

บันทึกองค์ความรู้

ชื่อเรื่อง	การคุ้มครองแรงงานนอกระบบ : กลุ่มเกษตรกรพันธสัญญา
ชื่อผู้บันทึก	นางสาวนิศาชล ตุ่นเข้า ตำแหน่ง พนักงานบริหารงานปฏิรูปกฎหมาย ๑
วันเดือนปี	๑ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๕๘
แหล่งที่มาของความรู้	การเข้าร่วมประชุมนำเสนอผลการสังเคราะห์ข้อมูลต่อองค์กรและภาคีที่เกี่ยวข้องตามแผนการดำเนินงานโครงการสังเคราะห์องค์ความรู้เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ : กลุ่มเกษตรกรพันธสัญญา โดย อาจารย์ไพสิฐ พาณิชยกุล นักวิชาการจากศูนย์ศึกษาความเป็นธรรม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และคณะ ในวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ณ ห้องประชุม ศ.นิคม จันทรวินิจ ชั้น ๔ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

เนื้อหา

ภายใต้การพัฒนาของรัฐที่เน้นนโยบายการเกษตรแบบใหม่¹ โดยรัฐเปิดโอกาสให้บริษัทและกลุ่มทุนเข้ามาจัดการ และวางแผนพัฒนาระบบการเกษตรของประเทศ ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อเกษตรกรที่อยู่ในระบบพันธสัญญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสัญญาที่ไม่เป็นธรรมและสวัสดิการในการรับจ้างที่เกษตรกรไม่เคยได้รับภายใต้กระบวนการผลิต โดยเฉพาะการถูกเอารัดเอาเปรียบทางด้านการลงทุนและการตลาดที่ไม่มีหลักประกันความมั่นคงทางการผลิต การกำหนดราคาซื้อที่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่ไว้ในข้อตกลง กลุ่มเกษตรกรพันธสัญญา ถือเป็นกลุ่มแรงงานนอกระบบที่เผชิญปัญหาในเรื่องความยุติธรรมและอยู่ในภายใต้อำนาจการควบคุมของบริษัท โดยที่ยังไม่มีกลไกการดูแลและแก้ไขปัญหา โดยประเด็นปัญหาของเกษตรกรพันธสัญญา เกิดจากกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงานที่คุ้มครองเฉพาะนายจ้างและลูกจ้าง แต่กลุ่มเกษตรกรพันธสัญญาไม่อยู่ในข่ายของการเป็นนายจ้างและลูกจ้าง และจากเสียงสะท้อนของแรงงานนอกระบบในกลุ่มเกษตรกรพันธสัญญาพบว่า เกษตรกรพันธสัญญามักจะถูกเอารัดเอาเปรียบ เนื่องจากในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายใดที่ออกแบออกมาเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิกลุ่มเกษตรกรพันธสัญญาโดยเฉพาะ อีกทั้งโดยลำพังเกษตรกรก็ไม่อาจนำข้อบัญญัติตามกฎหมายที่มีอยู่มาใช้ปกป้องสิทธิของตนเองได้ เนื่องจากมีข้อจำกัดหลายประการ อาทิ อำนาจต่อรองที่เหนือกว่าของบริษัท การขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง การประสบความยุ่งยากและซับซ้อนของกระบวนการฟ้องร้อง เป็นต้น

¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ : แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ ๖ พ.ศ. ๒๕๓๐ - ๒๕๓๔ เข้าถึงได้จาก www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=88 (เข้าถึงเมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๘)

จากการสังเคราะห์องค์ความรู้เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ กลุ่มเกษตรกรพันธสัญญาและจากการศึกษาผู้วิจัยพบว่า สภาพการจ้างงานของระบบเกษตรกรพันธสัญญาจะเป็นลักษณะของการออกแบบสัญญาให้มีลักษณะเป็นการจ้างทำของที่มุ่งผลสำเร็จของงานเป็นหลัก แต่โดยเนื้อหาของสัญญาโดยเจตนาของบริษัทการเกษตร โดยความสัมพันธ์ภายใต้การบริหารสัญญาที่บริษัทผู้ว่าจ้างคู่สัญญาหรือตัวแทนมีอำนาจสั่งการโดยอ้อมให้เกษตรกรกรจำต้องปฏิบัติตาม และสภาพการผลิตที่มีลักษณะเหมือนการทำงานภายใต้ระบบการผลิตของโรงงาน เกษตรกรต้องทำงานอย่างหนักและต่อเนื่อง ไม่มีเวลาพักผ่อนอย่างแน่นอนและเพียงพอ รวมถึงสถานที่ปิดหรือใกล้ชิดกับสารเคมี เวชภัณฑ์ ยาฆ่าแมลง มลพิษทางกลิ่นและสิ่งปนเปื้อน เป็นต้น ซึ่งโดยลักษณะการทำงานเช่นนี้จึงไม่มีความปลอดภัยในการทำงาน แต่ในทางตรงกันข้ามจะต้องรับความเสี่ยงทั้งหลายที่จะเกิดขึ้นและไม่มีอำนาจต่อรองในการที่จะกำหนดผลตอบแทนใดๆ

แนวคิดพื้นฐานที่สำคัญในการช่วยวิเคราะห์กลไกเชิงสถาบันภายใต้ระบบของกระทรวงแรงงานในการคุ้มครองเกษตรกรภายใต้ระบบการผลิตแบบพันธสัญญา จากงานวิจัยได้เสนอให้กระทรวงแรงงาน โดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ในฐานะบทบาทภาครัฐที่จะเข้าไปดูแลและให้ความคุ้มครองและสิ่งสำคัญจากการศึกษาภาพรวมของกฎหมายพบว่า มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกระบวนการผลิตในระบบการเกษตรพันธสัญญาจำนวน ๓๑ ฉบับ และกฎหมายแรงงานอื่นกว่า ๘ ฉบับ² ได้ให้อำนาจในการเข้าไปดำเนินการในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้ใช้แรงงาน โดยพิจารณาจากสัญญาจ้างเป็นหลัก ทั้งนี้ เนื่องจากเงื่อนไขในการที่กฎหมายต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ พระราชบัญญัติความปลอดภัยและอาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่จะสามารถเข้าไปแทรกแซงในความสัมพันธ์ระหว่างคู่สัญญาได้จะต้องเป็นความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และลักษณะของงานจะต้องเป็นการผลิตในเชิงอุตสาหกรรม ซึ่งจากความสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณีที่อยู่ภายใต้ระบบการผลิตแบบนี้ก็จะมีความสัมพันธ์ระหว่างเกษตรกรกับผู้ใช้แรงงานรับจ้างเท่านั้น ทั้งนี้ ความคิดว่าด้วย “ผู้ใช้แรงงาน” ในอดีตแรงงานในภาคเกษตรไม่อยู่ภายใต้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน ทำนองเดียวกับ แรงงานที่ทำงานบ้าน หรือผู้ประกอบการอาชีพอิสระ ต่อมาความคิดเรื่องแรงงานในฐานะผู้ใช้แรงงาน (Labour) ได้เปลี่ยนแปลงไปโดยมีการขยายความหมายครอบคลุมไปถึงคนทำงาน (Worker) ทุกประเภท อย่างไรก็ตาม สำหรับเกษตรกรที่อยู่ภายใต้ระบบการผลิตทางการเกษตรแบบพันธสัญญากลับไม่ได้คิดว่าตนเองเป็นผู้ใช้แรงงาน แต่อยู่ในฐานะเกษตรกรหรือหากเป็นคนรุ่นใหม่ก็จะมีความคิดว่าตนเองเป็นเจ้าของกิจการหรือเป็นเจ้าแก่ เป็นต้น ซึ่งความคิดเช่นนี้มีผลต่อแนวคิดที่จะนำกฎหมายคุ้มครองแรงงานไปช่วยเหลือคุ้มครองเช่นกัน ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ทรงสิทธิขาดนิติอำนาจในการที่จะปกป้องสิทธิในสถานะของผู้ใช้แรงงาน

