

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

AEC ย่อมาจาก Asean Economics Community (ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน) เป็นการรวมตัวของประเทศในกลุ่มอาเซียน 10 ประเทศประกอบด้วย ไทย พม่า ลาว เวียดนาม มาเลเซีย สิงคโปร์ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ กัมพูชา บรูไน เพื่อที่จะให้มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจร่วมกัน มีรูปแบบคล้ายๆ กลุ่ม Euro Zone นั้นเอง โดยมีผลประโยชน์ อำนาจต่อรองต่างๆ กับคู่ค้าได้มากขึ้น และการนำเข้า ส่งออกของชาติในอาเซียนยกเว้นสินค้าบางชนิดที่แต่ละประเทศอาจจะขอไว้ไม่ลด ภาษีนำเข้า (เรียกว่า สินค้าอ่อนไหว) โดยอาเซียนจะรวมตัวเป็น “ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน” อย่างจริงจังในวันที่ 31 ธันวาคม 2558 หรืออีก 2 ปีข้างหน้า

เมื่อมาดูเรื่องที่เกี่ยวข้องกันใกล้ตัวมากที่สุด ก็ต้องพูดถึงข้อได้เปรียบและข้อเสียเปรียบ รวมไปถึงสิ่งที่แรงงานต้องเร่งพัฒนาเพื่อตอบสนองการเกิดประชาคมอาเซียนข้อแรก คือ ตลาดแรงงานจะใหญ่ขึ้น จะมีสถานที่ทำงานให้เลือกสรรมากขึ้น และมีโอกาสที่จะได้รับค่าแรงที่สูงขึ้น หากวิชาชีพเป็นที่ต้องการของตลาดแรงงาน นอกจากนั้นจะเกิดความร่วมมือระหว่างประเทศ ภาควิชาชีพในการพัฒนาฝีมือแรงงานให้อยู่บนมาตรฐานเดียวกันก็มีโอกาสที่จะได้รับการพัฒนา มากขึ้น โดยสามารถอยู่ในประเทศใดก็ได้ ภายใต้ระเบียบ กฎหมายและมาตรฐานแบบเดียวกัน สรุปคือ เงินเพิ่ม เรียนรู้เพิ่ม โอกาสเพิ่ม

ข้อเสียเปรียบ สิ่งแรกคือ แรงงานจะไหลบ่า ทะลักเข้ามาอย่างห้ามไม่ได้ เป็นที่คาดว่า เมื่อมีการเปิดเสรีแรงงานเต็มที่จะมีการเคลื่อนย้ายแรงงานที่มีทักษะ อาทิ สถาปนิกและวิศวกร ในอาเซียน ไปที่กลุ่มประเทศอาเซียน (AEC) มากขึ้น แต่เมื่อกรอบการขยายวงเป็นอาเซียนบวก 3 อาเซียนบวก 6 บุคลากรในภาคต่างๆ เช่น ภาควิชาการเงิน ธนาคาร และไอที คาดว่าจะมีการเคลื่อนย้าย เข้ามาเมืองไทยมากขึ้น และแรงงานคนไทยมากขึ้นและค่าจ้างอาจถูกลง¹

¹ สำนักงานจัดหางานจังหวัดเชียงใหม่. (ม.ป.ป.). AEC กับการปรับตัวของแรงงานไทย. สืบค้นเมื่อ 28 ธันวาคม 2556, จาก http://www.cmemployment.org/newtopic/pohots.asp?Po_noticeidpk=90

จากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นเหตุผลักดันให้แรงงานที่มีอยู่โดยทั่วไปในประเทศต้องผลักดันตนเองเข้ามาเป็นลูกจ้างในโรงงานหรือสถานประกอบการเพื่อการยังชีพจากเงินเดือนประจำเป็นหลักแทนการยังชีพแบบเลี้ยงตนเองและอาชีพเกษตรที่เคยมีมาแต่เดิม ส่วนแรงงานอีกประเภทหนึ่งที่ไม่สามารถเข้าสู่แรงงานในระบบโรงงานได้ ไม่ว่าจะเนื่องจากปัจจัยที่เกิดจากผู้ใช้แรงงานเองหรือปัจจัยภายนอกก็ตามแรงงานส่วนนั้นก็จะรับงานจากโรงงานหรือผู้ประกอบการหรือสถานประกอบการขึ้นมาพร้อมกันด้วยซึ่งปัจจุบันแรงงานเหล่านั้นถูกเรียกว่า “แรงงานที่รับงานไปทำที่บ้าน หรือ ผู้รับงานไปทำที่บ้าน (Home Workers)”²

ระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยเติบโตถึงร้อยละ 46 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ไม่ได้มาจากแรงงานในระบบเพียงอย่างเดียว แต่ส่วนหนึ่งมาจากผู้ใช้แรงงานนอกระบบ มีทั้งแรงงานภาคเกษตรกรรม แรงงานด้านบริการ หาบเร่แผงลอย ฯลฯ ซึ่งแรงงานเหล่านี้นับเป็นอาชีพอิสระ ที่ไม่ผูกมัดกับนายจ้าง มีเพียงผูกมัดกับผู้ผลิตวัตถุดิบและลูกค้าที่รับซื้อผลผลิตเท่านั้น ต่างจากแรงงานที่รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งยังผูกมัดในทุกรูปแบบกับนายจ้างที่เป็นเจ้าของกิจการ แต่กลับไม่ได้รับค่าจ้างที่เหมาะสม ไม่มีสวัสดิการ บางรายยังถูกละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานอีกหลายอย่าง โดยเฉพาะงานที่ทำ ขาดการเข้าถึงกองทุนประกันสังคม สวัสดิการและบริการอื่นๆ ของรัฐ และไม่สามารถใช้สิทธิต่อรองได้³

จากการที่ประเทศไทยได้ออกพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 และได้ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2553 แต่การคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านยังไม่ครอบคลุมถึงปัญหาทั้งหมดของงานที่รับไปทำที่บ้าน เช่น ค่าตอบแทน ชั่วโมง

² “ผู้รับงานไปทำที่บ้าน (Home Workers) ถือเป็นส่วนหนึ่งของแรงงานนอกระบบ (Informal Sector) ซึ่งตามเอกสารอัครธานของกองแรงงานหญิงและเด็ก กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม 28 สิงหาคม 2538 ได้ให้ความหมายของ “แรงงานนอกระบบ” หมายถึง การทำงานที่ไม่มีรูปแบบ ไม่มีแบบแผนและไม่มีกรรมร่วมกันจัดตั้งองค์กรและได้จำแนกแรงงานนอกระบบออกเป็นกลุ่มใหญ่ๆ ดังนี้ 1) ผู้รับงานไปทำที่บ้าน (Home Workers) 2) ผู้ประกอบอาชีพอิสระ (Self-Employed) ขนาดเล็ก เช่น หาบเร่ แผงลอย 3) ผู้ประกอบการขนาดย่อม 3) ผู้ประกอบการขนาดย่อม (Small-Enterprise) แต่การศึกษาครั้งนี้ศึกษาเฉพาะในกลุ่มของผู้รับงานไปทำที่บ้าน ส่วนคำจำกัดความของคำว่า “การรับงานไปทำที่บ้าน” ตามอนุสัญญาฉบับที่ 177 ว่าด้วยการรับงานไปทำที่บ้าน ค.ศ. 1996 และข้อเสนอแนะที่ 184 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้ให้คำจำกัดความสรุปไว้ว่า หมายถึง การที่บุคคลหนึ่งซึ่งเป็นผู้รับงานไปทำที่บ้าน ทำงานนั้นที่บ้านหรือที่อื่นใดที่บุคคลนั้นเลือกเองซึ่งไม่ใช่สถานที่นายจ้างจัดให้ และทำงานนั้นเพื่อรายได้ โดยเป็นงานซึ่งผลของงานหรือบริการนั้นเป็นไปตามที่นายจ้างกำหนดไม่ว่าฝ่ายใดจะเป็นผู้จัดหาเครื่องมือเครื่องใช้หรือวัสดุก็ตาม. (มยุรี ดำรงเชื้อ. (2541, กันยายน-ตุลาคม). “ทันกระแส.” *วารสารแรงงานนอกระบบ*, 1 (1). หน้า 15.

