

ผลงานทางวิชาการ
รายงานการศึกษาวิเคราะห์

เรื่อง

การตรวจคุ้มครองและส่งเสริมสวัสดิการแรงงานต่างด้าว
หลบหนีเข้าเมืองในสถานประกอบการจังหวัดขอนแก่น
(สัตยาติลาว พม่า และกัมพูชา)

โดย

นายเกษม กองกุล

ผู้รับการประเมินในตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านสวัสดิการ

และคุ้มครองแรงงาน

ตำแหน่งเลขที่ 5

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

กระทรวงแรงงาน



ห้องสมุดกระทรวงแรงงาน

ว 12.05.6



14260

ก784ร

รายงานการศึกษาวิเคราะห์

๖๕๕1



บทคัดย่อ

การจัดทำผลงานทางวิชาการในครั้งนี้ เป็นการศึกษาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการตรวจและคุ้มครองแรงงานต่างด้าวที่รัฐบาลไทยทำบันทึกความเข้าใจด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน Memorandum of Understanding (MOU) กับประเทศเพื่อนบ้าน 3 ประเทศ คือ ลาว พม่า กัมพูชา และการใช้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (ลาว พม่า และกัมพูชา) มีพื้นที่เป้าหมายศึกษาในเขตท้องที่จังหวัดขอนแก่นและศึกษากรณีแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ก่อเหตุชุมนุมประท้วงในสถานประกอบกิจการห้างหุ้นส่วนจำกัด โรงงานทออวนเคชาพานิช โรงงาน 2 ยื่นข้อเรียกร้องในระหว่างวันที่ 30 สิงหาคม ถึงวันที่ 3 กันยายน 2548 โดยมีเป้าหมายที่จะแสวงหาแนวทางและวิธีการเพื่อคุ้มครองดูแลเกี่ยวกับสภาพการจ้าง สภาพการทำงาน การช่วยเหลือส่งเสริมสวัสดิการแรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมให้ได้รับการคุ้มครองตามมาตรฐานขั้นพื้นฐานของกฎหมายอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน วิธีการศึกษาเป็นการศึกษาแบบผสมผสานระหว่างการศึกษาจากกฎหมายระเบียบแนวปฏิบัติที่เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว ข้อปฏิบัติตามสัตยาบันอนุสัญญาตามมาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และการปฏิบัติงานของพนักงานตรวจแรงงาน ในการตรวจแรงงานในสถานประกอบกิจการที่มีการใช้แรงงานต่างด้าว และการระงับข้อพิพาทแรงงานระหว่างแรงงานต่างด้าวกับนายจ้างเจ้าของสถานประกอบกิจการและการใช้แบบสอบถามข้อมูลตามแบบสอบถามที่กำหนดขึ้นเพื่อนำมาวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับสภาพการจ้าง สภาพการทำงานและสวัสดิการขั้นพื้นฐาน

ในการศึกษาครั้งนี้ผู้ทำการศึกษาได้ศึกษานายจ้างเจ้าของสถานประกอบกิจการที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (ลาว พม่า และกัมพูชา) ที่ได้แจ้งความประสงค์จ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง และแรงงานต่างด้าว MOU ได้จ้างแรงงานต่างด้าวให้ทำงานโดยผู้ทำการศึกษาได้แยกกลุ่มประเภทนายจ้างเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มประเภทอุตสาหกรรม กลุ่มพาณิชย์กรรม และกลุ่มงานอาชีพส่วนตัว เช่น งานรับไปทำที่บ้าน รับใช้ในบ้าน งานเกษตรกรรม โดยทำการศึกษาเรื่องสภาพการจ้าง สภาพการทำงาน และการจัดสวัสดิการให้กับแรงงานต่างด้าว พบว่าในเรื่องสภาพการจ้าง สภาพการทำงานและเรื่องสวัสดิการนั้น ถ้าเป็นนายจ้างกลุ่มประเภทอุตสาหกรรมจะปฏิบัติถูกต้อง ทั้งในเรื่องค่าจ้าง

ชั่วโมงทำงาน วันทำงาน วันหยุด สวัสดิการตามกฎหมายปฏิบัติตามกฎหมายกำหนด ส่วนนายจ้างประเภทพาณิชย์กรรม พบว่าอัตราค่าจ้างยังมีการจ่ายต่ำกว่ากฎหมายกำหนดอยู่บ้างแต่เป็นกรณีที่พักอาศัยอยู่กับที่บ้านกับนายจ้าง และเรื่องวันเวลาทำงานยังมีเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด โดยลักษณะงานเป็นงานขายของหน้าร้าน ขายอาหารตามสั่ง เป็นต้น ส่วนประเภทงานอาชีพส่วนตัวรับจ้างทั่วไป งานรับใช้ในบ้าน งานเกษตรกรรมนั้น กลุ่มรับจ้างทั่วไปจะได้รับค่าจ้างรายวันซึ่งอัตราค่าจ้างจะมากกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เนื่องจากแรงงานต่างด้าวเหล่านี้จะขยันและพักอยู่กับนายจ้าง ส่วนสวัสดิการขั้นพื้นฐานนั้นขึ้นอยู่กับสภาพความเป็นอยู่ของนายจ้างและส่วนใหญ่ลูกจ้างกลุ่มที่เป็นงานรับใช้ในบ้าน และงานเกษตรกรรมจะเป็นผู้อยู่กันมานานแตกต่างจากงานอุตสาหกรรมเนื่องจากนายจ้างในงานอุตสาหกรรมมีนายจ้างน้อยรายแต่มีลูกจ้างจำนวนมาก ปัญหาจะเกิดจากสวัสดิการพื้นฐานที่นอกเหนือกฎหมายกำหนดและได้ศึกษากรณีแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าอื่น ชื่อเรียกห้องในสถานประกอบกิจการที่สามารถยุติได้

ปัญหาที่พบดังกล่าวผู้ทำการศึกษา ได้เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาโดยสรุปคือ

1. นายจ้างผู้ประกอบกิจการที่จะมีการจ้างลูกจ้างแรงงานต่างด้าวจำนวนมากจะต้อง

1.1 ศึกษาทำความเข้าใจกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว เช่น

กฎหมายคนเข้าเมือง กฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว กฎหมายคุ้มครองแรงงาน เป็นต้น

1.2 มีการวางแผนในการจัดระบบการใช้ชีวิตอยู่ร่วมกันของแรงงาน

ต่างด้าวกับแรงงานคนไทย จะต้องดูแลเรื่องที่พักอาศัย อาหาร ห้องน้ำห้องส้วม ความสงบเรียบร้อย ขนบธรรมเนียม ประเพณีในการอยู่ร่วมกันและเรื่องระเบียบวินัย กฎกติกากในการทำงานให้เกิดความปลอดภัยในการทำงาน

2. ส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานต่างด้าวจะต้องประสานงานทำความเข้าใจ รู้ข้อมูล แลกเปลี่ยนข้อมูลสภาพปัญหาที่แต่ละหน่วยได้รับให้ทราบด้วยกันเพื่อประโยชน์ในการประสานงานและสามารถแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

3. ส่วนราชการและนายจ้างที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานต่างด้าวจะต้องมีการประสานให้ความรู้ความเข้าใจที่กฎหมายกำหนดบังคับควบคุมและนโยบายที่ต้องปฏิบัติ คำนึงความสงบสุขและภาพพจน์ส่วนรวมของประเทศ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานของอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ ILO

คำนำ

ในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับด้วยกัน เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 4 สักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง มาตรา 30 บุคคลย่อม เสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกันชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน ฯ มาตรา 84 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจดังต่อไปนี้ (7) ส่งเสริมให้ ประชากรวัยทำงานมีงานทำคุ้มครองแรงงานเด็กและสตรี จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ และ ระบบไตรภาคีที่ผู้ทำงานมีสิทธิเลือกผู้แทนของตนจัดระบบประกันสังคม รวมทั้งคุ้มครอง ให้ผู้ทำงานที่มีคุณค่าอย่างเดียวกันได้รับค่าตอบแทนสิทธิประโยชน์และสวัสดิการที่เป็น ธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 มาตรา 89 ประกาศกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำหรืออัตราค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือ ตามมาตรา 88 ให้ ใช้บังคับแก่นายจ้างและลูกจ้างทุกคนโดยไม่เลือกปฏิบัติ อนุสัญญาองค์การแรงงาน ระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ 97 ว่าด้วยการอบรมเพื่อการมีงานทำ (แก้ไข) ค.ศ.1989 ฉบับที่ 100 ว่าด้วยการตอบแทนที่เท่าเทียมกันสำหรับลูกจ้างชายและหญิงซึ่งทำงานที่มีค่า เท่ากัน ค.ศ.1951 ฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้างแรงงานและอาชีพ ค.ศ.1958 ฉบับที่ 143 ว่าด้วยการอบรมในสภาพที่ถูกกดขี่และส่งเสริมให้มี โอกาสเท่าเทียมกันและ ปฏิบัติต่อคนงานอพยพ ค.ศ.1975 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติ การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การอนุญาตให้ คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ (สำหรับผู้ที่ได้จัดทำ ทะเบียนประวัติไว้ใน พ.ศ.2529) เป็นต้น ซึ่งกฎหมายทุกฉบับที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าวที่ เข้ามาทำงานในราชอาณาจักรไทยต้องปฏิบัติและได้รับการคุ้มครองตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ยังมีกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ที่ต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับนายจ้างลูกจ้างในกรณีการ จ้างแรงงานและการทำงานร่วมกัน ซึ่งอาจจะมีข้อขัดแย้งเกิดขึ้นได้ เมื่อมีข้อขัดแย้งเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่อาจจะต้องมีมาตรฐาน วิธีการ เทคนิคในการทำงานมีกลวิธีในการระงับ ข้อพิพาท เทคนิคในการไกล่เกลี่ย ยุติปัญหา ช่วยหาแนวทางป้องกันปัญหาด้านแรงงานสัมพันธ์

ที่จะเกิดขึ้นในสถานประกอบกิจการโดยยึดหลักการทำงานร่วมกัน หลักการร่วม
ปรึกษาหารือ และวิธีการยุติข้อขัดแย้ง

ในบทบาทหน้าที่ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน มีบทบาทหน้าที่เมื่อนายจ้างเจ้าของสถานประกอบกิจการได้ตกลงจ้างคนต่างด้าวเข้าทำงานจะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2551 และตามมาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ซึ่งต้องปฏิบัติตามสัตยาบันอนุสัญญาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในทางปฏิบัติของพนักงานตรวจแรงงานนั้น ผู้ขอรับการประเมินเห็นว่ายังมีรายละเอียดและข้อควรปฏิบัติเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานให้มีการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีการจัดสวัสดิการให้กับลูกจ้างแรงงานต่างด้าวให้ได้รับการดูแลมีคุณภาพชีวิตที่มีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน รวมทั้งการสอดส่องดูแลด้านส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างลูกจ้างไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างแรงงานคนไทยหรือลูกจ้างแรงงานต่างด้าวหลักการย่อมต้องได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรมอยู่ด้วยกันทำงานด้วยกันอย่างสงบสุขในสังคมวงการแรงงาน จึงได้ทำการศึกษาเพื่อเสนอความเห็นในการปรับปรุงการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพต่อไป

นายเกษม กองกุล

ตุลาคม 2551

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ค
สารบัญ	จ
บทที่ 1	1
บทนำ	1
1. ความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
3. ประเด็นการศึกษา	2
4. วิธีการศึกษา	3
5. บทบาทการศึกษา	3
6. นิยามศัพท์เฉพาะ	3
7. ผลที่คาดว่าจะได้รับ	5
บทที่ 2	6
ข้อมูลสภาพทั่วไปของแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (ลาว พม่า กัมพูชา) ในจังหวัดขอนแก่น	6
1. ข้อมูลสภาพทั่วไปของการจ้างแรงงานต่างด้าวใน จังหวัดขอนแก่น	6
2. เหตุการณ์และสถานการณ์แรงงานพม่าชุมนุมประท้วงใน สถานประกอบกิจการ	11
2.1 ข้อมูลทั่วไปของสถานประกอบกิจการ	12
2.2 ลำดับเหตุการณ์และสถานการณ์ที่เกี่ยวข้อง	13
บทที่ 3	19
กรอบแนวคิด กฎหมาย ระเบียบและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง	19
1. แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายแรงงาน	19
1.1 ลักษณะของกฎหมายแรงงาน	
1.2 ความหมายของกฎหมายแรงงาน	
2. กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550	20

3.	แนวความคิดเรื่องการคุ้มครองแรงงาน	21
3.1	เหตุผลในการคุ้มครองแรงงาน	
3.2	สาระสำคัญของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541	
4.	อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ	29
5.	พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518	32
5.1	ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายแรงงานสัมพันธ์	
5.2	การปรึกษาหารือการร่วมมือสถานประกอบกิจการ	
5.3	ระบบคณะกรรมการร่วมปรึกษาหารือ	
5.4	ระบบการยุติข้อร้องทุกข์	
5.5	เทคนิคการเจรจาต่อรอง	
6.	พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522	56
7.	พระราชบัญญัติการทำงานคนต่างด้าว พ.ศ.2521 และพระราชบัญญัติการทำงานคนต่างด้าว พ.ศ.2551 ประกาศกระทรวง	60
8.	ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่องการรับแจ้งความต้องการจ้างคนต่างด้าวและประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการขออนุญาตให้คนต่างด้าวเป็นจำนวนมากเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ (สำหรับผู้ที่ได้จัดทำทะเบียนประวัติไว้ใน พ.ศ.2549)	62
บทที่ 4	บทวิเคราะห์สภาพปัญหาการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (ลาว พม่า และ กัมพูชา)	64
1.	นายจ้างกลุ่มประเภทกิจการที่ทำการศึกษา	65
2.	ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพการจ้างและสภาพการทำงาน	67
3.	ข้อมูลโดยสรุปเรื่องสภาพการจ้างและสภาพการทำงาน	69
4.	ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการ	72
5.	ข้อมูลโดยสรุปเรื่องการจัดสวัสดิการ	74
บทที่ 5	สรุป ปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะ	76
1.	สรุป	76

๕

2. ปัญหาอุปสรรค 80
3. ข้อเสนอแนะ 86

บรรณานุกรม

ภาคผนวก