

บทที่ 1

บทนำ



## 1. ความเป็นมาของปัญหา

ในระยะเวลากว่า 20 ปีที่แล้วมา เศรษฐกิจของประเทศไทยเจริญก้าวหน้าไปอย่างมาก นับตั้งแต่เริ่มนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาใช้ในปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา งานเกษตรกรรมที่เคยเป็นรายได้หลักของประเทศมาตลอดเริ่มลดบทบาทลง งานอุตสาหกรรมได้กลายเป็นงานที่มีบทบาทและอิทธิพลต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศแทนที่งานเกษตรกรรมมากขึ้น โดยรัฐได้ให้การสนับสนุนและพัฒนาไปสู่ภาวะอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่องในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ซึ่งเป็นแผนแม่บทสำคัญในการส่งเสริมภาคอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับภาคเกษตรและการประมง กระตุ้นให้เกิดการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมจากต่างประเทศ จนกระทั่งประเทศไทยมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงถึงร้อยละ 12.3 ระหว่างปี พ.ศ. 2531-2533 แม้ว่าลดลงเป็นอย่างมากในปัจจุบัน ซึ่งเป็นช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ก็ตาม

การเปลี่ยนแปลงสภาพเศรษฐกิจที่พึ่งพาผลผลิตทางการเกษตรกรรมมาสู่สภาพเศรษฐกิจที่พึ่งพาผลผลิตทางอุตสาหกรรมดังกล่าวส่งผลกระทบต่อแรงงานในภาคเกษตรกรรม ซึ่งมีรายได้น้อยและประสบปัญหาความไม่แน่นอนและไม่ต่อเนื่องของรายได้ เนื่องจากการประกอบเกษตรกรรมเป็นอาชีพที่ต้องพึ่งพิงธรรมชาติเป็นส่วนใหญ่ ทำให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานจากภาคเกษตรกรรมและนอกภาคเกษตรกรรมเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมมากขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากได้รับค่าตอบแทนที่สูงกว่า จึงเป็นเหตุให้แรงงานภาคเกษตรกรรมเกิดการขาดแคลนเป็นอย่างมาก

ภาวะการขาดแคลนแรงงานมิใช่มีเพียงแต่เฉพาะภาคเกษตรกรรมเท่านั้น ในภาคอุตสาหกรรมเอง ระดับการศึกษาที่สูงขึ้นของประชาชนเป็นเหตุให้คนวัยทำงานมีโอกาสเลือกงานมากขึ้น และไม่ต้องการทำงานที่สกปรกหรือน่ารังเกียจหรือด้อยค่าในสังคมอีกต่อไป ประกอบกับการพัฒนาฝีมือแรงงานที่เพิ่มขึ้นเพื่อรองรับเทคโนโลยีใหม่ ๆ เป็นผลให้เกิดการขาดแคลนแรงงานประเภทมีฝีมือและไร้ฝีมือในระบบธุรกิจของประเทศไทยเป็นจำนวนมากเช่นกัน

การขาดแคลนแรงงานในภาคอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมดังกล่าวมีส่วนกระตุ้นให้ปัญหาการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของแรงงานต่างชาติที่มีอยู่แล้วแต่เดิมทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ซึ่งประมาณอย่างคร่าว ๆ แล้ว แรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้ามาทำงานโดยผิดกฎหมายนั้น

มีประมาณล้านคน มักทำงานในกิจการประเภทประมง การเกษตร การก่อสร้าง เหมืองแร่ กิจการค้าปลีก-ค้าส่ง งานรับจ้างในโรงงานอุตสาหกรรม และหญิงบริการในเขตเมืองต่าง ๆ แรงงานต่างชาติเหล่านี้จะอพยพมาจากประเทศพม่า จีน อินเดีย ปากีสถาน บังคลาเทศ เนปาล ศรีลังกา ลาว และเขมร

แรงงานต่างชาติดังกล่าว อาจแบ่งออกได้ 2 ประเภท

ประเภทแรก เป็นแรงงานที่หลบหนีมาจากประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งมีวิกฤตการณ์ทางการเมืองภายในประเทศ อันเป็นผลให้เศรษฐกิจตกต่ำ เช่น พม่า จีนตอนใต้ ลาว และเขมร เป็นต้น แรงงานจากประเทศเหล่านี้มักหลบซ่อนเข้ามาทางช่องทางชายแดนระหว่างประเทศ ทั้งทางบกและทางทะเล

ประเภทที่สอง เป็นแรงงานที่มาจากพื้นทะเล เช่น บังคลาเทศ ปากีสถานและอินเดีย เป็นต้น แรงงานจากประเทศเหล่านี้จะเข้ามาในลักษณะของนักท่องเที่ยว แล้วจะหลบซ่อนอยู่เพื่อหางานทำอย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป

สาเหตุการหลั่งไหลของแรงงานต่างชาติดังกล่าวที่เข้ามาในประเทศไทยนั้น ไม่ใช่เพียงเพราะสภาพปัญหาทางการเมืองและเศรษฐกิจภายในประเทศของแรงงานเหล่านั้นเท่านั้น ที่ทำให้แรงงานทั้งหลายดังกล่าวต่างดิ้นรนที่จะแสวงหาที่อยู่ที่ดีกว่าในประเทศไทย และสาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งที่ช่วยส่งเสริมให้แรงงานเหล่านี้หลบหนีเข้ามาในประเทศไทยมากขึ้น ก็คือ ความต้องการลดต้นทุนทางแรงงาน ทำให้นายจ้างหันมานิยมจ้างแรงงานต่างชาติดังกล่าว เพราะสามารถจ้างได้ในอัตราค่าจ้างและเงื่อนไขการทำงานต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ นายจ้างทราบดีว่าแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมายและด้อยการศึกษาเหล่านั้นต้องจำยอม และไม่กล้าเข้าร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมในการจ้างงานตามกฎหมายเพราะต้องเผชิญกับปัญหาด้านภาษา และเสี่ยงกับการถูกส่งตัวกลับประเทศของตนตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522

การเอารัดเอาเปรียบแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายซึ่งไร้ฝีมือ ด้อยการศึกษา และไม่มีทางเลือก ด้วยการกดขี่ทางแรงงานและไม่เป็นไปตามมาตรฐานของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ปราบปรามการฉ้อโกง เช่นนี้ นอกจากจะเป็นการละเมิดหลักการในมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่ให้ปฏิบัติต่อแรงงานโดยเสมอหน้ากัน ไม่ว่าจะเป็นอายุ เพศ วัย ศาสนา หรือเชื้อชาติแล้ว ยังเป็นการฝ่าฝืนสิทธิมนุษยชน (Human Right) และส่งผลกระทบต่อโยงไปถึงภาพพจน์ของประเทศต่อประชาคมระหว่างประเทศ ซึ่งในประเด็นดังกล่าว เมื่อพิจารณาขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานในปัจจุบันแรงงานต่างชาติที่มีขอบด้วยกฎหมายย่อมได้รับการคุ้มครองในฐานะลูกจ้างเช่นเดียวกับลูกจ้างทั่วไป แต่เนื่องจากรัฐมีนโยบายส่งเสริมการจ้างแรงงานภายในประเทศ ประกอบกับอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนการขาดการประสานระหว่าง

หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบ การให้ความคุ้มครองแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายจึงถูกละเลยไม่ให้ความสำคัญเท่าที่ควร ซึ่งหากจะคำนึงถึงความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศแล้ว แรงงานเหล่านี้ย่อมมีส่วนร่วมในความสำเร็จแห่งการพัฒนาเศรษฐกิจด้วยเช่นกัน จึงสมควรพิจารณาให้ความคุ้มครองแรงงานดังกล่าว และหาแนวทางแก้ไขอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดการเอารัดเอาเปรียบแรงงานผู้ด้อยโอกาสในสังคมให้ได้รับความเป็นธรรมตามสมควรต่อไป

## 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 2.1 ศึกษาสาเหตุและปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการลักลอบเข้ามาทำงานของแรงงานต่างชาติ
- 2.2 ศึกษาสภาพการทำงาน สวัสดิการ ความปลอดภัยในการทำงาน รวมทั้งปัญหาของแรงงานต่างชาติที่มีขอบด้วยกฎหมาย
- 2.3 ศึกษาเกี่ยวกับสิทธิต่าง ๆ ที่แรงงานต่างชาติที่มีขอบด้วยกฎหมายควรได้รับตามกฎหมายแรงงาน
- 2.4 ศึกษาปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนผลกระทบในการคุ้มครองแรงงานต่างชาติที่มีขอบด้วยกฎหมาย
- 2.5 เสนอแนะแนวทางการคุ้มครองแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายอย่างเหมาะสมตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแรงงาน และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

## 3. ทฤษฎี แนวคิด

### 3.1 ทฤษฎีการแทรกแซงโดยรัฐ

ในการบริหารประเทศนั้น นอกจากรัฐจะมีหน้าที่พิทักษ์รักษาความสงบมั่นคงของประเทศแล้ว รัฐยังมีหน้าที่อันชอบธรรมในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาส ซึ่งขาดพลังการต่อรองทางสังคมให้ได้รับความเป็นธรรมตามสมควรด้วยการแทรกแซงการดำเนินการของเอกชน เช่น ในสัญญาจ้างแรงงาน ซึ่งนายจ้างเป็นผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจเหนือลูกจ้างอยู่แล้ว โดยธรรมชาติเพื่อให้เกิดความยุติธรรมในสังคม รัฐจึงต้องเข้าควบคุมดูแลและกำหนดมาตรการบังคับใช้ที่เหมาะสมต่อไป

### 3.2 ทฤษฎีอำนาจอ้าง

รัฐมีเอกราชและอธิปไตยอยู่เหนือดินแดนที่เป็นอาณาเขต ดังนั้น รัฐจึงมีอำนาจโดยชอบธรรมในการออกกฎหมายควบคุมการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของเอกชนโดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติภายในขอบอำนาจของรัฐ ที่เรียกว่า หลักดินแดน (Territory Principle)

โดยเหตุนี้ การจ้างแรงงานทุกประเภทจึงอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ซึ่งมีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองลูกจ้างไม่ว่าจะเป็นชนชาติใด หากมีการจ้างแรงงานภายในประเทศ ลูกจ้างย่อมได้รับการคุ้มครองตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

#### 4. สมมุติฐานของการศึกษา

แรงงานต่างชาติที่มีขอด้วยกฎหมาย ยังไม่ได้รับการคุ้มครองตามเจตนารมณ์ของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองเป็นอุปสรรคต่อการให้การคุ้มครองแรงงานต่างชาติที่มีขอด้วยกฎหมาย เพราะตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 แรงงานต่างชาติที่เข้าเมืองโดยไม่ได้รับอนุญาตจะต้องถูกส่งกลับไปนอกราชอาณาจักร จึงทำให้แรงงานต่างชาติไม่สามารถดำเนินการกับนายจ้างตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานได้

#### 5. ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาในเรื่องการคุ้มครองแรงงานต่างชาติที่มีขอด้วยกฎหมายในประเทศไทย กฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องในการคุ้มครองแรงงานต่างชาติ ตลอดจนปัญหาทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองแรงงานต่างชาติที่มีขอด้วยกฎหมายต่อการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว และกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง จากการพิจารณาพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 ประกอบกับพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 แล้ว จะเห็นว่า แม้แต่คนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยถูกกฎหมายยังต้องยื่นคำร้องขออนุญาตทำงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดเสียก่อนจึงมีสิทธิทำงานในประเทศไทยได้ แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ประสงค์จะควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว ไม่ว่าจะเข้าเมืองมาโดยถูกต้องหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย การให้ความคุ้มครองแรงงานต่างชาติที่มีขอด้วยกฎหมายย่อมเป็นอุปสรรคต่อประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว เพราะอาจส่งผลให้มีการลักลอบเข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมายมากขึ้น

#### 6. วิธีดำเนินการวิจัย

6.1 วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งเป็นข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ได้จากเอกสารต่อไปนี้

ก. ดัชนีบทกฎหมายรวมทั้งประกาศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานภายในประเทศที่บังคับใช้ในปัจจุบัน เช่น

- ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ.2515

- ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2515

- ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ
- พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521
- พระราชบัญญัติสงเคราะห์อาชีพแก่คนไทย พ.ศ.2499
- พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
- พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533
- พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ.2537

ข. อนุสัญญา (Convention) และข้อเสนอแนะ (Recommendation) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization) ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานต่างชาติ ได้แก่

- อนุสัญญาฉบับที่ 97 ว่าด้วยการจ้างแรงงานอพยพ

- อนุสัญญาฉบับที่ 143 ว่าด้วยความเสมอภาคของโอกาสในการทำงานและการปฏิบัติต่อแรงงานอพยพ

- ข้อเสนอแนะฉบับที่ 86 ว่าด้วยการจ้างแรงงานผู้อพยพ
- ข้อเสนอแนะฉบับที่ 151 ว่าด้วยแรงงานอพยพ

ค. กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานต่างประเทศ ได้แก่

- กฎหมายคุ้มครองแรงงานญี่ปุ่น
- กฎหมายคุ้มครองแรงงานสิงคโปร์
- กฎหมายคุ้มครองแรงงานไต้หวัน

ง. เอกสารทั่วไป ได้แก่ หนังสือ บทความ เอกสารและสิ่งตีพิมพ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

## 7. ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

7.1 ทำให้เข้าใจสภาพการทำงานและปัญหาของแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานโดยผิดกฎหมาย

7.2 ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการให้ความคุ้มครองแรงงานต่างชาติที่มีขอบด้วยกฎหมาย

7.3 ได้แนวทางในการเสนอเพื่อแก้ไข ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองแรงงานต่างชาติที่มีขอบด้วยกฎหมาย