



ผลงานลำดับที่ 2

เรื่อง

การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย : ภาพลักษณ์บนเวทีโลก

โดย

นางศิริกาญจนา พัฒนาศักดิ์

ผู้รับการประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง

ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านคุ้มครองแรงงาน

(นักวิชาการแรงงาน 9 ชช.)

ตำแหน่งเลขที่ 303

สำนักคุ้มครองแรงงาน

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

กระทรวงแรงงาน

14258

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่องการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย : ภาพลักษณ์บนเวทีโลก ผู้ขอรับการประเมินได้ทำการศึกษาตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดคือ เพื่อศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกฎหมาย นโยบาย และแนวปฏิบัติต่างๆ ในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย รวมทั้งผลกระทบและปัญหาอุปสรรคต่างๆ ในการดำเนินงาน เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเสนอแนะ แนวทางหรือมาตรการในการแก้ไขปัญหา โดยการศึกษาทำความเข้าใจเอกสารหลักฐานต่างๆ ตามขอบเขตของการศึกษา ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติ อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ หลักสิทธิมนุษยชน นโยบายและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเอกสารการดำเนินงานและการศึกษาวิจัยต่างๆ เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย และทำการวิเคราะห์ข้อมูล

จากการศึกษาพบว่า การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยได้เริ่มมาจากการที่มีคนต่างด้าวในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้นและทำงานอยู่ในประเทศไทย จนเป็นปัญหาที่รัฐบาลจำเป็นต้องจัดการดูแล โดยจะเห็นภาพชัดเจนได้ในปี 2521 รัฐบาลได้มีนโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวและได้ตราพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 เนื่องจากได้มีผู้อพยพหรือผู้หนีภัยจากการสู้รบจากประเทศเพื่อนบ้านหลังไหลเข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนมากและหาเลี้ยงชีพด้วยการรับจ้างทำงาน จนกระทั่งในปัจจุบันก็ยังมีคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ จากข้อมูลของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองคาดว่า ปัจจุบันมีคนต่างด้าวอยู่ในประเทศไทยประมาณ 2 ล้านคน และตามข้อมูลของกระทรวงแรงงาน ณ เดือนธันวาคม 2550 มีคนต่างด้าวที่เป็นแรงงานต่างด้าวจำนวน 805,764 คน แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยถูกกฎหมายหรือแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย จำนวน 209,151 คน และแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองหรือแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย จำนวน 596,613 คน ซึ่งแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ชนกลุ่มน้อย จำนวน 50,341 คน และแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย 3 สัญชาติ คือ พม่า ลาว และกัมพูชา ตามที่ได้มีมติคณะรัฐมนตรีผ่อนผันให้ขึ้นทะเบียนและขออนุญาตทำงาน จำนวน 546,272 คน ซึ่งแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ยังไม่รวมถึงคนต่างด้าวหรือ

แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายทุกสัญชาติ และแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ ที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียน คาดว่ามีจำนวนมากกว่า 1 ล้านคน ซึ่งในปัจจุบันรัฐบาลได้มีนโยบายผ่อนผันการจดทะเบียน แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย 3 สัญชาติ คือ พม่า ลาว และกัมพูชา โดยอนุญาตให้ทำงาน 2 ประเภท คือ งานกรรมกรและงานผู้รับใช้ในบ้าน แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย 3 สัญชาติ ทั้งที่ได้ขึ้นทะเบียนขออนุญาตทำงานและไม่ได้ขึ้นทะเบียน ถือเป็นแรงงานต่างด้าวกลุ่มที่เป็นปัญหาต่อภาพลักษณ์การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยมากที่สุด ถึงแม้ว่า แรงงานต่างด้าวเหล่านี้จะเป็นประโยชน์และมีความจำเป็นทางเศรษฐกิจ ในการช่วยเพิ่มขีดความสามารถทางการผลิตและทดแทนการขาดแคลนแรงงานไทยได้ แต่การที่มีนโยบายผ่อนผันการจดทะเบียนเป็นนโยบายระยะสั้น และไม่มีการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ดีพอ แรงงานต่างด้าวเหล่านี้จึงก่อให้เกิดปัญหาผลกระทบต่างๆ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านความมั่นคง

