

มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิการได้รับบริการสุขภาพของแรงงาน
ต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทย

คงกระพัน เวฬุสโรจน์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2550

**Legal Measures on the protection of the rights in receiving health services of
illegal alien labors but having been lenient to work in Thailand.**

KONGRAPAN VERUSAROD

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate school, Dhurakij Pundit University

2007

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ฅ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	3
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	4
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	5
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
2. แนวคิด ความเป็นมา ความหมาย และรูปแบบในการเข้ามาทำงาน ของคนต่างด้าวและการคุ้มครองสิทธิการได้รับบริการสุขภาพ ของแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผัน ให้ทำงานในประเทศไทย	7
2.1 แนวคิดของการเข้ามาทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทย.....	8
2.2 ความเป็นมาของการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าว ในประเทศไทย.....	13
2.3 ความหมายของคนต่างด้าวและปัจจัยที่มีผลต่อการเข้ามาทำงาน ของคนต่างด้าวในประเทศไทย.....	16
2.4 รูปแบบของแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย.....	21
2.5 ลักษณะของแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานและสถานการณ์ แรงงานต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงาน	24
2.6 ผลกระทบจากแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายต่อประเทศไทย.....	26
2.7 แนวนโยบายของรัฐและมาตรการจัดระบบแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมือง โดยผิดกฎหมายและได้รับการผ่อนผันให้ทำงานได้ของประเทศไทย	33

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

2.8 แนวคิดในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว.....	41
2.9 การรับรองสิทธิของแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงาน ในการรักษาพยาบาลและบริการสาธารณสุขโดยรัฐไทย.....	44
3. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของแรงงานต่างด้าว ในการได้รับบริการสุขภาพตามกฎหมายระหว่างประเทศ	
กฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย	58
3.1 มาตรการทางกฎหมายตามกฎหมายระหว่างประเทศ	58
3.1.1 การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวตามอนุสัญญาของ องค์การสหประชาชาติ	59
3.1.2 การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวตามอนุสัญญาของ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ.....	66
3.2 หลักการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว ตามอนุสัญญาองค์การแรงงาน ระหว่างประเทศ.....	72
3.2.1 เจตนารมณ์การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวของอนุสัญญา ฉบับที่ 97	72
3.2.2 บุคคลที่อนุสัญญาฉบับที่ 97 มุ่งคุ้มครอง	73
3.2.3 หลักการให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าวตามอนุสัญญา ฉบับที่ 97.....	75
3.3 มาตรการตามกฎหมายต่างประเทศ.....	80
3.3.1 ประเทศไต้หวัน	80
3.3.2 ประเทศสิงคโปร์.....	85
3.3.3 ประเทศมาเลเซีย	91
3.4 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วย กฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทย	95
3.4.1 การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับ การผ่อนผันให้ทำงานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในการได้รับบริการสุขภาพ	95

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

3.4.2 การคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในการได้รับบริการสุขภาพ ตามมติคณะรัฐมนตรี.....	100
4. ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิ แรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผัน ให้ทำงานในประเทศไทยในการได้รับบริการสุขภาพ.....	102
4.1 ปัญหาเรื่องกฎหมายรองรับสิทธิและรูปแบบมาตรการคุ้มครอง สิทธิแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผัน ให้ทำงานในการได้รับบริการสุขภาพ.....	103
4.1.1 ปัญหาเรื่องกฎหมายรองรับสิทธิแรงงานต่างด้าว ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงาน	103
4.1.2 รูปแบบมาตรการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าว ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงาน	105
4.2 การคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานตามพระราชบัญญัติ คุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541	108
4.2.1 การพิจารณาถึงสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติ คุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541	108
4.2.2 การคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในการได้รับบริการสุขภาพ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541.....	110
4.3 ปัญหาเรื่องการไม่ได้รับบริการสุขภาพของแรงงานต่างด้าว ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงาน ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานของประเทศไทย.....	111
4.3.1 ปัญหาในเรื่องการไม่ได้รับบริการสุขภาพตาม พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ.2537	111

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

4.3.2 ปัญหาในเรื่องการไม่ได้รับบริการสุขภาพตาม พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533	114
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	118
5.1 บทสรุป.....	118
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	120
5.2.1 การบัญญัติกฎหมายใหม่เพื่อใช้บังคับเฉพาะ	121
5.2.2 การกำหนดนโยบายที่เหมาะสมในการดำเนินการจัดระบบ แรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผัน ให้ทำงานในประเทศไทย	123
บรรณานุกรม.....	126
ประวัติผู้เขียน.....	134

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดีเพราะได้รับความกรุณาจากท่านศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์ ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ โดยกรุณาชี้แนะให้ข้อมูล และดำเนินช่วยเหลือต่าง ๆ รวมทั้งตรวจทานและช่วยแก้ไขประทับใจประทับใจประกอบจนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เสร็จสมบูรณ์ด้วยดี ซึ่งผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณในความอนุเคราะห์อย่างยิ่งของท่านอาจารย์

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่ายังรับเป็นประธานสอบเค้าโครงวิทยานิพนธ์ และขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล ท่านศาสตราจารย์ปัญญา สุทธิบดี และท่านรองศาสตราจารย์ ดร.วิจิตรา วิเชียรชม ที่ได้กรุณา สละเวลาอันมีค่ายังรับเป็นประธานและกรรมการในการสอบวิทยานิพนธ์ ตลอดจนให้คำแนะนำ ต่าง ๆ จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์และสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

ผู้เขียนขอขอบคุณ พ.ญ.กานต์ธิดาและเด็กหญิงนันท์นภัส เวฬุสาโรจน์ ผู้เป็นทุกสิ่งทุกอย่างในชีวิตในการเป็นแรงบันดาลใจให้ผู้เขียนมุ่งมั่นที่จะศึกษาให้สำเร็จลุล่วงและขอบคุณ ในกำลังใจที่มีให้เสมอมา

นอกจากนี้ผู้เขียนขอขอบคุณเพื่อนที่ให้อกำลังใจเสมอมา คือ คุณธนสวรรค์ แส่นคำวงษ์ คุณณัฐชัย ใจเย็น ตลอดจนเพื่อนที่ไม่ได้เอ่ยนามอีกหลายท่าน และที่ขาดไม่ได้คือน้องน้อย (ฐานิดา) ที่ช่วยพิมพ์วิทยานิพนธ์ได้เรียบร้อยยิ่ง

อนึ่ง หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่าและประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้าของผู้สนใจบ้าง ผู้เขียนขออุทิศให้บิดา มารดา รวมถึงครูบาอาจารย์และผู้มีพระคุณทุกท่าน ส่วนความผิดพลาดและ ข้อบกพร่องใด ๆ ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่ผู้เดียว

คงกระพัน เวฬุสาโรจน์

หัวข้อวิทยานิพนธ์	มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิการได้รับบริการสุขภาพของแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทย
ชื่อผู้เขียน	คงกระพัน เวฬุสาโรจน์
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศ.ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2550

บทคัดย่อ

ตามที่รัฐบาลได้มีนโยบายผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวเพื่อแก้ไขปัญหาขาดแคลนแรงงาน โดยกำหนดมาตรการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ซึ่งในปี 2549 ให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่มารายงานตัวจำนวน 1.2 ล้านคน สามารถอาศัยอยู่ชั่วคราว และได้รับอนุญาตให้ทำงานได้ แต่ทั้งนี้ต้องผ่านการตรวจสอบสุขภาพก่อน แต่พบว่ามีแรงงานเข้าสู่ระบบตรวจสอบสุขภาพกับกระทรวงสาธารณสุขประมาณ 6.6 แสนคน เท่านั้น ซึ่งแรงงานกลุ่มนี้เรียกว่า “แรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทย” ถึงแม้ว่าแรงงานต่างด้าวเหล่านี้จะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองและมีสถานะเป็นบุคคลกระทำผิดกฎหมาย ก็ย่อมได้รับความคุ้มครองสิทธิในการได้รับบริการสุขภาพซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ที่ต้องได้รับการคุ้มครองที่เรียกว่าสิทธิมนุษยชน จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้ในการได้รับบริการสุขภาพของประเทศไทย เพื่อความเป็นธรรมตลอดจนเป็นการสร้างระบบคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในรูปแบบมาตรการทางกฎหมายให้ได้ตามมาตรฐานองค์การแรงงานระหว่างประเทศและหลักกฎหมายระหว่างประเทศ

จากการศึกษาพบว่า เนื่องจากลักษณะเฉพาะของแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานได้ในประเทศไทยนี้ มีสถานะที่อยู่กึ่งกลางระหว่างแรงงานถูกกฎหมายกับแรงงานผิดกฎหมาย กล่าวคือ ได้รับอนุญาตให้ทำงานชั่วคราวตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 ถือว่าเป็นลูกจ้างที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ก็ยังคงเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองที่กระทำผิดกฎหมายตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 จึงไม่ใช่แรงงานถูกกฎหมาย ทำให้แรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้ไม่มีกฎหมายรองรับสิทธิในการได้รับบริการสุขภาพ ซึ่งมาตรการประกัน

สุขภาพที่รัฐได้กำหนดให้เป็นช่องทางในการให้บริการสุขภาพแก่แรงงานต่างด้าว ยังไม่ใช่กฎหมาย แต่เป็นเพียงแนวปฏิบัติตามมาตรการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว

จากเหตุผลดังกล่าวผู้เขียนจึงใคร่ขอเสนอแนะให้มีการออกกฎหมายใหม่ควบคู่ไปกับ กำหนดนโยบายที่เหมาะสม ในเรื่องการรับรองสิทธิแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทยในการได้รับการบริการสุขภาพ รวมไปถึงกลุ่มผู้ติดตาม คือ พ่อ แม่ ภริยาและบุตร เรื่องการกำหนดสิทธิประโยชน์ครอบคลุมบริการสุขภาพครบวงจรตาม โครงการหลักประกันสุขภาพ เรื่องการกำหนดให้มีกองทุนลูกจ้างแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการ ผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทยเพื่อคุ้มครองช่วยเหลือลูกจ้างในกรณีเจ็บป่วยหรือประสบ อันตรายครอบคลุมเรื่องค่ารักษาพยาบาล ค่าทดแทนกรณีเจ็บป่วยหรือประสบอันตรายจนไม่ สามารถทำงานได้ สูญเสียอวัยวะ ตายหรือสูญหาย ค่าทำศพ และเรื่องการกำหนดทางเลือกอื่นใน การได้รับการบริการสุขภาพโดยสามารถเลือกทำประกันสุขภาพแทนการเข้าเป็นสมาชิกกองทุน เพื่อความเป็นธรรมและเป็นการปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศ ตลอดจนสร้างระบบการ คุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้ในรูปแบบมาตรการทางกฎหมายที่ได้มาตรฐานองค์การ แรงงานระหว่างประเทศและนานาชาติ

Thesis Title	Legal Measures on the protection of the rights in receiving health services of illegal alien labors but having been lenient to work in Thailand.
Author	Kongrapan Verusarod
Thesis Advisor	Professor Dr. Thira Srithamaraks
Department	Law
Academic Year	2007

ABSTRACT

According to the government's lenient policy on hiring alien labors in order to solve the problem of labor shortage by stipulating measures on management system on hiring illegal alien labors of Burmese, Laotian and Cambodian nationalities which in 2006, 1.2 million illegal alien labors reported to the authorities and were allowed to stay in the Kingdom on a temporary basis provided, however, that they must undergo physical health examinations first. But, in fact, only six hundred and sixty thousand labors were found to be in the system of health examinations with Ministry of Public Health. This group of labors is called "illegal labors but have been given leniency to work in Thailand." Even these labors are illegal immigrants and have had the status of the persons committing offences against the law, however, their rights of receiving health services which are their fundamental rights of being human beings which is called Human Rights shall be protected. Therefore, it is necessary to study the legal measures on the protections of the rights of this group of illegal labors in receiving health services of Thailand in order that equity can be maintained and foreign labor protection system in the form of legal measures up to the standard of International Labor Organization (ILO) and the principle of International Law can be established.

As a result of the study, the illegal labors having been lenient to work in Thailand have been found to possess a specific characteristic which in that they have the status in the middle between the legal labors and the illegal labors; which is to say, that they have been permitted to work on a temporary basis in accordance with the Act relating to Working of Foreign Labors, B. E. 2521 (1978), and as the result, they shall be deemed to be legal employees. Notwithstanding the foregoing, they have still been considered as illegal immigrants committing

offences against the law in accordance with the Immigration Act, B. E. 2522 (1979), so, they are not legal labors, resulting in this group of labors to have no law to back up their rights to receive health services. Health Insurance Measure established by the government to be the channel for providing health services to foreign labors is not a law but merely a procedural guidance on the performances in accordance with the measures on management system on hiring foreign labors.

Due to the above reasons, I (the writer) would like to remark that a new law should be passed simultaneously along with the mapping out of the policy on the matter of the recognitions of the rights of illegal labors having been lenient to work in Thailand to enable them to receive health services including accompanying group of persons: such as; their fathers, mothers, wives and child or children; on the matter of a stipulation of preferences covering complete cycle health services in accordance with Health Insurance Scheme; on the matter of the stipulation to have Foreign Labor Fund for alien labors having been lenient to work in Thailand to protect them and provide them with assistances in the case where they have been sick or injured from accidents so that they can be covered with medical treatment expenses, compensations in the case where they have been sick or injured to the extent that they are unable to no longer work, in the case of the loss of organs, death or disappearances, funeral allowances and options to receive medical service which in that they shall be able to choose health insurance instead of becoming members of the Fund. This proposed procedure is contemplated to maintain equity and to comply with International Law as well as establishing a system to protect this alien labor group in the form of legal standard in accordance with International Labor Organization (ILO) and of other civilized countries.

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในสภาวะปัจจุบันลักษณะและองค์ประกอบทางเศรษฐกิจและสภาพสังคมของประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจได้ขยายตัวเป็นอย่างมากและก่อให้เกิดความต้องการแรงงานทั้งทางภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมจำนวนเพิ่มมากขึ้น แต่การตอบสนองต่อความต้องการดังกล่าวก็ยังไม่เพียงพอ จึงเป็นที่มาของการจ้างหรือใช้แรงงานต่างด้าวโดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือ (Un-skilled Labour) ซึ่งหาคนไทยในประเทศมาทำงานดังกล่าวได้น้อยมากเนื่องจากลักษณะของงานเป็นงานที่หนัก เสี่ยงต่ออันตราย สกปรก หรือไร้ซึ่งเกียรติและศักดิ์ศรีตลอดจนการจ่ายค่าจ้างยังถือว่าค่อนข้างต่ำ จึงทำให้แรงงานไร้ฝีมือซึ่งเป็นคนไทยได้ไปขายแรงงานยังต่างประเทศแทนเพราะเหตุที่ค่าตอบแทนสูงกว่าในประเทศ ส่งผลให้แรงงานไร้ฝีมือในประเทศมีความขาดแคลน ทำให้แรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน คือ พม่า ลาว กัมพูชา ที่เข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายทะลักเข้าสู่ประเทศไทยเป็นจำนวนมากรวมทั้งผู้ติดตาม คือ ครอบครัวของแรงงานเหล่านั้นไม่ต่ำกว่า 2 ล้านคน เนื่องจากรัฐบาลได้มีนโยบายผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวเพื่อแก้ไขปัญหาขาดแคลนแรงงาน โดยการกำหนดมาตรการจัดระบบจ้างแรงงานต่างด้าว ให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่มารายงานตัวสามารถอาศัยอยู่ชั่วคราว และได้รับอนุญาตให้ทำงานได้ แต่ทั้งนี้ต้องผ่านการตรวจสอบสุขภาพก่อน แต่พบว่ามีแรงงานเข้าสู่ระบบตรวจสอบสุขภาพกับกระทรวงสาธารณสุขประมาณ 6.6 แสนคน¹ เท่านั้น ส่วนที่เหลือกว่า 1 ล้าน 4 แสนคน ไม่สามารถเข้าถึงระบบบริการสุขภาพได้ และอาจเป็นแหล่งแพร่โรคติดต่อกลุ่มใหญ่ที่น่ากลัวมาสู่คนไทยได้ โดยเฉพาะโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ โรคมาลาเรียและวัณโรค ทั้งนี้ จากการเฝ้าระวังโรคในกลุ่มแรงงานต่างด้าวใน 76 จังหวัดทั่วประเทศในรอบ 10 เดือน ของปี 2549 นี้ โดยสำนักโรคบาติวิทยาพบมีการเจ็บป่วยจากโรคติดต่อทั้งหมด 17,117 คน กว่าร้อยละ 50 มีอายุ 15-44 ปี พบในผู้ชายมากกว่าหญิง เสียชีวิต 24 คน โรคที่พบมากอันดับ 1 ได้แก่ โรคอุจจาระร่วงเฉียบพลัน ร้อยละ 36 รองลงมาคือ

¹ เอกสารประกอบการประชุมระดับชาติและปาฐกถาพิเศษ ณ โรงแรมมิราเคิลแกรนด์ กรุงเทพฯ (20 ธ.ค.49), เรื่อง “หยุดเอดส์...แรงงานข้ามชาติมีส่วนร่วม. มูลนิธิริรักษ์ไทยร่วมกับกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข.

มาลาเรียพบร้อยละ 23 และที่น่าห่วงและเป็นสัญญาณภัยอาจทำให้ปัญหาโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ โดยเฉพาะโรคเอดส์เพิ่มการแพร่ระบาดในประเทศไทยได้ก็คือ พบแรงงานต่างด้าวป่วยจากกามโรค เนื่องจากไม่ใส่ถุงยางอนามัยป้องกันจำนวน 692 ราย คิดเป็นร้อยละ 3 และพบป่วยจากวัณโรค 467 ราย คิดเป็นร้อยละ 2 ซึ่งในกลุ่มผู้ป่วยวัณโรคนี้ร้อยละ 17-55 จะมีปัญหาติดเชื้อเอชไอวีร่วมด้วย

จากสภาพการณ์ดังกล่าว เมื่อมีคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายโดยเฉพาะสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ซึ่งเป็นกลุ่มที่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานได้ตามนโยบายของรัฐบาลไทยและเป็นกลุ่มเป้าหมายของการศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เข้ามาทำงานในประเทศไทยมากขึ้น ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมไทยหลาย ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ สาธารณสุข หรือสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะประเด็นผลกระทบทางด้านการสาธารณสุข เนื่องด้วยแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือ (Un-skilled Labour) ที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยนี้มาจากประเทศที่มีความล้าหลังกว่าประเทศไทยในด้านวิทยาการทางการแพทย์ ทำให้การควบคุมป้องกันโรคของคนเหล่านี้จึงไม่คึกและเปรียบเสมือนแหล่งแพร่กระจายเชื้อโรค ซึ่งเมื่อเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยอาจทำให้มีการแพร่กระจายเชื้อสู่คนไทย จนอาจก่อให้เกิดโรคระบาดได้ หรือแม้แต่โรคซึ่งควบคุมได้หรือหายไปจากประเทศไทยนานแล้ว ก็อาจกลับมาเกิดขึ้นใหม่ได้อีก อาทิเช่น โรคเท้าช้าง โรคเรื้อน โรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ โรคเอดส์ เป็นต้น

ทั้งนี้ หลักการของการได้รับบริการสุขภาพในกรณีเจ็บป่วยของ “มนุษย์” นั้น ถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ที่ต้องได้รับความคุ้มครองอย่างเป็นสากลตามกฎหมายระหว่างประเทศ เรียกว่า “สิทธิมนุษยชน” ซึ่งบุคคลทุกคนไม่ว่าอยู่ในประเทศใด ที่แห่งใด หรือมีชาติพันธุ์ใด จะได้รับการปกป้องและไม่ถูกล่วงละเมิดสิทธินั้น ๆ เพื่อให้ประเทศต่าง ๆ ต้องผูกพันถึงความเป็นสากลของสิทธิมนุษยชนที่ต้องให้ความคุ้มครองแก่บุคคลทุกคนโดยเท่าเทียมกัน มิได้จำกัดเฉพาะแก่บุคคลที่เป็นพลเมืองของตนเท่านั้น และไม่ต้องคำนึงว่าประเทศนั้น จะได้ลงนามและให้สัตยาบันก่อนสัญญาหรือสนธิสัญญาที่กำหนดคุ้มครองแก่สิทธิมนุษยชนดังกล่าวไว้แล้วหรือไม่ อย่างไรก็ตามการให้บริการสุขภาพในระดับสิทธิมนุษยชน นั้น จะเป็นการให้การรักษาแก่บุคคลในกรณีเจ็บป่วยอันควรได้รับการรักษาตามความจำเป็นเท่านั้น จะไม่ได้รับบริการที่ครบวงจรตั้งแต่การตรวจสุขภาพ การบริการรักษาพยาบาล การส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันและควบคุมโรค หรือเฝ้าระวังโรค การบำบัดฟื้นฟูสมรรถภาพหลังการเจ็บป่วย สำหรับรูปแบบหรือระบบการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายของประเทศไทยในการให้บริการสุขภาพ จะมีกฎหมายรองรับ กล่าวคือ หากเจ็บป่วยหรือประสบอันตรายจากการทำงานก็จะได้รับความคุ้มครอง

² วิษั จีระแพทย์. สิทธิมนุษยชนตามกฎหมายระหว่างประเทศกับรัฐธรรมนูญไทย. เอกสารประกอบการประชุมนิติศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 6 ประจำปี 2549. หน้า 26.

ตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ.2537 หรือหากเจ็บป่วยหรือประสบอันตรายอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน ก็จะได้รับค่าคุ้มครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ในขณะที่แรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทยจะไม่ได้รับการคุ้มครองตามสิทธิดังกล่าวนี้ เนื่องจากแรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้ได้รับสิทธิเพียงการอาศัยอยู่ในประเทศ และผ่อนผันให้ทำงานได้ชั่วคราว มีสภาพเป็นลูกจ้างที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ยังคงมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ผิดกฎหมายอยู่ จึงไม่มีกฎหมายรับรองหรือคุ้มครองสิทธิไว้ ถือว่าเป็นลักษณะเฉพาะของแรงงานกลุ่มนี้ที่อยู่กึ่งกลางระหว่างแรงงานผิดกฎหมายกับแรงงานถูกกฎหมาย ซึ่งการคุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงบริการสุขภาพจะเป็นลักษณะของการซื้อประกันสุขภาพที่อาศัยมติคณะรัฐมนตรี กำหนดให้แรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทยทุกคนต้องทำประกันสุขภาพก่อนขอใบอนุญาตทำงาน และได้รับสิทธิประโยชน์ตามโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า

ฉะนั้น จึงต้องศึกษาเพื่อแสวงหาแนวทางในการจัดการปัญหาดังกล่าวให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมาย ว่าประเทศไทยมีมาตรการทางกฎหมายอย่างไรในการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทย และมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวนี้เอื้อต่อการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้หรือไม่อย่างไร โดยเฉพาะประเด็นการได้รับบริการสุขภาพ และพิจารณาเปรียบเทียบกับมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) กับกฎหมายต่างประเทศ ว่ามีความเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร และมีข้อดี ข้อเสียอย่างไรเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงพัฒนาหรือตรากฎหมายขึ้นใหม่เพื่อยกระดับกฎหมายคุ้มครองแรงงานต่างด้าวให้มีประสิทธิภาพและได้มาตรฐานสากล

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงสิทธิในการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายของแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทย โดยเฉพาะสิทธิในการได้รับบริการสุขภาพของประเทศไทยในปัจจุบันว่ามีสิทธิที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร และมีรูปแบบการดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิอย่างไร มีความเหมาะสมและได้มาตรฐานตามสิทธิอันพึงได้รับหรือไม่ โดยเปรียบเทียบกับมาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และมาตรฐานแรงงานของต่างประเทศ

2. เพื่อศึกษาถึงมาตรการในการคุ้มครองสิทธิในการได้รับบริการสุขภาพของแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทย ตามกฎหมายของประเทศไทย ว่ามาตรการทางกฎหมายดังกล่าวได้ให้การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้ในการ

ได้รับบริการทางด้านสุขภาพเพียงพอ และการให้บริการมีความเหมาะสมได้มาตรฐานหรือไม่ อย่างไร โดยเปรียบเทียบกับมาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และมาตรฐานแรงงานของต่างประเทศ

3. เพื่อศึกษาและค้นหามาตรการทางกฎหมายมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไข ปรับปรุง หรือกำหนดบทบัญญัติเพิ่มเติมกฎหมายเดิมหรือตรากฎหมายขึ้นใหม่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทยในการได้รับบริการสุขภาพ เพื่อความเป็นธรรมต่อแรงงานต่างด้าวดังกล่าวตลอดจนสร้างระบบการคุ้มครองสิทธิแรงงานในด้านการเข้าถึงระบบบริการสุขภาพให้มีความเหมาะสม และได้มาตรฐานเป็นที่ยอมรับของอารยประเทศ

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

เนื่องด้วยปัญหาการได้รับบริการสุขภาพของแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทยยังไม่ครอบคลุมและไม่ทั่วถึงกับจำนวนแรงงานต่างด้าวกลุ่มดังกล่าวที่มีจำนวนมาก และการคุ้มครองถึงสิทธิดังกล่าวก็ไม่มีกฎหมายบัญญัติรองรับไว้ ทั้งที่กลุ่มแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทยนี้ เมื่อได้รับอนุญาตให้ทำงานได้ตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวก็มีสภาพเป็นลูกจ้างที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ลักษณะเฉพาะของแรงงานกลุ่มนี้ก็ยังมิฐานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ผิดกฎหมายอยู่ อีกทั้งระยะเวลาการได้รับอนุญาตผ่อนผันให้ทำงานได้ปีต่อปีก็เป็นข้อจำกัดที่ทำให้ไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายในการได้รับบริการสุขภาพ เช่น แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายหรือแรงงานที่เป็นคนไทยอย่างแท้จริง โดยที่หากเป็นแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายจะเข้าสู่ระบบบริการสุขภาพได้ 2 ช่องทาง กล่าวคือ หากเจ็บป่วยหรือประสบอันตรายจากการทำงานก็จะได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ.2537 หรือหากเจ็บป่วยหรือประสบอันตรายอันมิใช่เนื่องจากการทำงานก็จะได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 แต่แรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทยจะไม่ได้รับสิทธิดังกล่าวนี้ จึงสมควรที่จะตรากฎหมายใหม่หรือหามาตรการเพื่อใช้บังคับกับแรงงานกลุ่มนี้ ซึ่งถือว่าเป็นกลุ่มพิเศษที่อยู่กึ่งกลางระหว่างแรงงานผิดกฎหมายกับแรงงานถูกกฎหมาย เพื่อให้ได้รับความคุ้มครองถึงสิทธิในการได้รับบริการสุขภาพ อันจะเป็นการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทยเพื่อความเป็นธรรมและเป็น การปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศในรูปแบบของอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและองค์การสหประชาชาติที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกในเรื่องการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว

ตลอดจนทำให้ระบบการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้ในการได้รับการบริการสุขภาพของประเทศไทยได้มาตรฐานองค์การแรงงานระหว่างประเทศและนานาชาติของประเทศ

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงแนวคิดและหลักการของระบบการให้บริการสุขภาพแก่แรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทยและต่างประเทศในเชิงเปรียบเทียบว่ามีความเหมือนและแตกต่างกันอย่างไร โดยพิจารณาจากมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และต่อจากนั้นศึกษาถึงแนวคิดและหลักเกณฑ์ของมาตรการทางกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงระบบบริการสุขภาพของแรงงานต่างด้าว โดยจำกัดขอบเขตศึกษาเฉพาะกรณีแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทยกับต่างประเทศในเชิงเปรียบเทียบว่าเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร มีข้อดี ข้อเสียอย่างไร โดยเฉพาะการมุ่งเน้นศึกษากฎหมายคุ้มครองแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการบริการสุขภาพของแรงงานหรือลูกจ้าง คือ พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ.2537 และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 และมาตรการประกันสุขภาพของแรงงานต่างด้าวที่ดำเนินการในปัจจุบัน ว่ากฎหมายหรือมาตรการดังกล่าวได้บัญญัติถึงความคุ้มครองสิทธิการได้รับการบริการสุขภาพแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทยไว้หรือไม่เพียงไร และบทบัญญัติดังกล่าวนี้มีความเป็นธรรมและเหมาะสมได้มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศขององค์การแรงงานระหว่างประเทศหรือไม่ รวมถึงการค้นหาค้นหาเจตนารมณ์และเงื่อนไขในการใช้บังคับใช้กฎหมาย เพื่อนำมาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายแรงงานไทยที่มีอยู่ในปัจจุบัน และหากไม่มีกฎหมายเช่นนั้นก็สมควรที่จะตรากฎหมายใหม่ในการคุ้มครองสิทธิแรงงานดังกล่าวให้มีความเหมาะสม ชัดเจนเป็นธรรมและได้มาตรฐาน ในประเด็นการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้ในการได้รับการบริการสุขภาพ

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นการศึกษาแบบวิจัยเอกสาร (Documentary Research) กล่าวคือเป็นการใช้วิธีศึกษาโดยการค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจากหนังสือ วารสาร เอกสารวิจัย บทความ วิทยานิพนธ์ ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ website กฎหมายรัฐธรรมนูญและตัวบทกฎหมายแรงงานที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ.2537 และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศกระทรวง อนุสัญญา และข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) เอกสารการประชุมสัมมนา รวมทั้งข้อเสนอแนะของบุคคลและเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาวิเคราะห์ในเชิงคุณภาพเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ

การคุ้มครองสิทธิในการได้รับบริการสุขภาพของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยและต่างประเทศ แล้วนำข้อมูลดังกล่าวมาเปรียบเทียบ เพื่อเป็นแนวทางในการวิเคราะห์หาปัญหาและนำเสนอข้อมูลและข้อเสนอแนะ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงสิทธิในการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายของแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทย โดยเฉพาะสิทธิในการได้รับบริการสุขภาพของประเทศไทยในปัจจุบันว่ามีสิทธิที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร และมีรูปแบบการดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิอย่างไร มีความเหมาะสมและได้มาตรฐานตามสิทธิอันพึงได้รับหรือไม่ กับมาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และมาตรฐานแรงงานของต่างประเทศ

2. ทำให้ทราบถึงมาตรการในการคุ้มครองสิทธิในการได้รับบริการสุขภาพของแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทยตามกฎหมายของประเทศไทย ว่ามาตรการทางกฎหมายดังกล่าวได้ให้การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้ในการได้รับบริการทางด้านสุขภาพเพียงใด และการให้บริการมีความเหมาะสมได้มาตรฐานหรือไม่อย่างไร กับมาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และมาตรฐานแรงงานของต่างประเทศ

3. ทำให้สามารถนำมามาตรการทางกฎหมายที่ได้จากการวิเคราะห์ไปใช้เป็นแนวทางในการแก้ไข ปรับปรุงหรือกำหนดบทบัญญัติเพิ่มเติมกฎหมายเดิมหรือตรากฎหมายขึ้นใหม่เพื่อความเป็นธรรมต่อแรงงานต่างด้าวดังกล่าว ตลอดจนสร้างระบบการคุ้มครองสิทธิแรงงานในด้านการได้รับบริการสุขภาพให้มีความเหมาะสม ได้มาตรฐานเป็นที่ยอมรับของอารยประเทศ



บทที่ 2

แนวคิด ความเป็นมา ความหมายและรูปแบบ ในการเข้ามาทำงานของคนต่างด้าวและการคุ้มครองสิทธิการได้รับ บริการสุขภาพของแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทย

วิวัฒนาการของการอพยพแรงงาน ที่มีผลมาจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจ เริ่มจากการเคลื่อนย้ายจากชนบทไปสู่เมืองนำไปสู่การเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่ง โดยเฉพาะประเทศที่มีพรมแดนติดต่อกันเป็นการง่ายต่อการอพยพเคลื่อนย้าย ถึงแม้ว่าประเทศปลายทางจะไม่ต้องการให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานเข้ามาอยู่ในประเทศของตน แต่ด้วยสถานะเศรษฐกิจการขาดแคลนแรงงาน และค่าจ้างแรงงานต่างชาติโดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือ (Un-Skill Labour) มีอัตราที่ต่ำกว่าแรงงานของตนในประเทศ ซึ่งจะทำให้ได้เปรียบทางต้นทุนการผลิต จึงทำให้แรงงานต่างด้าวเป็นทางเลือกที่น่าสนใจของผู้ประกอบการ³

การขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างก้าวกระโดดและต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2530 มีผลให้ประเทศไทยถูกกล่าวขานว่า กำลังจะก้าวเข้าสู่ความเป็นประเทศกลุ่มอุตสาหกรรมใหม่ (NICs) มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการขยายตัวของตลาดแรงงานเป็นอย่างมาก ประชาชนเริ่มมีการศึกษามากขึ้น ทำให้โครงสร้างแรงงานเปลี่ยนแปลง แรงงานไทยมีความรู้ความชำนาญและมีคุณภาพมากขึ้น ถูกป้อนเข้าสู่สังคมอุตสาหกรรมและบริการในเขตเมือง และดึงดูดแรงงานจากภาคเกษตรกรรมเข้ามาทดแทนไม่เพียงแต่แรงงานจากชนบทจะหลั่งไหลเข้ามาสู่เมืองเพียงอย่างเดียว แต่ความเจริญของประเทศที่เป็นตลาดแรงงานนอกประเทศ เช่น ไต้หวัน สิงคโปร์ บรูไน ตลอดจนชาติตะวันตกยังคงดึงดูดกำลังแรงงานจากประเทศไทยออกไปอีกจำนวนมาก ในขณะที่กิจการพื้นฐานประเภทอุตสาหกรรมเกษตร พืชไร่ เลี้ยงสัตว์ ที่จำเป็นต้องใช้แรงงานได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง อันเนื่องมาจากแรงงานไทยหลั่งไหลไปทำงานในภาคอุตสาหกรรมและบางส่วนเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ ในขณะที่เดียวกันทัศนคติในการทำงานของแรงงานไทยก็เปลี่ยนแปลงไปด้วย⁴ เนื่องจากสามารถ

³ อรสา ปานขาว (อ้างถึงในคู่มือการจัดระบบแรงงานต่างด้าว, สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2549 : 12-16).

⁴ แหล่งเดิม.

หางานทำที่มีรายได้เลี้ยงตนและครอบครัวได้ ไม่ลำบากเช่นในอดีตที่ผ่านมา ประกอบกับประเทศเพื่อนบ้านมีการหยุดชะงักของการพัฒนา ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ด้วยเหตุผลดังกล่าว ทำให้นายจ้างหรือผู้ประกอบการจึงจำเป็นต้องหาแรงงานจากที่อื่นมาทดแทน ผู้ประกอบการจึงให้ความสนใจแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ซึ่งมีค่าจ้างแรงงานที่ต่ำกว่า จากสภาพดังกล่าวจึงเป็นทั้งปัจจัยดึงดูดและผลักดันให้แรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาหางานทำในประเทศไทย ประกอบกับกลไกควบคุมการทำงานภายในประเทศยังไม่มีความเข้มแข็ง ทำให้มีความยากลำบากที่จะทำการควบคุมให้อยู่ในระบบได้ทั้งหมดและก่อให้เกิดผลกระทบทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การสาธารณสุข และความมั่นคงของประเทศ

ผลสืบเนื่องจากการที่ประเทศไทยมีความขาดแคลนด้านแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือ (Un-Skilled Labour) ทำให้นายจ้างหรือผู้ประกอบการจึงจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้น ทำให้มีแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดต่อกัน คือ พม่า ลาว และกัมพูชาลักลอบเข้ามาทำงานจำนวนมากขึ้น จากการประมาณจำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาคาดว่ามิถึงเรือนหลายล้านคน ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญจนรัฐบาลไทยต้องกำหนดนโยบายและดำเนินมาตรการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทย โดยผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาอยู่ในประเทศชั่วคราวและอนุญาตให้ทำงานได้ แต่ยังมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองอยู่ หรือเรียกว่าแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทย

ในบทนี้จะมุ่งเน้นศึกษาถึงแนวคิด ความเป็นมา ความหมายของคนต่างด้าวและรูปแบบการเข้ามาทำงานของคนต่างด้าว ตลอดจนการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทยในการเข้าถึงระบบสุขภาพของไทย ซึ่งจะได้ศึกษาให้ละเอียดต่อไป

2.1 แนวคิดของการเข้ามาทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทย

การเดินทางเคลื่อนย้ายถิ่น เป็นปรากฏการณ์ของมนุษยชาติที่เกิดขึ้นตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันเนื่องมาจากวัฒนธรรมและปัจจัยหลายประการประกอบกัน อีกทั้งในสถานการณ์ปัจจุบันซึ่งเป็นยุคของโลกไร้พรมแดน ในเรื่องของข่าวสารข้อมูลต่าง ๆ การเดินทาง การติดต่อสื่อสารที่สะดวกตลอดจนระบบเศรษฐกิจทุนนิยมได้รุกเข้าไปยังประเทศต่าง ๆ เกือบทั่วโลกนับเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการย้ายถิ่นระหว่างประเทศอย่างยากจะหลีกเลี่ยงได้ ในช่วงกว่าสามทศวรรษที่ผ่านมากระแสการย้ายถิ่นระหว่างประเทศได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบหลายประเทศที่เคยเป็นประเทศ

ผู้ส่งออกผู้ย้ายถิ่น กลับกลายเป็นประเทศที่รับผู้ย้ายถิ่นในรูปการเข้ามาของแรงงาน⁵ เช่น ประเทศ อิตาลี สเปน โปรตุเกส ญี่ปุ่น ไต้หวัน สิงคโปร์ บรูไน รวมทั้งประเทศไทย ซึ่งเป็นทั้งประเทศผู้รับและประเทศผู้ส่งออกแรงงาน เป็นต้น

ในประเทศไทยมีการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศมาเป็นเวลานานแล้ว โดยแรงงานต่างด้าวได้เข้ามาอาศัยและประกอบอาชีพอย่างมีอิสระ เช่น อินเดีย จีน พม่า มอญ ลาว เป็นต้น ในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ การขาดแคลนแรงงานในเขตเมืองเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้มีการอนุญาตให้แรงงานจากจีนอพยพเข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนมากเพื่อมาทำงานขุดคลอง ก่อสร้างถนนในเมือง สร้างร้านค้า ทำงานท่าเรือ สร้างทางรถไฟ และสร้างบ้านเมืองในเขตเมือง ซึ่งขยายตัวอย่างรวดเร็ว ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศไทยได้ดำเนินการนโยบายเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจโดยเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นหลัก โดยเฉพาะอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ในปี พ.ศ. 2520 เป็นต้นมา ได้มีการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมและการส่งเสริมการลงทุนจากภาคเอกชนทั้งในและนอกประเทศ ทำให้ความต้องการแรงงานเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วทั้งแรงงานมีฝีมือและไร้ฝีมือ หลังจากนั้น การขยายตัวของเศรษฐกิจในช่วงปี พ.ศ. 2530 – 2539 ส่งผลทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงาน จึงมีการนำเข้าแรงงานต่างด้าวมารทำงานในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ซึ่งมีทั้งแรงงานที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายและผู้ที่ลักลอบเข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมาย จนกระทั่งประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 – 2541 แรงงานไทยต้องประสบปัญหาการถูกเลิกจ้างทำให้เกิดปัญหาการว่างงานเป็นจำนวนมาก รัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายที่จะผลักดันแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมายให้ออกไปจากประเทศไทยและส่งเสริมให้มีการจ้างแรงงานไทยทดแทนแรงงานต่างด้าวดังกล่าว⁶

แรงงานอพยพส่วนใหญ่เข้ามาผิดกฎหมาย โดยเฉพาะพวกเข้ามาจากพม่า จีนตอนใต้ ลาว และเขมร รัฐบาลไทยใช้นโยบายตรวจคนเข้าเมืองอย่างเข้มงวดเนื่องจากเห็นว่าแรงงานอพยพบางกลุ่มเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของประเทศ แต่การขาดแคลนแรงงานในกิจการประมง และงานก่อสร้างกีดกันให้นายจ้างร้องขอให้รัฐบาลผ่อนคลายนโยบายเข้าเมือง ผลก็คือมีการให้ใช้แรงงานพม่าใน 4 จังหวัด ในปี พ.ศ. 2538⁷ จวบจนกระทั่งปัจจุบันมีจำนวนแรงงานต่างด้าว

⁵ ชีระ ศรีธรรมรักษ์. (2546, พฤษภาคม-สิงหาคม). “ปัญหาแรงงานต่างด้าวและผลกระทบต่อประเทศไทย.” สุธาภิรัตน์, 17, 52. หน้า 52.

⁶ ยศสันต์ ด้านเกษมสานต์. (2549). ปัญหาทางกฎหมายอันเกิดจากการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย. หน้า 27.

⁷ เขียวเทพ สุนทรนนท์. (2549). มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองการทำงาน การจ่ายค่าตอบแทน และการจัดสวัสดิการแก่แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย. หน้า 4.

หลบหนีเข้าเมืองโดยประมาณ 3 ล้านคน แต่ที่มาจดทะเบียนและได้รับการผ่อนผันอนุญาตให้ทำงานกับกรมการจัดหางาน จำนวน 668,576 คน⁸ โดยได้รับการพิจารณาจำนวนการอนุญาต (โควต้า) 1,226,106 คน

การอพยพแรงงานเพื่อไปทำงานยังที่ต่าง ๆ นั้น ผู้อพยพจะมีสาเหตุในการอพยพที่แตกต่างกันออกไป บ้างก็อพยพเพื่อหลบหนีภัยจากธรรมชาติ บ้างก็อพยพเพื่อหลบหนีภัยทางการเมือง ซึ่งเป้าหมายในการอพยพนั้น ส่วนใหญ่จะมีเป้าหมายเพื่อแสวงหาสิ่งตอบสนองทางร่างกาย และสิ่งที่เป็นความต้องการของมนุษย์ ซึ่งสิ่งที่เป็นความต้องการของมนุษย์นั้น A.H. Maslow ได้เสนอทฤษฎีที่ว่าด้วยความต้องการของมนุษย์⁹ ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ระดับคือ

ระดับแรก ความต้องการขั้นพื้นฐาน ได้แก่ ความต้องการทางร่างกายและการดำรงชีวิต ตัวอย่างเช่น ความต้องการมีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่ง มีอาหารกินอุดมสมบูรณ์ มียารักษาโรค

ระดับที่สอง ความต้องการทางสังคม ได้แก่ ความต้องการให้ได้รับการยอมรับจากผู้อื่น ในสังคมและความสำเร็จที่เหนือกว่าภาวะปกติ ตัวอย่างเช่น ความต้องการมีชื่อเสียงในสังคม ต้องการเลื่อนตำแหน่งในหน้าที่การงาน

นอกจากนี้ Maslow ยังได้เสนอแนวคิดทางด้านแรงจูงใจเพื่อให้บรรลุผลตามความต้องการของมนุษย์ไว้ 3 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง มนุษย์ทุกคนมีความต้องการเป็นสัญชาตญาณ และภาวะต้องการนี้จะคงอยู่ตลอดเวลา

ประการที่สอง ความต้องการโดยที่ได้รับการตอบสนองแล้ว จะไม่เป็นเหตุจูงใจต่อไป และความต้องการที่มีอิทธิพลต่อการกระทำของมนุษย์นั้นจะต้องเป็นความต้องการที่ยังไม่ได้รับการตอบสนอง

ประการที่สาม โดยปกติแล้วความต้องการของมนุษย์จะเริ่มต้นจากขั้นพื้นฐานขึ้นไป จนถึงขั้นสูงและอาจจะย้อนกลับมาใหม่ได้ ถ้าหากว่ามนุษย์ได้สูญเสียในสิ่งที่เคยได้รับมาแล้ว

จากข้อสรุปทางทฤษฎีแรงจูงใจและการสนองความต้องการของมนุษย์ของ Maslow ได้จัดลำดับความต้องการของมนุษย์ที่เรียกว่า Hierarchy of Needs ไว้ดังนี้

- 1) ความต้องการทางร่างกาย (Physiological Needs)
- 2) ความต้องการด้านความมั่นคงปลอดภัย (Safety / Security Needs)
- 3) ความต้องการทางสังคม (Social Needs)

⁸ เอกสารสรุปรายงานผลความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว การพิจารณาจำนวนการอนุญาต (โควต้า) ของคนต่างด้าวหลบหนีเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ปี 2549. กรมการจัดหางาน.

⁹ สุกัท ฤชน. (2539, 23-24 พฤษภาคม). แรงงานไทยในประเทศบรูไน. หน้า 11.

4) ความต้องการได้รับการยกย่องจากสมาชิกในสังคม (Esteem Needs)

5) ความต้องการได้รับผลสำเร็จตามอุดมคติของตนเอง (Self Actualization Needs)

นอกจากนี้ Richard Centres¹⁰ ยังได้สนับสนุนแนวคิดตามทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของ Maslow โดยวิเคราะห์เพิ่มเติมว่า ความสัมพันธ์ระหว่างอาชีพกับความต้องการของมนุษย์มีความสอดคล้องกัน โดยผู้มีอาชีพหรือการทำงานในระดับต่ำ มักจะมีความสนใจในเรื่องความมั่นคงของงานและรายได้มากกว่าโอกาสของการแสดงออกหรือการมีส่วนร่วมในองค์กร ส่วนผู้มีอาชีพในระดับสูงจะมีความสนใจในเรื่องการมีส่วนร่วมและการแสดงออกในองค์กรมากกว่า

จากแนวคิดและทฤษฎีดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ถ้ามนุษย์ได้รับการตอบสนองความต้องการบางอย่างที่พึงพอใจ ก็จะทำให้มีแรงจูงใจที่จะทำงาน ซึ่งจะเป็นผลให้งานที่ทำนั้นได้รับผลสำเร็จที่สูงขึ้น และสิ่งนี้ถือว่าเป็นปัจจัยจูงใจในการทำงาน ซึ่ง Frederick Herzberg ได้แบ่งแยกปัจจัยดังกล่าวออกเป็น 2 ชนิด คือ

ปัจจัยแรก คือ ปัจจัยสนองตอบทางร่างกาย (Hygiene Factors) หมายถึง ปัจจัยที่ไม่เกี่ยวข้องกับงานที่ทำโดยตรง เช่น ค่าจ้าง ค่าตอบแทน สวัสดิการ สภาพการทำงาน การบริหารงาน หรือความสัมพันธ์ในองค์กร ฯลฯ สิ่งเหล่านี้จะเป็นตัวกระตุ้นให้คนรู้สึกอยากทำงาน

ปัจจัยที่สอง คือ ปัจจัยจูงใจ (Motivation Factors) หมายถึง ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับงานที่ทำและความพึงพอใจกับงานที่ได้รับมอบหมาย ในที่นี้อาจได้แก่ลักษณะของงานที่ทำ ความสำเร็จของงาน ชื่อเสียงขององค์กร ความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน เป็นต้น

จากแนวคิดทางทฤษฎี สามารถนำมาปรับใช้กับสาเหตุของการอพยพแรงงานได้ว่าผู้อพยพหรือแรงงานที่อพยพไปทำงานยังต่างถิ่นนั้น กลุ่มของผู้ใช้แรงงานที่เดินทางออกไปหางานทำยังต่างประเทศนั้นต่างก็มีเป้าหมายเพื่อแสวงหาสิ่งตอบสนองทางร่างกาย ทั้งในฐานะปัจเจกชนและครอบครัว โดยมียุทธศาสตร์ประกอบที่แวดล้อมตนเองเป็นเครื่องสนับสนุนการตัดสินใจ นอกจากนี้การอพยพแรงงานของกลุ่มที่มีฐานะอาชีพต่ำมักจะมีเป้าหมายของการทำงานในระยะสั้นเท่านั้น

นอกจากนี้ การอพยพแรงงานยังมีปัจจัยหลักอีก 2 ประการ จากการศึกษาของ C.W. Stahl¹¹ คือ

¹⁰ แหล่งเดิม.

¹¹ C.W.Stahl., South-North Migration in the Asia-Pacific Region (Australia : Department of Economics, University of Newcastle, 1994), p. 13.

ปัจจัยแรก การอพยพของแรงงานระดับล่าง (Low Level) ได้แก่ แรงงานไร้ฝีมือและกึ่งฝีมือ จะเป็นการอพยพของแรงงานจากประเทศที่ยากจนกว่าไปสู่ประเทศที่ร่ำรวยกว่า หรือประเทศที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว มีทรัพยากรธรรมชาติมาก

ปัจจัยที่สอง การอพยพของแรงงานระดับสูง (High Level) มีทั้งการอพยพแรงงานจากประเทศผู้ส่งออกทุนและประเทศผู้ส่งออกแรงงาน ทั้งนี้การอพยพของแรงงานระดับดังกล่าวมีความผูกพันกันระหว่างการลงทุนและการให้ความช่วยเหลือจากแหล่งเงินทุนภายนอกประเทศ ซึ่งการอพยพแรงงานแบบนี้อาจเรียกว่าเป็นการอพยพการลงทุนควบคู่กับแรงงานมีฝีมือ หรือผู้บริหารเงินทุนและเทคโนโลยี

การอพยพแรงงานทั้ง 2 กลุ่มดังกล่าว นับว่าเป็นองค์ประกอบพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจในยุคปัจจุบัน กล่าวคือ หากประเทศใดมีกำลังแรงงานเกินกว่าความต้องการภายในประเทศ แรงงานส่วนเกินก็จำเป็นต้องถูกระบายออกไปแสวงหางานทำนอกประเทศ ในขณะเดียวกันประเทศที่มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ส่งผลกระทบบัให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างการจ้างงานและค่านิยมของผู้ใช้แรงงานภายในประเทศ เช่น แรงงานในภาคการเกษตร การประมง เปลี่ยนไปทำงานในภาคอุตสาหกรรมและการบริการ ดังนั้นประเทศดังกล่าวก็จำเป็นต้องรับแรงงานจากต่างประเทศเพื่อเข้ามาทดแทนแรงงานในภาคเกษตรกรรมที่ลดลงนั่นเอง

ปัจจัยที่เป็นตัวกระตุ้นให้มีการอพยพแรงงานนั้น นอกจากภาวะเศรษฐกิจของประเทศต้นทางและประเทศผู้รับดังกล่าวแล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศต้นทางและประเทศผู้รับไม่เพียงแต่จะเกี่ยวข้องกันในฐานะรัฐต่อรัฐเท่านั้น สิ่งที่มีความสัมพันธ์กันสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การยอมรับจากประชาชนของทั้งสองประเทศ คือ ในส่วนของตัวแรงงานเองมีความเชื่อมั่นว่าจะสามารถอยู่ในสังคมของประเทศนั้นได้ในช่วงที่เข้าไปทำงาน ในขณะเดียวกันประชาชนของประเทศผู้รับก็มั่นใจว่าจะไม่ได้รับความเดือดร้อนหรือได้รับผลกระทบจากแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศของตนเอง ด้วยเหตุที่ว่ากลุ่มชนผู้ใช้แรงงานที่กระจายอยู่ทั่วไปในประเทศผู้รับจะต้องเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในวิถีชีวิตของผู้คน และส่งผลกระทบต่อความรู้สึกนึกคิดตลอดจนทัศนคติของประชาชนในประเทศผู้รับด้วย อาจกล่าวโดยรวมได้ว่า การอพยพแรงงานเป็นจุดเริ่มต้นของการถ่ายทอด และผสมผสานทางวัฒนธรรมระหว่างชนต่างเชื้อชาติรวมทั้งเกิดวัฒนธรรมใหม่ในกลุ่มของผู้ที่อยู่ร่วมกันด้วย

จากแนวคิดทฤษฎีในเรื่องดังกล่าว จะเห็นได้ว่าสาเหตุที่แรงงานต่างด้าวอพยพเข้ามาทำงานในประเทศไทยนั้น มีผลมาจากปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงในสังคมชุมชนและการเมืองภายในประเทศ โดยมีเป้าหมายเพื่อยกระดับมาตรฐานการดำรงชีวิตให้สูงขึ้น จึงมี

ความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในเรื่องการเข้าถึงระบบบริการสุขภาพ เพื่อให้ได้รับในสิ่งที่เป็พื้นฐานความต้องการของมนุษย์ตามหลักทฤษฎีที่ได้กล่าวข้างต้น

2.2 ความเป็นมาของการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย¹²

ในประเทศไทยนั้นมีแรงงานต่างด้าวเข้ามาอาศัยอยู่เป็นเวลานานแล้ว เนื่องจากประเทศไทยมีโครงสร้างทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจที่ทำให้คนต่างด้าวเข้ามาประกอบอาชีพและอยู่อาศัยได้อย่างอิสระ คนต่างด้าวบางประเภทเข้ามาอาศัยอยู่เป็นเวลานานจนสามารถโอนสัญชาติเป็นสัญชาติไทยได้ในเวลาต่อมา ที่สามารถเห็นได้ชัดเจนได้แก่ ชาวจีน ซึ่งได้เข้ามามีบทบาทต่อการค้าและเศรษฐกิจของไทยมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน บางประเทศการเข้ามาก็เป็นลักษณะขาดตอน เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส บางประเทศก็เข้ามามีบทบาทมากแต่ก็ได้ลดลงจนเหลือเป็นประเทศที่มีความสัมพันธ์เป็นลักษณะค้าขายกันธรรมดา เช่น ฮอลันดา โปรตุเกส และบางชนชาติก็เพิ่งเข้ามาติดต่อกับประเทศไทยหลังจากปี พ.ศ.2399¹³ ซึ่งเป็นปีที่ไทยเริ่มทำสนธิสัญญาเบาว์ริงกับประเทศอังกฤษเป็นต้นมาและได้เข้ามามีอิทธิพลทางด้านเศรษฐกิจในประเทศไทยจนถึงปัจจุบัน ประเทศเหล่านี้ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สวีเดน รัสเซีย เบลเยียม อิตาลี ออสเตรเลีย อังกฤษ ญี่ปุ่นและไต้หวัน

บทบาทการเข้ามาของคนต่างด้าวในระยะแรกจะไม่มีบทบาทมากนักเพราะรัฐบาลไทยจะเป็นผู้ผูกขาดทางการค้า แต่ภายหลังจากที่ไทยมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจเป็นต้นมา คนต่างด้าวได้เข้ามามีบทบาทด้านการลงทุนเพิ่มขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของไทยในสมัยที่เริ่มมีการพัฒนายังอยู่ในสภาพที่ขาดแคลนทุน เทคโนโลยี และทรัพยากรมนุษย์ที่จะสนองต่อแผนพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าว จึงจำเป็นต้องพึ่งปัจจัยเหล่านี้จากต่างประเทศ โดยรัฐบาลได้ออกมาตรการจูงใจต่างๆ เพื่อให้ต่างประเทศเข้ามาลงทุนเพิ่ม ทั้งในรูปของการถือหุ้นและบริษัทลงทุนข้ามชาติ ทำให้ชาวต่างชาติเข้ามามีบทบาทด้านการผลิต การค้าและการลงทุนภายในประเทศเพิ่มขึ้น

สำหรับประเทศไทยคนต่างด้าวกับเศรษฐกิจของประเทศเป็นของคู่กันมีทั้งผลดีและผลเสีย ผลดีก็คือคนไทยมักจะขาดความรู้ในเรื่องการค้า ช่างฝีมือ ช่างเทคนิค ผู้ชำนาญด้านอุตสาหกรรมและการเงินอยู่เป็นอันมากจึงต้องอาศัยคนต่างด้าวเข้ามาช่วยเหลือ ส่วนผลเสียนั้นก็ทำให้เกิดปัญหาต่างๆ มากมาย เช่น คนต่างด้าวนั้นเข้ามาแย่งอาชีพคนไทย อีกทั้งยังเป็นการยอมให้คนต่างด้าวเข้มนำทรัพย์สินเงินทองที่ได้กลับไปยังประเทศของตนอีกด้วย ยิ่งกว่านั้นคนต่างด้าวที่อพยพเข้ามาอาจเป็นผู้มีสุขภาพอนามัยไม่สมบูรณ์หรือเป็นผู้มีนิสัยจิตใจไม่ดี ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมและอาชญากรรมตามมา เมื่อการอพยพเข้ามาของคนต่างด้าวได้ก่อให้เกิดผล

¹² เชียรเทพ สุนทรนนท. เล่มเดิม. หน้า 9.

¹³ ทวีป ปันมณี. (2518). ระบบการควบคุมคนต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองของประเทศไทย. หน้า 22.

เสียหายมากมายเช่นนี้ ประเทศต่างๆรวมทั้งประเทศไทยจึงได้วางกฎข้อบังคับเกี่ยวกับการอพยพของคนต่างด้าวในการเข้าประเทศไว้เข้มงวดกว่าในสมัยก่อนมากขึ้น แต่ในกรณีที่บุคคลที่เดินทางเข้ามาเป็นการชั่วคราวเพื่อศึกษา ท่องเที่ยว พักผ่อนทำให้ประเทศนั้นได้รับประโยชน์หรือได้เงินเข้าประเทศของคนแล้วก็จะมีการสนับสนุนอย่างเต็มที่¹⁴

คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาทำงานประเทศไทยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันโดยส่วนใหญ่จะเป็นการเข้ามาในลักษณะทำงานเพื่อหาเลี้ยงชีพเพราะในหมู่ประเทศเพื่อนบ้านประเทศไทยมีอัตราค่าครองชีพสูงกว่าจึงให้ค่าจ้างได้มากกว่าในประเทศที่คนต่างด้าวนั้นๆอยู่ซึ่งในการอพยพเข้ามาของคนต่างด้าวในประเทศไทยนั้นแบ่งได้เป็น 2 สมัยคือ

2.2.1 สมัยโบราณ¹⁵

ในสมัยโบราณ ประเทศไทยมีประชากรอาศัยอยู่ไม่มากนักเมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่ซึ่งตามหลักฐานทางประวัติศาสตร์ปรากฏว่าประเทศไทยเราได้ใช้วิธีจูงใจให้คนต่างด้าวเข้าเมืองเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย โดยปรากฏว่ามีคนต่างด้าวหลายเชื้อชาติมีความเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจของไทย ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับจีนโดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจได้ดำเนินมาโดยมิขาดสาย ซึ่งคนต่างด้าวชาวจีนนั้นมีความสำคัญต่อชาวไทยในทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก จนมาสมัยกรุงศรีอยุธยาก็ได้มีคนต่างด้าวเข้ามาตั้งภูมิลำเนาอยู่หลายเชื้อชาติ เช่น ชาวตุรกี เปอร์เซีย อินเดีย แวก โปรตุเกส ฮอลันดา ฝรั่งเศส เดนมาร์ก โปรตุเกส และเยอรมัน โดยเฉพาะชาวจีนนอกจากจะคอยๆครอบคลุมเศรษฐกิจของไทยแล้วยังดำรงตำแหน่งสำคัญในทางราชการอีกด้วย เหตุดังกล่าวทำให้ชาวจีนมีความใกล้ชิดกับคนไทยมากประกอบกับทางรัฐมีนโยบายผสมกลมกลืนระหว่างคนไทยและคนจีนจนทำให้คนจีนกลายเป็นคนไทยในที่สุด

นับแต่ได้มีการลงนามในสัญญาการค้ากับนานาประเทศจนมาถึงปัจจุบันเป็นเวลานานมาแล้ว ประเทศไทยได้มีการพัฒนาทั้งด้านการเกษตร อุตสาหกรรมและการพาณิชย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระหว่างที่ทหารของสหรัฐอเมริกาได้เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศเพื่อเป็นฐานทัพต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ในเวียดนาม เศรษฐกิจของไทยได้เจริญเติบโตก้าวหน้าขึ้นอย่างมาก การไปมาระหว่างประเทศก็เพิ่มมากขึ้น จากสถิติของสำนักตรวจคนเข้าเมือง กรมตำรวจปี พ.ศ.2506 ปรากฏว่าชาวอเมริกันเข้าออกประเทศไทยมากเป็นอันดับหนึ่ง ชาวมาเลเซียเป็นอันดับสอง ชาวญี่ปุ่นเป็นอันดับสาม ชาวอังกฤษเป็นอันดับสี่ ชาวออสเตรเลียเป็นอันดับห้า และชาวเยอรมันเป็นอันดับหก ซึ่งจากหลักฐานที่ปรากฏดังกล่าวจึงอาจกล่าวได้ว่า คนต่างด้าวนั้นมีความสำคัญทำให้เศรษฐกิจของไทยนั้นเจริญก้าวหน้าเป็นอันมาก

¹⁴ เชียรเทพ สุนทรนนท์. เล่มเดิม. หน้า 10.

¹⁵ แหล่งเดิม.

จะเห็นได้ว่าในอดีตคนต่างด้าวมีบทบาทเป็นอย่างมากต่อเศรษฐกิจการค้าของประเทศไทย โดยคนต่างด้าวจะเข้ามาประเทศไทยโดยลักษณะการทำการติดต่อการค้าหรือเป็นเจ้าของกิจการ ไม่ได้เข้ามาในลักษณะเป็นลูกจ้างหรือรับจ้างแรงงาน เนื่องจากตลาดแรงงานไทยในอดีตมีแรงงานจำนวนมากเกินความต้องการของตลาดแรงงานจนทำให้เกิดมีปัญหาที่มีผู้ว่างงานในอัตราที่สูง ทั้งนี้เพราะโครงสร้างของประชากรไทยในอดีตมีการเพิ่มของประชากรในอัตราส่วนที่สูง มีกำลังแรงงานใหม่เกิดขึ้นตลอดเวลา ทำให้ตลาดแรงงานอุตสาหกรรมและบริการยังไม่สามารถรองรับแรงงานใหม่ได้ในจำนวนที่เพียงพอ จึงเป็นผลให้มีการว่างงานของแรงงานอยู่ทั่วไป แรงงานต่างด้าวจึงไม่มีความจำเป็นนักสำหรับตลาดแรงงานสมัยโบราณ

2.2.2 สมัยปัจจุบัน¹⁶

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงทางอุตสาหกรรม มีความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและวิทยาศาสตร์ โดยมีการนำวิทยาการสมัยใหม่เข้ามาใช้ ทำให้ระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและความเป็นอยู่เปลี่ยนแปลงไป มีการติดต่อธุรกิจการค้ากับต่างประเทศ มีการลงทุนกับต่างประเทศและรัฐบาลมีโครงการส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรม การส่งออกและการท่องเที่ยว ทำให้คนต่างด้าวเข้ามาในประเทศไทยมากขึ้น โดยมีจุดมุ่งหมายที่ต่างกันไป เช่น การเข้ามาท่องเที่ยว การเข้ามาติดต่อธุรกิจการค้า การเข้ามาลงทุน การเข้ามาสอนและแนะนำเทคโนโลยีสมัยใหม่ การเข้ามาเพื่อประกอบอาชีพ เป็นต้น ซึ่งแรงงานต่างด้าวที่เข้ามานั้นก็จะมีทั้งที่เข้ามาถูกต้องตามกฎหมาย และเข้ามาโดยผิดกฎหมายโดยการลักลอบเข้ามาจากประเทศเพื่อนบ้าน ใกล้เคียงข้าง หรืออาจจะเป็นการเข้าประเทศโดยลักษณะเป็นนักท่องเที่ยว แต่เมื่อครบกำหนดก็ไม่ยอมกลับประเทศเป็นต้น

ตลาดแรงงานไทยในช่วงก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจครั้งใหญ่ก่อนปี พ.ศ.2540 นั้นปรากฏว่าอัตราการว่างงานได้ลดลงอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้เนื่องจากความสำเร็จในการลดอัตราการเพิ่มของประชากรในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ทำให้มีกำลังแรงงานใหม่ที่เข้าสู่ตลาดแรงงานในแต่ละปีมีจำนวนลดลง ประกอบกับผลของการขยายตัวทางเศรษฐกิจได้มีการเจริญเติบโตขึ้นในอัตราที่สูง จึงเป็นผลให้ตลาดแรงงานของไทยขาดแคลนแรงงานเป็นอย่างมาก แต่หลังจากปี พ.ศ.2540 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ ทำให้มีผู้ว่างงานเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม ปัญหาการขาดแคลนแรงงานในบางสาขาวิชาชีพก็ยังมีอยู่ต่อเนื่อง เนื่องจากคนไทยไม่นิยมทำงานที่ตรากตรำและสกปรก ลำบากและเสี่ยงอันตราย

¹⁶แหล่งเดิม.

2.3 ความหมายของคนต่างด้าวและปัจจัยที่มีผลต่อการเข้ามาทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทย¹⁷

การให้ความหมายของคนต่างด้าวมีมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) โดยปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พุทธศักราช 2470 มีความหมายว่า “บุคคลไม่มีสัญชาติเป็นไทย” ความหมายนี้จะถอดมาจากคำที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอังกฤษ¹⁸ ซึ่งตราขึ้นใช้เมื่อปี ค.ศ. 1919 (พ.ศ. 2462) ที่มีชื่อว่า The British Nationality and Status of Alien Act. ซึ่งแปลความหมายของคำว่า “Alien” ว่าเป็น “บุคคลที่มีไม่ใช่คนในบังคับอังกฤษ” (A person who is not a British Subject)¹⁹ และกฎหมายคนเข้าเมืองของสหรัฐอเมริกา ก็จำกัดความหมายของคำว่า “คนต่างด้าว” ไว้ให้หมายถึง “บุคคลซึ่งมิใช่พลเมืองหรือคนชาติของสหรัฐ” (Any person not a citizen or National of the United States)²⁰

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ประเทศไทยก็มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับคนเข้าเมืองและการปฏิบัติต่อคนต่างด้าวอีกหลายฉบับ แต่ความหมายของคำว่า “คนต่างด้าว” ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2480 และ พ.ศ. 2493 ให้คำจำกัดความว่าหมายถึง “บุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ”

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบัน ให้คำจำกัดความไว้ในมาตรา 4 ว่า “บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย”

และในกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ. 2493 บัญญัติคำว่า “คนต่างด้าว” ไว้ในมาตรา 4 หมายความว่า “คนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ”

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ได้บัญญัตินิยามของคำว่า “คนต่างด้าว” ไว้ในมาตรา 5 หมายความว่า “บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย”²¹ และกฎหมายสัญชาติ ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ คือ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 7(เดิม) ว่า

“บุคคลได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามกรณีดังต่อไปนี้”

- 1) ผู้เกิดโดยบิดาผู้มีสัญชาติไทย ไม่ว่าเกิดในหรือนอกราชอาณาจักร
- 2) ผู้เกิดนอกราชอาณาจักร โดยมารดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย แต่ไม่ปรากฏบิดาที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือบิดาไม่มีสัญชาติ

¹⁷ เจริญเทพ สุนทรนนท. เล่มเดิม. หน้า 15.

¹⁸ ทวีป ปันมณี. เล่มเดิม. หน้า 13.

¹⁹ Encyclopedia Britannica, Book 1 1950 s.v. “Alien.” p.627.

²⁰ Encyclopedia Americana, International Edition, Book 1 (1968), p.578.

²¹ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521, มาตรา 5.

3) ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย”

มีข้อยกเว้นสำหรับกรณีข้อ 3 ว่าผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว ย่อมไม่ได้สัญชาติไทย ถ้าในขณะที่เกิด บิดา หรือมารดาเป็นบุคคล 4 ประเภท ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ดังนี้

- 1) หัวหน้าคณะผู้แทนทางการทูต หรือเจ้าหน้าที่ในคณะผู้แทนทางการทูต
- 2) หัวหน้าคณะผู้แทนทางกงสุล หรือเจ้าหน้าที่ในคณะผู้แทนทางกงสุล
- 3) พนักงาน หรือผู้เชี่ยวชาญขององค์การระหว่างประเทศ

4) คนในครอบครัว ซึ่งเป็นญาติที่อยู่ในความอุปการะหรือคนใช้ซึ่งเดินทางจากต่างประเทศมาอยู่กับบุคคลในข้อ 1 ข้อ 2 และข้อ 3 และมีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 มีความว่า โดยที่พิจารณาเห็นว่าบุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยบิดา มารดาเป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง หรือ บิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรไทยโดยได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่เพียงชั่วคราว หรือเป็นกรณีพิเศษเฉพาะรายบุคคลเหล่านี้ แม้จะมีสัญชาติไทยแต่ก็มิได้มีความจงรักภักดีต่อประเทศไทย เพื่อป้องกันและรักษาความมั่นคงของชาติ สมควรมิให้บุคคลดังกล่าว มีหรือได้สัญชาติไทยอีกต่อไป

ดังนั้นบุคคลที่ถูกเพิกถอนสัญชาติ ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ดังกล่าวได้แก่ บุตรของบุคคลอพยพ เช่น บุตรของกณณวณอพยพ บุตรของจีนฮ่อทางภาคเหนือ บุตรของคนต่างด้าว ที่เข้ามาเป็นการชั่วคราว บุตรของคนต่างด้าวซึ่งเข้ามาและอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต (คนหลบหนีเข้าเมือง) เป็นต้น

โดยสรุปแล้วคำว่า “คนต่างด้าว” จึงหมายความว่า บุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยซึ่งก็คือผู้ที่มิได้เกิดในประเทศไทยโดยบิดาและมารดาก็มิได้มีสัญชาติไทย หรือผู้ที่เกิดในประเทศไทยแต่มี บิดาหรือมารดาทำงานในตำแหน่งหัวหน้าคณะผู้แทนทางการทูตหรือเจ้าหน้าที่ในคณะผู้แทนทางทูต หัวหน้าคณะผู้แทนทางกงสุล หรือเจ้าหน้าที่ในคณะผู้แทนทางกงสุล ตำแหน่งพนักงานหรือผู้เชี่ยวชาญขององค์การระหว่างประเทศหรือบิดาหรือมารดาเป็นผู้ติดตามบุคคลดังกล่าว

นอกจากนี้ “คนต่างด้าว” ยังหมายถึงบุคคลที่เกิดในประเทศไทยแต่ได้ถูกเพิกถอนสัญชาติตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ซึ่งได้แก่ บุตรของผู้อพยพ บุตรของคนต่างด้าวที่เข้ามาเป็นการชั่วคราว บุตรของคนต่างด้าวซึ่งเข้ามาและอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต เป็นต้น²²

ส่วนในเรื่องของการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยนั้นดังได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น แรงงานส่วนใหญ่มักเป็นแรงงานที่เข้ามาทำงานสกปรก อันตรายและตรากตรำมาก

²² ทพศักดิ์ อกรกิจ. (2545). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ. หน้า 28.

ซึ่งแรงงานจำพวกนี้จะยอมรับค่าแรงในอัตราที่ต่ำกว่าแรงงานไทยจึงเป็นที่นิยมของผู้ประกอบการในการลดต้นทุนการผลิตลง ซึ่งตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน อัตราการเข้ามาทำงานของคนต่างด้าวทั้งที่ชอบด้วยกฎหมายและมีชอบด้วยกฎหมายนั้นมีอัตราสูงขึ้นทุกปีเนื่องจากรายได้ดีกว่าในประเทศของตนซึ่งมีค่าครองชีพที่ต่ำ ส่งผลให้แรงงานไทยซึ่งมีราคาสูงกว่าหางานได้ยากขึ้น โดยงานที่คนต่างด้าวนิยมทำมักจะเป็นงานลักษณะที่ใช้แรงงานทั้งหลาย เช่น จับกัง พนักงานล้างจาน แม่บ้าน พนักงานทำความสะอาด ทำงานโรงงานทอผ้า หรือโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ เป็นต้น ซึ่งปัญหามักจะเกิดกับแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาโดยมิชอบด้วยกฎหมายและเป็นการยากต่อรัฐที่จะควบคุมเนื่องจากคนเหล่านี้ได้ลักลอบเข้ามาในเมืองไทยแล้วเป็นจำนวนมาก รัฐบาลในชุดปัจจุบันจึงได้ใช้วิธีแก้ปัญหาโดยการออกมติคณะรัฐมนตรี เพื่อให้คนต่างด้าวซึ่งผิดกฎหมายที่มีอยู่เดิม ออกมารายงานตัวและตรวจโรคเพื่อรับใบอนุญาตทำงานชนิดชั่วคราว ทั้งนี้เพื่อจะได้รู้จำนวนแรงงานต่างด้าวโดยประมาณและเป็นการควบคุมโรคที่อาจมาจากแรงงานต่างด้าวไปในตัวด้วย ซึ่งผลการดำเนินงานนั้นปรากฏว่ามีแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียนเป็นจำนวนมากแต่ก็มีอีกจำนวนมากเช่นกันที่ไม่ได้มารายงานตัว ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากกลัวการตรวจร่างกายว่าหากพบเชื้อแล้วจะโดนส่งกลับประเทศ หรืออีกกรณีหนึ่งคือผู้ประกอบการไม่ต้องการให้ทางรัฐทราบว่าในสถานประกอบการของตนมีแรงงานต่างด้าวอยู่จำนวนเท่าใด ซึ่งอาจขัดต่อกฎหมายได้²³

ปัจจัยที่มีผลต่อการเข้ามาของแรงงานต่างด้าว²⁴

1. ปัจจัยภายนอกประเทศ ซึ่งอาจมีแรงผลักดันจากประเทศต้นทางของคนต่างด้าวมีสาเหตุดังต่อไปนี้

1) สาเหตุทางการเมือง

กรณีนี้จะเห็นได้ชัดจากประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ประเทศพม่า และกัมพูชา ซึ่งมีความขัดแย้งทางการเมืองภายในประเทศ เกิดการประทะต่อสู้กันอย่างรุนแรงอยู่เสมอทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัวพากันอพยพย้ายถิ่นฐานเข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะประเทศพม่าซึ่งปกครองโดยรัฐบาลทหารในระบบเผด็จการ

ซึ่งนอกจากจะเป็นการชุมนุมประท้วง จากกลุ่มผู้นิยมในการปกครองระบอบประชาธิปไตยแล้วยังมีปัญหาคความแตกแยกทางเชื้อชาติระหว่างชนชาติพม่าและชนกลุ่มน้อยอันได้แก่ กะเหรี่ยง ไทยใหญ่ มอญ เป็นต้น ซึ่งรัฐบาลทหารพม่าได้พยายามปราบปรามด้วยกำลังทหาร ทำให้ชนกลุ่มน้อยดังกล่าวหลบหนีเข้ามาในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ เพื่อแสวงหา

²³ เขียวเทพ สุนทรนันท์. เล่มเดิม. หน้า 18.

²⁴ ดิเรก บวรสกุลเจริญ. (2547). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว: ศึกษากรณีการทำงานของคนต่างด้าว. หน้า 7.

เสรีภาพและชีวิตที่ดีกว่าเดิม ความขัดแย้งทางการเมืองซึ่งใช้กำลังเข้าตัดสิน เป็นเสมือนตัวเร่งให้มีการเพิ่มปริมาณของจำนวนผู้อพยพข้ามแดน สภาพการณ์เช่นนี้เป็นเรื่องปกติธรรมดาที่เกิดขึ้นในประเทศข้างเคียง

2) สภาพทางเศรษฐกิจของประเทศผู้อพยพ

จากความขัดแย้งทางการเมืองในประเทศเพื่อนบ้านที่กล่าวมาแล้ว สภาพบ้านเมืองที่มีแต่การชุมนุมประท้วง การสู้รบกันอยู่เสมอส่งผลให้การพัฒนาประเทศชะงักงัน เศรษฐกิจตกต่ำประชาชนยากจนไม่มีรายได้เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพ ค่าของเงินตกต่ำ ทำให้เกิดการหลั่งไหลของแรงงานต่างชาติเข้ามาในประเทศไทยซึ่งมีเศรษฐกิจที่ดีกว่า เพื่อทางรอดของตนเองและครอบครัว

นอกจากนี้ ยังมีบางประเทศซึ่งระบบเศรษฐกิจอิงอยู่กับการเกษตรกรรม ซึ่งต้องอาศัยธรรมชาติเป็นหลัก ความไม่แน่นอนของธรรมชาติและภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นเป็นประจำทำให้ประชาชนมีความเป็นอยู่แร้นแค้น เช่น อินเดีย ชาวอินเดียเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างผิดกฎหมายเป็นจำนวนมาก โดยเข้ามาอย่างถูกต้องตามกฎหมายแล้วลักลอบทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต

3) ความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีการสื่อสาร

โลกปัจจุบันเป็นโลกแห่งการพัฒนาเทคโนโลยีสมัยใหม่การติดต่อสื่อสารระหว่างประเทศสะดวกและรวดเร็วกว่าในอดีตมาก ด้วยกระแสโลกาภิวัตน์และมีการแลกเปลี่ยน ถ่ายทอดวัฒนธรรมความรู้ในสาขาต่าง ๆ ระหว่างชนชาติ ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองทั่วโลก ในสภาวะโลกไร้พรมแดนมนุษย์สามารถรับข่าวสารความรู้ตลอดจนสภาพความเป็นอยู่ การดำรงชีวิตในสังคมอื่นได้อย่างหลากหลายจากทั่วทุกมุมโลกจึงกระตุ้นให้แรงงานต่างชาติเกิดแรงจูงใจให้เดินทางมายังประเทศไทยมากขึ้น

2. ปัจจัยภายในประเทศ ซึ่งอาจเกิดจากแรงดึงดูดของประเทศปลายทาง (ประเทศไทย) รวมถึงปัจจัยเสริมอื่น ๆ สรุปได้ดังนี้

1) การพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศไทย

ประเทศไทยกำลังอยู่ในช่วงของการก้าวเข้าสู่สภาพเศรษฐกิจที่พึ่งพาผลผลิตทางอุตสาหกรรมอย่างเต็มตัวแทนการพึ่งพาผลผลิตทางการเกษตร เช่นในอดีตซึ่งได้พัฒนามาเป็นลำดับจนประเทศไทยมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเฉลี่ยสูงสุดถึงร้อยละ 12.3 ในช่วงระหว่างปี 2531-2533

การพัฒนาทางเศรษฐกิจเริ่มต้นในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) โดยในช่วงแรกเป็นการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า โดย

ใช้นโยบายส่งเสริม – จำกัด คือ ส่งเสริมการผลิตภายในประเทศ จำกัดการนำเข้าจากต่างประเทศ สินค้าที่ผลิตได้จะจำหน่ายภายในประเทศ รัฐบาลให้การส่งเสริมมากจนมีคำขวัญในยุคหนึ่งว่า “ไทยทำ ไทยใช้ ไทยเจริญ” และเช่นเดียวกับประเทศที่พัฒนาแล้วหรือประเทศที่กำลังพัฒนาอุตสาหกรรมในยุคเริ่มแรกที่สำคัญ ก็คืออุตสาหกรรมสิ่งทอและอุตสาหกรรมต่อเนื่องกับสิ่งทอทั้งหลาย ได้แก่ ปั่นด้าย ฟอกย้อม รองเท้า เสื้อผ้าสำเร็จรูป เป็นต้น อุตสาหกรรมเหล่านี้เป็นอุตสาหกรรมเน้นการใช้แรงงานคนเป็นหลัก (Labour Intensive) ใช้เทคโนโลยีระดับต่ำ ค่าจ้างแรงงานถูก เมื่อต้นทุนการผลิตต่ำ ทำให้สินค้ามีราคาถูกกว่าสินค้าจากประเทศอื่น สามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ดี ด้วยความได้เปรียบด้านต้นทุนแรงงานดังกล่าว จึงเป็นสิ่งที่จูงใจให้นักลงทุนต่างชาติสนใจมาลงทุนในประเทศไทยเป็นจำนวนมากขึ้น มีการจ้างงานมากทำให้เศรษฐกิจขยายตัวอย่างรวดเร็ว ซึ่งการลงทุนจากต่างประเทศมิได้มีเฉพาะการลงทุนจากประเทศสหรัฐอเมริกา ยุโรปตะวันตก และญี่ปุ่นเท่านั้น ประเทศอุตสาหกรรมใหม่เช่น เกาหลีใต้ ฮองกง และสิงคโปร์ ซึ่งประสบปัญหาต้นทุนด้านค่าจ้างแรงงานสูงขึ้นตามสถานะการเติบโตทางเศรษฐกิจก็เคลื่อนย้ายฐานการผลิตมายังประเทศไทยเช่นกัน และการลงทุนจากต่างประเทศผสมกับนโยบายการส่งเสริมการลงทุนของรัฐบาล มีการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการผลิตสินค้าที่มีคุณภาพมากขึ้น ขณะที่ตลาดภายในประเทศเริ่มอิ่มตัว การพัฒนาอุตสาหกรรมจึงปรับเปลี่ยนมาเป็นการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกตั้งแต่ช่วงปลายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) เป็นต้นมา ขณะเดียวกัน สินค้าอุตสาหกรรมส่งออกประเภทสิ่งทอเริ่มลดจำนวนลง โดยมีสินค้าพวกอุปกรณ์ไฟฟ้า วงจรไฟฟ้า คอมพิวเตอร์และชิ้นส่วนเข้ามาแทนที่ ซึ่งยังต้องใช้แรงงานจำนวนมากเช่นเดียวกัน

2) การเปลี่ยนแปลงของระบบการจ้างแรงงาน

นับตั้งแต่เกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจสถานการณ์ประกอบต่างหันไปใช้ระบบการจ้างงานแบบเหมาช่วง โดยผู้ประกอบการจ้างเหมาให้บุคคลอื่นซึ่งเรียกว่า ผู้รับเหมาช่วงนำวัตถุดิบไปจ้างคนงานซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้หญิงให้ทำการผลิตสินค้าต่อโดยจ่ายค่าจ้างเป็นรายชิ้น ตามผลงานที่ทำได้ ซึ่งจะเห็นว่าเป็นลักษณะของจ้างทำของไม่ใช่สัญญาจ้างแรงงาน ผู้ประกอบการและผู้รับเหมาช่วงไม่ใช่นายจ้างทำให้ประหยัดต้นทุนการผลิตลงไปได้มาก และไม่ต้องมีความผูกพันในฐานะนายจ้างและลูกจ้างตามกฎหมายแรงงานด้วยนับเป็นวิธีที่ยืดหยุ่นและได้ผลดี โดยเฉพาะกรณีที่จำนวนสินค้าที่ลูกค้าต้องการไม่แน่นอนตามภาวะตลาดโลกเมื่อลูกค้าสั่งซื้อสินค้าจำนวนมากแทนที่จะจ้างคนงานเพิ่มก็ตัดช่วงงานไปให้ผู้รับเหมาช่วงอีกทอดหนึ่ง ซึ่งวิธีการนี้กำลังเป็นที่นิยมกันอย่างแพร่หลายในประเทศไทย

3) การลดต้นทุนการผลิตด้วยการจ้างแรงงานราคาถูก

มีการใช้แรงงานต่างชาติซึ่งลักลอบเข้ามาอย่างผิดกฎหมายและยอมรับค่าจ้างต่ำกว่าแรงงานไทยและต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม แม้จะยอมรับว่าประเทศไทยได้ก้าวมาถึงจุดที่ต้องเพิ่มศักยภาพของการแข่งขันในตลาดโลกด้วยการพัฒนาเทคโนโลยีและการพัฒนาฝีมือของแรงงาน เพื่อเพิ่มคุณภาพของสินค้าและประสิทธิภาพการผลิต แต่การขาดแคลนแรงงานที่มีทักษะความชำนาญและฝีมืออย่างมากก็เป็นอุปสรรคที่รัฐบาลกำลังแก้ปัญหาด้วยการฝึกอบรมยกระดับฝีมือแรงงานที่มีอยู่อย่างเร่งด่วน ซึ่งก็ยังไม่เพียงพอและทันต่อความต้องการของตลาดแรงงาน ประกอบกับสถานประกอบการส่วนใหญ่เป็นสถานประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็กซึ่งใช้แรงงานคนเป็นหลักยังนิยมจ้างแรงงานราคาถูกจึงทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างชาติจำนวนมากมายังประเทศไทย

3. ปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้อง

นอกเหนือจากปัจจัยที่กล่าวมาแล้ว สภาพทางภูมิศาสตร์ก็มีส่วนที่ช่วยให้แรงงานต่างชาติลักลอบเข้ามาในประเทศไทยโดยสะดวก เช่น ประเทศพม่าซึ่งมีพรมแดนติดต่อกับประเทศไทยยาวประมาณ 2,400 กิโลเมตร การเดินทางเข้ามาในประเทศไทยได้ทั้งทางบกและทางน้ำ การควบคุมและสกัดกั้นจึงทำได้ลำบาก นอกจากนี้กำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐก็มีน้อยตลอดจนงบประมาณที่มีอยู่ก็ไม่เพียงพอต่อการสนับสนุนการทำงานของเจ้าหน้าที่ ทำให้การตรวจตราของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจทำได้ทั่วถึง ปัจจัยเหล่านี้ล้วนแต่ส่งผลให้แรงงานต่างชาติลักลอบเข้าประเทศไทยมีจำนวนมากขึ้น

2.4 รูปแบบของแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย²⁵

แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทย แบ่งรูปแบบได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ คือ

2.4.1 แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย คือแรงงานต่างด้าวที่

เข้ามาในประเทศไทยโดยถูกต้องตามพระราชบัญญัติเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ซึ่งได้แก่แรงงานต่างด้าวดังต่อไปนี้

1) คนต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงานประเภทตลอดชีพ (Work permit) ได้แก่ คนต่างด้าวที่เข้ามาถูกต้องตามกฎหมายคนเข้าเมืองของกองตรวจคนเข้าเมืองกรมตำรวจและมีใบอนุญาตประกอบอาชีพของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งจะได้รับอนุญาตให้ประกอบอาชีพตามที่ระบุเอาไว้ และมีระยะเวลาตลอดชีพ คนต่างด้าวประเภทนี้จะเข้ามาก่อนประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 322 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 14

²⁵ เชียรเทพ สุนทรนนท. เล่มเดิม. หน้า 18-29.

มีนาคม พ.ศ. 2516 เพื่อขอมิใบอนุญาตตลอดชีพ โดยที่รัฐบาลจะสามารถควบคุมคนต่างด้าวเหล่านั้นและเพื่อมิให้แย่งอาชีพคนไทยต่อไปในอนาคต ซึ่งคนต่างด้าวประเภทนี้ส่วนใหญ่เป็นคนสัญชาติจีนและอินเดีย และจะมีจำนวนลดลงเรื่อย ๆ เพราะในปัจจุบันไม่มีการออกใบอนุญาตประเภทนี้แล้ว

2) คนต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงานประเภทส่งเสริมการลงทุน ได้แก่ คนต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตให้เข้ามาทำงานในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน คนต่างด้าวประเภทนี้จะเป็นแรงงานฝีมือที่มีความชำนาญงานและเข้ามาทำงานในตำแหน่งงานบริหารงานจัดการ วิศวกร และผู้ปฏิบัติงานในสาขาที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน ส่วนใหญ่เป็นคนสัญชาติญี่ปุ่น รองลงมาคือจีนและอเมริกาตามลำดับ

3) คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานประเภทชั่วคราว (Non-immigrant visa) ได้แก่ คนต่างด้าวที่รับอนุญาตให้เข้ามาในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวภายใต้กฎหมายอื่น เช่นกฎหมายคนเข้าเมือง โดยอาจจะเข้ามาพร้อมกับกิจการที่มีชาวต่างชาติร่วมทุน แต่ไม่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน หรือเข้ามาเป็นนักดนตรีโดยมีกำหนดระยะเวลาตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 แรงงานดังกล่าวนี้ส่วนใหญ่เป็นสัญชาติญี่ปุ่นเป็นแรงงานฝีมือและกึ่งฝีมือที่มีความชำนาญงาน ซึ่งการเข้ามาทำงานของคนประเภทนี้ จะมีปัญหาการขออนุญาตนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานไม่สะดวก เนื่องจากติดพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ และการพิจารณาอนุญาตให้เข้ามาทำงานยังมีความเข้มงวดมากทำให้ผู้ลงทุนไม่ได้รับความสะดวก

2.4.2 แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย คือ แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ซึ่งได้แก่ คนต่างด้าวดังต่อไปนี้²⁶

1) คนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย แต่มีใบอนุญาตทำงานคนต่างด้าวตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว ได้แก่ คนต่างด้าวที่ไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายคนเข้าเมือง คือ

(1) คนต่างด้าวที่ถูกเนรเทศตามกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศซึ่งได้รับการผ่อนผันให้ไปประกอบอาชีพ ณ ที่แห่งใดแทนการเนรเทศ หรืออยู่ในระหว่างรอการเนรเทศ

(2) คนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและอยู่ในระหว่างรอการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร

(3) คนต่างด้าวที่เกิดในราชอาณาจักร แต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 หรือตามกฎหมายอื่น

²⁶ จิตชนก สาครเย็น. (2547). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทย. หน้า 39.

(4) คนต่างด้าวโดยผลของการถูกถอนสัญชาติตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 หรือตามกฎหมายอื่น

คนต่างด้าวประเภทนี้ส่วนใหญ่ได้แก่ ชาวจีน ชาวเขมร ชาวลาวที่อพยพเข้ามาในประเทศไทย ซึ่งกำลังรอการส่งตัวไปยังประเทศที่สาม พวกอพยพเหล่านี้จะมากับบริเวณไว้เฉย ๆ ก็เป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณ รัฐบาลจึงพิจารณาว่าใครที่มีความประพฤติดีก็จะอนุญาตให้ออกมาทำงานได้เป็นการชั่วคราวโดยที่กำหนดค่าจ้างให้ทำได้จำนวน 27²⁷ อาชีพ เช่น งานกรรมกร และงานรับจ้างทั่วไป เป็นต้น แรงงานต่างด้าวประเภทนี้ส่วนใหญ่มักไม่ค่อยมีปัญหาเพราะได้มีชื่ออยู่ในทะเบียนประวัติ และมีบัตรประจำตัวที่ทางการออกให้อยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราว

2) แรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย หมายถึง คนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และไม่มีใบอนุญาตประกอบอาชีพของกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน แรงงานต่างด้าวประเภทนี้จะลักลอบเข้าเมืองตามจังหวัดชายแดนโดยเฉพาะที่จังหวัดระนอง ตาก เชียงราย กาญจนบุรี ส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือชาวพม่า ชาวลาว ชาวเขมร และมีคนต่างด้าวอีกประเภทหนึ่งที่เข้าประเทศไทยมาโดยถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งจะเข้ามาโดยบริษัทห้างร้าน หรือนายจ้างร่วมมือช่วยเหลือหรือคนต่างด้าว นั้น มีความตั้งใจที่จะเข้ามาประกอบอาชีพโดยตรง เมื่อวีซ่าหมดอายุก็ไม่ยอมไปต่อวีซ่า จึงกลายเป็นคนเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ซึ่งได้แก่ ชาวอินเดีย ชาวปากีสถาน เป็นต้น ทั้งนี้ เมื่อแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยเฉพาะ กลุ่มแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาซึ่งมีปริมาณที่มากจนรัฐบาลไทยต้องกำหนดนโยบายและนำไปสู่มาตรการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา โดยผ่อนผันให้แรงงานกลุ่มนี้มีรายงานตัวและขึ้นทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทย พร้อมทั้งจัดทำบัตรประจำตัวและอนุญาตให้ทำงานชั่วคราวได้ 1 ปี โดยให้กรมการจัดหางานเป็นผู้พิจารณาออกใบอนุญาตให้ทำงานได้

แรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองดังกล่าวจะเป็นที่ต้องการของนายจ้าง สาเหตุเพราะแรงงานเหล่านี้ยอมรับค่าแรงที่ต่ำกว่าค่าแรงขั้นต่ำของแรงงานไทยและยอมรับสภาพที่ถูกเอารัดเอาเปรียบของนายจ้าง นายจ้างไม่ต้องรับผิดชอบด้านสภาพการทำงานและสวัสดิการ อีกทั้งจะยอมทำงานประเภทงานหนักที่คนไทยไม่ทำเช่น งานตัดไม้ เผาถ่าน งานกรรมกรเหมืองแร่ งานประมง เป็นต้น

²⁷ กำหนดงานที่ให้คนต่างด้าว มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ทำได้. ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับพิเศษ 96, ตอนที่ 81.

2.5 ลักษณะของแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานและสถานการณ์แรงงานต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงาน

เมื่อบุคคลเดินทางมาจากประเทศหนึ่งมายังอีกประเทศหนึ่งเพื่อทำงานจะมีลักษณะ²⁸ ดังต่อไปนี้

2.5.1 แรงงานที่เข้ามาทำงานในประเทศ แบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ คือ

2.5.1.1 แรงงานไร้ฝีมือ (Un-skilled labour) ได้แก่ งานระดับล่าง เช่น แยกไม้ ก่อสร้าง ประมง เป็นต้น มักเป็นแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียงเช่น ลาว และกัมพูชา

2.5.1.2 นักวิชาการ (Intellectual worker) เข้ามาทำงานในฐานะนักวิชาการเฉพาะเรื่อง เช่น วิศวกร สถาปนิก แพทย์ อาจารย์ นักวิทยาศาสตร์

2.5.1.3 ผู้เชี่ยวชาญ (Expert หรือ Specialist) ที่รัฐบาลเชิญเข้ามาในฐานะผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศ ซึ่งหมายถึงตามข้อ 2 และ 3 ที่เข้ามาเป็น technician หรือผู้เชี่ยวชาญ

2.5.2 แรงงานต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทย²⁹

หมายถึง คนต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและหรือทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตอยู่ในประเทศไทย โดยเฉพาะมาเป็นแรงงานไร้ฝีมือ ซึ่งต่อมารัฐบาลไทยได้มีนโยบายและกำหนดมาตรการจัดการระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา โดยให้แรงงานสามสัญชาตินี้มารายงานตัวกับทางราชการเพื่อขึ้นทะเบียนและจัดทำบัตรประจำตัว จากนั้นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 อนุญาตให้อยู่ในประเทศชั่วคราว และอธิบดีกรมการจัดหางานอาศัยอำนาจตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 พิจารณาอนุญาตให้ทำงานได้ชั่วคราว 1 ปี และต่ออายุได้คราวละ 1 ปี แต่ยังคงมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองอยู่

2.5.2.1 แรงงานชาวพม่า

ปัจจุบันมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองจัดว่าเป็นกลุ่มใหญ่ที่มีจำนวนมากที่สุด ชาวพม่าที่ลักลอบเข้ามาทำงานกลุ่มนี้เป็นพวกที่ตั้งใจหลบหนีเข้ามาเพื่อหางานทำโดยเฉพาะ เพื่อหนีสภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่แร้นแค้น อดอยากและไม่มียานทำในประเทศพม่า ซึ่งคาดว่าจะมีหลายล้านคน โดยเข้ามาเป็นแรงงานในภาคเกษตรกรรม ลูกจ้างร้านค้า ร้านอาหาร ลูกจ้างทำงานรับใช้ในบ้าน ลูกจ้างเรือประมง เป็นต้น ตามบริเวณจังหวัดชายแดน กรุงเทพฯ ปริมณฑล และจังหวัดที่มีความต้องการแรงงานสูง เช่น ภูเก็ต เชียงใหม่ ตาก นครราชสีมา ซึ่งมีทั้งเข้ามาด้วย

²⁸ วีระ ศรีธรรมรักษ์, “การบังคับใช้กฎหมายกับแรงงานต่างด้าว” 21 สิงหาคม พ.ศ. 2544 กรุงเทพฯ ณ โรงแรมดิเอ็มเมอรัลด์ ถนนรัชดาภิเษก หน้า 24-27.

²⁹ ดิเรก บวรสกุลเจริญ, เล่มเดิม, หน้า 11-13.

ตนเองและมีนายหน้าพาเข้ามาตามจุดผ่านแดนต่าง ๆ รวมทั้งประเภทที่เข้ามาทำงานแบบไปเช้าเย็นกลับบริเวณพื้นที่แนวชายแดน

2.5.2.2 แรงงานชาวลาว

ชาวลาวที่ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทย เนื่องจากรูปร่างหน้าตา ภาษา วัฒนธรรมที่คล้ายคลึงกับคนไทยมาก ทำให้การลักลอบเข้ามาทำได้ง่าย และยังมีขบวนการที่ลักลอบนำพาเข้าเมืองโดยผ่านนายหน้า มีอยู่ประมาณ 180,000 คน

2.5.2.3 แรงงานชาวกัมพูชา

เป็นกลุ่มที่ตั้งใจเข้ามาเพื่อที่จะทำงาน โดยส่วนใหญ่มาเป็นแรงงานรับจ้างในภาคเกษตรกรรมตามบริเวณชายแดน บางส่วนก็เข้ามาเป็นแรงงานรับจ้างในกิจการประเภทอื่น ๆ เช่น เป็นลูกจ้างปั๊มน้ำมัน ลูกจ้างโรงงาน ลูกเรือประมง โดยลักลอบเข้ามาตามช่องทางระหว่างชายแดนไทย – กัมพูชาและมีนายหน้ามารับขึ้นรถไปทำงาน ส่วนใหญ่จะเข้ามากรุงเทพมหานคร สุราษฎร์ มีจำนวนหนึ่งถูกลักพาตัวมาหรือนำเข้ามาเป็นแรงงานกึ่งทาส เป็นแก๊งขอตาน หรือทำงานก่อสร้าง มีประมาณ 180,000 คน ไม่นับรวมพวกที่ไปเข้าเย็นกลับ

2.5.3 สถานการณ์และจำนวนแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา³⁰

ปัจจุบันประเทศไทยประสบปัญหาการอพยพย้ายถิ่นของแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเดินทางเข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก จากการสำรวจประมาณการทั่วประเทศ เมื่อปี พ.ศ.2540 พบว่ามีแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยประมาณ 970,903 คน ในจำนวนนี้เป็นแรงงานจากประเทศพม่าไม่ต่ำกว่า 775,000 คน³¹ การลักลอบเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ทำให้เกิดผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองของประเทศ โดยทางราชการไม่สามารถควบคุมให้อยู่ในระบบได้ นอกจากนั้นยังเกิดผลกระทบทางด้านสาธารณสุข ซึ่งเป็นผลกระทบจากภาวะการเกิด การเจ็บป่วย และการตาย เกิดแหล่งเสื่อมโทรมหรือชุมชนแออัด ปัญหาอาชญากรรม ปัญหายาเสพติด ปัญหาโรคเอดส์ ฯลฯ แพร่กระจายไปในวงกว้าง รัฐบาลต้องสิ้นเปลืองงบประมาณทางด้านสาธารณสุข เป็นค่าใช้จ่ายในการสงเคราะห์และรักษาพยาบาลแรงงานต่างด้าวแต่ละปีเป็นจำนวนมาก โดยในปีงบประมาณ พ.ศ.2545 (ตุลาคม 2544 - กันยายน 2545) เป็นเงินทั้งสิ้น 115,001,196 บาท ในขณะที่ปัจจุบัน ปี 2549³² สถานการณ์แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชามีความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว จำนวน 1,333,703 คน และมีการอนุญาต

³⁰ กฤตยา อาชวนิจกุล และพันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. เล่มเดิม. หน้า 169.

³¹ กฤตยา อาชวนิจกุล และฟิลิป เกสท์ อ้างถึงในสถานการณ์ด้านสาธารณสุขในแรงงานต่างด้าว ปีงบประมาณ 2544. หน้า 14.

³² เอกสารสรุปผลความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว การพิจารณาจำนวนการอนุญาต (โควตา) และการ

จำนวนโควตาให้จ้างแรงงานต่างด้าว จำนวน 1,226,106 คน และแรงงานต่างด้าวมาจตะเบียนขอต่อใบอนุญาตทำงาน จำนวน 668,576 คน

ในความเป็นจริงปัญหาสาธารณสุขที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว พอสรุปได้คือ 1) ปัญหาโรคติดต่อ 2) ปัญหาการค่าใช้จ่ายในการให้บริการสาธารณสุข 3) ปัญหาอนามัยแม่และเด็ก 4) ปัญหาอนามัยสิ่งแวดล้อม 5) ปัญหาขาดฐานข้อมูลที่เป็นจริง 6) ปัญหาขาดงบประมาณในการบริหารจัดการโดยตรง ซึ่งปัญหาที่สำคัญและมีผลกระทบต่อปัญหาอื่น ๆ ก็คือ ปัญหาขาดฐานข้อมูลที่เป็นจริง ถูกต้อง และน่าเชื่อถือ เพื่อสามารถใช้กำหนดนโยบาย วางแผนงาน ติดตามประเมินผล และบริหารจัดการสนับสนุนได้อย่างเหมาะสม

การดำเนินงานแก้ปัญหาสาธารณสุขในแรงงานต่างด้าวที่ผ่านมา ฐานข้อมูลประชากรของแต่ละจังหวัดใช้วิธีการคาดประมาณการร่วมกับการสำรวจพิเศษเฉพาะเรื่อง สาเหตุที่ไม่สามารถหาตัวเลขประชากรต่างด้าวที่แท้จริงได้ เนื่องจาก 1) แรงงานต่างด้าวจะมีการอพยพเคลื่อนย้ายอยู่ตลอดเวลา 2) นายจ้างแจ้งจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวน้อยกว่าความเป็นจริง เพื่อลดค่าใช้จ่าย 3) แรงงานต่างด้าวบางส่วนเข้ามารับจ้างในกิจการที่ไม่ได้รับอนุญาต ตามมติคณะรัฐมนตรีจึงไม่กล้ามาจดทะเบียน 4) เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่กล้าแจ้งตัวเลขจริง เพราะกลัวความผิดจากการละเลยหน้าที่ในการปฏิบัติงาน และ 5) การสำรวจประชากรแรงงานต่างด้าวก่อนข้างอันตรายต่อสวัสดิภาพของผู้สำรวจ³³

ปัญหาต่าง ๆ ข้างต้นกระทบต่อการได้มาซึ่งข้อมูลทางด้านสุขภาพเช่นกัน การคาดประมาณจำนวนแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและจำเป็นต้องทำอยู่เป็นระยะ เพื่อทราบถึงสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงและสามารถกำหนดมาตรการหรือแนวนโยบายได้อย่างเหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการ

2.6 ผลกระทบจากแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายต่อประเทศไทย

การอพยพเข้ามาเป็นแรงงานรับจ้างในประเทศไทยของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายดังที่กล่าวถึง ได้ก่อให้เกิดปัญหาต่อประเทศไทยในด้านต่าง ๆ สามารถประมวลผลกระทบในแต่ละด้านดังต่อไปนี้³⁴

ต่ออายุใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ปี 2549. (ระหว่างวันที่ 1 มีนาคม – 30 มิถุนายน 2549) กรมการจัดหางาน.

