และ  
มาตรการส่งเสริมพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน เช่น การส่งเสริมการมีงานทำ  
การพัฒนาทักษะฝีมือ

ปี 2545 จัดทำร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมพัฒนาและคุ้มครองผู้รับงาน  
ไปทำที่บ้าน พ.ศ..... เพื่อระดมความคิดเห็นและความร่วมมือของภาค  
ประชาชนในการมีส่วนร่วมในการจัดทำกฎหมายและกระตุ้นให้รัฐบาลเร่งจัดทำ  
กฎหมายตามที่ภาคประชาชนเสนอแนะ ซึ่งจะได้กล่าวถึงสาระสำคัญต่อไป

ปี 2546 ได้ประสานงานกับคณะกรรมการการแรงงาน สภาผู้แทน  
ราษฎร จัดสัมมนาทั่วประเทศขึ้น 5 ครั้ง เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นในเรื่องนโยบาย  
และกฎหมายในการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านและแรงงานนอกระบบภาค  
เกษตรกรรม ในโอกาสนี้ โสมเนท ประเทศไทย ได้นำเสนอแนวคิดและ  
หลักการของร่างกฎหมายฉบับเครือข่ายแรงงานนอกระบบต่อที่ประชุมด้วย

ปี 2547 - 2549 ยื่นข้อเรียกร้องต่อกระทรวงแรงงาน ให้ติดตามและ  
ประเมินผลการบังคับใช้กฎกระทรวงฯ ฉบับดังกล่าว เพื่อให้ครอบคลุมผู้รับงาน  
ไปทำที่บ้านทั้งหมด รวมทั้งเรียกร้องให้รัฐบาลเร่งให้สัตยาบัน อนุสัญญา  
ฉบับที่ 177 และจัดทำกฎหมายเพื่อส่งเสริมพัฒนาและคุ้มครองผู้รับงานไปทำ  
ที่บ้าน ตามที่โสมเนท ประเทศไทย หรือเครือข่ายแรงงานนอกระบบเสนอแนะ

ต่อมาวันที่ 19 กันยายน 2549 เกิดการรัฐประหารในประเทศไทยทำให้  
การขับเคลื่อนเชิงนโยบายชลอตัวระยะหนึ่ง

เมื่อสถานการณ์ทางการเมืองของไทยเข้าสู่ภาวะปกติ โสมเนท ประเทศไทย  
และเครือข่ายแรงงานนอกระบบจึงได้เตรียมการและจัดกิจกรรมเพื่อขับ  
เคลื่อนในเรื่องนโยบายและกฎหมายสำหรับผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยจัดประชุม  
สัมมนาเพื่อบูรณาการแนวคิดและหลักการที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดทำ  
กฎหมายคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านและเตรียมการรณรงค์ให้รัฐบาลเร่ง  
พิจารณากฎหมายดังกล่าวให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

วันที่ 22 ธันวาคม 2549 เครือข่ายแรงงานนอกระบบ และโสมเนท  
ประเทศไทย ได้ยื่นข้อเรียกร้องต่อประธานอนุกรรมการสิทธิแรงงาน คณะ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ระหว่างการสัมมนาเรื่อง การปฏิรูปสิทธิแรงงานในระบบจ้างเหมา มีสาระสำคัญดังนี้

(1) ให้กระทรวงแรงงานดำเนินการบูรณาการแนวคิดและหลักการร่างกฎหมายเกี่ยวกับผู้รับงานไปทำที่บ้าน ฉบับกระทรวงแรงงานและฉบับเครือข่ายแรงงานนอกระบบเข้าด้วยกัน และจัดประชาพิจารณ์ให้ทุกภาคส่วนของสังคมมีส่วนร่วมพิจารณา

(2) ให้กระทรวงแรงงานร่วมกับเครือข่ายแรงงานนอกระบบจัดทำร่างกฎหมายเพื่อคุ้มครองเกษตรกรที่ทำงานเกษตรพันธสัญญา

(3) ให้กระทรวงแรงงานขยายประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ ตามหลักการและเหตุผลที่เครือข่ายแรงงานนอกระบบเสนอแนะ

(4) ให้สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และกระทรวงสาธารณสุขเร่งดำเนินนโยบายเรื่องหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า และการพัฒนาระบบบริการสาธารณสุขระดับปฐมภูมิและสุขภาพความปลอดภัยของแรงงานนอกระบบ

(5) ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบูรณาการงานส่งเสริมพัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบเข้ากับแผนงานและการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้รับเรื่องไว้และจะพิจารณาดำเนินการร่วมกับฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้บังเกิดผลต่อไป

ผลจากการเคลื่อนไหวของโฮมเนท ประเทศไทย และเครือข่ายแรงงานนอกระบบส่งผลให้เกิดผลลัพธ์เชิงรูปธรรมทางด้านกฎหมายและนโยบายดังนี้

## 1) ร่างกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน ฉบับเครือข่ายแรงงานนอกระบบ

โฮมเนท ประเทศไทย และเครือข่ายแรงงานนอกระบบได้ร่วมกับนักวิชาการ นักกฎหมาย นักสิทธิมนุษยชนและองค์กรพัฒนาเอกชนด้านแรงงาน จัดทำร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมพัฒนาและคุ้มครองผู้รับงานไป

ทำที่บ้าน พ.ศ.... ซึ่งมีเจตนารมณ์ 3 ประการคือ (1) การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานแก่ผู้รับงานฯ ที่สอดคล้องเหมาะสม (2) กำหนดมาตรการส่งเสริมพัฒนาผู้รับงานและการรวมตัวของผู้รับงานฯ ไว้ในกฎหมาย (3) ให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในนโยบายและกฎหมายโดยเน้นการประสานผลประโยชน์ระหว่างผู้จ้างงาน ผู้รับงานฯ และสังคมอย่างเป็นธรรม เพื่อให้เกิดการจ้างงานอย่างยั่งยืน ผู้จ้างงานได้รับประโยชน์อย่างเป็นธรรม ส่วนผู้รับงานฯ ก็มีคุณภาพชีวิตที่ดี

ร่างกฎหมายฉบับดังกล่าว มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- ผู้รับงานฯ ไปทำที่บ้านควรได้รับ สิทธิแรงงานขั้นพื้นฐาน เช่น สิทธิในค่าจ้างขั้นต่ำหากลักษณะหรือสภาพของงานไม่แตกต่างจากในระบบ สิทธิในค่าจ้างที่เป็นธรรม โดยให้ผู้จ้างงานรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายและวัสดุดิบในการทำงาน

- ผู้จ้างงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน ผู้รับเหมาช่วง และผู้รับเหมาขั้นต้นต้องร่วมรับผิดชอบในค่าจ้างและค่าใช้จ่ายในการทำงาน

- การคุ้มครองสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน

- การสร้างหลักประกันด้านสุขภาพอนามัย การคุ้มครองผู้หญิงและเด็ก

- ให้กำหนดมาตรการส่งเสริมและพัฒนา ซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารการจ้างงาน ทักษะฝีมือ สินเชื่อหรือเงินทุนหมุนเวียน และการสร้างความเข้มแข็งของกลุ่มผู้รับงานฯ ไปทำที่บ้าน

- ในการบริหารและการบังคับใช้กฎหมาย ให้มีคณะกรรมการระดับชาติโดยผู้รับงานฯ ไปทำที่บ้านและภาคประชาสังคมมีส่วนร่วม การส่งเสริมให้กลุ่มผู้รับงานฯ หรือองค์กรชุมชนเป็นอาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือพนักงานตรวจแรงงาน ตลอดจนการมีคณะกรรมการไกล่เกลี่ยหรือระงับข้อพิพาทเชิงสมานฉันท์

ในขณะที่ร่างกฎหมายเกี่ยวกับผู้รับงานฯ ฉบับกระทรวงแรงงาน ยังมีข้อแตกต่างกับฉบับเครือข่ายแรงงานนอกระบบในหลักการและสาระสำคัญ

หลายประเด็นเช่นกัน ดังนี้

(1) ไม่คุ้มครองในเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำหรือค่าจ้างที่เป็นธรรม (2) ไม่คุ้มครองในเรื่อง ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับวัตถุดิบ หรืออุปกรณ์ หรือค่าใช้จ่ายในการทำงาน ค่าไฟฟ้าและค่าขนส่ง (3) ไม่นำหลักความร่วมมือรับผิดชอบของผู้รับเหมาช่วงไปจนถึงผู้รับเหมาขั้นต้น ดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาใช้บังคับ (4) ไม่กำหนดมาตรการส่งเสริมพัฒนาให้เป็นสิทธิตามกฎหมาย เพียงแต่กำหนดไว้เป็นอำนาจทางการบริหาร (5) ยังไม่มีเรื่องสิทธิการรวมตัวและระบบแรงงานสัมพันธ์ (6) คณะกรรมการรับงานไปทำที่บ้านและกลไกการตรวจแรงงานและการร้องทุกข์ยังอิงกับแนวความคิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายฉบับดังกล่าว ได้เพิ่มเติมสาระสำคัญเรื่อง การคุ้มครองผู้รับงานฯ กรณีประสบอันตราย เจ็บป่วย หรือตาย เนื่องจากการทำงานที่มีใช้การจูงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้รับงานฯ ให้มีสิทธิในค่ารักษาพยาบาลและค่าทำศพ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

## 2) แผนงานการขยายประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ

มีการขับเคลื่อนให้ขยายการประกันสังคมไปสู่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน และแรงงานนอกระบบกลุ่มต่าง ๆ ด้วย โดยมีหลักการสำคัญคือ ครอบคลุมคนทำงานในภาคนอกระบบทั้งหมด การเฉลี่ยทุกข์ เฉลี่ยสุข การเก็บเงินสมทบโดยคำนึงถึงรายได้ของแรงงานนอกระบบและให้รัฐและผู้จ้างงานร่วมจ่าย สำหรับประโยชน์ทดแทนที่จะได้รับก็ควรมีมาตรฐานเดียวกับแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบมีส่วนร่วมในการบริหารกองทุนประกันสังคมนี้

สำนักงานประกันสังคมได้ดำเนินการศึกษาและเตรียมการดังกล่าวมาตั้งแต่ปี 2545 โดยมีเป้าหมายที่จะขยายการคุ้มครองให้ครอบคลุมลูกจ้างทั้งหมดที่กฎหมายประกันสังคมยกเว้น ให้ขยายไปยังกลุ่มแรงงานนอกระบบที่มีอายุระหว่าง 15 ถึง 60 ปี ขอบเขตทั่วประเทศ เป็นระบบสมัครใจ จ่าย



เงินสมทบแบบอัตราเดียวและต้องไม่อยู่ในระบบประกันสังคม ไม่ทุพพลภาพ รวมทั้งไม่เป็นโรคภัยในระยะอันตราย

สิทธิประโยชน์ที่จะได้รับมี 5 กรณีได้แก่ กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ทุพพลภาพ คลอดบุตร ตาย และชราภาพ โดยจำแนกเป็นสองชุด ประโยชน์ทดแทน

(1) ชุดสิทธิประโยชน์พื้นฐาน 4 กรณี เก็บเงินสมทบล่วงหน้าเป็นรายปี ผู้ประกันตนจ่ายรายละ 1,200 บาทต่อปี รัฐบาลร่วมจ่าย 1,200 บาทต่อคนต่อปี ได้รับค่ารักษาพยาบาลวันละ 200 บาท ปีละไม่เกิน 30 วัน ค่าคลอดบุตรครั้งละ 1,200 บาทต่อคน ไม่เกิน 2 ครั้ง กรณีทุพพลภาพเดือนละ 2,000 บาทตลอดชีวิต และค่าทำศพ 30,000 บาท

(2) ชุดการออมเพื่อชราภาพ เก็บเงินสมทบเป็นรายปี 2,400 บาทต่อคนต่อปี โดยรัฐไม่ร่วมจ่าย

หลักการดังกล่าวยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาและรับฟังข้อคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องและเครือข่ายแรงงานนอกระบบที่ขับเคลื่อนเรื่องนี้

อย่างไรก็ตาม เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2549 มีการเสวนา เรื่องแนวทางขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ ผู้แทนสำนักงานประกันสังคมได้ชี้แจงแผนการดำเนินงานการขยายประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ ดังนี้

(1) มีกลุ่มเป้าหมาย 5 อาชีพที่จะเริ่มดำเนินการ ได้แก่ คนขับรถรับจ้าง มัคคุเทศก์ นักร้องนักแสดง พนักงานในสถานบันเทิง และพนักงานวาดแผนโบราณ

(2) สิทธิประโยชน์ รวม 3 กรณี ได้แก่ ชราภาพ ทุพพลภาพ และตาย

(3) รัฐบาลร่วมจ่ายอุดหนุนกองทุน

ส่วนเงินสมทบอยู่ในระหว่างการพิจารณาคำศึกษา ทั้งนี้จะมีการศึกษาเพื่อทำฐานข้อมูลรายอาชีพ ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายประกันสังคม และรับฟังความเห็นจากผู้เกี่ยวข้องทั่วประเทศ ความเห็นจากการประชุมไม่คัดค้าน

การเริ่มดำเนินงานกับแรงงานในกลุ่มอาชีพทั้ง 5 แต่มีข้อเสนอแนะว่า กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านและครัวเรือนที่ทำเกษตรพันธสัญญา เป็นกลุ่มที่ควรได้รับการคุ้มครองโดยเร่งด่วน และควรมีแผนงานครอบคลุมแรงงานนอก ระบบทั้งหมด และหวังติงว่าสำนักงานประกันสังคมไม่ควรกังวลในเรื่องการเก็บเงินสมทบได้หรือไม่อันจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของกองทุน ซึ่งสำนักงานประกันสังคมได้รับข้อคิดเห็นต่าง ๆ ไปพิจารณา

### 3) แผนงานพัฒนาคุณภาพชีวิตในการทำงานสำหรับแรงงาน

#### นอกระบบภาคการผลิต

แผนงานนี้ เป็นการขับเคลื่อนของมูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ หรือโฮมเนทประเทศไทยร่วมกับเครือข่ายแรงงานนอกระบบและภาคีต่าง ๆ ขับเคลื่อนการสร้างเสริมสุขภาพแรงงานนอกระบบโดยการสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ตั้งแต่ปี 2547 ถึงปี 2549

แผนงานดังกล่าวมียุทธศาสตร์ที่สำคัญดังนี้

- (1) การพัฒนานโยบายสาธารณะ ทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น
- (2) การสร้างสิ่งแวดล้อมให้เอื้อต่อการสร้างเสริมสุขภาพ
- (3) การสร้างความเข้มแข็งให้กับแรงงานนอกระบบ ชุมชนและสังคมในการสร้างสุขภาพ
- (4) การพัฒนาทักษะ การดูแลสุขภาพและพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ
- (5) การปรับปรุงระบบบริการสุขภาพให้เอื้อต่อการสร้างเสริมสุขภาพ

การดำเนินงานดังกล่าว ก่อให้เกิดการสร้างองค์ความรู้ ความตระหนักในคุณค่าและสิทธิขั้นพื้นฐานแก่แรงงานนอกระบบ และการประสานภาคีความร่วมมือในระดับชุมชน เช่น การทำงานร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล สถานีอนามัย และองค์กรชุมชน เกิดแนวความคิดในการจัดตั้งศูนย์ประสานงาน

แรงงานนอกระบบในระดับตำบล การจัดทำแผนงานหรือข้อบัญญัติของ องค์การบริหารส่วนตำบล ในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองและการพัฒนาอาชีพ แรงงานนอกระบบ

ในระดับชาติ ได้มีการขับเคลื่อนเพื่อให้มีการคุ้มครองแรงงานนอกระบบทั้งในภาคการผลิต ภาคการเกษตรและภาคบริการ มีการเรียกร้องให้ ขยายการประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบทุกกลุ่ม ตลอดจนมี แนวความคิดให้ขยายหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ให้ครอบคลุมมิติอาชีวอนามัย หรือโรคที่เกี่ยวกับการประกอบอาชีพ

### 3.2. ความเคลื่อนไหวของภาครัฐ

24 มีนาคม 2541 คณะรัฐมนตรี มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริม พัฒนาและคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบาย มาตรการ และแนวทางเพื่อคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน

17 กันยายน 2541 กระทรวงแรงงานได้จัดสัมมนาไตรภาคี เรื่องการ ส่งเสริมพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน ที่ประชุมมีข้อสรุป 3 เรื่อง คือ (1) การ พัฒนาศักยภาพผู้รับงานไปทำที่บ้าน (2) การพัฒนากลไกของรัฐในการคุ้มครอง ผู้รับงานไปทำที่บ้าน และ (3) การพัฒนาประสิทธิภาพ การบริหารจัดการของ ภาครัฐ

สืบเนื่องจากการสัมมนาดังกล่าว คณะรัฐมนตรี จึงมีมติแต่งตั้งคณะ กรรมการจำนวน 5 ชุด เพื่อวางแผนและปฏิบัติการตามนโยบายการคุ้มครอง แรงงานนอกระบบ ส่วนกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้จัดตั้ง สำนักงาน ผู้รับงานไปทำที่บ้านขึ้นตรงต่ออธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เพื่อประสิทธิภาพในเชิงนโยบาย

18 พฤศจิกายน 2541 สำนักงานสถิติแห่งชาติ กำหนดแนวทางเกี่ยว กับการสำรวจข้อมูลผู้รับงานไปทำที่บ้าน

ในปี 2541 สำนักงานผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยการสนับสนุนเงินทุน จาก JICA และ ADB ได้ดำเนินการอบรม ผู้รับงานไปทำที่บ้านและ

ผู้นำกลุ่ม ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ครอบคลุม 40 จังหวัด

