

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในยุคที่สภาพเศรษฐกิจและสังคมมีความเปลี่ยนแปลงไปเช่นในปัจจุบันนี้ มนุษย์ต่างไฝหาความสุขสบายให้แก่ตนเอง จนบางครั้งลืมนึกถึงผู้ที่อยู่ร่วมกันในสังคม มนุษย์แต่ละคนนั้นมิได้เกิดมาพร้อมกับความเท่าเทียมกัน หากแต่เต็มไปด้วยความเหลื่อมล้ำกันในด้านต่างๆ ประเทศไทยนั้นนับได้ว่าเป็นสังคมที่มีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ต่อกัน ผู้คนในสังคมต่างเห็นอกเห็นใจกัน แต่ในปัจจุบันสภาพสังคมก็ต่างจากในอดีต ในสังคมปัจจุบันนี้เต็มไปด้วยการแก่งแย่งแข่งขัน เอาเปรียบเอารัดเอาเปรียบกัน ไม่เว้นแม้กระทั่งเอาเปรียบคนที่อยู่ในสถานะด้อยกว่าตนทางร่างกาย อย่างเช่นคนพิการ ดังจะเห็นได้จากข่าวทางหน้าหนังสือพิมพ์ว่าคนพิการถูกหลอกลวงเอาทรัพย์สินไปโดยคนที่มีสภาพร่างกายปกติ นอกจากคนพิการจะเสี่ยงต่อการประทุษร้ายอันละเมิดต่อกฎหมายได้โดยง่ายกว่าคนปกติแล้ว ในการทำงานเพื่อหาเงินมาเลี้ยงตนเองและครอบครัวก็ยังมีโอกาสที่จะถูกเอารัดเอาเปรียบได้ง่ายกว่าคนปกติด้วย ปัจจุบันนี้จำนวนคนพิการในประเทศไทยมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นตามจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น จากการสำรวจความพิการ พ.ศ. 2550 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ประเทศไทย พบว่าประเทศไทยมีคนพิการ 1,871,860 คน จากจำนวนประชากรทั้งสิ้น 65,566,359 คน หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 2.9 ประสบปัญหาในการการทำงานและการประกอบอาชีพ โดยคนพิการอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป (มีจำนวน 1.8 ล้านคน) มีประมาณสองในสามหรือร้อยละ 64.8 ไม่ได้ทำงาน มีเพียงร้อยละ 35.2 เท่านั้นที่มีงานทำ และเป็นการทำงานภาคเกษตร และประมงมากที่สุดร้อยละ 19.4 ที่เหลือในอาชีพค้าขาย การให้บริการและเป็นผู้ใช้แรงงานร้อยละ 6.4 โดยมีรายได้ที่เป็นตัวเงินส่วนใหญ่อยู่ระหว่าง 750-5,000 บาทต่อเดือน และเป็นผู้มีรายได้มากกว่า 750 บาทต่อเดือนจำนวน 44,125 คน และมากกว่า 10,000 บาทต่อเดือน จำนวน 24,946 คน¹ และจากการศึกษายังพบ

¹ สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2550). การสำรวจความพิการ. สืบค้นเมื่อ 5 เมษายน 2556, จาก http://service.nso.go.th/nso/nso_center/project/search_center/23project-th.htm

อีกว่าในจำนวนคนพิการทั้งหมดเป็นคนพิการที่มีบัตรประจำตัวคนพิการประมาณ 1.5 ล้านคน² จากข้อมูลเบื้องต้นดังกล่าวทำให้ทราบได้ว่าคนพิการทุกคนในประเทศไทยยังมิได้รับความคุ้มครองอย่างทั่วถึงทุกคน ยังคงมีคนพิการบางส่วนที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนคนพิการและไม่ได้รับสวัสดิการจากภาครัฐ ดังนั้นคนพิการในประเทศไทยมีสถานะทางสังคมอยู่ในระดับที่ไม่สูง เนื่องจากสังคมมักมองว่าคนพิการนั้นเป็นภาระของสังคม เป็นผู้ที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ ต้องอาศัยการสงเคราะห์ดูแลจากครอบครัว ส่วนด้านการจ้างงานคนในสังคมต่างมองว่า คนพิการส่วนใหญ่ไม่ใช่ประชากรที่ทำงานในเชิงเศรษฐกิจ แต่เป็นผู้อยู่ในฐานะที่ได้รับการสงเคราะห์แต่ฝ่ายเดียว ทั้งที่จริงแล้วกลุ่มคนพิการส่วนใหญ่จะสามารถช่วยเหลือตนเองได้ หากคนพิการได้รับการศึกษาหรือการฝึกอาชีพที่เหมาะสม ก็จะสามารถทำงานหาเลี้ยงตนเองและครอบครัวได้ ถือเป็นกำลังแรงงานส่วนหนึ่งของประเทศ ดังนั้น หากมีการแก้ปัญหาในเรื่องการจ้างงานคนพิการ โดยการกำหนดกฎหมายออกมาคุ้มครองคนพิการในส่วนที่เกี่ยวกับการจ้างงานคนพิการ ให้คนพิการที่มีความสามารถมีงานทำ ก็จะเป็นการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพของคนพิการให้ดีขึ้นได้ เนื่องจากแนวโน้มจำนวนคนพิการในประเทศไทย อนุมานได้ว่าจะเพิ่มมากขึ้นตามจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้น และหากคนพิการเหล่านี้ไม่มีโอกาสในการประกอบอาชีพ ก็จะเป็นภาระที่หนักมากสำหรับรัฐ สังคม และครอบครัว ที่จะต้องรับผิดชอบดูแลคนพิการเหล่านี้ทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม

แนวทางในการสนับสนุนคนพิการให้สามารถประกอบอาชีพ ทำมาหาเลี้ยงตนเองและครอบครัวได้นั้น ต้องมีมาตรการทางกฎหมายเข้ามาให้ความคุ้มครองแรงงานคนพิการในชั้นหนึ่งเสียก่อน เพื่อป้องกันการเอารัดเอาเปรียบหรือหาประโยชน์จากคนพิการ

การให้ความคุ้มครองคนพิการนั้น ปัจจุบันพบว่ามีบทบัญญัติกฎหมาย บัญญัติให้ความคุ้มครองคนพิการอยู่หลายฉบับ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้ความคุ้มครองในเรื่องสิทธิความเสมอภาคเท่าเทียมกัน การห้ามเลือกปฏิบัติ การให้โอกาสแก่คนพิการ พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ให้ความคุ้มครองคนพิการในเรื่องสวัสดิการต่างๆ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการให้ดีขึ้น แต่ในด้านการให้ความคุ้มครองคนพิการที่เป็นผู้ใช้แรงงานนั้นมีเพียง กฎหมายแรงงานที่ให้ความคุ้มครองผู้ใช้แรงงานทั่วไปมาบังคับใช้ คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งการให้ความคุ้มครองแก่แรงงานคนพิการในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติดังกล่าว เป็นการให้ความคุ้มครองแรงงานคนพิการที่ทำงานเช่นเดียวกับการให้ความคุ้มครองแรงงานปกติ โดยมีหน่วยงานของรัฐให้ความ

² สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ. (2556). สถิติข้อมูลคนพิการที่มีบัตรประจำตัวคนพิการ จำแนกตามภูมิภาคและเพศ ตั้งแต่วันที่ 1 พ.ย. พ.ศ. 2537 ถึงวันที่ 28 ก.พ. พ.ศ. 2556. สืบค้นเมื่อ 23 มีนาคม 2556, จาก <http://nep.go.th/index.php?mod=tmpstat>

คุ้มครอง การให้ความคุ้มครองตามกฎหมายดังกล่าวหาได้มีการบัญญัติถึงสิทธิที่คนพิการควรได้รับ นอกเหนือไปจากคนปกติไม่

นอกจากนี้ในการทำงานของคนพิการส่วนใหญ่มักเป็นการทำงานในลักษณะของงานนอกระบบ โดยงานนอกระบบที่แรงงานคนพิการทำก็มีลักษณะเหมือนกับงานนอกระบบที่แรงงานปกติทำ ซึ่งส่วนใหญ่คือ งานในภาคการเกษตร แรงงานในครัวเรือน การประกอบธุรกิจและการค้าส่วนตัว เป็นต้น เนื่องจากสภาพร่างกายที่ไม่ปกติ ทำให้ทางเลือกในการทำงาน และโอกาสในการทำงานของคนพิการมีน้อยกว่าคนปกติ ทั้งที่ในความเป็นจริงคนพิการบางคนมีความสามารถมากกว่าคนปกติ และส่วนมากมีความตั้งใจในการทำงานมากกว่าคนทั่วไป

การให้ความคุ้มครองแรงงานคนพิการในการทำงานนอกระบบนั้น ยังไม่มีกฎหมายใดบัญญัติให้ความคุ้มครองไว้ การทำงานของคนพิการอาศัยความเอื้อเฟื้อและความเห็นอกเห็นใจจากนายจ้าง หากนายจ้างไม่พอใจขึ้นมาแรงงานคนพิการก็ไม่มีทางเลือก เพราะไม่ได้ความคุ้มครองที่เหมาะสมตามกฎหมาย ปัจจุบันแม้ภาครัฐจะให้ความสำคัญกับแรงงานในทุกภาคส่วน ซึ่งเห็นได้จากแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติฉบับที่ 4 พ.ศ. 2555-2559³ ที่เป็นแผนงานของรัฐบาลในการเข้ามาให้ความคุ้มครองคนพิการให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้โดยปกติสุข แต่ก็ยังไม่ครอบคลุมไปถึงการคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการ ลำพังเพียงแค่เป็นคนพิการก็ไม่สามารถดำรงชีวิตได้อย่างคนปกติอยู่แล้ว หากยังต้องถูกเอารัดเอาเปรียบและไม่มีทางเลือกในสังคมโดยไม่ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมาย ทั้งที่เป็นผู้ใช้แรงงานก็ย่อมเป็นการเปิดช่องให้นายจ้างหาประโยชน์จากแรงงานคนพิการได้โดยง่าย จึงสมควรมีมาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงความหมาย ความเป็นมา ทฤษฎีและแนวความคิดของการคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการ
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการของ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษและประเทศญี่ปุ่น
3. เพื่อศึกษาปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการจ้างแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการ

³ คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ โดยมีนายกรัฐมนตรีนายเป็นประธาน ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 2/2554 เมื่อวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2554 เห็นชอบแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2555-2559.

