



รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน

โดย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

รายงานผลการตรวจสอบที่

๓๖๒ /๒๕๕๒

เรื่อง สิทธิแรงงาน กรณีการจ้างงานที่ไม่เป็นธรรมของลูกจ้างชั่วคราว

ผู้ร้อง

[Redacted]

ที่ ๑

ที่ ๒

ผู้ถูกร้อง

ผู้อำนวยการ โรงพยาบาล [Redacted]
กระทรวงสาธารณสุข

ที่ ๑

ที่ ๒

[Redacted] ได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นหนังสือตามคำร้อง ที่ ๔๔๒/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๐ กรณี ลูกจ้างชั่วคราวเงินนอกงบประมาณของโรงพยาบาลจิตเวชเลยราช นครินทร์ไม่ได้รับการปรับค่าจ้างขั้นต่ำตามที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด และตามคำร้องที่ ๖๐๐/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๐ ว่า ผู้ร้องได้รับความเดือดร้อนและไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการจ้างงานของ กระทรวงสาธารณสุข ผู้ถูกร้องที่ ๒

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาข้อเท็จจริงเบื้องต้นแล้วจึงมอบหมายให้ คณะอนุกรรมการสิทธิแรงงานดำเนินการตรวจสอบตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ และระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบ การละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. ๒๕๔๕

สาระสำคัญของคำร้อง

ผู้ร้องที่ ๑ [Redacted] ตามคำร้อง ที่ ๔๒๒/ ๒๕๕๐ กรณี ลูกจ้างชั่วคราวเงินนอกงบประมาณของโรงพยาบาลจิตเวชเลยราช นครินทร์ ร้องเรียนว่าไม่ได้รับ ความเป็นธรรมจากโรงพยาบาลหลาย กรณี เช่น

[Handwritten signature]

๑. เวลาทำงาน โรงพยาบาลฯ ให้ทำงานเกินเวลาราชการปกติ และในวันเสาร์-อาทิตย์ ต้องมีประชุม โดยที่ไม่ได้รับค่าจ้าง

๒. การลาหยุด แม้จะลาเพียงครึ่งวันหรือวันเดียวก็ต้องมีใบรับรองแพทย์มายืนยันทั้งที่มีระเบียบว่าป่วยเกิน ๓ วัน จึงจะต้องใช้ใบรับรองแพทย์ และถ้าลากิจก็จะถูกหักเงิน

๓. อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ กระทรวงสาธารณสุขได้กำหนดให้มีอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้ได้รับไม่น้อยกว่าเดือนละ ๕,๓๖๐ บาท ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๐ แต่ทางโรงพยาบาลฯ จะขึ้นเงินเดือนในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ ทำให้ถูกจ้าง ก็ยังคงได้รับเงินเดือนที่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เพียง ๔,๖๔๐ บาท ถูกจ้างรุ่นบุกเบิกทำงานมาถึง ๘ ปี ยังได้เงินเดือนเพียง ๔,๘๐๐ บาท

๔. การจ้างงานไม่ตรงตามวุฒิ กล่าวคือ จ้างวุฒิมัธยมศึกษาปีที่ ๓ และ ๖ แต่กำหนดคุณสมบัติหลายอย่าง เช่น ต้องใช้คอมพิวเตอร์ได้ ต้องพิมพ์ดีดภาษาอังกฤษได้ ทำให้ผู้มาสมัครงานส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับชั้นปริญญาตรี และเมื่อทำงานจริงก็ได้รับเงินเดือน ไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายทำให้เกิดปัญหาการลาออกจากการเป็นประจำ

๕. ลักษณะการทำงาน เวลาทำงานต้องมีการจดบันทึกรายละเอียดทุกอย่างและต้องทำสรุปผลการทำงานทุกวัน ทำให้เกิดความเครียด

๖. การกำหนดอัตราค่าจ้างพนักงานราชการ ผู้บริหารเป็นผู้กำหนดเองโดยไม่สอบถามความต้องการของหัวหน้างานฝ่ายอื่นๆ ทำให้เกิดการช่วยเหลือพรรคพวกของคนให้ได้รับความก้าวหน้าทางราชการ

๗. ประกันสังคม ถูกจ้างชั่วคราวภาครัฐได้รับสิทธิไม่เหมือนผู้ประกันตนในภาคเอกชนทั้งที่จ่ายเงินประกันสังคมเหมือนกัน เช่น ออกก็ไม่ได้เงินชดเชย ไม่สามารถลาออกตามกฎหมายแรงงานได้ แต่เวลาทำงานกลับใช้กฎหมายแรงงานเข้มงวด

ผู้ร้องที่ ๒ ตามคำร้องที่ ๖๐๐/๒๕๕๐

ของโรงพยาบาลในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้นกว่า ๘๖,๐๐๐ คน (สำรวจข้อมูล ณ วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๘) ผู้ถูกร้องเป็นหน่วยงานราชการระดับกระทรวงที่รับผิดชอบด้านการให้บริการสาธารณสุขของประเทศ แต่ดำเนินการละเมิดสิทธิแรงงานผู้ร้องโดยทำสัญญาจ้างแบบชั่วคราวที่ไม่เป็นธรรม ไม่มีสวัสดิการ ไม่ขึ้นทะเบียนผู้ประกันตน ไม่มีสิทธิการลา กำหนดอัตราค่าจ้างให้ต่ำกว่ามาตรฐาน จ่ายค่าล่วงเวลาไม่เต็มจำนวนที่กำหนด และไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีที่ให้ปรับค่าจ้างให้กับถูกจ้าง ขอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ตรวจสอบและดำเนินการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานและสิทธิมนุษยชน

คณะอนุกรรมการสิทธิแรงงานได้พิจารณาข้อเท็จจริงเบื้องต้นแล้ว เห็นว่าคำร้องทั้งสองเป็นกรณีที่ถูกจ้างภาครัฐในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ในเรื่องการจ้างงานที่ไม่เป็นธรรม ไม่ได้ปรับค่าจ้าง และได้รับค่าจ้างต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด ไม่ได้รับสวัสดิการตามระเบียบของ

กษ กษ

ทางราชการ ไม่ได้เป็นผู้ขึ้นทะเบียนประกันตนตามกฎหมายประกันสังคม กฎหมายกองทุนเงินทดแทน และสวัสดิการอื่นๆ ที่พึงมีพึงได้รับตามกฎหมาย คณะอนุกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่าคำร้องทั้งสองเกิดจากระเบียบปฏิบัติและนโยบายที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนดขึ้นมาเพื่อบริหารจัดการลูกจ้างในสังกัด จึงมีมติให้รวมคำร้องทั้งสองเข้าด้วยกัน และจัดทำรายงานผลตรวจสอบเพื่อมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเสนอต่อรัฐบาลต่อไป

ความต้องการของผู้ร้อง

ให้ผู้ถูกร้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไขการจ้างงานเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเป็นไปตามมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิแรงงานและสิทธิมนุษยชน

ข้อเท็จจริงจากฝ่ายผู้ร้อง

ผู้ร้องที่ ๑ ได้ให้ข้อมูลต่อคณะอนุกรรมการสิทธิแรงงานว่า ผู้ถูกร้องมีการจ้างงานลูกจ้างตามนโยบายของรัฐที่อยู่ในความรับผิดชอบของผู้ถูกร้องที่ไม่เป็นธรรมหลายประการ เช่น