ในด้านการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยโดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย 3 สัญชาติ ทั้งที่ได้ขึ้นทะเบียนและไม่ได้ขึ้นทะเบียนซึ่งถือว่าเป็นแรงงานต่างด้าวกลุ่มที่ใหญ่ที่สุด รัฐบาลได้ดำเนินการให้ความคุ้มครองเช่นเดียวกับแรงงานไทยตามหลักการเป็นลูกจ้างตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยดำเนินการตามกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ที่กำหนด แต่จากการที่นโยบายการผ่อนผันการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวยังไม่บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ จำนวนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่มาขึ้นทะเบียน มีสถิติลดลงทุกปี และจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนมีจำนวนเพิ่มขึ้น จึงมีผลทำให้การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวยังเข้าถึงได้ยากหรือไม่อาจเข้าถึงได้ เพราะแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเหล่านี้ส่วนใหญ่มีการปกปิดซ่อนเร้น เนื่องจากกลัวถูกจับดำเนินคดี รวมทั้งการไม่สนใจปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานของนายจ้างผู้ประกอบการ ทำให้เกิดปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือสิทธิแรงงาน ปรากฏตามสื่อต่างๆ อันเป็นภาพลักษณ์ที่ไม่ดีต่อการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยเป็นอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตามการดำเนินงานในเรื่องการให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยได้มีการพัฒนาปรับปรุงมาโดยตลอด เพื่อให้ทันสถานการณ์ สามารถแก้ปัญหาต่างๆ ได้ และไม่เป็นเหตุให้ถูกยกขึ้นมาเป็นประเด็นถกกันทางการค้า โดยในด้านนโยบายการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว

ในประเทศไทยยังไม่ได้กำหนดขึ้นมาเป็นการเฉพาะ แต่ได้ถือปฏิบัติตามหลักมนุษยธรรม และหลักกฎหมายคุ้มครองแรงงานว่าแรงงานต่างด้าวไม่ว่าจะเป็นแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายหรือผิดกฎหมาย ได้ขึ้นทะเบียนหรือไม่ก็ตาม หากเป็นลูกจ้างตามกฎหมาย คุ้มครองแรงงานแล้วย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเช่นเดียวกับแรงงานไทย จึงกล่าวได้ว่านโยบายการคุ้มครองแรงงานได้หมายรวมถึงนโยบายการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวด้วย แต่ในการบังคับใช้กฎหมายนั้นไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ เพราะปัจจัยสำคัญอยู่ที่ตัวลูกจ้าง โดยเฉพาะลูกจ้างต่างด้าวกลุ่มที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนไม่ให้ความร่วมมือ และนายจ้างผู้ประกอบการขาดจิตสำนึก นอกจากนี้เรื่องมาตรฐานแรงงาน ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญมาโดยตลอด โดยได้ประกาศใช้มาตรฐานแรงงานไทย (มรท. 8001-2546) ซึ่งได้กำหนดมาตรฐานสิทธิแรงงานและมาตรฐานแรงงานขั้นต่ำตามแนวมาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และได้มีนโยบายส่งเสริมสนับสนุนให้สถานประกอบการนำไปปฏิบัติและให้การรับรอง อันเป็นการผลักดันให้ระบบการจัดการแรงงานเข้าสู่มาตรฐานสากล เป็นการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีในการคุ้มครองแรงงาน ซึ่งรวมทั้งแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยด้วยเช่นกัน

อย่างไรก็ดีผู้ขอรับการประเมินพบว่า ยังมีปัญหาอุปสรรคต่างๆ ที่ควรปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยบรรลุผลสำเร็จเป็นภาพลักษณ์ที่ดีบนเวทีโลก ได้แก่ ด้านนโยบายไม่มีความชัดเจนต่อเนื่อง ด้านบริหารจัดการยังไม่มีนโยบายหรือแนวปฏิบัติที่เป็นภาพรวมในลักษณะของการบูรณาการการบริหารจัดการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และในด้านการคุ้มครองแรงงาน การให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ไม่มีคู่มือหรือแนวปฏิบัติในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวเป็นการเฉพาะ โดยมีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงสรุปได้ดังนี้

