

รายงานฉบับสมบูรณ์

(Final Report)

โครงการสังเคราะห์องค์ความรู้เกี่ยวกับการคุ้มครอง

แรงงานนอกระบบกลุ่มเกษตรกรพันธสัญญา

เสนอต่อ

ศูนย์บริหารแรงงานนอกระบบ

สำนักคุ้มครองแรงงาน

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

เสนอโดย

ศูนย์ศึกษาความเป็นธรรม

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

22 สิงหาคม 2558

## บทสรุปผู้บริหาร

การผลิตในระบบเกษตรพันธสัญญา เป็นรูปแบบหนึ่งของแรงงานนอกระบบ แต่จะถือว่าเป็น การรับงานไปทำที่บ้านตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 หรือไม่ ซึ่งนำไปสู่ การที่จะต้องศึกษาเพื่อตอบคำถามดังต่อไปนี้

หนึ่ง การผลิตภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญาเป็นการผลิตแบบอุตสาหกรรมหรือไม่

สอง ความสัมพันธ์ของคู่สัญญา (เกษตรกร กับ บริษัทคู่สัญญา หรือ ผู้ว่าจ้าง) เป็นสัญญาจ้าง แรงงานหรือไม่ และ

สาม การผลิตภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญาเป็น “งานที่รับไปทำที่บ้าน” ตามคำนิยามของ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 หรือไม่

### ผลการศึกษา

โดยภาพรวม จากการศึกษากระบวนการผลิตในระบบเกษตรพันธสัญญา ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่ง ของแรงงานนอกระบบ และผลจากการศึกษาในการตอบคำถามหลัก 3 ประเด็นข้างต้น ปรากฏผล ดังต่อไปนี้

#### 1. การผลิตภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญาเป็นการผลิตแบบอุตสาหกรรมหรือไม่

ข้อค้นพบจากการศึกษาพบว่า ในระบบการผลิตแบบนี้ โดยเนื้อหาแล้วไม่ว่าจะพิจารณาจาก ระดับของจำนวนการผลิต อาคารโรงเรือน รูปแบบวิธีการผลิต วัตถุประสงค์ สารเคมี ยา และความสัมพันธ์ ระหว่างเกษตรกรกับบริษัทคู่ค้าที่มีอำนาจสั่งให้เกษตรกรทำตามคำสั่งได้ รวมถึงผลกระทบต่อ สภาพแวดล้อมแล้ว ระบบเกษตรพันธสัญญามีสภาพที่ไม่ต่างไปจากงานที่มีลักษณะระบบการผลิต แบบอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีการเลี้ยงปลุกสัตว์

แต่หากเป็นกรณีการผลิตพืช ผัก ผลไม้ ไม้ดอก และเมล็ดพันธุ์ โดยลักษณะของ กระบวนการผลิตยังมีลักษณะเป็นทางการเกษตรกรรมมากกว่า แต่มีการเปลี่ยนกระบวนการผลิต ที่แตกต่างไปจากเดิม บริษัทคู่สัญญาเข้ามากำหนดรายละเอียดต่างๆ และกำหนดเงื่อนไขให้ต้อง ปฏิบัติในขั้นตอนการเพาะปลูก เก็บเกี่ยว บรรจุหีบห่อ มากขึ้น (ลักษณะทำนองเดียวกับนายจ้าง สั่งการให้ลูกจ้างทำในกรณีการจ้างแรงงาน)

ดังนั้น อาจสรุปได้ว่า ในกรณีการผลิตภายใต้ธุรกิจอุตสาหกรรมการเกษตรและอาหารที่มีการนำเอาระบบเกษตรกรพันธสัญญามาเป็นเครื่องมือควบคุมกระบวนการผลิตเป็นการปรับตัวของภาคธุรกิจที่อยู่ในระบบดังกล่าวนี้เพื่อการแข่งขัน การลดต้นทุน การกระจายความเสี่ยง การสร้างความมั่นคงในการมีวัตถุดิบทางการเกษตร และเป็นการสร้างตลาดปัจจัยการเกษตรแบบใหม่ที่สามารถกำหนดเงื่อนไขที่มีลักษณะบังคับซื้อ ซึ่งส่งผลให้เกิดรูปแบบของแรงงานนอกระบบที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างไปจากแรงงานนอกระบบทั่วไปที่ต้องทำงานตามเงื่อนไขที่บริษัทผู้ค้ากำหนด แต่ต้องลงทุนและแบกรับภาระความเสี่ยงทั้งหมด สถานที่ทำงานก็คือที่บ้านหรือในที่ดินของเกษตรกรแต่ไม่ถือเป็นโรงงานหรือสถานประกอบการของบริษัทผู้ค้าที่กำหนดให้เกษตรกรลงทุนสร้างอาคาร โรงเพาะเลี้ยงดังกล่าว

ในขณะที่ในการให้บริการทางสาธารณสุขภาคพื้นฐาน โดยเฉพาะกระแสไฟฟ้า ขนาดของการใช้ไฟฟ้าจัดอยู่ในประเภทของผู้ใช้ไฟที่เป็นผู้ประกอบการอุตสาหกรรม จึงส่งผลให้เกษตรกรที่อยู่ภายใต้ระบบการผลิตในลักษณะนี้ไม่ถือว่าเป็น ผู้ใช้แรงงานที่รับงานซึ่งผู้จ้างงานในกิจการอุตสาหกรรมมอบให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านเพื่อนำไปผลิตหรือประกอบนอกสถานประกอบการของผู้จ้างงาน

นอกจากนั้น ภายใต้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของส่วนราชการอื่นๆ โดยระบบการผลิตทางการเกษตรแบบพันธสัญญานี้มีการใช้อำนาจตามกฎหมายในการควบคุมของหน่วยงานภาครัฐที่กำหนดให้มีมาตรฐานฟาร์มและการควบคุมให้การประกอบกิจการเลี้ยงปศุสัตว์จะต้องดำเนินการให้ได้มาตรฐานและไม่ส่งผลกระทบต่อชุมชน (แต่ในกรณีการเพาะปลูกพืชผักผลไม้ยังไม่มีการควบคุม) แต่ไม่ได้เป็นหน้าที่หรือภาระของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานหรือกระทรวงแรงงาน หากแต่เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย

## 2. ความสัมพันธ์ของคู่สัญญา (เกษตรกร กับ บริษัทคู่สัญญา หรือ ผู้ว่าจ้าง) เป็นสัญญาจ้างแรงงานหรือไม่

โดยความสัมพันธ์ทางสัญญา มีความเห็นของหน่วยงานที่ใช้อำนาจตามกฎหมายที่แตกต่างกัน กล่าวคือ

2.1 ถ้าเป็นเกษตรกรที่ทำสัญญาการเลี้ยงสัตว์กับบริษัทการเกษตร เกษตรกรอยู่ในฐานะผู้รับทำงานให้หรือเป็นสัญญาจ้างทำของ ในกรณีการรับจ้างเลี้ยง และ

2.2 แต่ถ้าเกษตรกรทำสัญญาแบบประกันราคา ก็อยู่ในฐานะเป็นผู้ประกอบการ (ตามแนวทางการตีความของกรมสรรพากร<sup>1</sup>) หรือ

2.3 หากในกรณีรับจ้างเลี้ยง หรือประกันราคา ถ้าเนื้อหาของสัญญามีการกำหนดให้เกษตรกร ต้องลงทุน แบกรับความเสี่ยง ต้องใช้วัสดุอุปกรณ์ พันธุ์ ยา เคมีภัณฑ์ต่างๆ ความสัมพันธ์ดังกล่าวอาจจะอยู่ในลักษณะของผู้ทำสัญญาร่วมลงทุน<sup>2</sup> หรือ

2.4 หากในสัญญามีการกำหนดราคาของตัวอ่อน อาหาร ไข่แน่นอน และเมื่อครบกำหนดเวลา มีการตีราคาตามน้ำหนัก เมื่อได้ยอดเงินเท่าใดแล้วก็จะเอายอดเงินค่าตัวอ่อน ค่าอาหาร ค่าเคมีภัณฑ์มาหักออก หากเงินเหลือก็จะมอบให้เป็นประโยชน์ผู้เลี้ยง แต่ถ้าเงินไม่พอเกษตรกรต้องชำระค่าตัวอ่อน ค่าอาหาร ค่าเคมีภัณฑ์ที่ค้างอยู่ทั้งหมด จึงเป็นสัญญาต่างตอบแทน<sup>3</sup>

แต่โดยหากพิจารณาจากเจตนาของบริษัทเกษตรกร โดยเนื้อหาของสัญญาและพฤติการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายใต้สัญญา ลักษณะความสัมพันธ์จะเป็นสัญญาจ้างทำของที่ค่อนข้างโน้มเอียงไปในลักษณะสัญญาจ้างแรงงาน (โดยดูจากอำนาจการสั่งการให้เกษตรกรต้องทำตามเงื่อนไขและคำสั่งของบริษัท) ซึ่งโดยลักษณะของสัญญาที่มีวัตถุประสงค์ของสัญญาที่ไม่ชัดเจนมากนักที่จะเป็นสัญญาจ้างแรงงาน และเมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์อื่นๆ ประกอบอยู่ด้วยแล้ว เช่น

---

<sup>1</sup> บันทึกการตอบข้อหารือของกรมสรรพากร เลขที่หนังสือ กค 0702/359 เรื่อง ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา กรณีเกษตรกรมีเงินได้จากการเลี้ยงไก่ตามสัญญาซื้อขายไก่ประกันราคา

<sup>2</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 9100/2539 วินิจฉัยว่า “ความสัมพันธ์ระหว่างจำเลยกับโจทก์ในสัญญาการเลี้ยงไก่เป็นสัญญาร่วมกันประกอบการโดยแบ่งผลประโยชน์กันอันมีจำนวนไม่แน่นอน มิใช่สัญญาจ้างทำของสิทธิเรียกร้องตามสัญญา”

<sup>3</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6555/2539 วินิจฉัยว่า “สัญญาระหว่างโจทก์และจำเลยดังกล่าวมิใช่เป็นการตกลงรับจะทำการงานสิ่งหนึ่งจนสำเร็จและจะให้สินจ้างเพื่อผลสำเร็จแห่งการที่ทำงานนั้นหากแต่เป็นสัญญาร่วมกันประกอบการโดยแบ่งผลประโยชน์กันอันมีจำนวนไม่แน่นอนจึงมิใช่สัญญาจ้างทำของ หากแต่เป็นสัญญาต่างตอบแทนซึ่งมีผลใช้บังคับได้สิทธิเรียกร้องตามสัญญา” และ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5055/2533 วินิจฉัยว่า “สัญญาการเลี้ยงไก่ ระบุราคาลูกไก่ อาหารไก่ไข่แน่นอน เมื่อไก่เจริญเติบโตแล้วโจทก์ร่วมจะมาจับไปฆ่าโดยตีราคาไก่ตามน้ำหนักซึ่งเมื่อได้ยอดเงินเท่าใดก็จะเอายอดเงินค่าลูกไก่ อาหารไก่และวัคซีน ไก่มาหักออก หากเหลือเงินก็จะมอบให้เป็นประโยชน์แก่จำเลยแต่ถ้าเงินไม่พอจำเลยจะต้องชำระค่าลูกไก่ อาหารไก่ และวัคซีนไก่ที่ค้างอยู่ทั้งหมด จึงไม่ใช่สัญญาฝากทรัพย์สิน แต่เป็นเรื่องที่โจทก์ร่วมยอมให้จำเลยซื้อลูกไก่ อาหารไก่และวัคซีน ไก่ด้วยเงินเชื่อโดยมีข้อตกลงว่าเมื่อไก่เจริญเติบโตแล้วจะต้องนำมาขายให้โจทก์ร่วมเมื่อโจทก์ร่วมส่งมอบลูกไก่ให้จำเลยกรรมสิทธิในลูกไก่ออมตกเป็นของจำเลยทันที”

ข้อกำหนดให้ต้องซื้อสินค้าและบริการต่าง ๆ ของบริษัทการเกษตรที่เป็นคู่สัญญา ทำให้เกิดข้อจำกัดในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 ในการคุ้มครองเกษตรกรภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญา

### 3. การผลิตภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญาเป็น “งานที่รับไปทำที่บ้าน” ตามคำนิยามของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 หรือไม่

แม้ในปัจจุบันจะมีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 ซึ่งดูเหมือนว่าจะสามารถที่จะปรับใช้กับกรณีนี้ได้ก็ตาม แต่ก็ยังเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่อาจจะต้องทำให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนตรงกันว่า

