

กสม. ๓

ข้อเสนอแนะ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓)



## คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

วันที่ ๑๓ เดือน พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๒

ข้อเสนอแนะ ที่ ๒/๒๕๖๒

เรื่อง ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน กรณีปัญหาพนักงานจ้างเหมาบริการในหน่วยงานของรัฐไม่ได้รับความเป็นธรรมในการปฏิบัติงาน

ผู้ร้อง -

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นสมควรให้มีการพิจารณาจัดทำข้อเสนอแนะ

ผู้ถูกร้อง -

### ๑. ความเป็นมา

กรณีปรากฏข้อเท็จจริงว่าพนักงานจ้างเหมาบริการในหน่วยงานของรัฐไม่ได้รับความเป็นธรรมในการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พร้อมทั้งมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้วเมื่อปี ๒๕๕๒<sup>๑</sup> และปี ๒๕๕๓<sup>๒</sup> ปัจจุบันยังไม่มีความคืบหน้าในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอย่างเป็นรูปธรรม และยังคงมีเรื่องร้องเรียนในลักษณะเดียวกันเข้ามาอีกว่า พนักงานจ้างเหมาบริการได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมในการทำงานตามสัญญาจ้างกับหน่วยงานของรัฐ กล่าวคือ ไม่ได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานที่ลูกจ้างโดยทั่วไปพึงมีสิทธิได้รับ เช่น สิทธิลาป่วย ลาคลอด ลากิจธุระ ลาพักผ่อนประจำปี โดยได้รับค่าตอบแทนระหว่างลาสิทธิได้รับการปรับเพิ่มเงินเดือน สิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาล และการนำส่งเงินสมทบในส่วนของผู้ว่าจ้างเข้ากองทุนประกันสังคม ทั้งที่ทำงานในลักษณะเดียวกับข้าราชการและพนักงานราชการ อีกทั้งได้รับมอบหมายงานเกินหน้าที่ความรับผิดชอบ<sup>๓</sup>

/๒. การพิจารณา...

<sup>๑</sup> รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ที่ ๓๖๒/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๒ เรื่อง สิทธิแรงงาน กรณีการจ้างงานที่ไม่เป็นธรรมของลูกจ้างชั่วคราว (คำร้องที่ ๔๒๒/๒๕๕๐ และคำร้องที่ ๖๐๐/๒๕๕๐)

<sup>๒</sup> รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ที่ ๔๓๕ - ๔๓๘/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๓ (คำร้องที่ ๙๙/๒๕๕๓ คำร้องที่ ๑๐๐/๒๕๕๓ คำร้องที่ ๒๗๓/๒๕๕๓ และคำร้องที่ ๔๐๑/๒๕๕๓)

<sup>๓</sup> ได้แก่ คำร้องที่ ๗๗๖/๒๕๕๔ และคำร้องที่ ๘๓/๒๕๖๑

## ๒. การพิจารณาเบื้องต้น

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาการปฏิบัติต่อพนักงานจ้างเหมาบริการในหน่วยงานของรัฐ เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิแรงงานและการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จึงให้จัดทำข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๓) และมาตรา ๔๒

## ๓. การดำเนินการ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาจากคำร้องที่เกี่ยวข้อง ศึกษาข้อเท็จจริง บทบัญญัติของกฎหมาย หลักการสิทธิมนุษยชน การรับฟังความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แทนหน่วยงาน และเอกสารที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา ดังนี้

### ๓.๑ ข้อมูลประกอบการพิจารณา

๓.๑.๑ หนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค ๐๔๐๙.๖/ว๘๖ วันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ เรื่อง ซ่อมความเข้าใจเกี่ยวกับการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการจ้างเอกชนดำเนินงานของส่วนราชการ

๓.๑.๒ รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ที่ ๓๖๒/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๒ เรื่อง สิทธิแรงงาน กรณีการจ้างงานที่ไม่เป็นธรรมของลูกจ้างชั่วคราว

๓.๑.๓ หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๔๐๖.๔/ว ๖๗ ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๓ เรื่อง การจ้างเอกชนดำเนินงาน

๓.๑.๔ รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ที่ ๔๓๕ - ๔๓๘/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๓ เรื่อง การปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม กรณีพนักงานจ้างเหมาบริการและลูกจ้างชั่วคราวไม่ได้รับความเป็นธรรมในการปฏิบัติงาน

๓.๑.๕ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ [redacted] ลงวันที่ [redacted]

๓.๑.๖ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ [redacted] ลงวันที่ [redacted]

### ๓.๒ หลักการ แนวคิด หลักกฎหมาย และมาตรฐานที่เกี่ยวข้อง

๓.๒.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

๓.๒.๒ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๓.๒.๓ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑

๓.๒.๔ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓

/๓.๒.๕ กติกา...

