



สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี  
รับที่..... 25520  
วันที่ 8 ธค 63 เวลา 10-46 น.

ที่ สม ๐๐๐๖/ 64๗

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ  
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา  
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๖-๗ ถนนแจ้งวัฒนะ  
เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐

๕ ธันวาคม ๒๕๖๓

เรื่อง ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมตลอดทั้งการแก้ไข  
ปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน

กพค. รับที่..... 14  
วันที่ 10 ธ.ค. 2563  
เวลา 10.09

ส.ค.ด.

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนารายงานผลการตรวจสอบ ที่ ๑๓๔/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๓ จำนวน ๑๐๐ ชุด

ด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริม  
และคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมตลอดทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง เพื่อให้สอดคล้อง  
กับหลักสิทธิมนุษยชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) และ  
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๓)  
ประกอบมาตรา ๔๒ กรณีขอให้ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อลูกจ้างรับเหมาค่าแรง เพื่อโปรดนำเสนอ  
คณะรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐  
มาตรา ๒๔๗ วรรคสอง รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย โดยมีสาระสำคัญดังนี้

### ๑. ความเป็นมา

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับเรื่องร้องเรียนจากผู้แทนของลูกจ้างรับเหมา  
ค่าแรงที่ทำงานอยู่ในบริษัท ฮิตาชิ คอนซูมเมอร์ โปรดักส์ (ประเทศไทย) จำกัด ผู้ถูกร้อง ขอให้ตรวจสอบ  
กรณีกล่าวอ้างว่า ผู้ถูกร้องได้จ้างลูกจ้างบางส่วนโดยวิธีการเหมาค่าแรงมาตั้งแต่ประมาณปี ๒๕๔๔ ปัจจุบัน  
ได้จ้างลูกจ้างรับเหมาค่าแรงโดยมอบหมายให้บริษัทรับเหมาค่าแรง ๔ แห่ง เป็นผู้จัดหาคนเข้ามาทำงาน ทั้งนี้  
ลูกจ้างรับเหมาค่าแรงมีลักษณะการทำงานเช่นเดียวกับลูกจ้างตามสัญญาจ้างโดยตรงของผู้ถูกร้อง  
โดยสามารถทำงานทดแทนกันได้ในทุกกรณีเมื่อได้รับมอบหมาย อีกทั้งอัตราส่วนของลูกจ้างรับเหมาค่าแรง  
กับลูกจ้างตามสัญญาจ้างโดยตรงนั้นใกล้เคียงกัน แต่สิทธิประโยชน์และสวัสดิการกลับแตกต่างกันมาก  
ในกรณีนี้ พนักงานตรวจแรงงานได้ทำการตรวจสอบสภาพการจ้างและการทำงานของลูกจ้างแล้วมีคำสั่งให้ผู้ถูกร้อง  
จัดสิทธิประโยชน์และสวัสดิการให้แก่ลูกจ้างรับเหมาค่าแรงตามหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับลูกจ้างที่ผู้ถูกร้องจ้างเอง  
โดยตรง แต่ผู้ถูกร้องได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ว่าราชการจังหวัดปราจีนบุรี ผู้ร้องเห็นว่า การที่ผู้ถูกร้องยังคง  
เพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งพนักงานตรวจแรงงานดังกล่าว ทำให้ลูกจ้างรับเหมาค่าแรงไม่ได้รับสิทธิอันพึงมีพึงได้  
ตามกฎหมาย

## ๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๓) บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมตลอดทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน ต่อคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น จึงเห็นสมควรเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางดังกล่าวเกี่ยวกับกรณีขอให้ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อลูกจ้างรับเหมาค่าแรง เพื่อพิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ วรรคสอง

## ๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

เห็นสมควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้เป็นไปตามข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมตลอดทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน ให้มีผลในทางปฏิบัติโดยเร่งด่วน

## ๔. สาระสำคัญของเรื่อง

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาตรวจสอบตามหน้าที่และอำนาจแล้วเห็นว่า การที่ผู้ถูกร้องมิได้จัดให้ลูกจ้างรับเหมาค่าแรงซึ่งทำงานในลักษณะเดียวกันกับลูกจ้างตามสัญญาจ้าง โดยตรง ได้รับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยเท่าเทียมกันนั้น เป็นการปฏิบัติที่แตกต่างกันต่อบุคคล ซึ่งทำงานในลักษณะอย่างเดียวกันด้วยเหตุแห่งสถานะและรูปแบบการจ้างแรงงานที่แตกต่างกัน ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการจ้างแรงงาน ผู้ทำงานที่มีคุณค่าเท่ากันกลับไม่ได้รับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการที่เท่าเทียมและเป็นธรรม จึงเป็นการเลือกปฏิบัติและลดทอนคุณค่าความเป็นมนุษย์ของแรงงาน อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อลูกจ้างรับเหมาค่าแรง แต่ในระหว่างการตรวจสอบ ลูกจ้างรับเหมาค่าแรงบางส่วนได้ยื่นฟ้องผู้ถูกร้องต่อศาลแรงงานภาค ๒ ในกรณีที่นายจ้างฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๑/๑ วรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ต่อมาได้มีการไกล่เกลี่ยและยอมความกันในชั้นศาลแล้ว ซึ่งมีประเด็นแห่งคดีเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการของลูกจ้างรับเหมาค่าแรงของผู้ถูกร้อง อันเป็นประเด็นเดียวกับเรื่องที่ตรวจสอบ จึงเป็นกรณีที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องสั่งยุติเรื่องตามมาตรา ๓๙ (๑) ประกอบมาตรา ๓๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐

อย่างไรก็ตาม แม้ปัจจุบันพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๑/๑ วรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ จะบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างรับเหมาค่าแรงให้ได้รับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ อันเป็นมาตรการทางกฎหมายที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและหนังสือสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคีและมี

พันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามแล้ว แต่บทบัญญัติดังกล่าวยังไม่สามารถคุ้มครองและเป็นหลักประกันสิทธิของลูกจ้างรับเหมาค่าแรงได้อย่างมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ โดยมีข้อสังเกตในเรื่องบทกำหนดโทษกรณีที่ผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๑/๑ ซึ่งกฎหมายได้บัญญัติให้ระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท แต่หากพิจารณาถึงสิทธิประโยชน์และสวัสดิการที่ผู้ประกอบการซึ่งถือเป็นนายจ้างจะต้องจ่ายให้แก่ลูกจ้างรับเหมาค่าแรงตามความเป็นจริงนั้น อาจมีมูลค่าสูงกว่าจำนวนเงินค่าปรับที่กฎหมายกำหนด เมื่อคำนวณจากฐานของจำนวนลูกจ้างรับเหมาค่าแรงที่แตกต่างกันในแต่ละสถานประกอบการ โดยเฉพาะสถานประกอบการขนาดใหญ่ที่มีการจ้างลูกจ้างโดยวิธีการเหมาค่าแรงเป็นจำนวนมาก ผู้ประกอบการอาจยินยอมให้เปรียบเทียบและชำระค่าปรับในชั้นพนักงานเจ้าหน้าที่ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้กลไกทางกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองลูกจ้างรับเหมาค่าแรงให้ได้รับความเท่าเทียมและเป็นธรรมดังกล่าว ไม่สามารถบรรลุผลตามเจตนารมณ์ได้อย่างแท้จริง

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถ้อยคำในบทบัญญัติมาตรา ๑๑/๑ แล้วนั้น ยังคงมีปัญหาในการตีความและบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากไม่ระบุถึงลักษณะความผูกพันทางสัญญาระหว่างผู้ประกอบการ ผู้รับเหมาค่าแรง และลูกจ้างรับเหมาค่าแรงให้ชัดเจน และไม่มีการกำหนดถึงขอบเขตหรือมูลเหตุแห่งความจำเป็นในการจ้างเหมาค่าแรง ทำให้ผู้ประกอบการนำการจ้างเหมาค่าแรงมาบิดเบือนและนำไปใช้กับการจ้างแรงงานระยะยาวหรือมีลักษณะเป็นการประจำ เพื่อหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบที่ผู้ประกอบการมีต่อลูกจ้างรับเหมาค่าแรงอันเป็นการลดทอนสิทธิของลูกจ้างรับเหมาค่าแรงโดยตรง บทบัญญัติดังกล่าวอาจมีประสิทธิภาพในเชิงบริบทแต่ไม่มีประสิทธิผลในการใช้บังคับ ทำให้เกิดความสับสนและคลาดเคลื่อนไปจากเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย อีกทั้งยังไม่มีการบัญญัติถึงเกณฑ์มาตรฐานกำหนดการใช้ดุลยพินิจของพนักงานตรวจแรงงานหรือศาลให้มีความชัดเจน แต่ปรากฏเพียงในคำชี้แจงพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ซึ่งมีได้มีสถานะเป็นกฎหมาย จึงอาจทำให้เกิดการใช้ดุลยพินิจที่ต่างกันไปและไม่เป็นเอกภาพ ประกอบกับไม่มีการเผยแพร่หลักเกณฑ์หรือแนวปฏิบัติในการจัดสิทธิประโยชน์และสวัสดิการแก่ลูกจ้างรับเหมาค่าแรงสำหรับผู้ประกอบการอย่างทั่วถึง ซึ่งหากจะอาศัยแต่เพียงกลไกการตรวจสอบโดยพนักงานตรวจแรงงานคงไม่อาจปกป้องคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างรับเหมาค่าแรงได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงมีมติให้มีข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมตลอดทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนกรณีขอให้ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อลูกจ้างรับเหมาค่าแรงไปยังคณะรัฐมนตรีและบริษัท อิตาชิ คอนซูมเมอร์ โปรดักส์ (ประเทศไทย) จำกัด (ผู้ถูกร้อง) เพื่อพิจารณาดำเนินการ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๓) ประกอบมาตรา ๔๒ โดยในส่วนของคณะรัฐมนตรีควรมอบหมายกระทรวงแรงงานในฐานะหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (National Action Plan on Business and

Human Rights : NAP) ดำเนินการเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง ดังนี้

(๑) ทบทวนและปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานที่ยังมีช่องว่างระหว่างกฎหมายและทางปฏิบัติ โดยพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๑๑/๑ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้มีความชัดเจนทั้งในเรื่องลักษณะความสัมพันธ์ของการจ้างแรงงานในรูปแบบการจ้างเหมาค่าแรง ขอบเขตและมูลเหตุจำเป็นในการจ้างเหมาค่าแรง และหลักเกณฑ์ในทางปฏิบัติ รวมทั้งควรพิจารณาถึงความเหมาะสมของบทกำหนดโทษตามมาตรา ๑๔๔/๑ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้ได้สัดส่วนกับความเสียหายจากการที่ถูกจ้างรับเหมาค่าแรงไม่ได้รับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการตามสิทธิที่พึงมีพึงได้ตามกฎหมาย โดยคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างรับเหมาค่าแรงและผลกระทบต่อผู้ประกอบการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบกิจการ

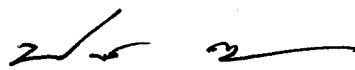
(๒) เผยแพร่หลักเกณฑ์ที่เป็นรูปธรรมในการจัดสิทธิประโยชน์และสวัสดิการที่เป็นธรรม โดยไม่เลือกปฏิบัติตามมาตรา ๑๑/๑ แก่ผู้ประกอบการอย่างทั่วถึงเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาในเชิงป้องกัน

#### ๕. ข้อเสนอ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอความกรุณาท่านโปรดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการตามรายงานผลการตรวจสอบ ที่ ๑๗๔/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๓ ให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ วรรคสอง ต่อไป

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา ผลเป็นประการใดโปรดแจ้งให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทราบด้วย จะขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(นางประกายรัตน์ ต้นธีรวงศ์)

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทำหน้าที่แทน  
ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักมาตรฐานและติดตามการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๓๙๕๕ โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๕๔๙

๑๖๖