

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันประเทศไทยมีการเจริญเติบโตทางด้านธุรกิจในภาคอุตสาหกรรมก่อสร้างอย่างรวดเร็ว จึงส่งผลกระทบต่อตลาดแรงงานทำให้เกิดความต้องการแรงงานมากขึ้น โดยเฉพาะในธุรกิจรับเหมาก่อสร้างนั้น ยังมีความต้องการด้านแรงงานเป็นจำนวนมาก เนื่องจากว่าอาชีพที่รับจ้างทำงานด้วยกำลังกาย เช่น งานกรรมกร งานแบกปูน ถือเป็นงานที่อันตราย (Dangerous) สกปรก (Dirty) และเป็นงานที่ลำบาก (Difficult) หรือเรียกอีกอย่างว่างานประเภท 3D งานประเภทนี้แรงงานที่เป็นคนไทยมักจะไม่นิยมทำกัน แต่ในธุรกิจรับเหมาก่อสร้างจำเป็นต้องอาศัยแรงงานประเภทนี้อยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งถ้าหากพูดถึงแรงงานที่สามารถทำงานโดยใช้กำลังกายได้และไม่รังเกียจ สวมใหญ่แล้วก็จะมีความต่างต่าง 3 สัญชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย ประกอบด้วยสัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา กรณีเช่นนี้ถือว่าการแย่งงานคนไทยทำแต่อย่างใด เพราะเป็นงานที่แรงงานคนไทยไม่นิยมทำกัน จึงเป็นเหตุให้แรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านได้แก่ พม่า ลาว และกัมพูชา พวกเขานอพยพเข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก

ปัญหาแรงงานต่างด้าวถือเป็นปัญหาของประเทศมายาวนานกว่า 10 ปี ปัญหาแรงงานต่างด้าวที่เกิดขึ้นนี้มาจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ทำให้ความต้องการด้านแรงงานมีมากขึ้น ประเทศไทยมีแรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนอย่างถูกกฎหมายประมาณ 2 ล้านกว่าคนและยังไม่ได้ขึ้นทะเบียนอีกประมาณ 2 เท่าของจำนวนแรงงานที่ขึ้นทะเบียนอย่างถูกกฎหมาย' ขณะที่ความต้องการแรงงานต่างด้าวของไทยในปัจจุบันมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ตามที่สถาบันเพื่อการวิจัยและพัฒนา (TDRI) ที่ระบุว่าประเทศไทยยังมีความต้องการแรงงานต่างด้าวอีก 2.5 – 3 ล้านคนในปัจจุบัน เช่นเดียวกับผู้ใช้แรงงานทั่วโลก ในการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวในธุรกิจรับเหมาก่อสร้างนั้น นายจ้างหรือผู้ประกอบการสามารถจ้างแรงงานต่างด้าวมาทดแทน

แรงงานไทยที่ขาดแคลนได้ สาเหตุที่แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยเนื่องจากประเทศไทยประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานในบางสาขาอาชีพ โดยเฉพาะแรงงานในระดับล่าง ประกอบกับแรงงานไทยมีระดับการศึกษาที่สูงขึ้น และไม่นิยมทำงานประเภท 3D คือ งานที่อันตราย (Dangerous) สกปรก (Dirty) และเป็นงานที่ลำบาก (Difficult) อีกทั้งยังเป็นงานที่ได้รับค่าตอบแทนต่ำ

จากสภาพปัญหาดังกล่าว ทำให้นายจ้างหรือสถานประกอบการต่างๆ ที่ขาดแคลนแรงงานมีความจำเป็นต้องหาแรงงานต่างด้าวมาทดแทน เพื่อให้กิจการสามารถดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง ประกอบกับในเรื่องของเศรษฐกิจในประเทศเพื่อนบ้าน 3 สัญชาติที่มีความด้อยพัฒนา กว่าประเทศไทย แรงงานต่างด้าวเหล่านี้จึงต้องการอพยพเข้ามาหางานทำในประเทศไทย เพราะถือว่าได้ค่าตอบแทนมากกว่าทำงานในประเทศของตน

แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานเป็นกรรมกรก่อสร้างนั้น ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 ในเรื่องของการควบคุมและคุ้มครองแรงงานยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอเท่าที่ควร ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการว่างงานและการแอบอาศัยอยู่อย่างผิดกฎหมายของแรงงานในสาขาก่อสร้าง ซึ่งพบว่ายังไม่สามารถคุ้มครองแรงงานเหล่านี้ได้อย่างทั่วถึง ใดๆก็ดี ปัจจุบันประเทศไทยยังคงต้องการแรงงานไร้ฝีมือเหล่านี้เป็นจำนวนมาก เพื่อตอบสนองต่อการขาดแคลนแรงงานในธุรกิจรับเหมาก่อสร้างในปัจจุบัน

ทั้งนี้ ในธุรกิจรับเหมาก่อสร้างมักจะมีนายจ้างหรือผู้ประกอบการบางรายเอาเปรียบลูกจ้าง โดยเห็นว่าแรงงานต่างด้าวเป็นแรงงานที่ไร้ฝีมือและทำงานด้วยความจำเป็น เพราะต้องทำงานเลี้ยงครอบครัว นายจ้างหรือผู้ประกอบการจึงเอาเปรียบโดยการจ่ายค่าตอบแทนที่ค่อนข้างต่ำ เพราะถือว่าการลดต้นทุนได้อีกทางหนึ่ง แรงงานเหล่านี้มักจะยอมรับค่าจ้างในอัตราที่ต่ำ ซึ่งแรงงานต่างด้าวไม่มีทางเลือกและไม่ทราบว่าตนมีสิทธิตามกฎหมายอย่างไรบ้าง ซึ่งการปฏิบัติของนายจ้างเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2551 มาตรา 89 ที่บังคับให้นายจ้างต้องจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ลูกจ้างทุกคนโดยไม่เลือกปฏิบัติ ซึ่งแรงงานส่วนใหญ่จะไม่ทราบและไม่เข้าใจสิทธิตามกฎหมาย แต่กฎหมายก็ไม่ได้กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของแรงงานต่างด้าวไว้โดยเฉพาะ เหตุนี้จึงทำให้เกิดความไม่ชัดเจนและไม่เป็นธรรมแก่แรงงานเหล่านี้

นอกจากนี้ แรงงานในภาคการก่อสร้างเป็นกิจการที่พบว่าแรงงานต่างด้าวจะถูกโกงค่าแรงบ่อยที่สุด ปัญหาค่าแรงนับเป็นปัญหาหลักที่อยู่คู่กับแรงงานต่างด้าวตั้งแต่อดีตจนปัจจุบัน และพบในแทบทุกกิจการ โดยที่นายจ้างหรือผู้ประกอบการมักจะผิดผ่อนค่าแรงไปเรื่อยๆ เมื่อแรงงานเข้าไปทวงค่าแรงมักจะได้รับคำตอบว่าหักเป็นค่าใช้จ่ายอื่นๆไปหมดแล้ว หรือหากเป็นเงินจำนวนมากๆบางรายมักจะใช้วิธีแจ้งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าไปจับกุมแรงงานข้ามชาติ เพื่อหลีกเลี่ยงการจ่ายเงิน ในขณะที่เดียวกันแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่เมื่อยังไม่ได้รับค่าแรงมักจะดำรงชีวิต โดยการหยิบยืมเงินหรือเอาข้าวของจากร้านค้าต่างๆ ด้วยการติดหนี้สินไว้ก่อน เมื่อไม่มีเงินจ่ายหนี้ทำให้แรงงานอยู่ในภาวะยากลำบาก ในหลายกรณีแรงงานไม่ได้รับค่าแรงอย่างเต็มที่ โดยพื้นฐานทำงาน 8 ชั่วโมงต่อวัน สัปดาห์ละ 7 วัน แต่พบว่า ไม่ได้ทำงานวันละ 8 ชั่วโมง แต่ทำมากกว่านั้น ที่สำคัญทำงานเกิน 8 ชั่วโมงแล้วไม่ได้เงินค่าล่วงเวลา บางคนได้แต่ก็ได้ไม่ครบ ร้อยละ 68 ได้ค่าแรงขั้นต่ำตามกฎหมายกำหนด แต่อีกร้อยละ 32 ไม่ได้ โดยเฉพาะกลุ่มหลังได้ประมาณ 200 กว่าบาทต่อวัน ซึ่งถือว่าแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ไม่ได้รับความเป็นธรรมในค่าแรงที่ควรจะได้รับจากการทำงาน²

อย่างไรก็ดี การเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวในธุรกิจรับเหมาก่อสร้างนั้น แรงงานส่วนใหญ่มักจะเข้ามาทำงานและพักอาศัยตามไซต์งานก่อสร้าง ส่วนใหญ่มักจะนำครอบครัวเข้ามาด้วย เพื่อช่วยกันประกอบอาชีพและให้ครอบครัวได้อยู่ด้วยกัน โดยอาศัยอยู่กันทั้งครอบครัวซึ่งประกอบไปด้วย พ่อ แม่และลูก ขณะเดียวกันอีกหนึ่งประเด็นที่ย่อมต้องเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้คือ ปัญหาด้านคุณภาพชีวิตของเด็กๆ ที่ติดตามพ่อแม่เข้ามาอยู่ด้วยภายในบ้านพักกรรมกรก่อสร้างเพราะไม่มีบ้านที่แน่นอน ต้องปรับตัวและเผชิญกับสภาพใหม่ในแหล่งใหม่ไปเรื่อยๆ ซึ่งพบว่ามีลูกแรงงานต่างด้าวประมาณกว่า 2.5 แสนคน อาศัยอยู่ในประเทศไทยเกือบทั้งหมดยังเข้าไม่ถึงสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ อาทิ การศึกษา การรักษาพยาบาล ในกรณีของบุตรหลานของแรงงานเหล่านี้ก็มีความสำคัญไม่แพ้กัน เพราะถ้าปล่อยปละละเลยย่อมอาจนำไปสู่ปัญหาสังคมในอนาคตได้ หากไม่ได้รับการดูแลอย่างจริงจัง เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 แล้วพบว่ายังไม่มียกเว้นบทบัญญัติคุ้มครองในเรื่องของสวัสดิการแก่

² MAP เผยผลวิจัย. (2015). *รายรับรายจ่ายแรงงานข้ามชาติในไทยกว่าครึ่งไม่รับตามค่าแรงขั้นต่ำ*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://www.prachatham.com/article_detail.php?id=275 [2558, 8 กันยายน]

แรงงานต่างด้าวได้แต่อย่างใด ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับแรงงานต่างด้าว ดังนั้นในเรื่องของสวัสดิการต่างๆ จึงเป็นสิ่งจำเป็นมาก

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อการบังคับใช้กฎหมายและเพื่อประโยชน์สูงสุด สารนิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งเน้นศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมแรงงานต่างด้าวในธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง:ศึกษากรณีแรงงานไร้ฝีมือ ว่ามีปัญหาและแนวทางปฏิบัติในทางกฎหมายอย่างไร เพื่อควบคุมแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศ เพราะเนื่องจากว่ายังมีความไม่เป็นธรรมและมีปัญหาอีกมาก โดยผู้วิจัยนำไปวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ เพื่อศึกษาหาแนวทางปรับปรุงแก้ไขให้ชัดเจนครอบคลุมและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น ก็จะเป็นประโยชน์และมีประสิทธิภาพแก่การควบคุมแรงงานต่างด้าว รวมถึงส่งผลต่อทางด้านเศรษฐกิจและในด้านต่างๆของประเทศ เพื่อการพัฒนาและก้าวสู่อาเซียน (AEC) ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมั่นคง

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาความหมาย ประวัติความเป็นมาเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพในการประกอบธุรกิจ

1.2.2 เพื่อศึกษากฎหมายและการบังคับใช้หลักกฎหมายในควบคุมแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือในธุรกิจรับเหมาก่อสร้างตามกฎหมายต่างประเทศและตามกฎหมายไทย

1.2.3 เพื่อศึกษาปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมและคุ้มครองแรงงานต่างด้าว ค่าจ้างขั้นต่ำและสวัสดิการของแรงงานต่างด้าว

1.2.4 เพื่อศึกษาหาแนวทางปรับปรุงแก้ไข ปัญหากฎหมายดังกล่าวข้างต้น

1.3 สมมุติฐานของการศึกษา

บทบัญญัติของพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 ในการเข้ามาทำงานเป็นกรรมกรก่อสร้างของแรงงานต่างด้าวนั้น ในเรื่องของการว่างงานและการแอบอาศัยอยู่อย่างผิดกฎหมายของแรงงานในสาขาก่อสร้าง ยังไม่มีการคุ้มครองแรงงานที่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2551 ในเรื่องของการจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำและ

สวัสดิการที่พักอาศัยแก่แรงงานนั้น ยังมีได้มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ จึงทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่แรงงาน จึงจำเป็นต้องมีการแก้ไข เพิ่มเติมและปรับปรุงกฎหมาย ให้มีความเป็นธรรมและคุ้มครองแรงงานมากขึ้น ซึ่งถ้าได้รับการแก้ไขแล้วก็จะทำให้การควบคุมแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือในธุรกิจรับเหมาก่อสร้างนั้น เกิดความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพในการควบคุมดูแลแรงงานมากยิ่งขึ้น

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาถึงความหมาย ประวัติความเป็นมา แนวคิดและทฤษฎีของมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมแรงงานต่างด้าวในธุรกิจรับเหมาก่อสร้างโดยเน้นการศึกษาเฉพาะกรณีแรงงานไร้ฝีมือ โดยเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา สิงคโปร์ มาเลเซีย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องของประเทศไทย ได้แก่ พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2551 และ พ.ร.บ. การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551

1.5 วิธีการศึกษา

ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ เป็นการศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยค้นคว้าและยึดข้อมูลจาก บทความ งานวิจัย หนังสือ ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นบทบัญญัติกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องหรือข้อคิดเห็นต่างๆ ทั้งของไทยและของต่างประเทศ ซึ่งได้รวบรวมจากเอกสารดังกล่าว มาวิเคราะห์หาข้อสรุป ตลอดจนข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Data) ในเว็บไซต์ต่างๆ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบความหมาย ประวัติความเป็นมาเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพในการประกอบธุรกิจ

1.6.2 ให้ทราบกฎหมายและการบังคับใช้หลักกฎหมายในการควบคุมแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือในธุรกิจรับเหมาก่อสร้างตามกฎหมายต่างประเทศและตามกฎหมายไทย

1.6.3 ทำให้ทราบปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมและคุ้มครอง
แรงงานต่างด้าว ค่าจ้างขั้นต่ำและสวัสดิการแรงงานต่างด้าว

1.6.4 ทำให้ทราบแนวทางปรับปรุงแก้ไข ปัญหากฎหมายดังกล่าวข้างต้น