๓.๒.๕ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

๓.๒.๖ แนวคิด เรื่อง “งานที่มีคุณค่า” (Decent work) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ<sup>๕</sup>

๓.๒.๗ แนวคิด เรื่อง “การจ้างงานแบบไม่เป็นทางการ” (Non-standard employment) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ<sup>๕</sup>

๓.๒.๘ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs) ขององค์การสหประชาชาติ

### ๓.๓ ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ และข้อเท็จจริงจากผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๓.๓.๑ [REDACTED] ผู้ทรงคุณวุฒิด้านสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้ความเห็นเมื่อวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๖๐

๓.๓.๒ [REDACTED] ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ให้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๖๑

## ๔. ความเห็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาเอกสารที่เกี่ยวข้อง บทบัญญัติของกฎหมาย หลักการสิทธิมนุษยชน ตลอดจนความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิและข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว ข้อเท็จจริงได้ความว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเรื่องการปฏิรูประบบราชการ โดยให้ส่วนราชการยุบตำแหน่งข้าราชการที่เกษียณอายุราชการ ตำแหน่งลูกจ้างประจำหมวดแรงงานที่ว่างลง และให้พิจารณาทบทวนงานที่สามารถถ่ายโอนให้ออกชนรับไปดำเนินการแทนได้ ต่อมากระทรวงการคลังได้กำหนดหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการจ้างเอกชนดำเนินงานของส่วนราชการ และได้มีหนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค ๐๔๐๙.๖/ว๘๖ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ แจกเวียนเพื่อซักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการจ้างเอกชนดำเนินงานของส่วนราชการ โดยมีสาระสำคัญว่า การจ้างเอกชนดำเนินงานของส่วนราชการไม่ถือเป็นการจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ และไม่ถือเป็นการจ้างแรงงาน

/ที่ส่วน...

<sup>๕</sup> แนวคิด เรื่อง “งานที่มีคุณค่า” กล่าวรวมถึงงานที่สามารถตอบสนองความต้องการของบุคคลในชีวิตการทำงาน ซึ่งเกี่ยวข้องกับโอกาสในการมีงานทำและได้รับรายได้ที่เป็นธรรม ความปลอดภัยในสถานที่ทำงาน ความมั่นคงสำหรับครอบครัว โอกาสในการพัฒนาตนเองและเป็นที่ยอมรับในสังคม เสรีภาพในการแสดงออก และความเท่าเทียมกันระหว่างหญิงชาย. สืบค้นจาก <https://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-en/index.htm>

<sup>๕</sup> International Labour Organization. “Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects”. Retrieved from [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/-publ/documents/publication/wcms\\_534326.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/-publ/documents/publication/wcms_534326.pdf), 2016

ที่ส่วนราชการผู้ว่าจ้างกับเอกชนผู้รับจ้างจะมีนิติสัมพันธ์ในฐานะ “นายจ้าง-ลูกจ้าง” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์<sup>๖</sup> ส่วนราชการผู้ว่าจ้างจึงไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ในการนำส่งเงินสมทบในส่วนของผู้ว่าจ้างเข้ากองทุนประกันสังคม<sup>๗</sup> การจ้างเอกชนดำเนินงานจะพิจารณาจากเนื้องานโดยมุ่งผลสำเร็จของงานที่จ้างภายในระยะเวลาที่กำหนดเป็นสำคัญ โดยอาจจ้างเอกชนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือบุคคลธรรมดาก็ได้ การกำหนดค่าตอบแทนไม่จำเป็นต้องจ่ายตามคุณวุฒิการศึกษา แต่พิจารณาจากความรู้และประสบการณ์ที่เหมาะสม วิธีการจัดจ้างเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ เนื่องจากการจ้างเอกชนดำเนินงานมุ่งผลสำเร็จของงานเป็นสำคัญ ส่วนราชการผู้ว่าจ้างไม่มีอำนาจควบคุมบังคับบัญชาหรือสั่งการในการทำงาน มีเพียงอำนาจในการตรวจรายงานและสั่งให้ปรับปรุงแก้ไขเมื่องานผิดพลาด และเอกชนผู้รับจ้างไม่ต้องอยู่ภายใต้ระเบียบของส่วนราชการ เช่น การลาหยุด การลงลายมือชื่อในบัญชีการลงเวลาปฏิบัติงาน เป็นต้น

ต่อมากระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๖.๔/ว ๖๗ ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๓ แจ้งเวียนเพื่อชักชวนความเข้าใจจากกรณีที่ส่วนราชการหลายแห่งได้ดำเนินการจ้างเอกชนซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาเพื่อปฏิบัติงานในลักษณะเช่นเดียวกับการจ้างแรงงาน และมีประเด็นเกี่ยวกับข้อเรียกร้องของผู้รับจ้างในเรื่องสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ดังนั้น เพื่อให้ส่วนราชการจ้างเอกชนดำเนินงานได้อย่างถูกต้อง ส่วนราชการจะต้องถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีโดยเคร่งครัด โดยกระทรวงการคลังได้กำหนดหลักเกณฑ์การจ้างเอกชนดำเนินงาน กล่าวคือ การจ้างเอกชนซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาให้ดำเนินงานเฉพาะโครงการหรือเฉพาะครั้งคราวที่มีความจำเป็นเพื่อเสริมการปฏิบัติงานในหน้าที่ปกติของส่วนราชการเท่านั้น โดยไม่จำเป็นต้องจ้างเต็มปีงบประมาณ และมีให้ทำข้อตกลงจ้างในลักษณะต่อเนื่อง ลักษณะงานที่จ้างควรเป็นงานที่ส่วนราชการซื้อบริการจากผู้รับจ้างเป็นรายชิ้น เช่น งานรักษาความปลอดภัย ทำความสะอาด แปล ผลิตเอกสาร ประเมินผล งานพัฒนาบุคลากร เป็นต้น ไม่ให้จ้างเอกชนดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับความลับของทางราชการ การจ้างเหมาเอกชนดำเนินการให้ถือตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยมีลักษณะมุ่งผลสำเร็จของงาน อัตราค่าจ้างไม่จำเป็นต้องจ่าย

/ตามวุฒิ...

<sup>๖</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๕๗๕ อันว่าจ้างแรงงานนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลหนึ่งเรียกว่าลูกจ้างตกลงจะทำงานให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่านายจ้าง และนายจ้างตกลงจะให้สินจ้างตลอดเวลาทำงานให้

<sup>๗</sup> พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓

มาตรา ๔๗ ให้นายจ้างหักค่าจ้างของผู้ประกันตนทุกครั้งที่มีการจ่ายค่าจ้างตามจำนวนที่จะต้องนำส่งเป็นเงินสมทบในส่วนของผู้ประกันตนตามมาตรา ๔๖ และให้ถือว่าผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบแล้วตั้งแต่วันที่กำหนดจ่ายค่าจ้าง

ให้นายจ้างนำเงินสมทบในส่วนของผู้ประกันตนที่ได้หักไว้ตามวรรคหนึ่ง และเงินสมทบในส่วนที่นายจ้างส่งให้แก่สำนักงานภายในวันที่สิบห้าของเดือนถัดจากเดือนที่มีการหักเงินสมทบไว้ พร้อมทั้งยื่นแบบรายการแสดงการส่งเงินสมทบ



ตามวุฒิการศึกษา แต่ให้พิจารณาจากความรู้และประสบการณ์ที่เหมาะสมกับลักษณะงานหรืออัตราตลาด ผู้รับจ้างเหมาบริการมีฐานะเป็นผู้รับจ้างทำของตามข้อตกลงการจ้าง หรือสัญญาการจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ถือเป็นบุคลากรของรัฐที่จะมีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการที่พึงได้รับจากทางราชการเช่นเดียวกับข้าราชการ ลูกจ้างส่วนราชการหรือบุคลากรอื่นของรัฐ เป็นเพียงผู้รับจ้างทำของ ไม่มีนิติสัมพันธ์กับรัฐในฐานะนายจ้างกับลูกจ้างตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ส่วนราชการจึงไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องนำส่งเงินสมทบในส่วนของผู้ว่าจ้าง กรณีส่วนราชการมีความจำเป็นต้องจัดหาบุคคลมาปฏิบัติงานเป็นการประจำในลักษณะเดียวกับข้าราชการ ลูกจ้างของส่วนราชการ หรือพนักงานราชการ ให้ดำเนินการจ้างในลักษณะจ้างลูกจ้างชั่วคราวจากเงินนอกงบประมาณ หรือขออนุมัติกรอบอัตราพนักงานราชการจากสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.)

จากมติคณะรัฐมนตรีในการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐดังกล่าว ทำให้สำนักงาน ก.พ. ยุบอัตรากำลัง ส่งผลกระทบต่อสำนักงบประมาณในการกำหนดงบบุคลากรอันเป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับตัวบุคลากรให้แก่ส่วนราชการ ประกอบกับไม่มีลูกจ้างชั่วคราวตามงบบุคลากรในระบบราชการพลเรือนอีกต่อไป เว้นแต่ลูกจ้างชั่วคราวจากเงินนอกงบประมาณของหน่วยงานราชการบางส่วนเท่านั้น หน่วยงานราชการจึงได้นำสัญญาจ้างทำของตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาปรับใช้ในการจัดจ้างพนักงานจ้างเหมาบริการภายใต้กรอบงบดำเนินงานของหน่วยงานราชการในรูปค่าใช้จ่ายตามข้อ ๑๒ ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการบริการงานของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๕๓<sup>๔</sup> ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายภาคสำนักงานและเป็นดุลพินิจของหัวหน้าส่วนราชการ เพื่อให้สอดคล้องกับภาระงานที่ยังคงมีอยู่ ปัจจุบันการทำสัญญาจ้างเหมาบริการจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยในมาตรา ๔ ได้นิยามคำว่า “งานบริการ” หมายความว่า งานจ้างบริการ งานจ้างเหมาบริการ งานจ้างทำของและการรับขนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จากบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล แต่ไม่หมายความรวมถึงการจ้างลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ การรับขนในการเดินทางไปราชการหรือไปปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ งานจ้างที่ปรึกษา งานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง และการจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ในประเด็นปัญหาลักษณะเดียวกันนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ที่ ๔๓๕-๔๓๘/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๓ แล้วสรุปได้ว่า การจ้างพนักงานจ้างเหมาบริการ แม้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องยืนยันว่าประสงค์จะไม่มีนิติสัมพันธ์

/เป็นนายจ้าง...

<sup>๔</sup> ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการบริการงานของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๕๓

ข้อ ๑๒ ค่าใช้จ่ายที่เป็นค่าใช้จ่าย ให้หัวหน้าส่วนราชการเบิกจ่ายตามความจำเป็น เหมาะสม ประหยัด และเพื่อประโยชน์ของทางราชการ ทั้งนี้ ตามที่กระทรวงการคลังกำหนด



เป็นนายจ้าง-ลูกจ้างกับผู้ทำงาน เนื่องจากการจ้างจะมุ่งความสำเร็จของงานเป็นสำคัญ หน่วยงานไม่มีอำนาจสั่งการหรือบังคับบัญชาการทำงาน มีเพียงสิทธิในการบอกเลิกสัญญาจ้างได้ หากเห็นว่าผู้รับจ้างไม่เริ่มทำงานที่จ้างภายในเวลาอันสมควร อันเป็นลักษณะของการจ้างทำของก็ตาม แต่การจ้างดังกล่าวเมื่อพิจารณาจากสภาพการทำงานแล้ว เห็นว่าลักษณะการปฏิบัติงานของพนักงานจ้างเหมาบริการเหมือนกันกับลักษณะการปฏิบัติงานของข้าราชการและลูกจ้างชั่วคราว กล่าวคือ พนักงานจ้างเหมาบริการต้องมาทำงานตามวันเวลาราชการ ทั้งยังต้องปฏิบัติงานอื่นตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย อันมีลักษณะการจ้างที่เป็นไปตามสัญญาจ้างแรงงาน การไม่ได้รับสิทธิในสวัสดิการต่าง ๆ โดยเฉพาะสิทธิประกันสังคม การถูกหักเงินค่าจ้างในกรณีที่ไม่นำมาปฏิบัติงาน ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายทั้งในเรื่องของหลักประกันในการประกอบอาชีพและความมั่นคงในการทำงาน การกระทำของหน่วยงานของรัฐต่อกลุ่มพนักงานจ้างเหมาบริการ เป็นการกระทำที่ไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม รวมทั้งไม่ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความช่วยเหลือเพื่อให้บุคคลสามารถใช้สิทธิตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติ กระทบต่อสิทธิของบุคคลในเรื่องการประกอบอาชีพที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ อันถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงได้มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายไปยังคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการเร่งตรวจสอบข้อมูลการจ้างบุคลากรของหน่วยงานของรัฐทั้งหมด เพื่อดำเนินการยกเลิกการทำสัญญาจ้างเหมาบริการที่หน่วยงานของรัฐทำไว้กับผู้รับจ้าง และให้ดำเนินการทำสัญญาจ้างให้ถูกต้องตามนิติสัมพันธ์ที่แท้จริง หรือหากไม่สามารถกระทำได้ ก็ให้รัฐบาลเร่งสั่งการให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติต่อผู้รับจ้างตามลักษณะของสัญญาจ้างเหมาบริการให้ถูกต้องและเคร่งครัด กล่าวคือ การทำงานต้องมุ่งความสำเร็จของงานเป็นสำคัญ หน่วยงานไม่มีอำนาจสั่งการหรือบังคับบัญชาการทำงาน มีเพียงสิทธิบอกเลิกสัญญาจ้างได้ หากเห็นว่าผู้รับจ้างไม่เริ่มทำงานที่จ้างภายในเวลาอันสมควรเท่านั้น และควรพิจารณาจัดสวัสดิการ และการประกันสังคมให้ผู้รับจ้างด้วย

จากข้อเสนอแนะเชิงนโยบายของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดังกล่าว หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) และสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี จึงมีการประชุมหารือเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาลูกจ้างเหมาบริการเพื่อพิจารณาให้สอดคล้องกับข้อเสนอแนะเชิงนโยบายดังกล่าวเมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๔ ซึ่งที่ประชุมมีความเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวสืบเนื่องมาจากนโยบายการปรับลดอัตรากำลังคนภาครัฐ เป็นเหตุให้ส่วนราชการดำเนินการจ้างบุคคลธรรมดาในลักษณะของการจ้างเอกชนดำเนินงานเพื่อทดแทนอัตรากำลังที่ถูกปรับลด การแก้ไขปัญหาจึงไม่อาจดำเนินการได้โดยเร็ว จำต้องแก้ไขในเชิงนโยบายทั้งระบบ โดยมีแนวทางการแก้ไขเบื้องต้น คือ ให้กรมบัญชีกลางดำเนินการจัดทำแบบสอบถามข้อมูลเกี่ยวกับการจ้างเหมาบริการของส่วนราชการเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาว่า ส่วนราชการดำเนินการจ้าง

/ถูกต้อง...

ถูกต้องตามรูปแบบการจ้างเหมาเอกชนดำเนินการหรือไม่ ในส่วนประเด็นการยกเลิกสัญญาจ้างเหมาบริการและดำเนินการจ้างในรูปแบบการจ้างแรงงานนั้น เนื่องจากผู้รับจ้างที่เป็นบุคคลธรรมดาจะมารับจ้างจากส่วนราชการได้รับทราบสถานะและรูปแบบการจ้างก่อนทำสัญญาหรือข้อตกลงการจ้างอยู่แล้ว และส่วนราชการส่วนหนึ่งได้มีการจ้างโดยมิได้คำนึงถึงกรอบอัตรากำลัง และหน่วยงานกลางมิได้ควบคุมอัตรการจ้างแต่เป็นดุลพินิจของส่วนราชการที่จะพิจารณาจ้างได้เอง ดังนั้น กระทรวงการคลังและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความจำเป็นต้องใช้เวลาในการศึกษาข้อมูลรายละเอียดเพื่อขอรับนโยบายจากรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาในระยะยาว จึงไม่อาจยกเลิกสัญญาจ้างเหมาบริการได้ในขณะนั้น

นอกจากกรณีเรื่องร้องเรียนที่ปรากฏต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแล้ว กลุ่มพนักงานจ้างเหมาบริการได้นำประเด็นปัญหาดังกล่าวไปฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลปกครองจำนวนหนึ่ง โดยศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยในแนวทางเดียวกันสรุปได้ว่า การจะพิจารณาว่าสัญญาจ้างเหมาบริการเป็นสัญญาจ้างแรงงานหรือสัญญาจ้างทำของนั้น จะต้องพิจารณานิติสัมพันธ์ที่แท้จริงระหว่างส่วนราชการและพนักงานจ้างเหมาบริการ การที่ส่วนราชการตกลงที่จะให้สินจ้างตลอดเวลาที่พนักงานจ้างเหมาบริการทำงานให้ โดยส่วนราชการมีอำนาจในการสั่งการหรือบังคับบัญชาพนักงานจ้างเหมาบริการให้ทำงานได้ มิใช่การทำงานสิ่งใดสิ่งหนึ่งจนสำเร็จแก่ผู้ว่าจ้างและผู้ว่าจ้างตกลงจะให้สินจ้างเพื่อผลสำเร็จแก่งานที่ทำนั้น สัญญาจ้างเหมาบริการนั้นมีลักษณะเป็นสัญญาจ้างทำของอำพรางสัญญาจ้างแรงงานอันเป็นนิติสัมพันธ์ที่แท้จริง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีหมายเลขแดงที่ [redacted] ลงวันที่ [redacted] และในคดีหมายเลขแดงที่ [redacted] ลงวันที่ [redacted])

ทั้งนี้ จากการรับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แทนกรมบัญชีกลาง<sup>๔</sup> เมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๖๑ เพื่อสอบถามความคืบหน้าในการแก้ไขปัญหาพนักงานจ้างเหมาบริการตามข้อเสนอแนะเชิงนโยบายของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผลปรากฏว่า กรณีการจัดทำแบบสอบถามข้อมูลเกี่ยวกับการจ้างเหมาบริการของส่วนราชการไม่ประสบความสำเร็จอันเนื่องมาจากส่วนราชการต่าง ๆ ไม่ให้ความร่วมมือเท่าที่ควร และปัจจุบันยังไม่มีแนวทางในการแก้ไขปัญหาการจ้างพนักงานจ้างเหมาบริการในรูปแบบการจ้างแรงงานอย่างเป็นรูปธรรม ฐานข้อมูลในปัจจุบันยังไม่สามารถติดตามหรือตรวจสอบปัญหาดังกล่าวได้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงเห็นว่า มีสาระสำคัญและปัญหาควรพิจารณา ดังนี้

/รัฐมนตรีมนูญ...

<sup>๔</sup> [redacted] ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านพัฒนาระบบสวัสดิการรักษายาบาล กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐<sup>๑๐</sup> บัญญัติว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน รัฐจักต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ตลอดจนรัฐพึงคุ้มครองผู้ใช้แรงงานให้ได้รับความปลอดภัยและมีสุขอนามัยที่ดีในการทำงาน ได้รับรายได้ สวัสดิการ การประกันสังคม และสิทธิประโยชน์อื่นที่เหมาะสมแก่การดำรงชีพ นอกจากนี้ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ยังได้รับรองสิทธิของทุกคนที่จะมีสภาพการทำงานที่ยุติธรรมและน่าพึงพอใจ<sup>๑๑</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องค่าตอบแทนที่เป็นธรรมและค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันสำหรับงานที่มีคุณค่าเท่ากัน

/โดยปราศจาก...

<sup>๑๐</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๗ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๕๓ รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๗๔ รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนมีความสามารถในการทำงานอย่างเหมาะสมกับศักยภาพและวัย และให้มิงานทำ และพึงคุ้มครองผู้ใช้แรงงานให้ได้รับความปลอดภัยและมีสุขอนามัยที่ดีในการทำงาน ได้รับรายได้ สวัสดิการ การประกันสังคม และสิทธิประโยชน์อื่นที่เหมาะสมแก่การดำรงชีพ และพึงจัดให้มี หรือส่งเสริมการออมเพื่อการดำรงชีพเมื่อพ้นวัยทำงาน

<sup>๑๑</sup> กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

ข้อ ๗ รัฐภาคีแห่งกติกานี้รับรองสิทธิของทุกคนที่จะมีสภาพการทำงานที่ยุติธรรมและน่าพึงพอใจซึ่งประกันโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่อง

(ก) ค่าตอบแทนขั้นต่ำที่ให้แก่ผู้ทำงานทั้งปวง ประกอบด้วย

(๑) ค่าจ้างที่เป็นธรรมและค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันสำหรับงานที่มีคุณค่าเท่ากัน โดยปราศจากความแตกต่างในเรื่องใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งสตรีจะได้รับการประกันสภาพการทำงานที่ไม่ด้อยกว่าบุรุษ โดยได้รับค่าจ้างที่เท่าเทียมกันสำหรับงานที่เท่าเทียมกัน

(๒) ความเป็นอยู่ที่เหมาะสมสำหรับตนและครอบครัวตามบทบัญญัติแห่งกติกานี้

(ข) สภาพการทำงานที่ปลอดภัยและถูกสุขลักษณะ

(ค) โอกาสเท่าเทียมกันสำหรับทุกคนที่จะได้รับการส่งเสริมให้มีความก้าวหน้าในการทำงานของตนในระดับที่สูงขึ้นตามที่เหมาะสม โดยไม่ขึ้นอยู่กับข้อพิจารณาใด นอกจากอาวุโส และความสามารถ

(ง) การพักผ่อน เวลาว่างและข้อจำกัดที่สมเหตุสมผลในเรื่องเวลาทำงานและวันหยุดเป็นครั้งคราว โดยได้รับค่าตอบแทน ตลอดจนค่าตอบแทนสำหรับวันหยุดทางการด้วย



โดยปราศจากความแตกต่างในเรื่องใด โอกาสเท่าเทียมกันสำหรับทุกคนที่จะได้รับการส่งเสริมให้มีความก้าวหน้าในการทำงานของตนในระดับที่สูงขึ้นตามความเหมาะสม การพักผ่อนและวันหยุดเป็นครั้งคราว โดยได้รับค่าตอบแทน และค่าตอบแทนสำหรับวันหยุดทางการด้วย

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีหมายเลขแดงที่ [REDACTED] ลงวันที่ [REDACTED] และในคดีหมายเลขแดงที่ [REDACTED] ลงวันที่ [REDACTED] ตลอดจนมติคณะรัฐมนตรี และหนังสือเวียนของกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๔๐๖.๔/ว ๖๗ ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๓ แล้ว แสดงให้เห็นถึงลักษณะของการจ้างเหมาบริการในหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐว่า นิยมจัดทำในรูปแบบสัญญาจ้างทำของ ซึ่งในทางกฎหมายจะต้องมุ่งผลสำเร็จของงานเป็นสำคัญ และจะต้องไม่มีลักษณะของสัญญาจ้างแรงงาน ตามมาตรา ๕๗๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นเหตุให้หน่วยงานราชการใช้อ้างเป็นเหตุผลที่จะไม่ต้องผูกพันกับพนักงานจ้างเหมาบริการในฐานะนายจ้าง-ลูกจ้าง จึงไม่มีการจัดสวัสดิการต่าง ๆ ให้แก่พนักงานจ้างเหมาบริการ เช่น สิทธิลาป่วย ลากิจธุระ ลาคลอด สิทธิในการได้รับค่าตอบแทนระหว่างลา และหน่วยงานราชการไม่ผูกพันในการนำส่งเงินสมทบในส่วนของผู้ว่าจ้างเข้ากองทุนประกันสังคม จึงมีข้อร้องเรียนจากพนักงานจ้างเหมาบริการอย่างต่อเนื่องว่า พนักงานจ้างเหมาบริการได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ไม่มีสวัสดิการ ไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐาน ทั้งที่ทำงานในลักษณะเดียวกับข้าราชการและพนักงานราชการ

สัญญาจ้างระหว่างหน่วยงานของรัฐกับพนักงานจ้างเหมาบริการมีการกำหนดระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดสัญญา และมีการต่อสัญญาอย่างต่อเนื่อง การเลิกจ้างเป็นเพียงการบอกเลิกสัญญาหรือไม่ต่อสัญญาเท่านั้น ไม่มีการจ่ายค่าชดเชยการเลิกจ้าง ไม่มีอัตราค่าจ้างที่ชัดเจนและอาจต่ำกว่าอัตราค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำซึ่งไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ ไม่มีสวัสดิการ ไม่อาจลาโดยได้รับค่าตอบแทน ไม่ได้รับการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมในส่วน of นายจ้าง พนักงานจ้างเหมาบริการจะต้องมาทำงานตามวันเวลาราชการ ต้องลงลายมือชื่อพร้อมลงเวลาในการมาปฏิบัติงานและในเวลาเลิกงานจะต้องปฏิบัติงานตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบงานตามที่ผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าหน่วยงานมอบหมาย รวมทั้งต้องปฏิบัติตามคำสั่งอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับงานราชการเช่นเดียวกับข้าราชการและพนักงานราชการ ซึ่งตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเป็นการปฏิบัติในลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ตามมาตรา ๕๗๕<sup>๑๒</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่พนักงานจ้างเหมาบริการกลับไม่มีสิทธิหรือสวัสดิการใด ๆ ตามมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้ในกฎหมายแรงงานและกฎหมายประกันสังคม ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในการลาป่วย ลาพักผ่อน ลากิจธุระ โดยได้รับค่าตอบแทนระหว่างลา การได้รับการเลื่อนเงินเดือนหรือค่าตอบแทนการทำงานที่คุ้มค่า สิทธิในการรักษาพยาบาลที่เหมาะสม

/หรือการ...

<sup>๑๒</sup> อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๖



หรือการได้รับการคุ้มครองในลักษณะของลูกจ้างรับเหมาค่าแรง<sup>๓๓</sup> ตลอดจนสิทธิขั้นพื้นฐานตามกฎหมายประกันสังคม ประกอบกับมีข้อมูลและความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ<sup>๓๔</sup> สรุปได้ว่า พนักงานจ้างเหมาบริการในภาครัฐเป็นแรงงานกลุ่มสุดท้ายของการจ้างงานในระบบราชการ ไม่มีอัตราค่าจ้างและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่ชัดเจน พนักงานจ้างเหมาบริการของส่วนราชการบางแห่ง เมื่อหยุดงานก็จะถูกหักเงินเดือน ถือเป็นปัญหาสำคัญและแก้ไขได้ยาก ประกอบกับหน่วยงานของรัฐยังไม่มีการจัดทำฐานข้อมูลของจำนวนบุคลากรที่เป็นพนักงานจ้างเหมาบริการในภาครัฐ ทำให้ไม่มีสถิติที่ชัดเจนที่จะนำมาวิเคราะห์แก้ไขปัญหา นอกจากนี้ยังไม่มี ความชัดเจนว่าแรงงานกลุ่มนี้จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายใด

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น เห็นได้ว่ารัฐโดยส่วนราชการต่าง ๆ ได้มีการจัดจ้างพนักงานจ้างเหมาบริการในรูปแบบของสัญญาจ้างทำของเพื่ออำพรางสัญญาจ้างแรงงานอันเป็นนิติสัมพันธ์ที่แท้จริง ส่งผลให้พนักงานจ้างเหมาบริการไม่ได้รับการคุ้มครองในฐานะลูกจ้าง ทั้งที่ในทางปฏิบัติมีลักษณะการทำงานที่ไม่แตกต่างจากข้าราชการหรือพนักงานราชการ โดยปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากนโยบายการปรับลดอัตรากำลังคนภาครัฐที่ต้องการลดภาระงบประมาณด้านบุคลากร แต่กลับผลกระทบไปยังเอกชนที่เป็นบุคคลธรรมดาซึ่งมีสถานะไม่เท่าเทียมกับส่วนราชการ นอกจากนี้ยังไม่สอดคล้องกับความพยายามในการแก้ไขปัญหาด้านงบประมาณ แม้การปรับลดอัตรากำลังคนภาครัฐจะทำให้งบประมาณด้านบุคลากรลดลง แต่ส่วนราชการยังสามารถนำงบประมาณในการดำเนินงานไปจัดจ้างพนักงานจ้างเหมาบริการขึ้นมาทดแทน โดยไม่ได้มีข้อกำหนดจัดในเรื่องกรอบอัตรากำลังเนื่องจากการใช้งบประมาณดังกล่าวขึ้นอยู่กับดุลพินิจของส่วนราชการนั้น ๆ อีกทั้งในปัจจุบันยังไม่มีมาตรการในการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง แม้ว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับทราบสภาพปัญหาแล้วก็ตาม จึงเห็นว่า กรณีการจ้างพนักงานจ้างเหมาบริการทั้ง ๆ ที่การจ้างนั้นเป็นการจ้างแรงงาน อาจเป็นเหตุให้รัฐโดยส่วนราชการต่าง ๆ มีการปฏิบัติที่แตกต่างกันต่อบุคคลที่ทำงานในลักษณะอย่างเดียวกัน ด้วยเหตุแห่งสถานะของการจ้างแรงงานที่มีคุณค่าเท่ากันกลับไม่ได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรมและเท่าเทียมกัน ซึ่งอาจเป็นการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

/ต่อกลุ่ม...

<sup>๓๓</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๑๑/๑ ในกรณีที่ผู้ประกอบการมอบหมายให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นผู้จัดหาคนมาทำงาน อันมิใช่การประกอบธุรกิจจัดหางาน โดยการทำงานนั้นเป็นส่วนหนึ่งส่วนใดในกระบวนการผลิตหรือธุรกิจในความรับผิดชอบของผู้ประกอบการ และโดยบุคคลนั้นจะเป็นผู้ควบคุมดูแลการทำงานหรือรับผิดชอบในการจ่ายค่าจ้างให้แก่คนที่มาทำงานนั้นหรือไม่ก็ตาม ให้ถือว่าผู้ประกอบการเป็นนายจ้างของคนที่มาทำงานดังกล่าว

ให้ผู้ประกอบการดำเนินการให้ลูกจ้างรับเหมาค่าแรงที่ทำงานในลักษณะเดียวกันกับลูกจ้างตามสัญญาโดยตรง ได้รับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ

<sup>๓๔</sup> [REDACTED] ผู้ทรงคุณวุฒิด้านสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. ปัจจุบันดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการวิจัย ด้านการพัฒนาแรงงานฝ่ายการวิจัยทรัพยากรมนุษย์ และพัฒนาสังคม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ

ต่อกลุ่มพนักงานจ้างเหมาบริการ อีกทั้งเวลาก็กว้างเลยมานานหลังจากที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเมื่อปี ๒๕๕๓ สมควรที่จะมีการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างจริงจังโดยรัฐ เพื่อเป็นการส่งเสริมผู้ใช้แรงงานให้ได้รับความปลอดภัยและมีสุขอนามัยที่ดีในการทำงาน ได้รับรายได้ สวัสดิการ การประกันสังคม และสิทธิประโยชน์อื่นที่เหมาะสมแก่การดำรงชีพ ตามแนวนโยบายแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๔ และเพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดเรื่อง “งานที่มีคุณค่า” (Decent Work) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) ซึ่งหมายถึงงานที่สามารถตอบสนองความต้องการของบุคคลในชีวิตการทำงาน และแนวคิดเรื่อง “งานที่มีคุณค่า” ยังเป็นหนึ่งในเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs)<sup>๑๕</sup> ขององค์การสหประชาชาติที่ประเทศไทยได้ให้การรับรองและสนับสนุน การขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนไว้แล้ว จึงเห็นสมควรเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการ ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อคณะรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๓) และมาตรา ๔๒ ต่อไป

#### ๕. ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงเห็นควรมีข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทาง ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนต่อคณะรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๓) และมาตรา ๔๒ ดังนี้

๕.๑ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาและเยียวยาพนักงานจ้างเหมาบริการอย่างเร่งด่วน คณะรัฐมนตรีควรมอบหมายให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการจ้างเหมาบริการพิจารณาหาแนวทาง หรือมาตรการในการคุ้มครองสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐานของพนักงานจ้างเหมาบริการ โดยอาจพิจารณา การใช้ระบบพนักงานของรัฐในการแก้ไขปัญหาด้านบุคลากรของกระทรวงสาธารณสุข หรืออาจพิจารณา ให้สิทธิประโยชน์ที่ไม่ต่ำกว่ามาตรฐานของสิทธิตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๑ เช่น การให้ความคุ้มครองลูกจ้างรับเหมาค่าแรงให้ได้รับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการที่เป็นธรรม โดยไม่เลือกปฏิบัติ<sup>๑๖</sup> จนกว่าจะมีแนวทางการแก้ไขปัญหานี้อย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม เป็นต้น

/๕.๒ สำนักงาน...

<sup>๑๕</sup> เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ข้อ ๑๘ การจ้างงานที่มีคุณค่าและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

<sup>๑๖</sup> อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑๓

๕.๒ สำนักงาน ก.พ. และสำนักงาน ก.พ.ร. ควรเร่งทำการศึกษาและพิจารณาทบทวน กรอบอัตรากำลังคนภาครัฐในปัจจุบันให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับภาระหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ และแก้ไขปัญหาการขาดแคลนบุคลากรของส่วนราชการในระยะยาว

๕.๓ คณะรัฐมนตรีควรพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรง มาพิจารณาแก้ไขปัญหาการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อพนักงานจ้างเหมาบริการของส่วนราชการทั้งหมด ให้สอดคล้องกับสิทธิขั้นพื้นฐานหรือมาตรฐานขั้นต่ำที่ลูกจ้างโดยทั่วไปพึงมีสิทธิได้รับความคุ้มครอง ตามกฎหมายแรงงานและกฎหมายประกันสังคม

## ๖. มติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในคราวประชุม ด้านการคุ้มครองและมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๒๔/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ จึงมีมติให้เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ตามข้อ ๕. ของรายงานนี้ ต่อคณะรัฐมนตรี สำนักงาน ก.พ. และสำนักงาน ก.พ.ร. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๓) และมาตรา ๔๒ เพื่อดำเนินการต่อไป

### คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

|                           |                                   |
|---------------------------|-----------------------------------|
| นายวัส ติงสมิตร           | ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ |
| นางฉัตรสุตา จันทรดียิ่ง   | กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ       |
| นางประกายรัตน์ ต้นธีรวงศ์ | กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ       |
| นายสมณี พรหมรส            | กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ       |
| นางสาวอารีวรรณ จตุทอง     | กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ       |
| นางภิรมย์ ศรีประเสริฐ     | กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ       |
| นายสุวัฒน์ เทพอารักษ์     | กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ       |