

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ประสบปัญหาจากผู้อพยพหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้อพยพซึ่งเข้ามาเป็นผู้ใช้แรงงาน การเข้ามาของผู้อพยพเหล่านี้มาจากประเทศเพื่อนบ้านของไทย เช่น ลาว กัมพูชา และพม่า โดยเฉพาะในกรณีผู้อพยพจากประเทศพม่านั้น ส่วนหนึ่งมาจากปัจจัยทางภูมิศาสตร์ที่ประเทศไทยมีพรมแดนติดต่อกับประเทศพม่าเป็นระยะทางถึง 2,532 กิโลเมตร ทำให้ประชาชนตามแนวชายแดนไทย-พม่า สามารถติดต่อกันได้ทั้งทางเดินเท้า ทางรถยนต์ และทางเรือ และมีมูลเหตุที่ทำให้เกิดการหลั่งไหลของผู้อพยพลักลอบเข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก

การวิเคราะห์ถึงการอพยพแรงงานพม่านั้นสามารถวิเคราะห์จากปัจจัยผลักดัน (push factor) และปัจจัยดึงดูด (pull factor) ได้ดังนี้

1. ปัจจัยผลักดัน (push factor) ในการอพยพแรงงานเข้ามาในประเทศไทยนั้นมีหลายประการ ที่สำคัญได้แก่

1.1) ปัจจัยทางการเมืองในพม่า อันประกอบด้วย ระบอบการปกครองในประเทศพม่าที่ไม่เป็นประชาธิปไตย โดยตั้งแต่ปี 2504 ที่ประเทศพม่าต้องตกอยู่ภายใต้การปกครองในระบอบเผด็จการทหาร รัฐบาลประกาศปิดประเทศทางเศรษฐกิจ และมีการปราบปรามประชาชนที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายรัฐบาล จนนำมาสู่เหตุการณ์ที่ประชาชนชาวพม่าได้ต่อสู้เรียกร้องประชาธิปไตยจากรัฐบาลทหารพม่าในเดือนสิงหาคม 2531 แต่ก็ถูกรัฐบาลทหารพม่าใช้วิธีการปราบปรามด้วยความรุนแรง จนเป็นจลาจลทางการเมือง

นอกจากนั้น พม่ายังมีปัญหาค่าละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะต่อชนกลุ่มน้อยในประเทศ ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากรัฐบาลพม่าไม่ให้สิทธิในการปกครองตนเองของชนกลุ่มน้อยเผ่าต่างๆ หลังจากที่ได้รับเอกราชจากประเทศอังกฤษ ความขัดแย้งดังกล่าวได้นำไปสู่การจัดตั้งกองกำลังติดอาวุธของชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ เพื่อต่อต้านรัฐบาลกลางและถูกปราบปรามจากรัฐบาลทหารพม่าอย่างหนัก

1.2) ปัจจัยทางเศรษฐกิจภายในประเทศพม่า สืบเนื่องจากการปิดประเทศเป็นเวลานาน ทำให้สภาพเศรษฐกิจภายในประเทศพม่าเกิดความตกต่ำ ประชาชนพม่ามีรายได้ไม่เพียงพอต่อการยังชีพ จากรายงานขององค์การสหประชาชาติเกี่ยวกับเศรษฐกิจของประเทศพม่า ปี พ.ศ.2535 พบว่าประชากรพม่ามีรายได้เฉลี่ยคนละ 250 ดอลลาร์สหรัฐ ต่อปี ซึ่งต่ำกว่ารายได้ประชากรของประเทศที่มีระดับความ

ยากจนเฉลี่ยคนละ 370 ดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อปี(กรมการจัดหางาน,2540: 3-5) จึงทำให้ประชาชนพม่าต้องแสวงหาความเป็นอยู่ที่ดีกว่าเดิม เห็นได้จากตารางที่ 1.1

ตารางที่ 1.1 : เปรียบเทียบจำนวนแรงงานต่างชาติที่เข้ามารายงานตัวในปี 2541 ถึง ปี 2545

ประจำปี	จำนวนแรงงานต่างด้าวพม่า(คน)	
	ชาย	หญิง
ปี 2541	53,387	25,670
ร้อยละ	68.0	32.0
ปี 2542	59,968	29,350
ร้อยละ	67.0	33.0
ปี 2543	58,701	32,023
ร้อยละ	65.0	35.0
ปี 2544	257,354	193,981
ร้อยละ	57.0	43.0
ปี 2545	196,520	152,744
ร้อยละ	56.0	44.0

ที่มา : กฤตยา อาชวนิชกุลและพันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, 2548:21

2) ปัจจัยดึงดูด (pull factor) อันได้แก่ เงื่อนไขทางเศรษฐกิจของประเทศไทย กล่าวคือ สืบเนื่องจากสภาวะทางเศรษฐกิจของไทยที่กำลังเจริญเติบโต เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ.2528-2531 (เวณิกา บุญมา คดี,2540:4) ได้ก่อให้เกิดภาวะการขาดแคลนแรงงานในประเทศไทย โดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือระดับล่างเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพตลาดแรงงานไทยที่เน้นการไปทำงานต่างประเทศเพื่อให้ได้รับค่าจ้างหรือรายได้สุทธิที่สูงกว่าการทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมในประเทศ แม้ว่าจะมีค่าใช้จ่ายในการเดินทางสูงมากก็ตาม โดยนับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 เป็นต้นมา จะเห็นได้จากสถิติในช่วงระหว่างเดือนมกราคม - ธันวาคม 2548 ที่มีคนไทยไปทำงานต่างประเทศ โดยเฉพาะในประเทศ ได้หวัน เกาหลี สิงคโปร์มาเลเซีย และตะวันออกกลาง ถึงจำนวน 139,667 คน ดังนั้นจึงทำให้เกิดความจำเป็นในการจ้างแรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะในกิจการอุตสาหกรรมที่แรงงานไทยไม่ประสงค์จะทำงาน อันได้แก่ งานประเภท 3D คือ Difficult (งานหนัก) Dangerous (งานเสี่ยงอันตราย) และ Dirty (งานสกปรก) ซึ่งลักษณะงานดังกล่าวอยู่ในกิจการที่สำคัญๆ

เช่น กิจการประมง กิจการต่อเนื่องจากประมงทะเล ได้แก่ แพลตา คัดเลือกแยกประเภท ทำความสะอาดสัตว์น้ำที่ได้จากการประมงทะเล การแปรรูปอาหารทะเล กิจการผลิตอ้อย กิจการยางพารา กิจการก่อสร้าง กิจการการผลิต หรือแม่แต่งานบ้านทั่วไป(วรวิทย์ เจริญเลิศ และบัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ ,2540: 43-49)

### รัฐไทยกับการกำหนดนโยบายแรงงานต่างด้าว

#### 1) แนวคิดเรื่องความมั่นคงของรัฐ

โดยพื้นฐานแล้วรัฐไทยมีมุมมองหรือแนวคิดที่เน้นหนักเพียงด้านเดียวต่อผู้อพยพที่กลายมาเป็นแรงงานในระดับล่าง คือ แนวคิดความมั่นคงของรัฐ โดยมองว่าแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้ามาทำงานเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ต้องจับส่งออกนอกประเทศ หรืออยู่บนพื้นฐานความคิดที่มองว่าแรงงานต่างด้าวเป็นภัยอันตรายต่อความมั่นคงและสังคมไทย เข้ามาแย่งงานคนไทยจึงต้องมีการจัดระบบควบคุมแรงงานดังกล่าว

ต่อมาเมื่อประเทศไทยต้องประสบกับวิกฤตทางเศรษฐกิจในปี 2540 ก่อให้เกิดการว่างงานอย่างเฉียบพลัน อัตราการว่างงานเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 1.5 หรือประมาณ 5 แสนคนในปี พ.ศ.2539 เป็นร้อยละ 4.36 ในปี พ.ศ. 2540 หรือประมาณ 1.41 ล้านคน (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2549:40) ส่งผลทำให้คนไทยต้องตกงานจำนวนมาก รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเน้นนโยบายที่จะแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอย่างค่อนเนื่องและจริงจัง โดยดำเนินการสกัดกั้นป้องกันและปราบปรามการเข้ามาใหม่เพื่อที่จะให้คนไทยได้มีโอกาสทำงานมากขึ้น แม้ว่าในบางกิจการยังมีความจำเป็นที่จะต้องใช้แรงงานต่างด้าวอยู่ เพราะขาดแคลนแรงงานก็ตาม เช่น กิจการประมง กิจการต่อเนื่องจากประมงทะเล

#### 2) แนวคิดเรื่องแรงงานราคาถูกที่จำเป็นต่อภาคเอกชน

ปัจจัยที่ทำให้รัฐบาลไทยเปลี่ยนมุมมองต่อแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ใหม่มาจากการคำนึงถึงความจำเป็นของแรงงานต่างด้าวต่อภาคธุรกิจเอกชน โดยภาคธุรกิจเอกชนได้เจรจาเรียกร้องและกดดันรัฐบาลให้อนุญาตให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าว ตั้งแต่หลังปี พ.ศ.2531 เป็นต้นมา การเรียกร้องนี้ทำอย่างต่อเนื่องโดยการรวมตัวกันของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทย ผลการกดดันดังกล่าวทำให้รัฐบาลต้องหันมาใช้นโยบายที่ยืดหยุ่นขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 เปิดนโยบาย “ผ่อนผัน” ให้บุคคลที่มีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายสามารถทำงานได้ในลักษณะชั่วคราวตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด (กฤตยา อาชวนิชกุล, 2545:28) ทั้งนี้ใช้วิธีออกเป็นมติคณะรัฐมนตรีผ่อนผัน โดยในปีแรกเริ่มตั้งแต่ปี