1. “งานที่รับไปทำที่บ้าน” ตามคำนิยามและเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานมีอำนาจเข้าไปทำการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองเกษตรกรครอบคลุมเพียงใด และ

2. “งานที่ผู้จ้างงานในกิจการอุตสาหกรรมมอบให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านเพื่อนำไปผลิตหรือประกอบนอกสถานประกอบกิจการของผู้จ้างงานหรืองานอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวงตามคำนิยามดังกล่าว ระบบเกษตรพันธสัญญามีความหมายครอบคลุมไปถึง “ความเป็นอุตสาหกรรม” ทั้งโดยเนื้อหาและโดยกระบวนการผลิตหรือไม่

จากประเด็นในทางกฎหมายข้างต้นผลจากการศึกษาพบว่าโดยความหมายของคำว่า “อุตสาหกรรม” หากถือตามแนวทางคำชี้แจงของกระทรวงแรงงาน ในกรณีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 แล้ว ระบบการเกษตรพันธสัญญาไม่มีความเป็นอุตสาหกรรมตามคำชี้แจงดังกล่าว ซึ่งใช้ความหมายตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน

แต่หากใช้หลักเกณฑ์อื่นตามที่กล่าวไว้ในข้อ 1. กระบวนการผลิตในระบบเกษตรพันธสัญญาโดยเฉพาะในด้านการผลิตปศุสัตว์มีลักษณะเป็นอุตสาหกรรม

และในความสัมพันธ์ของคู่สัญญาภายใต้สัญญาการผลิตในรูปแบบต่าง ๆ ที่นำมาใช้ในระบบเกษตรพันธสัญญา โดยข้อกฎหมายสถานะของความสัมพันธ์ไม่มีสถานะเป็นนายจ้าง-ลูกจ้าง และเมื่อไม่มีสถานะเป็นนายจ้าง-ลูกจ้างกัน ประกอบกับความไม่เป็นอุตสาหกรรมตามคำนิยามของกฎกระทรวง จึงส่งผลให้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานไม่สามารถใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553

## เข้าไปคุ้มครองเกษตรกรได้ (แต่กระทรวงแรงงานโดยกรมอื่น ๆ อาจจะใช้กฎหมายอื่น ๆ มาปรับใช้ได้)

กรณีสถานการณ์ที่ข้อเท็จจริงกับหลักกฎหมายไม่สามารถที่จะใช้บังคับได้ เป็นสถานการณ์ที่ระบบกฎหมายปรับตัวไม่ทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงรวดเร็วโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกิดจากคู่สัญญาหลบเลี่ยงกฎหมาย ซึ่งในกรณีเช่นนี้ ในอดีตที่ผ่านมาผู้ใช้แรงงาน (ในระบบ) ใช้วิธีการฟ้องร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลวางแนวปฏิบัติเพื่อวางเป็นบรรทัดฐาน เช่นในกรณีประเด็นการเป็น “ลูกจ้างประจำ” หรือ “ลูกจ้างชั่วคราว” ซึ่งศาลตีความกฎหมายปรับให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงตามสภาพของสัญญาพฤติกรรมการจ้างงาน และเจตนารมณ์ของกฎหมายในการคุ้มครองลูกจ้างให้ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย

แต่ในกรณีของปัญหาเกษตรกรที่อยู่ภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญาดังกล่าวนี้ แม้จะมีกลไกของกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักซึ่งมีหน้าที่โดยตรงทั้งโดยทางกฎหมายและโดยภารกิจขององค์กร แต่กลับไม่ค่อยเกิดแนวคำพิพากษาที่จะเป็นแนวปฏิบัติได้ ทั้งนี้เนื่องจากมีจำนวนคดีที่เกษตรกรนำเข้าสู่ศาลจำนวนน้อยมาก และที่เป็นคดีไปสู่ศาล ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นกรณีที่บริษัทคู่ค้าเป็นผู้ฟ้องคดี และเมื่อเป็นเช่นนั้น บริษัทก็สามารถที่จะนำเอาสัญญาที่ฝ่ายบริษัทกำหนดให้เกษตรกรลงนามเป็นหลักฐานประกอบการฟ้องคดี ซึ่งเป็นการตีกรอบโดยเทคนิคของกระบวนการพิจารณาที่ทำให้ศาลไม่สามารถนำประเด็นอื่นๆ มาพิจารณาประกอบ ในทางเทคนิคการผลิต ศาลเองก็ไม่มีความรู้ ไม่มีความเข้าใจในสภาพความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญา ที่มีการผูกขาดปัจจัยการผลิตและการผูกขาดตลาดสินค้าทางการเกษตร ประกอบกับอุปสรรคต่างๆ ที่มีอยู่ในระบบกระบวนการยุติธรรม ทำให้เกษตรกรที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมไม่สามารถที่จะเข้าถึงความยุติธรรมได้ เกษตรกรเองก็ไม่ได้รู้สึกว่าเป็นผู้ใช้แรงงาน หรือเป็นแรงงานนอกระบบที่จะนำเอากฎหมายคุ้มครองแรงงานไปคุ้มครองตนเอง แต่ในทางตรงกันข้ามโดยส่วนใหญ่แล้วบริษัทการเกษตรมักจะเป็นผู้ใช้กลไกกระบวนการยุติธรรมในการแสวงหาประโยชน์จากความไม่เป็นธรรมให้กลายเป็นสิทธิ เป็นผลประโยชน์ในรูปแบบทรัพย์สินที่ถูกกฎหมายแต่ไม่ยุติธรรม

ในขณะที่ยังไม่มีแนวคำพิพากษาวางแนวทางดังกรณีการจ้างงาน และในขณะเดียวกันที่ยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายโดยตรง จึงจำเป็นที่จะต้องนำเอาหลักกฎหมายที่มีอยู่มาปรับใช้ ซึ่งในกรณีนี้ในทางวิชาการจะเห็นได้ว่า การผลิตในระบบเกษตรพันธสัญญาโดยระบบการดำเนินการไม่ได้เป็นกรณีการรับงานไปทำที่บ้านโดยตรง เพราะเป็นระบบการผลิตวัตถุดิบทางการเกษตร และลักษณะของการดำเนินการก็ได้เป็นงานที่ผู้จ้างงานในกิจการ

อุตสาหกรรมมอบให้เกษตรกรไปทำที่บ้านเพื่อนำไปผลิตหรือประกอบนอกสถานประกอบการกิจการของบริษัทสัญญา

อย่างไรก็ดี แม้จะมีข้อจำกัดของขอบเขตอำนาจตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 อยู่บ้างก็ตาม แต่มีความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านแรงงานและด้านสิทธิของเกษตรกรที่ต้องการเห็นการพัฒนากระบวนการคุ้มครองผู้ทำงาน จึงมีข้อเสนอให้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเป็นหน่วยงานหลักในการทำให้เกิดการบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงสาธารณสุข สำนักนายกรัฐมนตรี ฯลฯ เพื่อสร้างความร่วมมือและผลักดันให้เกิดนโยบายที่ดูแลปัญหาของเกษตรกรและผู้ใช้แรงงานในภาคการเกษตรในระบบนี้โดยตรง

### ข้อเสนอเชิงนโยบาย

ภายใต้วิสัยทัศน์ กรอบนโยบาย ทั้งในระดับกระทรวงและในระดับกรม ซึ่งมีแนวนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่อยู่ในภาคเกษตรแล้วในระดับหนึ่ง และแม้ว่าในกรณีระบบเกษตรกรพันธสัญญา โดยอำนาจหน้าที่ขององค์กร และตามบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะ อาทิ เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 ซึ่งเป็นภารกิจของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจะไม่สามารถที่จะเข้าไปคุ้มครองดูแลกรณีในความสัมพันธ์ตามสัญญาได้ทั้งระบบก็ตาม ทั้งนี้เนื่องด้วยข้อจำกัดในทางข้อกฎหมายดังกล่าว

เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองผู้ใช้แรงงานนอกระบบที่อยู่ในระบบเกษตรกรพันธสัญญาซึ่งยังไม่มีหน่วยงานใดดูแลรับผิดชอบอย่างชัดเจน จึงมีข้อเสนอเชิงนโยบาย ดังต่อไปนี้

1. กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายไปสู่การปฏิบัติต่อกระทรวง เพื่อนำกรอบแผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2555-2559) ซึ่งมีเป้าหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่อยู่ในภาคการเกษตรมาปรับปรุงแนวทางที่ไปคุ้มครองผู้ใช้แรงงานในฐานะลูกจ้างที่อยู่ในระบบเกษตรกรพันธสัญญา โดยบูรณาการการดำเนินการและใช้รูปแบบวิธีการบริหารจัดการ และฐานอำนาจตามกฎหมายที่อยู่ในขอบเขตของกระทรวงแรงงาน เช่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการของแรงงาน กฎหมายที่เกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอาชีวอนามัย มาเป็นฐานในการดำเนินการ

2. สืบเนื่องจากข้อเสนอต่อกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานตามข้อ 1 และประกอบกับสถานการณ์โครงสร้างการจ้างแรงงานภายใต้การแข่งขันของระบบเศรษฐกิจที่มีแนวโน้มในการจ้างแรงงานนอกระบบมากยิ่งขึ้น ดังกรณีระบบเกษตรกรพันธสัญญาในกรณีศึกษา

สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานซึ่งมีบทบาทในการวิจัย พัฒนา จัดทำนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาระบบงานของกระทรวง ควรให้ความสนใจแนวโน้มเกี่ยวกับสถานการณ์แรงงานนอกระบบ และเตรียมจัดทำยุทธศาสตร์เพื่อบูรณาการและปรับกลไกเชิงสถาบันภายในของกระทรวงแรงงาน

3. กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายต่อสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานเพื่อร่วมกับหน่วยงานภายในกระทรวงในการบริหารแผนยุทธศาสตร์แรงงานนอกระบบตามโครงการความร่วมมือกับกระทรวงต่างๆที่มีความร่วมมืออยู่แล้ว เช่น กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย เพื่อจัดทำแผนและโครงการที่จะเข้าไปคุ้มครองดูแลฝ่ายต่างๆที่อยู่ในระบบเกษตรกรพันธสัญญาทั้งระบบอย่างเป็นรูปธรรม ในทางด้านสวัสดิภาพ สภาพการทำงาน ความปลอดภัย ผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ความเป็นธรรมของสัญญาการผลิต การจัดการความขัดแย้งในระดับพื้นที่การผลิต การส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่ม ฯลฯ โดยการบูรณาการทั้งในด้านขอบเขตภารกิจ อำนาจหน้าที่ กำลังคน และงบประมาณ

โดยเสนอให้สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานจัดตั้ง **อนุกรรมการประสานยุทธศาสตร์** ภายใต้ **คณะกรรมการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบแห่งชาติ (คทช.)** ดำเนินการบูรณาการแผนของกรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดระบบงานแบบบูรณาการของส่วนราชการร่วมกับภาคประชาสังคม เพื่อแก้ไขปัญหาที่เป็นผลกระทบมาจากการผลิตในระบบเกษตรกรพันธสัญญาที่ไม่เป็นธรรม มีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม หรือการใช้แรงงานเยี่ยงทาส และปัญหาอื่นๆ โดยสามารถดำเนินการได้ทั้งในส่วนกลางในระดับกระทรวง และในระดับภูมิภาคในพื้นที่จังหวัดที่มีระบบการผลิตแบบเกษตรกรพันธสัญญา

4. กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ในฐานะที่ต้องดูแลแรงงานนอกระบบ ภายใต้การบูรณาการความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นๆทั้งที่อยู่ในกระทรวงแรงงานและกระทรวงอื่นๆ จัดทำระบบทะเบียนที่เกี่ยวข้องกับแรงงานระบบด้วยเทคโนโลยีการสื่อสาร โดยริเริ่มจากแรงงานนอกระบบภาคการเกษตรในระบบการผลิตแบบพันธสัญญา ทั้งนี้เพื่อเป็นการเตรียมการในการบริการจัดการระบบแรงงานภายใต้นโยบายการพัฒนาระบบเศรษฐกิจดิจิทัลซึ่งจำเป็นที่จะต้องมีการสร้างพื้นฐานของระบบข้อมูลที่สามารถเรียกใช้ได้อย่างทันที



5. กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานควรเสนอสภาพปัญหาและข้อจำกัดของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 ต่อสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานในการจัดทำแผนนิติบัญญัติ ดังต่อไปนี้

5.1 เสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติ คุ้มครองแรงงานในภาคการเกษตรกรรมขึ้นเป็นการเฉพาะ

5.2 เสนอให้มีการออกกฎกระทรวงตามมาตรา 21 (4) เพื่อกำหนดเงื่อนไขให้มีการเลี้ยงกฎหมายโดยการจ้างเกษตรกรทำการผลิตภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญาที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพ ความปลอดภัย หรือคุณภาพสิ่งแวดล้อม

6. กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน จัดทำโครงการนำร่อง ร่วมกับหน่วยงาน ส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาสาสมัครแรงงาน ที่อยู่ในระดับพื้นที่ เพื่อดำเนินการพัฒนา ระบบการคุ้มครองแรงงานภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญาทั้งระบบ เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงระบบการคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่อยู่ในภาคการเกษตรที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะ

7. กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในการบูรณาการงานร่วมกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการจัดทำระบบมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับระบบการผลิต และมาตรฐานขั้นต่ำในด้านสวัสดิการแรงงาน ความปลอดภัย อาชีวอนามัย สุขอนามัยไปกับโครงการสมาร์ตฟาร์ม ทั้งนี้เพื่อยกระดับให้ระบบการกำกับดูแลการผลิตสินค้าทางการเกษตรภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญามีมาตรฐานที่ดีทั้งในด้านผลผลิต ความเป็นธรรมทางอาหาร และคุณภาพชีวิตของเกษตรกร ผู้ใช้แรงงาน และผู้บริโภค ซึ่งเป็นแนวโน้มของกระแสการพัฒนาในศตวรรษที่ 21

8. กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายต่อกรมพัฒนาฝีมือแรงงานในการเตรียมความพร้อมให้กับแรงงานนอกระบบในภาคเกษตรกรรมโดยการอบรมให้เกษตรกรและผู้ใช้แรงงานเกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการผลิตของเกษตรพันธสัญญาที่มีความปลอดภัยและเป็นธรรม คำนึงถึงผลกระทบต่อสังคมและสภาพแวดล้อม

จากการศึกษา “การคุ้มครองแรงงานนอกระบบกลุ่มเกษตรกรพันธสัญญา” มีประเด็นปัญหาในทางกฎหมายและในทางสถานการณ์ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาระบบการคุ้มครองดูแลคุณภาพชีวิตของผู้ใช้แรงงาน และการสร้างสรรค์ให้เกิดสังคมคนทำงานที่เป็นธรรม ผู้ศึกษาได้มีข้อเสนอแนะในประเด็นที่จะต้องมีการศึกษาค้นคว้าต่อไปในอนาคต ดังต่อไปนี้

1. การศึกษาเปรียบเทียบระบบการบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านของกลุ่มประเทศต่างๆ ว่ามีระบบอย่างไร
2. การศึกษาเปรียบเทียบลักษณะประเภทของงานที่ต้องห้ามมิให้นายจ้างมอบให้ลูกจ้างรับไปทำที่บ้านของประเทศต่างๆ ว่ามีงานประเภทที่ต้องห้ามอะไรบ้าง และเพราะเหตุใดจึงต้องห้าม
3. เจตนารมณ์ของกฎหมายคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านของประเทศต่างๆ เป็นอย่างไร และสถานการณ์ในทางปฏิบัติ กับ กฎหมายคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านของประเทศนั้นๆ เป็นอย่างไร
4. ในอนาคตการจ้างงานจะอยู่ในรูปของแรงงานนอกระบบมากยิ่งขึ้น ในขณะที่ระบบกฎหมายแรงงานและกระบวนการยุติธรรมทางด้านแรงงานพัฒนาและตั้งอยู่บนระบบคิดของการจ้างแรงงานที่เป็นแรงงานในระบบ จึงมีประเด็นการศึกษาที่สำคัญเร่งด่วนคือ

4.1 ระบบกฎหมายแรงงานจะต้องมีการปรับปรุงอย่างไร

4.2 โครงสร้างของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และโครงสร้างของกระทรวงแรงงานจะต้องปรับโครงสร้างอย่างไร

4.3 กระบวนการยุติธรรมทางด้านแรงงานจะต้องปฏิรูปอย่างไร เพื่อแก้ไขข้อจำกัดทั้งหลายที่มีอยู่ และในขณะเดียวกันสามารถทำให้แรงงานนอกระบบสามารถเข้าถึงได้