³ สืบค้นเมื่อ 28 ธันวาคม 2556, จาก <http://www.tcijthai.com/TCIJ/view.php?ids=765>

การทำงาน การพักระหว่างวัน การลาหยุดตามประเพณี การจดทะเบียนและการรายงานผู้รับงานไปทำที่บ้าน หรือการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านอื่นๆ แรงงานเหล่านั้นกับไม่ได้รับการคุ้มครองและสวัสดิการจากกฎหมายแต่ประการใด ทั้งที่ลักษณะของงานผู้รับงานไปทำที่บ้าน การทำงานก็ยังคงอยู่ในความควบคุมดูแลของนายจ้าง ในการทำงานก็ทำตามที่นายจ้างมอบหมายไว้หรือกำหนดให้ เช่นเดียวกันกับลูกจ้างตามปกติทั่วไป เพียงแต่ไม่ได้เข้ามาทำงานในสถานประกอบการของนายจ้างหรือสถานที่ที่นายจ้างได้กำหนดไว้ให้เท่านั้น ทำให้กฎหมายดังกล่าว ไม่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้รับงานไปทำที่บ้านเหล่านั้น และอาจก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมและเศรษฐกิจต่อไปได้ ดังนั้นจึงจำเป็นจะต้องแก้ไขปรับปรุง พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี และหลักการสำคัญเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้รับงานไปทำที่บ้าน
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานนอกระบบประเภทรับงานไปทำที่บ้านของกลุ่มประเทศอาเซียน เกี่ยวกับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ หลักกฎหมายกลุ่มประเทศอาเซียนและกฎหมายไทยที่ใช้บังคับเกี่ยวกับการรับงานไปทำที่บ้าน
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานผู้รับงานไปทำที่บ้านของไทยเปรียบเทียบกับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ และกลุ่มประเทศอาเซียน
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายรับงานไปทำที่บ้าน เพื่อให้มีความสมบูรณ์ และเป็นธรรมแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ในปัจจุบันพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2553 แต่บทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังไม่สอดคล้องหรือเหมาะสม ในการคุ้มครองสิทธิของผู้รับงานไปทำที่บ้านในหลายประการ เช่น สิทธิและหน้าที่ของผู้จ้างงานและผู้รับงานไปทำที่บ้าน ค่าตอบแทน ความปลอดภัยในการทำงาน หรือการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านอื่นๆ ทำให้เกิดปัญหา อุปสรรค ไม่อาจบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงจำเป็นจะต้องแก้ไขปรับปรุง พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 เพื่อให้กฎหมายฉบับนี้มีความสมบูรณ์ และเป็นธรรมกับผู้รับงานไปทำที่บ้าน

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งทำการศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบการบังคับใช้กฎหมายที่มีผลต่อแรงงานที่รับงานไปทำที่บ้านเท่านั้น โดยจะทำการศึกษาจากเอกสาร บทความ ตำราและงานวิจัยทางวิชาการ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ และกลุ่มประเทศอาเซียนที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ที่เกี่ยวกับผู้รับงานไปทำที่บ้าน (Home Workers) และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วยเพื่อให้ทราบถึงปัญหา อุปสรรค และแนวทางการแก้ไข ปรับปรุงและพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับผู้รับงานไปทำที่บ้านและเพื่อเป็นแนวทางในการขยายการคุ้มครองไปยังแรงงานที่รับงานไปทำที่บ้าน

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

วิธีการศึกษาใช้วิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาค้นคว้าจากตำรา บทความ และงานวิจัยทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ เอกสารที่เกี่ยวข้องและตัวบทกฎหมายทั้งในส่วนของไทยและกลุ่มประเทศอาเซียนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานของผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยใช้วิธี Descriptive and Analytical คือ การพรรณนา และวิเคราะห์เปรียบเทียบให้เห็นข้อดี ข้อเสียของแรงงานที่รับไปทำที่บ้าน รวมทั้งข้อโต้แย้งในข้อกฎหมายของประเทศไทยเปรียบเทียบกับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ และกลุ่มประเทศอาเซียน พร้อมทั้งหาข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงกฎหมายต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิดทฤษฎีและหลักการสำคัญเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้รับงานไปทำที่บ้าน
2. ทำให้ทราบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานนอกระบบประเภทรับงานไปทำที่บ้านของกลุ่มประเทศอาเซียน เกี่ยวกับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ หลักกฎหมายกลุ่มประเทศอาเซียนและกฎหมายไทยที่ใช้บังคับเกี่ยวกับการรับงานไปทำที่บ้าน
3. ทำให้ทราบถึงปัญหากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานผู้รับงานไปทำที่บ้านของไทย เปรียบเทียบกับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ และกลุ่มประเทศอาเซียน
4. ทำให้ทราบแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายรับงานไปทำที่บ้าน เพื่อให้มีความสมบูรณ์ และเป็นธรรมแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน