

รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

ร่างพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและคุ้มครองแรงงานอิสระ พ.ศ.

กฎหมายใหม่

แก้ไข/ปรับปรุง

ยกเลิก

หน่วยงานของรัฐผู้เสนอร่างกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน กระทรวงแรงงาน
ความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ

สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติในเรื่อง ยุทธศาสตร์ที่ ๔ ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม (การลดความเหลื่อมล้ำ)

สอดคล้องกับแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย ประเด็นปฏิรูปที่ ๓ โดยมีกลไกทางกฎหมายเพื่อสร้างความเป็นธรรมและจัดความเหลื่อมล้ำทางสังคม

ส่วนที่ ๑

เหตุผลความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

๑. สภาพปัญหา สาเหตุของปัญหา และผลกระทบของปัญหา

๑.๑ ปัญหาคืออะไร สาเหตุของปัญหาคืออะไร และผลกระทบของปัญหาคืออะไร

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๔ รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนมีความสามารถในการทำงานอย่างเหมาะสมกับศักยภาพและวัยและให้มีงานทำ และพึงคุ้มครองผู้ใช้แรงงานให้ได้รับความปลอดภัยและมีสุขอนามัยที่ดีในการทำงาน ได้รับรายได้ สวัสดิการ การประกันสังคม และสิทธิประโยชน์อื่นที่เหมาะสมแก่การดำรงชีพ และพึงจัดให้มีและส่งเสริมการออมเพื่อการดำรงชีพเมื่อพ้นวัยทำงาน และได้มอบอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารและคุ้มครองแรงงาน พัฒนาฝีมือแรงงาน ส่งเสริมให้ประชาชนมีงานทำให้กระทรวงแรงงาน ตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งในอดีตที่ผ่านมารัฐบาลและกระทรวงแรงงานเน้นการดูแล “แรงงานในระบบ” แต่การแข่งขันอย่างรุนแรงภายใต้ระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ ทำให้รูปแบบการดำเนินงานเศรษฐกิจมีการปรับตัว เกิดรูปแบบการจ้างแรงงานแบบใหม่ ประกอบกับในปัจจุบันระบบเศรษฐกิจแบบไทยได้อาศัยเครื่องมือดิจิทัลทั้งในภาคการค้าและภาคบริการ ซึ่งจะเห็นว่า “ดิจิทัลแพลตฟอร์ม” (digital platform) ส่งผลกระทบต่อภาคแรงงานอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะทำให้รูปแบบทักษะอาชีพเปลี่ยนแปลงไปเกิดอาชีพอิสระใหม่ ๆ ซึ่งไม่ได้เป็นการจ้างงานระยะยาว เช่น คนทำงานแพลตฟอร์ม (platform worker) ที่ใช้แพลตฟอร์มออนไลน์ในการประกอบอาชีพ เช่น แม่บ้าน บริการขนส่งผู้โดยสาร บริการส่งสินค้าและอาหารออนไลน์ ประกอบกับแรงงานดังกล่าวมีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นอีกมากในอนาคต ส่งผลให้แรงงานนอกระบบหรือแรงงานอิสระมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น เกินครึ่งหนึ่งของกำลังแรงงานทั้งประเทศ ทั้งที่แรงงานดังกล่าวเป็นกำลังแรงงานกลุ่มใหญ่ของประเทศเป็นผู้ที่มีส่วนสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจขับเคลื่อนเศรษฐกิจในทุกภาคเศรษฐกิจ ทั้งเกษตรกรรม การผลิต และบริการ แต่ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงานหรือการประกอบอาชีพ ความปลอดภัยในการทำงาน หลักประกันทางสังคม ตลอดจนการรวมกลุ่ม รวมตัวในการจัดตั้งองค์กรเพื่อสร้างอำนาจต่อรองให้เกิดความเป็นธรรมในการจ้างงาน โดยเฉพาะค่าจ้าง ค่าตอบแทนจากการทำงานที่ได้รับอยู่ในระดับที่ต่ำ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อารดำรงชีวิตในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่อาจมีค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพที่เพิ่มสูงขึ้นเพราะปัญหาจากการทำงาน ดังนั้น การที่แรงงานอิสระไม่มีความ

คุ้มครองหรือไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน อาจเป็นสิ่งที่ทำให้มีความยากลำบากในการใช้ชีวิตในอนาคต เพราะถ้าไม่สามารถทำงานได้ด้วยสาเหตุใด ๆ ก็ตาม อาทิ การเจ็บป่วยจากการทำงานหรือการได้รับอุบัติเหตุ ก็จะไม่ได้รับค่าจ้าง เพราะส่วนใหญ่เป็นการทำงานส่วนตัวโดยไม่มีนายจ้าง ทำให้ต้องแบกรับความเสี่ยงในการทำงานด้วยตนเอง โดยสรุปประเด็นปัญหาแบ่งออกเป็น ๓ มิติ ดังนี้

-มิติส่งเสริม ปัญหาของแรงงานอิสระส่วนใหญ่คือปัญหาจากการจ้างงานที่ไม่ต่อเนื่องทำให้มีรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต กระทรวงแรงงานมีบทบาทภารกิจในการส่งเสริมให้แรงงานมีความมั่นคงในการทำงาน โดยการให้ความช่วยเหลือ แนะนำ สนับสนุน ส่งเสริมให้แรงงานมีงานทำ มีอาชีพ และมีรายได้

-มิติคุ้มครอง แรงงานอิสระส่วนใหญ่ ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงานหรือการประกอบอาชีพ ความปลอดภัยในการทำงาน หลักประกันทางสังคม การคุ้มครอง หมายถึง การคุ้มครองให้ได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมาย อาทิ การสร้างการรับรู้สิทธิทางกฎหมาย การสร้างหลักประกันทางสังคม

-มิติพัฒนา การพัฒนาทักษะฝีมือ การพัฒนาเครือข่าย การพัฒนาระบบ อาทิ การเพิ่มทักษะฝีมือ การพัฒนาทักษะฝีมือ เพื่อให้แรงงานอิสระมีทักษะฝีมือ มีความรู้ นำไปใช้สร้างงาน สร้างอาชีพ รวมถึงการสร้างและพัฒนาเครือข่าย การรวมกลุ่มจัดตั้งองค์กร

๑.๒ เหตุใดรัฐจึงควรแทรกแซงในเรื่องนี้

เพื่อให้แรงงานอิสระ ได้รับการส่งเสริม คุ้มครอง และพัฒนาอย่างทั่วถึง มีความมั่นคงทางรายได้ นำสู่คุณภาพชีวิตที่ดีอย่างยั่งยืน

๒. วัตถุประสงค์และเป้าหมายของการแทรกแซง

วัตถุประสงค์และเป้าหมายของการแทรกแซงคืออะไร

จากสภาพการณ์ในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งจากสภาพเศรษฐกิจ และจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ ทำให้รูปแบบการดำรงชีวิตและการจ้างงานเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ส่งผลให้แรงงานในระบบมีแนวโน้มออกไปเป็นแรงงานนอกระบบหรือแรงงานอิสระมากขึ้น ประกอบกับข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผลการรับฟังความคิดเห็นว่าในปัจจุบันรูปแบบการจ้างงานเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพสังคมและการพัฒนาของเทคโนโลยี เช่น การทำงานของแรงงานบนแพลตฟอร์มดิจิทัล โดยข้อตกลงหรือข้อกำหนดการจ้างแรงงานประเภทนี้ไม่มีลักษณะเป็นสัญญาจ้างแรงงานหรือสัญญาจ้างทำของแต่เพียงประเภทใดประเภทหนึ่ง หากแต่เป็นสัญญาที่มีรูปแบบพิเศษที่ผสมผสานระหว่างสัญญาจ้างแรงงานและสัญญาจ้างทำของ ซึ่งถือว่าเป็นสัญญารูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้นเพื่อรองรับวิถีชีวิตแบบปรกติใหม่ (new normal) ที่มีการนำเทคโนโลยีมาใช้ในชีวิตประจำวันเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับแรงงานซึ่งไม่ใช่ “ลูกจ้าง” ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานนั้น ยังไม่มีกฎหมายใดที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการส่งเสริม การพัฒนาคุณภาพชีวิต และการให้ความคุ้มครองเป็นการเฉพาะ ทำให้แรงงานประเภทนี้ซึ่งเป็นกำลังแรงงานกลุ่มใหญ่ของประเทศและเป็นกำลังสำคัญที่มีส่วนสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงานหรือการประกอบอาชีพ มีความปลอดภัยในการทำงาน หลักประกันทางสังคม และการรวมกลุ่มจัดตั้งองค์กรเพื่อสร้างอำนาจต่อรองให้เกิดความเป็นธรรมในการทำงานได้ ดังนั้น เพื่อให้แรงงานอิสระได้รับการส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิต และการคุ้มครองสู่คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

หากไม่ทำภารกิจนั้น จะมีผลให้แรงงานอิสระบางกลุ่มบางประเภทไม่สามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานหรือได้รับการให้บริการแห่งรัฐที่เสมอภาค เท่าเทียม ไม่เลือกปฏิบัติ หรือเทียบเท่ากับแรงงานในระบบ

๓. การแก้ปัญหาในปัจจุบัน

๓.๑ วิธีการแก้ปัญหาที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันคืออะไร มีกลไกแก้ปัญหาดังกล่าว

ปัจจุบันการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบหรือแรงงานอิสระ ขับเคลื่อนโดยมีคณะกรรมการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบแห่งชาติ (คนช.) ซึ่งเป็นคณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนปฏิบัติการด้านการส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิตและคุ้มครองแรงงานกลุ่มดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตามการบริหารจัดการแรงงานอิสระด้วยกลไกดังกล่าวยังไม่สามารถแก้ปัญหาด้านการส่งเสริม การพัฒนา และความคุ้มครองแรงงานอิสระได้อย่างมีเอกภาพ เพราะมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน และยังไม่มีความหมายเฉพาะ จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายเพื่อให้การส่งเสริมและคุ้มครองแรงงานอิสระเป็นการเฉพาะเพื่อให้แรงงานอิสระสามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงานหรือการประกอบอาชีพ ความปลอดภัยในการทำงาน หลักประกันทางสังคม ตลอดจนการรวมกลุ่มจัดตั้งองค์กรเพื่อสร้างอำนาจต่อรองให้เกิดความเป็นธรรมในการทำงาน

๓.๒ ต่างประเทศแก้ปัญหาได้อย่างไร (ถ้ามี) และการดำเนินการดังกล่าวเหมาะสมกับสังคมไทยหรือไม่ อย่างไร

จากการศึกษาพบว่าในต่างประเทศมีการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองแรงงานอิสระ เช่น

๑. ประเทศสเปน^๑

การคุ้มครองแรงงานอิสระตามกฎหมายของประเทศสเปน มีการตราพระราชบัญญัติแรงงานรับจ้างอิสระ ค.ศ. ๒๐๐๗ (Estatuto del Trabajo Autónomo) หรือพระราชบัญญัติ ฉบับที่ ๒๐/๒๐๐๗ ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๐๗ เรียกโดยย่อว่า “กฎหมายฟรีแลนซ์” เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองการทำงานของแรงงานรับจ้างอิสระขึ้นเป็นการเฉพาะ โดยมีการบัญญัติประเภทแรงงานรับจ้างอิสระขึ้นใหม่อีกประเภทหนึ่งในลักษณะ ๒ แรงงานอิสระ หมวด ๓ แรงงานรับจ้างอิสระที่ต้องพึ่งพา เรียกว่า “แรงงานรับจ้างอิสระที่ต้องพึ่งพา” (Trabajador Autónomo Económicamente Dependiente เรียกโดยย่อว่า “TRADE”) เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาผู้ว่าจ้างหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม โดยการทำสัญญาจ้างทำของแทนสัญญาจ้างแรงงานและบังคับให้แรงงานที่ควรจะเป็นลูกจ้างต้องตกอยู่ในสถานะแรงงานรับจ้างอิสระซึ่งต้องรับผิดชอบความเสี่ยงในการทำงานด้วยตัวเอง โดยเรียกแรงงานประเภทนี้ว่า “แรงงานรับจ้างอิสระที่ไม่อิสระอย่างแท้จริง” (“bogus” self-employed workers หรือในภาษาสเปนใช้คำว่า “falso autónomo”) ส่วนแรงงานรับจ้างอิสระที่ต้องพึ่งพา (TRADE) จะเป็นแรงงานที่มีสถานะกึ่งถูกบังคับบัญชา (quasi-subordinate) หรือเสมือนอยู่ภายใต้บังคับบัญชา (para-subordinate) โดยมีสถานะตรงกลางระหว่างลูกจ้าง (empleado) และแรงงานรับจ้างอิสระโดยแท้ โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการให้ความคุ้มครองแรงงานรับจ้างอิสระที่ต้องพึ่งพาเกี่ยวกับขอบเขตความหมายของ “แรงงานรับจ้างอิสระที่ต้องพึ่งพา” หมายถึง บุคคลผู้ซึ่งประกอบอาชีพด้วยตัวเองเพื่อหารายได้เป็นประจำโดยการทำงานให้แก่ลูกค้า (client) ซึ่งอาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลและได้รับค่าตอบแทนจากลูกค้าไม่น้อยกว่าร้อยละ ๗๕ ของรายได้ทั้งหมดจากการทำงานหรือประกอบอาชีพ การกำหนดการประกันสังคมของแรงงานรับจ้างอิสระ การกำหนดสิทธิในการเจรจาต่อรองของแรงงานรับจ้างอิสระ กำหนดการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพแรงงานรับจ้างอิสระ มีการกำหนดเงื่อนไขในการเป็นแรงงานรับจ้างอิสระที่ต้องพึ่งพา กำหนดให้