5 กรกฎาคม 2543 สำนักงานผู้รับงานไปทำที่บ้าน จัดสัมมนาเกี่ยวกับทิศทางการส่งเสริมและคุ้มครองแรงงานนอกระบบในระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ที่สัมมนามีมติให้สานต่องานจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

1 เมษายน 2545 กระทรวงแรงงาน ประกาศว่า จะสิ้นนโยบายขยายประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบในปี 2546

23 มีนาคม 2547 รัฐบาลแถลงนโยบายต่อรัฐสภา จะขยายขอบเขตการประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานภาคเกษตรและแรงงานนอกระบบ

23 เมษายน 2547 กระทรวงแรงงานได้ออกกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 โดยมีผลบังคับใช้วันที่ 8 กันยายน 2547

11 กรกฎาคม 2548 คณะกรรมาธิการการแรงงานและสวัสดิการสังคม วุฒิสภา ร่วมกับคณะอนุกรรมการสิทธิแรงงาน ในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้จัดสัมมนาเพื่อระดมความคิดเห็น ในเรื่อง ทิศทางการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม มีสาระเกี่ยวกับการบริหารกองทุนประกันสังคม การปรับปรุงประโยชน์ทดแทน และแนวทาง รูปแบบ และหลักเกณฑ์การขยายประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ

ปี 2547 ถึงปี 2548 กระทรวงแรงงานได้จัดทำร่าง พ.ร.บ. คุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน เพื่อให้เหมาะสมสอดคล้องและครอบคลุมผู้รับงานทั้งหมด

ตลอดปี 2548 สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน มีความเคลื่อนไหวหลายประการในเรื่องการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ เช่น การนำเสนอรายงานการวิจัยของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา เรื่อง ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของการประกันสังคมแรงงานนอกระบบ การจัดตั้งคณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางการขยายประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ จนกระทั่งกระทรวงแรงงานได้เห็นชอบกับข้อเสนอของคณะอนุกรรมการชุดดังกล่าว

### 3.3 ความสำเร็จและอุปสรรค

#### ด้านความสำเร็จ

การเคลื่อนไหวต่อประเด็นแรงงานนอกระบบทั้งจากภาครัฐและภาคประชาชนได้ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ดังนี้

1. สังคมรับรู้ความมีตัวตนของผู้รับงานฯ และแรงงานนอกระบบว่าเป็นคนทำงานที่มีบทบาทต่อเศรษฐกิจโดยรวม และควรได้รับการคุ้มครองดูแลจากรัฐ

2. กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านมีความเข้มแข็ง ก่อรูปเป็นเครือข่ายแรงงานนอกระบบเชื่อมประสานกับภาคีอื่น ๆ ในการจัดทำข้อเรียกร้อง ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและการรณรงค์ในทางสังคม

3. กระทรวงแรงงานเห็นชอบที่จะจัดทำกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน และแรงงานนอกระบบกลุ่มต่าง ๆ เป็นการเฉพาะ เนื่องจากแรงงานนอกระบบมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากแรงงานในระบบ และมีการริเริ่มแผนการดำเนินงานเพื่อขยายการคุ้มครองประกันสังคมไปยังกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านและแรงงานนอกระบบกลุ่มอื่นด้วย

4. ความริเริ่มในการประสานงานและทำกิจกรรมร่วมกันกับหน่วยงานภาครัฐ นักวิชาการ และองค์กรพัฒนาเอกชนในท้องถิ่น เช่น สถานีอนามัย องค์กรบริหารส่วนตำบล และนักวิชาการในมหาวิทยาลัย จนทำให้กระทรวงแรงงานเห็นความสำคัญในการส่งเสริมให้กลุ่มผู้รับงานฯ องค์กรชุมชน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติงานในลักษณะเครือข่ายแรงงาน เพื่อช่วยเจ้าพนักงานในการตรวจแรงงาน และการบังคับใช้กฎหมาย แม้ว่ายังไม่มีผลในทางปฏิบัติมากนัก แต่ก็นับเป็นการริเริ่มที่มีประโยชน์ต่อแรงงานนอกระบบอย่างมาก

#### ด้านอุปสรรค

อุปสรรคที่มีผลกระทบต่อ การเคลื่อนไหวประเด็นผู้รับงานไปทำที่บ้านมี ดังนี้

1. รัฐบาลมักวิตกกังวลว่า กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน จะเป็นภาระแก่ผู้จ้างงาน ทำให้การจ้างงานไม่สะดวก การออกกฎหมายอาจ ทำให้มีการหลบเลี่ยงกฎหมายมากขึ้น ดังนั้นการจัดทำกฎหมายของรัฐบาล ในเรื่องดังกล่าวจึงล่าช้ามาโดยตลอด

2. เนื่องจากลักษณะพิเศษของผู้รับงานฯ หรือแรงงานนอกระบบ เช่น ข้อมูลยังไม่ครบถ้วนหรือชัดเจน การจ้างงานที่ซับซ้อนหรือไม่ต่อเนื่อง มี นายจ้างหลายรายหรือหลายช่วง หรือทำงานหลายประเภท และมีรายได้ต่ำ หรือไม่แน่นอน เป็นเหตุให้รัฐบาลกล่าวอ้างข้อจำกัดในการใช้มาตรการทาง กฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการคุ้มครองแรงงานและการประกันสังคม

3. รัฐบาลยังไม่มีนโยบายหรือแผนการที่จะให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 177 ฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศในเรื่องการ คุ้มครองแรงงานที่รับไปทำที่บ้าน และเสรีภาพในการรวมตัว และการเจรจา ต่อรองร่วมทำให้ขาดการเตรียมการหรือการจัดสรรงบประมาณ เพื่อปรับปรุง หรือจัดทำกฎหมายภายในประเทศที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับอนุสัญญาดังกล่าว

4. ยังมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนหรือไม่ถูกต้องของหน่วยงานภาครัฐ ในระดับนโยบายต่อประเด็นการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ เช่น

- ผู้รับงานฯ หรือแรงงานนอกระบบขยายตัว เฉพาะช่วงเศรษฐกิจ ขาลง หรือเป็นสถานการณ์ชั่วคราว ทั้ง ๆ ที่มีข้อพิสูจน์แล้วว่าไม่ใช่

- แรงงานนอกระบบเกี่ยวข้องกับทักษะฝีมือในการผลิตระดับต่ำ จะให้มีการคุ้มครองที่เท่าเทียมกับแรงงานในระบบ ซึ่งมีทักษะฝีมือระดับสูง ได้อย่างไร

- แรงงานนอกระบบ เป็นอาชีพเสริม และเป็นเรื่องความสมัครใจ หรือความสมยอมของผู้จ้างงานกับคนทำงาน

5. เครือข่ายแรงงานนอกระบบ และมูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงาน หรือ โสมเนทประเทศไทย ยังไม่สามารถประสานเครือข่ายพันธมิตรได้กว้างขวาง เพียงพอในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ ตลอดจนการสร้างความรู้และ ความตระหนักของสาธารณชน

# บทที่ 4

## แนวทางการรณรงค์ในอนาคต

เพื่อให้การเกิดการขับเคลื่อนของนโยบาย กฎหมาย และมาตรการต่าง ๆ ที่สร้างหลักประกัน คู่ครอง และพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งเป็นกลุ่มคนส่วนใหญ่ของประเทศ การเคลื่อนไหวรณรงค์ในช่วงต่อไป จึงควรให้ความสำคัญ และดำเนินงานในแนวทาง ดังต่อไปนี้

### 4.1 การรณรงค์ในระดับประเทศ

#### 1) ประเด็นนโยบายและกฎหมายที่ต้องร่วมกันรณรงค์

##### ด้านนโยบาย

(1) นโยบายพื้นฐานหรือหน้าที่ของรัฐในการส่งเสริมพัฒนาสิทธิ การมีงานทำและคุณค่าแห่งอาชีพเพราะเป็นเรื่องความมั่นคงในอาชีพ

(2) การปรับเปลี่ยนแนวคิดของสังคมในเรื่องสิทธิแรงงานว่ามีได้จำกัด อยู่เฉพาะการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงานหรือการเป็นนายจ้างกับลูกจ้างเท่านั้น

(3) การพัฒนาหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เพื่อคุ้มครองสุขภาพของแรงงานนอกระบบ ยกกระดับสถานื่อนามัยให้มีมิติอาชีวอนามัย การสนับสนุนกองทุนส่งเสริมสุขภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีมิติอาชีวอนามัยสำหรับประชาชนและกลุ่มอาชีพทั้งหมด

(4) การส่งเสริมการรวมกลุ่มหรือการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการรวมตัวและเจรจาต่อรอง เพราะเป็นพื้นฐานสำคัญในการทำงาน การปกป้องคุ้มครองสิทธิ การตรวจสอบหรือมีส่วนร่วมในนโยบายและกฎหมาย

(5) การรับรองอนุสัญญา ฉบับที่ 177 ฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98

เพราะเป็นการแสดงจุดยืนและความรับผิดชอบของรัฐบาลไทยต่อประชาชนของ  
ตนในเรื่องมาตรฐานแรงงานและสิทธิเสรีภาพของประชาชน

### **ด้านกฎหมาย**

(1) ขับเคลื่อนให้รัฐบาลยอมรับแนวคิดและหลักการของร่างพระราช  
บัญญัติส่งเสริมพัฒนาและคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ..... ฉบับ  
เครือข่ายแรงงานนอกระบบ

(2) ขับเคลื่อนให้รัฐบาลยอมรับแนวคิดและหลักการในการขยายการ  
ประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบตามข้อเสนอของเครือข่ายแรงงานนอกระบบ  
และภาคีต่าง ๆ และมีส่วนร่วมในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายประกันสังคม  
เพื่อการดังกล่าว

(3) ริเริ่มจัดทำกฎหมายเพื่อคุ้มครองครัวเรือนที่ทำงานเกษตรพันธะ  
สัญญา เพราะเป็นกลุ่มแรงงานที่มีสถานภาพไม่ต่างจากแรงงานในระบบ แต่  
กลับถูกเอารัดเอาเปรียบและได้รับความไม่เป็นธรรมอย่างยิ่ง จึงควรมีนโยบาย  
และกฎหมายให้การคุ้มครอง โดยกลุ่มแรงงานและภาคีต่าง ๆ มีส่วนร่วมใน  
การกำหนดนโยบายและกฎหมาย

## **2) แนวทางการรณรงค์**

(1) เสริมสร้างความรู้และความตระหนักในเรื่องสิทธิแรงงานและความ  
เสมอภาคของคนทำงานในทุกสาขาอาชีพ ไม่ว่าจะอยู่ในระบบหรือนอกระบบ

(2) พัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับผู้รับงานไปทำที่บ้านให้ครอบคลุมประเด็น  
สำคัญต่าง ๆ รวมทั้งครอบคลุมกลุ่มอาชีพที่หลากหลายมากขึ้น เพื่อนำความรู้  
นี้ไปเพิ่มน้ำหนักให้แก่งานรณรงค์

(3) จัดเวทีระดมความคิดเห็นภายในแต่ละกลุ่มอาชีพ รวมทั้งเวทีระดม  
ความเห็นในภาพรวม เพื่อจัดทำข้อเรียกร้อง ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและ  
กฎหมาย

(4) ขยายเครือข่ายแรงงานนอกระบบในส่วนที่จะมีศักยภาพที่จะ  
ขับเคลื่อนนโยบายให้ก้าวหน้ามากขึ้น โดยเฉพาะเครือข่ายกลุ่มผู้ทำการเกษตร



พันธะสัญญาและรับจ้าง 4 ภาค กลุ่มแรงงานนอกระบบภาคบริการ (หาบเร่  
แผงลอย รถรับจ้าง คนทำงานบริการในสถานบันเทิง) และกลุ่มครัวเรือน  
ผู้ผลิตที่บ้าน

(5) เชื่อมประสานการรณรงค์ระหว่างองค์กรแรงงานในระบบและ  
นอกระบบ

(6) เชื่อมประสานกลุ่มอาชีพ และภาคีความร่วมมือต่าง ๆ เพื่อ  
รณรงค์ให้สาธารณชนรับรู้และเห็นคุณค่าของแรงงานนอกระบบ

(7) เชื่อมประสานกลุ่มอาชีพและภาคีความร่วมมือในระดับชุมชน  
และภูมิภาคเพื่อให้เกิดการจัดตั้งศูนย์ประสานงานแรงงานนอกระบบ รวมทั้ง  
ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแผนงานและมาตรการสร้างเสริม  
อาชีพที่มีมิติด้านสิทธิแรงงานด้วย

(8) ใช้สื่อสารมวลชน วิทยุชุมชน และสื่อรูปแบบต่าง ๆ ประชา  
สัมพันธ์และรณรงค์ขอเรียกร้อง ข้อเสนอเชิงนโยบาย กฎหมายฉบับประชาชน  
ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชน

(9) เชื่อมโยงแนวคิดและหลักการของกติการะหว่างประเทศ  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน  
กฎหมายภายในประเทศตลอดจนระเบียบ ข้อบังคับ แนวปฏิบัติ ข้อตกลง  
ร่วมหรือมาตรฐานแรงงานไทยในรูปแบบต่าง ๆ

### 3) หน่วยงานในการขับเคลื่อนให้เกิดผลทางนโยบาย มีดังนี้

#### หน่วยงานภาครัฐ

(1) กระทรวงแรงงาน สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี  
และกระทรวงมหาดไทย รับผิดชอบในเรื่องนโยบาย การศึกษาวิจัย การ  
จัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ

(2) กระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ  
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงอุตสาหกรรม ร่วมรับผิดชอบใน  
งานส่งเสริมอาชีพและพัฒนาฝีมือแรงงาน

(3) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) สนับสนุนกองทุนในการขับเคลื่อนเกี่ยวกับสุขภาพและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบ โดยเน้นในเรื่องการสร้างองค์ความรู้ การสร้างภาคีความร่วมมือ การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมสุขภาพของแรงงานนอกระบบ และการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ

### หน่วยงานภาคประชาชน

(1) องค์กรด้านแรงงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ เช่น มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก (กลุ่มผู้ทำงานบ้าน) องค์กรที่ทำงานด้านหญิงบริการ (กลุ่มเอ็มเพาเวอร์) และองค์กรที่ทำงานกับแรงงานภาคเกษตร (เครือข่ายเกษตรกรกรมทางเลือก)

(2) องค์กรแรงงานในระบบ เช่น เครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนด้านแรงงาน (มูลนิธิอารมณั พงศ์พงษ์, มูลนิธิเพื่อนหญิง, มูลนิธิพีริตริค เอแบร์ท, กลุ่มบูรณาการแรงงานสตรี) คณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย ซึ่งประกอบด้วยสหภาพแรงงาน สหพันธ์แรงงาน กลุ่มสหภาพแรงงานในเขตอุตสาหกรรมต่าง ๆ และองค์กรพัฒนาเอกชนด้านแรงงาน

## 4.2 การรณรงค์ในระดับสากล

การรณรงค์ในระดับสากลนั้นควรจะเป็นการร่วมมือและเชื่อมประสานกับองค์กรเครือข่ายผู้รับงานไปทำที่บ้าน และองค์กรพันธมิตรอื่น ๆ เพื่อร่วมกันผลักดันให้รัฐบาลแต่ละประเทศดำเนินการในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) ให้สัตยาบันอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 177

(2) เร่งรัดหรือเอาใจจูงในเรื่องนโยบาย กฎหมาย หรือมาตรการของรัฐบาลในการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านและแรงงานนอกระบบ

(3) เร่งหามาตรการเพื่อสร้างความมั่นคงทางอาชีพ หลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานและการประกันสังคมหรือสวัสดิการสังคมสำหรับผู้รับงานไปทำที่บ้านและแรงงานนอกระบบทั้งหมด

สำหรับองค์กรของผู้รับงานไปทำที่บ้านและองค์กรแรงงานนอกระบบ รวมทั้งองค์กรพันธมิตรในระดับสากลที่มีส่วนร่วมในการรณรงค์ด้านกฎหมาย และนโยบายนั้น ประกอบด้วยองค์กรต่าง ๆ เช่น

**1) เครือข่ายผู้รับงานไปทำที่บ้านเอเชียใต้ (Homenet South Asia) และเครือข่ายผู้รับงานไปทำที่บ้านเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Homenet Southeast Asia)**

เป็นเครือข่ายระดับภูมิภาคในทวีปเอเชียขององค์กรผู้รับงานไปทำที่บ้าน และองค์กรพันธมิตร โดยเครือข่ายผู้รับงานไปทำที่บ้านเอเชียใต้ มีเครือข่ายจาก 4 ประเทศ คือ อินเดีย ปากีสถาน บังคลาเทศ และศรีลังกา ส่วนเครือข่ายผู้รับงานไปทำที่บ้านเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีเครือข่ายใน 4 ประเทศ คือ ไทย ลาว ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซีย

ในช่วงปี 2539 เครือข่ายทั้งสองได้ร่วมกับองค์กรผู้รับงานไปทำที่บ้านหลายองค์กร โดยเฉพาะ SEWA (Self Employed Women's Association) จากประเทศอินเดีย ศึกษานาสาภาพปัญหาและกำหนดยุทธศาสตร์ของผู้รับงานไปทำที่บ้าน และได้รับแรงจูงใจเพื่อผลักดันให้เกิดความตระหนักในสถานภาพของผู้รับงานไปทำที่บ้านทั่วโลก จากการร่วมพลังกันของพันธมิตรจากสหภาพแรงงานต่าง ๆ และองค์กรที่เคลื่อนไหวเรื่องสตรี ในปี 2539 องค์กรพันธมิตรของผู้รับงานไปทำที่บ้านประสบความสำเร็จในการรณรงค์ให้เกิดอนุสัญญาองค์กรแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 177 ว่าด้วยการรับงานไปทำที่บ้าน

**2) เครือข่ายผู้ค้าหาบเร่นานาชาติ (StreetNet International)**

เป็นเครือข่ายของกลุ่มผู้ค้าหาบเร่ แผงลอย ในปี 2548 เครือข่ายมีองค์กรสมาชิกจาก 18 ประเทศ จำนวน 200,000 คน เครือข่ายจะสนับสนุนสมาชิกด้านข้อมูลข่าวสารที่สำคัญ ส่งเสริมการรวมกลุ่มและการกำหนดยุทธศาสตร์รณรงค์ร่วมกัน รวมทั้งส่งเสริมการรวมพลัง กับองค์กรต่าง ๆ ที่อาจเป็นคู่แข่งกัน ในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับนานาชาติ เช่น หาบเร่ตามท้องถนน แผงลอยในตลาด และรถเข็น เป็นต้น

### **3) WIEGO ( Women in the Informal Economy : Globalising and Organising)**

เป็นเครือข่ายงานวิจัยระดับนานาชาติ ประกอบด้วยองค์กรของแรงงานนอกระบบ นักวิจัย และนักสถิติ ที่ทำงานเรื่องเศรษฐกิจนอกระบบ และบุคคลที่ทำงานด้านการพัฒนาสังคมที่มาจากองค์กรระหว่างประเทศ หน่วยงานภาครัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชนที่สนใจในประเด็นด้านแรงงานและการจ้างงาน WIEGO ส่งเสริมการพัฒนานโยบายที่ให้ประโยชน์ต่อคนงานที่มีฐานะยากจนในเศรษฐกิจนอกระบบทั่วโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนงานสตรี WIEGO ทำงานกับองค์กรระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับนานาชาติ ตัวอย่างเช่น WIEGO ร่วมกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ส่งเสริมการจ้างงานที่มีผลิตผลและงานที่มีคุณค่าให้เป็นยุทธศาสตร์หลักในการแก้ไขปัญหาความยากจน และรวมไว้ในเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goal หรือ MDG)

### **4) สหพันธ์สหภาพแรงงานนานาชาติ (International Confederation of Free Trade Unions หรือ ICFTU)**

เป็นเครือข่ายระดับโลกของสหพันธ์สหภาพแรงงาน ที่รวมตัวกับสหภาพแรงงานระดับโลกอื่น ๆ ให้การสนับสนุนการรวมตัวของคนงานในเศรษฐกิจนอกระบบ ตัวอย่างที่สำคัญของการรณรงค์ เช่น การรณรงค์ในงานวันสตรีสากล ปี 2547 ที่มีเป้าหมายเพื่อการรวมกลุ่มของสตรีในเศรษฐกิจนอกระบบ

### **5) The Clean Cloth Campaign**

เป็นเครือข่ายของผู้บริโภคชาวยุโรปและองค์กรแรงงานที่รวมตัวกันเพื่อปรับปรุงสภาพการทำงานและเสริมสร้างพลังคนงานผลิตเสื้อผ้าทั่วโลก โดยรณรงค์ในหมู่ผู้บริโภคเพื่อกดดันบริษัทต่าง ๆ ที่มีการส่งงานรับเหมาช่วงการตัดเย็บเสื้อผ้าไปยังประเทศกำลังพัฒนา โดยเรียกร้องให้มีการปรับปรุงสภาพการทำงานและคุ้มครองสภาพแวดล้อมที่เสียหายจากการทำงาน

## 4.3 บทสรุป

แรงงานนอกระบบหรือเศรษฐกิจนอกระบบเป็นสถานการณ์ที่สำคัญ เชื่อมโยงและมีผลกระทบซึ่งกันและกันกับแรงงานในระบบ แม้ว่ารัฐบาลได้ จัดเรื่องดังกล่าวอยู่ในวาระแห่งชาติ ได้จัดทำกฎหมายและนโยบายต่าง ๆ ที่ เกี่ยวข้องแล้วก็ตาม แต่ก็เป็นที่ชัดเจนว่า รัฐบาลยังขาดมาตรการที่จริงจังใน การคุ้มครองแรงงานกลุ่มดังกล่าว กฎหมายก็ยังไม่ครอบคลุมและไม่สามารถ ปฏิบัติได้จริง หน่วยงานภาครัฐที่มีบทบาทสำคัญในการจัดทำกฎหมาย ยัง ขาดความเข้าใจสถานการณ์ที่เป็นจริงของแรงงานนอกระบบ รูปแบบและ โครงสร้างของกฎหมายยังคงอยู่ในกรอบแนวคิดเดิม หรือในกรอบการจ้างงาน ในสถานประกอบการกิจการแบบเดิม

นอกจากนี้ รัฐบาลก็ยังยืนยันความไม่พร้อมที่จะให้สัตยาบัน อนุสัญญา ฉบับที่ 177 ด้วยมีแนวความคิดว่าประเทศไทยจะต้องจัดทำกฎหมายภายใน หรือแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องให้พร้อมเสียก่อน ซึ่งในความเป็นจริงไม่จำเป็นต้อง ให้มีความพร้อมสมบูรณ์ เมื่อรัฐบาลได้ออกกฎกระทรวงเกี่ยวกับผู้รับงานฯ ได้จัดทำร่างกฎหมายเพื่อให้ครอบคลุมหรือมีความเหมาะสม ได้เตรียมการ ขยายการประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ และมีมาตรการเรื่องส่งเสริม พัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้านบางส่วนแล้ว น่าจะเพียงพอที่จะให้สัตยาบัน อนุสัญญา ฉบับที่ 177 เพราะการให้สัตยาบันจะเป็นเงื่อนไขให้มีการเร่งรัดทาง ด้านนโยบายหรือกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านและจะเป็นพื้นฐาน สำคัญในการพัฒนานโยบายสำหรับแรงงานนอกระบบทั้งหมดต่อไป

