



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

หลักนิติธรรมกับการคุ้มครองดูแลแรงงานนอกระบบในประเทศไทย

จัดทำโดย นายบุญชอบ สุทมนัสวงศ์
รหัส ๖๕๑๐๑๗

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๑๐
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

หลักนิติธรรมกับการคุ้มครองดูแลแรงงานนอกระบบในประเทศไทย

นายบุญชอบ สุทธมนัสวงษ์^๑

บทนำ

ประเทศไทยกำลังเผชิญกับสถานการณ์ที่ประชากรผู้มีงานทำเกินกว่าครึ่งหนึ่งของทั้งหมด เป็น “แรงงานนอกระบบ” หรือ “ผู้ประกอบการอาชีพอิสระ” ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่เกิดขึ้นสะสมต่อเนื่องในหลายประเทศ ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว หรือในประเทศด้อยพัฒนา อันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรศาสตร์ การเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยีการสื่อสาร สภาพทางเศรษฐกิจและสังคมที่ปรับตัวตามกระแสโลกาภิวัตน์ รัฐบาลจึงได้ให้ความสำคัญต่อนโยบายการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เนื่องจากเป็นปัจจัยหลักในการพัฒนาประเทศ ควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม ตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs) เป้าหมายที่ ๘ ส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืนและครอบคลุม และการจ้างงานเต็มอัตรา และงานที่มีคุณค่าสำหรับทุกคน และกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๗๙) แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๑-๒๕๘๐) ซึ่งเร่งรัดให้มีการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้มีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน

“แรงงานนอกระบบ” หรือ “ผู้ประกอบการอาชีพอิสระ” ได้ทวีความสำคัญในภาคเศรษฐกิจในด้านของจำนวนที่มากกว่าแรงงานในระบบเศรษฐกิจ และเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ขณะเดียวกันในด้านสังคมกลับไม่ได้รับการคุ้มครองสภาพการจ้าง สภาพการทำงาน เช่น ขาดความมั่นคงในการทำงาน ไม่ได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรม มีความเสี่ยงและมีอันตรายต่อสุขภาพ เป็นต้น การเข้าถึงระบบสวัสดิการทางสังคมต่าง ๆ ทั้งในด้านสุขภาพ และหลักประกันความมั่นคงในชีวิตและไม่สามารถใช้สิทธิในการรวมตัวต่อรอง ประเด็นสำคัญคือ การขาดกฎหมายที่จะให้การคุ้มครอง และการสร้างหลักประกันทางสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบให้ทัดเทียมกับแรงงานในระบบ

กระทรวงแรงงานมีพันธกิจสำคัญในการคุ้มครองและส่งเสริมให้แรงงานมีความมั่นคงในการทำงาน มีหลักประกัน และมีคุณภาพชีวิตที่ดี เพื่อมุ่งสู่การบรรลุวิสัยทัศน์กระทรวงแรงงานที่ต้องการให้ “แรงงานมีศักยภาพสูง และมีคุณภาพชีวิตที่ดี” (Productive Manpower) ประกอบกับยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๖๓-๒๕๖๕ มุ่งสู่การบรรลุวิสัยทัศน์ “แรงงานนอกระบบมีความมั่นคงทางอาชีพ ได้รับการคุ้มครองทางสังคมตามมาตรฐานสากลอย่างทั่วถึง นำสู่คุณภาพชีวิตที่ดีอย่างยั่งยืน” จึงแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไทยได้ตระหนักและให้ความสำคัญ เพื่อส่งเสริม คุ้มครอง และพัฒนาให้แรงงานนอกระบบมีความมั่นคงด้านรายได้ อาชีพ ยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดีอย่างยั่งยืน เท่าเทียมกับแรงงานในระบบ และสอดคล้องตามมาตรฐานสากล

สำหรับแนวทางการดำเนินงานด้านการคุ้มครองดูแลแรงงานนอกระบบในประเทศไทยจะสอดคล้องกับหลักนิติธรรมเพียงใดจะกล่าวในลำดับถัดไป โดยบทความนี้มีขอบเขตการศึกษาเฉพาะแรงงานไทยเท่านั้น ไม่รวมถึงแรงงานต่างด้าว

^๑ ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง ปลัดกระทรวงแรงงาน

ประวัติการศึกษา รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ศิลปศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

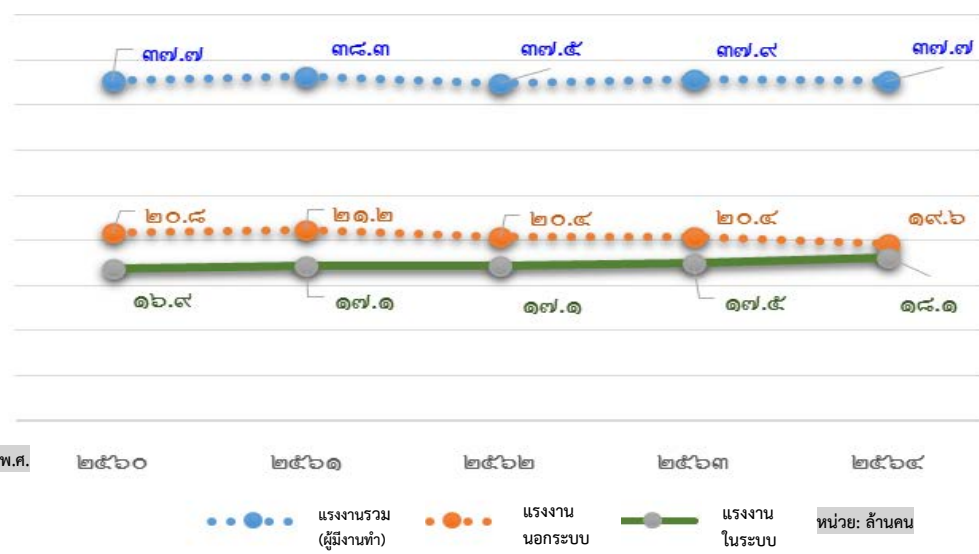
สถานการณ์แรงงานนอกระบบในประเทศไทย

“แรงงานนอกระบบ” ได้รับการนิยามครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๕๓๖ ในการประชุมนานาชาติ 15th International Conference of Labour Statisticians (ICLS) หมายถึง “แรงงานที่ประกอบอาชีพเจ้าของกิจการ (Self - employed) หรือเป็นลูกจ้างของสถานประกอบการที่จัดอยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ หรือเป็นแรงงานที่ช่วยเหลือกิจการของครอบครัว หรือลูกจ้างในสถานประกอบการที่จัดอยู่ในภาคเศรษฐกิจในระบบแต่ไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคม หรือคนทำงานบ้าน”

สำหรับประเทศไทย นิยามของ “แรงงานนอกระบบ” ถูกกำหนดไว้หลากหลายโดยองค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งจะมีความหมายครอบคลุมแรงงานในลักษณะใดนั้นขึ้นอยู่กับภารกิจของแต่ละหน่วยงานที่เป็นผู้กำหนดค่านิยาม โดยกระทรวงแรงงานได้กำหนดค่านิยาม “แรงงานนอกระบบ” หมายถึง ผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานหรือกฎหมายประกันสังคม มาตรา ๓๓ (เป็นลูกจ้างที่มีนายจ้าง) โดยนิยาม “ผู้มีงานทำ” หมายถึง ผู้มีงานทำที่มีอายุ ๑๕ ปี ขึ้นไป และนิยาม “ไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานหรือกฎหมายประกันสังคม” หมายถึง ไม่ได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติมและกฎหมายประกันสังคม

สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงในยุคปัจจุบัน ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม แรงงานนอกระบบถือเป็นกำลังสำคัญของประเทศที่มีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ จากการสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๔ ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ^๒ พบว่า จำนวนประชากรของประเทศไทยจำนวน ๖๖.๑๗ ล้านคน เป็นผู้มีงานทำทั้งหมด ๓๗.๗ ล้านคน โดยจำนวนแรงงานนอกระบบลดลงจาก ๒๐.๘ ล้านคน ในปี ๒๕๖๐ เป็น ๑๙.๖ ล้านคน ในปี ๒๕๖๔ ซึ่งมีจำนวนแรงงานนอกระบบน้อยที่สุดในขณะที่จำนวนแรงงานในระบบเพิ่มขึ้นจาก ๑๖.๙ ล้านคน เป็น ๑๘.๑ ล้านคน ตามแผนภูมิที่ ๑

แผนภูมิที่ ๑: จำนวนแรงงานรวม (ผู้มีงานทำ) แรงงานนอกระบบ และแรงงานในระบบ พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๔



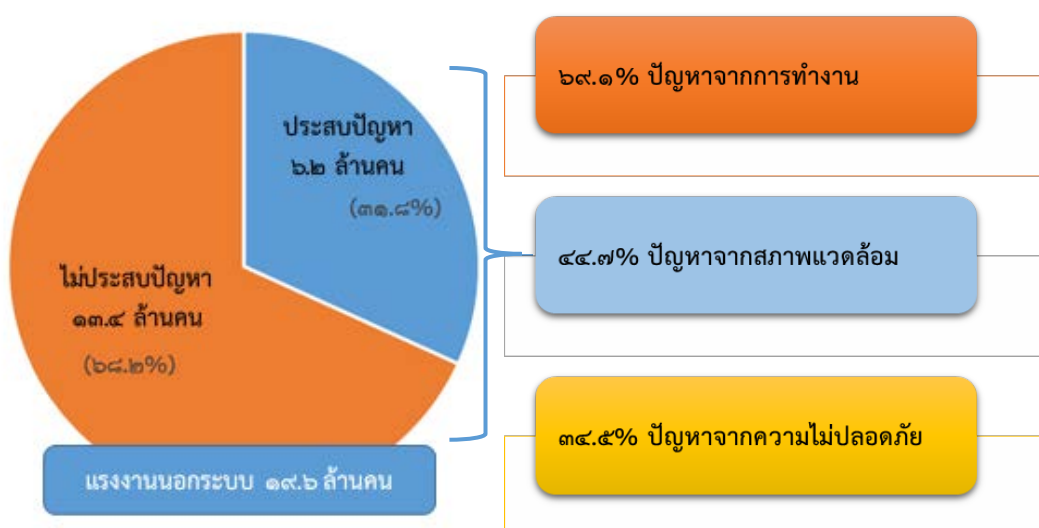
^๒ สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (๒๕๖๔). การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๖๔.

ผู้ทำงานเป็นแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ทำงานอยู่ในสาขาเกษตรกรรม การป่าไม้และการประมง ร้อยละ ๕๘ รองลงมาเป็นสาขาการขายส่ง การขายปลีก การซ่อมแซมยานยนต์ รถจักรยานยนต์ร้อยละ ๑๖.๖ สาขาที่พักแรมและบริการด้านอาหาร ร้อยละ ๘.๓ สาขาการผลิต ร้อยละ ๕.๕ สาขาการก่อสร้างร้อยละ ๔.๑ ที่เหลือเป็นอุตสาหกรรมสาขาอื่น ๆ

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายแรงงานที่ให้ความคุ้มครองแก่แรงงานนอกระบบเป็นการเฉพาะ มีเพียงบางกลุ่มอาชีพเท่านั้น ได้แก่ (๑) พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ (๒) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. ๒๕๖๒ (๓) กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๗ และจากผลการสำรวจปัญหาของแรงงานนอกระบบ จำนวน ๑๙.๖ ล้านคน พบว่า แรงงานนอกระบบมีปัญหาจำนวน ๖.๒ ล้านคน หรือร้อยละ ๓๑.๘ ของแรงงานนอกระบบทั้งหมด โดยส่วนใหญ่มีปัญหาจากการทำงาน ร้อยละ ๖๙.๑ ซึ่งปัญหาที่ต้องการให้ภาครัฐช่วยเหลือมากที่สุด ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับค่าตอบแทน ร้อยละ ๔๘.๒ รองลงมาเป็นงานที่ไม่ได้รับการจ้างอย่างต่อเนื่องร้อยละ ๒๓.๗ และทำงานหนัก ร้อยละ ๑๔.๓ ที่เหลือเป็นปัญหาอื่น ๆ เช่น ไม่มีสวัสดิการ ไม่มีวันหยุด เป็นต้น

ปัญหาลำดับถัดมา คือ ปัญหาสภาพแวดล้อมในการทำงาน ร้อยละ ๔๑.๗ ได้แก่ อิริยาบถในการทำงาน (ไม่ค่อยได้เปลี่ยนลักษณะท่าทางในการทำงาน) ร้อยละ ๓๒.๗ มีฝุ่นละออง ควัน กลิ่น ร้อยละ ๒๕.๖ มีแสงสว่างไม่เพียงพอ ร้อยละ ๑๓.๗ และปัญหาอื่น ๆ เช่น สถานที่ทำงานไม่สะอาด สถานที่ทำงานคับแคบ เป็นต้น และสุดท้ายปัญหาความไม่ปลอดภัยในการทำงาน ร้อยละ ๓๔.๕ ได้แก่ ได้รับสารเคมีเป็นพิษ ร้อยละ ๕๘ เครื่องจักรเครื่องมือที่เป็นอันตราย ร้อยละ ๑๖.๘ และได้รับอันตรายต่อระบบหู/ระบบตา ร้อยละ ๕ เป็นต้น ตามแผนภูมิที่ ๒

แผนภูมิที่ ๒: ร้อยละของแรงงานนอกระบบ จำแนกตามการประสบปัญหาการทำงาน ๓ ด้าน พ.ศ. ๒๕๖๔



หมายเหตุ: ร้อยละเทียบกับจำนวนแรงงานนอกระบบทั้งหมด
แรงงานนอกระบบ ๑ คน อาจพบปัญหามากกว่า ๑ ด้าน

หลักนิติธรรมที่นำมาใช้สร้างความคุ้มครองดูแลแรงงานนอกระบบ

หลักนิติธรรม (rule of law) เป็นหลักสำคัญในการปกครองและการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐด้วยกฎหมายที่เป็นธรรม มีพื้นฐานพัฒนาการมาจากประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นหลักพื้นฐานสำคัญของประเทศที่ใช้ระบบ common law และมีนักวิชาการนิยามความหมายของคำว่า “หลักนิติธรรม” ไว้หลากหลาย ดังเช่น

Jeremy Waldron (2016) ศาสตราจารย์ทางด้านปรัชญาและกฎหมายจากประเทศนิวซีแลนด์ ได้กล่าวว่า “ความหมายที่สำคัญที่สุดของคำว่า หลักนิติธรรม ก็คือ ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีสิทธิอำนาจ ควรจะใช้อำนาจของตนภายในขอบเขตที่ถูกจำกัดโดยบรรทัดฐานสาธารณะ ซึ่งถูกสร้างขึ้นเป็นอย่างดี มากกว่าที่จะใช้อำนาจโดยพลการ หรือใช้ดุลยพินิจของตนเองที่วางอยู่บนพื้นฐานของความพอใจหรืออุดมการณ์ของตนเป็นหลัก... รัฐบาลควรดำเนินการภายในกรอบของกฎหมายในทุก ๆ เรื่องที่ตนกระทำ และดังนั้นจึงควรมีความสำนึกรับผิดชอบโดยผ่านกฎหมาย... แต่หลักนิติธรรมไม่เพียงแต่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลเท่านั้น มันยังเรียกร้องให้พลเมืองเคารพกฎหมายและปฏิบัติตามบรรทัดฐานของกฎหมาย แม้ว่าพวกเขาจะไม่เห็นด้วยกับกฎหมายก็ตาม”

Anthony Kennedy ผู้พิพากษาในศาลสูงแห่งสหรัฐอเมริกา ได้ให้สัมภาษณ์เมื่อปี ๒๐๐๗ ว่า “When we (Americans) talk about the rule of law, we assume that we’re talking about a law that promotes freedom, that promotes justice, that promotes equality.”^๓ กล่าวโดยสรุปคือ หลักนิติธรรมเกี่ยวกับกฎหมายที่ส่งเสริมเสรีภาพ ความยุติธรรม และความเสมอภาค

Geoffrey Walker (1988) ศาสตราจารย์ทางด้านกฎหมายจาก University of Queensland ประเทศออสเตรเลีย ได้กล่าวว่า “หลักนิติธรรมสามารถสรุปสาระสำคัญได้เป็น ๒ ประเด็น คือ ๑) ประชาชน หมายถึงถึงรัฐบาลด้วย ควรถูกปกครองโดยกฎหมายและเชื่อฟังกฎหมาย และ ๒) กฎหมายควรชี้แนะประชาชนให้ปฏิบัติตามด้วยความเต็มใจ

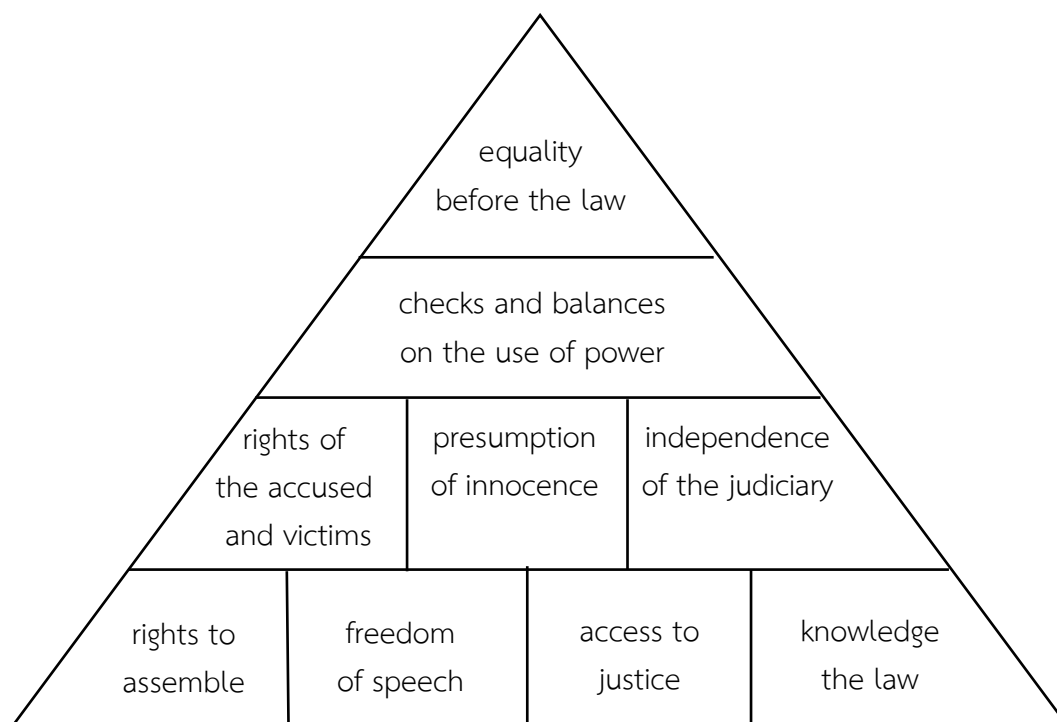
สมาคมนักกฎหมายอเมริกัน ซึ่งได้ดำเนินการศึกษาเกี่ยวกับหลักนิติธรรม สรุปคำนิยามของหลักนิติธรรมที่สามารถนำไปใช้งานได้ (working definition) โดยมองว่าหลักนิติธรรมประกอบด้วย ๔ ด้าน คือ ๑) ระบบของการปกครองตนเองที่ประชาชนทุกคนรวมทั้งรัฐบาล ต่างมีความสำนึกรับผิดชอบภายใต้กฎหมาย ๒) ระบบที่วางอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายที่มีความมั่นคง เป็นธรรม และเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวาง ๓) กระบวนการทางกฎหมายที่สามารถเข้าถึงได้ เป็นธรรม และไม่เปลี่ยนแปลงโดยง่าย รวมทั้งมีการระบุถึงสิทธิและความรับผิดชอบอยู่ในกฎหมายที่นำไปบังคับใช้อย่างเสมอต้นเสมอปลาย ๔) มีนักกฎหมายและผู้พิพากษาที่เป็นอิสระ มีสมรรถนะสูง และมีความหลากหลาย^๔

^๓ American Bar Association’s World Justice Project. (2017). What is the Rule of Law: Part 1, (Retrieved 18 July 2017) จาก <https://www.americanbar.org/.../Part1DialogueROL.authcheckdam.pdf>

^๔ American Bar Association’s World Justice Project. (2017). What is the Rule of Law: Part 1, (Retrieved 18 July 2017) จาก <https://www.americanbar.org/.../Part1DialogueROL.authcheckdam.pdf>

สถาบันนิติธรรมแห่งออสเตรเลีย (Rule of Law Institute of Australia, 2016) ได้ให้นิยามว่า “หลักนิติธรรมเป็นข้อกำหนดที่ต้องการให้มีการบังคับใช้กฎหมายและมีการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างจริงจัง” โดยสามารถแสดงสถานะและองค์ประกอบด้านต่าง ๆ ของหลักนิติธรรมในรูปของพีระมิด กล่าวคือ ส่วนที่สำคัญที่สุดหรือเป็นแก่นของหลักนิติธรรมก็คือ ความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมายของพลเมืองทุก ๆ คน (equality before the law) จัดอยู่ในชั้นบนสุดของพีระมิด ถัดลงมาเป็นชั้นที่สอง ได้แก่ การถ่วงดุลอำนาจ และการตรวจสอบการใช้อำนาจภายในสังคม (checks and balances on the use of power) พีระมิดชั้นที่สาม ประกอบด้วย ๓ ด้าน คือ ๑) ความเป็นอิสระของกระบวนการยุติธรรม (independence of the judiciary) ๒) การคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา (rights of the accused and victims) และ ๓) การถือว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าศาลจะตัดสินเป็นอย่างอื่น (presumption of innocence) และชั้นล่างสุดของพีระมิดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของพลเมือง ประกอบด้วย ๔ ด้าน คือ ๑) การคุ้มครองสิทธิในการรวมกลุ่ม (rights to assemble) ๒) สิทธิในการพูดในที่สาธารณะ (freedom of speech) ๓) สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (access to justice) และ ๔) การรับรู้กฎหมาย (knowledge the law) ตามลำดับ ซึ่งพีระมิดทั้ง ๔ ชั้น ปรากฏในแผนภาพที่ ๑

แผนภาพที่ ๑ แสดงรูปพีระมิดของหลักนิติธรรม (Rule of Law Institute of Australia, 2016)



นอกจากนี้ Lon L. Fuller นักนิติศาสตร์ชาวอเมริกัน ในผลงาน ‘The Morality of Law’ (1969) ที่ได้รับการยอมรับกันในปัจจุบัน เสนอว่า หลักนิติธรรมมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้ (อ้างจาก วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, ๒๕๕๘ : ๑๖๐-๑๖๑) ๑) กฎหมายจะต้องบังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลทุกคน ไม่เว้นแม้แต่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ ๒) กฎหมายจะต้องได้รับการประกาศใช้อย่างเปิดเผย ๓) กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นให้มีผลบังคับไปในอนาคต ไม่ใช่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับย้อนหลังไปในอดีต ๔) กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นโดยมีข้อความที่ชัดเจน เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้เกิดการบังคับใช้

ที่ไม่เป็นธรรม ๕) กฎหมายจะต้องไม่มีข้อความที่ขัดแย้งกันเอง ๖) กฎหมายจะต้องไม่เรียกร้องให้บุคคลปฏิบัติในสิ่งที่ไม่อาจเป็นไปได้ ๗) กฎหมายต้องมีความมั่นคงตามสมควร แต่ก็จะต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้ และ ๘) กฎหมายที่ได้รับการประกาศใช้แล้วจะต้องได้รับการบังคับใช้ตามเนื้อหาของกฎหมายที่ได้ประกาศใช้แล้วนั้น

นักวิชาการโดยทั่วไปได้จำแนกหลักนิติธรรมออกเป็น ๒ ด้าน คือ ด้านรูปแบบ และด้านเนื้อหา ในกรณีของด้านรูปแบบ หมายถึง การทำให้กฎหมายเป็นมาตรฐานที่สามารถบังคับใช้กับทุก ๆ คน เพื่อให้ประชาชนทุกคนอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน ซึ่งสามารถกระทำได้โดย ๑) การออกแบบสังคมการเมืองให้มีการถ่วงดุลอำนาจและการตรวจสอบ อาทิ การแบ่งแยกอำนาจเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ เป็นต้น ๒) การกำหนดขอบเขตของสิทธิอำนาจของแต่ละฝ่าย เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจเกินขอบเขตของตนไปละเมิดผู้อื่น ๓) การให้สิทธิแก่ประชาชนในการป้องกันตนเอง โดยการรับรองสิทธิในการต่อสู้ตามกระบวนการยุติธรรม และ ๔) การออกแบบกระบวนการยุติธรรม เพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ แน่นอน รวดเร็ว และเป็นธรรม ส่วนหลักนิติธรรมทางด้านเนื้อหา หมายถึง ประเด็นเนื้อหาทางกฎหมายที่เอื้ออำนวยให้ประชาชนได้รับความยุติธรรม ได้แก่ ๑) การรับรองสิทธิในการซื้อขายแลกเปลี่ยนด้วยความสมัครใจและไม่ถูกฉ้อโกง ๒) การรับรองสิทธิในการจัดสรรหน้าที่ของตนเองหรือประโยชน์อย่างเท่าเทียมกันภายในกลุ่ม ๓) การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เสริมสร้างความมั่นคงปลอดภัยและการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ และ ๔) การลงโทษผู้กระทำผิดจากการละเลยหน้าที่ของตนเองหรือละเมิดสิทธิของผู้อื่น

สำหรับประเทศไทยนั้น ได้มีการบัญญัติถึงการนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการปกครองประเทศตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓ วรรคสอง ว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลองค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตามรัฐธรรมนูญ” และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” ดังนั้น จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีนัยสำคัญว่า “การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” โดยหลักนิติธรรมในฐานะที่เป็น “เกณฑ์” มิผู้ให้ความหมายและขอบเขตไว้อย่างกว้างขวาง ตัวอย่างเช่น

คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติและคณะอนุกรรมการบรรณาธิการหนังสือหลักนิติธรรม ในคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ^๕ ได้ให้ความหมายของ “หลักนิติธรรม” หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งต่อหลักนิติธรรม โดยได้อธิบายองค์ประกอบของลักษณะที่ดีของกฎหมายตามหลักนิติธรรม อาทิ กฎหมายที่ดีต้องมีความชัดเจน ไม่ขัดแย้งกันเอง ต้องมีเหตุผล ต้องนำไปสู่ความเป็นธรรม ต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือสิทธิขั้นพื้นฐาน ต้องทันสมัย และสามารถรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง

^๕ คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ. หลักนิติธรรม The Rule of Law ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม. กันยายน ๒๕๕๗.

และวัฒนธรรม ต้องบัญญัติตามกระบวนการและขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้ ต้องมีการบังคับใช้
อย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ และเคารพกฎหมาย เป็นต้น

จากนิยามและสาระสำคัญของหลักนิติธรรมข้างต้นจะเห็นได้ว่า นักวิชาการและนักกฎหมาย
ทุกระบบต่างให้ความหมายในหลักการที่สอดคล้องตรงกันที่ว่า หลักนิติธรรมเป็นหลักการแห่งกฎหมาย
ที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ ยอมรับนับถือสิทธิและเสรีภาพแห่งมนุษยชนทุกแ่งมุมที่ต้อง
ได้รับการคุ้มครองจากองค์กรของรัฐ การปกครองต้องยึดกฎหมายเป็นหลัก ฉะนั้น การตรากฎหมาย กฎ
ระเบียบ ข้อบังคับและกติกาต่าง ๆ ต้องมีความยุติธรรม และทันสมัย ตลอดจนเป็นที่ยอมรับของสังคม
โดยมีการยินยอมพร้อมใจและถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม

ดังนั้น “หลักนิติธรรม” จึงเปรียบเสมือนหลักอุดมคติในการจัดระเบียบทางสังคมที่ต้องการให้
ประชาชนทุกคนมีความเสมอภาคกัน และกฎหมายจะต้องให้การปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ
ของประชาชนทุกคน เป็นหลักการพื้นฐานสำคัญซึ่งเป็นข้อจำกัดของการใช้อำนาจอธิปไตย หรือเป็นข้อผูกพันของ
การใช้อำนาจอธิปไตยทั้งหลาย การใช้อำนาจอธิปไตยที่ละเมิดหรือฝ่าฝืนหลักนิติธรรมย่อมมีผลเป็นการขัดกับ
รัฐธรรมนูญ ซึ่งย่อมขึ้นอยู่กับการกระทำของรัฐนั้นว่า เป็นการกระทำทางนโยบายหรือการกระทำทาง
การเมือง หรือเป็นบทบัญญัติของกฎหมาย หรือเป็นการกระทำทางปกครอง โดยองค์กรที่มีอำนาจ
ตรวจสอบการกระทำนั้น ๆ จะพิจารณาวินิจฉัยยกเลิกเพิกถอนการกระทำนั้น ๆ

หลักนิติธรรมในมิติเชื่อมโยงกับการคุ้มครองดูแลแรงงานนอกระบบในประเทศไทย
ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเดียวกัน กล่าวคือ การใช้ระเบียบ กฎหมาย มาตรการที่เกี่ยวข้องในการให้ความช่วยเหลือ
และคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ รวมถึงการเปิดโอกาสให้แรงงานนอกระบบมีส่วนร่วมในการออกกฎหมาย
อย่างเท่าเทียมแลกเปลี่ยนแรงงานในระบบตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และคำนึงถึงความมีสิทธิ
เสรีภาพในความเป็นมนุษย์ของคนไทยเหล่านั้นด้วย จึงเป็นที่น่าวิเคราะห์ว่าการดำเนินการของ
กระทรวงแรงงานในด้านนี้ได้ปฏิบัติตามหลักการสำคัญดังกล่าวแล้วหรือไม่ เพียงใด

การคุ้มครองดูแลแรงงานนอกระบบของประเทศไทยในปัจจุบัน

การคุ้มครองดูแลสิทธิของแรงงานไทยเป็นหน้าที่ของรัฐที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐^๖ หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๔๐
บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ มาตรา ๔๑ บุคคลและชุมชนย่อมมีเสรีภาพในการรวมตัว
เป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์กร ชุมชน หรือหมู่คณะอื่น หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา ๗๔
รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนมีความสามารถในการทำงานอย่างเหมาะสมกับศักยภาพและวัยและให้มีงานทำ
และพึงคุ้มครองผู้ใช้แรงงานให้ได้รับความปลอดภัยและมีสุขอนามัยที่ดีในการทำงาน ได้รับรายได้ สวัสดิการ
การประกันสังคม และสิทธิประโยชน์อื่นที่เหมาะสมแก่การดำรงชีพ และพึงจัดให้มีและส่งเสริมการออม
เพื่อการดำรงชีพเมื่อพ้นวัยทำงาน รัฐพึงจัดให้มีระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วม
ในการดำเนินการ หมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ รัฐต้องปรับระบบหลักประกันสุขภาพให้ประชาชนได้รับ
สิทธิและประโยชน์จากการบริหารจัดการและการเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพและสะดวกทัดเทียมกัน

นอกจากนี้ กรอบยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ในประเด็นที่ ๔ ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาค
ทางสังคม มีเป้าหมายเพื่อเตรียมความพร้อมของประชากรไทยทั้งในมิติสุขภาพ เศรษฐกิจ สังคม และ

^๖ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (๒๕๖๕). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐. สืบค้นเมื่อวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๖๕

สภาพแวดล้อมให้เป็นประชากรที่มีคุณภาพ สามารถพึ่งตนเองและทำประโยชน์แก่ครอบครัว ชุมชน และสังคม โดยรัฐให้หลักประกันการเข้าถึงบริการและสวัสดิการที่มีคุณภาพอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง ลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมในทุกมิติ สร้างหลักประกันทางสังคมที่ครอบคลุมและเหมาะสมกับคนทุกช่วงวัย ทุกเพศภาวะและทุกกลุ่ม ตลอดจนส่งเสริมให้แรงงานทั้งในระบบและนอกระบบเข้าสู่ระบบประกันสังคมอย่างทั่วถึง อีกทั้งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๔) ยุทธศาสตร์ที่ ๑ การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์ มุ่งส่งเสริมแรงงานให้มีความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพที่ตรงตามความต้องการของตลาดแรงงาน และพัฒนาศักยภาพของกลุ่มผู้สูงอายุตอนต้นให้สามารถเข้าสู่ตลาดแรงงานเพิ่มขึ้น ยุทธศาสตร์ที่ ๒ การสร้างความเป็นธรรมลดความเหลื่อมล้ำในสังคม มุ่งเพิ่มโอกาสการเข้าถึงบริการพื้นฐานทางสังคมของรัฐ โดยกระจายการให้บริการสาธารณสุข และสวัสดิการที่มีคุณภาพให้ครอบคลุมและทั่วถึง โดยเร่งรัดและประชาสัมพันธ์ให้แรงงานนอกระบบตระหนักถึงประโยชน์ของการสร้างหลักประกันในวัยเกษียณ และประโยชน์จากระบบประกันสังคม

การคุ้มครองดูแลสิทธิของแรงงานไทยยังปรากฏในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีของ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี^๗ ที่แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๖๒ ข้อ ๖ เร่งสร้างโอกาส อาชีพ และการมีรายได้ที่มั่นคงแก่ผู้ที่เข้าสู่ตลาดแรงงาน พร้อมทั้งยกระดับคุณภาพแรงงาน โดยให้แรงงานทั้งระบบมีโอกาสเข้าถึงการเรียนรู้และพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานในทุกระดับ อย่างมีมาตรฐาน รวมทั้งสนับสนุนให้แรงงานนอกระบบเข้าสู่ระบบที่ถูกกฎหมายมากขึ้น ดำเนินการให้แรงงานได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายแรงงาน กำกับ ดูแล และสนับสนุนให้แรงงานมีความรู้ และได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน โดยมอบหมายให้กระทรวงแรงงานดำเนินการตรวจแรงงานนอกระบบ โดยให้พนักงานตรวจแรงงานเข้าไปตรวจสอบภายในสถานที่ทำงานของลูกจ้างหรือผู้รับงานไปทำที่บ้าน รวมถึงแรงงานในภาคเกษตรกรรม เพื่อให้ผู้จ้างงาน/นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมาย และผู้รับงานไปทำที่บ้าน/ลูกจ้างได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมาย ตลอดจนประชาสัมพันธ์ให้ความรู้แก่แรงงานนอกระบบในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ที่ควรได้รับ

ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นประเทศสมาชิกองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) การคุ้มครองดูแลแรงงานนอกระบบยังต้องปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ ที่ระบุอยู่ในอนุสัญญาหรือข้อแนะนำขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ^๘ โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศไม่ได้ออกอนุสัญญาเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบโดยตรง แต่มีการออกอนุสัญญาให้การคุ้มครองแรงงานนอกระบบบางกลุ่ม ตัวอย่างเช่น

๑. อนุสัญญาเกี่ยวกับแรงงานในภาคการเกษตร

๑.๑ อนุสัญญาฉบับที่ ๑๐ Minimum Age Agriculture, 1921 เกณฑ์อายุอนุญาตให้เด็กทำงานในภาคเกษตร

^๗ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (๒๕๖๕). คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี. สืบค้น ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๖๕ จาก <https://www.soc.go.th/?p=9636>

^๘ กองคุ้มครองแรงงานนอกระบบ (๒๕๖๒). การสังเคราะห์องค์ความรู้จากงานวิจัยเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ เพื่อการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบที่ต่ออย่างมีประสิทธิภาพ (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

๑.๒ อนุสัญญาฉบับที่ ๑๑ Right of Association, Agriculture, 1921 เป็นอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพในการสมาคมและการรวมตัวกันของแรงงานเกษตร กำหนดให้ประเทศที่ให้สัตยาบันกำหนดสิทธินี้ให้แก่แรงงานเกษตรให้เหมือนเช่นที่ให้กับแรงงานในภาคอุตสาหกรรม

๑.๓ อนุสัญญาฉบับที่ ๑๒ Workmen's Compensation Agriculture, 1921 กำหนดให้ประเทศที่ให้สัตยาบันออกกฎหมายการจ่ายค่าทดแทนแก่แรงงานเกษตรซึ่งประสบอันตรายเนื่องจากการทำงานหรือระหว่างการปฏิบัติงาน

๑.๔ อนุสัญญาฉบับที่ ๒๕ Sickness Insurance Agriculture, 1927 กำหนดให้ประเทศที่ให้สัตยาบันจัดระบบการประกันการเจ็บป่วยแบบบังคับสำหรับแรงงานเกษตร

๑.๕ อนุสัญญาฉบับที่ ๙๙ Minimum Wage Fixing machinery, Agriculture, 1951 อนุสัญญาฉบับนี้กำหนดให้ประเทศที่ให้สัตยาบันดำเนินการให้มีระบบการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำเพื่อคุ้มครองลูกจ้างในสถานประกอบกิจการภาคเกษตรหรือสาขาอาชีพที่เกี่ยวข้อง

๑.๖ ข้อแนะนำฉบับที่ ๑๙๒ Safety and Health in Agriculture, 2001 ข้อแนะนำฉบับนี้ได้เสนอให้ประเทศสมาชิกจัดให้มีระบบการดูแลสุขภาพและความปลอดภัยของคนงานในงานเกษตรกรรม

๒. อนุสัญญาเกี่ยวกับแรงงานในกิจการประมง เช่น อนุสัญญาฉบับที่ ๑๘๘ Work in Fishing, 2007 อนุสัญญาฉบับนี้กำหนดให้ประเทศสมาชิกกำหนดมาตรการในการดูแล เพื่อสุขภาพและความปลอดภัยของชาวประมงในการทำงาน

๓. อนุสัญญาเกี่ยวกับผู้รับงานไปทำที่บ้าน ได้แก่ อนุสัญญาฉบับที่ ๑๗๗ Home Work Convention, 1996 ระบุให้ประเทศที่ให้สัตยาบันต้องกำหนดนโยบายระดับชาติเกี่ยวกับผู้รับงานไปทำที่บ้านเพื่อให้เกิดการปฏิบัติที่มีความเท่าเทียมกันระหว่างผู้รับงานไปทำที่บ้าน กับลูกจ้างกลุ่มอื่น ๆ โดยเฉพาะในเรื่องของการให้สิทธิในการรวมตัวเป็นองค์กร การป้องกัน การเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน การป้องกันอันตราย ในการทำงาน ผลตอบแทนในการทำงาน การฝึกอบรม อายุขั้นต่ำที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานและการคุ้มครองสตรีมีครรภ์

๔. อนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับแรงงานที่ทำงานไม่เต็มเวลา (Part-Time Work) ได้แก่ อนุสัญญาฉบับที่ ๑๗๕ Part-Time Work Convention, 1994 กำหนดให้ประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญานี้กำหนดมาตรการเพื่อให้หลักประกันแก่ลูกจ้างที่ทำงานแบบไม่เต็มเวลาในสิทธิการจัดตั้งองค์กรและการเจรจาต่อรอง การได้รับการดูแลเรื่องสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน การได้รับค่าจ้างที่เหมาะสม และคำนวณค่าจ้างโดยวิธีเดียวกับการได้รับค่าจ้างของลูกจ้างที่ทำงานเต็มเวลา ไม่ว่าจะคำนวณตามสัดส่วนชั่วโมงทำงาน ผลการปฏิบัติงาน หรือตามชิ้นงาน นอกจากนี้ ยังต้องได้รับการคุ้มครองในเรื่องการตั้งครุฑ การประสบอันตรายในการทำงาน การเลิกจ้าง การได้รับวันหยุดพักผ่อนประจำปี และวันหยุดตามประเพณี รวมทั้งวันลาป่วยเช่นเดียวกับลูกจ้างที่ทำงานเต็มเวลาด้วย

๕. ข้อแนะนำฉบับที่ ๑๖๙ ว่าด้วยนโยบายการจ้างงาน เมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๗ ได้เป็นจุดเริ่มต้นที่พูดถึงการดำเนินการเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ โดยในข้อแนะนำดังกล่าวได้ระบุว่า การจ้างงานผิดกฎหมาย คือ การจ้างงานที่ไม่มีการปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎหมาย กฎ ระเบียบ และแนวปฏิบัติภายในประเทศ ทั้งนี้ข้อแนะนำฉบับนี้ได้เรียกร้องให้ประเทศสมาชิกดำเนินมาตรการต่าง ๆ ที่จะต่อสู้กับการจ้างงานที่ผิดกฎหมายอย่างเข้มแข็งจริงจัง และดำเนินมาตรการที่จะทำให้แรงงานนอกระบบได้เข้ามาสู่การเป็นแรงงานในระบบที่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมาย

๖. ข้อเสนอฉบับที่ ๒๐๔ ว่าด้วยการปรับเปลี่ยนจากเศรษฐกิจนอกระบบเป็นในระบบ^๔ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดแนวทางและหลักการสำคัญให้ประเทศสมาชิกส่งเสริมการสร้างที่ยั่งยืนให้แก่วิสาหกิจ และการสร้างงานที่ดีให้แก่เศรษฐกิจในระบบ รวมทั้งการส่งเสริมเศรษฐกิจในระบบมหภาค การจ้างงาน การให้ความคุ้มครองทางสังคม และการวางนโยบายทางสังคมในด้านอื่น ๆ ป้องกันการจ้างงานนอกระบบในเศรษฐกิจในระบบ โดยต้องให้ความสำคัญกับกลุ่มที่มีความอ่อนแอทางสังคม ซึ่งรวมถึงแรงงานหญิง แรงงานเด็ก แรงงานอพยพ แรงงานสูงวัย แรงงานที่เป็นชนกลุ่มน้อย แรงงานที่ทำงานตามบ้านและแรงงานในภาคเกษตรบางประเภทที่ยังไม่ได้รับความคุ้มครองในระบบประกันสังคม ควรทบทวนและบังคับใช้ซึ่งกฎหมาย และกฎระเบียบภายในของประเทศ หรือมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้คนทำงานในทุกภาคส่วนของระบบเศรษฐกิจทั้งระบบได้รับความคุ้มครองด้านสวัสดิการสังคม อีกทั้งควรสร้างกรอบนโยบายแบบองค์รวมเพื่อเปลี่ยนแปลงแรงงานนอกระบบทุกคนไปสู่แรงงานในระบบ การให้ความคุ้มครองด้านการประกันสังคมแก่แรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบทุกคน มีนโยบายคุ้มครองด้านความปลอดภัยในการทำงานให้แก่คนทำงานทุกคน มีนโยบายคุ้มครองด้านการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำแก่แรงงานทุกคนทั้งในระบบและนอกระบบ และมีระบบการให้ความยุติธรรมที่ทั่วถึง ครอบคลุมถึงประชาชนทุกคน

กระทรวงแรงงานจึงเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินงานด้านการส่งเสริม การคุ้มครอง และการพัฒนาแรงงานนอกระบบ ร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และเครือข่ายแรงงานนอกระบบ ในรูปแบบการทำงานเชื่อมโยงกันอย่างบูรณาการ ตั้งแต่ระดับนโยบายถึงระดับพื้นที่ ในรูปแบบคณะกรรมการระดับต่าง ๆ ร่วมกับเครือข่ายแรงงานนอกระบบทั้งส่วนกลาง จังหวัด และกลุ่มอาชีพ^๕ ดังนี้

๑. **ระดับนโยบาย** ได้แก่ คณะกรรมการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบแห่งชาติ (คนช.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รองปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นเลขานุการ เพื่อขับเคลื่อนนโยบายการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบในภาพรวม คนช. ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ อีก ๔ คณะ โดยหนึ่งในนั้นคือ คณะอนุกรรมการประสานแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ซึ่งเป็นคณะที่มีความสำคัญในการขับเคลื่อนงานภายใต้แผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๖๓-๒๕๖๕ ที่มีเป้าหมายเพื่อให้แรงงานนอกระบบมีความมั่นคงทางรายได้ ได้รับการคุ้มครองทางสังคมอย่างทั่วถึง นำสู่คุณภาพชีวิตที่ดีอย่างยั่งยืน ประกอบด้วย ๓ ยุทธศาสตร์ ได้แก่

- ยุทธศาสตร์ที่ ๑ เสริมสร้างหลักประกันทางสังคมและขยายความคุ้มครองให้ทั่วถึง
- ยุทธศาสตร์ที่ ๒ เสริมสร้างสมรรถนะแรงงานนอกระบบเพื่อการทำงาน
- ยุทธศาสตร์ที่ ๓ เพิ่มสมรรถนะการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ

^๔ International Labour Organization. (2015). Transition from the Informal to the Formal Economy Recommendation. สืบค้น ๕ พฤษภาคม ๒๕๖๕ จาก

https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R204

^๕ สำนักงานนโยบายแรงงานนอกระบบ (๒๕๖๔). รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ ด้านแรงงานนอกระบบ แรงงานสูงอายุ และแรงงานพิการ

๒. ระดับอำนาจการ ได้แก่

๒.๑ คณะอนุกรรมการขยายโอกาสด้านอาชีพและการทำงานสำหรับแรงงานนอกระบบ ทำหน้าที่ขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ในประเด็นการส่งเสริมและขยายโอกาสด้านอาชีพและการทำงานสำหรับแรงงานนอกระบบ

๒.๒ คณะอนุกรรมการส่งเสริมความคุ้มครองและสร้างหลักประกันทางสังคมให้แรงงานนอกระบบ ทำหน้าที่ขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ในประเด็นการส่งเสริมความคุ้มครองและสร้างหลักประกันทางสังคมให้แรงงานนอกระบบ

๒.๓ คณะอนุกรรมการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบจังหวัด ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนปฏิบัติการในการส่งเสริม คุ้มครอง และพัฒนาแรงงานนอกระบบของจังหวัด รวมทั้งนโยบายที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณเพื่อสนับสนุนการดำเนินงาน ขับเคลื่อนและแก้ไขประเด็นปัญหาที่สำคัญด้านแรงงานนอกระบบของจังหวัด กำกับและติดตามการดำเนินงานด้านแรงงานนอกระบบของจังหวัด

๓. **ระดับปฏิบัติการ** (ระดับพื้นที่หรือระดับจังหวัด) จัดตั้งศูนย์ประสานงานและสนับสนุนเครือข่ายแรงงานนอกระบบจังหวัด ซึ่งมีแรงงานจังหวัดเป็นผู้อำนวยการศูนย์ฯ บูรณาการร่วมกับหน่วยงานในสังกัดหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และเครือข่ายแรงงานนอกระบบในพื้นที่จังหวัดทั่วประเทศ

การคุ้มครองให้ความช่วยเหลือแรงงานนอกระบบในประเทศไทย ประกอบด้วย ๓ ด้าน ดังนี้

๑. **การเสริมสร้างหลักประกันทางสังคมและขยายความคุ้มครองให้ทั่วถึง** เป็นการผลักดันให้แรงงานนอกระบบทั่วประเทศเข้าสู่ระบบประกันสังคม ตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ การส่งเสริมการรับรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความปลอดภัยและอาชีวอนามัยให้แก่แรงงานนอกระบบ การตรวจแรงงานนอกระบบในงานเกษตรกรรม งานประมง และงานที่รับไปทำที่บ้าน เพื่อคุ้มครองดูแลให้ผู้จ้างงาน/ผู้ส่งมอบงานที่รับไปทำที่บ้าน และนายจ้าง/ลูกจ้างในงานเกษตรกรรมซึ่งมิได้จ้างงานตลอดปี ปฏิบัติตามกฎหมาย

การพัฒนากฎหมายเพื่อแรงงานนอกระบบเป็นการเฉพาะ นั่นคือ (ร่าง) พ.ร.บ.ส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิตและคุ้มครองแรงงานนอกระบบ พ.ศ. เพื่อให้แรงงานนอกระบบได้รับการส่งเสริมการมีงานทำ พัฒนาทักษะฝีมือ มีหลักประกันทางสังคม มีสภาพการทำงาน ค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ที่เหมาะสม มีสิทธิจัดตั้งองค์กรแรงงานนอกระบบ เพื่อสร้างอำนาจต่อรองให้เกิดความเป็นธรรมในการจ้างงาน มีส่วนร่วมกำหนดนโยบาย กฎ ระเบียบทั้งระดับชาติและระดับจังหวัด มีแหล่งเงินทุนในการประกอบอาชีพ เสนอจัดตั้งกองทุนส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิตและคุ้มครองแรงงานนอกระบบ เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนสำหรับใช้จ่ายเกี่ยวกับการส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิตและคุ้มครองแรงงานนอกระบบ กำหนดให้มีพนักงานตรวจแรงงานนอกระบบ และมีช่องทางให้ความช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาให้กับแรงงานนอกระบบโดยเฉพาะ ซึ่งปัจจุบันคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติในหลักการแล้ว เมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๖๔ และอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา

นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งศูนย์ประสานงานและสนับสนุนเครือข่ายแรงงานนอกระบบจังหวัดภาคประชาชน ๗๖ จังหวัด และหน่วยบริการชุมชนภาคประชาชน จำนวน ๒๘๘ แห่ง ใน ๗๖ จังหวัด เพื่อสร้างเครือข่ายภาคประชาชนให้มีส่วนร่วมในการให้บริการแก่แรงงานนอกระบบในชุมชนอย่างทั่วถึง

๒. การเสริมสร้างสมรรถนะแรงงานนอกระบบเพื่อการทำงาน เป็นการยกระดับอุตสาหกรรมในครัวเรือน OTOP สมาชิกชุมชนเพื่อให้มีการพัฒนาฝีมือแรงงาน ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการเพิ่มโอกาสการมีงานทำ การพัฒนาทักษะอาชีพ การเพิ่มอาชีพเพิ่มรายได้ การพัฒนาการตลาดสินค้ากลุ่มผู้ทำการผลิตที่บ้าน โดยให้ความรู้ในการจัดทำแผนธุรกิจและความรู้ในการจำหน่ายสินค้าออนไลน์ การส่งเสริมการรับงานไปทำที่บ้าน การพัฒนาเกษตรกรปราดเปรื่อง (Smart Farmer) การให้บริการเงินกู้แก่ผู้รับงานที่จดทะเบียนไว้กับกรมการจัดหางาน ภายใต้การดำเนินงานของกองทุนเพื่อผู้รับงานไปทำที่บ้าน

๓. การเพิ่มสมรรถนะการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ เป็นการส่งเสริมการศึกษาวิจัยเพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลประกอบการกำหนดนโยบาย มาตรการ และแนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ เช่น การจัดทำดัชนีชี้วัดคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบและสำรวจข้อมูลแรงงานนอกระบบ การศึกษาวิจัยสภาพการทำงานของคนทำงานแพลตฟอร์ม (Platform worker)^{๑๑} เพื่อศึกษาตลาดการแข่งขันของแพลตฟอร์ม รูปแบบการจ่ายค่าตอบแทน แรงจูงใจ สถานการณ์ และปัญหาของแรงงานแพลตฟอร์ม กลุ่มขับขี่ยานพาหนะรับจ้าง (Grab Uber และ Easy Tax) กลุ่มบริการส่งอาหาร (Grab, Food Panda, Lineman และ Gojek) และกลุ่มรับจ้างทำงานบ้าน (BeNeat และ Seekster) รวมทั้งศึกษาการกำกับดูแลแรงงานแพลตฟอร์มของประเทศสหรัฐอเมริกา อินเดีย ออสเตรเลีย สหราชอาณาจักร สิงคโปร์ และมาเลเซีย เป็นต้น

การพัฒนาระบบ e-service ซึ่งประกอบด้วยฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบ ระบบขึ้นทะเบียนแรงงานนอกระบบ ระบบกองทุนส่งเสริมการพัฒนาฯ ระบบรับเรื่องร้องทุกข์ฯ ระบบตรวจแรงงาน ระบบข้อมูลข่าวสารและสิทธิประโยชน์ รวมทั้งระบบติดตามผลการดำเนินงาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ

การพัฒนาศักยภาพเครือข่ายแรงงานนอกระบบ ส่งเสริมอาชีพผ่านกิจกรรมหนึ่งอำเภอหนึ่งกลุ่มอาชีพ การสร้างเครือข่ายการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในสังคมสูงวัย การพัฒนาศักยภาพแกนนำเครือข่ายประกันสังคมทั่วประเทศ โดยเพิ่มพูนทักษะ ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการประกันสังคม มาตรา ๔๐ สิทธิประโยชน์ที่พึงได้รับตามกฎหมาย รวมทั้งเทคโนโลยีที่จำเป็นในการปฏิบัติงานประกันสังคม มาตรา ๔๐ เพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการส่งเสริมให้แรงงานนอกระบบสมัครเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา ๔๐

ฉะนั้น จากการดำเนินการคุ้มครองแรงงานนอกระบบของประเทศไทยข้างต้น จะพบว่า เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ นโยบายของรัฐบาล ซึ่งสอดคล้องกับหลักนิติธรรมที่เคารพสิทธิและเสรีภาพของมนุษย์ทุกคนอย่างเสมอภาค เท่าเทียมกัน การตรากฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับและกติกาต่าง ๆ ยึดหลักความยุติธรรม ทันสมัย ตอบสนองความต้องการของแรงงานนอกระบบในทุกกลุ่มอาชีพ โดยมีแนวโน้มการยกระดับความคุ้มครองเพื่อให้แรงงานนอกระบบทุกกลุ่มอาชีพได้รับความคุ้มครองอย่างเสมอภาคกับแรงงานในระบบอย่างต่อเนื่อง และสอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ

^{๑๑} ธาณี ชัยวัฒน์ และคณะ (๒๕๖๕). ข้อเสนอเชิงนโยบายต่อคุณภาพชีวิตของคนทำงานแพลตฟอร์ม (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

บทสรุป

กระทรวงแรงงานมีภารกิจในการคุ้มครองและส่งเสริมให้แรงงานมีความมั่นคงในการทำงาน มีหลักประกันทางสังคม และมีคุณภาพชีวิตที่ดี ภายใต้กรอบกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องของประเทศไทย รวมทั้งมาตรฐานแรงงานตามพันธสัญญาระหว่างประเทศ แต่จากผลการจำแนกประเภทของแรงงานออกเป็นแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบ ตามข้อเสนอขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ คำว่า “แรงงานนอกระบบ” จึงกลายเป็นประเด็นท้าทายสำคัญของรัฐบาลไทย ในการสร้างความมั่นคงทางรายได้ ความคุ้มครองทางสังคมอย่างทั่วถึง นำไปสู่คุณภาพชีวิตที่ดี

แรงงานนอกระบบเป็นแรงงานกลุ่มใหญ่ที่ขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยในปัจจุบัน ฉะนั้น การให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบ กระทรวงแรงงานจึงร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และเครือข่ายแรงงานนอกระบบ คำนึงถึงหลักมนุษยธรรมและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และความเสมอภาค เท่าเทียมกัน โดยได้ดำเนินการเสริมสร้างหลักประกันทางสังคมและขยายความคุ้มครองสิทธิแรงงาน ผลักดันให้แรงงานนอกระบบทั่วประเทศเข้าสู่ระบบประกันสังคม ตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ทบทวนและพัฒนากฎหมายเพื่อแรงงานนอกระบบเป็นการเฉพาะ นั่นคือ (ร่าง) พ.ร.บ.ส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิตและคุ้มครองแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ขณะเดียวกัน ก็ได้พัฒนาและเสริมสร้างสมรรถนะแรงงานนอกระบบเพื่อการประกอบอาชีพ เร่งรัดพัฒนาสมรรถนะการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ อันจะส่งผลให้ลดความเหลื่อมล้ำในการคุ้มครองสำหรับแรงงานกลุ่มนี้ ทำให้แรงงานนอกระบบได้รับความคุ้มครองสิทธิแรงงานเฉกเช่นแรงงานในระบบตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน จึงสรุปได้ว่าการปฏิบัติงานด้านการคุ้มครองดูแลแรงงานนอกระบบของประเทศไทยได้ปฏิบัติสอดคล้องตามหลักนิติธรรม

บรรณานุกรม

- บรรเจิด สิงคะเนติ. (๒๕๖๐). หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม/นิติรัฐ ในฐานะ “เกณฑ์” จำกัดอำนาจรัฐ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (๒๕๕๘). ด้วยกฎหมายและอุดมการณ์: รวมบทอภิปรายและบทสัมภาษณ์. กรุงเทพฯ: Shine Publishing House
- วรรณพร ชูอำนาจ. (๒๕๖๒). การศึกษาวิเคราะห์เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เรื่อง แรงงานนอกระบบ แรงงานสูงอายุ และแรงงานคนพิการ. สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน
- วรรณพร ชูอำนาจ. (๒๕๖๒). รายงานผลการวิเคราะห์แผนปฏิบัติการการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ (พ.ศ.๒๕๖๐-๒๕๖๔). สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน
- สมศักดิ์ สามัคคีธรรม. (๒๕๖๔). ธรรมาภิบาลและความรับผิดชอบทางสังคม. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- สำนักเศรษฐกิจการแรงงาน. (๒๕๕๓). การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบในต่างประเทศ. สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน
- สำนักงานนโยบายแรงงานนอกระบบ. (๒๕๖๔). แผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ (พ.ศ. ๒๕๖๓-๒๕๖๕). สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน.
- สำนักงานนโยบายแรงงานนอกระบบ (๒๕๖๔). รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ ด้านแรงงานนอกระบบ แรงงานสูงอายุ และแรงงานพิการ
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (๒๕๖๔). การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๖๔
(<http://www.nso.go.th/sites/2014/Pages/สำรวจ/ด้านสังคม/แรงงาน/แรงงานนอกระบบ.aspx>)
- American Bar Association’s World Justice Project. What is the Rule of Law: Part 1, (Retrieved 18 July 2017)
<<http://www.americanbar.org/.../Part1DialogueROL.authcheckdam.pdf>>
- Rule of Law institute of Australia. (2016). What does the Rule of Law Mean in Australia?. (Retrieved 11 August 2017) <www.ruleoflaw.org.au/wp-content/uploads/2016/04/Rule_of_Law_Institute>
- Waldron Jeremy. (2016). ‘The Rule of Law’, Stanford Encyclopedia of Philosophy. Stanford Center for the Study of Language and information. Stanford University. (Retrieved 20 July 2017) available at <<http://plato.stanford.edu/entries/rule-of-law>>
- Walker, Geoffrey. (1988) The Rule of Law: Foundation of a Constitutional Democracy, Melbourne: Melbourne University Press