^๑ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.(๒๕๖๖)บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและคุ้มครองแรงงานอิสระ พ.ศ.

สัญญาระหว่างแรงงานอิสระฯ กับลูกจ้างต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร กำหนดข้อตกลงผลประโยชน์ของกลุ่มอาชีพ กำหนดวันทำงาน โดยให้แรงงานรับจ้างอิสระฯ มีสิทธิหยุดงานได้ปีละสิบแปดวันทำงาน กำหนดวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกว่าก่อนที่จะนำคดีไปสู่ศาล กำหนดให้แรงงานรับจ้างอิสระฯ ได้รับความคุ้มครองผ่านระบบประกันสังคมประเภทพิเศษ กำหนดสิทธิในการรวมกลุ่มจัดตั้งองค์กร รวมถึงการกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐกำหนดมาตรการที่จำเป็นในการส่งเสริมสนับสนุนให้แรงงานรับจ้างอิสระฯ เข้าถึงสิทธิต่าง ๆ เช่น การฝึกอาชีพ การสนับสนุนทางการเงินสำหรับผู้ประสงค์จะเริ่มต้นอาชีพ เป็นต้น

๒. ประเทศอินเดีย^๒

รายงานของ Michael & Susan Dell Foundation and Boston Consulting Group (BCG) (2021) ระบุว่าในปี ๒๐๒๑ อินเดียมีจำนวนกำลังแรงงานประมาณ ๕๐๐ ล้านคน แรงงานจำนวน ๒๑๐ ล้านคนทำงานในภาคเกษตรและภาคอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ศักยภาพของเศรษฐกิจแบบกิ๊ก^๓ ในอินเดีย ซึ่งมีศักยภาพที่จะสร้างงานถึง ๙๐ ล้านตำแหน่งในภาคการผลิตที่ไม่ใช่ภาคการเกษตร และสร้างมูลค่าของธุรกรรมมากกว่า ๒๕๐ ล้านดอลลาร์ ซึ่งมูลค่าดังกล่าวนับเป็นร้อยละ ๑.๒๕ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ของอินเดีย สถานการณ์จ้างงานคนทำงานแพลตฟอร์มในอินเดียมีสถานะเป็น "คนทำงานอิสระ" ไม่ใช่ "ลูกจ้าง" ปัญหาหลักของคนทำงานแพลตฟอร์มในประเทศอินเดีย คือ คนทำงานแพลตฟอร์มเป็นส่วนหนึ่งของแรงงานนอกระบบส่งผลให้มีอำนาจต่อรองน้อย ผนวกกับการขาดกลไกในการแก้ไขปัญหา การถูกควบคุมสอดส่องโดยอัลกอริทึม ทำให้ความโปร่งใสและความรับผิดชอบของแพลตฟอร์มที่มีต่อแรงงานน้อย โครงสร้างการออกแบบของแพลตฟอร์มแยกขาดแรงงานออกจากกันทำให้เป็นการยากที่แรงงานจะรวมตัวกันในรูปแบบของสหภาพ ด้านการจัดการปัญหาคนทำงานแพลตฟอร์มในประเทศอินเดีย มีประมวลกฎหมายประกันสังคม (Code of Social Security 2020) ซึ่งเป็นกฎหมายที่รวมกฎหมายจำนวน ๙ ฉบับ เข้าด้วยกันและทำการขยายการคุ้มครองครอบคลุมไปยังแรงงานทั้งหมดรวมถึงคนทำงานแพลตฟอร์ม ซึ่งก่อนหน้านี้คนทำงานกลุ่มนี้ไม่ถูกรวมอยู่ในกฎหมายแรงงาน โดยกฎหมาย จำนวน ๙ ฉบับ ที่ถูกรวมเข้าด้วยกัน ได้แก่ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพและบำนาญผู้ตีเบ็ดเสร็จ (Employees' Provident Funds and Miscellaneous Provision Act ปี 1952) กฎหมาย Payment of Gratuity Act 1972 กฎหมายเงินทดแทน (Employees' Compensation Act 1923) กฎหมายสวัสดิการการคลอดบุตร (Maternity Benefit Act 1961) กฎหมายการประกันภัยของลูกจ้างโดยรัฐ (Employees' State Insurance Act, 1948) กฎหมาย Workers Cess Act 1996 กฎหมาย Cine Workers Welfare Fund Act 1981 และกฎหมาย Building and Other Construction and Unorganised Workers' Social Security Act 2008 นอกจากนี้ รัฐบาลได้วางแผนการสร้างแพลตฟอร์มออนไลน์สำหรับคนทำงานกิ๊กและคนทำงานแพลตฟอร์มซึ่งต้องลงทะเบียนเพื่อรับประโยชน์ดังกล่าว โดยคนที่ลงทะเบียนต้องเป็นคนที่มียายุ ๑๖-๖๐ ปี และต้องมีจำนวนและเวลาทำงานอย่างน้อย ๙๐ วันในช่วงเวลา ๑๒ ปีที่ผ่านมา และรัฐบาลจะเลือกตัวแทนผู้ลงทะเบียน ๕ คน เข้าเป็นกรรมการประกันสังคมแห่งชาติ นอกจากนั้นกฎหมายนี้ยังกำหนดให้ aggregators หรือนายจ้างของคนทำงานกิ๊กต้องบริจาครายได้ส่วนหนึ่งให้กับกองทุนประกันสังคมสำหรับเป็นสวัสดิการของคนทำงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบอีกด้วย

^๒ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, “รายงานการวิจัย เรื่อง โครงการขับเคลื่อนข้อเสนอเชิงนโยบายต่อคุณภาพชีวิตของคนทำงานแพลตฟอร์ม”, ๒๕๖๕.

^๓ เศรษฐกิจแบบกิ๊ก (Gig Economy) คือ ระบบเศรษฐกิจที่ประกอบด้วยแรงงานที่ทำงานในลักษณะครั้งคราว งานที่รับจ้างเป็นระยะเวลาสั้น ๆ หรือเป็นระบบเศรษฐกิจที่ผู้ทำงานจะรับงานเป็นรายครั้ง ตามความต้องการ (On demand) เป็นระยะเวลาชั่วคราวไม่เต็มเวลา ซึ่งสามารถทำงานได้หลากหลายงานพร้อมกันในเวลาเดียวกัน มีความเป็นอิสระ โดยไม่สังกัดหน่วยงานหรือนายจ้าง

๓. ประเทศออสเตรเลีย^๔

รายงานของ Actuaries Institute (2020) พบว่า เศรษฐกิจแบบกึ่งที่ดำเนินการผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลในประเทศออสเตรเลียมีการขยายตัวด้านขนาดเพิ่มขึ้นอย่างมากจากในอดีต โดยมีการเติบโตขึ้นกว่าเดิมถึง ๙ เท่าจากปี ๒๐๑๕ ซึ่งครอบคลุมการใช้จ่ายของผู้บริโภคมากกว่า ๖ พันล้านดอลลาร์ และอาจจะครอบคลุมแรงงาน จำนวน ๒.๕ แสนคน โดยสถานะของคนทำงานแพลตฟอร์มในออสเตรเลียมีลักษณะเป็นแรงงานอิสระ (Independent contractors) ปัญหาของคนทำงานแพลตฟอร์มในออสเตรเลียคือ มีปัญหาเกี่ยวกับสถานะของแรงงาน โดยคนทำงานแพลตฟอร์มไม่ได้อยู่ภายใต้ Fair Work Act 2000 เหมือนลูกจ้าง จึงไม่ได้รับประโยชน์และการคุ้มครองแบบลูกจ้าง แต่อยู่ภายใต้ Independent Contractors Act 2006 ภายใต้กฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายการแข่งขัน สำหรับการจัดการปัญหาของคนทำงานแพลตฟอร์มออสเตรเลียในกรณีพิพาทเกี่ยวกับสถานะของคนทำงานแพลตฟอร์มที่เกิดขึ้นจะดำเนินผ่านคณะกรรมการเพื่อการจ้างงานที่เป็นธรรม (Fair Work Commission: FWC) ผู้ตรวจการเพื่อการจ้างงานที่เป็นธรรม (Fair Work Ombudsman: FWO) และศาลแห่งสหพันธรัฐของออสเตรเลีย (Federal Court of Australia)

จากแนวทางการแก้ไขปัญหาคกรณดังกล่าวในต่างประเทศ เห็นว่า การกำหนดให้มีกฎหมายเป็นการเฉพาะเป็นแนวทางการแก้ไขที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย โดยเฉพาะแนวทางตามกฎหมายของประเทศสเปน ที่มีการกำหนดให้ “แรงงานรับจ้างอิสระที่ต้องพึ่งพา” เป็นแรงงานรับจ้างอิสระอีกประเภทหนึ่งแยกต่างหากจาก “แรงงานรับจ้างอิสระโดยแท้” เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองการทำงานของคนรับจ้างอิสระแต่ละประเภท ซึ่งเป็นแนวทางที่มีความเหมาะสมในการนำมาปรับใช้ในการจำแนก “แรงงานอิสระ” ของประเทศไทย โดยแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท ได้แก่ “ผู้ประกอบการอาชีพอิสระ” และ “ผู้ประกอบการอาชีพกึ่งอิสระ” เพื่อกำหนดมาตรการส่งเสริมและคุ้มครองให้เหมาะสมกับแรงงานอิสระแต่ละประเภท

๔. การรับฟังความคิดเห็น

ได้รับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องแล้ว

ได้นำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการวิเคราะห์ผลกระทบแล้ว

โดยในขั้นการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลางทางกฎหมาย (www.law.go.th) และระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของกระทรวงแรงงาน (www.mol.go.th) จำนวน ๓ ครั้ง ดังนี้

ครั้งที่ ๑ การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องต่อร่างฯ ที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) ในวาระที่หนึ่ง ระหว่างวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ ถึงวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๖๕ ผ่านระบบกลางทางกฎหมาย มีผู้แสดงความคิดเห็น จำนวน ๑ คน โดยเห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติ ผ่านทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของกระทรวงแรงงาน โดยไม่มีผู้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

ครั้งที่ ๒ การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องต่อร่างฯ ที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) ในวาระที่สอง ระหว่างวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๖๖ ถึงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ ผ่านระบบกลางทางกฎหมาย มีผู้แสดงความคิดเห็น จำนวน ๑ คน โดยเห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติ ผ่านทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของกระทรวงแรงงาน โดยไม่มีผู้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

^๔ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, “รายงานการวิจัย เรื่อง โครงการขับเคลื่อนข้อเสนอเชิงนโยบายต่อคุณภาพชีวิตของคนทำงานแพลตฟอร์ม”, ๒๕๖๕.

ครั้งที่ ๓ การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องต่อร่างฯ ที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) ในวาระที่สอง ระหว่างวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๖ ถึงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๖๖ ผ่านระบบกลางทางกฎหมาย มีผู้แสดงความคิดเห็น จำนวน ๓ คน โดยเห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติ จำนวน ๑ คน ไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติ จำนวน ๒ คน และมีข้อสังเกตเกี่ยวกับสิทธิในการรวมกลุ่มของแรงงานอิสระและการแต่งตั้งคณะกรรมการ ผ่านทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของกระทรวงแรงงาน โดยไม่มีผู้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

นอกจากนี้สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน ได้นำร่างที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (เรื่องเสร็จ ที่ ๑๐๒๐/๒๕๖๖) จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลางทางกฎหมาย และระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของกระทรวงแรงงาน จำนวน ๑ ครั้ง รวมถึงมีหนังสือถึงหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องเพื่อรับฟังความคิดเห็น (รายละเอียดแนบท้าย) ระหว่างวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๖๖ ถึงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ โดยระบบกลางทางกฎหมาย มีผู้แสดงความคิดเห็น จำนวน ๖ คน โดยเห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติ จำนวน ๕ คน ไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติ ๑ คน ผ่านทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของกระทรวงแรงงาน มีผู้แสดงความคิดเห็น จำนวน ๑,๘๔๕ คน โดยเห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติ จำนวน ๑,๘๑๑ คน ไม่เห็นด้วย ๓๔ คน

๕. ความสัมพันธ์หรือความใกล้เคียงกับกฎหมายอื่น

ร่างกฎหมายนี้มีความสัมพันธ์หรือใกล้เคียงกับกฎหมายอื่นหรือไม่ อย่างไร

กฎหมายที่มีอยู่ไม่ครอบคลุมแรงงานอิสระที่มีความหลากหลายทางอาชีพ ประเภทของงาน ซึ่งกฎหมายที่มีอยู่ปัจจุบันเป็นกฎหมายเฉพาะด้าน เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ กฎกระทรวงฉบับที่ ๑๔ (พ.ศ. ๒๕๕๕) และกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๗ ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ พระราชกฤษฎีกาการประกอบธุรกิจบริการแพลตฟอร์มดิจิทัลที่ต้องแจ้งให้ทราบ พ.ศ. ๒๕๖๕ ออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๕๔

๖. ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

๖.๑ กฎหมายนี้จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ หรือก่อให้เกิดหน้าที่หรือภาระอะไรแก่ใครบ้าง

(๑) ผู้ประกอบอาชีพกึ่งอิสระ ซึ่งตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่ ผู้รับจ้างหรือให้บริการขนส่งคน สิ่งของหรืออาหาร ทำความสะอาด หรือบริการอื่น ๆ ซึ่งยอมรับข้อตกลงและเงื่อนไขการให้บริการตามที่ผู้ประกอบธุรกิจบริการแพลตฟอร์มกำหนดและรับเงินค่าตอบแทนผ่านผู้ประกอบธุรกิจแพลตฟอร์ม ร่างพระราชบัญญัตินี้ก่อให้เกิดภาระหน้าที่ตามกฎหมายในการจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนส่งเสริมและคุ้มครองแรงงานอิสระในอัตราร้อยละสามของค่าตอบแทนที่ได้รับแต่ละครั้ง

(๒) ผู้ประกอบธุรกิจ ซึ่งตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่ ผู้ประกอบธุรกิจบริการแพลตฟอร์มดิจิทัล และผู้ประกอบธุรกิจซึ่งเป็นสื่อกลางระหว่างผู้ประกอบอาชีพกึ่งอิสระกับผู้บริโภค ซึ่งร่างพระราชบัญญัตินี้ก่อให้เกิดภาระหน้าที่ตามกฎหมายในการจ่ายเงินสมทบรายเดือนในอัตราไม่เกินร้อยละสามของค่าบริการที่เรียกเก็บและมีหน้าที่หักเงินสะสมและนำส่งเงินสะสมและเงินสมทบเข้ากองทุนเป็นรายเดือน นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ต้องตรวจสอบใบอนุญาตขับรถและเอกสารการรับชำระภาษีประจำปีของผู้ประกอบอาชีพกึ่งอิสระทุกรูปปี

(๓) หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

(๓.๑) สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสำนักงานแรงงานจังหวัด มีหน้าที่จัดให้มีการขึ้นทะเบียนแรงงานอิสระเพื่อรวบรวมข้อมูล สำรวจความต้องการเพื่อประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและจัดทำ

แผนเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองแรงงานอิสระให้ครอบคลุมสอดคล้องกับความต้องการของแรงงานอิสระแต่ละกลุ่ม รวมถึงมีหน้าที่รับผิดชอบการรวมตัวจัดตั้งองค์กร

(๓.๒) ศาลแรงงาน โดยร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้บรรดาคดีที่เกิดจากข้อพิพาทระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจกับผู้ประกอบอาชีพกึ่งอิสระและคดีเกี่ยวกับองค์กรแรงงานอิสระ องค์กรผู้ประกอบการธุรกิจ หรือสภาองค์กรผู้ประกอบการธุรกิจกับเจ้าหน้าที่หรือพนักงานตรวจแรงงานอิสระอยู่ในเขตอำนาจของศาลแรงงาน อาจส่งผลให้ศาลแรงงานมีปริมาณคดีมากขึ้น

กรณีของผู้ประกอบอาชีพอิสระ (ผู้ประกอบอาชีพซึ่งไม่มีนายจ้าง ได้แก่ ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกร ผู้ประกอบอาชีพค้าขาย ผู้ประกอบอาชีพรับจ้างหรือให้บริการ ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้ผลิตเนื้อหาเรื่องใดที่ไม่ใช่การโฆษณาเพื่อเผยแพร่ผ่านบริการแพลตฟอร์มดิจิทัล (Youtuber Content creator) และผู้ประกอบวิชาชีพอิสระตามที่มีกฎหมายว่าด้วยการประกอบวิชาชีพ) กฎหมายกำหนดให้สามารถสมัครเป็นสมาชิกกองทุนได้ตามความสมัครใจ จึงไม่ได้ก่อให้เกิดหน้าที่จากกฎหมายฉบับนี้แต่อย่างใด

๖.๒ มีมาตรการป้องกัน แก้อันตราย หรือเยียวยาให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบตาม ๖.๑ อย่างไร

(๑) ผู้ประกอบอาชีพกึ่งอิสระ ผู้ประกอบอาชีพกึ่งอิสระจะได้รับสิทธิประโยชน์จากกองทุน เช่น การเยียวยาจากกองทุนในกรณีผู้ประกอบการไม่จ่ายค่าตอบแทนหรือค่าตอบแทนพิเศษภายในระยะเวลาที่กำหนด การกู้ยืมเงินจากกองทุนเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการประกอบอาชีพหรือใช้ในการดำรงชีพ การจัดให้มีประกันภัยอุบัติเหตุในการประกอบอาชีพที่มีข้อตกลงคุ้มครอง เป็นต้น

(๒) ผู้ประกอบธุรกิจ แม้ว่าการกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจมีหน้าที่จ่ายเงินสมทบรายเดือนในอัตราไม่เกินร้อยละสามของค่าบริการที่เรียกเก็บเข้ากองทุนอาจมองได้ว่าทำให้ผู้ประกอบธุรกิจมีต้นทุนที่เพิ่มขึ้น แต่กองทุนจะทำหน้าที่ในการบริหารจัดการสิทธิประโยชน์ของผู้ประกอบอาชีพกึ่งอิสระเกี่ยวกับการจัดให้มีประกันภัยอุบัติเหตุในการประกอบอาชีพ จะส่งผลให้ผู้ประกอบธุรกิจลดต้นทุนเกี่ยวกับการจัดทำประกันภัยอุบัติเหตุให้กับคนทำงานบนแพลตฟอร์มของตน รวมทั้งสำนักงานฯ ได้มีการจัดทำแอปพลิเคชันเพื่ออำนวยความสะดวกและลดต้นทุนการดำเนินการของผู้ประกอบธุรกิจในการนำส่งเงินสะสมและเงินสมทบเข้ากองทุน หรือกรณีการกำหนดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยพนักงานตรวจแรงงานเมื่อมีข้อพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติตามข้อตกลงและเงื่อนไขการให้บริการหรือกรณีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับการทำงานระหว่างผู้ประกอบอาชีพกึ่งอิสระกับผู้ประกอบธุรกิจ ก่อนนำข้อพิพาทไปสู่การพิจารณาของอนุญาโตตุลาการหรือฟ้องคดีต่อศาล โดยกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะดำเนินการโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ก็ได้ ซึ่งกระบวนการไกล่เกลี่ยจะช่วยลดต้นทุนและระยะเวลาการจัดการข้อพิพาทของผู้ประกอบธุรกิจลงได้ และในส่วนของกรณีการกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจต้องตรวจสอบใบอนุญาตขับรถและเอกสารการรับชำระภาษีประจำปีของผู้ประกอบอาชีพกึ่งอิสระทุกกรอบปี ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดอำนวยความสะดวกให้ผู้ประกอบธุรกิจโดยอาจขอให้หน่วยงานของรัฐซึ่งเกี่ยวข้องเปิดเผยหรือเชื่อมโยงข้อมูลดังกล่าวให้ได้ โดยสำนักงานฯ จะขอสนับสนุนข้อมูลจากที่เกี่ยวข้องเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบธุรกิจ รวมทั้งประชาสัมพันธ์ให้ผู้ประกอบธุรกิจทราบถึงแนวทางปฏิบัติในการตรวจสอบกับหน่วยงานดังกล่าวด้วย

(๓) หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

(๓.๑) การกำหนดให้สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสำนักงานแรงงานจังหวัด เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดให้มีการขึ้นทะเบียนแรงงานอิสระ สำนักงานฯ ได้มีการเตรียมความพร้อมโดยออกแบบวิธีการขึ้นทะเบียนโดยได้จัดทำแอปพลิเคชัน เพื่ออำนวยความสะดวกในการขึ้นทะเบียนให้กับแรงงานอิสระ และการดำเนินการขึ้นทะเบียนโดยผ่านอาสาสมัครแรงงานของกระทรวงแรงงานที่มีอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ รวมถึงการขึ้นทะเบียนโดยผ่านผู้นำท้องถิ่น ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยผ่านการทำความเข้าใจความตกลงระหว่างหน่วยงาน (mou) เป็นต้น นอกจากนี้การกำหนดให้ปลัดกระทรวงแรงงานมีหน้าที่รับผิดชอบการ

รวมตัวของแรงงานอิสระ/ผู้ประกอบการ ในรูปแบบ องค์กร/สภาองค์กร โดยสำนักงานฯ ได้มีการเตรียมความพร้อมโดยการเตรียมจัดทำระบบเพื่อประกาศการรับรองการจัดตั้งองค์กร/สภาองค์กร ของแรงงานอิสระ/ผู้ประกอบการ ซึ่งได้รับใบสำคัญรับรองการจัดตั้งในระบบอิเล็กทรอนิกส์ของสำนักงานแล้ว

(๓.๒) การกำหนดให้บรรดาคดีที่เกิดจากข้อพิพาทตามร่างพระราชบัญญัตินี้ อยู่ในเขตอำนาจของศาลแรงงาน ซึ่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้สร้างกลไกการไกล่เกลี่ยซึ่งจะช่วยลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาลแรงงาน โดยกำหนดการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยพนักงานตรวจแรงงานอิสระเมื่อมีข้อพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติตามข้อตกลงและเงื่อนไขการให้บริการหรือกรณีที่ข้อพิพาทเกี่ยวกับการทำงานระหว่างผู้ประกอบการอาชีพกึ่งอิสระกับผู้ประกอบการตามพระราชบัญญัตินี้ ก่อนนำข้อพิพาทไปสู่การพิจารณาของคดีของศาลแรงงาน ซึ่งหากคู่กรณีสามารถตกลงกันได้จะเป็นการช่วยลดปริมาณคดีที่จะไปสู่ศาลแรงงานได้

๖.๓ กฎหมายนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศ สังคม หรือประชาชนอย่างไร

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและคุ้มครองแรงงานอิสระ พ.ศ. จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่แรงงานอิสระซึ่งเป็นกำลังแรงงานกลุ่มใหญ่ของประเทศ และเป็นกำลังสำคัญที่มีส่วนสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ให้มีความมั่นคงในการทำงาน ได้รับการช่วยเหลือ แนะนำ สนับสนุน ส่งเสริมให้มีงานทำ มีอาชีพ และมีรายได้ สามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงานหรือการประกอบอาชีพ มีความปลอดภัยในการทำงาน มีหลักประกันทางสังคม มีทักษะฝีมือ และมีความรู้สามารถ รวมถึงการรวมตัวจัดตั้งองค์กรเพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่ดีในการทำงาน และสร้างความเข้มแข็งให้แก่เครือข่ายแรงงานอิสระ การได้รับสิทธิประโยชน์ การพัฒนาทักษะอาชีพของแรงงานอิสระที่มีประโยชน์ร่วมกัน และการสร้างอำนาจต่อรองเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการทำงาน

๗. ความพร้อมและต้นทุนของรัฐในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

๗.๑ หน่วยงานผู้รับผิดชอบ

สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน

๗.๒ มีแนวทางและระยะเวลาเตรียมการในการปฏิบัติตามหรือบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร

กระทรวงแรงงานได้เตรียมแผนงานในการสร้างความรู้ความเข้าใจให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องรวมทั้งแผนการร่างกฎหมายลำดับรองให้สามารถเสนอได้ทันทีเมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้ และมีการนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่ออำนวยความสะดวกหรือลดขั้นตอนและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ โดยมีแผนงานจะใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาอำนวยความสะดวกในขั้นตอนการขอขึ้นทะเบียนและสำรวจความต้องการของแรงงานอิสระ

๗.๓ มีแนวทางและระยะเวลาในการสร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามและการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร

ร่างพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป เว้นแต่บทบัญญัติหมวด ๓ สิทธิประโยชน์ของผู้ประกอบอาชีพอิสระบทบัญญัติ หมวด ๔ ผู้ประกอบอาชีพกึ่งอิสระ ส่วนที่ ๑ สิทธิประโยชน์ของผู้ประกอบอาชีพกึ่งอิสระ และบทบัญญัติหมวด ๖ กองทุนส่งเสริมและคุ้มครองแรงงานอิสระ มาตรา ๘๔ ถึงมาตรา ๑๐๘ ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ก่อนที่กฎหมายจะมีผลบังคับใช้ โดยกระทรวงแรงงานได้มีการเตรียมแผนงานในการสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้เข้าใจและสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

๗.๔ ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายที่คาดว่าจะต้องใช้ในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ในระยะ ๓ ปีแรก

งบประมาณที่ใช้ ในระยะ ๓ ปีแรก คิดเป็นเงิน จำนวน ๗๘,๘๓๗,๘๕๐ บาท แบ่งเป็น ค่าใช้จ่าย ในการจัดประชุมคณะกรรมการกองทุนฯ ๑ ชุด ๑๒ ครั้ง ปีละ ๖๑๐,๕๖๐ บาท (๑,๘๓๑,๖๘๐ บาท) ค่าใช้จ่าย ในการจัดประชุมคณะกรรมการกองทุนฯ ๗๗ ชุด ๆ ละ ๑๒ ครั้ง ปีละ ๒๕,๖๖๘,๗๒๐ บาท (๗๗,๐๐๖,๑๖๐ บาท) ทั้งนี้ แหล่งเงินที่ใช้ตลอดระยะเวลาดำเนินการ มาจากเงินกองทุนส่งเสริมและคุ้มครองแรงงานอิสระ ตามมาตรา ๗๒ ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและคุ้มครองแรงงานอิสระ พ.ศ.

อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่ต้องใช้ ๑๖๒ อัตรา แบ่งเป็น ส่วนกลาง ๑๐ อัตรา และสำนักงาน แรงงานจังหวัด ๑๕๒ อัตรา โดยเป็นอัตรากำลังที่มีอยู่แล้วทั้งสิ้น

๘. ผลกระทบโดยรวมที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

๘.๑ ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ

การที่แรงงานอิสระซึ่งเป็นกำลังแรงงานกลุ่มใหญ่ของประเทศได้รับความคุ้มครอง ได้รับโอกาส ในการทำงาน การประกอบอาชีพที่เหมาะสม มีความมั่นคงทางอาชีพและรายได้ จะนำไปสู่ความเจริญเติบโต ทางเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนี้การส่งเสริมให้ผู้ประกอบธุรกิจรวมตัวกันจัดตั้งเป็นองค์กร เพื่อร่วมกัน กำหนดข้อตกลงและเงื่อนไขการให้บริการที่เป็นธรรม เสนอแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย และ ส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้ประกอบธุรกิจกับแรงงานอิสระหรือองค์กรแรงงานอิสระ และระหว่าง องค์กรผู้ประกอบธุรกิจด้วยกัน และการกำหนดให้ผู้แทนขององค์กรเข้าร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการ ส่งเสริมและคุ้มครองแรงงานอิสระและคณะกรรมการบริหารกองทุน ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในการกำหนด นโยบาย รวมทั้งกำหนดให้องค์กรดังกล่าวเข้าร่วมประชุมหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดสิทธิ ประโยชน์สำหรับผู้ประกอบอาชีพกึ่งอิสระ กรณีดังกล่าวถือเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและก่อให้เกิด ประโยชน์แก่แรงงานอิสระในการได้รับการจัดสิทธิประโยชน์ที่สอดคล้องกับความต้องการและลักษณะการ ประกอบอาชีพ รวมทั้งทำให้เกิดความร่วมมือ ประสานงาน และบูรณาการในการทำงานร่วมกันของภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน องค์กรแรงงานอิสระ องค์กรผู้ประกอบธุรกิจ ซึ่งจะเป็นการกระตุ้นให้องค์กร ผู้ประกอบธุรกิจเข้ามามีบทบาทในการช่วยขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม

๘.๒ ผลกระทบต่อสังคม

(๑) การมีกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองแรงงานอิสระเป็นการเฉพาะทำให้ แรงงานอิสระสามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงานหรือการประกอบอาชีพ ความปลอดภัยในการทำงาน หลักประกันทางสังคม ทำให้เกิดความเป็นธรรมในการทำงาน

(๒) ทำให้เกิดสังคมที่สงบสุข ยุติธรรม และลดความเหลื่อมล้ำ ซึ่งร่างพระราชบัญญัตินี้มีมาตรการ คุ้มครองแรงงานอิสระให้สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก ประหยัด รวดเร็ว เสมอภาค และ เป็นธรรม การนำกระบวนการไกล่เกลี่ยที่เป็นการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีมาใช้ในการระงับข้อพิพาท การให้ ความช่วยเหลือแรงงานอิสระในการฟ้องหรือดำเนินคดีในศาล มีกระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริง รวมถึงการ กำหนดให้คดีอยู่ในเขตอำนาจของศาลแรงงาน ประชาชนไม่ต้องเผชิญกับกระบวนการทางอาญาที่สร้างความ เต็ดร้อน และสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย

๘.๓ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพ

ร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แต่อย่างไรก็ตามการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมและ คุ้มครองแรงงานอิสระโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการส่งเสริมและคุ้มครองแรงงานอิสระ การจัดให้มี ประกันภัย และการคุ้มครองสุขภาพ ซึ่งเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองด้านสุขภาพที่ดีของแรงงานอิสระโดยตรง

๘.๕ ผลกระทบอื่นที่สำคัญ

การมีกฎหมายเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองแรงงานอิสระเป็นการเฉพาะนอกจากจะทำให้แรงงานอิสระให้สามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงานหรือการประกอบอาชีพ ได้รับการพัฒนาทักษะและความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพให้สอดคล้องกับพลวัตตลาดแรงงานของประเทศและการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีแล้ว ยังมีความสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ขององค์การสหประชาชาติ ที่มุ่งเน้นการพัฒนาสังคมที่ยั่งยืน เป้าหมายที่ ๘ เกี่ยวกับการส่งเสริมการจ้างงานที่เต็มประสิทธิภาพและงานที่มีคุณค่า เป้าหมายที่ ๑๐ เกี่ยวกับการลดความเหลื่อมล้ำภายในและระหว่างประเทศ และเป้าหมายที่ ๑๖ เกี่ยวกับการส่งเสริมสังคมที่สงบสุข ยุติธรรมและครอบคลุม รวมถึงสอดคล้องกับหลักการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกพัฒนากฎหมายแรงงานให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล ส่งเสริมความยุติธรรมทางสังคม คุ้มครองสิทธิแรงงาน และส่งเสริมสภาพการทำงานที่ดี ซึ่งจะส่งผลให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดีต่อประเทศและเป็นที่ยอมรับในระดับประเทศ

ส่วนที่ ๒

เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ การกำหนดโทษอาญา และการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจ

๙. เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบอนุญาต

ร่างกฎหมายฉบับนี้ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้ระบบอนุญาต

๑๐. เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบคณะกรรมการ

การส่งเสริมและการคุ้มครองแรงงานอิสระจำเป็นต้องใช้ระบบคณะกรรมการ โดยมีกรรมการจากหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากการส่งเสริมและการคุ้มครองแรงงานอิสระซึ่งเป็นกำลังแรงงานกลุ่มใหญ่ของประเทศที่มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับภารกิจของหลายหน่วยงาน รวมทั้งมีผู้แทนจากแรงงานอิสระและผู้แทนผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้อง จึงจำเป็นต้องมีกลไกในการบริหารงานร่วมกัน เพื่อประโยชน์ในการตัดสินใจร่วมกันผ่านประสบการณ์และการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในรูปของคณะกรรมการที่มาจากหลากหลายสาขาอาชีพและความเชี่ยวชาญ เพื่อให้ได้ทางเลือกในการตัดสินใจที่หลากหลาย และต้องการให้ผู้แทนซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและกำหนดนโยบายให้สอดคล้องและตรงกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย รวมถึงเพื่อประโยชน์ในการบูรณาการการประสานงานทั้งระดับนโยบายและแผนงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ

๑๑. เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดโทษอาญา

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและคุ้มครองแรงงานอิสระ พ.ศ. มีการกำหนดโทษทางอาญาเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่ดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะเกิดประโยชน์สูงสุดในการส่งเสริมและคุ้มครองแรงงานอิสระ และโทษทางอาญาดังกล่าวได้กำหนดให้เหมาะสมและได้สัดส่วนกับลักษณะความผิดเพื่อคุ้มครองแรงงานอิสระ และมีการกำหนดมาตรการปรับเป็นพินัยเกี่ยวกับการกระทำความผิดในลักษณะที่เป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายในกรณีที่ไม่ใช่ความผิดร้ายแรงและโดยสภาพไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือไม่มีผลกระทบต่อส่วนรวมอย่างกว้างขวางเป็นความผิดทางพินัยโดยไม่ถือเป็นความผิดอาญา และให้กำหนดค่าปรับเป็นพินัยสำหรับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามโดยไม่ถือเป็นโทษอาญา

๑๒. เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง หรือดำเนินกิจการทางปกครอง

ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ เป็น ๒ ประเภท ดังนี้

(๑) การรับแจ้งโดยออกใบสำคัญรับรองการจัดตั้งองค์กรแรงงานอิสระ (องค์กรผู้ประกอบการอาชีพอิสระ องค์กรผู้ประกอบการอาชีพกึ่งอิสระ สภาองค์กรผู้ประกอบการอาชีพอิสระ และสภาองค์กรผู้ประกอบการอาชีพกึ่งอิสระ) องค์กรผู้ประกอบการธุรกิจ และสภาองค์กรผู้ประกอบการธุรกิจ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการกำหนด กลุ่มเป้าหมายที่อยู่ในขอบข่ายการส่งเสริมและคุ้มครองแรงงานอิสระให้ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

(๒) การออกคำสั่งทางปกครองในลักษณะกระทบสิทธิของผู้เกี่ยวข้อง เช่น การออกคำสั่งของ คณะกรรมการส่งเสริมและคุ้มครองแรงงานอิสระ ในกรณีเห็นว่าข้อตกลงและเงื่อนไขการให้บริการระหว่าง ผู้ประกอบการธุรกิจบริการแพลตฟอร์มดิจิทัลกับผู้ประกอบอาชีพกึ่งอิสระ ไม่เพียงพอต่อการคุ้มครองผู้ประกอบการ อาชีพกึ่งอิสระ เป็นต้น เพื่อให้การปรับใช้กฎหมายสอดคล้องกับข้อเท็จจริงในแต่ละเรื่องและทำให้คำสั่งมีความ ชัดเจนและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

ข้าพเจ้าขอรับรองว่าข้อมูลที่ปรากฏในรายงานนี้เป็นข้อมูลที่ได้จากการตรวจสอบและวิเคราะห์ อย่างถี่ถ้วนแล้ว

ลงชื่อ

(นายไพโรจน์ โชติกเสถียร)

ปลัดกระทรวงแรงงาน

หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่จัดทำรายงานนี้

๒๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๗

หน่วยงานผู้รับผิดชอบ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ๑. นายอภิศักดิ์ แก้วสูงเนิน

๒. นางสาวเพียงจิต บุญฮวด

๓. นางสาวดวงพร จันทร์กระจ่าง

โทร. ๐ ๒๒๓๒ ๑๒๕๗

อีเมล lawsection.mol@gmail.com