(1) กำหนดให้การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวเป็นวาระแห่งชาติ จัดตั้งหน่วยงานขึ้นมารับผิดชอบโดยตรง และปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยเพิ่มบทลงโทษแก่ผู้กระทำผิด โดยเฉพาะนายจ้างผู้ประกอบการ

(2) กำหนดนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวโดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายให้มีความชัดเจน รวมทั้งปรับปรุงแก้ไขกฎหมายแรงงานที่เกี่ยวข้องให้

สอดคล้องกับสิทธิขั้นพื้นฐานตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ และพิจารณาให้สัตยาบันในอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ยังไม่ได้ให้สัตยาบัน

(3) ปรับปรุงกลไกดำเนินงานในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวให้มีประสิทธิภาพและโปร่งใส โดยการส่งเสริมให้องค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม

(4) จัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ในรูปแบบต่างๆ ที่สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้อย่างแท้จริง เพื่อส่งเสริมประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ ปลุกจิตสำนึกนายจ้างผู้ประกอบการรวมทั้งผู้บริโภคให้ตระหนักถึงสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญที่ทุกฝ่ายในสังคมควรร่วมมือกันแก้ปัญหา

(5) อบรมเพิ่มพูนความรู้แก่ลูกจ้างแรงงานต่างด้าวเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสิ่งที่แรงงานต่างด้าวควรรู้เกี่ยวกับประเทศไทย โดยเฉพาะเรื่องสิทธิและหน้าที่ต่างๆ เพื่อเป็นการเพิ่มคุณภาพชีวิตที่ดีและไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ

(6) ปรับปรุงและอำนวยความสะดวกในการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย โดยการพิจารณาให้มีการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวได้บ่อยขึ้น และเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายในการขึ้นทะเบียนให้น้อยที่สุด

(7) กำหนดมาตรการจูงใจให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายขึ้นทะเบียน เช่น การลดหรืองดการเก็บค่าธรรมเนียมในการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวครั้งแรก และมีสิทธิเข้ารับการรักษาพยาบาลตามโครงการต่างๆ ของรัฐบาล เพื่อเป็นการง่ายแก่ภาครัฐในการเข้าไปดูแลคุ้มครองสิทธิ

(8) ขึ้นทะเบียนนายจ้างที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ให้มีบัตรประจำตัวนายจ้างที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าว และกำหนดการเก็บค่าธรรมเนียมที่ไม่สูงเกินไป

(9) กวาดล้างจับกุมและลงโทษแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนและนายจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนนายจ้างอย่างเข้มงวดและต่อเนื่องจริงจัง เพื่อลดจำนวนแรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้ลง เป็นการสร้างความชอบธรรมแก่นายจ้างแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย และแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ขึ้นทะเบียน

(10) เพิ่มประสิทธิภาพในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย โดยการจัดตั้งหน่วยตรวจแรงงานต่างด้าวเป็นการเฉพาะกิจหรือโดยเฉพาะ และจัดทำคู่มือแนวปฏิบัติในการตรวจแรงงานต่างด้าวโดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

(11) สร้างเครือข่ายในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวโดยการเสาะหาแรงงานต่างด้าวที่มีบุคลิกลักษณะเป็นผู้นำเข้ามารับการอบรม เพื่อกลับไปทำหน้าที่เครือข่ายให้แก่ภาครัฐในการดูแลคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าว

(12) ปลุกกระแสสังคมให้ร่วมกันต่อต้าน ประณาม แจ้งเบาะแสนายจ้างที่ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยเฉพาะการกดขี่ ทารุณ กักขังหน่วงเหนี่ยวหรือบังคับใช้แรงงาน

(13) ควบคุมไม่ให้มีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายหลบหนีเข้ามาในประเทศไทยเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะการเข้ามาโดยขบวนการนำเข้าแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในลักษณะของการค้ามนุษย์

(14) ขยายโครงการการนำเข้าแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า รวมทั้งโครงการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายให้เป็นแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย

(15) ให้การดูแลด้านสิทธิมนุษยชนอย่างเคร่งครัดแก่แรงงานต่างด้าวตามมาตรฐานการคุ้มครองแรงงานของแรงงานไทย ไม่ว่าจะเป็นแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายหรือผิดกฎหมาย จะขึ้นทะเบียนหรือไม่ก็ตาม

(16) ดำเนินการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ด้านการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิขั้นพื้นฐาน สิทธิมนุษยชนและสิทธิแรงงานตามมาตรฐานของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ เป็นการเผยแพร่ภาพลักษณ์การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยบนเวทีโลก

คำนำ

การศึกษาเรื่องการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย : ภาพลักษณ์บนเวทีโลก เป็นเอกสารประเมินผลงานทางวิชาการตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านคุ้มครองแรงงาน (นักวิชาการแรงงาน 9 ชช.) ของนางศิริกาญจนา พัฒนาศักดิ์ ผู้รับการประเมิน โดยเหตุผลที่เห็นว่าภาพลักษณ์การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยบนเวทีโลก เป็นเรื่องสำคัญที่จะส่งผลกระทบต่อภาพพจน์และศักดิ์ศรีของประเทศไทย โดยเฉพาะการหยิบยก ขึ้นมาเป็นประเด็นการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศในยุคของการเปิดเสรีทางการค้า

ผู้รับการประเมินหวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกสารฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานด้านการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย และเป็นแนวทางเสริมสร้างภาพลักษณ์การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยบนเวทีโลก

ศิริกาญจนา พัฒนาศักดิ์

กันยายน 2551

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ฉ
สารบัญ	ช
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความเป็นมา หลักการและเหตุผล	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	3
3. ขอบเขตของการศึกษา	3
4. วิธีการศึกษา	4
5. นิยามศัพท์	4
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
บทที่ 2 แนวคิด กฎหมาย และนโยบายที่เกี่ยวข้อง	6
1. แนวคิดเกี่ยวกับการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ	6
2. แนวคิดเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ	9
3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550	11
4. พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541	12
5. พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518	13
6. พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551	15
7. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551	16
8. อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ	17
9. หลักสิทธิมนุษยชน	21
10. นโยบายผ่อนผันการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว	23
11. นโยบายการคุ้มครองแรงงาน	27
12. นโยบายการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว	29

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
13. ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาระงงานต่างด้าว	29
14. แนวปฏิบัติในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคู้ครอง แรงงานต่างด้าว	31
บทที่ 3 ภาพลักษณ์การคู้ครองแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยบนเวทีโลก	34
1. สถานการณ์แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย	34
2. การขออนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าว	40
3. ประโยชน์และความจำเป็นในการจ้างแรงงานต่างด้าว	43
4. การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว	44
5. ผลกระทบจากการจ้างแรงงานต่างด้าว	46
6. การคู้ครองแรงงานต่างด้าวกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ	52
7. การคู้ครองแรงงานต่างด้าวกับการเปิดเสรีทางการค้า	55
8. การคู้ครองสิทธิมนุษยชน	59
9. กรณีตัวอย่างการละเมิดสิทธิแรงงานต่างด้าว	63
10. รายงานการลักลอบค้ามนุษย์ประจำปี 2551	70
บทที่ 4 วิเคราะห์ภาพลักษณ์การคู้ครองแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย บนเวทีโลก	75
1. นโยบายการคู้ครองแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย	75
2. มาตรฐานแรงงานไทยกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ	76
3. การบังคับใช้กฎหมายคู้ครองแรงงาน	78
4. การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว	79
5. ปัญหาผลกระทบจากการจ้างแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย	80