4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการออกกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการ ที่เหมาะสมมาบังคับใช้

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ประเทศไทยในปัจจุบันยังไม่มีบทบัญญัติกฎหมายใดให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการ ทำให้แรงงานคนพิการไม่สามารถมีสิทธิในการที่จะได้รับความคุ้มครองจากภาครัฐในการทำงานนอกระบบ และถูกเอารัดเอาเปรียบได้โดยง่ายและเป็นทางให้นายจ้างที่มีจิตใจคับแคบอาศัยช่องว่างแห่งกฎหมายมาใช้กดขี่ข่มเหงแรงงานคนพิการ แม้ว่าการคุ้มครองแรงงานตามกฎหมายจะเป็นการให้ความคุ้มครองผู้ใช้แรงงานหรือลูกจ้างทั้งหลาย ไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไรทั้งในระบบและนอกระบบ การให้ความคุ้มครองแรงงานคนพิการจึงควรมีบทบัญญัติเป็นการเฉพาะ เพื่อบังคับฝ่ายนายจ้างและให้ความคุ้มครองฝ่ายลูกจ้างซึ่งเป็นคนพิการ ว่าจะได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามกฎหมายโดยไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบ จึงสมควรมีการบัญญัติกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการขึ้น โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศหลายๆ ประเทศ แล้วนำมาปรับใช้เพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับประเทศไทยต่อไป

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งศึกษาและวิเคราะห์เอกสาร งานวิจัยทางวิชาการ เอกสารที่พิมพ์เผยแพร่ของราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ทราบความเป็นมาและสภาพปัญหาของแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการ ซึ่งมีอยู่ในการทำงานภาคการเกษตร แรงงานในครัวเรือน การประกอบธุรกิจและการค้าส่วนตัว ทั้งศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาในการให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการโดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนหลักการตามแนวทางขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและทฤษฎีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อหามาตรการในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการ

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

งานศึกษานี้เป็นงานศึกษาเชิงคุณภาพ ศึกษาวิจัยโดยทำการศึกษาวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) ดำเนินการศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หนังสือที่ได้พิมพ์เผยแพร่เพื่อให้ความรู้ บทความและวารสารต่างๆ รายงานการวิจัย คำพิพากษาศาลฎีกา วิทยานิพนธ์ ตำราทางวิชาการที่เกี่ยวข้องและข่าว รวมถึงการสืบค้นข้อมูลจากทางอินเทอร์เน็ต (Internet) ทั้งที่มาจากภายในประเทศเองและจากต่างประเทศ และ

ได้ทำการวิจัยภาคสนาม (Field Research) ด้วยการสัมภาษณ์เจาะลึก (Indept Interview) ด้วยการสัมภาษณ์คนพิการ 10 คนแล้วนำมาวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความหมาย ความเป็นมา ทฤษฎีและแนวความคิดของการคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการ
2. ทำให้ทราบและเข้าใจถึงมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษและประเทศญี่ปุ่น
3. ทำให้ทราบและเข้าใจถึงปัญหาการปรับใช้กฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการ ตามแนวทางของต่างประเทศ เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในประเทศไทย
4. ทำให้ได้มาซึ่งข้อเสนอแนะเพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบที่เป็นคนพิการของประเทศไทย ให้สามารถปรับใช้กับการแก้ไขปัญหาดังกล่าวในประเทศไทยได้อย่างถูกต้องและเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน

1.7 นิยามความหมาย

ผู้เขียนได้กำหนดขอบเขตของนิยามความหมายเพื่อใช้สำหรับทำการศึกษาวิจัยเฉพาะในงานศึกษาวิจัยวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ดังนี้

แรงงานนอกระบบ หมายความว่า ผู้ใช้แรงงานในการกิจการต่างๆ มีลักษณะเช่นเดียวกับลูกจ้าง มีกฎหมายรองรับแต่ในทางปฏิบัติไม่สามารถบังคับใช้ได้ เพราะกฎหมายและระเบียบไม่เหมาะสม

แรงงานคนพิการ หมายความว่า คนพิการ และเป็นผู้ใช้แรงงานในการกิจการต่างๆ

แรงงานคนพิการนอกระบบ หมายความว่า คนพิการ และเป็นผู้ใช้แรงงานในการกิจการต่างๆ มีลักษณะเช่นเดียวกับลูกจ้าง กฎหมายรองรับแต่ในทางปฏิบัติไม่สามารถบังคับใช้ได้เพราะกฎหมายและระเบียบไม่เหมาะสม