๑. มีการจ้างงานชั่วคราวรายวัน โดยลูกจ้างที่ไม่ได้รับสวัสดิการและยกเว้นการดำเนินการพระราชบัญญัติประกันสังคมให้กับลูกจ้าง

๒. มีการกำหนดอัตราค่าจ้างต่ำกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำของกฎหมายแรงงาน และยังพบว่ามีการกำหนดอัตราค่าจ้างในแต่ละโรงพยาบาลไม่เท่าเทียมกัน

๓. มีการให้ทำงานล่วงเวลาโดยจ่ายค่าจ้างไม่เต็มอัตราที่กำหนด แต่จะจ่ายเป็นแบบเหมาจ่ายโดยเหมารวมกับเงินเดือน

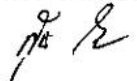
๔. มีการปิดบังข่าวสารและไม่แจ้งให้ลูกจ้างทราบ

การจ้างในลักษณะนี้มีมานานกว่า ๒๐ ปี และมีแนวโน้มว่าจะเพิ่มมากขึ้น โดยปัจจุบันได้มีการสำรวจข้อมูลการจ้างงานที่ไม่มีกฎหมายคุ้มครองในความรับผิดชอบของผู้ถูกร้องพบว่า มีการจ้างงานทั้งสิ้นกว่า ๘๖,๐๐๐ คน

นอกจากนี้ผู้ร้องที่ ๑ ได้ส่งเอกสารต่างๆ จำนวนมาก เช่น หนังสือสัญญาจ้างลูกจ้างชั่วคราวนอกงบประมาณ (เงินบำรุง) และประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง สวัสดิการและสิทธิประโยชน์แก่ลูกจ้างชั่วคราว พ.ศ.๒๕๔๕ ซึ่งมีประเด็นที่ไม่เป็นธรรมหลายประการ ดังนี้

- กรณีที่มีข้อสงสัยเกี่ยวกับข้อความของสัญญาจ้าง คณะกรรมการบริหารของโรงพยาบาลเท่านั้นเป็นผู้วินิจฉัย และผู้รับจ้างต้องปฏิบัติตาม

- เกี่ยวกับสิทธิการลาและค่าจ้างระหว่างลา เป็นไปตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง สวัสดิการและสิทธิประโยชน์แก่ลูกจ้างชั่วคราว พ.ศ.๒๕๔๕ กล่าวคือ กรณีปฏิบัติงานปีแรก มีสิทธิลา



ป่วยปีหนึ่งไม่เกิน ๘ วันทำการ โดยได้รับค่าจ้าง แต่ถ้าทำงานไม่ครบ ๖ เดือนไม่มีสิทธิ หากมีการทำงานในปีต่อไปมีสิทธิลาป่วยปีหนึ่งไม่เกิน ๑๕ วัน ถ้าลอลดบุตรปีหนึ่งไม่เกิน ๙๐ วันได้รับค่าจ้างไม่เกิน ๔๕ วัน อีก ๔๕ วันให้รับจากประกันสังคม แต่ถ้าทำงานไม่ครบ ๙ เดือน ไม่ได้รับสิทธิ

- ผู้ว่าจ้างมีอำนาจบอกเลิกสัญญาจ้างในระหว่างสัญญาได้ทันที ถ้าผู้รับจ้างไม่มีความเหมาะสมที่จะทำงาน

- ผู้รับจ้างที่ถูกเลิกจ้าง ไม่มีสิทธิที่จะฟ้องร้องหน่วยงาน หรือตัวบุคคล และจะไม่เรียกร้องค่าตอบแทนใดๆ

- ผู้ว่าจ้างเป็นผู้กำหนดเรื่องการประเมินผลการปฏิบัติงาน ผลเป็นประการใดให้ถือเป็นที่สุด

- ผู้รับจ้างจะต้องปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับและคำสั่งของทางราชการ ทั้งที่ใช้บังคับก่อนทำสัญญาจ้างและที่จะออกในภายหลัง โดยให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้างด้วย

- ผู้รับจ้างที่เป็นการจ้างใหม่ในปีแรกทุกคน ต้องวางเงินสคปรประกันสัญญา จำนวน ๑,๐๐๐ บาท

ข้อเท็จจริงจากฝ่ายผู้ถูกร้อง

ผู้ถูกร้อง ๑ โรงพยาบาลจิตเวชเลยราชนครินทร์ มีบันทึกข้อความ ที่ สท ๐๘๑๘/๑๕๑๔ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๐ เรื่อง ชี้แจงข้อเท็จจริง กรณี ลูกจ้างชั่วคราวไม่ได้รับความเป็นธรรมจากโรงพยาบาล ดังนี้

ข้อ ๑ กรณีเวลาการทำงานของลูกจ้างชั่วคราว

๑. ลูกจ้างชั่วคราว ปฏิบัติงานในวันจันทร์-ศุกร์ ตั้งแต่เวลา ๐๘.๐๐-๑๗.๐๐ น. หยุดกลางวัน เวลา ๑๒.๐๐-๑๓.๐๐ น.

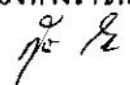
๒. ลูกจ้างชั่วคราว ที่ปฏิบัติงานให้บริการ เช่น/- งานบริการผู้ป่วยนอก ปฏิบัติงานในวันจันทร์-ศุกร์ ตั้งแต่เวลา ๐๗.๓๐-๑๖.๓๐ น./- งานบริการผู้ป่วยใน เป็นการปฏิบัติงานลักษณะเวรผลัด ๘ ชั่วโมง วันหยุดเป็นไปตามตารางการจัดเวรปฏิบัติงาน

๓. ลูกจ้างชั่วคราว ที่ปฏิบัติงานลักษณะเวรผลัด ๑๒ (เช่น เวรปฏิบัติงานนอกเวลาของพนักงานขับรถ งานซ่อมบำรุง)

- เวรปฏิบัติงานนอกเวลาวันธรรมดา ปฏิบัติงานตั้งแต่เวลา ๑๖.๓๐-๐๘.๓๐ น.

- เวรปฏิบัติงานนอกเวลาในวันหยุดราชการ ปฏิบัติงานตั้งแต่เวลา ๐๘.๐๐-๒๐.๐๐ น. และ ๒๐.๐๐-๐๘.๐๐ น.

ทั้งนี้ ตามระเบียบว่าด้วยการจ่ายค่าจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ ๑๑ (๑) ลูกจ้างรายเดือน (ข) กำหนดเวลาทำงานปกติให้เป็นไปตามเวลาทำงานของทางราชการ



ส่วนราชการใดมีเหตุพิเศษจะกำหนดเวลาทำงานปกติไว้เกินกว่านั้นก็ให้กระทำได้ แต่ต้องไม่เกินสัปดาห์ละ ๔๘ ชั่วโมง ไม่รวมเวลาหยุดพัก

- การปฏิบัติงานของงานบริการผู้ป่วยนอก ปฏิบัติในวันจันทร์-ศุกร์ ตั้งแต่เวลา ๐๗.๓๐-๑๖.๓๐ น. ซึ่งเป็นเรื่องปกติของหน่วยงานการให้บริการผู้ป่วยที่ขอให้การรักษาหรือบริการอย่างต่อเนื่อง จนกว่าจะเสร็จสิ้น

ผู้ถูกร้อง ๒ กระทรวงสาธารณสุข ได้มีหนังสือที่ สธ ๐๒๐๑.๐๓๔/๒๓๐๒ ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ซึ่งแจ้งข้อเท็จจริงการจ้างงานลูกจ้างในโรงพยาบาลในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ดังนี้

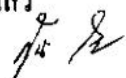
๑. การจ้างงานของโรงพยาบาล กระทรวงสาธารณสุขในความรับผิดชอบของผู้ถูกร้อง มี ๒ ลักษณะ คือ

๑.๑ ลูกจ้างประจำ จ้างจากเงินงบประมาณประเภทบุคคลากร ค่าจ้างและสวัสดิการ สิทธิประโยชน์ต่างๆ ต้องปฏิบัติตามที่ผู้ถูกร้องกำหนด

๑.๒ ลูกจ้างชั่วคราวเงินนอกงบประมาณ ตามที่โรงพยาบาลต่างๆ จัดจ้างด้วยเงินนอกงบประมาณแบ่งประเภทเงินจ้างได้ ๒ ประเภท คือ

๑.๒.๑ เงินบำรุงของหน่วยบริการสุขภาพ/๑.๒.๒ เงินอื่นๆ เช่น เงินประกันสังคม เงินสวัสดิการ เงินบำรุงการศึกษา

๑.๒.๒ อัตราค่าจ้าง กำหนดให้จ้างในอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของตำแหน่งและในกรณีที่หน่วยบริการมีความประสงค์จะจ้างลูกจ้างชั่วคราวในอัตราที่สูงกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้เสนอเหตุผลและความจำเป็นไปยังคณะกรรมการบริหารหน่วยบริการเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบเป็นกรณีไป สำหรับลูกจ้างเงินนอกงบประมาณ อัตราค่าจ้างจะเป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ในหนังสือของผู้ถูกร้อง ที่ กค.๐๔๑๕/ว ๒๓ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๔๖ รวมทั้งสวัสดิการและสิทธิประโยชน์จะเป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการจ่ายค่าจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖ ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ว่าให้จ้างไม่เกินปีงบประมาณ อัตราค่าจ้างให้จ้างในอัตราไม่เกินค่าจ้างขั้นต่ำ และไม่มีการเลื่อนขั้นค่าจ้าง การจ้างลูกจ้างชั่วคราวบางรายที่ไม่ได้เข้ากองทุนประกันสังคม เนื่องจากส่วนราชการมีการจ้างเป็นลูกจ้างรายคาบหรือรายวัน จึงไม่อยู่ในข่ายบังคับตามพระราชบัญญัติประกันสังคม สำหรับลูกจ้างรายเดือนต้องถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกันสังคม กล่าวคือ ส่วนราชการต้องดำเนินการหักเงินสมทบทั้งส่วนนายจ้างและลูกจ้างเข้ากองทุนประกันสังคมตามระเบียบกำหนด ส่วนเรื่องที่ไม่อยู่ในการบังคับของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน เพราะลูกจ้างของส่วนราชการไม่อยู่ในข่ายคุ้มครอง และผู้ถูกร้องมีระเบียบ หลักเกณฑ์รองรับสถานะของลูกจ้างในแต่ละกรณีอยู่แล้ว



ข้อ ๒ เรื่องการลาของลูกจ้างชั่วคราว

- การลาป่วย ได้กำหนดเพิ่มให้มีใบรับรองแพทย์แนบด้วยสำหรับการลาป่วย ๑ วัน เนื่องจากมีบุคลากรบางส่วนที่มีความถี่ในการลาป่วยที่เป็นเหตุจูงใจค่อนข้างมาก ดังนั้นในการบันทึกข้อมูลการลาได้แยกการบันทึกเป็นการลาป่วยมีใบรับรองแพทย์ กับลาป่วยโดยไม่มีใบรับรองแพทย์ และได้นำข้อมูลมาประกอบการพิจารณาความดีความชอบ

ข้อ ๓ เรื่องอัตราค่าจ้าง

โรงพยาบาลฯ ได้เปิดดำเนินการเมื่อ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ และเริ่มจ้างลูกจ้างชั่วคราวเงินบำรุง เมื่อ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๒ เป็นต้นมา และได้เลื่อนค่าจ้างให้กับลูกจ้างชั่วคราวในระยะเวลาที่ผ่านมา โดยใช้หลักเกณฑ์หรือระเบียบ ดังนี้

๑) ตามหนังสือกรมสุขภาพจิตที่ สร ๐๘๐๒.๓/ว ๑๘๓๐ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๖ เรื่อง แนวทางการปรับค่าจ้างลูกจ้างชั่วคราว (เงินบำรุง)

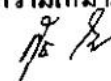
๒) ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ค่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๑๕/ว ๕๔ ลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๔๗ ปรับเพิ่มค่าจ้างขั้นต่ำของตำแหน่งอัตราร้อยละ ๓

๓) ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๐๔.๓/ว ๑๒ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๗ เรื่อง การกำหนดอัตราเงินเดือนของผู้ที่ได้รับปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพ ที่ ก.พ. รับรอง

๔) ปรับเพิ่มค่าจ้าง อัตราร้อยละ ๓ ตามมติคณะกรรมการบริหารของ รพ. จิตเวชเลขราชนครินทร์ และแก้ไขเพิ่มเติม โดยปรับเพิ่มค่าจ้างเป็น อัตราร้อยละ ๕ ตามระเบียบกระทรวงการคลัง สำหรับผู้ที่ไม่ได้รับการปรับค่าจ้าง ปีงบประมาณ ๒๕๔๕ (๑ ต.ค.-๓๐ ก.ย. ๒๕๔๕) เนื่องจาก

- ปฏิบัติงานไม่ครบ ๒ ปี (ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๗)
- ลาป่วย (ที่ไม่มีใบรับรองแพทย์ ตั้งแต่ ๑๐ วันขึ้นไป) ในปีงบประมาณ ๒๕๔๕
- มาสายตั้งแต่ ๑๐ วันขึ้นไป ในปีงบประมาณ ๒๕๔๕
- ลาคลอด ในปีงบประมาณ ๒๕๔๕
- ขาดราชการ

สำหรับกรณีการปรับอัตราค่าจ้างลูกจ้างชั่วคราว (เงินบำรุง) ขั้นค่า ๕,๑๖๐ บาท ตามหนังสือสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข นั้น กรมสุขภาพจิตได้มีการประชุมพิจารณาอัตราค่าจ้างของลูกจ้างชั่วคราวเงินนอกงบประมาณ (เงินบำรุง) เมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๐ มติที่ประชุม ให้แนวทางการดำเนินการเรื่องการปรับค่าจ้างชั่วคราวของลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่า ๕,๑๖๐ บาท ให้ขึ้นอยู่กับฐานะเงินบำรุงของหน่วยงาน ซึ่งให้หน่วยงานกลับไปทบทวนและดำเนินการปรับค่าจ้างลูกจ้างชั่วคราวเงินบำรุง ตามความเหมาะสมต่อไป



คณะกรรมการบริหารโรงพยาบาลจิตเวชเลยราชนครินทร์ ได้มีการประชุมเมื่อวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๐ ได้พิจารณากำหนดแนวทาง ในการกำหนดอัตราค่าจ้างและปรับอัตราค่าจ้าง ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับ รายได้และเงินบำรุงของโรงพยาบาลในการจ่ายค่าจ้าง เนื่องจากตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๐ รายได้ที่ได้รับ ลดลงทุกเดือน ดังนั้นในปีงบประมาณ ๒๕๕๑ คาดการณ์ว่าโรงพยาบาลจะขาดสภาพคล่อง จึงมีมติของ คณะกรรมการไม่ได้ปรับให้ลูกจ้างทุกคนทั้งหมดแต่เป็นลักษณะการพิจารณาให้ความยุติธรรม ซึ่งจะมีการ ประเมินผลการปฏิบัติงานของลูกจ้างในครึ่งปีแรกและครึ่งปีหลัง ได้หลักเกณฑ์เบื้องต้นสำหรับการปรับค่าจ้าง ณ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ โดยไม่มีเงื่อนไขการพิจารณาความยุติธรรม ดังนี้

๑. ในรอบปีที่ผ่านมา (ปีงบประมาณ ๒๕๕๐) ไม่ปฏิบัติ ดังนี้

- ลาป่วย (ที่ไม่มีใบรับรองแพทย์) ตั้งแต่ ๑๐ วันขึ้นไป
- มาสาย ตั้งแต่ ๑๐ วันขึ้นไป
- ลาคลอด/ขาดราชการ
- ได้รับการปรับเปลี่ยนตำแหน่งแล้ว

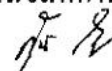
๒. สำหรับลูกจ้างใหม่เมื่อปฏิบัติงานครบ ๑ ปี และผ่านเกณฑ์ข้อ ๑ จะได้ปรับเพิ่มเป็น ๕,๓๖๐ บาท

๓. ปฏิบัติงานมาไม่น้อยกว่า ๑ ปี (นับถึง ๓๐ ก.ย. ๒๕๕๐) (ลูกจ้างฯ เดิม ที่ทำงานเกินกว่า ๑ ปี) ปรับค่าจ้างจาก ๔,๘๘๐ บาท ถ้าค่าจ้างเกิน ๕,๓๖๐ บาท ปรับเพิ่ม ๕% (ยกเว้น จำนวน ๑ ราย ที่ปรับ ๕% ค่าจ้างไม่ถึง ๕,๓๖๐ บาท จึงต้องปรับมากกว่า ๕%) และจะดำเนินการปรับอัตราจ้าง ตั้งแต่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๐)

ข้อ ๖ เงินจากสำนักงานประกันสังคม

โรงพยาบาลฯ เป็นโรงพยาบาลในเครือข่ายประกันสังคมกับโรงพยาบาลเลข (โรงพยาบาล ทั่วไปประจำจังหวัด) เมื่อผู้ป่วยบัตรประกันสังคมเข้ามารักษาในโรงพยาบาลให้บริการรักษาโดยไม่ได้เรียกเก็บ เงินจากผู้ป่วย แต่นำหลักฐานจัดส่งเรียกเก็บเงินจากสำนักงานประกันสังคมโดยผ่านโรงพยาบาลเลข ซึ่งเปรียบ กับการลงทุนของโรงพยาบาล และได้รับเงินกลับจากสำนักงานประกันสังคม ปีละครั้งตามสัดส่วนที่ได้รับ ซึ่งเงิน จากผู้ป่วยบัตรประกันสังคมที่เข้ามารักษาในโรงพยาบาล ที่ได้รับจัดสรรให้หน่วยงาน เป็นการชำระค่าใช้จ่าย ให้โรงพยาบาล จึงมิใช่เงินโบนัสสำหรับลูกจ้างหรือเงินแบ่งปันให้กับบุคลากร จากปีงบประมาณ ๒๕๕๐ ผ่านมา ได้รับเงินจำนวน ๒๕๐,๘๕๐.๔๓ บาท โดยได้รับส่วนเพิ่มประมาณ ๒๐,๐๐๐ บาท ซึ่งถือว่าเป็นจำนวน น้อยถ้าเปรียบเทียบกับโรงพยาบาลทั่วไปที่มีผู้เข้าไปรักษาจำนวนมาก โรงพยาบาลฯ ได้นำมาสมทบในการ จัดซื้อเวชภัณฑ์ยาในการให้การรักษาลูกป่วยในครั้งต่อไป

การได้รับสิทธิจากสำนักงานประกันสังคม เช่น กรณีคลอดบุตร ค่ารักษาพยาบาลจากการ เจ็บป่วย จะได้รับความเงื่อนใยของสำนักงานประกันสังคมทุกประการ โรงพยาบาลได้ให้สวัสดิการลูกจ้าง



โดยปฏิบัติตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง สวัสดิการและสิทธิประโยชน์เกี่ยวของของลูกจ้างชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๔๕

การดำเนินการศึกษาและหารือแนวทางแก้ไขปัญหาของคณะอนุกรรมการสิทธิแรงงาน

เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขปัญหา คณะอนุกรรมการฯ ได้ดำเนินการดังต่อไปนี้

๑. คณะอนุกรรมการสิทธิแรงงานได้จัดสัมมนาร่วมกับสหพันธ์แรงงานระหว่างประเทศในกิจการสาธารณสุขโลก (PSI) เพื่อให้ความรู้เรื่องสิทธิตามรัฐธรรมนูญและพันธกรณีระหว่างประเทศ และรวบรวมประเด็นการละเมิดสิทธิแรงงานของคนทำงานภาครัฐ รวม ๕ ครั้ง สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

ครั้งที่ ๑ วันที่ ๒ ถึง ๔ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่โรงแรม ██████████ อำเภอบ้านนา จังหวัดนครนายก มีผู้เข้าร่วมการสัมมนาจากภาคราชการและรัฐวิสาหกิจ จำนวน ๖๕ คน

ที่ประชุมได้เสนอปัญหาภาพรวมเกี่ยวกับสิทธิแรงงานของคนทำงานภาครัฐที่หลากหลายตามประเภทของการจ้างงาน จำแนกเป็นข้าราชการ พนักงานของรัฐ ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราวจากรายได้นอกงบประมาณ การจ้างงานดังกล่าวทำให้คนทำงานภาครัฐแต่ละประเภทได้รับค่าจ้างและสวัสดิการที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเรื่องการทำสัญญาจ้างงานที่ไม่เป็นธรรมกับลูกจ้างในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากคนทำงานในหน่วยงานราชการไม่อยู่ในบังคับใช้ตามกฎหมายด้านแรงงาน ที่ลูกจ้างภาคเอกชนและพนักงานรัฐวิสาหกิจได้รับการคุ้มครอง ทำให้ไม่สามารถรวมตัวต่อรองให้มีการปรับปรุงสภาพการจ้างและการทำงานของตนเองได้

ครั้งที่ ๒ วันที่ ๗-๘ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่โรงแรม ██████████ อำเภอพระนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีผู้เข้าร่วมการสัมมนาซึ่งเป็นผู้แทนจากส่วนงานภาคราชการและรัฐวิสาหกิจในกรุงเทพมหานครและพื้นที่ภาคกลาง จำนวน ๕๔ คน

ที่ประชุมสัมมนาได้สรุปประเด็นการละเมิดสิทธิแรงงานและจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อหาแนวทางในการแก้ไข สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

๑) ผู้แทนสมาคมหมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข เสนอปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่สาธารณสุขมีภาระงานมากเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนบุคลากรที่มีอยู่และได้รับเงินค่าตอบแทนนอกเวลาที่ไม่มีเหมาะสม ฯลฯ

๒) ผู้แทนสหภาพครูแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ เสนอปัญหาเกี่ยวกับ การขาดอัตราประมาณ ๗๐,๐๐๐ คน จึงต้องจ้างลูกจ้างเป็นครูช่วยสอนซึ่งไม่มีความมั่นคงในการทำงาน โดยไม่ได้รับสวัสดิการแต่ต้องรับภาระงานเต็มที่ นอกจากนี้ระบบการบริหารงานบุคลากรด้านการศึกษาซึ่งเป็นข้าราชการไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ทำให้บุคลากรที่ทำงานในหน่วยงานเดียวกันมีความก้าวหน้าในการทำงานที่แตกต่างกัน



ปัญหาการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการดำเนินงานซึ่งกระทบต่อความก้าวหน้าในทางวิชาชีพ บุคลากรบางกลุ่ม ถูกลดการมีส่วนร่วมในการบริหาร ฯลฯ

๓) ผู้แทนกลุ่มลูกจ้างในโรงพยาบาล สังกัดกระทรวงสาธารณสุข เสนอปัญหาเกี่ยวกับความไม่มั่นคงในการทำงาน มีการจ้างงานตามสัญญาจ้างปีต่อปี ได้รับค่าจ้างและค่าล่วงเวลาค่ากว่ามาตรฐาน ไม่ได้ได้รับสวัสดิการเหมือนกับข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างประจำลาป่วยได้ปีละ ๑๕ วัน หากลาเกินจะไม่ได้รับค่าจ้าง ลากลดในกรณีคลอดปกติได้ ๓๐ วัน ลากลดในกรณีผ่าตัดได้ ๔๕ วัน ลาหยุดพักผ่อนประจำปีได้ปีละ ๑๐ วัน และไม่สามารถสะสมวันลาได้

๔) ผู้แทนกลุ่มสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ เสนอปัญหาเกี่ยวกับ การมีส่วนร่วมในการบริหาร กล่าวคือ เมื่อจะมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการจัดการรัฐวิสาหกิจ จะเรียกเข้าไปเพื่อจะสรุปให้รับทราบถึงการเปลี่ยนแปลงในขั้นตอนสุดท้ายเท่านั้น ปัญหาเรื่องสวัสดิการที่ไม่เป็นธรรม เช่น ค่าเดินทางและเบี้ยเลี้ยงในการเดินทางไปปฏิบัติงานต่างจังหวัด ผู้บริหารจะเบิกได้มากกว่าผู้ปฏิบัติงาน

ที่ประชุมสัมมนาได้สรุปความเห็นร่วมกันว่า การจ้างงานแบบชั่วคราว โดยทำสัญญา ๓ เดือน ๖ เดือน หรือ ๑ ปี กับลูกจ้างโรงพยาบาลในกระทรวงสาธารณสุข หรือครูช่วยสอนในกระทรวงศึกษาธิการ หรือลูกจ้างในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่จ้างตามสัญญาจ้างทำของ หรือการจ้างเหมาช่วงในหน่วยงานราชการ และ รัฐวิสาหกิจเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนเรื่องความมั่นคงในการมีงานทำ การจ้างงานดังกล่าวลูกจ้างจะ ได้รับค่าจ้างและสวัสดิการต่ำกว่ามาตรฐาน มีการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน ซึ่ง ไม่เป็นไปตามกติการะหว่างประเทศของสหประชาชาติ (UN) และอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)

อนึ่ง ตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๔๕ คณะอนุกรรมการ ฯ ได้จัดแสดงข่าว ประเด็นการละเมิดสิทธิแรงงานของคนทำงานภาครัฐโดยเฉพาะเรื่องการจ้างงานแบบชั่วคราวและการจ้างเหมาช่วง โดยเสนอให้มีการแก้ไขปัญหาการจ้างงานที่ไม่เป็นธรรม ต่อลูกจ้างภาครัฐให้สอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนด้านแรงงาน ตามกติกาและอนุสัญญาระหว่างประเทศ โดย แก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติว่าด้วยเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๑๓ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๑๓ เพื่อให้ใช้บังคับกับคนทำงานภาครัฐทุกประเภท เพื่อสร้างหลักประกันในความมั่นคงในการทำงาน ตลอดจนพัฒนาระบบสวัสดิการสังคม ที่คำนึงถึงคุณภาพชีวิตของทุกคนในสังคม

ครั้งที่ ๓ วันที่ ๒๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่ ห้องประชุม ๑๐๑ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีผู้เข้าร่วมการสัมมนา จำนวน ๕๒ คน เป็นการนำเสนอปัญหาและผลกระทบของรูปแบบการจ้างงานชั่วคราว การจ้างเหมาค่าแรง และการจ้างเหมาช่วงในงานภาครัฐ

ครั้งที่ ๔ วันที่ ๒๒-๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่โรงแรม ████████ อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น การสัมมนาครั้งนี้เพื่อระดมความเห็นและจัดตั้งเครือข่ายการทำงานของคนทำงานภาครัฐในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีผู้เข้าร่วมในการสัมมนารวม ๖๑ คน



ผู้เข้าร่วมการสัมมนาได้เสนอปัญหาที่เป็นประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนคนทำงานภาครัฐ
สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

๑) สภาพการจ้างงานคนทำงานในกิจการภาครัฐ มีการจ้างงานกว่า ๓ ล้านคน แบ่งออกเป็น
หลายประเภท คือ ข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว ลูกจ้างเหมาช่วงของราชการ
พนักงานรัฐวิสาหกิจ ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ ลูกจ้างเหมาช่วงในรัฐวิสาหกิจ พนักงาน และลูกจ้างในองค์การมหาชน
ลูกจ้างในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

๒) สภาพการจ้างของลูกจ้างในภาคราชการมีปัญหาสำคัญ ค่าจ้างน้อยและสวัสดิการค่อนข้าง
ต่ำ ไม่ได้รับการคุ้มครองและไม่อยู่ในบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑
พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓
บางกลุ่มไม่ได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ และพระราชบัญญัติเงินทดแทน
พ.ศ. ๒๕๓๗

นอกจากนี้ไม่มีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จบำนาญ หรือกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการหลังออก
จากงาน ไม่มีสิทธิได้รับเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ส่งผลให้คนทำงานดังกล่าวไม่มีความมั่นคงในการทำงาน
ขาดขวัญและกำลังใจในการทำงาน ในขณะที่มีการะงานค่อนข้างมากเมื่อเทียบกับรายได้และสวัสดิการที่ได้รับ

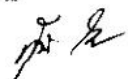
๓) สัญญาจ้างที่ไม่เป็นธรรม เช่น จ้างงานไม่ตรงตามวุฒิการศึกษา ค่าจ้างไม่เป็นธรรม แม้
กระทรวงการคลังจะมอบหมายให้โรงพยาบาลดำเนินการจัดเก็บรายได้เองโดยไม่ต้องนำเงินส่งกระทรวง
การคลัง และให้โรงพยาบาลนำรายได้ไปดำเนินการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการด้านสาธารณสุขกับ
ประชาชน แต่ปรากฏว่าการจัดสรรรายได้ไม่ได้ก่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อลูกจ้างค่าจ้างและสวัสดิการของ
ลูกจ้างยังอยู่ในระดับที่ต่ำกว่ามาตรฐาน ไม่มีขวัญกำลังใจในการทำงาน ไม่มีความปลอดภัยในการทำงาน
เนื่องจากต้องทำงานในระบบกะ โดยเฉพาะกะกลางคืน

๔) ไม่มีสิทธิจัดตั้งและเข้าร่วมเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน

๕) สำหรับกลุ่มลูกจ้างพนักงานรัฐวิสาหกิจ มีพนักงานลาออกตามโครงการเกษียณก่อนอายุ
จำนวนมาก ไม่มีการรับพนักงานเพิ่ม ทำให้พนักงานที่ทำงานอยู่มีการะงานเพิ่มขึ้น ส่วนการจ้างงานใหม่
เปลี่ยนเป็นการจ้างเหมาช่วงหรือการจ้างเหมาค่าแรง ทำให้ลูกจ้างดังกล่าวได้รับค่าจ้างต่ำและไม่มีสวัสดิการใดๆ

๖) ผู้เข้าร่วมสัมมนา มีข้อเสนอว่า ควรมีการจัดตั้งเครือข่ายสิทธิสหภาพแรงงานคนทำงาน
ภาครัฐในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ครั้งที่ ๕ วันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๐ ที่ ห้องประชุม ๑๐๑ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิ
มนุษยชนแห่งชาติ มีผู้เข้าร่วมสัมมนา จำนวน ๓๘ คน การจัดสัมมนาครั้งนี้เป็นการนำเสนอความเห็นและ
อภิปรายเพื่อหาแนวทางในการดำเนินการจัดตั้งสหภาพแรงงานของข้าราชการและลูกจ้างของรัฐ ตามแนวทางที่
กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐



๒. คณะอนุกรรมการฯ ได้จัดประชุมโดยเชิญหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องมาร่วมปรึกษา รับฟังและหามาตรการในการแก้ไขปัญหารวมทั้งการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๑ โดยมีหน่วยงานภาครัฐเข้าร่วมประชุม คือ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน(กพร.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ(กพร.) สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบลูกจ้าง กรมบัญชีกลาง รองเลขาธิการสำนักประกันสังคม กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง รองผู้อำนวยการสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม หัวหน้าบริหารกำลังพล กองพระธรรมนูญ และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สรุปสาระสำคัญ ได้ดังนี้

ที่ประชุมได้ร่วมกันอภิปรายอย่างกว้างขวาง เรื่องสิทธิและสวัสดิการต่างๆของลูกจ้างภาครัฐ ๒ ประเภท ได้แก่ ลูกจ้างชั่วคราว และลูกจ้างประเภทการจ้างเหมาบริการหรือจ้างทำของ ที่จัดจ้างจากเงินงบประมาณ และเงินนอกงบประมาณ ซึ่งไม่มีความมั่นคงในอาชีพ ได้รับสวัสดิการที่ดีหรือไม่ต่ำกว่ามาตรฐานกฎหมายแรงงาน โดยสรุปดังนี้

๑) ลูกจ้างชั่วคราว ที่จัดจ้างจากเงินงบประมาณประเภทบุคคลากร ที่กลุ่มที่กระจายตามหน่วยงานต่างๆ และอีกกลุ่มหนึ่งลูกจ้างชั่วคราวที่จัดจ้างจากเงินนอกงบประมาณ เช่น ลูกจ้างกระทรวงสาธารณสุขที่จัดจ้างจากเงินบำรุง ที่กระจายตามโรงพยาบาลในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขทั่วประเทศ ลูกจ้างกลุ่มนี้เข้าสู่กองทุนประกันสังคม แต่เข้าไม่ถึงกองทุนเงินทดแทน มีสัญญาจ้างปีต่อปี ปัญหาของลูกจ้างกลุ่มนี้คือการได้รับสวัสดิการจากรัฐที่ต่ำกว่าลูกจ้างประจำ หรือพนักงานราชการ และส่วนใหญ่ได้รับการต่อสัญญาจ้างติดต่อกันหลายปี แต่ไม่ได้รับการบรรจุเป็นลูกจ้างประจำ หรือพนักงานราชการ บางคนเป็นลูกจ้างชั่วคราวนานนับสิบปี ซึ่งเห็นลูกจ้างกลุ่มนี้มีสวัสดิการ รายได้ค่อนข้างต่ำ และขาดความมั่นคงในอาชีพ

๒) ลูกจ้างประเภทจ้างเหมาบริการหรือจ้างทำของเป็นกลุ่มลูกจ้างที่หน่วยงานภาครัฐจัดจ้างด้วยงบประมาณ โดยการจัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมข้อ ๒๔(๑) (๕) และข้อ ๕๘ หนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค. ๐๔๐๘.๖/ว๑๐๑ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๑ และหนังสือกระทรวงการคลังที่ กค ๐๕๐๒/ว๑๐๑ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๓๓ ซึ่งลูกจ้างกลุ่มนี้ถือเป็นกลุ่มที่ถูกละเมิดสิทธิมากที่สุด โดยไม่ได้รับสวัสดิการใดๆ จากรัฐ ไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน ไม่สามารถจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม หรือเงินทดแทน เช่นเดียวกับพนักงานราชการ หรือลูกจ้างภาคเอกชน ทั้งนี้คิดขัดด้วยข้อกฎหมายทำให้หลุดจากระบวนการคุ้มครองขั้นพื้นฐานตามกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญ ตามพันธกรณีระหว่างประเทศ เป็นต้น

ผู้แทนสำนักงานประกันสังคมให้ความเห็นว่า การจ้างลูกจ้างชั่วคราว เดิมนั้นอยู่ในระบบประกันสังคม แต่ต่อมากรมบัญชีกลางได้หารือกับสำนักงานประกันสังคม กรณีการจ้างงานและออกกฎเกณฑ์ใน

ลักษณะจ้างทำของ หากเจตนาอาจเสมือนกับการทำนิติกรรมอำพราง แม้จะเล็งงกฎหมายแรงงาน แต่ในเรื่องหลักการประกันสังคม เจตนาของกฎหมายออกมาเพื่อบังคับให้สถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ ๑ คนขึ้นไป ให้ได้รับการคุ้มครองตามหลักประกันสังคม ปัจจุบันลูกจ้างภาครัฐมีเพียงพนักงานราชการ หรือผู้ส่งเงินสมทบตามมาตรา ๓๘ ที่ได้รับการคุ้มครองจากกองทุนประกันสังคม แต่ลูกจ้างชั่วคราวประเภทจ้างทำของไม่ได้รับการดูแล

ผู้แทนกรมบัญชีกลางให้ความเห็นว่า การที่ลูกจ้างภาครัฐบางส่วนไม่ได้เข้ากองทุนประกันสังคมเพราะว่า กฎหมายรับเฉพาะลูกจ้างที่เป็นรายเดือน ดังนั้นลูกจ้างที่เป็นรายชั่วโมงไม่สามารถเข้ากองทุนประกันสังคมได้ ประเด็นการจ้างเหมาบริการ กระทรวงการคลังได้ดำเนินการตามนโยบายรัฐบาลที่มุ่งเน้นให้เอกชนมาทำงานภาครัฐ ดังนั้นจึงใช้ระเบียบกระทรวงการคลังในการจ้างขึ้นงาน ซึ่งส่วนราชการก่อนจ้างจะสืบสน หากว่าเป็นแนวทางการจ้างเหมาจะต้องเป็นสัญญาประเภทนายจ้างหรือลูกจ้างเป็นสัญญาการจ้างงาน แล้วลักษณะการจ้างหมวดในการจ้าง หรือเงินที่ใช้ในลักษณะการจ้างเหมามันจะเป็นคนละหมวดกับหมวดที่ลูกจ้างประจำ หรือลูกจ้างชั่วคราวก็คือจะเป็นงบบุคลากรสำหรับการจ้างเหมาจะเป็นค่าตอบแทนในลักษณะค่าใช้สอย เพราะฉะนั้นจะสามารถแยกกันได้ ตามหนังสือเมื่อปี ๒๕๔๘ มีปัญหาในการเบิกจ่าย และบางครั้งส่วนราชการเข้าใจว่าเป็นการจ้างเหมา จึงไม่นำลูกจ้างเข้าระบบประกันสังคม ทำให้เกิดขัดแย้งกัน กระทรวงการคลังจึงได้มีหนังสือแจ้งต่อส่วนราชการว่า การจ้างเอกชนดำเนินงานของส่วนราชการไม่ถือเป็นการจ้างลูกจ้างชั่วคราว และถือการจ้างแรงงานที่ส่วนราชการผู้ว่าจ้างกับเอกชนผู้รับจ้างมีนิติสัมพันธ์ในฐานะนายจ้างกับลูกจ้างตามประมวลกฎหมายแพ่ง ดังนั้นส่วนราชการผู้ว่าจ้างจึงไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายประกันสังคมในการนำเงินในส่วนขนานของนายจ้างสมทบกับลูกจ้าง นอกจากนี้การจ้างเอกชนจะพิจารณาจากเนื้อหาโดยมุ่งผลสำเร็จจากของงานที่จ้างภายในระยะเวลาที่กำหนดเป็นสำคัญ ซึ่งอาจจะจ้างเอกชนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือบุคคลธรรมดาก็ได้ การกำหนดค่าตอบแทนก็ไม่จำเป็นต้องจ้างตามคุณวุฒิอย่างเดียว แต่ให้พิจารณาคัดเลือกผู้มีความรู้และมีประสบการณ์ที่เหมาะสมเพื่อดำเนินงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ ซึ่งอาจจะมีค่าตอบแทนอื่นๆ เช่นค่าตอบแทนในการเดินทางไปราชการ ค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาก็ควรกำหนดให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้าง โดยส่วนราชการผู้ว่าจ้างจะเบิกจากงบประมาณประเภทงบดำเนินงานในลักษณะค่าใช้สอย วิธีการจัดจ้างก็ให้ทำตามระเบียบพัสดุ เพราะฉะนั้นจึงไม่ถือว่าเป็นนิติกรรมอำพราง นอกจากนี้แนวทางการดำเนินงานของส่วนราชการนั้นมีหลายแนวทาง ดังนั้นผู้ปฏิบัติอาจจะสืบสนกระทรวงการคลังจึงเวียนหนังสือเพื่อให้ส่วนราชการถือปฏิบัติโดยถูกต้อง

ที่ประชุมได้อภิปรายอย่างกว้างขวางและเห็นร่วมกันว่า ลูกจ้างภาครัฐกลุ่มนี้จำเป็นต้องมีมาตรการดูแล ในเบื้องต้นขอให้แต่ละหน่วยงานสำรวจข้อมูลลูกจ้างชั่วคราวรายเดือน ลูกจ้างประเภทจ้างทำของ และส่งให้คณะอนุกรรมการสิทธิแรงงาน เพื่อใช้เป็นฐานในการศึกษาสภาพของปัญหา และหาทางคลี่คลายต่อไป



หลักกฎหมายและคดีการระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

๑. พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.๒๕๔๑

มาตรา ๔ (๑) ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น

๒. พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓

มาตรา ๔ (๑)* ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราวรายวัน และลูกจ้างชั่วคราวรายชั่วโมง ของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ยกเว้นลูกจ้างชั่วคราวรายเดือน

๓. พระราชบัญญัติเงินทดแทนพ.ศ. ๒๕๓๓

มาตรา ๔ (๑) ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น

๔. พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๘

มาตรา ๔ (๑) ราชการส่วนกลาง

(๒) ราชการส่วนภูมิภาค

(๓) ราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งราชการของกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

๕. ระเบียบว่าด้วย การจ่ายค่าจ้างของลูกจ้างส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖ ที่กำหนดให้จ้างไม่เกินปีงบประมาณ โดยจ่ายไม่เกินอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ และไม่มีการขึ้นขึ้นค่าจ้าง

๖. ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง สวัสดิการและสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับลูกจ้างชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๔๕ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

ข้อ ๒ ลูกจ้างชั่วคราวมีสิทธิ ลาป่วย ลากลดบุตร ลาภิก ลาพักก่อน ลาอุปสมบท หรือลาไปประกอบพิธีฮัจญ์ ลาเข้ารับการตรวจคัดเลือก หรือเข้ารับการเตรียมพลและลาฝึกอบรม

ซึ่งจำนวนวันลาแต่ละประเภทให้อยู่ในดุลยพินิจของหัวหน้าหน่วยบริการเป็นผู้กำหนด ยกเว้นการลาพักก่อนประจำปี กำหนดไว้ปีหนึ่งไม่เกิน ๑๐ วันทำการ และการลากลดบุตรครั้งหนึ่งไม่เกิน ๕๐ วัน

ข้อ ๓ ลูกจ้างชั่วคราวมีสิทธิรับค่าจ้างระหว่างลา ดังนี้

๓.๑ การลาป่วย

ก. กรณีเข้าปฏิบัติงานในปีแรก มีสิทธิลาป่วยปีหนึ่งไม่เกิน ๘ วันทำการ เว้นแต่ในปีแรกปฏิบัติงานไม่ครบ ๖ เดือน ไม่อยู่ในข่ายได้รับสิทธิดังกล่าว



ข. ในกรณีที่ปฏิบัติงานในปีต่อๆ ไปซึ่งเป็นจ้างต่อเนื่อง มีสิทธิลาป่วยปีหนึ่งไม่เกิน ๑๕ วันทำการ

ค. กรณีลาป่วยเพราะได้รับอันตรายหรือการเจ็บป่วยเนื่องจากปฏิบัติงานในหน้าที่ หากมีความจำเป็นต้องลาป่วยเกินกว่า (ก) (ข) ให้คณะกรรมการบริหารหน่วยงานบริการเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขพิจารณา แต่ไม่เกิน ๓๖๕ วัน

กรณีที่จำเป็นต้องลาหยุดราชการเพื่อรักษาตัวความวรรคหนึ่งในปีงบประมาณที่จะจ้างต่อเนื่อง ให้หัวหน้าหน่วยบริการที่จะจ้างเสนอกomiteeการบริหารหน่วยบริการพิจารณาให้มีสิทธิลาหยุดเกินกว่านี้ได้ ลาความวรรคหนึ่งได้ แต่รวมระยะเวลาต้องไม่เกิน ๓๖๕ วัน

๓.๒ การลาคลอดบุตร มีสิทธิลาปีหนึ่งไม่เกิน ๙๐ วัน โดยได้รับค่าจ้างไม่เกิน ๔๕ วัน และอีก ๔๕ วันรับจากประกันสังคม ยกเว้นกรณีปฏิบัติงานไม่ครบ ๑ เดือน ไม่อยู่ในข่ายได้รับสิทธิดังกล่าว

๓.๓ การลาพักผ่อน มีสิทธิลาปีละไม่เกิน ๑๐ วันทำการ แต่ในปีแรกต้องปฏิบัติงานมาแล้วไม่น้อยกว่า ๖ เดือน จึงจะมีสิทธิดังกล่าว

๓.๔ การลาเข้ารับการฝึกวิชาทหาร ปีละไม่เกิน ๒ เดือน การลาเพื่อเข้ารับการระดมพลหรือเพื่อรับราชการทหารให้อยู่ในดุลยพินิจของหัวหน้าหน่วยบริการเป็นผู้กำหนด

ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิแรงงานต่อประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนคนทำงานภาครัฐ

จากการตรวจสอบเรื่องร้องเรียน การประชุมร่วมกับหน่วยงานภาครัฐและเครือข่ายภาคประชาสังคมด้านแรงงาน ตลอดจนข้อคิดเห็นจากการประชุมสัมมนาที่จัดโดยคณะกรรมการฯ สรุปความเห็นของคณะกรรมการฯ ต่อประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนคนทำงานภาครัฐ ดังนี้

“การละเมิดสิทธิคนทำงานซึ่งทำงานในหน่วยงานราชการ ประเด็นที่มีการละเมิดสิทธิแรงงานมากที่สุดก็คือ สัญญาจ้างงานที่ไม่เป็นธรรม สูงสุดไม่เกินปีงบประมาณ ซึ่งการจ้างงานรูปแบบเหล่านี้ได้ก่อให้เกิดความไม่มั่นคงในการทำงานและสวัสดิการที่ต่ำกว่ามาตรฐานการคุ้มครองแรงงาน ที่สำคัญคนทำงานในหน่วยงานราชการทุกประเภทไม่สามารถรวมตัวเป็นสหภาพแรงงานและสามารถเจรจาต่อรองกับผู้บังคับบัญชาเพื่อให้มีการปรับปรุงสภาพการทำงานให้มีชีวิตการทำงานที่ดีขึ้นได้ ตามหลักการของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘”

การรับฟังข้อเท็จจริง

คณะกรรมการฯ ได้ดำเนินการตรวจสอบทั้งโดยการเชิญผู้ร้องและผู้ถูกร้องมาชี้แจงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการฯ มีการจัดสัมมนาร่วมกับสหพันธ์แรงงานระหว่างประเทศในกิจการสาธารณสุขโลก และการจัดประชุมหารือหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง เพื่อทราบข้อเท็จจริงและรับฟังข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหา



คณะอนุกรรมการฯ พบว่า การละเมิดสิทธิแรงงานต่อลูกจ้างชั่วคราวภาครัฐ ในกิจการโรงพยาบาล สังกัดกระทรวงสาธารณสุข ทั้งสองคำร้องดังกล่าว มีข้อปัญหาเฉพาะกรณี แต่ปรากฏในหน่วยงานต่างๆ ของรัฐทุกรูปแบบ ทั้งการจ้างโดยเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ ที่มีลูกจ้างชั่วคราวทั้งรายวัน รายเดือน รายปี โดยใช้สัญญาจ้างที่กำหนดเวลารวมทั้งสัญญาจ้างทำของ

ที่สำคัญคือ การละเมิดสิทธิคนทำงานภาครัฐที่เป็นลูกจ้างชั่วคราวและไม่เป็นกรรมหลายประการดังกล่าวนี้ เป็นผลจากนโยบายของรัฐและกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับแต่ละหน่วยงานของรัฐ แม้จะมีกรณีรูปธรรมต่างกันบ้างแต่แก้ไขเฉพาะหน้าได้เพียงบางประการเท่านั้น

คณะอนุกรรมการฯ พิจารณาแล้ว จึงเห็นควรมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อรัฐบาลและกระทรวงการคลัง รวมทั้งกระทรวงสาธารณสุข

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

คณะอนุกรรมการสิทธิแรงงานมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงการคลัง และรัฐบาลดังนี้

กระทรวงสาธารณสุข


๑. ให้แก้ไขปรับปรุงประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง สวัสดิการและสิทธิประโยชน์เกี่ยวของของลูกจ้างชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๕๕ เพื่อให้คนทำงานได้รับสิทธิประโยชน์ไม่น้อยกว่ามาตรฐานแรงงานของกฎหมายแรงงาน และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

๒. ให้กำหนดมาตรการและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาบรรจุ หรือการจ้างงานเพื่อให้คนทำงานมีหลักประกันความมั่นคงในการทำงานควบคู่กับหลักประกันทางสังคมด้วย

รัฐบาล

๑. ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายแรงงานทุกฉบับที่มีบทบัญญัติมิให้ใช้กฎหมายดังกล่าวบังคับใช้กับราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวไม่สอดคล้องกับหลักการงานที่มีคุณค่าขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และหลักการคุ้มครองแรงงานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ และก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนทำงาน

๒. ดำเนินการตรวจสอบการจ้างงานของภาครัฐที่อาศัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมข้อ ๒๔(๑) (๕) และข้อ ๕๗ หนังสือกรมบัญชีกลางที่ กค. ๐๔๐๕.๖๖ ๑๐๑ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๑ และหนังสือกระทรวงการคลังที่ กค ๐๕๐๒/ว๑๑๑ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๓๓ เนื่องจากก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจ้างงานโดยไม่เป็นธรรมในภาพรวมแทบทุกกระทรวง โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๔(๑) ที่บัญญัติว่า



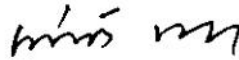
รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ โดยคุ้มครองให้ผู้ที่ทำงานที่มีคุณค่าอย่างเดียวกันได้รับค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ

๓. รัฐต้องทบทวนนโยบาย ว่าด้วยการจ้างงานโดยพิจารณาขอบเขตภาระงาน กำลังแรงงาน และงบประมาณ ให้สัมพันธ์สอดคล้องกัน โดยมีหลักประกันการคุ้มครองคนทำงานที่เท่าเทียมกัน

๔. รัฐต้องรับรองอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ ๘๗ และ ๘๘ เพื่อเป็นหลักประกันการรวมตัว การเจรจาต่อรองของคนทำงานภาครัฐทุกประเภท

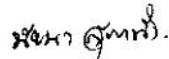
มติของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาในการประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๒ มีมติเห็นชอบกับความเห็นและมติของคณะอนุกรรมการสิทธิแรงงาน



(นายเสน่ห์ จามริก)

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



(นางสาวนัยนา สุกาตอง)

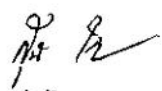
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(นายประคิษฐ์ เจริญไทยทวี)

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ


(นายสุทิน นพเกตุ)

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



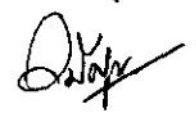
(นางสุนี ไชยรส)

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



(นายสุรสิทธิ์ โกศลนาวิน)

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



(คุณหญิงอัมพร มีสุข)

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



(นางสาวอากร วงษ์สังข์)

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ วันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๒

๒๕๕๒