2535<sup>1</sup> มีวัตถุประสงค์เป็นไปเพื่อแก้ไขปัญหาลูกจ้างที่เข้ามาจากพม่าอย่างจริงจังและต่อเนื่อง รวมทั้งจัดทำทะเบียนประวัติควบคุมผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยให้อยู่ในพื้นที่ควบคุม การผ่อนผันให้ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่ามีสิทธิทำงานไร้ฝีมือได้ชั่วคราวในบางพื้นที่ โดยเน้นในเรื่องความสัมพันธ์อันดีระหว่างชายแดนไทย-พม่า ความมั่นคงของรัฐและประโยชน์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมควบคู่กันไป (สรุปมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการบริหารแรงงานต่างด้าวพลัดถิ่นเข้าเมือง: 1) และเห็นได้ว่านโยบายรัฐบาลไทยนี้เน้นการควบคุมแรงงานต่างด้าว มากกว่าการคุ้มครองแรงงานเหล่านี้ตามหลักสิทธิมนุษยชน

### 3) แนวคิดเรื่องหลักการสิทธิมนุษยชนและสิทธิแรงงาน

หลังจากที่ประเทศไทยได้เริ่มใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ซึ่งมีหลักการและเจตนารมณ์เพื่อผลักดันให้เกิดการพัฒนากฎหมาย องค์กร และกระบวนการด้านสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวางครอบคลุม โดยได้บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์<sup>2</sup> ตามมาตรา 4 ที่บัญญัติไว้ว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง” แสดงให้เห็นว่าบุคคลทุกคนไม่ว่าจะเป็นคนไทยหรือคนต่างด้าวย่อมมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นฐานแห่งสิทธิได้ โดยเฉพาะในส่วนที่มีลักษณะเป็น “สิทธิมนุษยชน” ทั้งนี้จากรายงานการประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในไทย โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน(2549) พบว่าแรงงานต่างด้าว ถือเป็นอีกกลุ่มหนึ่งที่ได้รับการปฏิบัติผิดแผกแตกต่างไปจากประชาชนไทย ถูกตั้งข้อรังเกียจว่าเป็นกาฝากสังคม แย่งอาชีพของคนไทย เป็นขยะสังคม ชอบก่ออาชญากรรม เป็นต้น และบุคคลต่างด้าวไม่อาจจะกล่าวอ้างสิทธิและเสรีภาพบางเรื่องที่มีลักษณะเป็นสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองได้ จึงถือได้ว่าภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไทย พ.ศ.2540 มิได้ส่งผลในการคุ้มครองตัวแรงงานต่างด้าวแต่อย่างใด

<sup>1</sup> มติกรม. ในเดือน มีนาคม 2535 เกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน โดยผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติเฉพาะผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าหรือผู้พลัดถิ่นเข้าเมืองจากพม่าที่มีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทยได้ชั่วคราวเท่านั้น และอนุญาตจ้างได้เฉพาะในเขต 9 จังหวัดชายแดนซึ่งมีแรงงานต่างชาติดลอบเข้ามาทำงานอยู่ก่อนแล้ว ขณะที่มติกรม. ตั้งแต่ปี 2539 จะผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวจาก 3 ประเทศ คือ พม่า กัมพูชาและลาว โคนพื้นที่จังหวัดที่อนุญาตจะเปลี่ยนแปลงเป็นครั้งๆไป

<sup>2</sup> นอกเหนือจากมาตรา 4 ดังที่กล่าวมา ยังมีมาตรา 26 บัญญัติว่า การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และมาตรา 28 วรรคหนึ่งบัญญัติว่า บุคคลย่อมอ้างสิทธิความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน วรรคสองบัญญัติว่า บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

## ปัญหาความลักลั่นเชิงนโยบายของรัฐบาล

อย่างไรก็ตามจากนโยบายการจัดการแรงงานต่างด้าวที่ผ่านมา นั้น รัฐบาลมีแนวคิดให้น้ำหนักเพียงด้านเดียว คือ แนวคิดความมั่นคงของรัฐ โดยมองว่าแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้ามาทำงานเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ต้องจับกุม ผลักดันส่งกลับออกไปในประเทศต้นทางที่มีสัญชาติ และอยู่บนพื้นฐานความคิดที่มองว่าแรงงานต่างด้าวเป็นภัยอันตรายต่อความมั่นคงและสังคมไทย เข้ามาแย่งงานคนไทยจึงต้องมีการจัดระบบควบคุมแรงงานดังกล่าว หรือเป็นการกำหนดนโยบายอยู่บนพื้นฐานความคิดทุนนิยมเสรีบนผลประโยชน์ของนายทุน ที่มองว่ามีความจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าวเพื่อความเจริญเติบโตและการอยู่รอดของการพัฒนาธุรกิจของตน สร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาศักยภาพของภาคการผลิต เมื่อกลุ่มแรงงานเข้ามาอยู่ในสภาพการจ้างงาน ยังมองเห็นว่าแรงงานต่างด้าวเหล่านี้เป็นผู้ด้อยในศักดิ์ศรี เป็นผู้อ่อนแอ เป็นอันตรายต่อสังคม ไม่ได้มองในฐานะหนึ่งที่เป็นคนงานหรือมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ต้องการความเป็นธรรม ความคุ้มครองในการรับจ้างทำงานเหมือนแรงงานไทยทุกคน หากแต่นายจ้างยังต้องการใช้แรงงานในราคาถูก ขาดสวัสดิการ ขาดหลักประกันในสังคม(สมพงษ์ สระแก้ว,2544: 2-3)

การที่รัฐไม่ได้มีนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายระยะยาว กับความไม่ชัดเจนและการนำไปปฏิบัติตามนโยบายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว ล้วนนำไปสู่ปัญหาการคุกคามและละเมิดสิทธิของแรงงานต่างด้าว ไม่ว่าจะเป็นเรื่องค่าจ้างแรงงาน สภาพในการทำงาน หรือสวัสดิการที่พึงจะได้รับ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่ากรนโยบายไปปฏิบัติของภาครัฐยังขาดความชัดเจน และก่อให้เกิดปัญหาในการคุ้มครองสิทธิแรงงาน หรือการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว เพราะได้แต่มองถึงความจำเป็นและความอยู่รอดของการพัฒนาธุรกิจ ความมั่นคงของประเทศ และความเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ เพียงเท่านั้น ตัวอย่างกรณีมติคณะรัฐมนตรีปี 2545 แม้โดยหลักการ สิทธิของแรงงานต่างด้าว จะได้รับการประกัน แต่มติคณะรัฐมนตรี ปี 2545 กำหนดให้แรงงานต่างด้าวที่ถูกเลิกจ้างโดยไม่ใช่ความผิดของลูกจ้าง มีสิทธิหางานใหม่ทำได้ภายในจังหวัดเดียวกันได้ภายใน 7 วัน นับแต่วันถูกเลิกจ้าง โดยนายจ้างใหม่ต้องมาแสดงตัวและรับรองต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ มติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้ มิได้คุ้มครองลูกจ้างในกรณีที่ นายจ้างเป็นผู้กระทำผิด เช่น ไม่จ่ายค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายแรงงาน บังคับให้ทำงานล่วงเวลาทำงานในวันหยุด หรือทำร้ายร่างกาย หรือล่วงละเมิดทางเพศต่อแรงงาน ฯลฯ คนงานไม่มีสิทธิลาออกไปหางานใหม่ได้ ถ้านายจ้างเก่าไม่ยอมแจ้งการออกจากงานและการหานายจ้างใหม่ภายใน 7 วัน ทางเลือกของลูกจ้างถูกปิดอย่างสิ้นเชิง การกระทำดังกล่าว ถือเป็นการละเมิดต่ออนุสัญญา ILO ฉบับที่ 29 และ 109 ที่รัฐบาลไทยให้สัตยาบันแล้ว และยังมีมติกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่การทำงานล่วงเวลาต้อง

ได้รับความยินยอมจากลูกจ้างเป็นครั้งคราวไป และเข้าข่ายกระทำผิดฐานละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และความผิดอาญาข้อหาหักข้งหน่วงเหนี่ยวได้

หากพิจารณาการกำหนดนโยบายในมุมมองเรื่องสิทธิมนุษยชน ยังมีความไม่ชัดเจนอยู่มากทั้งๆ ที่แรงงานต่างด้าวเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างมาก โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องสิทธิในการคุ้มครองแรงงาน สิทธิในการคุ้มครองแรงงานเป็นสิทธิมนุษยชนอย่างแน่นอน ไม่ว่าจะมิใช่สัญชาติใด และไม่ว่าจะมีสถานะเป็นคนเข้าเมืองที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หรือมิใช่ใบอนุญาตทำงานหรือไม่ การศึกษาของอารยา (2547) ได้ยืนยันสิทธินี้โดยพิจารณาจากข้อ 23 แห่งปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948<sup>3</sup> และข้อ 6 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. 1966<sup>4</sup> โดยบทบัญญัติทั้งสองข้อรับรองชัดเจนถึงสิทธิในการทำงานของมนุษย์และการคุ้มครองแรงงาน รัฐบาลไทยในสถานะของรัฐบาลก็จะต้องยอมรับเป็นหน้าที่ที่จะให้การคุ้มครองแรงงานต่างชาติให้มีความปลอดภัยในการทำงาน ซึ่งสิทธิดังกล่าวก็ถูกรับรองในมาตรา 88 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540<sup>5</sup> นอกเหนือจากนั้นการที่รัฐบาลไทยเข้าเป็นภาคีสมาชิกองค์การแรงงานระหว่างประเทศ(ILO) และได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญารวม 13 ฉบับ ก็จะต้องให้ความคุ้มครองตามปฏิญญาสากลว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ซึ่งถือเป็นมาตรฐานในการปกป้องคุ้มครองสิทธิของแรงงานต่างด้าว (D.J. Ravindran, 1998: 209) อีกเช่นกัน

<sup>3</sup> ซึ่งบัญญัติว่า (1) บุคคลมีสิทธิที่จะทำงานที่จะเลือกงานอย่างเสรี ที่จะมีสถานะการทำงานที่ยุติธรรมและพอใจ และที่จะได้รับความคุ้มครองจากการว่างงาน (2) บุคคลมีสิทธิที่จะได้รับค่าตอบแทนที่เท่ากันสำหรับการทำงานที่เท่ากัน โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติใดๆ (3) บุคคลผู้ทำงานมีสิทธิในรายได้ซึ่งยุติธรรม และเอื้อประโยชน์เพื่อเป็นประกันสำหรับตนเองและครอบครัวให้การดำรงชีวิตมีค่าควรแก่ศักดิ์ศรีของมนุษย์ และถ้าจำเป็นก็ชอบที่จะได้รับความคุ้มครองทางสังคมอื่นๆ เพิ่มเติม (4) บุคคลมีสิทธิที่จะก่อตั้งและเข้าร่วมกับสหภาพแรงงานเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของตน

<sup>4</sup> ซึ่งบัญญัติว่า “1. รัฐบาลแห่งกติกานี้รับรองสิทธิที่จะทำงาน ซึ่งรวมทั้งสิทธิของทุกคนในโอกาสที่จะหาเลี้ยงชีพโดยงานซึ่งตนเลือกหรือรับอย่างเสรี และจะดำเนินขั้นตอนอันเหมาะสมที่จะพิทักษ์สิทธินี้ และ 2. ขั้นตอนซึ่งรัฐบาลแห่งกติกานี้จะต้องดำเนินเพื่อให้สิทธินี้บรรลุผลเป็นความจริงอย่างเต็มที่ให้รวมถึงการแนะแนวทางทางเทคนิคและอาชีพตลอดจนรายการฝึกอบรมนโยบายและเทคนิคที่จะบรรลุผลสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมอย่างคงเส้นคงวา ตลอดจนการจ้างงานที่เต็มเวลาและส่งผลภายใต้สภาวะซึ่งมุ่งพิทักษ์เสรีภาพนั้นพื้นฐานทางการเมือง สังคม และทางเศรษฐกิจของปัจเจกชน”

<sup>5</sup> ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม บทบัญญัติมาตรานี้เป็นการกำหนดหน้าที่ของรัฐในเรื่องการส่งเสริมให้คนมีงานทำ”

## สถานการณ์แรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาคร

สืบเนื่องจากปัญหาความไม่ชัดเจนในเชิงนโยบายและปัญหาในการปฏิบัติตามนโยบายได้ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิคุ้มครองแรงงานต่อแรงงานต่างด้าวเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีการทำงานของแรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมาก โดยวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้วิจัยได้เลือกศึกษาในจังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งเป็นจังหวัดหนึ่งที่มีแหล่งธุรกิจประมงที่สำคัญของประเทศ และเป็นศูนย์กลางการซื้อขายสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ โดยที่ภาคการประมงมีความต้องการแรงงานจำนวนมาก แต่เนื่องจากแรงงานไทยไม่นิยมทำงานในกิจการประมงทะเล และต่อเนื่องจากประมงทะเล เพราะเป็นงานหนัก สกปรกและมีกลิ่นเหม็น ระยะเวลาการทำงานไม่แน่นอนมักจ้างเป็นการเหมาหรือจ้างเฉพาะฤดู จึงทำให้มีการเข้าออกงานสูง จึงเกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงานในกิจการดังกล่าว ผู้ประกอบการ/นายจ้างจึงหันมาจ้างแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายทำงานแทนแรงงานไทย เพราะแรงงานต่างด้าวไม่รังเกียจงานหนักงานสกปรก มีความอดทนสูง

ทั้งนี้จากข้อมูลสถิติกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน พบว่าจังหวัดสมุทรสาครเป็นจังหวัดที่มีการใช้แรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมากในปี 2545 และมีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมาขึ้นคำร้องขอขึ้นทะเบียนและขออนุญาตทำงานอย่างถูกต้อง จำนวน 37,047 คน แยกเป็นสัญชาติพม่า 35,644 คน คิดเป็นร้อยละ 96.2 สัญชาติลาว 1,221 คน คิดเป็นร้อยละ 3.4 และสัญชาติกัมพูชา 182 คน คิดเป็นร้อยละ 0.4 โดยเป็นแรงงานที่อยู่ในกิจการประมง จำนวน 25,848 คน ซึ่งประมาณการว่ามีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งหมด 6 ถึง 7 เท่าของจำนวนแรงงานต่างด้าวที่มาขอขึ้นทะเบียนหรือประมาณ 2 แสนกว่าคน ([http://www.samutsakhon.go.th/data/data\\_1/data\\_35.htm](http://www.samutsakhon.go.th/data/data_1/data_35.htm)) อีกทั้งยังมีสถิติการจับกุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายและส่งกลับประเทศที่มีสัญชาติแต่ละปีเป็นจำนวนนับหลายพันคน ดังตารางที่ 1.2

ตารางที่ 1.2 : สถิติการจับกุมและส่งกลับคนต่างด้าว จังหวัดสมุทรสาคร ปี พ.ศ.2547-2549

ประจำปี	แรงงานต่างด้าว(คน)				รวม(คน)	ส่งกลับ
	พม่า	ลาว	กัมพูชา	อื่นๆ(จีน)		
ปี 2547	1,977	161	180	13	2,331	1,589
ปี 2548	3,590	345	606	38	4,579	2,608
ปี 2549	3,425	355	474	20	4,277	2,785
ปี 2550 (1.ม.ค.-28.ก.พ)	792	88	89	2	971	-

ที่มา: ตำรวจภูธรจังหวัดสมุทรสาคร คำนวณตรวจคนเข้าเมืองสมุทรสาคร (สถานการณ์แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจังหวัดสมุทรสาคร อัปเดตสำเนา: 8)

จากสภาพที่เป็นจริงในทางปฏิบัติในจังหวัดสมุทรสาคร ที่พบคือ แม้ว่าตัวแรงงานจะได้รับการจดทะเบียน มีใบอนุญาตทำงาน ก็ยังมีปัญหาติดตามอีกมากในมิติเรื่องสิทธิมนุษยชน หรือการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่อตัวแรงงานต่างด้าว ผู้วิจัยพบว่า แรงงานต่างด้าวส่วนหนึ่งไม่ได้รับบัตรตัวจริง เช่น ใบทะเบียนราษฎรต่างด้าว หรือ ตร.38/1 ใบเสร็จรับเงินค่าจดทะเบียนขอใบอนุญาตทำงาน (บางรายได้รับบัตรจริง แต่ถือว่าน้อยมาก) เหตุผลหลักที่แรงงานต่างด้าวไม่ได้รับบัตรตัวจริงจากนายจ้าง คือ นายจ้างอ้างว่าเกรงว่าลูกจ้างจะหนีออกจากงานไปหางานทำที่อื่น หรือการถูกโกงค่าแรงหรือได้รับน้อยกว่าที่สัญญาไว้ เช่น วันละ 70-80 บาท ชั่วโมงการทำงานเกินกว่า 8 ชั่วโมงต่อวัน ทั้งๆที่สิทธิในการคุ้มครองแรงงานทั้งแรงงานไทยและแรงงานต่างชาติดังกล่าวก็มีมาตรฐานการคุ้มครองแรงงานอันเดียวกัน คือ มาตรฐานภายใต้ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ดังนั้นสิทธิและหน้าที่ของลูกจ้างและนายจ้าง ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 เช่น การทำงานไม่เกิน 8 ชั่วโมงต่อวัน และ 48 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ หรือ ลูกจ้างมีสิทธิได้รับค่าจ้างไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ<sup>6</sup> ซึ่งนายจ้างจะต้องจ่ายค่าจ้างเป็นเงินให้แก่ลูกจ้างทุกคนไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนด ไม่ว่าจะลูกจ้างนั้นจะมีเชื้อชาติ สัญชาติ วย หรือเพศใด (คำชี้แจง ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่7)) แรงงานต่างด้าวก็มีสิทธิพึงได้รับเท่าแรงงานไทยเช่นกัน แต่ก็มีข้อจำกัด อุปสรรคในการเข้าถึงสิทธิ และได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน เพราะสถานภาพทางกฎหมาย ทั้งนี้จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นภายในจังหวัดสมุทรสาครจึงทำให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาและเกิดคำถามขึ้นว่าเหตุใดแรงงานต่างด้าวไม่ได้รับสิทธิในการคุ้มครองแรงงานตามกฎหมายไทย

## คำถามในการวิจัย

เหตุใดนโยบายของภาครัฐด้านสวัสดิการสังคมจึงยังไม่สามารถคุ้มครองแรงงานต่างด้าวได้อย่างแท้จริง

## สมมติฐาน

การนำนโยบายด้านสวัสดิการสังคมต่อแรงงานต่างด้าว ไปปฏิบัติมีปัญหาและอุปสรรคด้านเงื่อนไขปัจจัยต่างๆ คือ ด้านองค์กรในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ด้านรัฐ ทำทิจของรัฐที่ให้ความสำคัญต่อมิติด้านความมั่นคง และด้านความอ่อนแอในด้านกลุ่มของแรงงานต่างด้าว ตลอดจนข้อจำกัดองค์กร

<sup>6</sup> อัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานและอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนด ปี พ.ศ.2550 เป็นเงินวันละ 191 บาท ในท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ และสมุทรสาคร



พัฒนาเอกชนและองค์กรด้านสิทธิมนุษยชนที่จะกำกับติดตามนโยบายจึงทำให้นโยบายดังกล่าวไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวได้อย่างแท้จริง

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ
2. เพื่อศึกษาเงื่อนไขปัจจัยของความสำเร็จและล้มเหลวในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความรู้ความเข้าใจของการนำนโยบายไปปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว
2. ทำให้ทราบถึงเงื่อนไขปัจจัยของความสำเร็จและล้มเหลวของการปฏิบัติตามนโยบายในส่วนที่เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว
3. เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการวิพากษ์วิจารณ์นโยบายการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว และเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพิจารณากำหนดนโยบายการบริหารแรงงานต่างด้าวในช่วงระยะต่อไป

### สิ่งที่จะศึกษา

1. มาตรการและกลไกของภาครัฐในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ แรงงานจังหวัด ฝ่ายคุ้มครองแรงงานต่างด้าว
2. นโยบายในรูปของกฎหมายต่างๆที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541, ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ฯลฯ

### มูลเหตุจูงใจในการศึกษา

สาเหตุที่ผู้วิจัยสนใจในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เนื่องมาจากเห็นว่ารัฐบาลไทยได้มีการจัดการแก้ไขในเรื่องปัญหาของแรงงานต่างด้าวที่เป็นผู้เข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมายตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 จนถึงปัจจุบันปี พ.ศ. 2550 รวมระยะเวลาทั้งสิ้น 15 ปี แต่ก็ยังมีแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายและถูกกฎหมายยังคงมีเรื่องค่าแรง และสิทธิต่างๆ ทั้งๆที่มาตรฐานการคุ้มครองของแรงงานต่างด้าวอยู่ภายใต้ พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในความเป็นจริงพบว่าแรงงานเหล่านี้ส่วนแต่ไม่มีสิทธิเท่าเทียม/ทัดเทียมแรงงานไทย แม้แต่น้อย ดังนั้นปัญหาที่เกิดขึ้นน่าจะมาจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากนโยบายในหลายปีที่ผ่านมาผู้วิจัยมองว่ารัฐต้องการที่จะ “ควบคุม” จำนวนแรงงาน โดยการนำแรงงานเหล่านั้นเข้าสู่สถานภาพที่ถูกกฎหมายโดยการขึ้นทะเบียนแรงงานกับกระทรวงแรงงาน มากกว่าการที่จะให้ความ

“คุ้มครอง” ต่อตัวแรงงานต่างด้าว ดังนั้นในเรื่องของแรงงานต่างด้าวก็เป็นที่น่าสนใจว่าแรงงานเหล่านี้ได้รับสิทธิคุ้มครองตามกฎหมายไทยได้เท่าเทียมกับแรงงานไทยหรือคนไทยได้ดีเพียงใด เพราะอาจมีความอคติในเรื่องของชาติพันธุ์ซึ่งก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชน

### นิยามศัพท์

นโยบายแรงงานต่างด้าว หมายถึง นโยบายสวัสดิการสังคมที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว อันได้แก่ นโยบายด้านการจดทะเบียนแรงงาน นโยบายด้านสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน นโยบายด้านสาธารณสุข และนโยบายด้านการศึกษา

แรงงานประมง หมายถึง แรงงานต่างด้าวที่เริ่มตั้งแต่การลงเรือเพื่อจับหาสัตว์น้ำ ตลอดจนกิจการต่อเนื่องจากประมง อันได้แก่ คัดแยกสัตว์น้ำ แกะเปลือกกุ้ง

### ระเบียบวิธีวิจัย

วิธีการศึกษาวิจัยจะใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยวิธีการดำเนินการวิจัยสามารถจำแนกออกได้เป็น 3 ส่วน ดังนี้

#### 1. วิจัยและรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร (Documentary research) ประกอบด้วย

1.1 เอกสารปฐมภูมิ (Primary Data) ได้แก่ หนังสือราชการ รายงานการประชุม นโยบาย แลงการณ์ ประกาศ การเก็บข้อมูลในพื้นที่เบื้องต้น ข่าวต่างๆที่ปรากฏในพื้นที่ที่ศึกษา ฯลฯ

1.2 เอกสารทุติยภูมิ (Secondary Data) ได้แก่ หนังสือที่เกี่ยวข้อง ตำราทางวิชาการ วารสาร บทความเชิงวิชาการ หนังสือพิมพ์ และสื่อสิ่งพิมพ์ เป็นต้น

2. วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) กับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมีบุคคลที่เกี่ยวข้องในการให้ข้อมูล (key informants) ได้แก่

##### (1) หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

- แรงงานจังหวัดสมุทรสาคร
- สำนักงานจัดหางานจังหวัดสมุทรสาคร
- สาธารณสุขจังหวัด
- ศึกษาธิการจังหวัด

(2) ผู้ประกอบการ/นายจ้าง เรือประมงและกิจการต่อเนื่องจากประมงจังหวัดสมุทรสาคร

##### (3) องค์กรเอกชน

- เครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน (Labour Rights Promotion Network)

##### (4) แรงงานต่างด้าว

- แรงงานประมงและต่อเนื่องจากประมง

### 3. วิจัยและรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถาม ได้แก่

- จัดหางานจังหวัดสมุทรสาคร จำนวน 10 ชุด
- สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดสมุทรสาคร จำนวน 10 ชุด
- พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดสมุทรสาคร จำนวน 10 ชุด
- สาธารณสุขจังหวัดสมุทรสาคร จำนวน 10 ชุด
- เขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดสมุทรสาคร จำนวน 10 ชุด
- เทศบาลนครสมุทรสาคร จำนวน 10 ชุด
- แรงงานต่างด้าว จำนวน 20 ชุด
- เด็กต่างด้าว จำนวน 10 ชุด

### ขอบเขตของการวิจัย

#### ขอบเขตในด้านมิติเวลา

การศึกษาวิจัยเรื่องนี้ จะทำการวิเคราะห์กระบวนการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ จากข้อเท็จจริงพบว่า นโยบายแรงงานต่างด้าวได้มีการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา ดังนั้นผู้วิจัยจึงจำเป็นต้องจำกัดขอบเขตในด้านมิติเวลาการวิจัยให้เหมาะสมโดยจะทำการศึกษาดังแต่ปี พ.ศ.2540-2550

#### ขอบเขตในด้านกรณีศึกษา

ในการศึกษารครั้งนี้จึงผู้วิจัยเลือกจำกัดขอบเขตในการศึกษา โดยเลือกทำการศึกษานโยบายหลักที่มีผลกระทบต่อแรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมาก นั่นคือ “นโยบายสวัสดิการสังคม”

#### ขอบเขตของการเลือกกลุ่มเป้าหมายในการเก็บข้อมูล

ผู้วิจัยจำกัดขอบเขตการเก็บข้อมูลใน ต.มหาชัย จ. สมุทรสาคร เท่านั้น

### ข้อจำกัดในการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ใช้ระยะเวลาการดำเนินการเก็บข้อมูล ตั้งแต่วันที่ 11 ตุลาคม – 15 พฤศจิกายน 2550 โดยวิธีการศึกษาที่อาศัยการสัมภาษณ์ (In-depth interview) หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนั้น นับเป็นได้ว่ามีข้อจำกัดเกี่ยวกับการให้ข้อมูล เนื่องจากกลุ่มบุคคลที่ทำการสัมภาษณ์ทั้งหมดเป็น

ข้าราชการระดับสูง ดังนั้นโอกาสที่จะทำการสัมภาษณ์ย่อมเป็นไปได้ยากกว่าปกติ อีกทั้งช่วงระยะเวลาการสัมภาษณ์สามารถกระทำได้เพียงระยะเวลาสั้นๆ นอกจากนี้ในส่วนของ การสัมภาษณ์แรงงานต่างด้าวชาวพม่า โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบ Focus group ก็มีข้อจำกัดในเรื่องเวลาและภาษาที่ใช้ในการสื่อสาร ผู้วิจัยจำเป็นต้องใช้ล่ามแปลภาษาในระหว่างการสัมภาษณ์ จึงทำให้หลายคำถามไม่สามารถตอบได้อย่างละเอียดและครบถ้วน

## เค้าโครงการนำเสนอผลการวิจัย

การนำเสนอวิทยานิพนธ์นี้ จะแบ่งออกเป็น 5 บท คือ

**บทที่ 1** บทนำจะนำเสนอถึงรูปแบบโครงสร้างการวิจัยโดยกว้างๆ ประกอบด้วย ความสำคัญของปัญหา สภาพปัญหา วัตถุประสงค์ สมมติฐาน ขอบเขตและข้อจำกัดของการวิจัย ผลที่คาดว่าจะได้รับ และเค้าโครงสาระสำคัญของแต่ละบท

**บทที่ 2** เป็นรายละเอียดเกี่ยวกับแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จาก 3 ปัจจัยหลัก คือ ปัจจัยภายในองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยด้านรัฐ ปัจจัยด้านกลุ่ม/องค์กรที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย กรอบแนวคิดทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย และทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย

**บทที่ 3** บทนี้จะกล่าวถึงสถานการณ์แรงงานต่างด้าวของจังหวัดสมุทรสาคร เพื่อทราบถึงภาพรวมทั้งหมด รวมไปถึงกระบวนการนโยบายแรงงานต่างด้าวที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

**บทที่ 4** วิเคราะห์ปัจจัยความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายแรงงานต่างด้าว โดยใช้กรณีศึกษาคือแรงงานประมง เพื่อทราบถึงข้อเท็จจริงในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ

**บทที่ 5** สรุป อภิปราย เสนอแนะ กล่าวถึงการค้นพบปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