อย่างไรก็ตาม การขับเคลื่อนทางด้านนโยบายหรือกฎหมายของโฮมเนท ประเทศไทย หรือเครือข่ายแรงงานนอกระบบได้แสดงให้เห็นบทบาทและความ บากบั่นในการขับเคลื่อนเพื่อปกป้องและพัฒนาสิทธิของตนและการมีส่วนร่วม ในนโยบายและกฎหมายของรัฐ ซึ่งถือเป็นภารกิจที่มีความสำคัญยิ่ง และ ยังคงต้องขับเคลื่อนกันต่อไปทั้งในประเทศและในระดับสากล

ในระดับประเทศนั้นจะต้องให้ความสำคัญในเรื่อง กฎหมายเกี่ยวกับ

การคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน การคุ้มครองครัวเรือนเกษตรกรในงานเกษตร  
พันธะสัญญา กฎหมายประกันสังคมสำหรับผู้รับงานไปทำที่บ้านและแรงงาน  
นอกระบบทั้งหมด ทั้งนี้เชื่อมโยงกับนโยบายและมาตรการทางบริหารของ  
รัฐที่เกี่ยวกับองค์ประกอบส่วนท้องถิ่น หลักประกันสุขภาพแห่งชาติและ  
การส่งเสริมให้เครือข่ายแรงงาน หรือภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำ  
นโยบายและกฎหมาย ตลอดจนการรณรงค์ให้กลุ่มแรงงานนอกระบบและ  
สังคมมีความรู้ความเข้าใจและตระหนักในสิทธิและเสรีภาพ การสร้างความ  
มั่นคงในอาชีพและความมั่นคงทางสังคม ซึ่งก็คือหนทางในการสร้างสังคม  
ที่อยู่เย็นเป็นสุข

# บรรณานุกรม

1. กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรื่อง**ความคืบหน้าการดำเนินการตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547** ตามหนังสือที่ รง. 0503/001473 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2548
2. คณะกรรมการแรงงานและสวัสดิการสังคม วุฒิสภา ร่วมกับหอแม่ชื่อนิตยา คณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ และมูลนิธิอารมณ์ พงศ์พงัน. เอกสารสรุปการเสวนา **เรื่องกฎหมายแรงงานไทยกับเศรษฐกิจนอกระบบในประเทศไทย** วันที่ 28 เมษายน 2548
3. จุลสารแรงงานนอกระบบ ฉบับที่ 1 ปีที่ 1 กันยายน-ตุลาคม 2541
4. จุลสารแรงงานนอกระบบ ฉบับที่ 2 ปีที่ 1 พฤศจิกายน-ธันวาคม 2541
5. จุลสารแรงงานนอกระบบ ฉบับที่ 1 ปีที่ 2 สิงหาคม 2542
6. ชฤทธิ์ มีสิทธิ์ และคณะ รายงานการศึกษา **ข้อเสนอแนะแนวทางในการจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับงานที่รับไปทำที่บ้าน.** 2545
7. ดร.นุสรามภรณ์ เกษสมบุรณ์ ร่างรายงานการถอดบทเรียน **การขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ : กระบวนการขับเคลื่อนจากประชาชนถึงผู้กำหนดนโยบาย** เพื่อเสนอต่อแผนงานพัฒนาคุณภาพชีวิตในการทำงานสำหรับแรงงานนอกระบบภาคการผลิต สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (ส.ส.ส.)
8. บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ รายงานการศึกษาเรื่อง **สถานการณ์นโยบายและกฎหมายกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ : ภาคการผลิต** โครงการพัฒนาโยบายสาธารณะเพื่อคุณภาพชีวิตการทำงานของแรงงานนอกระบบซึ่งสนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนการสร้างเสริมสุขภาพ (ส.ส.ส.) 2549
9. บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ. เอกสารอัดสำเนา **ความก้าวหน้าและข้อจำกัดการคุ้มครองแรงงานนอกระบบกรณีงานที่รับไปทำที่บ้าน และงานเกษตรกรรม**

10. ดร. ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี. **การประเมินสถานการณ์ ผู้รับงานไปทำที่บ้านในประเทศไทย.** 2548
11. มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ เอกสารประกอบการสัมมนาผู้นำเครือข่ายแรงงานนอกระบบ เรื่อง **ยุทธศาสตร์การพัฒนาเครือข่ายแรงงานนอกระบบ** วันที่ 10-12 พฤศจิกายน 2546
12. มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ เอกสารสรุปการเสวนา เรื่อง **ร่างกฎหมายคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านกับอนุสัญญาฉบับที่ 177 ว่าด้วยงานที่รับไปทำที่บ้าน** วันที่ 27 พฤศจิกายน 2549
13. มูลนิธิพัฒนาแรงงานและอาชีพร่วมกับมูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท. เอกสารประกอบการเสวนา เรื่อง **เส้นทางสู่การให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 177 ว่าด้วยงานที่รับไปทำที่บ้าน.** วันที่ 23-24 กุมภาพันธ์ 2549
14. ศูนย์ศึกษาและพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน **ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ....** 2546
15. ศูนย์ศึกษาและพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน. รายงานการสัมมนาวิชาการเรื่อง **นโยบายรัฐกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างยั่งยืนของแรงงานนอกระบบ.** 2546
16. สุนทรีเซ่งกิง เอกสารเผยแพร่เรื่อง **การขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ** มกราคม 2549
17. สำนักงานประกันสังคมและสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ. **งานที่มีคุณค่าและเศรษฐกิจนอกระบบ.** 2546
18. เอกสารชี้แจงของผู้แทนสำนักงานประกันสังคม ในการเสวนาเรื่อง **แนวทางการขยายการประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ** วันที่ 18 ธันวาคม 2549 จัดโดยโครงการบูรณาการแผนงานพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (ส.ส.ส.)
19. Francie Lund and Jillian Nicholson. **Tool for Advocacy.** 2006
20. **เหตุผลที่ควรรับรองอนุสัญญาว่าด้วยการรับงานไปทำที่บ้าน** เอกสารประกอบการรณรงค์ในประเทศเยอรมนี จัดพิมพ์โดย 5 องค์กรภาคี (DGB, EED, FES, GLL, Justitia-et-Pax), 2005