โดยสรุปจากการศึกษาผู้วิจัยพบว่า ระบบการผลิตวัตถุดิบทางการเกษตรส่วนใหญ่ได้ใช้ระบบและรูปแบบของธุรกิจอุตสาหกรรมและการเกษตรและอาหารซึ่งมีลักษณะของการบริหารเชิงธุรกิจสมัยใหม่ที่ให้

² เอกสารประกอบการนำเสนอ (ร่าง) รายงานความก้าวหน้าผลการศึกษาการใช้กลไกเชิงสถาบันภายใต้ระบบของกระทรวงแรงงาน ในการคุ้มครองเกษตรกรภายใต้ระบบการผลิตแบบพันธสัญญา โดย ไพสิฐ พาณิชนกุลและคณะ วันศุกร์ที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ณ ห้องประชุม ศ.นิคม จันทรวินัย ชั้น ๔ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

ความสำคัญกับการลดความเสี่ยง การกระจายและการผลักระยะความเสี่ยงออกไปจากตน เน้นการจัดการห่วงโซ่อุปทานแทนการลงทุนเองและลงมือทำการผลิตด้วยตนเอง ดังนั้น เกษตรกรที่เข้าสู่ระบบห่วงโซ่อุปทานดังกล่าวจึงอยู่ในฐานะกลไกหนึ่งของสายพานการผลิต

นอกจากนี้ จากการศึกษาสถานะในทางกฎหมายของความสัมพันธ์ระหว่างบริษัทการเกษตรกับเกษตรกร และการดำเนินกิจการต่างๆของเกษตรกรที่จะต้องดำเนินการตามสัญญาที่มีประเด็นที่เป็นข้อสังเกตดังนี้

๑. โดยระบบและกระบวนการผลิต ในเชิงเนื้อหาที่มีลักษณะสำคัญที่มีความเป็นอุตสาหกรรมอยู่ในระดับหนึ่ง ทั้งในเชิงของขนาด ลักษณะของสถานประกอบการ กระบวนการของการผลิตและความต้องการผลผลิตในเชิงปริมาณจำนวนมากๆ

๒. โดยความสัมพันธ์ทางสัญญา ถ้าเป็นเกษตรกรที่ทำสัญญากับบริษัทการเกษตร เกษตรกรจะอยู่ในฐานะผู้รับทำงานให้ หรือเป็นสัญญาจ้างทำของ (ตามแนวทางการตีความของกรมสรรพากร) แต่หากพิจารณาจากเจตนาของบริษัทการเกษตร เนื้อหาสัญญาและพฤติการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นตามสัญญา ลักษณะความสัมพันธ์จะเป็นสัญญาจ้างทำของที่ค่อนข้างโน้มเอียงไปในลักษณะสัญญาจ้างแรงงาน (โดยดูจากอำนาจสั่งการให้เกษตรกรต้องทำตามเงื่อนไขและคำสั่งของบริษัท)

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันแม้จะมีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓³ ซึ่งเหมือนว่าจะสามารถนำมาปรับใช้ในกรณีได้ก็ตาม แต่ก็ยังเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่อาจจะต้องทำให้เกิดความเข้าใจตรงกันว่า “งานที่รับไปทำที่บ้าน” ตามคำนิยามและเป็นไปตามเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานมีอำนาจเข้าไปดำเนินการต่างๆ เพื่อคุ้มครองเกษตรกรครอบคลุมเพียงใด และจะถือว่า “งานที่ผู้จ้างงานในกิจการอุตสาหกรรมมอบให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านเพื่อนำไปผลิตหรือประกอบนอกสถานประกอบการของผู้จ้างงานหรืองานอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง” ตามคำนิยามดังกล่าวมีความหมายครอบคลุมไปถึงความเป็นอุตสาหกรรมโดยเนื้อหาและโดยกระบวนการผลิตภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญาหรือไม่

³ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้ “งานที่รับไปทำที่บ้าน” หมายความว่า งานที่ผู้จ้างงานในกิจการอุตสาหกรรมมอบให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านเพื่อนำไปผลิตหรือประกอบนอกสถานประกอบการของผู้จ้างงานหรืองานอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง