



## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

มีรายงานว่า ปัจจุบันนี้มีแรงงานต่างชาติ (Migrant Workers) ซึ่งหมายถึง บุคคลที่เดินทางไปทำงานในต่างประเทศ มีอยู่ประมาณ 25 ล้านถึง 30 ล้านคนทั่วโลก<sup>1</sup> และสำหรับประเทศญี่ปุ่นมีรายงานว่า จำนวนแรงงานต่างชาติที่เดินทางมาอาศัยอยู่นั้นมีประมาณ 2 แสนคน<sup>2</sup>

แรงงานต่างชาติในประเทศญี่ปุ่นนั้น สามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

(1) แรงงานต่างชาติที่ชอบด้วยกฎหมาย (Legal Migrant Workers) ซึ่งเป็นคนต่างด้าวที่เดินทางมาทำงานในประเทศญี่ปุ่น โดยถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเข้าออกเมืองและการอนุมัติผู้ลี้ภัย (Immigration Control and Refugee Recognition Act)<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Yasuo Kuwabara, Kokkyo o Koeru Rodosha (แรงงานข้ามเขตแดน) (Tokyo : Iwanami Shoten, 1992), p. 15.

<sup>2</sup>Hiroshi Komai, Gaikokujin Rodosha o Mirume (การจับตามองแรงงานต่างชาติ) (Tokyo : Akaishi Shoten, 1990), p. 13.

<sup>3</sup>มีข้อสังเกตในส่วนนี้ คือ ในประเทศญี่ปุ่น กฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และรายละเอียดในส่วนของการทำงานของคนต่างด้าวนั้น เป็นกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเข้าออกเมืองและการอนุมัติผู้ลี้ภัย (Immigration Control and Refugee Recognition Act) ซึ่งกระทรวงยุติธรรม (Ministry of Justice) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ จึงแตกต่างไปจากในประเทศไทยที่มีพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ที่กำหนดเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าว โดยเฉพาะ ซึ่งกรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้รับผิดชอบในการบังคับใช้ ในส่วนของพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 โปรดดู สุดาศิริ เองพุลธนา, "การประกอบอาชีพของคนต่างด้าวในประเทศไทย", วารสารกฎหมาย 8(2526) : 96-116.; สุดาศิริ วสวงศ์, การทำงานของคนต่างด้าว (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2532)

(2) แรงงานต่างชาติที่มีชอบด้วยกฎหมาย (Illegal Migrant Workers) ซึ่งเป็นคนต่างด้าวที่เดินทางมาทำงานในประเทศไทยโดยไม่ผ่านกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเข้าออกเมือง และการอนุมัติผู้ลี้ภัย

แรงงานต่างชาติที่มีชอบด้วยกฎหมายนั้น ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพที่ใช้ฝีมือ ทักษะและความรู้พิเศษ เช่น อาจารย์ระดับอุดมศึกษา วิศวกร เป็นต้น ประกอบกับการทำงานที่ถูกต้องตามกฎหมายจึงได้รับ สถานการจ้างที่เป็นมาตรฐานตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน แต่ในส่วน of แรงงานต่างชาติที่มีชอบด้วยกฎหมายนั้น ส่วนใหญ่จะทำงานที่ไม่ใช้ฝีมือประกอบกับการทำงานที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย จึงมักจะต้องทำงานในลักษณะลำบาก (Kitsui) สกปรก (Kitanai) และอันตราย (Kiken) จึงไม่เป็นมาตรฐานตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน\*

นอกจากนี้แรงงานต่างชาติมักจะถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้าง เช่น ไม่จ่ายค่าจ้างหรือจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าอัตราที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ (Minimum Wages Law) แต่แรงงานต่างชาติเหล่านี้ไม่อาจที่จะร้องเรียนต่อหน่วยงานของรัฐ หรือดำเนินการตามขั้นตอนเพื่อเรียกร้องสิทธิตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานได้ เพราะหากมีการดำเนินการเช่นนี้แล้ว อาจถูกแจ้งความต่อกรมตรวจคนเข้าเมือง (Immigration Bureau) ว่าเป็นแรงงานต่างชาติที่มีชอบด้วยกฎหมาย ตลอดจนถูกบังคับให้ออกนอกประเทศญี่ปุ่นได้

นอกจากมีปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานต่างชาติที่มีชอบด้วยกฎหมายที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ยังมีกรณีที่เห็นว่ามีคามไม่เป็นธรรม คือ ในปัจจุบันนี้ สถานประกอบการบางแห่งในประเทศญี่ปุ่นมีเจตนาที่จะให้ผู้ฝึกงาน (Trainee) จากต่างประเทศ ทำงานในลักษณะเหมือนผู้ใช้แรงงาน (Worker) ทั่วไป โดยที่ผู้ฝึกงานเหล่านี้ไม่ได้รับการคุ้มครอง

---

\*สุริชัย หวันแก้ว คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ชี้ให้เห็นถึงสภาพการจ้างที่ไม่เป็นธรรมของแรงงานไทยในประเทศญี่ปุ่น โปรดดู สุริชัย หวันแก้ว, "Nittai Kankei no Konnichi to Taijin Rodosha (ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่นในปัจจุบัน และแรงงานไทย)," in Gaikokujin Rodosha to Jinken (แรงงานต่างชาติและสิทธิมนุษยชน), ed. Takashi Ebashi (Tokyo : Hosei University Press, 1990), p. 14.

ตามกฎหมายแรงงาน และกฎหมายประกันสังคม ซึ่งจะทำให้ผู้ทำงานเหล่านี้ไม่มีสิทธิที่จะรับค่าจ้างที่เท่าเทียมกันกับคนในชาติ หรือไม่ได้รับค่าทดแทนในกรณีที่ประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยจากการทำงานให้แก่นายจ้าง

สถานการณ์เช่นนี้ นอกจากจะก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน (Basic Human Rights) ซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว ยังจะส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศคู่ค้าและประเทศผู้ส่งแรงงานต่าง ๆ อีกด้วย<sup>4</sup>

อย่างไรก็ตาม ประเทศญี่ปุ่นในฐานะที่เป็นประเทศภาคีของสหประชาชาติ (United Nations) ซึ่งก่อตั้งขึ้นมา โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมการผดุงไว้ซึ่งสิทธิมนุษยชนนั้น ไม่ควรจะเฉยเมยต่อสถานการณ์เช่นนี้

ดังนั้น การศึกษาถึงปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานต่างชาติในประเทศญี่ปุ่นจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพื่อจะได้ทราบถึงแนวทางแก้ไขปัญหาที่ถูกต้องสำหรับประเทศญี่ปุ่น และประเทศอื่น ๆ ต่อไป

#### สมมุติฐานของการวิจัย

1. แรงงานต่างชาติในประเทศญี่ปุ่นไม่ได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันกับคนในชาติ
2. แรงงานต่างชาติในประเทศญี่ปุ่นยังไม่ได้รับการคุ้มครองเพียงพอ ทั้งในตัวของกฎหมายญี่ปุ่นที่เกี่ยวข้องและการบังคับใช้กฎหมาย
3. ในการแก้ไขปัญหาระหว่างแรงงานต่างชาติในประเทศญี่ปุ่นยังขาดการปฏิบัติที่แสดงถึงการเคารพต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายระหว่างประเทศ

---

<sup>4</sup>ในส่วนนี้ นิคม จันทรวิฑูร กล่าวไว้ว่า "ถ้าหากการเลือกปฏิบัติเกิดขึ้นในระดับชาติ... ความตึงเครียดและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจะได้รับผลกระทบกระเทือนตามไปด้วย" โปรดดู นิคม จันทรวิฑูร, ประเทศไทยกับประมวลกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 55.

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อทราบถึงสภาพของการเดินทางมาทำงานของแรงงานต่างชาติในประเทศญี่ปุ่น
2. เพื่อทราบว่า พันธกรณีทางกฎหมายระหว่างประเทศของประเทศญี่ปุ่น ในการคุ้มครองแรงงานต่างชาติมีมากน้อยเพียงใด รวมทั้งสิทธิต่าง ๆ ที่แรงงานต่างชาติควรจะได้รับตามกฎหมายระหว่างประเทศ
3. เพื่อทราบว่า แรงงานต่างชาติในประเทศญี่ปุ่นควรจะได้รับสิทธิมากน้อยเพียงใด ตามตัวบทกฎหมายญี่ปุ่นและที่มาของกฎหมายญี่ปุ่นในส่วนของ การคุ้มครองแรงงาน (เช่น คำพิพากษาฎีกา)
4. เพื่อทราบถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานต่างชาติในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายญี่ปุ่น

### ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ จะจำกัดขอบเขตของการศึกษาในเรื่องการคุ้มครองแรงงานต่างชาติในประเทศญี่ปุ่นในสมัยปัจจุบัน โดยศึกษาถึงสภาพการทำงานของแรงงานต่างชาติในประเทศญี่ปุ่น กฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายญี่ปุ่นในส่วนของ การคุ้มครองแรงงานต่างชาติ ตลอดจนปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานต่างชาติในประเทศญี่ปุ่น

### วิธีการศึกษาและวิจัย

วิธีดำเนินการศึกษาโดยทั่วไป เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) กล่าวคือ เก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ ทั้งภาษาญี่ปุ่น ภาษาไทย และภาษาอังกฤษ ทั้งที่เป็นตำรากฎหมาย เอกสารที่เกี่ยวข้อง ตัวบทกฎหมาย ตลอดจนคำพิพากษาของศาล นำมาศึกษาอย่างเป็นระบบ



ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงข้อมูลและแนวความคิดที่นำมาพิจารณากำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างชาติในประเทศไทยปัจจุบัน
2. ทำให้ทราบถึงข้อมูลและแนวความคิดที่นำมาพิจารณากำหนดนโยบายของรัฐบาลไทยต่อแรงงานต่างชาติจากประเทศต่าง ๆ เช่น พม่า ลาว กัมพูชา เวียดนาม เป็นต้น<sup>๕</sup>
3. ทำให้ทราบถึงข้อมูลและแนวความคิดที่นำมาพิจารณากำหนดนโยบายในการควบคุม และให้ความคุ้มครองแก่แรงงานไทยที่ไปทำงานในประเทศไทยปัจจุบัน\*

---

<sup>๕</sup>ประเทศไทยมีการรับผู้อพยพ (Displaced Persons) หรือผู้หลบหนีเข้าเมือง (Illegal Immigrants) มาจากต่างประเทศ เช่น เวียดนาม จีน ลาว พม่า กัมพูชา เป็นต้น ในส่วนนี้โปรดดู วิจิต มันทากรณ์, "ผู้ลี้ภัย : กฎหมายและนโยบายแห่งรัฐ ว่าด้วยผู้อพยพและผู้หลบหนีเข้าเมืองในประเทศไทย," นิติศาสตร์ 15 (มีนาคม 2528) : 171-172.

\*ในส่วนนี้ สุริชัย หวันแก้ว ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการพิจารณาปัญหาแรงงานไทยในต่างประเทศในแง่สิทธิมนุษยชน (Human Rights), โปรดดู Bangkok Post (24 March 1991), p. 8.