³³ สุทธิจิตต์ จินตยานนท์ Gary Risser และสุภาภรณ์ จันทวานิช อ้างถึงในสถานการณ์ด้านสาธารณสุขในแรงงานต่างด้าว ปีงบประมาณ 2544.

³⁴ อำนาจ นิลวิไล. (2543). แนวทางการจัดระเบียบนำเข้าและการจัดระบบควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายของไทย : ศึกษาจากกรณีของประเทศไทยสิงคโปร์และมาเลเซีย. หน้า 67.

2.6.1 ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ

1. การชะลอตัวของโครงสร้างอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ³⁵ วีรชัย ศาสตราศรัย ได้วิเคราะห์ไว้ว่า การจ้างแรงงานต่างด้าวจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อโครงสร้างค่าจ้างแรงงานของแรงงานไทย ผลกระทบนี้จะเกิดกับแรงงานไทยในลักษณะที่นายจ้างกดค่าจ้างและการชะลอตัวของค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ (Minimum Wage Rate) ซึ่งจากผลจากการวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย หรือ TDRI ที่ระบุว่า หากนำแรงงานต่างด้าวออกไปจากระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยแล้ว แรงงานไทยประเภทแรงงานไร้ฝีมือ (Unskilled Labor) จะมีค่าจ้างแรงงานที่แท้จริงสูงกว่าเป็นอยู่ โดยเพิ่มขึ้นอีกประมาณ 3.5% แต่อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีระดับของค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำที่สูงอยู่แล้ว เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านหรือแม้แต่ประเทศจีน ยกเว้นประเทศมาเลเซียและสิงคโปร์ อันอาจจะส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างฐานการผลิตทางอุตสาหกรรมของนักลงทุนต่างประเทศ ที่อาจหันไปลงทุนในประเทศที่มีค่าจ้างแรงงานที่ถูกกว่า ในกรณีเช่นนี้ ย่อมส่งผลกระทบต่อต้นทุนและความสามารถในการแข่งขันของสินค้าส่งออกที่ส่งไปขายยังต่างประเทศลดลงไป

2. ปัญหาการแย่งงานของแรงงานไทย ซึ่งอาจกระทบกระเทือนต่อแรงงานไทยทั้งที่อยู่ในระบบและนอกระบบ ที่จะต้องแย่งส่วนแบ่งของตำแหน่งงาน อันเป็นการเสริมกำลังอำนาจในการต่อรองค่าจ้างแรงงานของผู้ประกอบการคนไทย

3. ปัญหาด้านภาพพจน์ของประเทศในการใช้แรงงานต่างชาติ ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นประเทศสมาชิกองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization) ซึ่งได้มีข้อกำหนดระบุให้นายจ้างต้องจัดสภาพการทำงานของลูกจ้างอย่างมีมาตรฐาน และลูกจ้างต้องมีอิสระในการรวมตัวเป็นสหภาพ (Union) รวมไปถึงการที่นายจ้างจะต้องเปิดโอกาสให้ลูกจ้างมีอิสระในการเจรจาต่อรองเรื่องค่าจ้างแรงงาน แต่ในสภาพความเป็นจริงนายจ้างหรือผู้ประกอบการคนไทยส่วนใหญ่มักนิยมจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย เนื่องจากการที่แรงงานต่างด้าวเหล่านี้มักจะไม่มีสร้างปัญหาในเรื่องการต่อรองค่าจ้างแรงงาน สภาพการทำงานหรือสวัสดิการและผลประโยชน์อื่น ๆ จากการทำงาน ซึ่งนายจ้างหรือผู้ประกอบการสามารถกดค่าจ้างแรงงานต่างด้าวและใช้งานหนักได้ อันเป็นการเอาเปรียบแรงงานต่างด้าว

4. การกีดกันทางการค้าและสิทธิมนุษยชน (Trade Blocking and Human Rights) อันเป็นผลสืบเนื่องจากการที่นายจ้างผู้ประกอบการคนไทยใช้หรือจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย โดยให้ค่าจ้างที่ต่ำ ไม่มีการจัดสภาพการทำงานหรือสวัสดิการและผลประโยชน์อื่น ๆ ที่เหมาะสมให้แก่

³⁵ วีรชัย ศาสตราศรัย (อ้างถึงใน อำนาจ นิธิวิไล, 2543 : 67)

ลูกจ้างที่เป็นแรงงานต่างด้าว อันเกิดผลกระทบต่อการส่งสินค้าออกของประเทศในลักษณะของการถูกประเทศคู่แข่งขึ้นทางการค้า โดยเฉพาะประเทศคู่ค้ายกเอาข้ออ้างว่าชนชั้นแรงงานถูกเอารัดเอาเปรียบหรือถูกขูดรีดแรงงาน อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนเพื่อกีดกันทางการค้า ซึ่งเป็นการผูกโยงปัญหาแรงงานเข้ากับการใช้มาตรการกีดกันทางการค้า และกลายเป็นประเด็นสำคัญที่จะต้องพิจารณาถึงในบริบทการค้าระหว่างประเทศในอนาคต

5. นายจ้างผู้ประกอบการไทยขาดความสนใจต่อการพัฒนาเทคโนโลยีทางการผลิต เนื่องจากการเล็งเห็นว่าแรงงานต่างด้าวที่สามารถจ้างงานได้ในระดับค่าจ้างแรงงานที่ต่ำ เป็นผลประโยชน์ในเชิงบวกต่อต้นทุนทางการผลิต นอกจากนี้การนำเทคโนโลยีระดับสูงเข้ามาใช้ จะก่อให้เกิดภาระต้นทุนทางการผลิตที่สูงขึ้น จึงขาดแรงจูงใจที่จะพัฒนารูปแบบวิธีการผลิตสินค้า อันส่งผลกระทบบั่นปลายต่อความสามารถในการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศของผู้ประกอบการเอง เนื่องจากในสภาวะปัจจุบันสินค้าที่จะสามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ มิได้เป็นสินค้าที่เกิดจากระบบการผลิตที่ได้เปรียบในเชิงเปรียบเทียบจากเน้นการใช้แรงงานเป็นหลัก (Comparative Advantage by Labor Intensive) ในตลาดการค้าระหว่างประเทศอีกต่อไป แต่จะเป็นสินค้าที่นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่าเป็น “สินค้าที่มีมูลค่าเพิ่ม” (Value Added) ในตัวเอง ซึ่งเป็นไปได้ด้วยการใช้เทคโนโลยีทางการผลิตที่เหมาะสมและทันสมัยทั้งในเชิงกรรมวิธีการผลิตและวิธีการทางการค้าในตลาดระหว่างประเทศ

6. การสิ้นเปลืองทรัพยากรของรัฐทั้งที่เป็นบุคลากร งบประมาณและวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ในการให้ความช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้ามาขายแรงงานในประเทศที่ถูกจับกุมได้ สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูและการจัดหาสถานที่ คบขังในระหว่างรอการส่งกลับ อีกทั้งยังต้องเสียงบประมาณค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมหาศาลในการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเหล่านี้ส่งกลับประเทศภูมิลำเนา แทนที่จะได้นำทรัพยากรที่จะต้องสูญเสียไปดังกล่าวไปเป็นประโยชน์ในการพัฒนาประเทศด้านอื่น หรือให้การช่วยเหลือแก่แรงงานไทย

2.6.2 ผลกระทบทางด้านสังคม

1. การที่กลุ่มคนต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองประกอบไปด้วยกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งมีความแตกต่างกันทางสังคม เช่น ความแตกต่างในด้านสถานะทางสังคมและความเป็นอยู่เดิม การศึกษา ความคิด และความเชื่อทางการเมือง ดังนั้น ในจำนวนคนต่างด้าวเหล่านี้จึงมักจะมีผู้ประพฤติตนเป็นอันธพาล ลักเล็กขโมยน้อย ดินยาเสพติดและประกอบอาชญากรรมรวมอยู่ด้วย อันจะเป็นปัญหาในเรื่องความขัดแย้งกับประชาชนคนไทยในท้องถิ่น ในลักษณะที่คนกลุ่มน้อยต่างด้าวบางกลุ่ม โดยเฉพาะที่อยู่ในศูนย์อพยพจะได้รับการดูแลเป็นอย่างดีจากข้าราชการและเจ้าหน้าที่องค์กรการระหว่างประเทศ

ที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งองค์การสหประชาชาติ (UNHCR) รวมทั้งการอนุญาตให้คนต่างด้าวเหล่านี้สามารถทำงานได้ในประเทศ อันเป็นการสร้างความไม่พอใจให้แก่คนไทย

2. ผลกระทบอันเกิดจากปัจจัยพื้นฐานทางสังคมของแรงงานต่างด้าว ซึ่งจากงานการศึกษาวิจัยหลายฉบับมักพบว่า เดิมทีแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองมามักจะมาเป็นเพียงคนเดียวหรือกลุ่มย่อยไม่กี่คน แต่เมื่ออยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นเวลานาน มักจะเกิดปัญหาของการแต่งงานข้ามชาติ อันส่งผลต่อเนื่องไปถึงสัญชาติของเด็กที่เกิดจากการสมรสข้ามชาติ โดยเฉพาะในเรื่องของการศึกษาและสถานภาพทางสังคม ซึ่งจะพบเห็นได้ทั่วไปว่าเด็กเหล่านี้มักจะกลายเป็นเด็กเร่ร่อนที่อาศัยการขอทานในการยังชีพ นอกจากนี้ปัญหายังอาจเกิดขึ้นจากการที่แรงงานต่างด้าวเหล่านี้เป็นผู้หาผู้ทางชักชวนกลุ่มเพื่อนหรือญาติหลบหนีเข้าเมืองมาขายแรงงาน ซึ่งเป็นเหตุให้เกิดการขยายตัวของกลุ่มแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายจนยากแก่การควบคุม ในบางกรณีที่แรงงานต่างด้าวเหล่านี้ถูกกดขี่ข่มขู่อย่างเข้มงวดโดยเจ้าหน้าที่ของไทยและส่งผลกระทบต่อการทำงานในสถานประกอบการ แรงงานต่างด้าวเหล่านี้ก็มักจะประกอบอาชญากรรมเพื่อรักษาชีวิตให้อยู่รอด

3. ปัญหาผลกระทบในแง่การเกิดขึ้นของอาชีพที่ไม่พึงปรารถนา ซึ่งมีที่มาจากแรงงานต่างด้าวอพยพที่เป็นผู้หญิงซึ่งไม่สามารถประกอบอาชีพเช่นเดียวกับชายได้ แรงงานต่างด้าวเพศหญิงเหล่านี้จึงหันเหไปขายบริการทางเพศ ด้วยการเป็นโสเภณีหรือหญิงบริการ อันส่งผลต่อเนื่องให้เกิดการติดต่อและการแพร่ระบาดของโรคภัยร้ายแรงหลายชนิด โดยเฉพาะโรคที่ติดต่อได้จากการร่วมประเวณี เช่น โรคเอดส์ (Aids) ทั้งนี้ ตัวอย่างข้อมูลจากสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดระนอง ซึ่งเป็นจังหวัดชายแดนที่มีหญิงชาวพม่าอพยพเข้ามาขายบริการทางเพศพบว่า โสเภณีชาวพม่าเป็นกลุ่มเสี่ยงต่อโรคเอดส์สูงสุดและกลุ่มผู้ป่วยโรคดังกล่าวที่พบมักจะเป็นกลุ่มลูกเรือประมงชาวพม่าเป็นจำนวนมาก และมีแนวโน้มในการติดต่อของโรคมามากขึ้น

4. ผลกระทบที่เห็นได้ชัดอีกส่วนหนึ่ง คือ ปัญหาในเรื่องของการรักษาพยาบาล ซึ่งเป็นเรื่องที่ได้มีการให้การศึกษาเป็นพิเศษ เนื่องจากคนงานต่างด้าวเหล่านี้ โดยเฉพาะคนงานพม่าจากชุมชนที่ด้อยพัฒนามากกว่าประเทศไทยมาก มีเวชศาสตร์การป้องกันโรคและสุขอนามัยที่ด้อยกว่าประเทศไทย จึงเกรงว่าคนงานต่างด้าวจะก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดี เมื่อมีแรงงานซึ่งมักพบว่าแรงงานพม่าจำนวนมากเป็นพาหนะนำโรคที่คนไทยอาจจะปลอดจากโรคดังกล่าวไปแล้ว อันได้แก่โรคระบาดบางชนิดที่ได้หายไปจากเมืองไทยนานแล้ว เช่น โรคเรื้อน วัณโรค เป็นต้น ก็พบว่าได้กลับมามีการรักษาพยาบาลอีก นอกจากนี้จากการสำรวจของขงยูทซ์ แลล์มวงษ์และคณะ³⁶ ซึ่งได้สอบถามจากเจ้าหน้าที่สาธารณสุขในพื้นที่หลายแห่งที่มีคนต่างด้าวอาศัยทำงานอยู่ พบว่าโรคระบาด

³⁶ ขงยูทซ์ แลล์มวงษ์และคณะ (อ้างถึงใน อานาจ นิลวิไล, 2543 : 70)

และโรคติดต่อร้ายแรงบางชนิด เช่น โรคเท้าช้าง โรคไข้มาเลเรีย โรคท้องร่วงอย่างรุนแรง เป็นโรคที่มีแรงงานต่างด้าวเหล่านี้เป็นพาหะนำเข้ามาแพร่ระบาด ซึ่งโรคบางชนิดจัดเป็นโรคที่สังคมรังเกียจ เช่น โรคเท้าช้าง ย่อมส่งผลกระทบต่อค่าบริการทางสาธารณสุขของไทย รวมถึงคุณภาพชีวิตของคนในสังคมไทยเป็นอย่างยิ่ง

5. ผลกระทบในด้านการให้การศึกษาแก่บุตรของแรงงานต่างด้าว เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่สำคัญ เนื่องจากการที่แรงงานต่างด้าวหลายแสนคนที่หลบหนีลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทย ส่วนหนึ่งของคนกลุ่มนี้ได้้นำครอบครัวและบุตรหลานของตนหลบหนีเข้ามาด้วย บางกรณีคนงานเหล่านี้ก็ให้กำเนิดบุตรขึ้นมา โดยเฉพาะในเขตจังหวัดหลัก ๆ ที่ได้รับการผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างด้าว ผู้ประกอบการหรือนายจ้างได้รับอนุญาตให้สามารถจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายทำงานมาเป็นเวลานานต่อเนื่องกัน จึงมีบุตรหลานเกิดขึ้นจากครอบครัวคนงานเหล่านี้เป็นปกติ การให้การศึกษาแก่บุตรหลานของแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ ส่วนใหญ่เป็นด้วยเหตุผลด้านมนุษยธรรม ช่วยให้สามารถสื่อสารกันได้ ในขณะเดียวกันก็ให้บุตรหลานของแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ได้มีโอกาสเรียนรู้วัฒนธรรมไทยไปพร้อมกันด้วย อันจะเกิดผลดีในระยะยาว อย่างไรก็ตามก็ดียังเกิดกรณีที่คนไทยหลายฝ่ายไม่เห็นด้วย เนื่องจากเห็นว่าการจัดการศึกษาแก่บุตรหลานคนงานต่างด้าวเหล่านี้ ถือเป็นการแย่งทรัพยากรของบุตรหลานคนไทย และเป็นภาระแก่รัฐบาล ขณะเดียวกันรัฐบาลควรจะมีมุมมองความสนใจไปที่การจัดการศึกษาแก่คนไทยอีกจำนวนมากที่ยังไม่รู้หนังสือจะเป็นการเหมาะสมกว่า

6. นอกจากนี้ยังปรากฏว่ากลุ่มคนต่างด้าวบางกลุ่ม เช่น ชายพม่ามักมีพื้นเพความเป็นมาจากการเป็นทหารชนกลุ่มน้อย หรือชาวกัมพูชาที่มักจะมีกองกำลังเขมรแดงปะปนเข้ามา ซึ่งตามความรู้สึกของคนท้องถิ่น คนต่างด้าวเหล่านี้เคยเข้ามาปล้นสะดม สังหารชีวิตและทำลายทรัพย์สินของชาวบ้าน และบ่อยครั้งที่ทางการไทยจะสามารถเข้ามาให้ความช่วยเหลือราษฎรไทยที่ได้รับผลกระทบเช่นนี้ ราษฎรไทยบางส่วนจึงเกิดความรู้สึกไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน จึงมักพากันอพยพไปอยู่อาศัยในหมู่บ้านหรือท้องถิ่นอื่นที่อยู่ห่างไกลออกไป

2.6.3 ผลกระทบทางด้านการเมืองการปกครอง

1. ผลกระทบที่ประชาชนมีต่อรัฐบาลในด้านทัศนคติและความเชื่อมั่นต่อทางการไทย ซึ่งมีเป็นไปในทางลบ เนื่องจากคนไทยเห็นว่าหน่วยงานราชการไทยที่เกี่ยวข้องรวมถึงองค์การระหว่างประเทศได้ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้อพยพในแทบทุกด้าน ผู้อพยพโดยเฉพาะกลุ่มที่อยู่อาศัยตามศูนย์พักพิงผู้อพยพต่าง ๆ จะได้รับการดูแลแจกจ่ายอาหารและปัจจัยในการดำรงชีวิตที่จำเป็นแบบให้เปล่า บางส่วนได้รับการจัดพื้นที่ทำกินจากที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของชาติให้แก่คนต่างด้าวแทนที่จะให้สิทธิในการใช้ประโยชน์แก่ราษฎรคนไทย ซึ่งเป็นความรู้สึกไม่พอใจที่ว่ารัฐบาลหรือหน่วยงานราชการ รวมถึงเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องดูแลเอาใจใส่คนต่างด้าวกลุ่มนี้มากกว่าราษฎรไทย

ด้วยกัน ซึ่งเป็นเจ้าของประเทศที่ยังยากจนข้นแค้น ความไม่พอใจเช่นนี้ย่อมเป็นเชื้อที่ง่ายต่อการปลุกระดมกลุ่มคนที่มีแนวคิดไปในทางเดียวกันหรือฝ่ายตรงข้ามในการชี้นำให้เกิดความเกลียดชังและการหมกความศรัทธาของราษฎรที่มีต่อรัฐบาล

2. ผลกระทบทางด้านการปกครองที่รัฐบาลมีต่อประชาชน กล่าวคือ การให้บริการของหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีผู้อพยพต่างชาติพักอาศัยเป็นไปในลักษณะที่รัฐบาลต้องทุ่มเทงบประมาณแผ่นดินจำนวนมหาศาลในการให้ความช่วยเหลือดูแลด้วยเหตุผลด้านมนุษยธรรมแก่กลุ่มผู้อพยพเหล่านี้ แทนที่จะได้นำงบประมาณส่วนนี้ไปใช้ในกิจการอันเกิดผลประโยชน์แก่ประชาชนชาวไทย เช่น การจัดสถานที่ศึกษาและสถานบริการทางสาธารณสุขที่ยังคงขาดแคลน เป็นต้น นอกจากนี้ยังเป็นการสิ้นเปลืองกำลังเจ้าหน้าที่บางส่วน อาทิ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ทหาร ตำรวจ ที่ต้องจัดให้มีประจำฝ่ายอำนวยการและฝ่ายปฏิบัติการในการควบคุมคนต่างด้าวเป็นการเฉพาะ รวมถึงการสิ้นเปลืองเจ้าหน้าที่ทางด้านการแพทย์และสาธารณสุขจำนวนหนึ่งเพื่อกิจการอันไม่เกิดผลประโยชน์ต่อคนไทยแต่ประการใด

3. ผลกระทบเกี่ยวกับการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ทั้งนี้เนื่องจากบริเวณชายแดนหรือพรมแดนระหว่างประเทศอันเป็นสถานที่รวมของกลุ่มคนต่างด้าวอพยพมักจะปรากฏมีการแลกเปลี่ยนสินค้าที่ผิดกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้ายาเสพติด ซึ่งมักจะมียาเสพติด และส่วนใหญ่เป็นอาวุธสงครามที่อาจเป็นอันตรายต่อการดำรงชีวิตของประชาชนชาวไทยในท้องถิ่นได้ โดยข้อเท็จจริงที่พบเห็นกันได้ทั่วไปคือ ตามบริเวณพรมแดนเหล่านี้มักจะมีคดีอาชญากรรมรุนแรงค่อนข้างสูง ซึ่งส่วนหนึ่งย่อมเป็นผลจากการค้ายาเสพติดดังกล่าว ซึ่งท้ายที่สุดย่อมส่งผลกระทบต่อสถานะความมั่นคงทางสังคมจิตวิทยาของประเทศไทยด้วย

4. การที่กลุ่มคนต่างด้าวอพยพได้รับการดูแลจากทางราชการไทย โดยไม่มีการจำแนกแยกแยะ ย่อมเป็นที่คาดหมายได้ว่าอาจเกิดข้อกังขาต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับรัฐบาลของประเทศเพื่อนบ้าน ในกรณีที่รัฐบาลไทยได้ให้ที่พักพิงแก่กลุ่มที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาลของประเทศเพื่อนบ้าน ความข้อนี้หมายถึง การที่รัฐบาลของประเทศเพื่อนบ้านอาจตั้งข้อกังขาว่าชนกลุ่มน้อยที่เป็นปฏิปักษ์กับรัฐบาลของตนได้รับความช่วยเหลือในด้านการเป็นฐานที่มั่นปฏิบัติการและอาจรวมทั้งการสนับสนุนทางอาวุธยุทโธปกรณ์ อันเป็นเหตุให้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไม่อาจเป็นไปอย่างราบรื่นเท่าที่ควร

5. ในด้านผลกระทบทางการเมืองระหว่างประเทศนั้น การที่รัฐบาลมีนโยบายผลักดันและผลักดันผู้อพยพเข้าประเทศ ทำให้ถูกดำเนินคดีจากบรรดาองค์การระหว่างประเทศ สื่อมวลชนระหว่างประเทศว่าประเทศไทยมิได้ปฏิบัติตามหลักการด้านมนุษยธรรมและละเมิดต่อสิทธิมนุษยชน

2.6.4 ผลกระทบทางด้านการมั่นคงของประเทศ

1. การที่ประเทศไทยให้ที่พักพิงแก่ผู้อพยพต่างด้าวหรือผู้หลบหนีเข้าเมือง ซึ่งบางรายเป็นบุคคลสำคัญหรือบางรายเป็นทหารหรือบุคคลสำคัญในกลุ่มชนกลุ่มน้อยที่ต่อต้านรัฐบาลของประเทศเพื่อนบ้าน อาจทำให้ประเทศเพื่อนบ้านเข้าใจว่าประเทศไทยได้ให้ความช่วยเหลือในเรื่องอาวุธและเสบียงอาหารเพื่อให้กลับเข้าไปสร้างความวุ่นวายในประเทศของตนอีก จึงก่อให้เกิดสถานการณ์ที่ทหารของรัฐบาลประเทศเพื่อนบ้านได้รุกล้ำอธิปไตย ข้ามเขตแดนไทยเข้ามาปราบปรามชนกลุ่มดังกล่าวเป็นระยะ เช่น กรณีกำลังทหารของฝ่ายเวียตนามเฮง สัมริน ได้ข้ามเขตแดนไทยเข้ามากวาดล้างผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวกัมพูชาในประเทศไทย และได้ปะทะกับกองกำลังทหารของไทย ซึ่งก่อให้เกิดการบาดเจ็บเสียชีวิตของทหารทั้งสองฝ่ายเป็นจำนวนมาก

2. การที่ทางราชการอนุญาตให้ผู้อพยพสามารถออกนอกบริเวณศูนย์รับผู้อพยพไปประกอบกิจกรรมหรือทำงานชั่วคราวได้ตามเวลาที่กำหนดไว้ตามที่จำเป็น อาจเป็นช่องทางให้เกิดการกระทำอันอาจจะกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของประเทศได้ เช่น การจารกรรม การสืบหาข่าวความเคลื่อนไหวต่าง ๆ ของฝ่ายไทย การบ่อนทำลายโดยเฉพาะบริเวณชายแดนไทยที่ตึงเครียด เนื่องจากเป็นเรื่องที่ค่อนข้างแน่นอนว่าในบรรดาผู้อพยพหลบหนีเข้าเมืองนี้ มักจะมีสายลับแทรกซึมเข้ามาบ้าง ซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของประเทศไทย

กล่าวโดยสรุป ปัญหาคนต่างด้าวอพยพได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประเทศไทยในหลายด้าน ทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองการปกครองและความมั่นคงของประเทศ โดยเฉพาะผลกระทบทางเศรษฐกิจและทางด้านสาธารณสุข ซึ่งในปัจจุบันได้กลายเป็นแนวโน้มสำคัญเนื่องจากปรากฏว่าสถานการณ์การสู้รบระหว่างชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลของประเทศเพื่อนบ้านยังคงคุกรุ่นอยู่ตลอดเวลา ในขณะที่ประเทศไทยแม้ว่าจะประสบปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจนับแต่ปี พ.ศ.2540 เป็นต้นมา แต่ก็ยังจัดอยู่ในระดับที่สามารถสร้างโอกาสในการดำรงชีวิตและการทำงานของประชาชนได้ ซึ่งงานวิจัยหลายฉบับได้กล่าวว่า สถานะเช่นนี้ได้กลายเป็นแรงดึงดูดหรือปัจจัยดึงดูดสำคัญที่ทำให้เกิดขบวนการการอพยพของคนต่างด้าวจากประเทศในกลุ่มอินโดจีนอันได้แก่ พม่า ลาวและกัมพูชาอย่างไม่ขาดสาย และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างสูงตลอดเวลา สถานะเช่นนี้ย่อมมีอาจแก้ไขปัญหาด้วยการใช้มาตรการจัดระบบและควบคุมคนต่างด้าวกลุ่มนี้ในระยะสั้น จึงเกิดความจำเป็นที่จะต้องมีการแสวงหามาตรการดำเนินการแก้ไขปัญหาคคนต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง โดยเฉพาะกลุ่มที่หลบหนีเข้าเมืองที่มีวัตถุประสงค์ในการหางานทำในระยะยาว เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาดต่อไป

2.7 แนวนโยบายของรัฐและมาตรการจัดระบบแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และได้รับการผ่อนผันให้ทำงานได้ของประเทศไทย

เนื่องด้วยกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวและอนุญาตให้ทำงานโดยมติคณะรัฐมนตรีผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวทำงานได้ชั่วคราว 3 สัญชาติ ได้แก่ พม่า ลาว และกัมพูชา โดยสามารถทำงานในประเภทงานรับใช้ในบ้านและงานกรรมกรในกิจการประมงทะเล งานภาคการเกษตร ฟาร์มเลี้ยงสัตว์ เป็นต้น ถือว่าเป็นการดำเนินการทางนโยบายและกำหนดมาตรการโดยจัดรูปแบบการจ้างงานแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นรูปธรรมมากที่สุด ทั้งนี้ รัฐบาลมองเห็นถึงสภาพปัญหาการขาดแคลนแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือที่ยังขาดแคลนอย่างมาก การจ้างแรงงานต่างด้าวยังเป็นสิ่งจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ รัฐบาลจึงต้องมีมาตรการผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเพื่อไม่ให้กระทบต่อโครงสร้างการพัฒนาเศรษฐกิจพื้นฐานของประเทศ ทั้งภาคอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม

ดังนั้น รัฐบาลจึงได้มีมาตรการจัดระบบแรงงานต่างด้าวเพื่อควบคุมแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายให้เข้าสู่ระบบการควบคุมเพื่อที่ทางราชการสามารถควบคุม ดูแล ป้องกัน และสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาใหม่ โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเพื่อจัดระบบควบคุมแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองครั้งสำคัญ³⁷ โดยเฉพาะมติคณะรัฐมนตรีปี พ.ศ.2547 ซึ่งถือว่าการจัดรูปแบบการจ้างแรงงานต่างด้าวครั้งสำคัญ ดังนี้

มติคณะรัฐมนตรีปี พ.ศ.2547 (รัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร)

1. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2547³⁸ เห็นชอบในหลักการเกี่ยวกับแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ ทั้งนี้ ให้กระทรวงแรงงานไปปรับปรุงยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและแผนปฏิบัติการบริหารงานต่างด้าวให้เกิดบูรณาการร่วมกันอย่างมีเอกภาพครอบคลุมการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวในมิติต่าง ๆ ทั้งระบบครบวงจรและลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติ แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

กระทรวงแรงงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้นำความเห็นของคณะรัฐมนตรีไปประกอบการพิจารณาและกำหนดแนวทางการดำเนินการจัดระบบบริหารแรงงานต่างด้าว ดังนี้

ระยะที่หนึ่ง ผ่อนผันให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวขณะยังมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง ดังนี้

³⁷ ขสสันต์ ด้านเกษมสานต์, เล่มเดิม, หน้า 30.

³⁸ กัลป์ยานี คงวิระวัฒน์, (2547), ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (สัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา) ตามมติคณะรัฐมนตรี ปี 2547, หน้า 23-25.

1) การจัดทำทะเบียนราษฎรคนต่างด้าว เป็นการดำเนินการให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมารายงานตัวเพื่อจัดทำทะเบียนประวัติ พิมพ์ลายนิ้วมือ และออกเลขประจำตัวคนต่างด้าว ณ ที่ว่าการอำเภอหรือสำนักงานเขต และให้คนต่างด้าวมีสถานะเป็นผู้อยู่ระหว่างรอการส่งกลับเป็นระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี และไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 รวมทั้งการจัดทำฐานข้อมูลคนต่างด้าวให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันได้

2) การรับจดทะเบียนนายจ้าง เพื่อทราบจำนวนความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวที่แท้จริง โดยให้นายจ้างยื่นแบบแจ้งความต้องการแรงงานได้ ณ ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเขต สำนักงานจัดหางานจังหวัด หรือสำนักจัดหางานกรุงเทพ นายจ้างรายใดที่ไม่ได้มาจดทะเบียนในช่วงระยะเวลาที่กำหนด จะจ้างแรงงานต่างด้าวไม่ได้

3) การตรวจสุขภาพ คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอยู่ระหว่างรอการส่งกลับ หากประสงค์จะขออนุญาตทำงานต้องได้รับการรับรองของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม (ใบรับรองแพทย์) ซึ่งรับรองว่าไม่เป็นโรคตามที่กระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนด

4) การอนุญาตให้คนต่างด้าวที่อยู่ระหว่างรอการส่งกลับทำงาน เพื่อให้คนต่างด้าวที่จัดทำทะเบียนราษฎรคนต่างด้าวไว้แล้ว มาขออนุญาตทำงานกับนายจ้างที่จดทะเบียนไว้ตามจำนวนที่ได้รับอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าว (โควตา) ณ สำนักงานจัดหางานจังหวัดหรือสำนักจัดหางานกรุงเทพ

5) การป้องกันและสกัดกั้นการเข้ามาใหม่ ระหว่างการจัดทำทะเบียนราษฎรคนต่างด้าว มอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเจ้าภาพดำเนินการป้องกันและสกัดกั้นการเข้ามาของแรงงานต่างด้าวรายใหม่ โดยให้กำลังทหาร ตำรวจ และพลเรือนในพื้นที่ตั้งกำลังตามแนวชายแดน เพื่อสกัดกั้นและป้องกันการลักลอบเข้ามาในประเทศไทย

ระยะที่สอง ปรับเปลี่ยนสถานะให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย ดำเนินการเพื่อให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่จัดทำทะเบียนราษฎรคนต่างด้าวไว้แล้วในระยหนึ่ง ได้รับการรับรองสถานะให้เป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย ดังนี้

1) เจรจากับประเทศคู่ภาคี (พม่า ลาว และกัมพูชา) เพื่อให้ดำเนินการจ้างแรงงานต่างด้าวตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MoU) ตามที่รัฐบาลไทยได้ทำข้อตกลงไว้

2) การปรับเปลี่ยนสถานะให้ผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อให้ประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ดำเนินการพิสูจน์และรับรองสถานะคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ระหว่างรอการส่งกลับโดยการออกหนังสือเดินทาง (Passport) เว้นแต่ประเทศต้นทางไม่สามารถออกหนังสือ

เดินทางได้ ให้ใช้เอกสารรับรองบุคคลของประเทศต้นทางแทนหนังสือเดินทาง และกระทรวงการต่างประเทศหรือสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองออกวีซ่าให้อยู่ในราชอาณาจักร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการทำงานเป็นกรรมกร

3) การอนุญาตทำงานให้กับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ปรับเปลี่ยนสถานะเป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับการปรับเปลี่ยนสถานะและได้รับวีซ่าเพื่อการทำงานให้ขออนุญาตทำงานกับนายจ้างตามจำนวนที่ได้รับอนุญาต ให้จ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (โควตา)

4) การเก็บค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างด้าว (Levy) เพื่อให้ นายจ้างซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการใช้แรงงานต่างด้าวมีส่วนรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดจากแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเข้ามาใช้สิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน (Infra-Structure) และสิ่งสาธารณูปโภคต่าง ๆ เช่นเดียวกับประเทศสิงคโปร์ หรือมาเลเซีย จึงควรจัดเก็บค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (Levy) จากนายจ้าง

5) การอนุญาตให้เข้ามาทำงานแบบมาเข้า-กลับเย็น ซึ่งถือเป็นการเดินทาง เข้ามาทำงาน โดยถูกต้องตามกฎหมายเฉพาะบริเวณพื้นที่ชายแดน จึงเห็นควรให้กระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเจรจาร่วมกับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา เพื่อกำหนดเอกสารการเข้าเมือง และแนวทางการปฏิบัติร่วมกันต่อไป

6) การอนุญาตให้เข้ามาทำงานตามฤดูกาล ซึ่งถือเป็นการเดินทางเข้ามาทำงาน โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในภาคเกษตรกรรม เช่น สวนส้ม ไร่ อ้อย ฯลฯ เห็นควรให้กระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเจรจากับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา เพื่อกำหนดเอกสารการเข้าเมือง และแนวทางการปฏิบัติร่วมกันต่อไป

2. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 27 เมษายน 2547³⁹ เห็นชอบเกี่ยวกับแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่กระทรวงแรงงานเสนอ โดยยึดหลักการว่า

1) แนวทางการบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ มุ่งให้แรงงานต่างด้าวทั้งหมดที่มีอยู่ในประเทศไทย ทั้งที่จดทะเบียนไว้แล้วเดิมอย่างถูกต้องตามกฎหมายและที่ลักลอบเข้าเมืองมาจดทะเบียนใหม่ให้ถูกต้องครบถ้วนตรงตามข้อเท็จจริงมากที่สุด

2) แรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนดังกล่าว ให้มีสถานะเป็นผู้อยู่ระหว่างรอส่งกลับเป็นระยะเวลา 1 ปี หากแรงงานต่างด้าวคนใดประสงค์จะกลับประเทศของตนก่อนครบกำหนดระยะเวลา 1 ปี ก็ให้กลับได้ทันที และเมื่อครบ 1 ปีแล้ว แรงงานต่างด้าวคนใดยังไม่ได้รับการจ้างก็ให้ส่งกลับทันที

³⁹ แหล่งเดิม.

3) ค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ให้เรียกเก็บจากผู้จ้างแรงงานให้น้อยที่สุดโดยแรงงานต่างด้าวที่มีงานทำอยู่แล้ว ควรให้นายจ้างเป็นผู้รับภาระค่าจดทะเบียนดังกล่าว

4) การจดทะเบียนนายจ้างจะต้องกำหนดมาตรการดำเนินการ ระเบียบ ข้อบังคับ และการควบคุมอย่างชัดเจน นายจ้างรายใดที่ประสงค์จะจ้างแรงงานต่างด้าว ต้องเป็นนายจ้างที่ได้จดทะเบียนไว้ตามจำนวนที่ได้รับอนุญาต (โควตา) เท่านั้น หากนายจ้างรายใดฝ่าฝืนต้องลงโทษอย่างเข้มงวดและจริงจัง

5) การดำเนินการตามแผนปฏิบัติการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวแบบบูรณาการ (Action plan) นั้น ให้ปรับปรุงกำหนดระยะเวลาให้เหมาะสม และให้เริ่มดำเนินการเมื่อทุกหน่วยงานมีความพร้อมในทุก ๆ ด้านแล้ว และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป โดยได้รับความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศไปพิจารณาด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดมาตรการที่ชัดเจนและรัดกุม เพื่อป้องกันไม่ให้มีแรงงานต่างด้าวทะลักเข้ามาในช่วงการเปิดให้จดทะเบียน โดยเน้นการลงโทษกับขบวนการนำพาและผู้ให้ที่พักพิงอย่างเข้มงวด เพราะการใช้มาตรการสกัดกั้น ป้องกันด้วยการตั้งกำแพงตามแนวชายแดนอาจมีปัญหาในการปฏิบัติ เนื่องจากความยาวของพรมแดนที่ติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน สำหรับงบประมาณเพื่อดำเนินการด้านต่าง ๆ นั้น ให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการปรับแผนการใช้จ่ายจากงบประมาณที่ได้รับในปี พ.ศ.2547 ไปดำเนินการก่อน ถ้าปรับแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับแล้วยังไม่เพียงพอ ก็ขอให้พิจารณาใช้จากเงินค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงานคนต่างด้าวของกรมการจัดหางานที่ตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีรองรับตามความจำเป็นโดยประหยัดต่อไป ตามความเห็นของสำนักงานงบประมาณโดยให้ความเห็นของคณะกรรมการไปพิจารณาดำเนินการเพิ่มเติมด้วย ดังนี้

(1) การบริหารจัดการเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในขั้นตอนต่าง ๆ กระทรวงแรงงานและหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องควรพิจารณาหามาตรการหรือแนวทางปฏิบัติที่เข้มงวดรัดกุม และระมัดระวังมิให้มีการทุจริตหรือแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่หรือผู้ที่เกี่ยวข้อง

(2) การดำเนินงานในขั้นตอนใดที่เอกชนมีความพร้อมและสามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วม ทั้งนี้ เพื่อแบ่งเบาภาระของภาครัฐ

(3) เพื่อให้แรงงานต่างด้าว นายจ้าง ผู้เกี่ยวข้อง และประชาชนทั่วไปได้รับทราบ และมีความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้อง ซึ่งจะทำให้การดำเนินการจัดทำทะเบียนราษฎรคนต่างด้าวและทะเบียนนายจ้างเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว และสัมฤทธิ์ผล

กระทรวงแรงงานควรดำเนินการให้มีการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง และทั่วถึง

การจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา)

การจัดระบบแรงงานต่างด้าวมี่ 4 ขั้นตอน คือ

1. การจัดทำทะเบียนราษฎรสำหรับคนต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบจำนวนคนต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่หลบหนีเข้าเมืองเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักร

2. การจดทะเบียนนายจ้างและแจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว คนต่างด้าวที่มาขึ้นทะเบียนไว้แล้ว เมื่อประสงค์จะทำงานจะต้องทำงานกับนายจ้างที่ได้รับอนุญาตให้ใช้แรงงานต่างด้าว นายจ้างที่จะได้รับอนุญาตให้ใช้แรงงานต่างด้าว คือ เจ้าบ้านบุคคลทั่วไป เจ้าของสถานประกอบการที่มาขอแจ้งความต้องการใช้แรงงานต่างด้าวเข้าทำงาน

3. การตรวจสอบสุขภาพและประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าว คนต่างด้าวที่ได้ขึ้นทะเบียนคนต่างด้าวแล้ว มีความประสงค์ที่จะทำงานกับนายจ้างที่ได้รับอนุญาตให้ใช้แรงงานต่างด้าวจะต้องไปตรวจสอบสุขภาพ ณ สถานพยาบาลที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนดก่อนไปยื่นขออนุญาตทำงาน

4. การขออนุญาตทำงาน เมื่อผ่านการตรวจสอบสุขภาพแล้วนายจ้างที่ได้รับหนังสือแจ้งผลให้จ้างคนต่างด้าวหรือใบไต่สวนคนต่างด้าวที่มีบัตรประจำตัวบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย หรือแบบ ทร.38/1 พร้อมทั้งผลการตรวจโรคและประกันสุขภาพไปยื่นขออนุญาตทำงาน ณ สำนักงานจัดหางาน จังหวัดหรือสำนักงานกรุงเทพมหานคร

การจัดระบบแรงงานต่างด้าวครั้งนี้จะเป็นการเปิดให้คนต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในประเทศไทยมาขึ้นทะเบียนเป็นครั้งสุดท้าย เมื่อคนต่างด้าวเหล่านี้ได้รับบัตรประจำตัวคนต่างด้าวจากกรมการปกครองแล้ว จะมีสิทธิในการขออนุญาตทำงาน ฉะนั้น คนต่างด้าวที่อยู่ในราชอาณาจักรทุกคนต้องมาขึ้นทะเบียนรักษาสิทธิเอาไว้ หากไม่มาดำเนินการตามกำหนดนี้แล้ว จะไม่มีสิทธิอยู่ในราชอาณาจักร 1 ปีขึ้นไป และไม่มีสิทธิขออนุญาตทำงานต่อไป คนต่างด้าวที่มีบัตรและขออนุญาตทำงาน เมื่อครบ 1 ปีแล้วก็จะต่อสัญญาจ้างงานในปีหน้าได้อีก

มติคณะรัฐมนตรีปี พ.ศ.2548 (รัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร)

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2548⁴⁰

คณะรัฐมนตรีอนุมัติตามมติการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี 2548 ตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ แล้วมีมติเห็นชอบตามมติของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าว

⁴⁰ บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ. (2548). เหลียวหลังแลหน้า วิฤติการคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติ.

หลบหนีเข้าเมือง ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี (นายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย) เป็นประธาน เมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2548 ตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ และให้ดำเนินการต่อไปโดยได้รับความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงสาธารณสุขไปประกอบการดำเนินงานด้วย

1. การอนุญาตให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่จดทะเบียนราษฎรคนต่างด้าวและได้รับอนุญาตทำงานปี 2547 และผู้ติดตามอยู่ในราชอาณาจักรชั่วคราว ระหว่างรอการส่งกลับและทำงานต่อไปได้อีก 1 ปี สิ้นสุดวันที่ 30 มิถุนายน 2549 โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการดังนี้

1) กระทรวงมหาดไทย อาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ออกประกาศกระทรวงเพื่อขยายระยะเวลาให้คนต่างด้าวกลุ่มนี้อยู่ในราชอาณาจักรชั่วคราว ระหว่างรอการส่งกลับต่อไปอีก 1 ปี สิ้นสุดวันที่ 30 มิถุนายน 2549 โดยยกเว้นการบังคับใช้มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 แต่ให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ดำเนินการจัดทำบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 และกำหนดเงื่อนไขอนุญาตออกนอกเขตพื้นที่ให้ครอบคลุมคนต่างด้าวติดตามนายจ้างด้วย

2) กระทรวงสาธารณสุขดำเนินการกำหนดอัตราค่าตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพโรคที่ให้อนุญาตให้คนต่างด้าวทำงาน และสถานพยาบาลที่จะตรวจสุขภาพแรงงานต่างด้าว

3) กระทรวงแรงงาน ออกประกาศให้นายจ้างที่ต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว มาจดทะเบียนนายจ้าง และแจ้งความต้องการภายในระยะเวลาที่กำหนด อนุญาตให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอยู่ระหว่างรอการส่งกลับทำงานได้

2. คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่จดทะเบียนไว้กับกรมการปกครองแล้ว ให้ดำเนินการตรวจสุขภาพและขอรับใบอนุญาตทำงานให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 30 มิถุนายน 2548 หากไม่ดำเนินการในวันที่ 30 มิถุนายน 2548 ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้เป็นไปตามคณะรัฐมนตรี ปี 2547 คือ จับกุมและดำเนินคดีที่นายจ้างและคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอย่างเคร่งครัด

3. การดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบปี 2547 ในระยะที่ 2 เพื่อให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่จัดทำทะเบียนราษฎรคนต่างด้าวไว้แล้วในระยะที่ 1 ได้รับการรับรองสถานะให้เป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยถูกกฎหมายและทำงานได้ตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน (MoU) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการแล้วบางส่วน และจะต้องดำเนินการต่อไป ดังนี้

1) กระทรวงมหาดไทย อาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ออกประกาศกระทรวงเพื่อยกเว้นการบังคับใช้มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

เพื่อให้คนต่างด้าวสัญชาติลาวและกัมพูชาที่ได้รับการรับรองสถานะแล้วใช้เอกสารรับรองสถานะที่ออกให้โดยประเทศต้นทางแทนหนังสือเดินทาง เพื่อให้คนต่างด้าวที่ได้รับการรับรองสถานะและคนต่างด้าวรายใหม่สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่เข้าเมืองโดยถูกกฎหมายทำงานกรรมกรได้ ซึ่งการรับรองสถานะขณะนี้ได้ดำเนินการแล้ว คือ ลาวและกัมพูชา ส่วนพม่าอยู่ระหว่างการเจรจา

2) กระทรวงแรงงานเสนอเพื่อขอแก้ไขพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวเพื่อให้คนต่างด้าวที่ได้รับการรับรองสถานะและคนต่างด้าวรายใหม่ 3 สัญชาติที่เข้าเมืองถูกกฎหมายทำงานเป็นกรรมกรได้

3) ผู้ติดตามของคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับการรับรองสถานะหากผู้ติดตามได้รับการรับรองสถานะด้วย ให้ขอวีซ่าอยู่ในราชอาณาจักรได้เช่นเดียวกับคนต่างด้าวรายนั้น ส่วนคนต่างด้าวรายใหม่ให้เข้ามาเฉพาะตัวแรงงานต่างด้าวเท่านั้น

4. การอนุญาตให้เข้ามาทำงานในลักษณะมาเข้า-เย็นกลับ และการเข้ามาทำงานตามฤดูกาลบริเวณชายแดน ซึ่งถือเป็นการเดินทางเข้ามาทำงานโดยถูกกฎหมาย ประเทศกัมพูชาและลาว เห็นชอบในหลักการที่จะดำเนินการร่วมกัน ขณะนี้อยู่ระหว่างการเตรียมการเจรจายละเอียดเพื่อนำเข้าพิจารณาในการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสในครั้งต่อไป ซึ่งประเทศกัมพูชาและลาวจะเป็นเจ้าภาพ เมื่อมีการเจรจาในรายละเอียดแล้วเห็นควรมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการดังนี้

1) กระทรวงมหาดไทย อาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ออกประกาศกระทรวงเพื่อยกเว้นการบังคับใช้มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เพื่อให้คนต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ใช้เอกสารอื่นแทนหนังสือเดินทาง และเข้ามาทำงานเป็นกรรมกรหรือรับจ้างทำงานด้วยกำลังกายได้ ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกของคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในลักษณะนี้ ในการออกวีซ่าควรมอบให้หน่วยงานของสำนักตรวจคนเข้าเมือง ณ ด่านตรวจคนเข้าเมืองบริเวณชายแดนมีหน้าที่ออกวีซ่าได้

2) กระทรวงแรงงานพิจารณากำหนดค่าธรรมเนียมการทำงานลักษณะนี้ให้เหมาะสมและมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชายแดนอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานกรรมกรได้ตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่

3) การควบคุมคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในลักษณะมาเข้า-กลับเย็น หรือตามฤดูกาลบริเวณชายแดนให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการเข้ามามีส่วนรับผิดชอบดูแลคนต่างด้าวให้กลับประเทศของตนเมื่อเสร็จสิ้นการจ้างงานตามลักษณะดังกล่าว

5. ให้กระทรวงแรงงานเป็นเจ้าภาพหลักในการรวบรวมและจัดทำฐานข้อมูลคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง และให้ดำเนินการประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการจับกุมดำเนินคดี

คนต่างด้าวและนายจ้างที่ไม่ปฏิบัติตามให้เป็นไปตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี รวมทั้งสกัดกั้นการเข้ามาใหม่ของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอย่างเคร่งครัด

มติคณะรัฐมนตรี ปี พ.ศ.2549 (รัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์)

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2549

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามมติการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี พ.ศ.2550 ของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่กระทรวงแรงงานเสนอ ดังนี้

1. การผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักร ให้กระทรวงมหาดไทยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ออกประกาศให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ได้รับใบอนุญาตทำงานในปี 2549 ซึ่งใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2550 และวันที่ 30 มิถุนายน 2550 อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว เพื่อรอการส่งกลับต่อไปอีก 1 ปี สิ้นสุดวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2551 และสิ้นสุดวันที่ 30 มิถุนายน 2551

2. การขอรับใบอนุญาตทำงาน ให้กระทรวงแรงงานอาศัยอำนาจตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 กำหนดเงื่อนไข และหลักเกณฑ์ในการอนุญาตทำงาน และออกใบอนุญาตทำงานให้แก่แรงงานต่างด้าว

3. การตรวจสุขภาพ ให้กระทรวงสาธารณสุขออกประกาศเพื่อกำหนดรายละเอียดของการตรวจสุขภาพ การประกันสุขภาพ และโรคที่ห้ามทำงาน โดยชำระค่าตรวจสุขภาพ 600 บาท และค่าประกันสุขภาพ 1,300 บาท

4. การจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัว ให้กรมการปกครองอาศัยอำนาจตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 ดำเนินการทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวบุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทย และใบอนุญาตทำงานในบัตรเดียวกัน

5. การสกัดกั้นการเข้ามาของแรงงานต่างด้าวรายใหม่ และการปราบปรามจับกุม การลักลอบทำงานของแรงงานต่างด้าว ให้คณะกรรมการสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน ดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด และจริงจังในการสกัดกั้นการเข้ามาของแรงงานต่างด้าวรายใหม่ และให้คณะกรรมการปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบทำงาน ดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดและจริงจังในการปราบปรามจับกุมดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบทำงาน เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสังคมและความมั่นคงของประเทศ

อย่างไรก็ดี แม้ปัจจุบันประเทศไทยมีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเข้ามาทำงานจำนวนกว่าล้านคน และรัฐผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย 3 สัญชาติ คือ พม่า ลาว และกัมพูชามา

จดทะเบียนขอใบอนุญาตทำงานได้ แต่ก็ยังเป็นเพียงมาตรการหนึ่งในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเท่านั้น ซึ่งรัฐพยายามดำเนินมาตรการหลายรูปแบบที่จะปรับสถานะของแรงงานต่างด้าวเหล่านั้น จากสถานะที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเป็นสถานะที่เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายและเป็นแรงงานที่มีสัญญาจ้างที่ถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งนี้ รัฐบาลไทยได้มีการลงนามในบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลพม่า รัฐบาลลาวและรัฐบาลกัมพูชา ว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน ซึ่งจะทำให้แรงงานต่างด้าวรายใหม่ 3 สัญชาตินี้สามารถเข้ามาทำงานเป็นกรรมกรหรือรับจ้างทำงานด้วยกำลังกายโดยไม่ได้อาศัยวิชาความรู้หรือการฝึกทางวิชาการในประเทศไทยได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย

2.8 แนวคิดในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว⁴¹

แนวความคิดในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวสืบเนื่องมาจากทฤษฎีทางด้านเศรษฐศาสตร์คลาสสิกใหม่เกี่ยวกับดุลยภาพทางด้านเศรษฐกิจที่มีความสำคัญต่อทฤษฎีการย้ายถิ่น (the neo-classical economic equilibrium perspective) ที่อธิบายว่าสถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติมีทั้งปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูดให้แรงงานในชาติหนึ่งย้ายถิ่นฐานไปทำงานในอีกประเทศหนึ่งทางด้านปัจจัยผลักดันนั้นก็จะมาจากปัญหาความยากจน การขาดแคลนที่ดิน การมีประชากรมากเกินไปในประเทศต้นทาง (sending countries) พร้อมทั้งปัจจัยดึงดูด เช่น โอกาสในการมีงานทำ มีค่าจ้างที่มากกว่าในประเทศปลายทาง (receiving countries)⁴² โดยที่แรงงานต่างด้าวและครอบครัวไม่ใช่ผู้มีสัญชาติของประเทศปลายทางที่ทำงาน สิทธิแรงงานต่างด้าวและครอบครัว จึงมักที่จะไม่ได้รับการบัญญัติไว้ในกฎหมายภายในของประเทศเจ้าบ้านที่เดินทางไปทำงานหรือแม้แต่ว่าความคุ้มครองจากประเทศต้นทางก็ตาม หรือแม้จะมีกฎหมายภายในและสนธิสัญญาสองฝ่ายที่บัญญัติความคุ้มครองแรงงานต่างด้าวไว้บ้าง แต่ก็มักจะมีช่องว่างของกฎหมายที่เปิดโอกาสให้มีการกระทำละเมิด (exploitation) ต่อแรงงานต่างด้าวได้⁴³ ยกตัวอย่างเช่น ในการใช้อำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนของรัฐ ทำให้รัฐมีอำนาจตรากฎหมายกำหนดสิทธิและหน้าที่ของคนต่างด้าวที่อาศัยอยู่ในดินแดนของตนได้ตามที่เห็นจำเป็น และเห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อความเจริญรุ่งเรืองและความมั่นคงของประเทศ ซึ่งส่งผลให้คนต่างด้าวไม่อาจเรียกร้องสิทธิให้เท่าเทียมกับพลเมืองของรัฐนั้นได้

⁴¹ ขมาภรณ์ กิตติจรส. (2544). การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวตามกฎหมายในประเทศไทย : กรณีศึกษามาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศและกฎหมายไทย. หน้า 6-9.

⁴² S., Castles (อ้างถึงในกุศล สุนทรธาดา และอุมาภรณ์ ภัทรวาณิชย์, 2540 : 9)

⁴³ Friedrich-Ebert-Stiftung and Labour Resource Center. (1998). **Migration Workers and the Asian Economic Crisis : Towards a Trade Union Position.** p.2. (อ้างถึงในขมาภรณ์ กิตติจรส, 2544 : 7)

เพราะสิทธิบางอย่างกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญของประเทศสงวนไว้ว่าเป็นสิทธิของพลเมืองของรัฐ หรือนุคคลสัญชาติของประเทศเจ้าของบ้านเท่านั้น เช่น สิทธิในทางการเมืองและสิทธิในการประกอบอาชีพบางอย่าง ซึ่งประเทศไทยก็มีการสงวนสิทธิดังกล่าวไว้ให้เฉพาะกับคนไทยเท่านั้น เช่นสิทธิในการเลือกตั้งผู้แทนทางการเมือง และสิทธิในการประกอบอาชีพบางอาชีพที่สงวนไว้ให้กับคนไทย รวมทั้งสิทธิในการประกอบธุรกิจบางอย่างที่สงวนไว้ให้กับนิติบุคคลไทย

แนวความคิดที่กฎหมายจะต้องให้ความคุ้มครองแก่แรงงานต่างด้าวเป็นการเฉพาะจึงเกิดขึ้นโดยมีเหตุผลมาจากความสำคัญของแรงงานต่างด้าวที่ว่า แรงงานต่างด้าวมิใช่เป็นเพียงแค่แรงงานหรือเป็นแค่หน่วยทางเศรษฐกิจที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ให้กับหลาย ๆ ฝ่ายในประเทศที่เกี่ยวข้องเท่านั้น กล่าวคือ การที่แรงงานต่างด้าวย้ายถิ่นไปทำงานยังต่างประเทศ จะส่งประโยชน์ต่อประเทศผู้ส่งแรงงานต่างด้าวไปทำงานซึ่งเป็นประเทศเจ้าของสัญชาติของแรงงานในการที่จะเป็นการช่วยเหลือคลายปัญหาการว่างงานในประเทศและนำเงินตราต่างประเทศเข้าสู่ประเทศผู้ส่งแรงงาน และสำหรับประเทศผู้รับแรงงานต่างด้าวเข้าไปทำงานก็จะได้รับประโยชน์จากการที่แรงงานต่างด้าวทำงานช่วยเสริมภาวะการขาดแคลนแรงงานภายในประเทศนั้น (Supplementary Labour) และยังเป็นการช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศที่แรงงานต่างด้าวเข้าไปทำงานอีกด้วย แนวความคิดที่กฎหมายจะต้องให้ความคุ้มครองแก่แรงงานต่างด้าวนี้นี้ปรากฏชัดในอารัมภบทของธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (the ILO Constitution's preamble) ย่อหน้าที่ 2 ที่กำหนดเป้าหมายการดำเนินงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศไว้โดยได้กล่าวไว้ว่า “การคุ้มครองผลประโยชน์ของแรงงานที่ต้องทำงานในประเทศที่มีใช้ประเทศของตนเอง เป็นสิ่งจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องกระทำเพื่อปรับปรุงสภาพการทำงานของคนงานให้มีความเป็นธรรม”⁴⁴ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าแนวคิดในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในเริ่มแรกนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่แรงงานต่างด้าวโดยเน้นหนักไปที่สภาพการทำงาน

แนวความคิดในยุคต่อมาเห็นว่า นอกจากแรงงานต่างด้าวจะมีสิทธิต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำงานที่ต้องได้รับความเคารพแล้ว แรงงานยังเป็นหน่วยทางสังคมที่มีครอบครัวจึงมีสิทธิในการร่วมอยู่กับครอบครัว (Family reunification) ด้วย แนวความคิดในยุคใหม่นี้จึงมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิอันเกี่ยวกับครอบครัวและคุ้มครองครอบครัวของแรงงานต่างด้าวด้วยเพิ่มเติมไปจากการคุ้มครองสิทธิเกี่ยวกับสภาพการทำงานของแรงงานต่างด้าวให้เกิดความเป็นธรรม แนวความคิดนี้เป็นแนวคิดที่มาจากองค์การสหประชาชาติที่ได้ใช้เป็นแนวคิดในการบัญญัติอนุสัญญาองค์การสหประชาชาติว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของบรรดาแรงงานต่างด้าวและสมาชิกใน

⁴⁴ The ILO Constitution's preamble, para 2.

ครอบครัว (the UN Convention on the Protection of Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families 1990)

แนวคิดในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวดังกล่าวจึงถูกสะท้อนออกมาเป็นอนุสัญญาระหว่างประเทศ โดยการผลักดันของทั้งองค์การสหประชาชาติ (United Nations : UN) และองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) ซึ่งทั้งสององค์การได้แสดงบทบาทในการรับผิดชอบต่อสังคมระหว่างประเทศที่จะต้องจัดให้มีมาตรการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวที่เป็นมาตรฐานสากลขึ้น สำหรับองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้มีการรับรองอนุสัญญาเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวอยู่สองฉบับหลัก ๆ ที่ยังใช้มาจนถึงปัจจุบันนี้ อันได้แก่ อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 97 ว่าด้วยการอพยพเพื่อการทำงาน (ฉบับแก้ไข) (the ILO Convention No. 97 concerning Migration for Employment (revised)) ซึ่งรับรองขึ้นในปี ค.ศ.1949 และอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 143 ว่าด้วยการอพยพเข้ามาทำงานโดยไม่ถูกต้อง และการส่งเสริมความเท่าเทียมในโอกาสและการปฏิบัติต่อคนงานอพยพ (the ILO Convention No. 143 concerning Migration in Abusive Condition of Equality of Opportunity and Treatment of Migrant Workers) ที่รับรองต่อมาในปี ค.ศ.1975 สำหรับองค์การสหประชาชาติได้รับรองอนุสัญญาองค์การสหประชาชาติว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของบรรดาแรงงานต่างด้าวและสมาชิกในครอบครัวของเขาเหล่านั้น (the UN Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families) ขึ้นในปี ค.ศ.1990 โดยอนุสัญญาองค์การสหประชาชาติว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของบรรดาแรงงานนี้เป็นอนุสัญญาระหว่างประเทศฉบับใหม่ที่สุดเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวที่เป็นการสะท้อนถึงความพยายามในการวางมาตรฐานขั้นต่ำในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวและครอบครัวของแรงงานต่างด้าวในการป้องกันและจัดการละเมิด (exploitation) ที่มักจะเกิดขึ้นกับแรงงานต่างด้าวและครอบครัว รวมทั้งการพยายามทำให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายหมดไป เพื่อที่จะเป็นเครื่องช่วยสนับสนุนให้ประเทศที่ยังไม่มีมาตรฐานในระดับชาติได้มีการกำหนดกฎหมายให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับในระดับสากล⁴⁵ อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะใช้อนุสัญญาของทั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศและองค์การสหประชาชาติจะต้องมีบทบัญญัติคุ้มครองเรื่องสิทธิในการได้รับการรักษาพยาบาลของแรงงานต่างด้าว ซึ่งถือว่าเป็นหลักการขั้นพื้นฐานที่ต้องได้รับความคุ้มครองหรือสิทธิในระดับสิทธิมนุษยชน สำหรับประเทศไทย ซึ่งเป็นประเทศสมาชิกของทั้งองค์การสหประชาชาติและทั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ แม้ยังไม่ได้ลงนามให้สัตยาบันอนุสัญญาดังกล่าวฉบับใด แต่ก็ควรที่จะปฏิบัติและให้ความคุ้มครอง

⁴⁵ อ้างจากบทความเรื่อง “WHY IS THE INTERNATIONAL CONVENTION SIGNIFICANT?”

แหล่งที่มา : <http://www.cfmw.org/page31.html> [2001, 25 December] (อ้างถึงในขมมารณ์ กิตติจรส, 2544 : 9)

แรงงานต่างด้าวในประเทศไทยไปในทางเดียวกันกับอนุสัญญาดังกล่าวเพื่อให้การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวเป็นไปตามมาตรฐานสากล เพราะสิทธิมนุษยชนนั้นได้รับความคุ้มครองเป็นสากลตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าประเทศใดหรือรัฐใดก็ต้องยอมรับและถือปฏิบัติต่อสิทธินี้

2.9 การรับรองสิทธิของแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงาน ในการรักษาพยาบาลและบริการสาธารณสุข (recognition of right to health care and services) โดยรัฐไทย⁴⁶

สิทธิในการรักษาพยาบาลและบริการสาธารณสุข เป็นนวัตกรรมทางกฎหมายที่จำเป็นเพื่อที่มนุษย์จะได้มาซึ่งสุขภาวะขั้นพื้นฐาน ดังนั้น เมื่อแรงงานต่างด้าวก็เป็นมนุษย์ ซึ่งแม้จะมีความผิดกฎหมายในบางเรื่องก็ไม่น่าจะถูกลิดรอนสิทธินี้ เพราะมนุษย์ควรได้รับการเยียวยารักษาเมื่อเจ็บป่วย คำถามแรกจะต้องค้นให้พบ ก็คือรัฐไทยยอมรับรองสิทธิในการรักษาพยาบาลและบริการสาธารณสุขให้แก่แรงงานต่างชาติหรือไม่ ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐไทยที่รับผิดชอบในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในการรักษาพยาบาลและบริการสาธารณสุขของแรงงานต่างด้าว ก็คือกระทรวงสาธารณสุข

หากพิจารณากฎหมายทุกลักษณะที่เกี่ยวข้อง มีข้อค้นพบทางกฎหมายโดยรวมว่าสิทธิในการรักษาพยาบาลและบริการทางสาธารณสุขเป็นสิทธิของมนุษย์ทุกคนโดยไม่คำนึงว่าบุคคลนั้นจะมีสัญชาติหรือไม่ จะเข้าเมืองอย่างถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ และหรือจะมีใบอนุญาตทำงานหรือไม่ ด้วยเหตุผล 5 ประการ คือ

1. อ้างอิงจากข้อ 25 แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948 ซึ่งกำหนดว่า “บุคคลมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับสุขภาพ และความอยู่ดีของตนและครอบครัว รวมทั้งอาหาร เสื้อผ้า ที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาล และการบริการสังคมที่จำเป็นและสิทธิในความมั่นคงในกรณีว่างงาน เจ็บป่วย ทูพพลภาพ เป็นหม้าย วัยชราหรือการขาดปัจจัยในการเลี้ยงชีพอื่นใดในเหตุการณ์อันเกิดจากที่ตนจะควบคุมได้”

2. บทบัญญัติในข้อ 12 (1) แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ.1966 ก็ได้บัญญัติว่า “รัฐภาคีแห่งกติกาฉบับนี้รับรองสิทธิของทุกคนที่จะมีมาตรฐานแห่งสุขภาพ ทั้งทางกายและทางใจที่ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้”

⁴⁶ กฤติยา อาชวนิกุล และพันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. (2548). คำถามและข้อท้าทายต่อนโยบายรัฐไทยในมิติสุขภาวะและสิทธิของแรงงานข้ามชาติ. หน้า 55.

3. บทบัญญัติในข้อ 24 (1) แห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ.1989 บัญญัติว่า “รัฐภาคียอมรับในสิทธิของเด็กที่จะได้รับมาตรฐานสาธารณสุขที่สูงที่สุดเท่าที่จะมีได้ และสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการบำบัดรักษาความเจ็บป่วยและการฟื้นฟูสุขภาพ รัฐภาคีจะพยายามดำเนินการที่จะประกันว่าไม่มีเด็กคนใดถูกกลั่นแกล้งสิทธิในการรับบริการดูแลสุขภาพเช่นว่านั้น”

4. มาตรา 52 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

5. มาตรา 51 ของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่เหมาะสมและได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย”

คำว่า “บุคคล” ในทุกกฎหมายที่ยกขึ้นพิจารณานี้ มีความหมายว่ามนุษย์ทุกคนไม่เพียงแต่คนชาติเท่านั้น ดังนั้น บุคคลทุกคนที่เกิดมาเป็นมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นคนไร้สัญชาติหรือไร้รัฐหรือไม่ ย่อมมีสิทธิที่ไม่แตกต่างกันในการแสวงหาความมีสุขภาพอนามัยดี เพื่อความมั่นคงแห่งชีวิต ดังนั้นแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทย ย่อมมีสิทธิในการเข้าถึงการรักษาพยาบาลและระบบบริการสาธารณสุขของประเทศไทย อย่างไรก็ตามสิทธิในการรักษาพยาบาลของแรงงานต่างด้าวนี้ หากเป็นแรงงานผิดกฎหมายก็ได้รับการคุ้มครองตามสิทธิมนุษยชนเท่านั้น คือ การให้บริการตามมนุษยธรรมกรณีจำเป็นฉุกเฉินและสมควรได้รับการรักษาพยาบาลเท่านั้น แต่ถ้าเป็นแรงงานที่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานก็จะเข้าสู่ระบบประกันสุขภาพตามมติคณะรัฐมนตรี และหากเป็นแรงงานถูกกฎหมายก็จะได้รับการคุ้มครองสิทธิในระบบบริการสุขภาพตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ.2537 และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533

บทบาทหน้าที่กระทรวงสาธารณสุขในการดำเนินงานแรงงานต่างด้าว

กระทรวงสาธารณสุขได้รับมอบภารกิจให้ดำเนินการเกี่ยวกับการดูแลสุขภาพ โดยมีกิจกรรมสำคัญ 4 ด้าน ประกอบด้วย 1) การตรวจสุขภาพประจำปี 2) การบริการด้านการรักษาพยาบาล 3) การบริการส่งเสริมสุขภาพและป้องกัน และ 4) การเฝ้าระวังโรค โดยกำหนดให้แรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนและได้รับใบอนุญาตทำงานเข้าสู่ระบบประกันสุขภาพทุกคน อัตราค่าใช้จ่ายคนละ 1,300 บาท การประกันสุขภาพมีระยะเวลาคุ้มครอง 1 ปี สิทธิประโยชน์ที่ได้รับเป็นไปตามโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าสำหรับประชาชนชาวไทย (โครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค) โดยแรงงานต่างด้าวจะต้องร่วมจ่ายในการรับบริการครั้งละ 30 บาท ทั้งนี้ มีเป้าหมายหลักเพื่อให้มีการควบคุมป้องกันโรค การรักษาพยาบาลและการส่งเสริมสุขภาพอย่างเป็นระบบและ

เป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายในการเข้ารับบริการทางการแพทย์และสาธารณสุขของผู้ใช้แรงงาน รวมถึงจะเป็นการประกันค่ารักษาพยาบาลให้กับสถานพยาบาลผู้ให้การรักษาพยาบาลอีกทางหนึ่งด้วย

มาตรการและแนวทางการดำเนินงานตรวจสอบสุขภาพและประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าว กระทรวงสาธารณสุข ปี 2549 (ใช้ได้ถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2550)

ด้านนโยบาย

กระทรวงสาธารณสุขมีภารกิจในการดำเนินการตรวจสอบสุขภาพและประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา

แนวทางการดำเนินงานของกระทรวงสาธารณสุข

กระทรวงสาธารณสุขได้มีภารกิจให้ดำเนินการเกี่ยวข้องกับการดูแลสุขภาพ โดยมีกิจกรรมสำคัญ 4 ด้าน ประกอบด้วย 1) การตรวจสอบสุขภาพประจำปี 2) บริการด้านการรักษาพยาบาล 3) บริการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค และ 4) การเฝ้าระวังโรค

เป้าหมายและแนวทางการดำเนินงาน

กลุ่มเป้าหมายที่มาตรวจสอบสุขภาพและประกันสุขภาพ แบ่งเป็น 2 กลุ่ม

- กลุ่มผู้ที่ประสงค์จะทำงาน (กลุ่มแรงงาน) ต้องเข้าสู่ระบบการตรวจสอบสุขภาพและประกันสุขภาพทุกคน
- กลุ่มผู้ติดตามแรงงานต่างด้าว (หมายถึงบิดา/มารดา สามี/ภรรยา บุตรของแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงาน) การตรวจสอบสุขภาพและ/หรือประกันสุขภาพให้เป็นไปตามความสมัครใจ หากประสงค์จะตรวจสอบสุขภาพเพียงอย่างเดียวได้ แต่ถ้าจะเข้าสู่ระบบการประกันสุขภาพต้องได้รับการตรวจสอบสุขภาพด้วย อัตราค่าตรวจสอบสุขภาพคนละ 600 บาท และค่าประกันสุขภาพ 1,300 บาท/คน/ปี โดยการประกันสุขภาพใช้ชุดสิทธิประโยชน์เดียวกับแรงงานต่างด้าว

1. การประกันสุขภาพ

1) กำหนดให้แรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนและประสงค์จะทำงานเข้าสู่ระบบประกันสุขภาพทุกคน อัตราค่าใช้จ่ายคนละ 1,300 บาท โดยการประกันสุขภาพมีระยะเวลาคุ้มครอง 1 ปี โดยแรงงานต่างด้าวจะต้องร่วมจ่ายในการรับบริการครั้งละ 30 บาท ทั้งนี้ มีเป้าหมายหลักเพื่อให้มีการควบคุมป้องกันโรค การรักษาพยาบาล และการส่งเสริมสุขภาพอย่างเป็นระบบและเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายในการเข้ารับบริการทางการแพทย์และสาธารณสุขของผู้ใช้แรงงาน รวมถึงจะเป็นการประกันค่ารักษาพยาบาลให้กับสถานพยาบาลผู้ให้การรักษาพยาบาลอีกทางหนึ่งด้วย

2) งบประมาณในการดำเนินการ งบประมาณขั้นต่ำ/คน/ปี เท่ากับ 1,900 บาท โดยแบ่งเป็น ค่าบริการในการตรวจ และประเมินสุขภาพ 600 บาท และค่าประกันสุขภาพ 1,300 บาท และผู้มีสิทธิจะต้องร่วมจ่าย ในการเข้ารับบริการครั้งละ 30 บาท ยกเว้นบริการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค ฝ้าระวังโรค ไม่ต้องจ่ายค่าบริการครั้งละ 30 บาท โดยกำหนดงบประมาณในการรักษาพยาบาล การส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค อัตรา 1,300 บาท/คน/ปี แบ่งเป็น

(1) ค่ารักษาพยาบาล 964 บาท จำแนกเป็น

- ผู้ป่วยนอก	499	บาท
- ผู้ป่วยใน	415	บาท
- ค่ารักษาพยาบาลที่มีค่าใช้จ่ายสูง	50	บาท

(2) ค่าบริการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค 206 บาท

(3) ค่าบริหารจัดการ 130 บาท

3) สิทธิประโยชน์

(1) ชุดสิทธิประโยชน์ครอบคลุมการบริการทางการแพทย์ ต่อไปนี้

การตรวจรักษาโรคและฟื้นฟูสุขภาพทั่วไป

1. การตรวจ วินิจฉัย บำบัดรักษา รวมถึงการคลอดบุตรและการดูแลทารกแรกเกิดตั้งแต่วันคลอด จนถึงวันจำหน่ายออกจากโรงพยาบาล และฟื้นฟูสุขภาพทางการแพทย์จนถึงสิ้นสุดการรักษารวมแพทย์ทางเลือกที่ผ่านการรับรองของคณะกรรมการประกอบโรคศิลปะ

2. การถอนฟัน (รวมถึงการผ่าหรือถอนฟันคุด) การอุดฟัน การขูดหินปูน

3. บริการอาหารและห้องผู้ป่วยสามัญ

4. ยาและเวชภัณฑ์ตามบัญชียาหลักแห่งชาติ

5. การจัดส่งต่อเพื่อการรักษาระหว่างสถานพยาบาล

การรักษาพยาบาลที่มีค่าใช้จ่ายสูง

การรักษาพยาบาลที่มีค่าใช้จ่ายสูงตามเงื่อนไขค่าใช้จ่ายที่คณะทำงานดำเนินงานประกันสุขภาพ ตรวจสุขภาพ และรักษาพยาบาลแรงงานต่างด้าว ส่วนกลางกำหนด

กรณีอุบัติเหตุฉุกเฉิน

กรณีอุบัติเหตุฉุกเฉินสามารถใช้บริการในสถานพยาบาลที่ขึ้นทะเบียนประกันคน โดยทั้งนี้จังหวัด/กรมการแพทย์ อาจปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสม ยกเว้น

แรงงานต่างด้าวในกิจการประมงทะเล ให้ใช้บริการในสถานพยาบาลในแต่ละจังหวัดกำหนดในจังหวัดชายฝั่งทะเล 22 จังหวัด ได้และให้สถานพยาบาลที่ให้บริการเรียกเก็บเงิน

ค่ารักษาพยาบาลตามระบบการประกันสุขภาพถ้วนหน้าในคนไทยกับสถานพยาบาลที่แรงงานต่างด้าว นั้น ๆ ขึ้นทะเบียนประกันตนไว้

การส่งต่อผู้ป่วยเพื่อการรักษาระหว่างสถานพยาบาล

กรณีที่สถานพยาบาลที่แรงงานต่างด้าวขึ้นทะเบียนประกันตนไว้ส่งต่อผู้ป่วย (แรงงานต่างด้าว) ไปยังสถานพยาบาลแห่งอื่นเพื่อรักษาพยาบาล จะต้องตามจ่ายค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการส่งต่อผู้ป่วยไปรักษาพยาบาล กรณีส่งต่อภายในจังหวัดให้เป็นข้อตกลงของจังหวัด ในการกำหนดอัตราค่าตามจ่ายค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น หากการส่งต่อผู้ป่วยเป็นการส่งต่อออกนอกเขตพื้นที่จังหวัด การตามจ่ายค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการส่งต่อผู้ป่วยไปรักษาพยาบาลให้จ่าย 1 Adj. RW = 10,300 บาท และสถานพยาบาลต้องทำหนังสือขออนุญาต พร้อมแนบรูปถ่ายแรงงาน 2 ใบ ไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายทุกครั้ง ในกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามที่กรมการแพทย์กำหนด กรณีจังหวัดอื่น ๆ ส่งต่อผู้ป่วยมารักษาพยาบาลในกรุงเทพมหานคร การตามจ่ายค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นให้จ่าย 1 Adj. RW = 10,300 บาท เช่นเดียวกัน

การดำเนินการประกันสุขภาพกรณีแรงงานต่างด้าวย้ายที่อยู่

กรณีแรงงานต่างด้าวย้ายที่อยู่ข้ามเขตจังหวัดให้นายจ้าง/แรงงานต่างด้าวแจ้งย้ายออกที่สำนักทะเบียนในพื้นที่ที่แรงงานต่างด้าวจดทะเบียนไว้ และแจ้งขอเปลี่ยนนายจ้าง หรือแจ้งย้ายที่อยู่นายจ้างกับสำนักงานจัดหางานจังหวัดนั้น ๆ เมื่อเสร็จสิ้นแล้วจึงแจ้งที่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดพร้อมแนบเอกสารการแจ้งย้ายที่อยู่ทั้งหมด สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดต้องเก็บบัตรประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าวไว้ แล้วทำหนังสือแจ้งสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดแห่งใหม่ที่แรงงานต่างด้าวย้ายไปประกันตน พร้อมดำเนินการโอนเงินในส่วนของการประกันสุขภาพให้กับสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดที่รับช่วงประกันสุขภาพต่อไป ตามสัดส่วนเวลาที่เหลืออยู่ วงเงินในการคิดสัดส่วนการโอนใช้จำนวน 1,120 บาท (หักค่าใช้จ่ายสูงและค่าบริหารจัดการ) หาดด้วยจำนวนเวลาเอาประกัน คือ 365 วัน ทั้งนี้ สิทธิในการรักษาพยาบาล ขณะยังไม่มี การโอนเงินให้ใช้สิทธิที่สถานพยาบาลแห่งเดิมไปก่อน

(2) ชุดสิทธิประโยชน์ทางการแพทย์ที่ไม่คุ้มครอง มีดังนี้

1. โรคจิต
2. การบำบัดรักษาและฟื้นฟูผู้ติดยาและสารเสพติดตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด
3. ผู้ประสบภัยจากโรคที่สามารถใช้สิทธิตาม พรบ.คุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ
4. การรักษาภาวะมีบุตรยาก
5. การผสมเทียม

6. การเปลี่ยนเพศ

7. การกระทำใด ๆ เพื่อความสวยงาม โดยไม่มีข้อบ่งชี้ทางการแพทย์

8. การตรวจวินิจฉัยและรักษาใด ๆ ที่เกินความจำเป็นและข้อบ่งชี้ทางการแพทย์

9. โรคเดียวกันที่ต้องใช้ระยะเวลารักษาดำเนินในโรงพยาบาลประเภทคนไข้ในเกิน 180 วัน ยกเว้นหากมีความจำเป็นต้องรักษาต่อเนื่องจากมีภาวะแทรกซ้อนหรือข้อบ่งชี้ทางการแพทย์

10. การรักษาที่ยังอยู่ในระหว่างการค้นคว้าทดลอง

11. การรักษาผู้ป่วยไตวายเรื้อรังระยะสุดท้ายด้วยการล้างไต (Peritoneal Dialysis) และการฟอกเลือดด้วยเครื่องไตเทียม (Haemodialysis)

12. ยาต้านไวรัสเอดส์ ยกเว้น กรณีเพื่อการป้องกันการแพร่กระจายเชื้อจากแม่สู่ลูก

13. การเปลี่ยนอวัยวะ (Organ Transplant)

14. การทำฟันปลอม

(3) บริการด้านการส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันและควบคุมโรคที่ได้รับการคุ้มครองประกอบด้วย

1. ให้มีและใช้สมุดบันทึกสุขภาพประจำตัวในการดูแลสุขภาพแต่ละบุคคลอย่างต่อเนื่อง

2. การตรวจและดูแลเพื่อส่งเสริมสุขภาพหญิงตั้งครรภ์ ตลอดจนการให้บริการดูแลหลังคลอด

3. การตรวจสุขภาพกลุ่มเสี่ยง

4. การให้ยาต้านไวรัสเอดส์ กรณีเพื่อป้องกันการแพร่กระจายเชื้อจากแม่สู่ลูก

5. การวางแผนครอบครัว

6. การเยี่ยมบ้าน (Home Visit) และการดูแลผู้ป่วยที่บ้าน (Home Health Care)

7. การให้ความรู้ด้านสุขภาพแก่ผู้รับบริการในระดับบุคคลและครอบครัว

8. การให้คำปรึกษา (Counseling) สนับสนุนให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมสุขภาพ

9. การส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรคในช่องปาก ได้แก่ การตรวจสุขภาพช่องปาก แนะนำด้านทันตสุขภาพ การให้ฟลูออไรด์เสริม ในกลุ่มที่มีความเสี่ยงต่อโรคฟันผุ

10. การควบคุมป้องกันโรค

2. การตรวจสอบสุขภาพแรงงานต่างด้าว

1) บริการตรวจสอบสุขภาพและออกใบรับรองแพทย์ให้แก่แรงงานต่างด้าว ให้สถานพยาบาลที่รับประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าวดำเนินการตรวจสอบสุขภาพและเป็นผู้เก็บค่าตรวจสอบสุขภาพ และค่าประกันสุขภาพเอง ในอัตราค่าตรวจสอบสุขภาพคนละ 600 บาท ค่าประกันสุขภาพ 1,300 บาท

2) การตรวจสอบสุขภาพจำแนกผลการตรวจเป็น 4 ประเภท คือ

ประเภทที่ 1 ผู้ที่มีผลการตรวจสอบสุขภาพปกติ

ประเภทที่ 2 ผู้ที่ผ่านการตรวจสอบสุขภาพ แต่มีภาวะติดเชื้อหรือการเจ็บป่วยด้วยโรคที่จะต้องควบคุม ได้แก่ วัณโรค โรคเรื้อน โรคเท้าช้าง ซิฟิลิส และโรคพยาธิลำไส้ ให้ทำการรักษาต่อเนื่อง

ประเภทที่ 3 ผู้ที่ไม่ผ่านการตรวจสอบสุขภาพ เนื่องจากมีสุขภาพไม่สมบูรณ์แข็งแรง หรือมีโรคต้องห้ามมิให้ทำงาน 7 โรค คือ

- (1) วัณโรคระยะติดต่อ
- (2) โรคเรื้อนในระยะที่ปรากฏอาการเป็นที่รังเกียจแก่สังคม
- (3) โรคเท้าช้างในระยะที่ปรากฏอาการเป็นที่รังเกียจแก่สังคม
- (4) โรคซิฟิลิสในระยะที่ 3
- (5) การติดเชื้อเอดส์ให้โทษ
- (6) พิษสุราเรื้อรัง

(7) โรคจิต จิตฟั่นเฟือนหรือปัญญาอ่อน

ซึ่งระบุผลการตรวจเป็นประเภท 3 ไม่สามารถอนุญาตทำงานได้

ประเภทที่ 4 ผู้ที่ตั้งครรภ์

3) การดำเนินการตรวจสอบสุขภาพและควบคุมมาตรฐานการตรวจสอบสุขภาพ รวมการตรวจรักษาโรคที่ควบคุมให้ครบวงจร ดังนี้

(1) เอกซเรย์ปอด (ฟิล์มใหญ่) ทุกคน หากผลการเอกซเรย์สงสัยว่าเป็นวัณโรคให้ตรวจเสมหะยืนยัน หากได้ผลบวกให้จัดอยู่ในประเภทที่ 3 เป็นโรคต้องห้ามทำงาน

(2) เจาะโลหิตเชื้อซิฟิลิส เชื้อโรคเท้าช้าง (ไมโครฟิลาเรีย) การตรวจพบเชื้อทั้ง 2 โรคยังไม่ถือว่าเป็นโรคต้องห้ามทำงาน จัดอยู่ในประเภทที่ 2 ให้ติดตามรักษา แต่หากมีอาการเป็นที่น่ารังเกียจแก่สังคมหรือเป็นซิฟิลิสระยะที่ 3 จัดอยู่ในประเภทที่ 3

(3) เก็บปัสสาวะตรวจหาสารแอมเฟตามีนทุกคน (Screening Test) หากได้ผลบวกให้จัดไว้ในประเภทที่ 3 การทำ Screening Test เป็นการป้องปรามมิให้เสพยา การ

รับประทานยา DEC เพื่อการควบคุมโรคเท้าช้าง หรือยาบางประเภทอาจมีผลต่อการตรวจปีศาจ ทำให้ False Positive ได้ (หากผลการตรวจ Positive ถ้าแรงงานต่างด้าวมีความประสงค์จะตรวจยืนยันซ้ำสามารถทำได้โดยให้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายเอง)

(4) หากเป็นเพศหญิงต้องเก็บปีศาจเพื่อทดสอบการตั้งครรภ์ก่อนไปเอ็กซเรย์ หากได้ผลบวกให้ระบุเป็นประเภท 4 และจัดส่งผลให้กรมการจัดหางาน/สำนักงานจัดหางานจังหวัด พิจารณาดำเนินการต่อไป

(5) การตรวจร่างกายอื่น ๆ ตามแต่ดุลพินิจของแพทย์ผู้ตรวจจะเห็นสมควร

(6) ให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่ารับประทานยาไดเอทิลคาร์บามาซีน (DEC) 300 มิลลิกรัม (Single Dose) ทุกคน โดยรับประทานต่อหน้าและทำการเจาะโลหิตเพื่อหาเชื้อพยาธิ โรคเท้าช้างหลังรับประทานยา DEC แล้วครึ่งชั่วโมง หากผลการตรวจพบโรคเท้าช้าง แต่ไม่ปรากฏอาการเป็นที่น่ารังเกียจแก่สังคมให้จัดอยู่ในประเภท 2 ให้การรักษาโดยใช้ยา DEC รับประทาน 300 มิลลิกรัมครั้งเดียว ทุก 6 เดือนจนครบ 2 ปี และผลการตรวจเลือด 2 ครั้งสุดท้ายไม่พบเชื้อพยาธิ โรคเท้าช้าง การขอรับสนับสนุนยา DEC ในเขตกรุงเทพมหานครขอรับสนับสนุนจากสำนักอนามัย กรุงเทพมหานครหรือกลุ่มโรคเท้าช้าง กรมควบคุมโรค และสำนักงานป้องกันและควบคุมโรคที่ 1 ในภูมิภาคขอรับการสนับสนุนจากสำนักงานป้องกันและควบคุมโรคที่อยู่ในเขตนั้น ๆ

(7) การตรวจสภาวะโรคเรื้อน หากพบผลการตรวจผิดปกติแต่ไม่มีอาการเป็นที่น่ารังเกียจแก่สังคมให้ระบุเป็นประเภท 2 ให้ตรวจยืนยันและรักษาฟรี ในส่วนภูมิภาคให้สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเป็นผู้ติดตามรักษาตามระบบ ในกรุงเทพมหานครให้แจ้งสถาบันราชประชาสมาสัย กรมควบคุมโรค ซึ่งมีระบบติดตามรักษาเอง

(8) ให้รับประทานยาอัลเบนดาโซล 400 มิลลิกรัม ทุกรายเพื่อควบคุมโรคพยาธิลำไส้

อนึ่ง สถานพยาบาลควรเก็บปีศาจตรวจก่อนดำเนินการตรวจรายการอื่น ๆ เนื่องจากหากให้แรงงานต่างด้าวรับประทานยา DEC ก่อนเก็บปีศาจตรวจ อาจมีผลทำให้เกิด False Positive ในการทดสอบหาสารแอมเฟตามีน หรือหากเป็นแรงงานหญิงที่ไม่ทราบว่าตั้งครรภ์ อาจมีผลต่อเด็กในครรภ์ได้และการรายงานผลการตรวจสุขภาพ แพทย์จะต้องตรวจสอบข้อมูลในทะเบียนประวัติ และในใบรับรองแพทย์ว่าตรงกันแล้วลงผลการตรวจ ลงชื่อ ประทับตรา สถานพยาบาลบนเอกสารใบรับรองแพทย์ ทั้งต้นฉบับและสำเนา

- กรณีผ่านการตรวจสุขภาพ (ผลการตรวจสุขภาพเป็นประเภท 1 หรือ 2 หรือ 4) ให้สถานพยาบาลมอบใบรับรองแพทย์ที่ใส่ช่องปิดผนึก และลงนามกำกับพร้อมประทับตรา สถานพยาบาลแล้วมอบให้แรงงานต่างด้าวไว้เป็นหลักฐานประกอบการขออนุญาตทำงาน กับ กระทรวงแรงงาน ในกรุงเทพมหานครจัดส่งผลการตรวจสุขภาพทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ ส่วน

ใบรับรองแพทย์ฉบับจริงขอให้สถานพยาบาลจัดส่งให้กรมการจัดหางานเพื่อดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป

- กรณีไม่ผ่านการตรวจสอบภาพ (ผลการตรวจสอบภาพเป็นประเภท 3 โรคต้องห้ามมิให้ทำงาน) สถานพยาบาลไม่ต้องมอบใบรับรองแพทย์ให้แรงงานต่างด้าว ในเขตกรุงเทพมหานคร ให้จัดส่งใบรับรองแพทย์ไปที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เลขที่ 507 ซอยสวนพลู เขตสาทร กรุงเทพมหานคร 10120 ในส่วนภูมิภาคจัดส่งที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองในพื้นที่หรือจังหวัดใกล้เคียง ดำเนินการควบคุมดูแล และให้สถานพยาบาลให้การรักษายาบาลต่อเนื่อง ก่อนการผลักดันส่งกลับต่อไป

3. การเตรียมการตรวจสอบภาพ

1) สถานพยาบาลที่ตรวจสอบภาพและประกันสุขภาพ ให้ดำเนินการโดยสถานพยาบาลของรัฐและเอกชน โดยต้องเป็นสถานพยาบาลที่เข้าร่วมดำเนินโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าในส่วนภูมิภาคให้สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเป็นผู้กำหนด สำหรับกรุงเทพมหานครให้กรมการแพทย์กำหนด โดยให้เป็นไปตามเขตการแบ่งพื้นที่ตามโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ทั้งนี้ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดและกรมการแพทย์อาจปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสม แรงงานต่างด้าวต้องตรวจสอบภาพและประกันสุขภาพ ณ สถานพยาบาลแห่งเดียวกันและอยู่ในพื้นที่จังหวัดที่ได้รับอนุญาตทำงานเท่านั้น ยกเว้น แรงงานต่างด้าวประเภทกิจการประมงทะเลให้ดำเนินการโดยสถานพยาบาลที่เข้าร่วมโครงการตรวจสอบภาพและประกันสุขภาพ แรงงานต่างด้าวที่ใดก็ได้ ในเขต 22 จังหวัดชายฝั่งทะเล และแรงงานต่างด้าวประเภทกิจการก่อสร้างให้ดำเนินการ โดยสถานพยาบาลที่เข้าร่วมโครงการตรวจสอบภาพและประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าวในจังหวัดที่กรมการจัดหางาน/จัดหางานจังหวัด กำหนดให้ทำงานเท่านั้น

กรณีกลุ่มที่ผ่านการตรวจสอบภาพจังหวัดหนึ่งแล้วเปลี่ยนนายจ้าง/ย้ายจังหวัด แต่ใบรับรองแพทย์ยังไม่หมดอายุ ไม่ต้องตรวจสอบภาพใหม่ให้ใช้ใบรับรองแพทย์จากจังหวัดเดิมได้ แต่ถ้าใบรับรองแพทย์หมดอายุให้ตรวจสอบภาพใหม่

2) ใช้แบบฟอร์มใบรับรองแพทย์ตามที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนดสำหรับการตรวจสอบภาพแรงงานต่างด้าวเท่านั้น

3) รายการที่แรงงานต่างด้าวต้องนำมาประกอบการตรวจสอบภาพ มีดังนี้

(1) บัตรประจำตัวบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย/บัตรอนุญาตทำงานหรือแบบรับรองรายการทะเบียนประวัติ (ท.ร.38/1) หรือบัตรประกันสุขภาพเดิม

(2) ค่าตรวจสอบภาพ จำนวน 600 บาท

(3) ค่าประกันสุขภาพ จำนวน 1,300 บาท

4) ให้สถานพยาบาลติดประกาศ ประชาสัมพันธ์ให้ทราบว่าเป็นสถานที่ตรวจสุขภาพแรงงานต่างด้าว ควรประสานวางระบบการตรวจสุขภาพร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นายจ้าง สถานประกอบการที่มีแรงงานต่างด้าว และเตรียมความพร้อมด้านสถานที่ บุคลากร อุปกรณ์ และเวชภัณฑ์ต่าง ๆ ให้พร้อมและอำนวยความสะดวกให้การดำเนินการตรวจสุขภาพแรงงานต่างด้าว เป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

5) การตรวจสุขภาพต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในวันนั้น (ใบรับรองแพทย์ กำหนดให้ใช้ได้ 60 วัน นับตั้งแต่วันที่ตรวจร่างกาย) หลังจากแรงงานต่างด้าวตรวจสุขภาพเสร็จให้สถานพยาบาลแจ้งวันมารับผลการตรวจสุขภาพ (ใบรับรองแพทย์) กับแรงงานต่างด้าว

หากกรณีผลการตรวจสุขภาพพบประเภท 2

เขตกรุงเทพมหานครแต่ละสถานพยาบาลที่ตรวจสุขภาพและรับประกันสุขภาพ ดูแลรักษาต่อเนื่องเอง หรือดำเนินการตามที่กรมการแพทย์กำหนด

ในส่วนภูมิภาคสถานพยาบาลแต่ละจังหวัด ดูแลรักษาต่อเนื่องเองหรือจัดส่งให้สถานพยาบาลในเครือข่ายรับผิดชอบติดตามให้การรักษาต่อ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับนโยบายแต่ละจังหวัด

หากกรณีผลการตรวจสุขภาพพบประเภท 3

ในเขตกรุงเทพมหานครให้จัดส่งใบรับรองแพทย์ไปที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เลขที่ 507 ซอยสวนพลู เขตสาทร กรุงเทพมหานคร 10120 ในส่วนภูมิภาคจัดส่งที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองในพื้นที่หรือจังหวัดใกล้เคียงและสถานีตำรวจท้องถิ่น ๆ ดำเนินการควบคุมดูแลและให้สถานพยาบาลให้การรักษายาบาลต่อเนื่องก่อนการผลักดันส่งกลับต่อไป

6) ให้สถานพยาบาลที่ตรวจสุขภาพทุกแห่งสรุปรายงานผลการตรวจสุขภาพทุก 2 สัปดาห์ ตามระบบรายงานที่ส่วนกลางกำหนด ในส่วนภูมิภาคส่งให้สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ในกรุงเทพมหานครส่งให้กองแผนงาน กรมการแพทย์ เพื่อยังสำนักงานอัยการพัฒนาระบบบริการสุขภาพ กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ ประมวลข้อมูลในภาพรวมต่อไป

4. การตรวจและการกรอกใบรับรองแพทย์

- 1) เลขที่ ใช้เลขที่บัตรผู้ป่วยนอกของโรงพยาบาล (O P D Card)
- 2) สถานที่ตรวจ พิมพ์ชื่อสถานพยาบาลในแบบฟอร์มหรือประทับตรา
- 3) ทำบัตรประจำตัวผู้ป่วยนอก ระบุชื่อแรงงานต่างด้าวและที่อยู่ โดยตรวจสอบจากบัตรประจำตัวบุคคล ที่ไม่มีสัญชาติไทย และทะเบียนคนต่างด้าวที่กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยออกให้

4) สัญชาติและเชื้อชาติ สัญชาติพม่า ให้ระบุด้วยว่ามีเชื้อชาติอะไร เช่น เชื้อชาติพม่า มอญ กะเหรี่ยง ไทยใหญ่ เป็นต้น

5) ที่อยู่ต่างประเทศ ให้ระบุชื่อเมืองคร่าว ๆ เพื่อผลทางด้านระบาดวิทยาและเส้นทางที่หลบหนีเข้าเมือง เช่น เมียวดี เกาะสอง ทวาย มะละแหม่ง

6) การสรุปผลการตรวจ

(1) สุขภาพสมบูรณ์ดี หมายถึง ผลการตรวจปกติทุกอย่าง

(2) ผ่านการตรวจสุขภาพ แต่ต้องติดตามผลการตรวจยืนยัน รักษา หมายถึง ผลการตรวจผิดปกติ เนื่องจากมีภาวะติดเชื้อหรือเจ็บป่วยด้วยโรคที่จะต้องควบคุม และให้ตรวจยืนยันและรักษาเฉพาะโรค

(3) ไม่ผ่าน หมายถึง ผลการตรวจผิดปกติ ตามโรคต้องห้ามทั้ง 7 โรค หรือผิดปกติ และไม่ยอมให้ตรวจยืนยันและรักษา หรือสุขภาพไม่แข็งแรงเนื่องจากป่วยด้วยโรคอื่น ๆ หรือโรคประจำตัวเรื้อรัง ให้ระบุสาเหตุที่ไม่ผ่านการตรวจสุขภาพ

5. การควบคุมป้องกันโรคในแรงงานต่างด้าว

1) ให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่ารับประทานยาไดเอทิลคาร์บามาซีน (DEC) 300 มิลลิกรัม (Single dose) ทุกคนทุก 6 เดือน โดยรับประทานต่อหน้า ในวันที่มีการตรวจสุขภาพ และทำการเจาะโลหิตเพื่อหาเชื้อพยาธิโรคเท้าช้าง หลังรับประทานยา DEC แล้วครึ่งชั่วโมง โดยยา DEC ขอรับการสนับสนุนได้ในเขตกรุงเทพมหานครขอรับสนับสนุนจากสำนักอนามัย กรุงเทพมหานคร กลุ่มโรคเท้าช้าง กรมควบคุมโรค และสำนักงานป้องกันควบคุมโรคที่ 1 ในภูมิภาคขอรับสนับสนุนจากสำนักงานป้องกันควบคุมโรคที่อยู่ในเขตนั้น ๆ หากผลการตรวจพบโรคเท้าช้างแต่ไม่ปรากฏอาการที่เป็นที่น่ารังเกียจแก่สังคมให้จัดอยู่ในประเภท 2 ให้การรักษาโดยใช้ยา DEC รับประทานครั้งละ 300 มิลลิกรัม Single dose ทุก 6 เดือน จนครบ 2 ปี และผลการตรวจเลือด 2 ครั้งสุดท้าย ไม่พบเชื้อพยาธิโรคเท้าช้าง

2) การตรวจสถานะโรคเรื้อน หากผลการตรวจสถานะโรคเรื้อนผิดปกติแต่ไม่มีอาการเป็นที่น่ารังเกียจแก่สังคม ให้แยกเป็นประเภท 2 ให้ตรวจยืนยันและรักษาฟรี ในส่วนภูมิภาคให้สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเป็นผู้ติดตามรักษาตามระบบ ในกรุงเทพมหานครให้แจ้งสถาบันราชประชาสมาสัย กรมควบคุมโรค ซึ่งมีระบบติดตามรักษาเอง

3) ให้รับประทานยาอัลเบนดาโซล 400 มิลลิกรัมทุกรายในการตรวจสุขภาพเพื่อควบคุมโรคพยาธิไส้

6. การเฝ้าระวังโรคในแรงงานต่างด้าว

1) แจ้งให้ คปสอ. (Cupboard) ทุกแห่งเฝ้าระวังโรคแรงงานต่างด้าวที่อพยพ หรือ ที่อยู่เป็นชุมชน โดยกำหนดกลุ่มรายงานเป็น 2 กลุ่ม คือ

(1) กลุ่มที่ 1 กลุ่มคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในจังหวัด เช่น กรรมกร คนรับใช้ เกษตรกรรม คนงาน ประมง ผู้ลี้ภัย ที่ไม่มีใบต่างด้าว หรือบัตรประชาชนและมีหรือไม่มีที่อยู่แน่นอน

(2) กลุ่มที่ 2 กลุ่มคนต่างด้าวที่เข้ามารับการรักษาในจังหวัดรวมทั้งนักท่องเที่ยว เมื่อรักษาแล้วกลับประเทศของตน

2) คปสอ. (Copboard) ทุกแห่ง เฝ้าระวังโรคแรงงานต่างด้าว โดยรายงานโรคทางระบาดวิทยา ตามแบบฟอร์มรายงาน 506,507 รวมทั้งโรคปวดข้อ ออกผื่น (Chikungunya) และกาฬโรค หรือโรคที่กลับมาระบาดซ้ำ ยกเว้นโรคที่เกิดจากการประกอบอาชีพ โรคไม่ติดต่อและ โรคเอดส์

3) ให้สอบสวนโรคผู้ป่วยทุกราย กรณีที่พบว่ามีภาวะระบาดของโรค

7. การจัดเครือข่ายและรูปแบบการให้บริการ

ใช้รูปแบบหน่วยบริการตามแนวทางของโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า สำหรับคนไทย (โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค)

1) สถานพยาบาลของเอกชนที่เข้าร่วมดำเนินโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าสำหรับแรงงานต่างด้าว ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังนี้

1) เป็นสถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาล

2) เป็นสถานพยาบาลที่เข้าร่วมดำเนินโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ในคนไทยแล้ว

สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด/กรมการแพทย์ ควรกำหนดให้มีระบบการตรวจสอบคุณสมบัติสถานพยาบาลเอกชนที่เข้าร่วมโครงการในแต่ละปี

2) เป็นสถานพยาบาลที่มีการดำเนินการพัฒนาระบบคุณภาพบริการ ระบบใดระบบหนึ่ง

8. การบริหารจัดการ

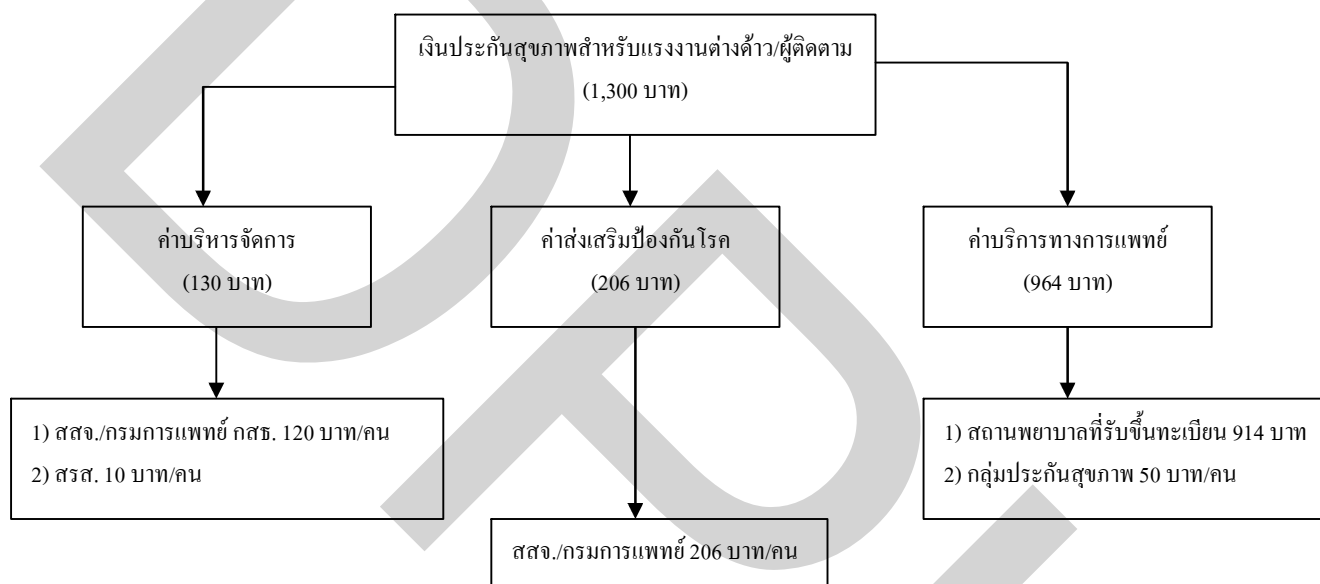
1) การบริหารโครงการ

เพื่อให้มีเอกภาพในการบริหารจัดการ และลดความซ้ำซ้อนในระดับจังหวัด จึงให้มีคณะกรรมการดำเนินการโครงการเป็นคณะเดียวกันกับคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (คณะกรรมการบริหารหลักประกันสุขภาพจังหวัด)

2) การบริหารงบประมาณ

การบริหารงบประมาณให้ดำเนินการระบบเดียวกันทั้งกลุ่มผู้ที่มีใบอนุญาตทำงาน และกลุ่มผู้ติดตาม กระทรวงสาธารณสุขมอบหมายให้สถานพยาบาลที่รับประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าวเป็นหน่วยดำเนินการจัดเก็บเงินค่าใช้จ่ายในการประกันสุขภาพเอง

9. ระบบการเงินการบัญชี



1) ให้มีบัญชีเงินประกันสุขภาพสำหรับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสำหรับรับ-จ่ายเงินประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าว แยกจากการดำเนินงานปกติ โดยให้สถานพยาบาลดำเนินการตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0409.3/4976 ลงวันที่ 18 มีนาคม 2548 และประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง การตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา)

2) ค่ารักษาพยาบาลให้จ่ายโดยการนำเงินบำรุงของสถานพยาบาลตามวิธีการที่กำหนด

10. การประเมินผล

ประเมินความครอบคลุมของผู้มีสิทธิในโครงการ ตลอดจนความพึงพอใจในการรับบริการของแรงงานต่างด้าว และคุณภาพการบริการ แนวทางพิจารณาความคุ้มค่าของหน่วยบริการสาธารณสุขทั้งในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข และหน่วยบริการสังกัดอื่น

11. ผู้รับผิดชอบ

- 1) กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ
- 2) กรมการแพทย์
- 3) สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดในพื้นที่ดำเนินการ



บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของแรงงานต่างด้าว ในการได้รับบริการสุขภาพตามกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย

จากสภาพปัญหาการเคลื่อนย้ายถิ่นอพยพเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทยสัญญาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่ส่งผลกระทบต่อประเทศไทย โดยเฉพาะประเด็นด้านการสาธารณสุขและสุขภาพนั้น รัฐไทยจำเป็นต้องเข้าจัดการปัญหาสุขภาพของแรงงานต่างด้าว ถึงแม้ว่าแรงงานต่างด้าวเหล่านี้จะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองและมีสถานะเป็นบุคคลกระทำผิดกฎหมาย ก็ย่อมได้รับความคุ้มครองสิทธิในฐานะที่เป็น “มนุษย์” เหมือนกัน โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิดหรือเชื้อชาติ ซึ่งสิทธิในการได้รับบริการสุขภาพนั้น เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ที่ต้องได้รับการคุ้มครอง จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวในการเข้าถึงระบบบริการสุขภาพตามกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายของประเทศไทย เพื่อพิจารณาเปรียบเทียบถึงข้อดีข้อเสีย และใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขหรือบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่เพื่อคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงาน ในการเข้าถึงระบบบริการสุขภาพของประเทศไทยให้เกิดความเป็นธรรมและเป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติที่ได้มาตรฐานกับกฎหมายระหว่างประเทศ และนานาชาติในประชาคมระหว่างประเทศ

3.1 มาตรการทางกฎหมายตามกฎหมายระหว่างประเทศ

นอกจากอนุสัญญาระหว่างประเทศที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อคุ้มครองแรงงานต่างด้าวโดยเฉพาะแล้ว ในทางกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งเป็นกฎหมายที่จัดระเบียบของสังคมในระดับรัฐ แรงงานต่างด้าวก็ยังสามารถรับรองและคุ้มครองสิทธิทั่ว ๆ ไปเช่นเดียวกันกับบุคคลอื่น ๆ ในสังคมโลกด้วย ในฐานะที่แรงงานต่างด้าวก็เป็นมนุษย์เช่นกัน ไม่ว่าแรงงานต่างด้าวนั้นจะเป็นชายหรือหญิง เป็นเด็ก เป็นผู้ใหญ่หรือคนชรา เป็นคนที่ร่างกายและสมองสมบูรณ์ หรือเป็นคนที่พิการทางร่างกายหรือสมอง หรือเป็นคนชาติของรัฐใด แรงงานต่างด้าวก็อยู่ในฐานะที่เป็นมนุษย์ที่ย่อมมีค่าแห่งความเป็นมนุษย์ (human value) เช่นเดียวกันกับแรงงานที่ทำงานอยู่ในดินแดนของประเทศที่ตนเป็นคนชาติอยู่ ดังนั้น แม้ว่าประเทศใดที่ยังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาที่คุ้มครองแรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะ แต่

ประเทศต่าง ๆ ก็ยังต้องคำนึงถึงและให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าวด้วย เนื่องจากอนุสัญญา
ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนฉบับต่าง ๆ ที่มีอยู่ย่อมมีผลเป็นการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว
ในฐานะที่เป็นบุคคลหรือเป็นมนุษย์ด้วยเช่นกัน

อนุสัญญาระหว่างประเทศที่เป็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่มีผลเป็นการคุ้มครอง
แรงงานต่างด้าวด้วยดังกล่าวนี้นี้ก็แบ่งได้ตามองค์การที่ออกอนุสัญญาได้เป็นสองสายใหญ่ ๆ เช่นกัน
ได้แก่ อนุสัญญาที่ออกโดยองค์การสหประชาชาติ และอนุสัญญาที่ออกโดยองค์การแรงงานระหว่าง
ประเทศ⁴⁷

3.1.1 การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวตามอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติ

แนวคิดการคุ้มครองมนุษย์ในโลกใบเดียวกันนี้มีว่า บุคคลมีสิทธิเสรีภาพบางประการติดตัว
มาตั้งแต่เกิดในฐานะที่เป็นมนุษย์ (Human) สิทธิเหล่านี้ได้มาตามธรรมชาติโดยมิได้มีผู้หนึ่งผู้ใด
มอบให้ และไม่อาจพรากจากบุคคลหรือจำหน่ายโอนให้แก่ผู้ใดได้ เป็นสิทธิของมนุษย์
ทุกคน โดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ เพศ หรือศาสนาของบุคคล⁴⁸ สิทธิดังกล่าวของมนุษย์นี้เรียกว่า
“สิทธิมนุษยชน” (Human Right) อันได้แก่สิทธิในชีวิตร่างกายและทรัพย์สิน สิทธิในความเท่าเทียม
กันทางกฎหมาย สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุข รวมถึงความเสมอภาคและเสรีภาพในทาง
ความคิดและการกระทำ โดยที่มนุษย์ทุกคนที่เกิดมาไม่ว่าจะมีชาติพันธุ์ใด เป็นพลเมืองของประเทศใด
จะได้รับความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในฐานะที่เป็นกฎหมายระหว่างประเทศ สำหรับการคุ้มครองแรงงาน
ต่างด้าวตามอนุสัญญาองค์การสหประชาชาติว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนกล่าวได้ว่ามีที่มา
เริ่มต้นจากปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ที่ได้รับ
การรับรองโดยที่ประชุมใหญ่องค์การสหประชาชาติในปี ค.ศ.1948 แม้ว่าปฏิญญาสากลว่าด้วย
สิทธิมนุษยชนจะไม่มีผลเป็นอนุสัญญาระหว่างประเทศก็ตาม แต่ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิ
มนุษยชนนี้ก็เป็พื้นฐานหลักของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในทางกฎหมายระหว่างประเทศที่อาจ
กล่าวได้ว่าเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ได้รับการยอมรับจากนานา
ประเทศว่าเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่มุ่งคุ้มครองสิทธิพื้นฐานของมนุษย์ทุกคน ทั้งในทาง
เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมือง และสิทธิของพลเมือง กล่าวคือ รับรองถึงสิทธิพื้นฐาน
ทุกอย่างของมนุษย์โดยไม่มีการแบ่งแยกความแตกต่างใด ๆ ทั้งสิ้น รวมถึงการได้รับการ
สาธารณสุข ซึ่งต่อมาปฏิญญาสากลนี้ได้เป็นบ่อเกิดของอนุสัญญาองค์การสหประชาชาติเกี่ยวกับ

⁴⁷ ยมาภรณ์ กิตติจิรส. เล่มเดิม. หน้า 9-10.

⁴⁸ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
2540. (อ้างถึงในวิชช์ จีระแพทย์, 2549 : 1-2)

สิทธิมนุษยชนในด้านต่าง ๆ อีกหลายฉบับ ซึ่งปรัชญาและกติกาสากลและอนุสัญญาที่เกี่ยวข้อง โดยทั่วไปกับแรงงานต่างด้าวมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights, 1948)⁴⁹

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน มีวัตถุประสงค์ในการกำหนดหลักการและมาตรฐานความเข้าใจร่วมกัน ในบทบัญญัติของกฎบัตรสหประชาชาติเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน เนื่องจากกฎบัตรสหประชาชาติมิได้ให้คำจำกัดความของสิทธิมนุษยชนและสิทธิที่พึงได้รับความคุ้มครอง ซึ่งความหมายของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในฐานะที่เป็นกฎหมายระหว่างประเทศ⁵⁰ คือการรับรองให้สิทธิมนุษยชนบางประเภท โดยถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ที่ต้องได้รับความคุ้มครองอย่างเป็นสากลตามกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งบุคคลทุกคนไม่ว่าอยู่ในประเทศใด ที่แห่งใด หรือมีชาติพันธุ์ใด จะได้รับการปกป้องและไม่ถูกล่วงละเมิดสิทธินั้น ๆ เพื่อให้ประเทศต่าง ๆ ต้องผูกพันถึงความเป็นสากลของสิทธิมนุษยชนที่ต้องให้ความคุ้มครองแก่บุคคลทุกคนโดยเท่าเทียมกัน มิได้จำกัดเฉพาะแก่บุคคลที่เป็นพลเมืองของตนเท่านั้น และไม่ต้องคำนึงถึงว่าประเทศนั้น ๆ จะได้ลงนามและให้สัตยาบันที่กำหนดคุ้มครองแก่สิทธิมนุษยชนไว้แล้วหรือไม่

แต่เดิมสถานะของ “ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน” เป็นเพียงเอกสารแถลงการณ์ร่วมกันของบรรดาประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติ เพื่อแสดงเจตนารมณ์ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและกำหนดมาตรฐานกลางสำหรับการคุ้มครอง มิได้มีลักษณะเป็นอนุสัญญาหรือสนธิสัญญาระหว่างประเทศ จึงไม่ก่อให้เกิดพันธกรณีทางกฎหมายโดยตรงแก่บรรดาประเทศที่ร่วมลงมติรับรองเอกสารฉบับนี้ แต่อย่างไรก็ตามเมื่อมีการยอมรับนำหลักการของปฏิญญาดังนี้ไปปฏิบัติบ่อยครั้งเข้า ทำให้เกิดเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ⁵¹

สาระสำคัญของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ประกอบไปด้วยคำปรารภที่กล่าวถึงการยอมรับนับถือเกียรติศักดิ์ประจำตัวและสิทธิเท่าเทียมกันของมนุษย์ เป็นหลักมูลเหตุแห่งอิสรภาพ ความยุติธรรมและสันติภาพของโลก และกล่าวถึงเหตุการณ์ในประวัติศาสตร์ว่าได้มีการไม่นำพาและเหยียดหยามต่อสิทธิมนุษยชน เกิดการทำป่าเถื่อนขัดกับมโนธรรมของมนุษย์ขึ้น ทั้งนี้ โดยรัฐสมาชิกแห่งสหประชาชาติต่างได้ปฏิญาณว่าจะส่งเสริมความเคารพและการปฏิบัติโดยสากลต่อสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นมูลฐาน และข้อความอื่น ๆ อีก 30 ข้อ บัญญัติถึงสิทธิต่าง ๆ

⁴⁹ ชลิดา โตศิริตระกูล. (2547) สิทธิในการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทย : ศึกษากระบวนการในการเข้าสู่สิทธิในการทำงานในประเทศไทย. หน้า 30.

⁵⁰ วิษั จีระแพทย์. เล่มเดิม. หน้า 26.

⁵¹ มาตรา 38 แห่งธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (Statute of International Court of Justice)

แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ สิทธิทางแพ่งหรือสิทธิทางการเมือง (Civil or Political Right) ได้แก่ สิทธิในการดำรงชีวิต, เสรีภาพและความมั่นคงแห่งตัวตน, สิทธิที่จะเป็นเจ้าของทรัพย์สินโดยลำพัง เช่นเดียวกับโดยร่วมกับผู้อื่น, สิทธิที่จะทำการสมรสและก่อตั้งครอบครัว, สิทธิในความเป็นส่วนตัว, สิทธิและเสรีภาพในการพูดและการประชุมโดยสันติ ฯลฯ สิทธิอีกประเภท คือ สิทธิทางเศรษฐกิจ และสังคม (Economic and Social Right) ได้แก่ สิทธิในความมั่นคงทางสังคม, สิทธิในการทำงานโดยอิสระและในเงื่อนไขอันยุติธรรมมีสิทธิที่จะเข้าร่วมสหภาพแรงงาน, สิทธิที่จะได้รับเงินค่าจ้างเท่าเทียมกันในงานที่เท่าเทียมกัน, สิทธิในมาตรฐานการครองชีพอันเพียงพอสำหรับสุขภาพและความ เป็นอยู่ของตนและครอบครัว, สิทธิในการพักผ่อนและเวลาว่างรวมทั้งการจำกัดเวลาการทำงาน พอสสมควร และวันหยุดงานเป็นครั้งคราวโดยได้รับสินจ้าง ฯลฯ⁵²

โดยเนื้อหาของปญญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวกับการได้รับบริการ สุขภาพของมนุษย์ปรากฏในข้อ 25 (1) แห่งปญญาฉบับนี้⁵³ เห็นได้ว่าสิทธิในการได้รับบริการ สุขภาพเจ็บป่วยนั้น เป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่มนุษย์ทุกคนไม่ว่าจะเป็นผู้ใด เชื้อชาติใด ศาสนาใด จะต้องได้รับความคุ้มครองจากรัฐที่ตนอาศัยอยู่ และปญญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน นี้เป็นบ่อเกิดของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ซึ่งตราขึ้นเพื่อขยายความเนื้อหาปญญา สากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชนให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ซึ่งจะได้อธิบายต่อไป

2. การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1966 : ICESCR)⁵⁴

ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม โดยการภาคยานุวัติเมื่อวันที่ 5 กันยายน 2542 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2542

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม มีสาระสำคัญ เกี่ยวกับการกำหนดให้รัฐภาคีที่จะประกันสิทธิทั้งหลายที่ระบุไว้ในกติกาฉบับนี้โดยปราศจากการ

⁵² อารยา ชินวร โคมล. (อ้างถึงในชลิดา ไตสิดระกูล, 2547 : 30)

⁵³ ข้อ 25 แห่งปญญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน

(1) บุคคลทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับสุขภาพ และความอยู่ดีของตนและ ครอบครัว รวมทั้งอาหาร เสื้อผ้า ที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาลและบริการสังคมที่จำเป็น และสิทธิในความมั่นคง ในกรณีว่างงาน เจ็บป่วย ทูพพลภาพ เป็นหม้าย วัยชรา หรือขาดปัจจัยในการเลี้ยงชีพอื่นใดในสถานการณ์ที่อยู่ นอกเหนือการควบคุมของตน

⁵⁴ ชลิดา ไตสิดระกูล. เล่มเดิม. หน้า 32.

เลือกปฏิบัติใด ๆ ในเรื่องเชื้อชาติ เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือความคิดเห็นอื่นใด ชาติหรือสังคมดั้งเดิม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะอื่น ๆ และส่งเสริมสิทธิดังกล่าวให้ค่อยเป็นค่อยไป เท่าที่ทรัพยากรของประเทศมีอยู่ โดยในกติกาฉบับนี้กล่าวถึงสิทธิหลายประการ ได้แก่ สิทธิเกี่ยวกับการทำงานในสภาพที่ดีและเป็นธรรม การคุ้มครองด้านสังคม เช่น การมีมาตรฐานการดำรงชีพที่พอเพียง รวมถึง เสื้อผ้า อาหาร ที่พักอาศัย การประกันมาตรฐานด้านสุขภาพกายและจิตใจให้ได้สูงสุดเท่าที่จะดำเนินการได้ สิทธิในการศึกษาและสิทธิที่จะได้รับประโยชน์จากเสรีภาพทางวัฒนธรรมและความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์⁵⁵

สิทธิที่ได้รับการรับรองตามกติกาฉบับนี้ เกี่ยวกับสิทธิในระบบบริการสุขภาพระบุไว้ในข้อ 12⁵⁶ กำหนดไว้ว่าทุกคนมีสิทธิที่จะมีสุขภาพกายและสุขภาพจิตตามมาตรฐานสูงสุดเท่าที่จะเป็นไปได้ รวมทั้งกำหนดขั้นตอนให้รัฐดำเนินการเพื่อบรรลุผลในการทำสิทธิเรื่องบริการสุขภาพเป็นจริงอย่างสมบูรณ์

จะเห็นได้ว่ากติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ค.ศ.1966 ได้บัญญัติรับรองสิทธิในด้านสิทธิในการได้รับบริการสุขภาพไม่ต่างจากที่บัญญัติรับรองไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เพียงแต่ภายใต้กติกาฉบับนี้ได้มีการกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมมากขึ้น และประเทศไทยซึ่งเป็นภาคีสมาชิกของกติกาฉบับนี้ จึงต้องให้การคุ้มครองแรงงานตามสิทธิอันพึงได้รับ โดยเฉพาะประเด็นการคุ้มครองด้านบริการสุขภาพ ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานคนชาติและแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทยด้วย

⁵⁵ อารยา ชินวร โคมล. (อ้างถึงในชลิดา โตศิริสกุล, 2547 : 32)

⁵⁶ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ค.ศ.1966 ภาค 3 ข้อ 12

1. รัฐภาคีแห่งกติกานี้รับรองสิทธิของทุกคนที่จะมีสุขภาพกายและสุขภาพจิตตามมาตรฐานสูงสุดเท่าที่เป็นไปได้

2. ขั้นตอนในการดำเนินการโดยรัฐภาคีแห่งกติกานี้ เพื่อบรรลุผลในการทำให้สิทธินี้เป็นจริงอย่างสมบูรณ์ จะต้องรวมถึงสิ่งต่าง ๆ ที่จำเป็นเพื่อ

(ก) หาหนทางลดอัตราการตายของทารกก่อนคลอดและเด็กแรกเกิดและการพัฒนาที่มีประโยชน์ต่อสุขภาพของเด็ก

(ข) การปรับปรุงในทุกด้านของสุขลักษณะทางสิ่งแวดล้อมและอุตสาหกรรม

(ค) การป้องกัน รักษาและควบคุมโรคระบาด โรคประจำถิ่น โรคจากการประกอบอาชีพและโรคอื่น ๆ

(ง) การสร้างสภาวะที่ประกันบริการทางการแพทย์ และการให้การดูแลสุขภาพพยาบาลแก่ทุกคน

ในกรณีเจ็บป่วย

3. การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights, 1966 : ICCPR)

กติกาฉบับนี้ออกมาเพื่อรับรองสิทธิต่าง ๆ ของมนุษย์ในทางการเมืองและพลเมืองที่ไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติ การซึ่งรวมไปถึงสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและสิทธิในการรวมตัวกันเป็นสมาคม⁵⁷ สิทธิในการเคลื่อนย้ายถิ่นที่อยู่⁵⁸ อันเป็นสิทธิพื้นฐานของมนุษย์ทุกคนและมีความสำคัญต่อผู้ใช้แรงงานข้ามชาติด้วย โดยเฉพาะการมีสิทธิมีส่วนร่วมในการรวมตัวเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานเพื่อที่จะปกป้องและเจรจาต่อรองให้มีการคุ้มครองสิทธิที่ดีในประเทศที่แรงงานต่างด้าวไปทำงาน รวมทั้งสิทธิเกี่ยวกับการประกันสังคม การคุ้มครองและการได้รับความช่วยเหลือทางครอบครัว โดยเฉพาะการลาคลอดและการคุ้มครองแรงงานเด็กและเยาวชน

ประเทศไทยเป็นภาคีกติกาฉบับนี้โดยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาตั้งแต่วันที่ 29 ตุลาคม 2539 หลักการไม่เลือกปฏิบัติต่อบุคคลตลอดจนสิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันและการมีส่วนร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานของแรงงานต่างด้าว จึงต้องได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมายไทยตามพันธกรณีที่ประเทศไทยมีต่อกติกาฉบับนี้ จะเห็นได้ว่ากติกาฉบับนี้ไม่ได้กำหนดชัดเจนในสิทธิในการเข้าถึงระบบบริการสุขภาพ

4. การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวตามอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทุกรูปแบบในทางเชื้อชาติ (International Convention on the Elimination of all forms of Racial Discrimination, 1966 : CERD)

อนุสัญญานี้ได้สานต่อแนวคิดและหลักการของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนว่ามนุษย์ทุกคนเกิดมามีศักดิ์ศรีและความเป็นมนุษย์เท่าเทียมกัน จึงต้องมีการขจัดไปซึ่งการเลือกปฏิบัติใด ๆ ทั้งสิ้น ไม่ว่าจะมาจากความแตกต่างทางด้านเชื้อชาติ สี ผิว สัญชาติหรือเผ่าพันธุ์ใด⁵⁹ โดยกำหนดให้รัฐภาคีเร่งดำเนินนโยบายป้องกันกำจัดจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ⁶⁰ เพื่อให้บุคคลทุกคนมีความเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย (equality before the law) โดยให้ทุกคนมีสิทธิได้รับความเท่าเทียมกันในการพิจารณาของศาลหรือหน่วยงานฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจให้เป็นธรรม ให้ทุกคนได้รับความคุ้มครองให้มีชีวิตที่ปลอดภัยไม่ถูกทำร้ายจากหน่วยงานของรัฐหรือกลุ่มบุคคลอื่น ทั้งบัญญัติให้สิทธิทางการเมืองในการเลือกตั้งแก่ทุกคนด้วย รวมทั้งให้มี

⁵⁷ ICCPR, Article 19 the right to freedom of expression, Article 22 the right to freedom of peaceful assembly and etc.

⁵⁸ ICCPR, Article 12

⁵⁹ CERD, Article 5

⁶⁰ CERD, Article 2

สิทธิอื่น ๆ ทั้งสิทธิทางพลเมือง สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ซึ่งเป็นการยืนยันสิทธิตามที่กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองและกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมได้ให้การรับรองไว้ ซึ่งรวมถึงการได้รับบริการสุขภาพโดยประกันสิทธิในการมีสุขภาวะที่ดีทั้งกายและใจ และได้บัญญัติยืนยันเพิ่มเติมถึงสิทธิของบุคคลทุกชาติทุกภาษาที่จะเข้าถึงและใช้บริการสาธารณะต่าง ๆ เช่น การขนส่ง โรงแรม ร้านอาหาร สวนสาธารณะได้ด้วย

ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคี โดยการภาคยานุวัติเมื่อวันที่ 28 มกราคม 2546 และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2546

5. การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวตามอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (International Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women)

อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทุกรูปแบบต่อสตรีนี้ เป็นอนุสัญญาที่เน้นการขจัดไปซึ่งการเอาเปรียบหรือการข่มเหงทั้งการเลือกปฏิบัติต่อสตรีเพศ แรงงานต่างด้าวที่เป็นผู้หญิง ในบางครั้งย่อมตกอยู่ในสถานการณ์ที่ถูกเลือกปฏิบัติให้แตกต่างจากแรงงานต่างด้าวที่เป็นเพศชายเอง และยังถูกละเมิดทางเพศจากนายจ้างชายได้ง่ายด้วย การคุ้มครองเป็นพิเศษแก่สตรีนี้ย่อมมีผลให้มีการคุ้มครองต่อแรงงานต่างด้าวที่เป็นเพศหญิงด้วย โดยไม่จำกัดว่าจะเป็นแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายหรือแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกอนุสัญญานับนี้ด้วย โดยลงนามเมื่อวันที่ 9 สิงหาคม พ.ศ.2528 (ค.ศ.1985)

6. การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวตามอนุสัญญาสิทธิเด็ก (The Convention on the Rights of the Child)

อนุสัญญาสิทธิเด็กเป็นอนุสัญญาที่เน้นการคุ้มครองเป็นพิเศษว่าเด็กต้องได้รับการศึกษาขั้นบังคับ เด็กต้องได้รับการดูแลจากบิดา มารดา แรงงานต่างด้าวที่เป็นสตรี และเด็กก็จะได้รับความคุ้มครองตามอนุสัญญาทั้งสองฉบับนี้ด้วยเช่นกัน อันได้แก่ การบัญญัติให้สิทธิว่าเด็กทุกคนมีสิทธิได้รับการให้นมบุตรจากมารดา ซึ่งก็จะเกี่ยวข้องกับสิทธิของแรงงานหญิงที่จะมีสิทธิลาคลอดและลาหลังจากคลอดเพื่อให้บุตรได้ สิทธิดังกล่าวแรงงานต่างด้าวที่เป็นหญิงก็จะต้องได้รับเช่นเดียวกัน เนื่องจากการคุ้มครองเด็กตามอนุสัญญาสิทธิเด็กให้ความคุ้มครองเด็กทุกคนมิได้แบ่งแยกว่าเป็นเด็กชาติใด หรือการคุ้มครองสตรีมิให้ถูกเลือกปฏิบัติที่แตกต่างกับเพศชายก็คุ้มครองสตรีในทุก ๆ ชาติเช่นกัน

ประเทศไทยได้เน้นและให้ความสำคัญในการคุ้มครองเด็กเป็นอย่างดี โดยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาสิทธิเด็กเมื่อวันที่ 27 มีนาคม พ.ศ.2535 (ค.ศ.1992)

7. การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวและครอบครัวของเขาเหล่านั้น (The UN Convention on the Protection of the Rights of All Migrant workers and Member of Their Families 1990)⁶¹

อนุสัญญานี้เป็นอนุสัญญาระหว่างประเทศในระดับพหุภาคีในเรื่องเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวฉบับที่ใหม่ที่สุด โดยอนุสัญญานี้ได้กำหนดมาตรการต่าง ๆ ให้รัฐภาคีที่ให้สัตยาบันต้องให้การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวตามสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน (Basic Human Rights) แก่แรงงานต่างด้าว ซึ่งหมายความรวมถึงแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายและครอบครัวของแรงงานต่างด้าวด้วย และแรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมายก็สมควรที่จะได้รับการคุ้มครองมากขึ้นอีกอันได้แก่ การคุ้มครองให้ได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกับแรงงานที่เป็นคนชาติของรัฐผู้รับแรงงานต่างด้าว ทั้งในด้านกฎหมาย การเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

หลักการที่กำหนดในอนุสัญญานี้จึงประสงค์ให้การเป็นหลักเกณฑ์สากลที่ใช้ป้องกันและจัดการละเมิดสิทธิต่าง ๆ ของแรงงานต่างด้าวที่เป็นผู้ที่มักถูกเอาเปรียบได้ง่ายในการทำงานยังต่างประเทศ ทั้งยังมุ่งขจัดซึ่งแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอีกด้วย⁶² จึงถือได้ว่าเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวทั้งวงจรการเคลื่อนย้ายแรงงาน แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่าสมัชชาใหญ่องค์การสหประชาชาติ (General Assembly) ได้มีฉันทามติ (Consensus) รับรองอนุสัญญานี้ตั้งแต่ปี ค.ศ.1990 แต่จนถึงปัจจุบันอนุสัญญานี้ยังไม่มีผลบังคับใช้ เนื่องจากยังมีประเทศสมาชิกให้สัตยาบันยังไม่ครบ 20 ประเทศ⁶³ แม้ประเทศไทยยังไม่ได้ลงนามให้สัตยาบันอนุสัญญานี้ แต่ก็ควรต้องติดตามแนวโน้มและสถานการณ์การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในทางระหว่างประเทศตามอนุสัญญานี้ด้วยเช่นกัน

ทั้งนี้ เห็นได้ว่าโดยภาพรวมของการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวตามอนุสัญญานี้ต่าง ๆ ขององค์การสหประชาชาติจะเน้นที่การไม่เลือกปฏิบัติใด ๆ ต่อสิทธิต่าง ๆ ที่แรงงานต่างด้าวมีในฐานะที่เป็นมนุษยชาติเช่นกันไม่ว่าแรงงานต่างด้าวนั้นจะเป็นแรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมายหรือแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายก็ตาม อันถือหลักการสิทธิมนุษยชนเป็นสำคัญที่จะต้องคำนึงถึงให้มาก ซึ่ง

⁶¹ ขมาภรณ์ กิตติจรส. เล่มเดิม. หน้า 14-15.

⁶² อ้างจากบทความเรื่อง “WHY IS THE INTERNATIONAL CONVENTION SIGNIFICANT?”

แหล่งที่มา : <http://www.cfmw.org/page31.html> [2001, 25 December] (อ้างถึงในขมาภรณ์ กิตติจรส, 2544 : 15)

⁶³ ข้อมูลจากเว็บไซต์สำนักงานข้าหลวงใหญ่แห่งสหประชาชาติ แหล่งที่มา :

<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf> [2001, December 25] (อ้างถึงในขมาภรณ์ กิตติจรส, 2544 : 15)

การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทยตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศนั้น มีผลผูกพันประเทศไทยทั้งที่เป็นลักษณะกฎหมายจารีตประเพณี และสนธิสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิก โดยเฉพาะเรื่องการเข้าถึงระบบบริการสุขภาพ ซึ่งเป็นประเด็นศึกษาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ย่อมต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิเพราะถือว่าได้รับความคุ้มครองตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศอย่างสมบูรณ์

3.1.2 การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ)⁶⁴

มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่กล่าวถึงในที่นี้หมายถึงอนุสัญญาและข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่บัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองคนทำงาน ซึ่งจนถึงปัจจุบันองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้มีการออกอนุสัญญามาทั้งสิ้นนับแต่ก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ.2462 (ค.ศ.1919) จำนวนทั้งสิ้น 184 ฉบับแล้ว⁶⁵ อนุสัญญาและข้อแนะทั้งหลายขององค์การแรงงานระหว่างประเทศมีวัตถุประสงค์ในการดูแลคุ้มครองแรงงานทุกคนให้มีมาตรฐานการคุ้มครองแรงงานที่ดีเป็นสากล โดยเนื้อหาของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศทั้งหลายจะคลุมถึงเรื่องราวต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับชีวิตการทำงานของผู้ใช้แรงงานหรือคนงานโดยมีการกล่าวถึงสิทธิพื้นฐานของมนุษย์ ความมั่นคงในชีวิต สภาพการทำงาน ค่าจ้าง ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ตลอดจนการบริหารแรงงาน กล่าวคือ เนื้อหาของอนุสัญญาทั้งหลายขององค์การแรงงานระหว่างประเทศครอบคลุมชีวิตของแรงงานตั้งแต่เริ่มต้นทำงานว่าอายุเท่าใดจึงจะทำงานได้ไปจนถึงปลดเกษียณแล้วจะได้รับการดูแลประกันสังคมและความมั่นคงในชีวิตครอบครัวอย่างไร เหตุที่อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศครอบคลุมเนื้อหาดังกล่าวทั้งหลายนั้น ก็สืบเนื่องมาจากจุดมุ่งหมายหลักขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่มีจุดมุ่งหมายในการขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันระหว่างประเทศ การสร้างสันติภาพ และสร้างความยุติธรรมในสังคม

กล่าวได้ว่าอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศมีขอบข่ายในการคุ้มครองคนทำงานไปในทางเดียวกันกับอนุสัญญาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ เนื่องจากสิทธิของแรงงานหรือคนทำงานก็เป็นสิทธิอย่างหนึ่งของมนุษย์ โดยขอบข่ายการคุ้มครองของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศครอบคลุมถึงสิ่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการทำงานดังนี้⁶⁶

⁶⁴ ยมาภรณ์ กิตติจิรส. เล่มเดิม. หน้า 15-23.

⁶⁵ แหล่งเดิม.

⁶⁶ นิคม จันทรวิทุร. (2531). ประเทศไทยกับประมวลกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ. หน้า 21 และ 43.

- การคุ้มครองเสรีภาพในการรวมตัวเป็นสมาคม
- การเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ
- การจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน การคุ้มครองการจ้างงาน
- ค่าจ้างและสภาพการทำงานทั่วไป
- ความมั่นคงทางสังคม
- การคุ้มครองแรงงานบางประเภทที่ต้องการการคุ้มครองเป็นพิเศษ ได้แก่ การคุ้มครองการใช้แรงงานหญิง แรงงานเด็ก แรงงานต่างด้าว แรงงานที่เป็นกลาสีเรือ แรงงานภาคเกษตร และ
- การบริหารจัดการแรงงานของภาครัฐและการแรงงานสัมพันธ์

อนึ่ง ขอบข่ายการคุ้มครองเหล่านี้มีผลคุ้มครองแรงงานทุกคนที่อยู่ในประเทศที่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับต่าง ๆ ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เนื่องจากอนุสัญญาทุกฉบับขององค์การแรงงานระหว่างประเทศมีจุดประสงค์ให้มีการใช้บังคับกับแรงงานเป็นการทั่วไป โดยไม่แบ่งแยกสัญชาติ ดังที่ Professor N. Valticos กล่าวไว้ว่า “The Great majority of international Labour Conventions are of general application and do not allow limitations based on the nationality of protected persons.”⁶⁷

ดังนั้น เหตุที่กล่าวว่าอนุสัญญาและข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเป็นมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ สืบเนื่องมาจากอนุสัญญาและข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศมีหลักการในการคุ้มครองคนงานทุกคนเป็นมาตรฐานเดียวกันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติทางด้านเชื้อชาติ สัญชาติ ศาสนา เพศ หรือภาษา อีกทั้งอนุสัญญาและข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศยังมีที่มาจากการรับรองของการประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (The International Labour Conference) ที่มีลักษณะเป็นการประชุมนานาชาติของประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศจำนวนถึง 349 ประเทศ⁶⁸ (รวมเขตปกครองพิเศษต่าง ๆ (Countries, Territories and Areas)⁶⁹ ด้วย เช่น ฮองกง, มาเก๊า, ไต้หวัน, ปาเลสไตน์, ดิมอร์ตะวันออก, โคโซโว) มาประชุมร่วมกัน ในการประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

⁶⁷ N. Valticos, (อ้างถึงใน เออิชิโร คิมูระ, 2536 : 38)

⁶⁸ Alphabetical List of ILO Member Countries [Online] Available from : <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/country.htm> [2002, March 11] (อ้างถึงในขมภรณ์ กิตติจรส, 2544 : 17)

⁶⁹ Index of Countries, Territories and Areas [Online]. Available from : <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ctry-nds.htm/Para%205> [2002, March 11] (อ้างถึงในขมภรณ์ กิตติจรส, 2544 : 18)

เพื่อรับรองอนุสัญญาและข้อเสนอยังประกอบไปด้วยตัวแทนของแต่ละประเทศสมาชิกที่มาประชุมร่วมกันที่มีใช้มีแต่ผู้แทนจากฝ่ายรัฐเท่านั้น แต่ยังมีผู้แทนจากฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างด้วย (แต่ละประเทศจะมีผู้แทน 4 คนร่วมในการประชุมใหญ่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยผู้แทนฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายละ 1 คน และผู้แทนฝ่ายรัฐอีก 2 คน) ลักษณะดังกล่าวนี้เรียกว่าระบบไตรภาคี (Tripartite) ซึ่งเป็นระบบที่มีลักษณะเฉพาะในการให้นายจ้างและลูกจ้างมีส่วนร่วมกับการรัฐด้วย⁷⁰ และลักษณะดังกล่าวมีสำคัญอย่างยิ่งในการกำหนดเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานที่ต้องประสานประโยชน์ของนายจ้างและความต้องการของลูกจ้างที่เป็นแรงงานเข้ากับนโยบายการบริหารแห่งรัฐ ดังนี้ การรับรองอนุสัญญาหรือข้อเสนอแต่ละฉบับจึงเป็นผลจากการลงมติของประเทศส่วนใหญ่ในสังคมระหว่างประเทศที่มีผู้แทนของทั้งฝ่ายนายจ้าง ลูกจ้าง และฝ่ายรัฐที่ถือได้ว่าเป็นที่ยอมรับในระดับระหว่างประเทศระดับหนึ่ง จึงเรียกได้ว่าอนุสัญญาและข้อเสนอขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเป็นมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ

การรับรองมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศขององค์การแรงงานระหว่างประเทศจะถูกกำหนดออกมาใน 2 รูปแบบ คือ รูปแบบที่เป็นอนุสัญญา (Convention) และรูปแบบที่เป็นข้อเสนอ (Recommendation) ที่มีลักษณะเป็นทั้งมาตรการทางกฎหมายและคำแนะนำเชิงวิชาการด้วย⁷¹ โดยปกติการรับรองมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศในเรื่องใดเรื่องหนึ่งนั้น ที่ประชุมใหญ่องค์การแรงงานระหว่างประเทศจะกำหนดออกมาเป็นทั้ง 2 รูปแบบ เนื่องจากอนุสัญญาและข้อเสนอจะทำหน้าที่แตกต่างกันแต่เสริมกันและกัน

การรับรองมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศในรูปอนุสัญญา (Convention) ก็เพื่อให้สมาชิกองค์การแรงงานระหว่างประเทศให้สัตยาบันและนำไปใช้ปฏิบัติ ซึ่งจะมีผลบังคับกับประเทศที่ให้สัตยาบันที่จะต้องปฏิบัติให้ได้ตามมาตรฐานที่อนุสัญญากำหนดไว้ แต่สำหรับข้อเสนอขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ได้รับการรับรองออกมาก็เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติของประเทศต่าง ๆ โดยจะระบุเนื้อหาเกี่ยวกับเรื่องนั้น ๆ ในทางเนื้อหามากกว่าที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา แต่จะไม่มีผลผูกพันประเทศสมาชิกไม่ว่าประเทศนั้นจะได้ให้สัตยาบันในเรื่องดังกล่าวหรือไม่ก็ตาม โดยปกติแล้วเมื่อมีการรับรองอนุสัญญาในเรื่องใดแล้ว ที่ประชุมใหญ่ก็จะได้มีการรับรองข้อเสนอในเรื่องดังกล่าวออกตามมาด้วย

⁷⁰ Structure of the ILO [Online]. Available from : <http://www.ilo.org/public/english/depts/fact.htm>. [2002, March 11] (อ้างถึงในขมาภรณ์ กิตติจิรส, 2544 : 18)

⁷¹ ฝ่ายประชาสัมพันธ์ กองสารนิเทศ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. (2544, มิถุนายน) “ความเป็นมาของ ILO” วารสารกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม หน้า 4.

ตัวอย่างของการออกอนุสัญญาและข้อแนะนำ เห็นได้จากในเรื่องการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวที่ที่ประชุมใหญ่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ครั้งที่ 32 ได้มีการรับรองอนุสัญญาฉบับที่ 97 ว่าด้วยการอพยพเพื่อการทำงาน (ฉบับแก้ไข) ที่กำหนดถึงการคุ้มครองต่าง ๆ ที่รัฐภาคีต้องให้กับแรงงานย้ายถิ่น พร้อม ๆ กับมีการรับรองข้อแนะนำฉบับที่ 86 ว่าด้วยการอพยพเพื่อการทำงาน ที่มีการกำหนดแบบของสัญญาจ้างแรงงานย้ายถิ่นเอาไว้เพื่อเป็นแม่แบบของสัญญาจ้างแรงงานย้ายถิ่น ทั้งที่จ้างชั่วคราวและถาวรและรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิบัติอื่น ๆ ของรัฐภาคีซึ่งเพิ่มเติมไปจากหลักการของอนุสัญญา ฉบับที่ 97

ประเทศไทยในฐานะที่เป็นประเทศสมาชิกผู้เริ่มก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ⁷² นับจนปัจจุบันนี้ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศแล้วจำนวน 14 ฉบับ⁷³ ซึ่งถือว่าน้อยกว่าจากจำนวนอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศจำนวนทั้งสิ้น 184 ฉบับ อนุสัญญาที่ประเทศไทยให้สัตยาบันและมีผลบังคับกับประเทศไทย ได้แก่

1) อนุสัญญาฉบับที่ 14 อนุสัญญาว่าด้วยการหยุดพักผ่อนประจำสัปดาห์ในสถานประกอบการอุตสาหกรรม (Convention concerning the Application of the Weekly Rest in Industrial Undertakings)

2) อนุสัญญาฉบับที่ 19 อนุสัญญาว่าด้วยการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกันในเรื่องค่าทดแทนกรณีเกิดอุบัติเหตุสำหรับคนงานในชาติและคนงานต่างชาติ (Convention concerning Equality of Treatment for National and Foreign Workers as regards Workmen's Compensation for Accidents)

3) อนุสัญญาฉบับที่ 29 อนุสัญญาว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ (Convention concerning Forced or Compulsory Labour)

4) อนุสัญญาฉบับที่ 80 อนุสัญญาว่าด้วยการปรับปรุงแก้ไขบางส่วนของอนุสัญญาที่ที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศรับเอาในยี่สิบแปดสมัยประชุมแรกเพื่อกำหนดการปฏิบัติหน้าที่บางหน้าที่ในอนาคตของสำนักงานปฏิบัติงานของสถานทูตที่อนุสัญญาดังกล่าวมอบหมายต่อเลขาธิการของสันนิบาตชาติและการนำเสนอข้อแก้ไขเพิ่มเติมในอนุสัญญาเหล่านั้น อันเป็นผลจากการยุบสันนิบาตชาติและการแก้ไขเพิ่มเติมธรรมนูญแห่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (Convention for the Partial Revision of the Conventions Adopted by the General Conference of the International Labour Organization at Its First Twenty-eight Sessions for the

⁷² แหล่งเดิม.

⁷³ พันธกรณีตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศของไทยดูได้จากแหล่งข้อมูล :

<http://www.mclsw.go.th/ops/fore.gnrelations m1 frame.html> [2002, March 11] (อ้างถึงในขมาภรณ์ กิตติธรรส, 2544 : 19)

Purpose of Making Provision for the Future Discharge of Certain Chancery Functions Entrusted by the Said Conventions to the Secretary-General of the League of Nations and Introducing there in Certain Further Amendments Consequential upon the Dissolution of the League of Nations and the Amendment of the Constitution of the International Labour Organization)

5) อนุสัญญาฉบับที่ 88 อนุสัญญาว่าด้วยการจัดองค์การบริการจัดหางาน (Convention concerning the Organization of the Employment Service)

6) อนุสัญญาฉบับที่ 100 อนุสัญญาว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันสำหรับคนงานชายและหญิง ซึ่งทำงานที่มีค่าเท่ากัน (Convention concerning Equal Remuneration for Men and Women Workers for Work of Equal Value)

7) อนุสัญญาฉบับที่ 104 อนุสัญญาว่าด้วยการยกเลิกบทลงโทษทางอาญาต่อการละเมิดสัญญาจ้างงานโดยคนงานพื้นเมือง (Convention concerning the Abolition of Penal Sanctions for Breaches of Contract of Employment by Indigenous Workers)

8) อนุสัญญาฉบับที่ 105 อนุสัญญาว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ (Convention concerning the Abolition of Forced Labour)

9) อนุสัญญาฉบับที่ 116 อนุสัญญาว่าด้วยการแก้ไขบางส่วนของอนุสัญญาที่รับรองโดยที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศในสามสิบสองสมัยประชุมแรก เพื่อกำหนดบทบัญญัติในการจัดเตรียมรายงานเกี่ยวกับการดำเนินงานของอนุสัญญาของคณะประสานการของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศให้เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน (Convention concerning the Partial Revision of the Conventions Adopted by the General Conference of the International Labour Organization at its First Thirty-Two Sessions for the Purpose of Standardising the Provisions regarding the Preparation of Reports by the Governing Body of the International Labour Office on the Working of Conventions)

10) อนุสัญญาฉบับที่ 122 อนุสัญญาว่าด้วยนโยบายการมีงานทำ (Convention concerning Employment Policy)

11) อนุสัญญาฉบับที่ 123 อนุสัญญาว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้ทำงานในเหมืองใต้ดิน (Convention concerning the Minimum Age for Admission to Employment Underground in Mines)

12) อนุสัญญาฉบับที่ 127 อนุสัญญาว่าด้วยน้ำหนักสูงสุดที่อนุญาตให้คนงานคนหนึ่งแบกหามได้ (Convention concerning the Maximum Permissible Weight to be Carried by One Workers)

13) อนุสัญญาฉบับที่ 182 อนุสัญญาว่าด้วยการห้ามและการดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก (Convention concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour)

14) อนุสัญญาฉบับที่ 138 อนุสัญญาว่าด้วยอายุขั้นต่ำ (Convention Concerning the Minimum Age)

อนุสัญญาดังกล่าวทั้ง 14 ฉบับขององค์การแรงงานระหว่างประเทศจึงมีผลผูกพันประเทศไทยในการให้ความคุ้มครองแก่แรงงานทั้งหลายที่อยู่ในประเทศไทย รวมทั้งแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าวด้วย เนื่องจากอนุสัญญาดังกล่าวมีบุคคลที่อนุสัญญามุ่งคุ้มครองเป็นการทำงานโดยไม่มีการแบ่งแยกว่าเป็นคนงานชาติใด เชื้อชาติใดหรือสีผิวใด แต่ว่าอนุสัญญาทั้ง 14 ฉบับนั้นไม่มีเรื่องอนุสัญญาที่เป็นการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวโดยเฉพาะ

นอกจากการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศในเรื่องทั่วไป ที่ให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในฐานะที่เป็นแรงงานคนหนึ่งเท่าเทียมกันกับแรงงานที่เป็นคนในชาติแล้ว การให้ความคุ้มครองดังกล่าวยังไม่มีมีการแบ่งแยกว่าเป็นแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายหรือแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอีกด้วย แต่อย่างไรก็ตามองค์การแรงงานระหว่างประเทศเห็นว่ายังมีความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ฉบับเฉพาะขึ้นเพื่อคุ้มครองแรงงานต่างด้าวขึ้นอีก เพื่อกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวให้เป็นสากล⁷⁴

สำหรับการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวหรือแรงงานย้ายถิ่นตามอนุสัญญาฉบับเฉพาะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศนั้น มีหลักการในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายไว้ให้มีการคุ้มครองแยกต่างหากจากการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย โดยการคุ้มครองที่แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายจะได้รับนั้น จะเป็นการคุ้มครองในระดับเดียวกันกับการคุ้มครองแรงงานภายในประเทศของประเทศผู้รับแรงงานต่างด้าว แต่การคุ้มครองที่แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายได้รับจะเป็นแค่การคุ้มครองสิทธิพื้นฐานของมนุษย์เท่านั้น ดังนั้น การคุ้มครองที่แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายจะได้รับจึงเป็นการคุ้มครองที่ดีกว่าการคุ้มครองที่แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายจะได้รับ ซึ่งจะได้อธิบายต่อไป

⁷⁴ ILO, International Labour Standard on Migrant Workers. [Online]. Available from :

<http://www.ilo.org/public/english/standards/norm/whatare/standards/migrant.htm> [2002, March11] (อ้างถึงในขมาภรณ์ กิตติจรส, 2544 : 23)

3.2 หลักการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

เนื่องจากลักษณะเฉพาะตัวของแรงงานต่างด้าวที่นอกจากจะเป็นคนทำงาน (Worker) แล้ว ยังเป็นคนต่างด้าว (Alien) ในประเทศที่เข้าไปทำงานซึ่งลักษณะทางกายภาพ เช่น สีผิว รูปร่าง ภาษา และสัญชาติของแรงงานต่างด้าวจะแตกต่างกับคนชาติของประเทศเจ้าบ้านที่แรงงานต่างด้าวเข้าไปทำงาน ความไม่รู้ภาษาและไม่คุ้นเคยกับวัฒนธรรมของประเทศเจ้าบ้าน ตลอดจนความไม่รู้กฎหมาย จึงมักเป็นเหตุที่ทำให้แรงงานต่างด้าวถูกเอาเปรียบในประเทศเจ้าบ้านที่แรงงานต่างด้าวเข้าไปทำงานได้ง่าย ในระดับระหว่างประเทศจึงเห็นว่าการกำหนดให้คุ้มครองแรงงานต่างด้าวจึงจำเป็นที่ต้องมีการรับรองไว้เฉพาะอีกชั้นหนึ่งนอกเหนือจากหลักสิทธิมนุษยชนพื้นฐานที่รับรองสิทธิของมนุษย์ทุกคนอยู่แล้ว เพื่อไม่ให้แรงงานต่างด้าวถูกเอารัดเอาเปรียบและถูกละเมิดสิทธิ เพื่อให้แรงงานต่างด้าวได้มีคุณภาพชีวิตและการทำงานที่ดีในประเทศปลายทาง⁷⁵

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 97 ว่าด้วยการอพยพเพื่อการทำงาน (ฉบับแก้ไข) (The ILO Convention No.97 concerning Migration for Employment revised 1949) เป็นการเฉพาะ โดยจะนำมาเป็นมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเพื่อเปรียบเทียบกับหลักการให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทย ในประเด็นการเข้าถึงระบบบริการสุขภาพว่าสอดคล้องกับหลักการในมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเพียงใด

3.2.1 เจตนารมณ์การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวของอนุสัญญาฉบับที่ 97

เจตนารมณ์ของอนุสัญญาฉบับที่ 97 มาจากจุดมุ่งหมายร่วมของอนุสัญญาฉบับต่าง ๆ ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวหรือแรงงานย้ายถิ่น โดยบรรดาอนุสัญญาเหล่านี้มีจุดมุ่งหมายร่วมกันสองประการ ได้แก่ จุดมุ่งหมายที่ต้องการควบคุมการเคลื่อนย้ายแรงงานในบางกลุ่มและจุดมุ่งหมายที่ต้องการคุ้มครองแรงงานย้ายถิ่น⁷⁶ ทั้งนี้ องค์การแรงงานระหว่างประเทศมุ่งมรรคผล 4 ประการจากการบังคับใช้อนุสัญญาเหล่านี้ ได้แก่

1. เพื่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศระหว่างผู้รับแรงงานต่างด้าวกับประเทศผู้ส่งแรงงานต่างด้าว ในการอำนวยความสะดวกให้การย้ายถิ่นเพื่อการทำงานของแรงงานต่างด้าวตรงตามความจำเป็นในความต้องการรับแรงงานต่างด้าวของประเทศผู้รับแรงงานต่างด้าว

⁷⁵ ยมาภรณ์ กิตติจรส. เล่มเดิม. หน้า 31.

⁷⁶ ILO International Labour Standard on Migrant Workers [Online]. Available from :

<http://www.ilo.org/public/english/standards/norm/whatare/standards/migrant.htm> [2002, March 11] (อ้างถึงใน ยมาภรณ์ กิตติจรส, 2544 : 32)

2. เพื่อให้จำนวนแรงงานที่ตัดสินใจย้ายถิ่นข้ามประเทศเพื่อทำงานได้สัดส่วนกับจำนวนใบอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวเข้าทำงานของประเทศผู้รับแรงงานต่างด้าว โดยการตัดสินใจย้ายถิ่นข้ามประเทศเพื่อทำงานและการออกใบอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวเข้าทำงาน ควรตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลเกี่ยวกับสภาพการทำงานและความเป็นอยู่ในประเทศผู้รับแรงงานต่างด้าว ตลอดจนความรู้เกี่ยวกับตลาดแรงงานและความจำเป็นในการแก้ไขการขาดแคลนแรงงาน ทั้งแรงงานในเฉพาะกิจการและแรงงานโดยทั่วไป

3. เพื่อให้บทบัญญัติในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวมีผลกับการคุ้มครองแรงงานที่เป็นคนชาติด้วย

4. เพื่อคุ้มครองแรงงานต่างด้าวไม่ให้ถูกเอาเปรียบ (Exploitation) และเพื่อยืนยันถึงหลักความเท่าเทียมกันในการปฏิบัติและความเท่าเทียมในโอกาส (Equality of Treatment and Opportunity) ของแรงงานย้ายถิ่นกับแรงงานที่เป็นคนชาติอันเป็นหลักการที่สำคัญที่สุดของการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว การรับรองอนุสัญญาฉบับที่ 97 และข้อแนะนำฉบับที่ 86 ซึ่งเป็นอนุสัญญาและข้อแนะนำเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานอพยพ จึงเป็นการยืนยันถึงหน้าที่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่จะต้องคุ้มครองผลประโยชน์ของแรงงานเมื่อได้ย้ายถิ่นไปทำงานในประเทศอื่นตามเจตนารมณ์ที่บัญญัติอยู่ในอารัมภบทของธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ว่า

“การปรับปรุงสภาพการทำงานของคนงานที่มีความไม่เป็นธรรม และมีความยากลำบากในการทำงานเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างเร่งด่วน ยกตัวอย่างเช่น โดยการคุ้มครองผลประโยชน์ของคนงานที่ต้องทำงานในประเทศที่มีใช้ประเทศของตนเอง”⁷⁷

นอกจากนี้การรับรองอนุสัญญาฉบับที่ 97 ยังเป็นการแสดงให้เห็นว่าองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้คำนึงถึงสิทธิของบุคคลที่จะเคลื่อนย้ายถิ่นฐานเพื่อทำงานตามที่ได้รับรองไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

3.2.2 บุคคลที่อนุสัญญาฉบับที่ 97 มุ่งคุ้มครอง (Subject in Law of Convention No. 97)⁷⁸

อนุสัญญาฉบับที่ 97 ที่บังคับใช้กับรัฐสมาชิกองค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ได้ให้สัตยาบันฉบับที่ 97 นี้ (มาตรา 13) มีวัตถุประสงค์ทั่วไปในการคุ้มครอง “ผู้ย้ายถิ่นเพื่อการทำงาน” (Migrant for Employment) หรือที่เรียกได้อีกอย่างว่า “แรงงานย้ายถิ่น” หรือในสายตาของประเทศ

⁷⁷ The ILO constitution's preamble, para 2: And whereas conditions of labour exist involving such injustice hardship and privation to large numbers of people as to produce unrest so great that the peace and harmony of the world are imperiled; and an improvement of those conditions is urgently required; as, for example, by... “protection of the interests of workers when employed in countries other than their own”.

⁷⁸ ขมาภรณ์ กิตติจิรส. เล่มเดิม. หน้า 34.

ผู้รับแรงงานเรียกว่า “แรงงานต่างด้าว” โดยตามคำนิยามที่บัญญัติไว้ใน Article 11 ของอนุสัญญาฉบับนี้กล่าวว่า “เพื่อวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฉบับนี้ ผู้อพยพข้ามประเทศเพื่อทำงาน หมายถึง บุคคลที่ย้ายถิ่นจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่งเพื่อที่จะไปทำงานมากกว่าที่จะไปใช้จ่ายเงินของตนเอง และรวมถึงบุคคลใด ๆ ที่โดยปกติแล้วได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้อพยพเพื่อทำงาน โดยไม่นับรวมถึงผู้อพยพย้ายถิ่นบางกลุ่ม ซึ่งได้แก่ คนที่ทำงานตามบริเวณชายแดนระหว่างรัฐ, จิตรกร หรือสมาชิกของกลุ่มผู้ชำนาญการที่เข้าเมืองระยะสั้น, ชาวเรือ/ลูกเรือเดินทะเลต่างชาติ” จากคำนิยามดังกล่าวไม่ได้มีการแบ่งแยกว่าแรงงานย้ายถิ่นหรือแรงงานต่างด้าวที่อนุสัญญาฉบับที่ 97 มุ่งคุ้มครองจำเป็นต้องเป็นแรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมายหรือไม่ กล่าวคือ วัตถุประสงค์ทั่วไปของอนุสัญญาจึงประสงค์ที่จะคุ้มครองทั้งแรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมายและแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายด้วย ดังนั้น บุคคลที่อนุสัญญาฉบับที่ 97 ประสงค์จะคุ้มครอง (Subject in Law) โดยรวมถึงหมายถึงแรงงานอพยพหรือแรงงานต่างด้าวทุกคนที่โดยปกติแล้วได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้อพยพเพื่อทำงานโดยไม่คำนึงถึงว่าบุคคลดังกล่าวได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดของรัฐบาลหรือไม่

แต่อย่างไรก็ตามบทบัญญัติการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในบางเรื่องของอนุสัญญาฉบับที่ 97 ก็ได้จำกัดขอบเขตในการคุ้มครองลง โดยประสงค์จะให้ความคุ้มครองเฉพาะแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกกฎหมาย (Immigrant Lawfully หรือ Legal Entry) เท่านั้น การคุ้มครองดังกล่าวนี้ ได้แก่ การคุ้มครองให้แรงงานต่างด้าวได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันกับแรงงานที่เป็นคนชาติของประเทศผู้รับแรงงานต่างด้าว โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติเนื่องจากความแตกต่างทางด้านสัญชาติ เชื้อชาติ ศาสนา หรือเพศของแรงงานต่างด้าวดังที่ปรากฏในมาตรา 6 ของอนุสัญญา

ดังนี้ โดยทั่วไปแม้ว่าอนุสัญญาฉบับที่ 97 จะมีจุดมุ่งหมายโดยทั่วไปในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว ไม่ว่าจะเป็นแรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมายหรือไม่ถูกกฎหมาย แต่ในกรณีที่บทบัญญัติของอนุสัญญากำหนดเฉพาะให้รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติการคุ้มครองแก่แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกกฎหมายเท่านั้น ก็ไม่สามารถที่จะตีความขยายความคุ้มครองดังกล่าวให้กับแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายได้ด้วย กรณีนี้ได้มีการยืนยันในความเห็นส่วนตัวของคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการบังคับใช้อนุสัญญา (The Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (CEACR) ‘s Individual Observation Concerning Convention No. 97) ที่ได้ให้ไว้กับประเทศฝรั่งเศสในปี ค.ศ.1996⁷⁹ ดังนี้ หลักการให้ปฏิบัติที่เท่าเทียมกันกับคนชาติจึงใช้กับแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกกฎหมายเท่านั้น

⁷⁹ CEACR : Individual Observation concerning Convention No.97, Migration for Employment (Revised), 1949 France (ratification : 1954) Published : 1996 [Online] .Available from :

<http://ciex.lilo.ch:1567/english/newcountryframeE.htm> [2002, March 11] (อ้างถึงในขมมากรณ กิตติจรส, 2544 : 35)

กล่าวโดยสรุปได้ว่า อนุสัญญาฉบับที่ 97 มีบุคคลที่อนุสัญญามุ่งคุ้มครองอยู่ 2 ระดับ ระดับแรก การคุ้มครองโดยทั่วไปมุ่งคุ้มครองทั้งแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายและแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย การคุ้มครองระดับที่สอง การคุ้มครองที่ให้เฉพาะกับแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกกฎหมายเท่านั้น ซึ่งได้กล่าวไว้โดยเฉพาะในบทบัญญัติของอนุสัญญาเป็นเรื่อง ๆ ไป

3.2.3 หลักการให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าวตามอนุสัญญาฉบับที่ 97⁸⁰

อนุสัญญาฉบับที่ 97 มีบทบัญญัติหลากหลายที่มุ่งประสงค์ในการกำหนดสภาพต่าง ๆ ที่ควรเกิดขึ้นแก่ผู้อพยพเพื่อการทำงาน และมุ่งประสงค์ที่จะให้ความมั่นใจว่าแรงงานย้ายถิ่นจะได้รับความเท่าเทียมในการปฏิบัติกับแรงงานที่เป็นคนชาติที่แรงงานต่างด้าวเข้าไปทำงาน ทั้งนี้ ในขอบข่ายเรื่องที่อนุสัญญากำหนดไว้

ข้อกำหนดตามบทบัญญัติของอนุสัญญาสามารถจำแนกได้เป็นเรื่องต่าง ๆ ได้ต่อไปนี้

1. ข้อกำหนดหน้าที่ให้รัฐสมาชิกทั้งที่เป็นประเทศผู้ส่งแรงงานต่างด้าวและประเทศผู้รับแรงงานต่างด้าวปฏิบัติ ได้แก่ การกำหนดให้รัฐสมาชิกต้องจัดให้มีข้อมูลเกี่ยวกับการย้ายถิ่นแก่รัฐสมาชิกอื่น และจัดให้ความช่วยเหลือและให้ข้อมูลแก่แรงงานย้ายถิ่นโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย อำนวยความสะดวกในการเดินทางเข้าออกประเทศและในระหว่างการเดินทาง จัดให้มีการบริการรักษาพยาบาลแก่แรงงานต่างด้าวและสมาชิกในครอบครัวของแรงงานต่างด้าว โดยให้กับทั้งแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายและผิดกฎหมายด้วย และให้มีการทำความร่วมมือระหว่างกันของประเทศผู้รับแรงงานต่างด้าวกับประเทศผู้ส่งแรงงานต่างด้าวในกรณีที่มีการเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่งจำนวนมาก (มาตรา 1,2,3,4,5,7,9,10)

2. ข้อกำหนดหน้าที่ให้รัฐสมาชิกเฉพาะที่เป็นประเทศผู้รับแรงงานต่างด้าวปฏิบัติหน้าที่นี้ ได้แก่ หน้าที่ในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองไม่ให้ถูกเลือกปฏิบัติหรือให้ได้รับการปฏิบัติที่ไม่น้อยกว่าที่แรงงานที่เป็นคนชาติของประเทศผู้รับแรงงานต่างด้าวในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน อันได้แก่ การได้รับค่าตอบแทนการทำงาน การมีสภาพการทำงานที่ดี ที่อยู่อาศัย การเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานและการได้รับประโยชน์จากการเจรจาต่อรองร่วม ความมั่นคงทางสังคม อย่างเช่นประกันสังคม ภาษีจากการทำงาน การดำเนินกระบวนการพิจารณาทางศาล (มาตรา 6) และหน้าที่ในการรับรองว่าแรงงานต่างด้าวและครอบครัวของแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เดินทางเข้าประเทศ (Admitted on a Permanent Basis) จะไม่ถูกบังคับให้กลับออกนอกประเทศ เนื่องมาจากการเจ็บป่วยหรือบาดเจ็บจากการเดินทางที่ทำให้ไม่สามารถทำงานได้ เว้นเสียแต่ว่า แรงงานต่างด้าวนั้นสมัครใจหรือมีข้อตกลงระหว่างประเทศที่รัฐผู้รับแรงงานต่างด้าวนั้นเป็นภาคีบัญญัติไว้ (มาตรา 8)

⁸⁰ ขมาภรณ์ กิตติจรส. เล่มเดิม. หน้า 35.

จากลักษณะข้อกำหนดในตัวบทบัญญัติของอนุสัญญาฉบับที่ 97 จะเห็นได้ว่าหลักการให้การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย (Legal Migrant Workers) มีหลักการเฉพาะอยู่ที่ไม่เลือกปฏิบัติต่อแรงงานต่างด้าวที่รัฐเจ้าของประเทศผู้รับแรงงานต่างด้าวต้องให้การคุ้มครอง เนื่องจากเป็นหลักเกณฑ์สากลที่ทั้งอนุสัญญาองค์การสหประชาชาติว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวและครอบครัวของเขาเหล่านั้น และอนุสัญญาฉบับที่ 143 ให้การคุ้มครองไว้ซึ่งแตกต่างจากหลักการในการอำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ แก่แรงงานต่างด้าวที่เป็นหลักการทั่วไปใช้กับแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายด้วย ลักษณะของการคุ้มครองตามแต่ละหลักการดังกล่าวอธิบายได้ดังนี้

1) หลักการให้การปฏิบัติที่เท่าเทียมกันกับคนในชาติ

ตามที่กล่าวแล้วว่าหลักการให้การปฏิบัติที่เท่าเทียมกันกับคนชาติตามมาตรา 6 ของอนุสัญญาฉบับที่ 97 ใช้คุ้มครองเฉพาะแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกกฎหมาย ในบางเรื่องที่กำหนดไว้เท่านั้น (Treatment no less favorable than that which they apply to their own nationals in respect of certain matters) จึงต้องพิจารณาบทบัญญัติของมาตรา 6 ว่าบัญญัติไว้ครอบคลุมถึงเรื่องใดบ้าง บทบัญญัตินี้มีดังนี้

“รัฐสมาชิกที่อนุสัญญานี้มีผลบังคับใช้ต้องปฏิบัติต่อแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกกฎหมายไม่น้อยไปกว่าที่ปฏิบัติต่อคนชาติของรัฐนั้น โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างหรือเลือกปฏิบัติทางด้านสัญชาติ เชื้อชาติ ศาสนา หรือเพศ ในเรื่องดังต่อไปนี้

(ก) หน้าที่เรื่องดังต่อไปนี้มีการกำหนดโดยกฎหมายหรือกฎเกณฑ์หรืออยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหาร

(1) ค่าตอบแทนการทำงานซึ่งรวมถึงค่าใช้จ่ายของครอบครัวที่รวมอยู่ในรูปของค่าตอบแทนการทำงาน ชั่วโมงทำงาน การจัดการเกี่ยวกับการทำงานนอกเวลา วันหยุดที่ได้รับค่าจ้าง ข้อจำกัดในงานรับไปทำที่บ้าน อายุขั้นต่ำในการจ้างงาน การฝึกฝนและการฝึกอบรม การทำงานของหญิงและการทำงานของเด็ก

(2) การเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน และการได้รับประโยชน์จากการเจรจาต่อรอง

(3) ที่อยู่อาศัย

(ข) ความมั่นคงทางสังคม (Social Security) (ที่ได้กล่าวอยู่ในบทบัญญัติแห่งกฎหมายในเรื่องของการบาดเจ็บจากการทำงาน การเป็นมารดา ความเจ็บป่วย พุพพลภาพ ชราภาพ การตาย การว่างงานและความรับผิดชอบต่อครอบครัว และการประกันสังคมในกรณีอื่น ๆ ตามที่กฎหมายภายในของประเทศเกี่ยวกับความมั่นคงทางสังคมครอบคลุมถึง) ภายใต้ข้อจำกัดดังต่อไปนี้

(1) อาจให้มีการจัดการที่เหมาะสมเพื่อรักษาสิทธิที่ได้รับหรือสิทธิที่ได้รับเพิ่มเติมจากสิทธิเดิม (Right in course of acquisition)

(2) กฎเกณฑ์หรือกฎหมายภายในของประเทศผู้รับแรงงานย้ายถิ่นบัญญัติการจัดการเป็นพิเศษเกี่ยวกับผลประโยชน์หรือสัดส่วนของผลประโยชน์ซึ่งไม่เกี่ยวกับหรือแยกจากกองทุนสาธารณะ (Are payable wholly out of public funds) และที่เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายที่จ่ายให้กับบุคคลที่ยังปฏิบัติไม่ครบถ้วนตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้สำหรับการได้รับสิทธิประโยชน์โดยทั่วไป

(ค) ภาษีที่เกิดจากการทำงานและที่เกิดจากการจ้างงาน

(ง) การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในเรื่องต่าง ๆ ที่อนุสัญญา⁸¹นี้ให้ความคุ้มครองสิทธิไว้⁸¹

2) หลักการให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกแก่แรงงานต่างด้าว

การให้บริการความสะดวกและความช่วยเหลือตามแก่แรงงานย้ายถิ่นตามหลักการของอนุสัญญาระดับที่ 97 ได้เน้นถึงการให้บริการต่าง ๆ ก่อนที่แรงงานต่างด้าวจะเดินทางออกจาก

⁸¹ ILO Convention No.97 Article 6: 1. Each Member for which this Convention is in force undertakes to apply, without discrimination in respect of nationality, race, religion or sex, to immigrants lawfully within its territory, treatment no less favourable than that which it applies to its own nationals in respect of the following matters:

(a) in so far as such matters are regulated by law or regulations, or are subject to the control of administrative authorities—

(i) remuneration, including family allowances where these form part of remuneration, hours of work, overtime arrangements, holidays with pay, restrictions on home work, minimum age for employment, apprenticeship and training, women's work and the work of young persons,

(ii) membership of trade unions and enjoyment of the benefits of collective bargaining:

(iii) accommodation:

(b) social security (that is to say, legal provision in respect of employment injury, maternity, sickness, invalidity, old age, death, unemployment and family responsibilities, and any other contingency which, according to national laws or regulations, is covered by a social security scheme), subject to the following limitations:

(i) there may be appropriate arrangements for the maintenance of acquired rights and rights in course of acquisition;

(ii) national laws or regulations of immigration countries may prescribe special arrangements concerning benefits or portions of benefits which are payable wholly out of public funds, and concerning allowances paid to persons who do not fulfill the contribution conditions prescribed for the award of a normal pension;

(c) employment taxes. Dues or contributions payable in respect of the person employed; and

(d) legal proceedings relating to the matters referred to in this Convention.

ประเทศของตนเองเพื่อไปทำงานในประเทศปลายทาง ซึ่งในขั้นตอนนี้แรงงานต่างด้าวย่อมต้องการความช่วยเหลือในด้านข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับประเทศปลายทางและการทำงานในประเทศปลายทาง ข้อมูลที่ถูกต้องย่อมจำเป็นที่สุด ดังนี้ การให้บริการความสะดวกแก่แรงงานย้ายถิ่นเพื่อทำงานย่อมต้องอาศัยความร่วมมือทั้งประเทศต้นทางของแรงงานต่างด้าวและประเทศปลายทางที่เป็นเป้าหมายในการทำงานของแรงงานต่างด้าว รวมทั้งการให้ความช่วยเหลืออื่น ๆ ที่จำเป็นในระหว่างการเดินทางไปทำงานและการอำนวยความสะดวกในระหว่างที่แรงงานต่างด้าวได้เข้าทำงานแล้วด้วย ซึ่งหลักการให้บริการความสะดวกและความช่วยเหลือนั้น แบ่งออกได้เป็นความช่วยเหลือสองด้านใหญ่ ๆ ได้แก่ ด้านการให้บริการข้อมูลข่าวสารและด้านอื่น ๆ นอกจากการให้บริการข้อมูลข่าวสาร เช่น การอำนวยความสะดวกในการเดินทางเข้าออกประเทศและในระหว่างการเดินทาง⁸² การให้บริการทางสาธารณสุข (Medical Service) ในระหว่างการเดินทางไปทำงานและการเดินทางเข้าออกประเทศ⁸³ การอำนวยความสะดวกในการนำของใช้ส่วนตัวเครื่องมือและอุปกรณ์เกี่ยวกับการทำงานเข้าประเทศ⁸⁴ และการอำนวยความสะดวกในการส่งเงินรายได้จากการทำงานออกนอกประเทศด้วยเท่าที่กฎหมายเกี่ยวกับการนำเงินเข้าและการส่งเงินออกของประเทศนั้นกำหนดไว้⁸⁵ จะเห็นได้ว่าสิทธิในการได้รับบริการสุขภาพของแรงงานต่างด้าวอยู่ในเรื่องหลักการให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกนี้ ซึ่งกำหนดให้แก่แรงงานต่างด้าวทั่วไป แต่ไม่ถึงกับต้องปฏิบัติให้เท่ากับแรงงานซึ่งเป็นคนชาติ เป็นการได้รับความคุ้มครองตามหลักสิทธิมนุษยชน

⁸² ILO Convention No. 97, Article 4: Measure shall be taken as appropriate by each Member, within its jurisdiction, to facilitate the departure, journey and reception of migrants for employment.

⁸³ ILO Convention NO. 97 Article 5: Each Member for which this Convention is in force undertakes to maintain, within its jurisdiction, appropriate medical services responsible for--

(a) ascertaining, where necessary, both at the time of departure and on arrival, that migrants for employment and the members of their families authorized to accompany or join them are in reasonable health; (b) ensuring that migrants for employment and members of their families enjoy adequate medical attention and good hygienic conditions at the time of departure, during the journey and on arrival in the territory of destination.

⁸⁴ ILO Convention, ANNEX III: importation of the personal effects, tools and equipment of migrants for employment

⁸⁵ ILO Convention No.97 , Article 9: Each Member for which this Convention is in force undertakes to permit, taking into account the limits allowed by national laws and regulations concerning export and import of currency, the transfer of such part of the earnings and savings of the migrant for employment as the migrant may desire.

แม้ว่าอนุสัญญาและข้อเสนอขององค์การแรงงานระหว่างประเทศจะได้ถูกนำไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและคุ้มครองแรงงานในประเทศต่าง ๆ มาตลอด⁸⁶ จนได้รับการยอมรับจากนานาประเทศว่าเป็นมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่ควรถือเป็นแนวทางปฏิบัติสากล และเป็นมาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติ แต่ก็ยังมีบางประเทศเห็นว่าอนุสัญญาหรือข้อเสนอขององค์การแรงงานระหว่างประเทศบางฉบับมีมาตรฐานสูงเกินไป ซึ่งทำให้ประเทศกำลังพัฒนาไม่สามารถตอบสนองหรือนำไปปฏิบัติได้ทั้งหมดเพราะภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไม่อำนวย อีกทั้งบางประเทศเห็นว่าอนุสัญญาและข้อเสนอบางฉบับขัดกับกฎหมายหรือแนวปฏิบัติภายในของประเทศ ซึ่งการให้สัตยาบันอาจกระทบต่อประเทศโดยรวมได้

ในกรณีของอนุสัญญาระดับที่ 97 ก็ปรากฏว่ามีหลายประเทศที่ยังไม่ได้ให้สัตยาบันให้ความเห็นว่าการกำหนดบางหลักเกณฑ์ของอนุสัญญาระดับที่ 97 มีมาตรฐานสูงเกินไปที่ยากต่อการปฏิบัติ ซึ่งจากการสำรวจของคณะทำงานด้านนโยบายเกี่ยวกับการทบทวนมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (Working Party on Policy regarding the Revision of Standards) พบว่าบทบัญญัติในมาตรา 6 ที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการให้รัฐผู้รับแรงงานต่างด้าวปฏิบัติต่อแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกกฎหมายให้เท่าเทียมกับแรงงานที่เป็นคนชาติเป็นอุปสรรคที่สำคัญที่สุดที่จะนำไปปฏิบัติ อุปสรรคต่อมาในการปฏิบัติก็ได้แก่ มาตรา 8 ที่อนุสัญญากำหนดหลักเกณฑ์ให้ประเทศผู้รับแรงงานต่างด้าวต้องให้สิทธิแรงงานต่างด้าวอยู่ต่อในประเทศ แม้ในกรณีไม่สามารถทำงานได้⁸⁷

นอกจากความคิดเห็นว่ามาตรฐานที่กำหนดในอนุสัญญาระดับที่ 97 ยากแก่การปฏิบัติแล้วประเทศอีกส่วนหนึ่งเห็นว่าอนุสัญญาระดับที่ 97 นี้ ได้ร่างขึ้นมากว่าครึ่งศตวรรษแล้ว ข้อกำหนดของอนุสัญญาระดับนี้จึงไม่ทันสมัยและไม่เหมาะสมกับสถานการณ์การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในปัจจุบัน เนื่องจากปัจจุบันการย้ายถิ่นข้ามประเทศเพื่อทำงานเปลี่ยนรูปแบบเป็นการย้ายถิ่นเพียงชั่วคราวเท่านั้น

แม้ว่าประเทศไทยจะยังมิได้ลงนามให้สัตยาบันอนุสัญญาระหว่างประเทศที่กำหนดการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวไว้เป็นการเฉพาะฉบับใดเลยก็ตาม แต่ประเทศไทยก็เป็นสมาชิกผู้ร่วมก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ และก็เป็นประเทศสมาชิกองค์การ

⁸⁶ ฝ่ายประชาสัมพันธ์ กองสารนิเทศ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. (2544, มิถุนายน).

“มาตรฐานแรงงานกับการกีดกันทางการค้า.” วารสารกระทรวงแรงงาน. หน้า 13.

⁸⁷ Feature Report: ILO Reviews Instruments on Protection of Migrant Workers Rights “Supplement to pilot issue of MIGRANTS RIGHTS BULLETIN”, October November 99 [Online] . Available from : <http://www.migrantsrights.Org/ILO/report101199.htm> [2002, March 11] (อ้างถึงในขณามารณ์ กิตติจรส, 2544 : 58)

สหประชาชาติที่ได้ลงนามในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทุกรูปแบบกับสตรี อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบที่ล้วนแต่เป็นการสะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยมีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและยืนอยู่บนฐานของการไม่เลือกปฏิบัติใด ๆ อันเป็นหลักการของ อนุสัญญาดังกล่าวที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันแล้วนั้น อย่างไรก็ตามการให้การคุ้มครองแรงงาน ต่างค้ำไว้ในเรื่องบริการสุขภาพและการเข้าถึงระบบบริการสุขภาพนั้น ถือว่าเป็นการให้ความ คุ้มครองทั่วไปอยู่ในระดับแรก ซึ่งให้ความคุ้มครองทั้งแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายและแรงงานต่างด้าว หลบหนีเข้าเมือง ดังนั้น แรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานใน ประเทศไทย ย่อมได้รับความคุ้มครองในเรื่องการเข้าถึงระบบบริการสุขภาพของประเทศไทย

3.3 มาตรการตามกฎหมายต่างประเทศ⁸⁸

สำหรับมาตรการตามกฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว วิทยานิพนธ์ ฉบับนี้จะศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว ในลักษณะเปรียบเทียบหลักกฎหมาย ของต่างประเทศใน 3 ประเทศคือ ใต้หวัน สิงคโปร์และมาเลเซียซึ่งเป็นประเทศในแถบเอเชีย และ ประสบปัญหาขาดแคลนแรงงานและมีปัญหาเรื่องแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเช่นเดียวกับ ประเทศไทย โดยมุ่งเน้นศึกษาการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในการเข้าถึงระบบบริการสุขภาพ ดังนี้

3.3.1 ประเทศใต้หวัน

จากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของใต้หวันทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานอย่างมาก โดยเฉพาะแรงงานประเภทไร้ฝีมือ การขาดแคลนแรงงานดังกล่าว จะมีมากในธุรกิจประเภทการก่อสร้าง วิศวกรรมโยธา และ โรงงานผลิตต่าง ๆ ทำให้เกิดแรงกดดันจากภาครัฐในการแก้ปัญหาดังกล่าว โดยการเพิ่มค่าแรงให้แรงงานท้องถิ่นและในการกดดันรัฐบาล ให้ยอมรับแรงงานต่างประเทศ

สาเหตุสำคัญที่ทำให้มีการขาดแคลนแรงงานในใต้หวันมาจากสาเหตุสำคัญ 3 ประการ⁸⁹ ประการแรกเกิดจากการเจริญเติบโตในภาคอุตสาหกรรมของใต้หวัน และการเปลี่ยนแปลงทาง โครงสร้างการทำงานในภาครัฐบาลเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ประการที่สองเกิดจากการเปลี่ยนแปลง วิถีชีวิต และคุณภาพชีวิตที่เปลี่ยนไปของชาวใต้หวัน ทำให้งานที่ค่อนข้างเสี่ยง และต้องใช้แรงงาน มากกลายเป็นงานที่ไม่มีคนทำอีกต่อไป และประการสุดท้ายเป็นผลมาจากการพัฒนาทางด้านสังคม

⁸⁸ เขียวเทพ สุนทรนนท์, เล่มเดิม, หน้า 54.

⁸⁹ “ใต้หวัน...ฝ่าตัดปัญหาแรงงาน.” วารสารข่าวธุรกิจ, หน้า 19.

เศรษฐกิจและแผนงานการวางแผนครอบครัวที่ประสบผลสำเร็จ ทำให้อัตราการเพิ่มของประชากรได้หวั่นลดลง เป็นเหตุให้ประชากรที่จะเป็นกำลังแรงงานลดลงไปด้วย

แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานที่ไต้หวันอย่างผิดกฎหมาย ส่วนใหญ่เป็นแรงงานจากประเทศแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้แก่ ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย มาเลเซียและไทย⁹⁰ แรงงานเหล่านี้มักรับจ้างทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานจำนวนมาก เช่น โรงงานทอผ้า นอกจากนี้ก็รับจ้างเป็นกรรมกรก่อสร้าง แม่บ้านและคนรับใช้ซึ่งล้วนเป็นอาชีพที่ชาวไต้หวันยุคปัจจุบันไม่นิยมทำ เนื่องจากเห็นว่าเป็นงานระดับต่ำต้องตรากตรำร่างกาย และสภาพการทำงานไม่สะดวกสบาย อาทิ ต้องเผชิญอากาศร้อนอบอ้าวและกลิ่นอันไม่พึงปรารถนาในโรงงาน เป็นต้น แต่บรรดาแรงงานต่างด้าวสามารถอดทนต่อสภาวะดังกล่าวได้

รัฐบาลไต้หวันได้เห็นความสำคัญของแรงงานต่างด้าว จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติบริการจ้างงาน (The Employment Service Act) ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้มีการกำหนดขั้นตอน เพื่อให้แรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายที่มีอยู่เดิมกลายเป็นแรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมายสาระสำคัญของพระราชบัญญัติบริการการจ้างงานก็คือมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการให้ความคุ้มครองแก่แรงงานต่างด้าวและมีบทบัญญัติในการลงโทษผู้กระทำความผิดกฎหมายไว้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ยังได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการให้ความคุ้มครองแก่แรงงานต่างด้าวและมีบทบัญญัติในการลงโทษผู้กระทำความผิดกฎหมายขึ้นมาอีกหลายฉบับ โดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติดังกล่าวคือข้อบังคับการออกอนุมัติและควบคุมการจ้างแรงงานต่างด้าว (Foreign National Employment Approval Issuance and Control Regulations) ข้อบังคับการออกการอนุมัติและควบคุมการอนุมัติองค์กรบริการการจ้างงานที่ไม่ใช่ของรัฐบาล (Non-Governmental Employment Service Organization approval Issuance and Control Regulations) ข้อบังคับการจ่ายค่าธรรมเนียมความมั่นคงของงาน (Employment Stabilization Fees Payment Regulations)

จากบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าว ได้มีการแบ่งแรงงานต่างด้าวในไต้หวันออกเป็น 2 ประเภท⁹¹ คือ แรงงานไร้ฝีมือ (ที่ไม่ใช่ทางเทคนิค) และแรงงานที่เป็นผู้ชำนาญทางอาชีพ (คนงานทางเทคนิค) ซึ่งหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับค่าจ้างในเรื่องของอัตราจ้างนั้นแรงงานต่างด้าวจะได้รับค่าจ้างตามที่ได้ตกลงไว้ในสัญญาจ้างงานแต่ทั้งนี้จะต้องไม่ต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำของ

⁹⁰ แหล่งเดิม.

⁹¹ สมาคมกฎหมายแรงงาน. (2537, 29 พฤศจิกายน). การบังคับใช้กฎหมายกับปัญหาแรงงานอพยพ (สัมมนาทางวิชาการ). หน้า 28.

ไต้หวัน⁹² นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างเป็นเงินเต็มจำนวนแต่อาจหักภาษีเงินได้และเบี้ยประกันกองทุนประกันภัยแรงงาน และเบี้ยประกันสุขภาพซึ่งแรงงานต่างด้าวมีหน้าที่ต้องชำระตามกฎหมาย

ลักษณะตามกฎหมายการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวในไต้หวัน มีรายละเอียดดังนี้คือ

1) กฎหมายที่เกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวของประเทศไต้หวันประกอบด้วย

(1) กฎหมายว่าด้วยมาตรฐานในการทำงาน (Labour Standards Law)

กฎหมายแรงงานฉบับนี้ตราขึ้นเมื่อ ค.ศ.1984 เป็นกฎหมายที่มีความสำคัญและเป็นกฎหมายหลักของกฎหมายแรงงานไต้หวันที่ได้กำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับลูกจ้าง การทำสัญญาจ้าง ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ชั่วโมงการทำงาน การจ้างแรงงานหญิงและเด็ก ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง สิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน การเลิกจ้าง การกำหนดชั่วโมงการทำงานที่ไม่เป็นธรรม การบังคับคนงาน รวมถึงการให้บำนาญเมื่อออกจากงาน

(2) พระราชบัญญัติบริการจ้างงาน (The Employment Service Act) ประกาศใช้เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 1992

การจ้างคนงานต่างด้าวก็ถูกกำหนดขึ้นโดยกฎหมายฉบับนี้เช่นกันและถือเป็นกฎหมายแรงงานแม่บทในการควบคุมแรงงานต่างด้าวในไต้หวัน กล่าวคือ คนงานต่างด้าวอาจได้รับการจ้างงานภายใต้เงื่อนไขที่ว่า จะต้องไม่เป็นการแย่งโอกาสการทำงานของแรงงานไต้หวันหรือมีเงื่อนไขที่มีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และต่อความมั่นคงของไต้หวัน

2) ระบบการอนุมัติจ้างแรงงานต่างด้าว

แรงงานต่างด้าวที่ต้องการทำงานในไต้หวัน จะต้องขออนุมัติต่อรัฐบาลก่อนที่จะเข้าประเทศ และจะต้องได้รับการจ้างงานจากนายจ้างไต้หวันเสียก่อน

3) ระยะเวลาการจ้างแรงงานต่างด้าว

กฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดระยะเวลาที่จ้างแรงงานต่างด้าวได้ไม่เกิน 2 ปี และอาจขยายเวลาได้อีก 1 ปี ถ้าจำเป็น สิทธิการเปลี่ยนแปลงงานหรือนายจ้างแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือจะเปลี่ยนแปลงหรือนายจ้างไม่ได้อัตราค่าจ้างแรงงานต่างด้าวจะได้รับค่าจ้างตามที่ได้ตกลงไว้ในสัญญาจ้างงาน แต่ทั้งนี้จะต้องไม่ต่ำกว่าค่าจ้างของไต้หวัน

⁹² กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. ข้อควรรู้เมื่อไปทำงานไต้หวัน. หน้า 4.

4) งานที่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือทำ

งานที่รัฐบาลได้ให้วันอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือทำ⁹³ ได้แก่

1) งานอุตสาหกรรม 3 D ได้แก่

(1) Dirty (สกปรก)

(2) Dangerous (อันตราย)

(3) Difficult (ยากลำบาก)

โดยได้รับอนุญาตให้ใช้แรงงานต่างด้าวมากถึง 35 เปอร์เซ็นต์ของแรงงานในท้องถิ่น
ทั้งหมด

2) งานบริษัทอุตสาหกรรมการผลิต ที่อยู่ในพื้นที่ปฏิบัติการส่งออก 3 พื้นที่ โดยได้รับอนุญาตให้ใช้แรงงานต่างด้าวภายใต้สัญญา คือ 30 เปอร์เซ็นต์ของแรงงานในท้องถิ่น

3) งานที่เป็นโครงการการลงทุนการผลิตใหญ่ ๆ และโครงการก่อสร้างต่าง ๆ ที่เป็นการก่อสร้างโรงเรียน หรือโรงพยาบาล โดยได้รับอนุญาตให้ใช้แรงงานต่างด้าวถึงครึ่งหนึ่งของการจ้างแรงงานในท้องถิ่น

4) งานบริษัทใหญ่ ๆ ที่ดำเนินการในโครงการก่อสร้างใหญ่ในภาครัฐ

5) งานอุตสาหกรรมประมง

6) งานบริการในบ้านเรือนที่มีสมาชิกพิการหรือบกพร่องอย่างน้อย 1 คน

7) งานบริการในบ้านเรือน ที่ครอบครัวมีพ่อแม่ทำงาน และบุตรอายุน้อยกว่า 12 ปี

8) งานบริการในสถาบันดูแลพักพิง

5) การคุ้มครองแรงงานต่างด้าว

นายจ้างที่จ้างแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือ รวมทั้งแรงงานต่างด้าว และรัฐบาลจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมเข้า “กองทุนประกันภัยแรงงาน และประกันสุขภาพ” ดังนี้

อัตราเบี้ยประกัน

1) กองทุนประกันภัยแรงงาน เท่ากับร้อยละ 6.5 ของค่าจ้างโดยนายจ้างจ่ายร้อยละ 70 รัฐบาลได้วันจ่ายร้อยละ 10 และแรงงานต่างด้าวจ่ายสมทบ ร้อยละ 20

2) กองทุนประกันสุขภาพ เท่ากับร้อยละ 4.25 ของค่าจ้าง โดยนายจ้างจ่ายร้อยละ 60 รัฐบาลได้วันจ่ายร้อยละ 10 และแรงงานต่างด้าวจ่ายสมทบ ร้อยละ 30

⁹³ Ching-Lung Tsay. (1996 May). “Labor Flows from Southeast Asia to Taiwan : With Special Reference to Thai Workers,” Organized by the Asian Research Center for Migration (ARCM), Institute of Asian Studies (LAS), Chulalongkorn University Sponsored by the Ministry of Labor And Social Welfare and the Thailand Research Fund, Address at the Empress Hotel, 23.24, p.10.

ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล ที่แรงงานต่างด้าวต้องรับผิดชอบเอง

- 1) ค่าลงทะเบียน NT\$30-200 ต่อการรักษา 1 ครั้ง
- 2) ทุกครั้งที่เข้ารับการรักษาที่คลินิก (คนไข้นอก) ต้องจ่ายค่ารักษาเอง NT\$50
- 3) ถ้าต้องนอนพักรักษาในโรงพยาบาล (คนไข้ใน) ต้องจ่ายค่ารักษาตามประเภทของห้องพัก (ซึ่งแบ่งเป็นห้องพักสำหรับโรคฉับพลันและเรื้อรัง) และจำนวนวันที่นอนพักรักษา

สิทธิและผลประโยชน์ที่จะได้จากกองทุนประกันภัยแรงงานและประกันสุขภาพฯ

- 1) เมื่อเจ็บป่วยจะได้รับการรักษาฟรี ยกเว้นค่าใช้จ่ายในส่วนที่แรงงานต่างด้าวต้องรับผิดชอบเอง
- 2) หากต้องสูญเสียอวัยวะจากการทำงาน จะได้เงินทดแทน โดยจำนวนเงินทดแทนที่จะได้รับเป็นไปตามการวินิจฉัยของแพทย์
- 3) หากเสียชีวิตจะได้รับเงินช่วยเหลือค่าทำศพ เท่ากับค่าจ้าง 5 เดือนและเงินทดแทน

ดังนี้

- (1) กรณีเสียชีวิตนอกงาน จะได้เงินทดแทนตามอายุการเข้ากองทุน
- (2) เข้ากองทุนไม่ครบ 1 ปี ได้รับเงินทดแทนเท่ากับค่าจ้าง 10 เดือน
- (3) เข้ากองทุนเกิน 1 ปี แต่ไม่ครบ 2 ปี ได้รับเงินทดแทนเท่ากับค่าจ้าง 20 เดือน
- (4) เข้ากองทุนเกิน 2 ปี แต่ไม่ครบ 3 ปี ได้รับเงินทดแทนเท่ากับค่าจ้าง 40 เดือน

6) ข้อกำหนด และบทลงโทษการฝ่าฝืนการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

นายจ้างที่ฝ่าฝืน โดยการจ้างงานแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย จะต้องได้รับโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน กักขัง และ/หรือ ปรับไม่เกิน NT\$ 90,000 ในกรณีที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าวเพียงคนเดียว และจำคุกไม่เกิน 2 ปี⁹⁴ กักขัง และ/หรือ ปรับไม่เกิน NT\$ 300,000 ในกรณีที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าวมากกว่า 1 คน

ส่วนแรงงานต่างด้าวที่ทำงานในได้วัน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล จะได้รับโทษปรับ NT\$ 3,000 ถึง 30,000

การดำเนินมาตรการต่อแรงงานต่างด้าว นอกจากแต่ละประเทศจะกำหนดกฎหมายระเบียบแนวปฏิบัติ รวมทั้งเงื่อนไขต่างๆ ในการควบคุมแรงงานต่างด้าวที่เข้าไปทำงานในประเทศของตน เพื่อไม่ให้เกิดปัญหา ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การมั่นคง และสุขภาพอนามัยแล้ว ยังได้กำหนดมาตรการต่าง ๆ ในการควบคุมแรงงานต่างด้าวไว้ด้วย การดำเนินมาตรการต่อแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย กำหนดให้นายจ้างจัดทำทะเบียนรายชื่อแรงงานต่างด้าวโดยมีการนิรโทษกรรมเป็นครั้งคราว

⁹⁴ แหล่งเดิม.

จากการศึกษาพบว่าแรงงานต่างด้าวที่จะได้รับความคุ้มครองในการเข้าถึงระบบบริการสุขภาพในประเทศได้หวั่น ต้องเป็นแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองมาทำงาน โดยถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น หากเป็นแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายและจะถูกดำเนินคดี ซึ่งมีโทษทั้งจำและปรับ สำหรับการให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน โดยถูกต้อง จะได้รับความคุ้มครองจากกองทุนประกันสุขภาพ ซึ่งลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาลต้องจ่ายเบี้ยประกันเข้ากองทุนตามอัตราที่กฎหมายกำหนด แต่ก็มีค่าใช้จ่ายที่แรงงานต่างด้าวต้องรับผิดชอบเองอีกบางส่วน โดยจะได้รับบริการสุขภาพที่ครบวงจรมากกว่าในระดับสิทธิมนุษยชน

3.3.2 ประเทศสิงคโปร์

จากเศรษฐกิจที่เจริญเติบโตอย่างรวดเร็วในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาของสิงคโปร์ ทำให้เกิดภาวะการขาดแคลนแรงงานเป็นจำนวนมาก จึงจำเป็นต้องนำเข้าแรงงานต่างด้าว เพื่อแทนที่แรงงานที่ขาดแคลน ซึ่งรัฐบาลสิงคโปร์ได้เล็งเห็นความสำคัญของแรงงานต่างด้าวดังกล่าวซึ่งมีส่วนช่วยทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจของสิงคโปร์เป็นไปอย่างราบรื่น

รัฐบาลสิงคโปร์ได้มีการปรับปรุงนโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาชั่วคราวอย่างเกร่งครัด⁹⁵ ได้มีการจัดหาแรงงานต่างด้าวให้เหมาะสมตามความจำเป็นของการปรับเปลี่ยนทางเศรษฐกิจ นายจ้างได้รับอนุญาตให้นำเข้าแรงงานต่างด้าวได้เป็นระยะเวลา 2 ปี โดยต้องมีการทำสัญญาจ้างงาน และมีข้อห้ามไม่ให้แรงงานต่างด้าวดังกล่าวนำครอบครัวเข้ามาในสิงคโปร์ ถึงแม้ว่าความจำเป็นในการนำเข้าแรงงานต่างด้าว จะเป็นที่ยอมรับในปัจจุบัน แต่นโยบายส่วนใหญ่ของรัฐบาลสิงคโปร์ก็ยังคงเป็นไปในแนวการจัดการ ที่จะทำให้แรงงานต่างด้าวเป็นแรงงานประเภทชั่วคราวเท่านั้น สังเกตได้จากการออกใบอนุญาตให้ทำงานสำหรับแรงงานต่างด้าวจะมีกำหนดระยะเวลา 2 ปี แต่ก็สามารถขยายระยะเวลาได้ และยังมีการจำกัดไม่ให้แรงงานต่างด้าวแต่งงานกับชาวสิงคโปร์ หรือจำกัดการมีครอบครัว มีการกำหนดมาตรการเพื่อควบคุมจำนวนประชากรของแรงงานต่างด้าว 2 มาตรการ คือ การตั้งข้อบังคับจับเก็บภาษีรายเดือน และมาตรการไม่ให้ความอิสระแก่แรงงานต่างด้าว แต่อย่างไรก็ตามจำนวนแรงงานต่างด้าวในสิงคโปร์ก็ยังคงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องซึ่งเป็นผลมาจากการเติบโตอย่างรวดเร็วของภาคอุตสาหกรรมในสิงคโปร์

⁹⁵ Diana Wong. (1996, 23-25 May). "Men who built Singapore: Thai Workers in the Construction industry" Draft report submitted to the workshop on : Labor Migrants and Economic Development in Mainland Southeast Asia, organized by the Asian Research Center for Migration, Institute of Asian Studies, Chulalongkorn university, Bangkok, p.13.

การเข้าไปทำงานในสิงคโปร์ของแรงงานต่างด้าวมีอยู่ 2 แบบ คือ การเข้าไปทำงานโดยถูกกฎหมายมีใบอนุญาตการทำงานและมีการทำสัญญาจ้างงานกับนายจ้างและการเข้าไปทำงานโดยผิดกฎหมาย ซึ่งแบ่งได้ดังนี้ ประเภทที่หนึ่ง แรงงานต่างด้าวที่เข้าประเทศโดยผิดกฎหมายและอยู่ทำงานต่อ แรงงานต่างด้าวเหล่านี้ จะลักลอบเข้าประเทศสิงคโปร์โดยไม่มีพาสปอร์ต ซึ่งแรงงานดังกล่าวจะเป็นชาวมาเลเซีย โดยอาศัยจากการเข้าออกประเทศสิงคโปร์ทำได้ง่ายโดยเข้ามาตามชายแดนเพื่อลักลอบเข้ามาหางานทำ

ประเภทที่สอง แรงงานต่างด้าวที่เข้าประเทศโดยถูกกฎหมาย ในฐานะนักท่องเที่ยว และอยู่ทำงานต่อในวีซ่านักท่องเที่ยว หลังจากvisaหมดอายุ 14 วัน ซึ่งแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาในลักษณะดังกล่าว จะเป็นแรงงานที่ผิดกฎหมายด้วยความสมัครใจ แต่ทั้งนี้จะอยู่ในสิงคโปร์ได้ไม่เกิน 90 วัน มิฉะนั้น จะได้รับโทษหนักตามกฎหมายคนเข้าเมืองของสิงคโปร์

ประเภทที่สาม แรงงานต่างด้าวที่ทำงานในสิงคโปร์โดยมีใบอนุญาตทำงานแต่ใบอนุญาตหมดอายุแล้วยังคงทำงานอยู่ โดยจะเปลี่ยนสถานะกลายเป็นแรงงานที่ผิดกฎหมายหรือเป็นแรงงานต่างด้าวที่ใช้เอกสารปลอม เช่น ใบอนุญาตทำงานปลอม พาสปอร์ตปลอม รวมถึงผู้อพยพเข้า ซึ่งหมายถึงแรงงานต่างด้าวซึ่งเคยทำงานอยู่ในสิงคโปร์จนครบกำหนดที่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน คือ 4 ปีเรียบร้อยแล้ว และกลับเข้ามาในสิงคโปร์อีกครั้งภายใต้ชื่อใหม่ พาสปอร์ตใหม่

ลักษณะตามกฎหมายการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวในสิงคโปร์ เป็นการควบคุมดังนี้

1) กฎหมายที่เกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวของประเทศสิงคโปร์ ประกอบด้วยกฎหมาย 2 ฉบับหลัก⁹⁶ คือ

(1) กฎหมายว่าด้วยการเข้าเมือง คือ Immigration Act (Chapter 133) โดยมีกฎหมายรองรับที่เรียกว่า Immigration Regulations ทั้งนี้ในส่วนของ Immigration Act (Chapter 133) เป็นการควบคุมเกี่ยวกับการเดินทางเข้าประเทศและการเดินทางออกจากประเทศสิงคโปร์ ซึ่งมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเข้ามาทำงานของคนต่างด้าว กล่าวคือ ตามกฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ นอกจากที่ได้บัญญัติห้ามบุคคลที่ไม่ใช่พลเมืองของสิงคโปร์เข้าประเทศ หากไม่ได้ถือครองเอกสารการเข้าเมืองที่เรียกว่า Entry Permit ที่ทางกองตรวจคนเข้าเมืองออกให้แล้ว ยังห้ามบุคคลที่ไม่ใช่พลเมืองของสิงคโปร์เข้าประเทศหากไม่ได้ถือครองใบอนุญาตที่เรียกว่า Pass ด้วย (Immigration Act, Part II Section 6) โดย Pass นี้ออกให้แก่คนต่างด้าวทุกคนที่ต้องการเข้ามาทำงานในสิงคโปร์ด้วย

⁹⁶ ศูนย์วิจัยกฎหมายและพัฒนา. (2543). ศึกษากฎหมายเปรียบเทียบ การควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทยกับนานาประเทศ และแนวทางการพัฒนาในอนาคต. หน้า 93.

กฎหมายคนเข้าเมืองนี้ได้แก้ไขครั้งสุดท้ายเมื่อปี 1998 มีเนื้อหาสำคัญที่แก้ไข คือ การตรวจโรคคนต่างด้าวเข้าเมือง ผู้ที่ไม่ได้รับการตรวจโรคจะต้องถูกปรับ 2,000 เหรียญสิงคโปร์ และจำคุกไม่เกิน 6 เดือน และยกเลิกใบอนุญาตเข้าประเทศ สำหรับผู้ที่ติดเชื้อ HIV จะไม่พิจารณาให้เดินทางเข้าประเทศ นอกจากนั้นยังได้มีการแก้กฎหมาย เพื่อให้มีการบันทึก เก็บรักษาและดึงข้อมูลลายนิ้วมือของผู้เข้ามาทำงานในสิงคโปร์ไว้เป็นหลักฐานข้อมูลคอมพิวเตอร์ด้วย ระบบฐานข้อมูลที่เรียกดูได้จากกระทรวงกำลังคนจะมีเครือข่ายออนไลน์ไปยังทุกหน่วยงานที่มีหน้าที่ปฏิบัติและบังคับใช้กฎหมาย แรงงานต่างด้าวทุกคนต้องมีบัตรนี้ติดตัว และมีลายนิ้วมืออยู่ในบัตรประจำตัวด้วย⁹⁷

(2) กฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว คือ Employment of Foreign Workers Act (Chapter 91A) เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นในปี 1990 และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 มกราคม 1991 โดยเป็นกฎหมายที่ควบคุมนายจ้าง และการทำงานของคนต่างด้าวในระดับที่เรียกว่า “คนงานต่างด้าว” (Foreign Workers) โดยเฉพาะเท่านั้น ซึ่ง Employment of Foreign Workers Act (Chapter 91A) Section 2 ให้คำจำกัดความว่า หมายถึง บุคคลใด ๆ ก็ตามที่ไม่ใช่พลเมืองของสิงคโปร์ ซึ่งแสวงหางานทำกับนายจ้าง หรือได้รับการเสนอจ้างงานจากนายจ้าง ด้วยเงินเดือนไม่เกิน \$ 1,500 หรือในอัตราอื่น ๆ ซึ่งรัฐมนตรี (Minister of Manpower) อาจกำหนดเป็นครั้งคราวและประกาศไว้ในราชกิจจานุเบกษา (Gazette) ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาออก Pass ข้างต้น กล่าวได้ว่า Employment of Foreign Workers Act (Chapter 91A) นี้เป็นกฎหมายที่เป็นเครื่องมือเพิ่มเติมในการควบคุมการจ้างงานของคนงานต่างชาติในระดับกึ่งฝีมือและไร้ฝีมือ โดยเฉพาะโดยสาระสำคัญของการควบคุมนั้นเน้นนายจ้างและคนงานต่างด้าว

กรณีผู้ยื่นขอเป็นนายจ้างสิงคโปร์ซึ่งต้องการนำแรงงานต่างชาติเข้าไปทำงาน จะต้องติดต่อขอโควตานำเข้าแรงงานต่างชาติจากกรมแรงงานสิงคโปร์ เมื่อกรมแรงงานสิงคโปร์อนุมัติแล้ว นายจ้างจะติดต่อบริษัทจัดหางานท้องถิ่นเพื่อดำเนินการตามขั้นตอนในการนำเข้าแรงงานต่างด้าว ได้แก่ ยื่นเอกสารหลักฐานเพื่อทำ Bond Guarantee ที่กรมแรงงาน ตลอดจนติดต่อขอ Work Permit จากกรมแรงงาน ซึ่งกรมแรงงานจะพิจารณาออก Work Permit ให้ โดยทางการสิงคโปร์ได้กำหนดเงื่อนไขการนำเข้าแรงงานต่างชาติ ดังนี้

(1) บริษัทนายจ้าง สิงคโปร์ที่จะนำเข้าแรงงานต่างด้าวได้จะต้องมีงานก่อสร้างที่ได้มีการเซ็นสัญญาจ้างแล้ว และมีมูลค่าไม่ต่ำกว่า 1 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์

(2) ประเทศที่ได้รับอนุญาต แรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้นำเข้าสิงคโปร์ จะเป็นแรงงานจาก 7 ประเทศ ได้แก่ มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ บังกลาเทศ จีน อินเดีย ศรีลังกา และไทย

⁹⁷ สุภางค์ จันทวานิช . เล่มเดิม. หน้า 76.

สัดส่วนของโควตานำเข้า จะเป็น 1 : 5 ระหว่างคนงานสิงคโปร์ 1 คน ต่อคนงานต่างชาติ 5 คน (โควตาการนำเข้ามีอายุ 2 เดือน)

(3) การเสียภาษีให้แก่คนงานต่างด้าว นายจ้างสิงคโปร์จะต้องเสียภาษีต่างด้าวให้แก่คนงานต่างด้าวที่นำเข้า (เสีย Levy) ในอัตรา 440 เหรียญสิงคโปร์ ต่อเดือนต่อ 1 คน สำหรับคนงานที่ไม่มีฝีมือและอัตรา 200 เหรียญสิงคโปร์ต่อเดือนต่อ 1 คน สำหรับตำแหน่งช่าง

ประเทศสิงคโปร์ รัฐบาลไม่ต้องการพึ่งพาแรงงานต่างด้าวที่ไร้ฝีมือมากเกินไป แต่ต้องการที่จะพัฒนาประสิทธิภาพฝีมือแรงงานท้องถิ่น โดยเน้นการผลิตที่ใช้เทคโนโลยีเพื่อที่จะแข่งขันทางเศรษฐกิจในตลาดโลก การนำเข้าแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือมากเกินไปจะทำให้ผู้ประกอบการสิงคโปร์เคยชินกับการประกอบธุรกิจที่พึ่งพาแรงงาน และขาดความสนใจที่จะปรับตัวนำเทคโนโลยีมาใช้ในการผลิต อย่างไรก็ตามสิงคโปร์ยังต้องเผชิญกับปัญหาขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือในบางสาขา ได้แก่ แรงงานในสาขาก่อสร้าง และแรงงานในสาขาบริการประเภทแม่บ้านทำให้สิงคโปร์ต้องผ่อนผันให้มีการนำเข้าแรงงานต่างด้าวเพื่อทำงานในสาขาที่ขาดแคลน โดยมีมาตรการควบคุมแรงงานต่างด้าว

การดำเนินมาตรการต่อแรงงานผิดกฎหมาย

ปัจจัยดึงดูดประการหนึ่งที่แรงงานจากต่างประเทศสนใจเข้าไปทำงานในสิงคโปร์ คือ อัตราค่าจ้างสูงกว่าหลาย ๆ ประเทศในภูมิภาค แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายที่อยู่ในสิงคโปร์จำนวนไม่น้อย เนื่องจากนายจ้างมีความต้องการแรงงานจำนวนมากทำให้มีการจ้างแรงงานทั้งผิดกฎหมายและถูกกฎหมายรัฐบาลสิงคโปร์จึงมีมาตรการ ดังนี้

(1) การจ้างแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย

โดยให้ได้รับโทษจำคุก 1 ปี และปรับในอัตราเท่ากับการจัดเก็บอัตราภาษีแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในสิงคโปร์ (Levy) เป็นเวลา 2-4 ปี

(2) เพิ่มความเข้มงวดให้บริษัทผู้รับเหมาต่าง ๆ ควบคุมการเข้า ออกบริเวณ สถานที่ก่อสร้าง รวมทั้งเพิ่มมาตรการรักษาความปลอดภัยในบริเวณที่อยู่ในความรับผิดชอบของแต่ละบริษัทให้มากขึ้น เพื่อป้องกันมิให้แรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายหลบพักอาศัยหรือทำงานในสถานที่ดังกล่าว

สิงคโปร์ ห้ามคนต่างด้าวทำงานในสิงคโปร์และห้ามว่าจ้างคนต่างด้าวทำงานเว้นแต่ได้รับใบอนุญาต จึงเป็นลักษณะควบคุมตัวคนต่างด้าวและตัวนายจ้างท้องถิ่น กฎหมายสิงคโปร์มิได้ระบุหน้าที่ห้ามคนต่างด้าวทำ มีการแบ่งแยกระหว่าง Skilled Labour และ Un-Skilled Labour โดยมีกฎหมายควบคุมแยกต่างหากกันไป การมีการแบ่งแยกประเภทของแรงงานต่างด้าว

ออกเป็นระดับต่างๆ กัน แยกเป็น P Pass, Q Pass, R Pass⁹⁸ เพื่อพิจารณาการออกใบอนุญาตให้กับคนต่างด้าวเป็นประเภทไป ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายคนเข้าเมืองกับกฎหมายควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวมีลักษณะใกล้ชิดกัน ใช้ระบบ Pre-arranged job ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีสัญญาจ้างงานและต้องมี Local Sponsor ซึ่งหมายถึง บริษัทผู้ว่าจ้าง และมีผู้ตรวจหรือสารวัตรแรงงาน (Employment Inspector) มีสิทธิจับกุมผู้ต้องสงสัยว่าลักลอบเข้ามาทำงานโดยไม่ต้องมีหมายจับ มีสิทธิเข้าตรวจค้นสถานประกอบการที่ต้องสงสัยว่าจ้างแรงงานต่างด้าว มีสิทธิขอคุ้มนัดประจำตัวและบัตรอนุญาตทำงาน มีสิทธิถ่ายภาพสถานประกอบการและบุคคลที่ต้องสงสัยได้ ผู้จัดขึ้นมีโทษจำคุกหรือปรับ

2) งานที่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือทำ

งานที่แรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือทำได้ คืองานอุตสาหกรรมก่อสร้าง งานบริการ เช่น เป็นแม่บ้านตามบ้าน หรือตามร้านอาหาร ซึ่งงานเหล่านี้เป็นงานที่ได้ค่าจ้างต่ำ ชาวสิงคโปร์ไม่นิยมทำ

3) การคุ้มครองแรงงานต่างด้าว

การเข้าประเทศอย่างถูกกฎหมายของคนต่างด้าวจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานของประเทศสิงคโปร์ โดยจำแนกประเด็นที่เป็นสาระสำคัญของการคุ้มครองแรงงานตามกฎหมาย ดังนี้

(1) กฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนของแรงงาน (Workman's Compensation Act) ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ในการจ่ายเงินทดแทนให้แก่คนงานที่ได้รับบาดเจ็บหรือบุคคลที่อยู่ในความดูแลของนายจ้างที่เสียชีวิต เนื่องจากอุบัติเหตุจากการทำงาน โดยแรงงานต่างด้าวจะได้รับความคุ้มครองบริการสุขภาพกรณีเจ็บป่วย หรือประสบอันตรายจากการทำงานตามกฎหมายฉบับนี้

(2) กฎหมายว่าด้วยการจ้างงาน (Employment Act) ซึ่งกำหนดสิทธิและหน้าที่พื้นฐานของนายจ้างและลูกจ้างในเรื่องชั่วโมงการทำงาน วันหยุดพักผ่อน การจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลารวมทั้งวันลาต่าง ๆ ของลูกจ้าง

(3) กฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยในการทำงาน (Factories Act) ซึ่งมีข้อกำหนดเกี่ยวกับเรื่องอนามัยและความปลอดภัยในการทำงานของลูกจ้างและความเป็นอยู่ของบุคคลที่อยู่ภายในโรงงาน

(4) กฎหมายว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Central Provident Fund Act) ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายเงินสะสมของนายจ้างและลูกจ้างเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

⁹⁸ ชุมพร ปัจจุสานนท์ และคณะ. (2545). ศึกษากฎหมายเปรียบเทียบการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทย กับนานาประเทศและแนวพัฒนาในอนาคต. หน้า 171.

เพื่อจ่ายเป็นเงินทดแทนให้แก่ลูกจ้างที่เกษียณอายุหรือสิ้นสุดการทำงานในประเทศสิงคโปร์โดยไม่กลับเข้ามาอีก

กฎหมายกำหนดให้นายจ้างทำประกันให้กับแรงงานต่างด้าวทุกคน นายจ้างจึงต้องจ่ายค่าธรรมเนียมเพื่อเข้ากองทุนเงินทดแทน ซึ่งถ้าหากแรงงานต่างด้าวประสบอุบัติเหตุ บาดเจ็บ พิการ หรือเสียชีวิต ในขณะที่ปฏิบัติงาน หรือขณะทำงานให้กับนายจ้าง จะได้รับความคุ้มครองดังนี้

(1) กรณีประสบอันตรายขณะทำงานจนไม่สามารถทำงานได้รักษาตัวไม่เกิน 14 วัน จะได้รับค่าจ้างตามปกติ หากเกิน 14 วัน แต่ไม่เกิน 60 วัน จะได้รับค่าทดแทนเท่ากับครึ่งหนึ่งของค่าจ้างปกติ จนกว่าจะหาย หากไม่สามารถทำงานได้เกิน 60 วัน แต่ไม่เกิน 5 ปี จะได้รับค่าทดแทนไม่เกิน 195 เหรียญสิงคโปร์ หรือเท่ากับ 1 ใน 3 ของรายได้ปกติ ขึ้นอยู่กับจำนวนใดจะน้อยกว่ากัน ก็ให้ได้รับจำนวนที่น้อยกว่า

(2) กรณีประสบอันตรายขณะทำงาน หรือเนื่องจากการทำงานจนต้องสูญเสียสมรรถภาพในการทำงานบางส่วน หรือทำงานไม่ได้ (เช่น แขน-ขาขาด ตาบอด ฯลฯ) จะได้รับค่าทดแทนระหว่าง 15,000-60,000 เหรียญสิงคโปร์ แล้วแต่กรณีของการสูญเสีย ขึ้นอยู่กับการวินิจฉัยของแพทย์

(3) กรณีประสบอันตรายเสียชีวิต จะได้รับค่าทดแทนประมาณ 60,000-80,000 เหรียญสิงคโปร์ ขึ้นอยู่กับอัตราค่าจ้าง

เมื่อแรงงานต่างด้าวประสบอันตราย จะต้องปฏิบัติดังนี้

(1) ต้องแจ้งให้นายจ้าง หรือตัวแทนนายจ้างทราบทันทีด้วยวาจา หรือแจ้งเป็นหนังสือ นับแต่วันเกิดเหตุ หากไม่แจ้งภายในกำหนดอาจทำให้เสียสิทธิที่ตนได้ตามกฎหมาย อายุความไม่เกิน 1 ปี

(2) นายจ้างมีหน้าที่ต้องนำแรงงานต่างด้าวส่งโรงพยาบาล โดยเป็นผู้รับผิดชอบในการรักษาพยาบาล และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(3) หากแรงงานต่างด้าวจงใจให้ตนเองได้รับอุบัติเหตุ หรือประสบอันตราย เนื่องจากการดื่มสุรา หรือเสพยาเสพติด จะไม่ได้รับค่าทดแทน

(4) หากแรงงานต่างด้าวเสียชีวิต ด้วยโรคที่ไม่เกี่ยวกับการทำงาน เช่น หัวใจวาย โรคไต หรือถูกรถชน นอกเวลางาน จะไม่ได้รับสิทธิตามกฎหมาย

(5) ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทน คือ สามีนี หรือภรรยา บุตร หรือบิดามารดาของแรงงานต่างด้าว

4) ข้อกำหนดและบทลงโทษการฝ่าฝืนการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

แรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองและยังคงอยู่ในสิงคโปร์โดยผิดกฎหมาย น้อยกว่า 90 วัน โดยรับโทษปรับ 16,000 เหรียญ หรือจำคุก 2 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ แรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองและยังคงอยู่ในสิงคโปร์โดยผิดกฎหมายเป็นเวลา นานกว่า 90 วัน จะต้องได้รับโทษจำคุก 1-8 ปี หรือถูกเซ็นด้วยหาวไฟฟ้าไม่ต่ำกว่า 12 ครั้ง สำหรับนายจ้างแรงงานต่างด้าวทำงานโดยผิดกฎหมายก็จะได้รับโทษปรับหรือจำคุก ซึ่งมากกว่าโทษที่แรงงานต่างด้าวจะได้รับ

จากผลการศึกษาพบว่าประเทศสิงคโปร์ให้ความสำคัญกับปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมาก โดยประเทศสิงคโปร์ไม่ยอมรับการเข้าเมืองมาทำงานโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างเด็ดขาด อีกทั้งได้มีกฎหมายที่กำหนดบทลงโทษทั้งแรงงานผู้หลบหนีเข้าเมืองและนายจ้างอย่างเด็ดขาด โดยมีโทษทั้งจำและปรับ รวมถึงการลงโทษโดยการเซ็นด้วยหาวไฟ ดังนั้น จึงไม่มีการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในทางกฎหมาย แต่แรงงานต่างด้าวที่ได้นำเข้าและทำสัญญาจ้างงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ก็ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย รวมถึงการได้รับบริการสุขภาพ ซึ่งมีทั้งกองทุนทดแทนกรณีเจ็บป่วยหรือประสบอันตรายในขณะที่ปฏิบัติงาน โดยกองทุนทดแทนนี้นายจ้างมีหน้าที่เป็นผู้จ่ายค่าชดเชย การคุ้มครองตามระบบประกันสังคมกรณีเจ็บป่วยหรือประสบอันตรายนอกเหนือจากการทำงาน และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพซึ่งลูกจ้างจะได้รับเงินทดแทนเมื่อเกษียณอายุหรือสิ้นสุดการทำงานในประเทศสิงคโปร์ โดยนายจ้างและลูกจ้างเป็นผู้จ่ายเงินสะสม กล่าวโดยสรุป หากเป็นแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายก็จะได้รับความคุ้มครอง ซึ่งรวมถึงการเข้าถึงระบบบริการสุขภาพและการรักษาพยาบาล แต่หากเป็นแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองก็จะได้รับบริการสุขภาพเพียงตามหลักสิทธิมนุษยชนเท่านั้น อนึ่ง สิงคโปร์ไม่ประสงค์จะให้มีการจ้างงานจากแรงงานต่างด้าวประเภทไร้ฝีมือ จึงมีนโยบายที่ควบคุมอย่างเข้มงวด และไม่มีการเปลี่ยนสถานะให้เป็นแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายหรืออนุญาตให้ทำงานได้โดยอนุโลม เช่น ประเทศไทยที่ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอาศัยและทำงานในประเทศได้

3.3.3 ประเทศมาเลเซีย

ประเทศมาเลเซีย ซึ่งมีประชากรวัยทำงานเพียงประมาณ 8 ล้านคน ทำให้ต้องพึ่งพาแรงงานต่างชาติเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะงานกรรมกร งานภาคเกษตร และงานบริการ ที่คนมาเลเซียไม่นิยมทำ ในหลายปีที่ผ่านมา นายจ้างภาคเศรษฐกิจทุกสาขาได้ยื่นขอโควตาการนำเข้าแรงงานจากต่างประเทศ ได้แก่ บังกลาเทศ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ ไทย และพม่า ขณะเดียวกันแรงงานจากต่างประเทศได้หลั่งไหลเข้าไปทำงานในมาเลเซีย เป็นจำนวนมาก ทั้งที่เข้าไปโดยถูกต้องตามกฎหมายและผิดกฎหมาย แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายได้เข้าไปทำงานและก่อให้เกิดปัญหาสังคม

ต่างๆ มากมาย เช่น ปัญหาความขัดแย้งทางเชื้อชาติ ศาสนา ปัญหาอาชญากรรม และปัญหาการแย่งงานชาวมาเลเซียทำ รัฐบาลมาเลเซียจึงได้มีมาตรการ ดังนี้

การแก้ไขปัญหาระงงานต่างด้าวในปัจจุบันกระทำโดยคณะกรรมการในคณะรัฐมนตรี เรียกว่า Cabinet Committee on Foreign Workers มีรองนายกรัฐมนตรี (เป็นรัฐมนตรีกระทรวงภายในด้วย) เป็นประธาน เมื่อเดือน กุมภาพันธ์ 2000 คณะกรรมการได้มีมติอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวทำงานได้ทุกอาชีพยกเว้น 38 อาชีพสงวน (ได้แก่ อาชีพทำเครื่องดนตรี, ช่างยนต์, ช่างเทคนิค, ขายของหาบเร่, พนักงานเสิร์ฟชาย, แม่บ้าน และ social escort เป็นต้น) ทั้งนี้เนื่องจาก มีความต้องการว่าจ้างแรงงานต่างด้าวมกในกิจการก่อสร้าง, อุตสาหกรรมในโรงงานและงานเกษตร นอกจากนั้นคณะกรรมการยังผ่อนผันให้ขยายเวลาจ้างแรงงานต่างด้าวเพิ่มได้อีก 1 ปี จากที่จ้างมา 7 ปีแล้ว⁹⁹

การดำเนินมาตรการต่อแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย รัฐบาลมาเลเซียได้วางมาตรการขึ้นเด็ดขาดแก่แรงงานผิดกฎหมาย โดยไม่ยอมผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายมาจดทะเบียนและรับใบอนุญาตทำงานในบางสาขาอาชีพได้ต่อไป รวมทั้งได้สร้างสถานกักกันผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายที่รือการเนรเทศ โดยใช้งบประมาณถึง 100 ล้านบาท

ลักษณะตามกฎหมายการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศมาเลเซียมีดังนี้

1) กฎหมายที่เกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวของประเทศมาเลเซีย ประกอบด้วยกฎหมาย 4 ฉบับหลัก¹⁰⁰ คือ

(1) Immigration Act 1959/63

กฎหมายฉบับนี้มีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า Laws of Malaysia Act 155 หรือที่เรียกโดยย่อว่า Act 155 ซึ่งมีกฎหมายรองรับคือ Immigration Regulations, 1963 ซึ่งมีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า Laws of Malaysia Act 150 หรือที่เรียกโดยย่อว่า Act 150 กฎหมายนี้ควบคุมการเข้าเมืองของคนต่างด้าวรวมทั้งการออกใบอนุญาตเข้าเมืองแก่คนต่างด้าวที่ประสงค์เข้ามาทำงานในมาเลเซีย ได้แก่ Employment Pass, Visit Pass (Temporary Employment) และ Work Pass กฎหมายฉบับนี้ได้รับการปรับปรุงแก้ไขโดย Immigration (Amendment) Act 1997 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของบทลงโทษ

(2) Employment (Restriction) Act 1968

กฎหมายนี้มีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า Laws of Malaysia Act 353 หรือเรียกโดยย่อว่า Act 353 โดยเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับทั่วทั้งมาเลเซีย และกฎหมายรองรับในระดับรองลงมา

⁹⁹ สุภางค์ จันทวานิช. เล่มเดิม. หน้า 74.

¹⁰⁰ ศูนย์วิจัยกฎหมายและพัฒนา. เล่มเดิม. หน้า 78-79.

เรียกว่า Employment (Restriction) (Employment Permit) Regulations, 1969 หรือที่มีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า P.U.(A) 220A/1969 กฎหมายนี้ระบุการจำกัดการทำงานและการจ้างงานคนต่างด้าวในมาเลเซียโดยตรง และมีบทบัญญัติควบคุมเกี่ยวกับการออกใบอนุญาต การใช้ใบอนุญาตการจ้างงานและการทำงานของคนต่างด้าว

(3) Employment Act 1955

กฎหมายนี้มีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า Laws of Malaysia Act 265 หรือที่เรียกโดยย่อว่า Act 265 ซึ่งมี Employment Regulations รองรับหลายฉบับ กฎหมายนี้มีบทบัญญัติว่าด้วยการจ้างงาน ลูกจ้างต่างด้าว (Employment of Foreign Employees) โดยมีสาระควบคุมหน้าที่ของนายจ้างในการจ้างงานคนต่างด้าว กฎหมายนี้ได้รับการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมโดย Employment (Amendment) Act 1998 หรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า Laws of Malaysia A 1026

(4) Promotion of Investment Act 1986

เป็นกฎหมายที่ให้สถานะพิเศษแก่คนต่างด้าวในโครงการที่รัฐบาลมาเลเซียให้การส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ เป็นกฎหมายที่เน้นถึงการถ่ายโอนเทคโนโลยีความรู้จากคนต่างด้าวสู่คนงานท้องถิ่น โดยผ่านโครงการฝึกอบรมคนท้องถิ่น นายจ้างมาเลเซียที่ประสงค์จะนำคนงานต่างชาติเข้าไปทำงานในประเทศมาเลเซีย จะต้องยื่นคำขออนุญาตต่อ Immigration Department, Ministry of Home Affairs ซึ่งในการยื่นขออนุญาตนั้น นายจ้างจะต้องแสดงหลักฐานเกี่ยวกับโครงการที่จะนำคนงานต่างชาติเข้ามาทำงาน ตลอดจนชี้แจงเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องใช้คนงานต่างชาติแทนคนงานพื้นเมือง เจ้าหน้าที่กองตรวจคนเข้าเมืองจะเป็นผู้พิจารณาคัดทอนจำนวนคนงานต่างชาติให้เหลือเท่าที่จำเป็น ซึ่งโดยปกติแล้ว แต่ละครั้งจะอนุญาตให้นำเข้าได้ครั้งละไม่เกิน 20-30 คน หลังจากได้รับอนุญาตแล้ว นายจ้างสามารถนำคนงานต่างชาติเข้าไปทำงานได้ ทางกรมมาเลเซียจะออกใบอนุญาตทำงานให้แรงงานต่างชาติในกรณีดังต่อไปนี้

แรงงานต่างชาติที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำงานในลักษณะ Traditional Practice จะอนุญาตให้ทำงานในช่วงฤดูเพาะปลูกและเก็บเกี่ยว โดยเข้ามาทำงานเฉพาะงานเก็บเกี่ยวข้าวและในไร่อ้อย ในการพิจารณาอนุญาตให้นำแรงงานต่างชาติเข้าไปทำงานในลักษณะดังกล่าวนี้เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองในเขตรัฐที่มีการเพาะปลูก อันได้แก่ รัฐประลิส เกดาห์ และกลันตัน จะเป็นผู้พิจารณา

แรงงานต่างชาติที่ได้รับอนุญาตให้เข้าไปทำงานในกิจการก่อสร้าง การพิจารณาอนุญาตให้นำคนงานต่างชาติเข้ามาทำงานในกิจการก่อสร้างที่เจ้าหน้าที่กองตรวจคนเข้าเมืองจะเป็นผู้พิจารณา จะใช้เวลาพิจารณาประมาณ 4-6 สัปดาห์ และปกติในการอนุญาตทำงานจะมีอายุระหว่าง 3-4 เดือน อย่างมากที่สุดไม่เกิน 6 เดือน และโอกาสการต่ออายุใบอนุญาตทำงานมีน้อยมาก

ส่วนใหญ่จะเป็นการออกใบอนุญาตทำงานให้คนงานรายใหม่มากกว่าจะต่ออายุใบอนุญาตให้คนงานเดิม

แรงงานต่างชาติที่ได้รับอนุญาตให้เข้าไปทำงานด้านวิชาชีพ วิชาการ (Technical Post) ซึ่งจะเป็นคนงานที่มีทักษะและประสบการณ์ เพื่อเข้าไปทำงานในโรงงานหนึ่งโรงงานใด โดยเฉพาะในการพิจารณาอนุญาตจะมีคณะกรรมการเป็นผู้พิจารณาและใบอนุญาตทำงานของคนงานกลุ่มนี้จะมีอายุนานกว่า 6 เดือน แต่จะไม่เกิน 1-2 ปี

2) งานที่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวทำ

ประเทศมาเลเซีย มีลักษณะการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวมียกเว้นปิดงานใดที่อนุญาตให้ทำได้จะระบุไว้ในนโยบายที่ประกาศเป็นคราว ๆ และไม่ปรากฏงานที่อนุญาตในรูปของกฎหมาย มีการแยก Skilled Labour และ Un-skilled Labour งานที่เป็น Un-skilled Labour คนต่างด้าวทำได้ยกเว้น งาน 5 ประเภทคือ ภาคการเพาะปลูก ภาคการก่อสร้าง ภาคอุตสาหกรรม การผลิต ภาคการบริการ โดยเปิดเฉพาะในส่วนของคนดูแลปั๊ม งานทำความสะอาด งานในภัตตาคาร งานบ้าน ส่วนงานที่เป็น Skilled Labour ขึ้นอยู่กับนโยบาย กฎหมายมาเลเซีย มีบทบัญญัติควบคุมนายจ้างอย่างชัดเจน ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายคนเข้าเมืองกับกฎหมายควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวมียกเว้นใกล้ชิด

3) การคุ้มครองแรงงานต่างด้าว

แรงงานต่างด้าวที่เข้าประเทศอย่างถูกต้องกฎหมาย จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานของประเทศมาเลเซีย โดยจำแนกประเด็นที่เป็นสาระสำคัญของการคุ้มครอง ดังนี้

(1) กฎหมายว่าด้วยการจ้างงาน หรือ Employment Act 1955 กำหนดสภาพและเงื่อนไขเกี่ยวกับการจ้างงาน รวมทั้งมาตรฐานขั้นต่ำในการทำงาน เช่น วันเวลาทำงานปกติ วันหยุดพักผ่อน การจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลาและวันลาของลูกจ้าง

(2) กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม (Employee Social Security Act 1996) ให้หลักประกันแก่ลูกจ้างในระบบบริการสุขภาพกรณีการเจ็บป่วย ทูพพลภาพและเสียชีวิต นอกเหนือจากการทำงาน

(3) กฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนของคนงานหรือ Workmen's Compensation Act 1992 กำหนดเงื่อนไขการจ่ายเงินทดแทนอันเป็นระบบบริการสุขภาพแก่คนงานที่ได้รับบาดเจ็บหรือประสบอันตราย หรือบุคคลที่อยู่นในการเลี้ยงดูของคนงานที่เสียชีวิต เนื่องจากอุบัติเหตุในการทำงาน

4) ข้อกำหนดและบทลงโทษการฝ่าฝืนการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

(1) การจ้างงานคนต่างด้าวที่ไม่มีใบอนุญาตเข้าเมืองปรับไม่น้อยกว่า 10,000 ริงกิต แต่ไม่เกิน 50,000 ริงกิต

(2) บุคคลที่เกี่ยวข้องโดยตรงหรือโดยอ้อมนำพาแรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมาย ปรับไม่น้อยกว่า 10,000 ริงกิต แต่ไม่เกิน 50,000 ริงกิต จำคุกไม่น้อยกว่า 2 ปี แต่ไม่เกิน 10 ปี โปษิต์ไม่เกิน 6 ที่ ที่หากเป็นบริษัทต้องถูกปรับ ไม่น้อยกว่า 30,000 ริงกิต แต่ไม่เกิน 100,000 ริงกิต

(3) บุคคลให้ที่พักอาศัยหลบซ่อนตัวแก่คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองต้องรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายในการนำคนต่างด้าวออกนอกประเทศ และชดเชยรายจ่ายที่มีแก่ทางการต่อรัฐบาลในการกักกันคนต่างด้าวระหว่างรอส่งกลับ

จากผลการศึกษาพบว่า ประเทศมาเลเซียมีความเข้มงวดกับแรงงานต่างด้าวและมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือว่าเป็นกฎหมายสำหรับคนต่างด้าวโดยเฉพาะจำนวนหลายฉบับ ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับการควบคุมการเข้าเมือง การอนุญาตให้ทำงาน การจัดการทำงาน หรือสภาพการจ้างงาน ตลอดจนการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย แต่จะไม่คุ้มครองแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองและมีบทลงโทษที่เฉียบขาดแก่แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง และนายจ้างผู้ฝ่าฝืน

ประเด็นการให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในการเข้าถึงระบบบริการสุขภาพของประเทศมาเลเซีย นั้น หากเป็นแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายก็จะได้รับความคุ้มครองอย่างเต็มที่ ซึ่งกรณีเจ็บป่วย ทุพพลภาพ หรือเสียชีวิต นอกเหนือจากการทำงานก็จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม ถ้าหากประสบอันตรายจากการทำงานก็จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่ทั้งนี้ หากเป็นแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองก็จะได้รับความคุ้มครองตามสิทธิมนุษยชนทั่วไป และจะมีการกักกันตัวในค่ายกักกันระหว่างรอส่งตัวกลับ จะไม่มีการอนุโลมหรือเปลี่ยนสถานะให้ทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมายได้ เช่น ประเทศไทยที่อนุโลมให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอาศัยอยู่ในประเทศและผ่อนผันให้ทำงานได้

3.4 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทย

3.4.1 การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในการได้รับบริการสุขภาพ

เนื่องด้วยรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสำคัญลำดับสูงสุดของประเทศ ที่กำหนดกรอบการคุ้มครองและรับรองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของปวงชนชาวไทย ดังนั้น กฎหมายที่มีศักดิ์ลำดับรองลงมาจึงไม่อาจมีบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ จึงจำเป็นต้องศึกษาบทบัญญัติใน

รัฐธรรมนูญว่ามีบทบัญญัติที่ครอบคลุมไปถึงการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทยหรือไม่

ด้วยสิทธิในการได้รับบริการสุขภาพเพื่อการมีสุขภาพที่ดีทั้งกายและใจ เป็นสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ทุกคนที่ควรมี และประเทศไทยเองก็ได้ตระหนักถึงสิทธิดังกล่าว จึงได้มีการรับรองสิทธิอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์¹⁰¹ ซึ่งรวมไปถึงสิทธิในการเข้าถึงบริการสุขภาพของแรงงานต่างด้าว จึงจะศึกษาประเด็นการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงาน ได้รับการรับรองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยใน 2 ลักษณะด้วยกัน คือ สิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ สิทธิในการได้รับบริการสุขภาพจากรัฐของแรงงานต่างด้าว อนึ่ง ด้วยปัจจุบันประเทศไทยอยู่ระหว่างการปฏิรูปการปกครองและมีการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ซึ่งประชาชนได้ลงประชามติและเสียงส่วนใหญ่มีมติรับร่างดังกล่าว จึงมีผลต่อการบังคับใช้เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศต่อไป เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2550 จึงจะศึกษาเปรียบเทียบระหว่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ด้วย

การรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์

เมื่อประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และได้มีใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรก ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยได้ยอมรับความคิดในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล โดยปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อันเป็นการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์มาโดยตลอด ซึ่งการรับรองนั้นรวมถึงการรับรองสิทธิในการทำงานและการคุ้มครองแรงงานในการเข้าถึงบริการสุขภาพ ทั้งนี้ เนื่องจากสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิตามธรรมชาติที่มนุษย์ทุกคนควรได้รับ เพื่อการมีงานทำและสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติสุข

ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แม้ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยที่ปรากฏบทบัญญัติรับรองเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ก็มิได้หมายความว่าประเทศไทยมิได้รับรองสิทธิดังกล่าวมาแต่เดิม หากแต่เป็นการรับรองสิทธิโดยธรรมชาติของมนุษย์ที่มีอยู่แล้วอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้เกิดการตระหนักถึงความสำคัญและเพื่อให้เกิดความชัดเจน ซึ่งเป็นการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในฐานะแห่งความเป็นมนุษย์ ดังที่ปรากฏในมาตรา 4 ได้บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง” หมายความว่า มนุษย์ทุกคนที่อยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นคนไทยเท่านั้น รวมถึงคนต่างด้าว ในการได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันในฐานะแห่งการ

¹⁰¹ ชลิดา โตศิริกุล, เล่มเดิม, หน้า 51-56.

เป็นมนุษย์ แม้ว่าจะมีความแตกต่างกัน แต่บุคคลย่อมเสมอกันและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน โดยไม่เลือกปฏิบัติด้วยเหตุของความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดโดยชอบธรรมทางการเมือง¹⁰² บุคคลทุกคนไม่ว่าจะเป็นคนไทยหรือคนต่างด้าวย่อมยกศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นรากฐานแห่งสิทธิได้

ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ก็มีบทบัญญัติเฉกเช่นเดียวกันโดยไม่เปลี่ยนแปลงสาระสำคัญ ในมาตรา 4 บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง”

สิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 4 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 เป็นเรื่องของสิทธิมนุษยชน (Human Right) คือ หลักสากลระหว่างประเทศ ไม่ใช่ของประเทศใดประเทศหนึ่ง โดยมีขอบเขตของการคุ้มครองแก่ “บุคคล” ที่มีได้มีความหมายจำกัดอยู่เฉพาะประชาชนชาวไทยเท่านั้น แต่รวมถึงคนต่างด้าวด้วย¹⁰³ สิทธิมนุษยชนที่ได้รับความคุ้มครองตามมาตราดังกล่าว เป็นสิทธิและเสรีภาพที่มีอยู่เป็นคุณลักษณะประจำตัวของมนุษย์ที่เกิดมาเองโดยธรรมชาติของความเป็นมนุษย์ ตั้งแต่เกิด การมีสิทธิมนุษยชนจึงมีขึ้นโดยอัตโนมัติจากความเป็นมนุษย์ของบุคคล โดยที่ผู้ใดไม่ต้องทำอะไรทั้งสิ้น โดยไม่อาจสละ โอน หรือยอมให้ผู้ใดพรากสิทธิดังกล่าวไปจากตนได้ และต้องเป็นสิ่งที่ป็นสากลสำหรับมนุษย์ทุกคนไม่จำกัดเฉพาะบุคคลที่มีสัญชาติใด หรือเป็นสมาชิกขององค์กรใดเท่านั้น¹⁰⁴

ดังนั้น แรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทยย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี 2540 และปี 2550 ในระดับการคุ้มครองที่เรียกว่าสิทธิมนุษยชน

การรับรองสิทธิในการเข้าถึงระบบบริการสุขภาพ

ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 การรับรองสิทธิในการรับบริการทางสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานอย่างเสมอภาคกัน ซึ่งปรากฏในหมวด 3 อันเป็นหมวดที่ว่าด้วย “สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย” มาตรา 52 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการ

¹⁰² มาตรา 30 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

¹⁰³ บรรเจิด สิงคะเนติ. (อ้างถึงในวิชช์ จีระแพทย์, 2549 : 86)

¹⁰⁴ Human Right Manual. Foreign Affairs and Trade 1998. (อ้างถึงในวิชช์ จีระแพทย์, 2549 : 86)

สาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” เช่นนี้จำเป็นต้องพิจารณาว่าจะครอบคลุมถึงคนต่างด้าวด้วยหรือไม่ คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบกับการอภิปรายของสภาร่างรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลต่างด้าว¹⁰⁵ กล่าวไว้ว่า

“แม้โดยหลักบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะมุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวไทย แต่ในขณะเดียวกันบุคคลต่างด้าวก็อาจทรงสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญบางประการได้ โดยอาศัยเงื่อนไขประการสำคัญ คือ การที่รัฐสภาออกกฎหมายมาให้สิทธิแก่คนต่างด้าว ดังนั้น ตราบใดที่ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพแก่บุคคลต่างด้าว บุคคลต่างด้าวจึงอาจใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญในขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพที่มีลักษณะของสิทธิมนุษยชนได้เช่นเดียวกับคนไทย”

การตีความตามแนวทางดังกล่าว เป็นการตีความไปในทางที่คนต่างด้าวสามารถเป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญได้ ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายที่บุคคลต่างด้าวย่อมถูกจำกัดสิทธิได้ แต่ตราบใดที่ยังไม่มีกฎหมายมาจำกัดสิทธิของบุคคลต่างด้าว บุคคลต่างด้าวนั้นย่อมมีสิทธิกล่าวอ้างสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญได้ในขอบเขตของสิทธิที่อยู่ในขอบเขตของสิทธิมนุษยชน

แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ.2540 มิได้แยกระหว่าง “สิทธิมนุษยชน” และ “สิทธิพลเมือง” ออกจากอย่างเด็ดขาด¹⁰⁶ จึงเกิดปัญหาที่ตามมาว่าสิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขนั้น อยู่ในขอบเขตของสิทธิมนุษยชนหรือไม่ อาจนำเอาแนวคิดของประเทศเยอรมันมาเป็นแนวทางในการพิจารณากำหนดขอบเขตสิทธิมนุษยชนที่บุคคลต่างด้าวสามารถทรงสิทธิได้ โดย Georg Jellinek ผู้เสนอแนวคิดได้แบ่งแยกสิทธิและเสรีภาพออกเป็น 3 ประเภท¹⁰⁷ ประเภทแรก คือ Status negativus หมายถึง สภาพการใช้สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลจะต้องปราศจากการมาแทรกแซงใด ๆ จากรัฐ ถือว่าเป็น “สิทธิมนุษยชน” ประเภทที่สอง คือ Status positivus หมายถึง สภาพการใช้สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมีอาจบรรลุความมุ่งหมายได้หากปราศจากการเข้ามาดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งจากฝ่ายรัฐ ถือว่าเป็น “สิทธิขั้นพื้นฐานทางสังคม”

¹⁰⁵ นวรัตน์ ประสิทธิพรกุล. (ตุลาคม 2546-มีนาคม 2547). “การทรงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต่างด้าวตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540”, วารสารผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, 2, หน้า 50.

¹⁰⁶ ข้อสังเกต แม้ว่าในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ผู้ทรงสิทธิน่าจะหมายถึงความถึง “ชนชาวไทย” เท่านั้น แต่ในคัมภีร์กฎหมายใช้คำว่า “บุคคล” เช่นนี้ ด้วยเหตุผลที่ว่า ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมิได้มีการแบ่งแยก “สิทธิมนุษยชน” และ “สิทธิพลเมือง” ออกจากกันอย่างเด็ดขาด น่าจะหมายความว่า หากสิทธิใดที่เป็น “สิทธิมนุษยชน” แม้ว่าจะอยู่ในหมวด 3 ก็ตาม คนต่างด้าวย่อมสามารถกล่าวอ้างสิทธิดังกล่าวได้

¹⁰⁷ Pieroth/Schlink, Grundrechte-Statsrecht II (อ้างอิงใน บรรเจิด สิงคะเนติ, 2541 : 48-49)

และประเภทที่สาม คือ Status activus หมายถึง สภาพที่ปัจเจกบุคคลใช้สิทธิและเสรีภาพของตนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการสร้างเจตจำนงทางการเมือง ถือว่าเป็น “สิทธิพลเมือง”

หากอาศัยแนวคิดดังกล่าวมาพิจารณาพอจะจำแนก “สิทธิมนุษยชน” และ “สิทธิพลเมือง” ได้โดยสังเขป ดังนี้¹⁰⁸

1. สิทธิมนุษยชน ได้แก่

- (1) สิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามหมวด 8 (มาตรา 237-247)
- (2) สิทธิและเสรีภาพตามหมวด 3 ซึ่งได้แก่ สิทธิในความเสมอภาค (มาตรา 30), สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย (มาตรา 31), สิทธิเสรีภาพในการนับถือศาสนา (มาตรา 38) และสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน (มาตรา 48) สิทธิเสมอกันในการได้รับบริการทางสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน (มาตรา 52) เป็นต้น

2. สิทธิพลเมือง ได้แก่ สิทธิซึ่งอาจแยกออกเป็นสิทธิพลเมืองทั่วไปกับสิทธิทางการเมือง

- (1) สิทธิพลเมืองทั่วไป ได้แก่ เสรีภาพในการชุมนุม (มาตรา 44) และเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม (มาตรา 47) เป็นต้น
- (2) สิทธิทางการเมือง ได้แก่ สิทธิของผู้เลือกตั้ง (มาตรา 104 และ 105), สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง (มาตรา 107 และ 125), สิทธิจัดตั้งพรรคการเมือง (มาตรา 47), สิทธิเข้าชื่อของประชาชนเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมาย (มาตรา 170), สิทธิออกเสียงประชามติ (มาตรา 214), สิทธิเข้าชื่อเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (มาตรา 304), สิทธิเสนอถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น (มาตรา 286) และสิทธิเข้าชื่อเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น (มาตรา 287) เป็นต้น

ซึ่งสิทธิทางการเมืองดังกล่าวถือได้ว่าเป็นสิทธิของปวงชนชาวไทยเท่านั้น

จะเห็นได้ว่าสิทธิในการได้รับความคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในการได้รับบริการสุขภาพกรณีเจ็บป่วยอยู่ในขอบเขตของ “สิทธิมนุษยชน” ที่จะทำให้นักต่างด้าวสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญในขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพที่มีลักษณะของสิทธิมนุษยชนได้เช่นเดียวกับคนไทย ในขณะที่เดียวกันสิทธิในการเข้าถึงระบบบริการสุขภาพของแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทยที่มุ่งศึกษานี้ เป็นสิทธิในการเข้าถึงระบบบริการอย่างครอบคลุมถึงทางด้านส่งเสริม ป้องกัน รักษาและฟื้นฟู จึงหมายความว่าสิทธิที่ต้องกำหนดไว้ มิใช่สิทธิขั้นพื้นฐาน เป็นสิทธิที่มีมากกว่าสิทธิมนุษยชน

ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ก็มีเนื้อหาและสาระสำคัญของบทบัญญัติเจกเช่นเดียวกัน โดยกำหนดไว้ในมาตรา 51 ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับ

¹⁰⁸ นพนิติ สุริยะ, บรรเจิด สิงคะเนติ และอุดม รัฐอมฤต.(2540). การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. หน้า 242-243.

บริการทางสาธารณสุขที่เหมาะสมและได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย”

จะเห็นได้ว่าสิทธิการได้รับบริการสาธารณสุขจากรัฐไทยของแรงงานต่างด้าวนั้น เป็นสิทธิในระดับสิทธิมนุษยชน ซึ่งจะได้รับเมื่อเจ็บป่วยต้องได้รับการรักษาพยาบาล เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ที่ต้องได้รับโดยไม่มีข้อกีดกัน แต่หากจะเข้าถึงบริการสุขภาพทั้งระบบจะต้องเป็นสิทธิที่มีกฎหมายบัญญัติรองรับไว้ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับสิทธิในการเข้าถึงระบบบริการสุขภาพของประชาชนชาวไทยนั้น มีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545 ที่จัดระบบการให้บริการสาธารณสุขแก่ประชาชนทั่วไปที่จำเป็นต่อสุขภาพและการดำรงชีวิตให้มีการรักษาพยาบาลที่มีมาตรฐานครบวงจร ครอบคลุมด้านการส่งเสริมสุขภาพ การรักษาพยาบาลและฟื้นฟูการควบคุมป้องกันโรค เพื่อให้ประชาชนพลเมืองไทยเข้าถึงระบบบริการสุขภาพอย่างทั่วถึง กฎหมายฉบับต่อมาคือ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ซึ่งให้ความคุ้มครองในการเข้าถึงระบบบริการสุขภาพของผู้ประกันตน และลูกจ้างทั่วไป กรณีเจ็บป่วยหรือประสบอันตรายอันมิใช่เนื่องจากการทำงานสุดท้ายคือ ข้าราชการไทยจะใช้สิทธิในการเข้าถึงระบบบริการสุขภาพตามสวัสดิการที่ได้รับ

กล่าวโดยสรุป แรงงานต่างด้าวนั้นได้รับการคุ้มครองแรงงานตามกฎหมายในระดับหนึ่ง และสิทธิในการเข้ารับการรักษาเมื่อเจ็บป่วย ถือว่าเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานอันพึงได้รับ ไม่ว่าแรงงานต่างด้าวนั้นจะเข้าเมืองและทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ แต่ว่าสิทธิของแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทยในการเข้าถึงระบบบริการสุขภาพนั้น เป็นสิทธิที่รัฐให้ความคุ้มครองโดยมาตรการที่กำหนดขึ้น หรือนโยบายของรัฐ กล่าวคือ โดยมีรูปแบบการเข้าถึงระบบบริการสาธารณสุขที่จะให้ความคุ้มครอง ดูแลตั้งแต่การส่งเสริมสุขภาพ การควบคุมป้องกันโรค การตรวจรักษาพยาบาลและการฟื้นฟูสมรรถภาพ เมื่อแรงงานเหล่านั้นมาจดทะเบียนแรงงานและทำประกันสุขภาพ จะได้รับสิทธิประโยชน์เทียบเท่ากับโครงการหลักประกันสุขภาพของคนไทย

3.4.2 การคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในการได้รับบริการสุขภาพตามมติคณะรัฐมนตรี

มติคณะรัฐมนตรีตั้งแต่ปี 2544 ถึงปัจจุบัน กำหนดให้แรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานที่ขึ้นทะเบียน และได้รับอนุญาตทำงานต้องเข้าสู่ระบบการตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพทุกคน อัตราค่าใช้จ่ายคนละ 1,300 บาท การประกันสุขภาพมีระยะเวลาคุ้มครอง 1 ปี สิทธิประโยชน์ที่ได้รับเป็นไปตามโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าสำหรับประชาชนชาวไทย (โครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค) โดยแรงงานต่างด้าวจะต้องร่วมจ่าย

ในการรับบริการครั้งละ 30 บาท ทั้งนี้ มีเป้าหมายหลักเพื่อให้มีการควบคุมป้องกันโรค การรักษาพยาบาล และการส่งเสริมสุขภาพอย่างเป็นระบบ และเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายในการเข้ารับบริการทางการแพทย์และสาธารณสุขของผู้ใช้แรงงาน รวมถึงจะเป็นการประกันค่ารักษาพยาบาลให้กับสถานพยาบาลผู้ให้การรักษาพยาบาลอีกทางหนึ่งด้วย ตลอดจนอนุญาตให้กลุ่มผู้ติดตามแรงงานต่างด้าว (หมายถึงบิดา/มารดา สามี/ภรรยา บุตรของแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงาน) สามารถตรวจสุขภาพและ/หรือประกันสุขภาพให้เป็นไปตามความสมัครใจ หากประสงค์จะตรวจสุขภาพเพียงอย่างเดียวได้ แต่ถ้าจะเข้าสู่ระบบการประกันสุขภาพต้องได้รับการตรวจสุขภาพด้วย อัตราค่าตรวจสุขภาพคนละ 600 บาท และค่าประกันสุขภาพ 1,300 บาท/คน/ปี โดยการประกันสุขภาพใช้ชุดสิทธิประโยชน์เดียวกับแรงงานต่างด้าว

บทที่ 4

ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิ แรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงาน ในประเทศไทย ในการให้บริการสุขภาพ

จากผลการศึกษาพบว่ากรณีที่แรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทย โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายของการศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้อพยพย้ายถิ่นหลังไหลเข้ามาขายแรงงานเป็นจำนวนมากในประเทศไทยในปัจจุบัน และก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความมั่นคงของประเทศ ตลอดจนผลกระทบสำคัญ คือ ทางด้านสาธารณสุข ซึ่งเป็นผลกระทบจากภาวะการเกิด การเจ็บป่วยและการตาย อีกทั้งเกิดแหล่งเสื่อมโทรมหรือชุมชนแออัด ซึ่งเป็นบ่อเกิดของโรคติดต่อ ปัญหายาเสพติด ปัญหาโรคเอดส์ แพร่กระจายไปในวงกว้าง โดยปัญหาดังกล่าวมีความสำคัญอย่างมากและกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนคนไทย ดังนั้น การแก้ไขปัญหาสุขภาพของแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ จึงจำเป็นต้องดำเนินการ โดยการดึงบุคคลเหล่านี้ให้เข้าสู่ระบบบริการสุขภาพให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ประกอบกับสิ่งที่ได้ศึกษาแล้วว่า แรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทยนี้ได้รับความคุ้มครองสิทธิตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่อง “สิทธิมนุษยชน” ตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กติกา ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทุกรูปแบบในทางเชื้อชาติขององค์การสหประชาชาติ และตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 97 ว่าด้วยการอพยพเพื่อทำงาน (ฉบับแก้ไข) ซึ่งการได้รับการบริการสาธารณสุขจากรัฐที่แรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้ทำงานอยู่ เป็นสิทธิที่ต้องได้รับอย่างไม่มีอาชกเสียดียงหรือยกเว้นได้ อีกทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2550 ก็ได้บัญญัติรับรองสิทธิมนุษยชนดังกล่าวไว้ในมาตรา 4 และมาตรา 51

อย่างไรก็ตามสิทธิได้รับการบริการสาธารณสุขในระดับสิทธิมนุษยชนนั้น เป็นเพียงการได้รับการบริการรักษาพยาบาลในกรณีเจ็บป่วย ต้องได้รับการรักษาจากสถานบริการสาธารณสุขเท่านั้น ซึ่งไม่เพียงพอหรือไม่อาจแก้ไขปัญหาด้านสาธารณสุขอย่างครอบคลุม จึงจำเป็นต้องให้แรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้เข้าถึงระบบบริการสุขภาพที่ครบวงจร โดยการได้รับการบริการตรวจสุขภาพประจำปี การส่งเสริม

สุขภาพ การควบคุมและป้องกันโรคหรือเฝ้าระวังโรค และการรักษาพยาบาลและฟื้นฟูสมรรถภาพ ทั้งนี้ วัตถุประสงค์สำคัญของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งที่จะศึกษามาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทย ในการได้รับการบริการสุขภาพของประเทศไทยว่าเป็นอย่างไร มีความเหมาะสมและเป็นธรรมหรือไม่ ตลอดจนมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวสนับสนุนหรือส่งเสริมการเข้าถึงระบบบริการสุขภาพหรือไม่ อย่างไร เพื่อให้แรงงานต่างด้าวเหล่านี้มีสิทธิในการได้รับการบริการสุขภาพ อันจะช่วยแก้ไขปัญหาจากผลกระทบทางด้านสาธารณสุขของแรงงานต่างด้าวต่อประชากรของไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพและตลอดจนเป็นการปฏิบัติต่อแรงงานต่างด้าวให้ได้รับความคุ้มครองสิทธิในการได้รับการบริการสุขภาพไม่น้อยกว่าตามมาตรฐานองค์การแรงงานระหว่างประเทศ และมาตรฐานต่างประเทศ

ในการนี้ จากการศึกษาพบว่าปัญหาทางกฎหมายในการได้รับการบริการสุขภาพของแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทย มีดังนี้

4.1 ปัญหาเรื่องกฎหมายรองรับสิทธิและรูปแบบมาตรการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทย ในการได้รับการบริการสุขภาพ

4.1.1 ปัญหาเรื่องกฎหมายรองรับสิทธิแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทย

เนื่องด้วยการอพยพเคลื่อนย้ายเข้าเมืองมาเพื่อหางานทำของแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทย เป็นการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายไม่ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง คือ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 มาตรา 11 และมาตรา 12 (1) กล่าวคือ คนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ผ่านช่องทางด่านตรวจคนเข้าเมือง เขตท่าสถานีหรือท้องที่และตามกำหนดเวลาตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนด และคนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่มีหนังสือเดินทาง (Passport) หรือเอกสารรับรองบุคคลใช้แทนหนังสือเดินทาง ซึ่งเมื่อเป็นคนเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายก็จะไม่สามารถอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้เลย และจะต้องถูกผลักดันส่งตัวออกนอกราชอาณาจักรตามอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันกำหนดไว้ ดังนั้นเมื่อสถานะของคนต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาเป็นผู้กระทำผิดกฎหมายและไม่สามารถใช้สิทธิที่จะอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้ จึงไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิตามกฎหมาย

มาตรการทางกฎหมายที่รัฐบาลไทยนำมาใช้ในการบริหารจัดการระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง นั้น เป็นการดำเนินการโดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรีให้ความ

เห็นชอบแนวทางการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ โดยให้กระทรวงมหาดไทยโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ออกประกาศกระทรวงเพื่อขยายระยะเวลาอนุญาตให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่อยู่ในระหว่างรอการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักรสามารถอยู่และได้รับอนุญาตจากกระทรวงแรงงานให้ทำงานต่อไปได้คราวละ 1 ปี โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 ที่อนุญาตให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองทำงานระหว่างรอการส่งกลับ จากมาตรการดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการอนุญาตให้คนต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาสามารถอาศัยและทำงานในประเทศไทยได้นั้น เป็นเพียงการใช้มติคณะรัฐมนตรีที่อาศัยความยืดหยุ่นทางกฎหมายใช้บังคับเป็นมาตรการชั่วคราวในระยะหนึ่ง ๆ เท่านั้น ไม่ใช่เป็นการใช้กฎหมายที่เปลี่ยนแปลงสถานะของคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้เป็นบุคคลที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งบุคคลเหล่านั้นยังเป็นผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายอยู่ เพียงแต่ได้รับการอนุโลมให้อาศัยและได้รับอนุญาตให้ทำงานได้ชั่วคราวระหว่างรอการส่งตัวกลับออกนอกราชอาณาจักรเท่านั้น

ฉะนั้น แรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทย จึงไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายของประเทศไทยครอบคลุมตามสิทธิ เช่น แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายพึงได้รับ อาจกล่าวได้ว่าแรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้ มีลักษณะเฉพาะอยู่กึ่งกลางระหว่างแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายกับแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย เนื่องจากการได้รับอนุญาตให้ทำงานก็ทำให้มีสถานะเป็นลูกจ้างที่ชอบด้วยกฎหมายที่ได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ซึ่งเป็นเรื่องของการคุ้มครองสภาพการจ้างงานทั่วไป อย่างไรก็ตามพบปัญหาว่าเมื่อแรงงานกลุ่มนี้ไม่ใช่แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย เมื่อเจ็บป่วยหรือประสบอันตรายจากการทำงาน หรือเจ็บป่วยหรือประสบอันตรายอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน ก็จะไม่สามารถเข้าถึงระบบบริการสุขภาพตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ.2537 และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 เช่นเดียวกับแรงงานที่เป็นคนไทยหรือแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับประเทศได้หวั่น ประเทศสิงคโปร์และประเทศมาเลเซียแล้วจะเห็นได้ว่า การอนุโลมหรือผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายทำงานได้ มีเพียงประเทศไทยเท่านั้นที่ดำเนินนโยบายเช่นนั้น โดยสามประเทศดังกล่าวมีนโยบายดำเนินการต่อแรงงานต่างด้าวอย่างเคร่งครัด จะไม่ยอมรับแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอย่างเด็ดขาด หากพบแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายจะดำเนินคดีและผลักดันออกนอกประเทศทันที และจะไม่อนุโลมหรือผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเหมือนกับประเทศไทยเป็นข้อแตกต่างที่เห็นได้ชัด

4.1.2 รูปแบบมาตรการคุ้มครองสิทธิในการได้รับบริการสุขภาพของแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทย

จากสภาพปัญหาที่ศึกษาพบว่าแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมีสถานะเป็นผู้กระทำผิดกฎหมายที่อยู่ระหว่างรอการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร จึงไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายโดยเฉพาะการได้รับบริการสุขภาพของไทย หากเมื่อแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเกิดการเจ็บป่วยต้องเข้ารับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขแห่งรัฐ ก็จะได้รับ การรักษาตามสิทธิมนุษยชน คือ การรักษาในกรณีฉุกเฉินและจำเป็นแก่กรณีเท่านั้น และอาจต้องเสียค่าใช้จ่าย เนื่องด้วยแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ได้รับความคุ้มครองเพียงตามกฎหมายพื้นฐานทางด้านสิทธิมนุษยชน กล่าวคือ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในฐานะเป็น “บุคคล” เท่านั้น และ จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขทางด้านสิทธิมนุษยชน คือ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิก และตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 97 ว่าด้วยการอพยพเพื่อการทำงาน (ฉบับแก้ไข) กล่าวคือ การจะได้รับการบริการสาธารณสุขจากรัฐไทยนั้น ก็เป็นเพียงการให้บริการในฐานะที่เป็นมนุษย์ด้วยกัน และเป็นกรณีเจ็บป่วยที่ฉุกเฉินหรือรุนแรง หรือสมควรได้รับการบำบัดรักษาเท่านั้น แต่จะไม่ได้รับบริการอื่น ซึ่งเป็นบริการตามวงจรของระบบสุขภาพในปัจจุบัน โดยจะไม่ได้รับการการตรวจสุขภาพประจำปี จะไม่ได้รับการการส่งเสริมสุขภาพ จะไม่ได้รับการการควบคุมและป้องกันโรคหรือเฝ้าระวังโรค และจะไม่ได้รับการการบำบัดฟื้นฟูสมรรถภาพหลังการเจ็บป่วย ซึ่งเป็นบริการขั้นต่ำที่รัฐจัดให้ฟรีแก่คนในชาติตามกฎหมายหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

อย่างไรก็ตามรัฐไทยได้มีมาตรการในเรื่องการได้รับบริการสุขภาพของแรงงานต่างด้าวว่า หากเป็นแรงงานหลบหนีเข้าเมืองที่มาจัดทำทะเบียนประวัติและกระทรวงมหาดไทยอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราว และได้รับใบอนุญาตทำงานจากกระทรวงแรงงานตามมาตรการที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบที่เรียกว่า “แรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทย” นี้ก็จะได้รับการตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพเป็นเวลา 1 ปี โดยมีสิทธิประโยชน์ครอบคลุมบริการทางการแพทย์ในการตรวจรักษาโรค และฟื้นฟูสภาพทั่วไปตามโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าเหมือนคนไทยได้รับ โดยคนต่างด้าวต้องร่วมเสียค่าใช้จ่ายในการรับบริการรักษาพยาบาลครั้งละ 30 บาท มีเป้าหมายหลัก

เพื่อให้มีการควบคุมป้องกันโรค การรักษาพยาบาลและการส่งเสริมสุขภาพอย่างเป็นระบบ และเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายในการเข้ารับบริการทางการแพทย์และสาธารณสุขของผู้ใช้แรงงาน รวมถึงเป็นการประกันการรักษาพยาบาลให้กับสถานพยาบาลอีกทางหนึ่งด้วย ทั้งนี้ กลุ่มผู้ติดตามแรงงานต่างด้าวหมายถึง บิดา มารดา สามี ภรรยา และบุตรของแรงงานต่างด้าวก็สามารถเข้าสู่ระบบประกันสุขภาพได้โดยเช่นกัน โดยได้กำหนดสิทธิการตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพคนต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทย ดังนี้

1. แจ้งสิทธิกับสถานพยาบาล (ที่กำหนดไว้) ทุกครั้งที่มาใช้บริการ พร้อมแสดงบัตรใบอนุญาตทำงาน
2. กรณีอุบัติเหตุฉุกเฉิน สามารถใช้บริการในสถานพยาบาลทุกแห่งที่ใกล้จุดเกิดเหตุ โดยต้นสังกัดจะรับผิดชอบค่าใช้จ่ายตามเงื่อนไขกำหนด
3. รวมจ่ายค่าใช้จ่ายในการรับบริการครั้งละ 30 บาท
4. การประกันสุขภาพจะครอบคลุม 4 ด้าน ได้แก่ การรักษาพยาบาล การควบคุมและป้องกันโรค การส่งเสริมสุขภาพและการฟื้นฟูสมรรถภาพ เป็นต้น ทั้งนี้ การใช้สิทธิประกันสุขภาพจะครอบคลุมถึงบริการต่าง ๆ ดังนี้
 - 1) การตรวจ วินิจฉัย บำบัด รักษาและฟื้นฟูสภาพทางการแพทย์จนถึงสิ้นสุดการรักษา รวมแพทย์ทางเลือกที่ผ่านการรับรองของคณะกรรมการประกอบโรคศิลป์
 - 2) การถอนฟัน การอุดฟัน การขูดหินปูน
 - 3) บริการอาหารและห้องผู้ป่วยสามัญ
 - 4) ยาและเวชภัณฑ์ตามบัญชียาหลักแห่งชาติ
 - 5) การจัดส่งต่อเพื่อการรักษาระหว่างสถานพยาบาล

เมื่อพิจารณาถึงมาตรการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทย ในการได้รับการสุขภาพของรัฐบาลไทยแล้ว เห็นได้ว่าจะได้รับการประกันสิทธิ และให้ความคุ้มครองโดยการประกันสุขภาพที่เทียบเท่ากับพลเมืองหรือคนในชาติ ถือได้ว่าเป็นการให้ความคุ้มครองสิทธิในการได้รับการสุขภาพที่แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองได้รับอย่างสูงสุด เหนือกว่ามาตรฐานที่กฎหมายระหว่างประเทศคุ้มครอง เนื่องจากกฎหมายระหว่างประเทศในรูปของปฏิญญา กติกา หรืออนุสัญญามีต่าง ๆ เหล่านั้น เป็นเพียงการคุ้มครองสิทธิในระดับมนุษยชนเท่านั้น มิใช่สิทธิระดับคนในชาติหรือพลเมืองของประเทศ และเมื่อเปรียบเทียบกับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 97 ว่าด้วยการอพยพเพื่อทำงาน (ฉบับแก้ไข) ซึ่งมุ่งคุ้มครองแรงงานต่างด้าวโดยตรงนั้น พบว่าอนุสัญญานี้ให้การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวทั้งถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย โดยหลักการให้มีสิทธิได้รับการบริการ

รักษาพยาบาลแก่แรงงานต่างด้าวและสมาชิกในครอบครัวของแรงงานต่างด้าว แต่มีใ้ได้อยู่ในข้อกำหนดที่ห้ามไม่ให้ได้รับการปฏิบัติที่น้อยกว่าแรงงานที่เป็นคนชาติ การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองของประเทศไทยจึงมีมาตรฐานที่สูงกว่าอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวหรือแรงงานอพยพ

เมื่อเปรียบเทียบการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวในการได้รับบริการสุขภาพของประเทศไทยกับต่างประเทศ คือ ประเทศไต้หวัน ประเทศสิงคโปร์ และประเทศมาเลเซียแล้วพบว่าทั้งสามประเทศนี้มีความเข้มงวดกับแรงงานต่างด้าวมาก โดยจะไม่ยอมรับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และถือว่าเป็นกลุ่มบุคคลที่กระทำผิดกฎหมาย จึงไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิตามกฎหมาย รวมทั้งการได้รับบริการสุขภาพนั้น จะเป็นไปได้ในลักษณะการให้การรักษาพยาบาลตามสิทธิมนุษยชนเท่านั้น จะไม่ให้เกิดการดูแลระบบบริการสาธารณสุขที่ครบวงจรตั้งแต่การตรวจสุขภาพ การรักษาพยาบาล การส่งเสริมสุขภาพควบคุมและป้องกันโรค การฟื้นฟูสมรรถภาพและแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองนั้นจะไม่ได้รับการผ่อนผันหรือเปลี่ยนสถานะให้เป็นแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย ตลอดจนจะไม่ได้รับการอนุโลมให้ทำงานโดยชั่วคราวระหว่างการรอส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร จึงไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิใดๆ ตามกฎหมาย

กล่าวโดยสรุป การบริหารจัดการระบบการจ้างงานแรงงานต่างด้าวของประเทศไทยมีความยืดหยุ่นมากกว่า โดยจะมีมาตรการที่อนุโลมให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่มาจดทะเบียนรายงานตัวเพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรชั่วคราว และได้รับอนุญาตให้ทำงานระหว่างรอการส่งกลับนอกราชอาณาจักร โดยแรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้จะต้องประกันสุขภาพตามมาตรการที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ซึ่งจะได้รับการประกันสิทธิในการเข้าถึงระบบบริการสุขภาพ ตามโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เทียบเท่ากับคนในชาติหรือพลเมืองไทยที่สามารถคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมการเข้าถึงระบบบริการสุขภาพได้ ดังนั้น การให้บริการทางด้านสุขภาพแก่แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองของประเทศไทยมีความคุ้มครองมากกว่าการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองของประเทศไทย ไต้หวัน สิงคโปร์ และมาเลเซีย อย่างไรก็ตามมาตรการประกันสุขภาพของแรงงานต่างด้าวนั้น เป็นมาตรการชั่วคราวที่กำหนดโดยมติคณะรัฐมนตรี จึงไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นกฎหมายที่บัญญัติรองรับสิทธิ ถึงแม้ว่าการอนุโลมจ้างแรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้จะมีลักษณะชั่วคราว ปีต่อปี แต่โดยข้อเท็จจริงแล้วจะต้องจ้างแรงงาน ในระยะยาว เนื่องจากไม่อาจเลิกจ้างแรงงานต่างด้าวและไม่สามารถหาแรงงานมาทดแทนได้ ในระยะเวลาอันใกล้ จึงสมควรที่จะกำหนดมาตรการในระยะยาว สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง

4.2 การคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541

จากการที่คนต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว โดยการอนุญาตอย่างเป็นทางการจากรัฐบาลไทย จึงมีประเด็นศึกษาว่า แล้วแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานหรือไม่ และยังได้รับการคุ้มครองสิทธิกฎหมายอื่นของประเทศไทยด้วยหรือไม่ โดยเฉพาะสิทธิในการเข้าถึงระบบบริการสุขภาพของประเทศไทย ในขณะที่ทำงานอยู่ในประเทศ ซึ่งเป็นประเด็นศึกษาเฉพาะในคราวนี้เพื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ คือ ประเทศไต้หวัน ประเทศสิงคโปร์ และประเทศมาเลเซีย ซึ่งเป็นประเทศในทวีปเอเชียด้วยกันและมีการจ้างแรงงานต่างด้าวเพราะขาดแคลนแรงงาน ตลอดจนมีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเป็นจำนวนมากเช่นกัน

4.2.1 การพิจารณาถึงสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ของแรงงานต่างด้าว¹⁰⁹

คนต่างด้าวที่ทำงานอยู่ในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองหรือไม่ก็ตาม หากได้รับใบอนุญาตให้ทำงานตามเงื่อนไขที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวแล้ว ก็ถือว่าเป็นการทำงานที่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว จึงมีสิทธิทำงานได้ตามที่ได้รับอนุญาตและย่อมมีฐานะเป็นลูกจ้างตามกฎหมายแรงงาน แต่สำหรับคนต่างด้าวที่ลักลอบทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตนั้น มีข้อถกเถียงว่า จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานเช่นเดียวกับคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานหรือไม่ ซึ่งมีแนวคิดแบ่งออกเป็นสองฝ่าย โดยฝ่ายที่หนึ่งเห็นว่าคนต่างด้าวที่ไม่มีใบอนุญาตทำงานไม่มีสิทธิได้รับการคุ้มครองดังกล่าว เนื่องจากสัญญาจ้างแรงงานเป็นนิติกรรมประเภทหนึ่ง ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับ ตามมาตรา 150 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติว่า “การใดมิขัดต่อประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมาย... การนั้นเป็นโมฆะ” ประกอบกับมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 ห้ามมิให้บุคคลใดรับคนต่างด้าวซึ่งไม่มีใบอนุญาตทำงานเข้าทำงาน ถ้าฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 30,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และมาตรา 11 มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองห้ามมิให้คนต่างด้าวเข้ามาซึ่งในราชอาณาจักรโดยไม่ผ่านช่องทางและตามเวลาที่กำหนด และไม่มีหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางอยู่ในราชอาณาจักร ดังนั้น การที่นายจ้างตกลงจ้างแรงงานคนต่างด้าวที่ไม่มีใบอนุญาตทำงานและเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย จึงเป็นการเจตนาจ้างแรงงานที่มีวัตถุประสงค์

¹⁰⁹ ญัตติ นิตเร็ก. (2549). กฎหมายคุ้มครองลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้าน. หน้า 124-126.

เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมาย ตกเป็นโมฆะไม่มีผลบังคับตามกฎหมายและไม่ก่อให้เกิดสิทธิใด ๆ ตามกฎหมายแรงงานแก่คนต่างด้าวนั้น ในขณะที่ฝ่ายที่สองเห็นว่ากฎหมายแรงงานนั้นเป็นกฎหมายมหาชนประเภทหนึ่ง ข้อตกลงใดที่ขัดกับกฎหมายแรงงานถือเป็นโมฆะ นอกจากนี้ยังเป็นกฎหมายพิเศษ¹¹⁰ ใช้บังคับระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง โดยเฉพาะโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ดังจะเห็นว่าการกำหนดโทษทางอาญาสำหรับผู้ฝ่าฝืนไว้ด้วย แสดงให้เห็นว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายแรงงานมิใช่เป็นเรื่องคุ้มครองลูกจ้างโดยส่วนตัวแต่เป็นเรื่องป้องกันผลประโยชน์ส่วนรวมของสังคม ดังนั้น การนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นบทกฎหมายทั่วไป (Jus generale) มาใช้เพื่อตัดสิทธิของคนต่างด้าวที่มีอยู่ตามกฎหมายแรงงานจึงไม่ถูกต้อง ในกรณีนี้ต้องนำกฎหมายแรงงานซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษ (Jus speciale) บังคับแก่กรณีตามหลักกฎหมายพิเศษมาก่อนกฎหมายทั่วไป (Speciale generalebus derogate)¹¹¹ นอกจากนี้ตามมาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “ในการใช้สิทธิแห่งตนก็ดี ในการชำระหนี้ก็ดี บุคคลทุกคนต้องกระทำโดยสุจริต” ดังนั้น การใช้สิทธิใด ๆ ของบุคคลไปในทางฝ่าฝืนต่อหลักการดังกล่าวย่อมเป็นการกระทำที่ไม่สุจริต การจ้างแรงงานระหว่างนายจ้างและคนต่างด้าวที่ลักลอบทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต แม้จะมีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้าม ซึ่งนายจ้างสามารถยกเอาความเสียหายแห่งโมฆะกรรมขึ้นกล่าวอ้างได้ก็ตาม แต่การที่นายจ้างยังจ้างคนต่างด้าวนั้นไว้นายจ้างย่อมทราบดีว่าการกระทำความผิดดังกล่าวเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ซึ่งบัญญัติไว้เป็นความผิดและมีโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนเมื่อนายจ้างใช้สิทธิของตนโดยไม่สุจริตจึงจะอ้างว่าการจ้างแรงงานเป็นโมฆะไม่ได้ ทั้งนี้ หากยกเหตุผลที่ว่าคนต่างด้าวนั้นปราศจากสิทธิการทำงานในประเทศไทยหรือการจ้างแรงงานเป็นโมฆะ เพื่อปฏิเสธไม่ให้การคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานแก่คนต่างด้าวเหล่านี้ นอกจากจะขัดแย้งต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายแรงงานที่ประสงค์ให้ลูกจ้างได้รับความเป็นธรรมในการจ้างงานแล้ว ยังเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนให้นายจ้างเอารัดเอาเปรียบแรงงานคนต่างด้าวเหล่านี้มากยิ่งขึ้น¹¹² ดังนั้น แม้ว่าจะเป็นคนต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองมาและทำงานโดยผิดกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวก็ตาม¹¹³ ก็ต้องได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานอย่างเป็นธรรม

สำหรับผู้เขียนมีความเห็นว่า แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่หลบหนีเข้าเมืองและลักลอบทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตนั้น มีสถานะเป็นผู้กระทำผิดกฎหมาย ย่อมไม่มีสิทธิที่จะทำงาน

¹¹⁰ นิคม จันทรวิทุร. (2530) กฎหมายแรงงาน : แนวคิดและปัญหา. หน้า 6.

¹¹¹ สมยศ เชื้อไทย. (2543). คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป. หน้า 118.

¹¹² ชาตรี รักศักดิ์ฤตยา. (2540). ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานกับแรงงานต่างชาติดัง

มิชอบด้วยกฎหมาย. หน้า 87-92.

¹¹³ เกษมสันต์ วิลาวรรณ ก (2548). คำอธิบายกฎหมายแรงงาน. หน้า 106.

โดยฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวที่บัญญัติห้ามไว้ ดังนั้น เมื่อลักลอบไปทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือฝ่าฝืนกฎหมาย การจ้างแรงงานระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างดังกล่าว จึงมีวัตถุประสงค์ที่ต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมาย ต้องตกเป็นโมฆะไม่มีผลบังคับได้ในทางกฎหมาย ตามนัยมาตรา 150 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งการตกลงจ้างแรงงานนั้น อย่างไรก็ตามเสียก็ต้องผ่านการพิจารณาเรื่องสัญญา ก่อน หากการนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ไม่อาจบังคับได้ เมื่อการจ้างแรงงานไม่มีผลบังคับหรือไม่ใช่สัญญาจ้างแรงงาน ลูกจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายย่อมไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ส่วนข้อโต้แย้งว่านายจ้างทราบว่าการจ้างแรงงานต่างด้าวเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ซึ่งเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต จึงไม่อาจยกข้อต่อสู้ขึ้นกล่าวอ้างว่าการจ้างแรงงานเป็นโมฆะนั้น เห็นว่า เป็นเรื่องระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างที่ต้องว่ากล่าวกันให้รับผิดชอบในเรื่องทางแพ่งของคู่กรณี ซึ่งผู้เขียนก็เห็นด้วยว่านายจ้างไม่อาจยกข้อต่อสู้เรื่องการจ้างแรงงานเป็นโมฆะ หรือว่าสัญญาจ้างแรงงานไม่เกิดขึ้น เพราะเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต แต่แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายก็ไม่อาจใช้สิทธิของลูกจ้างตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ซึ่งมีเจตนารมณ์คุ้มครองแรงงานที่เกิดจากจ้างงานที่ถูกกฎหมายได้ กล่าวโดยสรุป ผู้เขียนเห็นด้วยกับความเห็นฝ่ายที่เห็นว่าแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไม่อาจได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน อย่างไรก็ตามแรงงานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทย ซึ่งเป็นประเด็นศึกษานี้ได้รับอนุญาตให้ทำงานจากอธิบดีกรมการจัดหางานโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 จึงมีสภาพเป็นลูกจ้างที่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ซึ่งจะแบ่งแยกจากสถานะพิเศษที่ยังคงเป็นผู้กระทำผิดในฐานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองอยู่ เนื่องจากการได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในประเทศและสามารถทำงานได้ชั่วคราวตามที่กฎหมายกำหนด

4.2.2 การคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในการได้รับบริการสุขภาพ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 แล้วพบว่า การคุ้มครองแรงงานซึ่งหมายความรวมทั้งแรงงานซึ่งเป็นคนชาติและแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย นั้น ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิแรงงานในการเข้าถึงระบบบริการสุขภาพหรือสิทธิในการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสุขภาพ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในการรักษาพยาบาลกรณีเจ็บป่วยหรือประสบอันตรายจากการทำงาน และกรณีเจ็บป่วยหรือประสบอันตรายอันมิใช่เนื่องจากงาน ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้จะกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ.2537 และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 โดยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานดังกล่าวมีสาระสำคัญในการคุ้มครองแรงงานเรื่องการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการจ้างการใช้แรงงาน การดูแลสุขภาพความปลอดภัยในการทำงาน รวมทั้ง

ค่าตอบแทน สวัสดิการการทำงานที่เหมาะสมเป็นธรรมแก่ลูกจ้างที่นายจ้างต้องปฏิบัติตาม รวมทั้งมีกลไกส่งเสริมการมีส่วนร่วมการปรึกษาหารือกับฝ่ายลูกจ้าง เช่น คณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 นี้ ไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิแรงงานในการได้รับบริการสุขภาพจากสถานบริการสาธารณสุขหรือโรงพยาบาลกรณีเจ็บป่วยหรือประสบอันตรายจากการทำงานหรืออันมิใช่เนื่องจากงาน ไม่ว่าจะเป็นแรงงานไทยหรือแรงงานต่างด้าวตามกฎหมาย

4.3 ปัญหาในเรื่องการไม่ได้รับบริการสุขภาพของแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทย ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานของประเทศไทย

การคุ้มครองสิทธิของแรงงานต่างด้าวในการได้รับบริการสุขภาพตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานของประเทศไทยนั้น เป็นเรื่องของสิทธิตามกฎหมายในการได้รับบริการสุขภาพของแรงงานกรณีเจ็บป่วยหรือประสบอันตรายจากการทำงานหรืออันมิใช่เนื่องจากการทำงานที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานให้การคุ้มครองแรงงานไว้มีดังนี้ การคุ้มครองตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ.2537 และการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 แต่ว่าการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทยตามกฎหมายดังกล่าวก็พบว่ามีปัญหาดังต่อไปนี้

4.3.1 ปัญหาในเรื่องการไม่ได้รับบริการสุขภาพตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ.2537

โดยหลักการกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน¹¹⁴ (Workmen's Compensation Law) จะมุ่งคุ้มครองลูกจ้างหรือผู้ที่อยู่ในอุปการะของลูกจ้าง ด้วยการกำหนดให้นายจ้างจ่ายเงินให้บุคคลดังกล่าว เมื่อลูกจ้างเจ็บป่วยหรือได้รับอันตรายหรือตาย อันมีสาเหตุมาจากการทำงานให้นายจ้าง และกำหนดให้มีกองทุนเงินทดแทนขึ้น โดยให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบกองทุนดังกล่าวเพื่อเป็นหลักประกันในการจ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้างหรือผู้ที่อยู่ในอุปการะของลูกจ้างแทนนายจ้าง ในกรณีที่ลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย และกรณีที่ลูกจ้างจำเป็นต้องได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงานหลังการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กฎหมายกำหนดให้นายจ้างต้องรับผิดชอบตามมาตรา 13 และมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ.2537

¹¹⁵ ในช่วงเวลาก่อนที่จะมีกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนนั้น ความรับผิดชอบของนายจ้างต่อการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยของลูกจ้าง เป็นไปตามหลักของกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด กล่าวคือนายจ้างจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่ลูกจ้างซึ่งประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยต่อเมื่อนายจ้างได้มี

¹¹⁴ เกษมสันต์ วัฒวรรณ ข (2550). คำอธิบายกฎหมายแรงงาน. หน้า 273.

¹¹⁵ ญัตติ วัชรเล็ก. เล่มเดิม. หน้า 113-115.

ส่วนกระทำผิด ไม่ว่าการกระทำผิดนั้นจะเป็นไปโดยเจตนาหรือเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่อ¹¹⁶ ลูกจ้างผู้ประสบอันตรายหากจะเรียกร้องค่าเสียหายจากนายจ้างของตนจะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าการประสบอันตรายนั้นเนื่องมาจากความประมาทเลินเล่อ หรือละเลยในการอันควรปฏิบัติของฝ่ายนายจ้าง¹¹⁷ ซึ่งพิสูจน์ได้ยาก จึงก่อให้เกิดแนวคิดว่าการกำหนดให้มีการจ่ายเงินทดแทนจำนวนหนึ่งเพื่อบรรเทาผลของภัยที่เกิดขึ้น และหน้าที่ในการจ่ายเงินทดแทนนี้ก็ควรเป็นของนายจ้าง ในลักษณะที่ให้นายจ้างมีความรับผิดชอบเป็นพิเศษโดยไม่ได้ลบเลือนหลักความรับผิดชอบทางละเมิดทางกฎหมายแพ่ง แต่เป็นการจัดระบบความรับผิดชอบของนายจ้าง จึงอาจกล่าวได้ว่า หลักกฎหมายเรื่องการจ่ายเงินทดแทนนี้ก่อให้เกิดความรับผิดชอบที่เรียกว่า ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด กล่าวคือ กำหนดให้นายจ้างต้องรับผิดชอบ แม้ความเสียหายจะเกิดจากอุบัติเหตุโดยไม่มี ความผิดโดยตรงของฝ่ายใดเกิดขึ้นเลยก็ตาม และเป็นความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด กล่าวคือ เมื่อเกิดการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยของลูกจ้างอันเนื่องมาจากการทำงานโดยทั่วไปแล้ว นายจ้างไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบได้

1) **เงื่อนไขในการจ่ายเงินทดแทน** เงินทดแทน หมายถึง เงินที่จ่ายให้แก่ลูกจ้างหรือผู้มีสิทธิ กรณีลูกจ้างประสบอันตราย เจ็บป่วย หรือเจ็บป่วยจนถึงแก่ความตายหรือสูญหายเนื่องจากการทำงาน หรือป้องกันรักษาผลประโยชน์ของนายจ้างหรือตามคำสั่งของนายจ้าง หรือเป็นโรคซึ่งเกิดขึ้นตามลักษณะหรือสภาพของงานหรือเนื่องจากการทำงาน ดังนั้น การพิจารณาว่าการประสบอันตราย การเจ็บป่วย และการสูญหายนั้นเนื่องมาจากการทำงานให้นายจ้างหรือไม่นั้น เป็นสิ่งสำคัญอย่างมาก เนื่องจากเป็นเงื่อนไขแห่งสิทธิอย่างหนึ่งที่บ่งชี้ว่านายจ้างจะต้องจ่ายเงินทดแทนให้แก่ลูกจ้างหรือไม่

2) ประเภทของเงินทดแทน เงินทดแทนมี 4 ประเภท คือ

(1) **ค่าทดแทน** หมายถึง เงินที่จ่ายให้แก่ลูกจ้างหรือผู้มีสิทธิได้รับเงินทดแทนในกรณีลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยหรือตายหรือสูญหาย เพื่อเป็นการทดแทนการประสบอันตรายหรือการเจ็บป่วยหรือตาย หรือการสูญหายของลูกจ้าง

(2) **ค่ารักษาพยาบาล** หมายความว่า ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการตรวจ การรักษา การพยาบาล และค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็น เพื่อให้ผลของการประสบอันตรายหรือการเจ็บป่วยบรรเทาหรือหมดสิ้นไป และหมายความรวมถึงค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับอุปกรณ์ เครื่องใช้ หรือวัตถุที่ใช้แทน หรือทำหน้าที่แทน หรือช่วยอวัยวะที่ประสบอันตรายด้วย

(3) **ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงาน** คือ ค่าใช้จ่ายที่ต้องจ่ายในกระบวนการในศาสตร์ฟื้นฟู หรือการฟื้นฟูฝึกอาชีพ เพื่อให้ลูกจ้างที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการ

¹¹⁶ พรเพชร วิชิตชลชัย. (2523). *คำอธิบายกฎหมายแรงงาน*. หน้า 98.

¹¹⁷ สุชาติรี วสวงศ์. เล่มเดิม. หน้า 250.

ทำงานจนทำให้เกิดความพิการต้องสูญเสียอวัยวะบางส่วนของร่างกายหรือสูญเสียสมรรถภาพในการทำงานของอวัยวะบางส่วนของร่างกาย หรือทุพพลภาพให้สามารถกลับมาทำงานที่เหมาะสมกับสภาพการสูญเสียนั้นได้

(4) คำทำศพ หมายความว่า คำใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดการศพของลูกจ้างตามประเพณีทางศาสนาของลูกจ้างหรือตามประเพณีแห่งท้องถิ่น ในกรณีที่ลูกจ้างถึงแก่ความตาย

กฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนกำหนดให้นายจ้างเป็นผู้มีหน้าที่ในการจ่ายเงินทดแทน แต่โดยเหตุที่ลูกจ้างมักประสบปัญหาจากการเรียกร้องเงินทดแทนแล้ว มักจะไม่ได้รับตามสิทธิอันเนื่องมาจากนายจ้างหลีกเลี่ยงบิดพลิ้วไม่ยอมจ่าย ลูกจ้างจึงขาดหลักประกันที่มั่นคงในการเรียกร้องเงินทดแทน ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้ลูกจ้างต้องประสบปัญหาดังกล่าว และให้เป็นหลักประกันความมั่นคงในการทำงานแก่ลูกจ้างว่าจะได้รับการช่วยเหลือเมื่อลูกจ้างประสบอันตรายเจ็บป่วย หรือเกิดโรคเนื่องจากการทำงานโดยได้รับเงินทดแทนอย่างแน่นอน จึงมีการจัดตั้งกองทุนเงินทดแทนเพื่อจ่ายเงินทดแทนให้แก่ลูกจ้างแทนนายจ้าง และกำหนดให้นายจ้างซึ่งมีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป มีหน้าที่จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทนอัตราร้อยละที่กำหนดไว้สำหรับกิจการแต่ละประเภท โดยลูกจ้างไม่มีหน้าที่ต้องจ่ายเงินสมทบด้วย เพราะถือว่าเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของนายจ้างแต่เพียงผู้เดียว อย่างไรก็ตามกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดเงื่อนไขให้นายจ้างบางประเภทได้รับการยกเว้น ไม่ต้องส่งเงินสมทบเข้ากองทุน ได้แก่

1. นายจ้างซึ่งประกอบกิจการเพาะปลูก ประมง ป่าไม้และเลี้ยงสัตว์ ซึ่งมีได้ใช้ลูกจ้างตลอดปี และไม่มีงานลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วย
2. นายจ้างที่เป็นบุคคลธรรมดา ซึ่งงานที่ลูกจ้างทำนั้นมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย
3. นายจ้างซึ่งประกอบการค้าแร่ การค้าแพลงลอย

ตามประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง ประเภท ขนาดของกิจการ และท้องที่ที่ให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบ (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2545

ในการนี้ หลักเกณฑ์ของกฎหมายเงินทดแทนไม่ได้จำกัดว่าจะคุ้มครองลูกจ้างซึ่งเป็นคนในชาติหรือพลเมืองของประเทศไทยเท่านั้นโดยต้องรวมแรงงานต่างด้าวด้วย แต่จะต้องเป็นแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย จึงทำให้แรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทยไม่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ.2537 จะเห็นได้ว่ามาตรการทางกฎหมายในเรื่องกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนไม่ได้ส่งเสริมหรือสนับสนุนแรงงานที่มีสถานะอยู่กึ่งกลางระหว่างแรงงานถูกกฎหมายกับแรงงานผิดกฎหมาย

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบสิทธิในการได้รับบริการสุขภาพตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ.2537 กับสิทธิตามระบบประกันสุขภาพนั้น เป็นเพียงสิทธิเฉพาะตัวและได้รับการช่วยเหลือในการรักษาพยาบาลตามกรณีเจ็บป่วยเท่านั้น แต่สิทธิในค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ.2537 นั้น มีการคุ้มครองที่ดีกว่า โดยจะได้รับการดูแลทั้งค่ารักษาพยาบาล ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงานภายหลังการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ค่าทำศพกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย จนถึงแก่ความตายหรือสูญหาย และได้รับค่าทดแทนเป็นรายเดือนกรณีไม่สามารถทำงานได้ สูญเสียอวัยวะ ทูพพลภาพ ถึงแก่ความตายหรือสูญหายหลังประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้เมื่อลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจนถึงแก่ความตาย หรือสูญหาย ทายาทของลูกจ้างได้แก่ บิดา มารดา สามี หรือภรรยา และบุตรของลูกจ้างมีสิทธิได้รับเงินทดแทนจากนายจ้าง และเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวตามกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน กับมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 97 ว่าด้วยการอพยพเพื่อการทำงาน (ฉบับแก้ไข) และกฎหมายของประเทศไต้หวัน สิงคโปร์ และมาเลเซีย พบว่าก็จะให้การคุ้มครองในเรื่องของค่าทดแทนที่ต่อเนื่องเป็นแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น ซึ่งเหมือนกับประเทศไทย กล่าวได้ว่า การคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวในเรื่องค่าทดแทนของประเทศไทยเป็นมาตรฐานเดียวกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศและมาตรฐานต่างประเทศที่นำมาเปรียบเทียบ

4.3.2 ปัญหาในเรื่องการไม่ได้รับบริการสุขภาพตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 เห็นได้ว่า กฎหมายประกันสังคม¹¹⁸ (Social security law) เป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนประกันสังคมขึ้น โดยให้ลูกจ้างหรือผู้สมัครเข้าประกันตน นายจ้างและรัฐบาลร่วมออกเงินสมทบเพื่อใช้กองทุนดังกล่าวเป็นหลักประกันให้แก่ลูกจ้างและผู้สมัครเข้าประกันตนได้รับการสงเคราะห์เมื่อประสบอันตราย เจ็บป่วย ทูพพลภาพ หรือตาย อันมิใช่เนื่องจากการทำงาน การคลอดบุตร ชราภาพ และว่างงาน รวมทั้งการสงเคราะห์บุตร ซึ่งจะทำให้ชีวิตของลูกจ้างและสังคมมีความมั่นคงขึ้น ระบบประกันสังคมเป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่น่าไปสู่ความมั่นคงทางสังคมเป็นระบบที่ให้ความช่วยเหลือต่อผู้ประกันตนที่มีปัญหา หรือได้รับความเดือดร้อนทางการเงิน เนื่องจากการประสบเคราะห์ภัยหรือมีเหตุการณ์อันทำให้เกิดปัญหาในการดำรงชีพ ไม่ว่าจะเกิดจากการเจ็บป่วย ประสบอันตราย เสียชีวิต สาธารณสุขของการเข้าสู่ระบบประกันสังคม เพียงแต่นายจ้างที่มีลูกจ้างที่เป็นคนไทยหรือคนต่างด้าวรวมกัน 1 คนขึ้นไป ต้องแจ้งขึ้นทะเบียนประกันสังคม โดยลูกจ้างที่เป็นต่างด้าวนั้น มี

¹¹⁸ เกษมสันต์ วิจารณ์ ข เล่มเดิม, หน้า 395.

เงื่อนไขว่าจะต้องมีหลักฐานประกอบการขึ้นทะเบียน คือ ใบอนุญาตทำงาน (Work permit) และ หนังสือเดินทางเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย (Passport) หรือใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว นอกจากนี้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวยังได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ประกันตน และสิทธิที่จะได้รับประโยชน์ทดแทนจากกองทุน ดังนี้ ลูกจ้างที่เป็นแรงงานต่างด้าวนอกจากจะเป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบห้าปีบริบูรณ์และไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์ ตามความมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 และสิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตนเมื่อผู้นั้นถึงแก่ความตายหรือสิ้นสภาพการเป็นลูกจ้าง และสิทธิประโยชน์ทดแทนที่ลูกจ้างที่เป็นแรงงานต่างด้าวจะได้รับก็คือ

1. ประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย

ลูกจ้างจะได้รับประโยชน์ทดแทนจากการเข้ารับการรักษาพยาบาลกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงานเป็นค่ารักษาพยาบาลและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการรักษาพยาบาล ตามมาตรา 63 และผู้ประกันตนยังมีสิทธิได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ในอัตราร้อยละห้าสิบของค่าจ้าง ครั้งหนึ่งไม่เกินเก้าสิบวันและปีหนึ่งไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ตามมาตรา 64 แต่ทั้งนี้ผู้ประกันต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือน

2. สิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร

ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ในกรณีคลอดบุตรสำหรับตนเองหรือภริยา หรือสำหรับหญิงซึ่งอยู่กินด้วยกันฉันสามีภริยากับผู้ประกันตนโดยเปิดเผย ถ้าผู้ประกันไม่มีภริยา แต่สิทธินี้จะได้รับก็ต่อเมื่อผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าเจ็ดเดือน และมีสิทธิได้รับสำหรับการคลอดบุตรไม่เกินสองครั้ง ตามมาตรา 65 โดยสิทธิที่จะได้รับ คือ ค่าบริการทางการแพทย์เกี่ยวกับการคลอดบุตร รวมทั้งหากกรณีผู้ประกันตนเป็นผู้คลอดบุตรเองก็มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์การหยุดงานเพื่อการคลอดบุตรไม่เกินสองครั้ง เหม่าจ่ายในอัตราร้อยละห้าสิบของค่าจ้างเป็นเวลาเก้าสิบวัน

3. สิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพ

ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน แต่ต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือน โดยผู้ประกันตนจะได้รับประโยชน์ทดแทนเป็นค่าบริการทางการแพทย์เกี่ยวกับกรณีทุพพลภาพ รวมทั้งมีสิทธิได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ในอัตราร้อยละห้าสิบของค่าจ้างตลอดชีวิต

4. สิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีตาย

ถ้าผู้ประกันตนถึงแก่ความตายโดยมิใช่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน มีสิทธิได้ประโยชน์ทดแทน คือ ค่าทำศพและเงินสงเคราะห์ ซึ่งกำหนดให้จ่ายแก่ผู้จัดการศพ

และบุคคลที่ผู้ประกันตนทำหนังสือระบุให้เป็นผู้มีสิทธิได้รับในอัตราที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ ต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งเดือนจึงจะได้ค่าทำศพ และไม่น้อยกว่าสามสิบหกเดือนจึงจะได้ค่าสงเคราะห์

5. สิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร

สิทธิในกรณีนี้ผู้ประกันตนต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบสองเดือน และประโยชน์ทดแทนที่ได้รับ เช่น ค่าสงเคราะห์ความเป็นอยู่ของบุตร ค่าเล่าเรียนบุตร ค่ารักษาพยาบาลบุตร เป็นต้น และในกรณีที่ผู้ประกันตนซึ่งมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนทุพพลภาพให้มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตรด้วย และหากผู้ประกันตนถึงแก่ความตายให้จ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีนี้แก่สามีหรือภริยาของผู้ประกันตนด้วยในอัตราที่กฎหมายกำหนด

6. สิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ และ

7. สิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน

จากการศึกษาพบว่าแรงงานต่างด้าวที่จะได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 โดยสามารถเป็นสมาชิกกองทุนประกันสังคมได้นั้น ต้องเป็นลูกจ้างที่มีหลักฐานประกอบการขึ้นทะเบียนประกันสังคม คือ ใบอนุญาตทำงาน (Work permit) และหนังสือเดินทางเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย (Passport) หรือใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว จากเงื่อนไขดังกล่าวทำให้แรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทยไม่สามารถเข้าสู่ระบบประกันสังคมได้ จึงไม่สามารถเข้าถึงระบบบริการสุขภาพ และไม่ได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงานตามพระราชบัญญัตินี้

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ ตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 97 ว่าด้วยการอพยพเพื่อการทำงาน (ฉบับแก้ไข) กับมาตรฐานแรงงานของประเทศไต้หวัน ประเทศสิงคโปร์และประเทศมาเลเซียพบว่าจะให้ความคุ้มครองแรงงานในเรื่องประกันสังคมเฉพาะเป็นแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายเท่านั้น ซึ่งเหมือนกับประเทศไทย กล่าวได้ว่าการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวในเรื่องการประกันสังคมของประเทศไทย เป็นมาตรฐานเดียวกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศและมาตรฐานต่างประเทศที่นำมาเปรียบเทียบ

อนึ่ง จากเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ของสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 พิจารณาได้ว่า กฎหมายดังกล่าวไม่เหมาะสมที่จะใช้บังคับแก่แรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทย เนื่องจากว่าระยะเวลาที่ผ่อนผันการจ้างแรงงานชั่วคราวจะกำหนดไม่เกิน 1 ปี จึงทำให้แรงงานต่างด้าวเหล่านี้จะไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ทดแทนครอบคลุมตามเจตนารมณ์ที่ต้องการสร้างความมั่นคง

ให้ลูกจ้างของกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม ไม่ว่าจะเป็นในกรณีชราภาพ เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบเดือน และสิทธิประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงานจะไม่ตอบสนองหรือเอื้อต่อแรงงานต่างด้าว เนื่องจากแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานจะไม่สามารถว่างงานได้ หากถูกเลิกจ้างก็ต้องถูกส่งออกนอกราชอาณาจักร กล่าวได้ว่า สิทธิประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงานนี้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของลูกจ้างซึ่งคนในชาติหรือพลเมืองของประเทศไทยโดยแท้ แต่จะเห็นได้ว่าการได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 จะให้ประโยชน์มากกว่าการเข้าถึงระบบบริการสุขภาพหรือสิทธิในการได้รับการรักษาพยาบาลเพียงอย่างเดียว โดยจะได้รับสิทธิประโยชน์ทดแทนจากกองทุนประกันสังคมครอบคลุมไปทั้งสิทธิประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน ประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร ประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพ ประโยชน์ทดแทนในกรณีตาย และประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตรซึ่งจะทำให้ลูกจ้างมีความมั่นคงในชีวิตเป็นอย่างสูง และได้ประโยชน์อย่างเต็มที่ในการได้รับความคุ้มครองสิทธิตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 อันจะส่งผลให้ลูกจ้างมีความสุขกับการทำงานมากขึ้น และทำให้คุณภาพงานที่ปฏิบัติมีมากขึ้น และนายจ้างก็ได้ประโยชน์จากการนี้ด้วย แต่จากข้อกำหนดของกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม จะเห็นได้ว่ามุ่งประสงค์หรือว่ามีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองแรงงานที่ทำงานในระยะยาวหรือว่าคุ้มครองแรงงานให้มั่นคงยิ่งขึ้น หากว่าอายุงานเพิ่มมากขึ้น จึงไม่เหมาะสมที่จะใช้บังคับหรือปรับใช้แรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทย

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ผลจากการพัฒนาด้านเศรษฐกิจของประเทศไทยในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา กล่าวได้ว่าได้ก้าวเข้าสู่การแข่งขันในเวทีนานาชาติมากยิ่งขึ้น โครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมภายในประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการที่ทันสมัย ขณะที่สภาพชุมชนได้เริ่มเปลี่ยนจากสังคมชุมชนในภาคเกษตรมาสู่สังคมเมืองมากยิ่งขึ้น ทำให้เกิดการดึงดูดแรงงานจากภาคเกษตรกรรมเข้ามาสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการในเขตเมืองมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้เกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานในระดับล่างหรือแรงงานไร้ฝีมือ (Un-skilled labour) ในกิจการพื้นฐานประเภทอุตสาหกรรม เกษตร พืชไร่ เลี้ยงสัตว์ ประกอบกับทัศนคติในการทำงานของคนไทยเปลี่ยนแปลงไป โดยเห็นว่าการในกิจการดังกล่าวเป็นงานประเภท 3 D คือ Dirty (สกปรก) Dangerous (อันตราย) Difficult (ยากลำบาก) ไร้ซึ่งเกียรติและค่าตอบแทนน้อย จึงไม่นิยมทำ การขาดแคลนแรงงานในระดับล่างจึงมากยิ่งขึ้น อีกทั้งปัจจัยจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศไทย คือ ประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา มีปัญหาสภาพความเป็นอยู่ เศรษฐกิจ สังคมและการเมืองที่ด้อยกว่าประเทศไทย เป็นผลทำให้มีการไหลทะลักของแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานมากขึ้น ตลอดจนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ลักลอบเข้ามาทำงานมีความอดทนสูงต่องานที่ยากลำบาก และยอมรับในค่าตอบแทนหรือค่าจ้างที่ต่ำ ไม่เรียกร้องสวัสดิการใด ๆ จึงทำให้นายจ้างหรือผู้ประกอบการให้ความสนใจเป็นทางเลือกในการจ้างแรงงานประเภทนี้มากขึ้นเรื่อย ๆ จากปัจจัยหลายประการดังที่ได้กล่าวมา จึงทำให้ปริมาณของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา มีจำนวนมากถึงหลักหลายล้านคน แม้ว่ากลไกควบคุมแรงงานต่างด้าวของประเทศไทยยังไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้มีความยากลำบากที่จะทำการควบคุมให้อยู่ในระบบได้ทั้งหมด และก่อให้เกิดผลกระทบทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง สาธารณสุข และความมั่นคงของประเทศ โดยเฉพาะปัญหาทางด้านสาธารณสุขพบว่า หลังจากที่รัฐบาลไทยมีนโยบายผ่อนผันอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมาขึ้นทะเบียนและอนุญาตให้อยู่และทำงานอย่างถูกต้องตั้งแต่ปี 2544 เป็นต้นมา คาดว่าขณะนี้แรงงานต่างด้าวและครอบครัวไม่ต่ำกว่า 2 ล้านคน แต่ในปี 2549 นี้ มีแรงงานมาตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพกับกระทรวงสาธารณสุขเพียง 6 แสนกว่าคนเท่านั้น

จากสภาพปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่มีเป็นจำนวนมาก และก่อให้เกิดผลกระทบกับประเทศไทยดังที่ได้กล่าวมา ทำให้รัฐบาลไทยได้มองเห็นความสำคัญ จึงได้ดำเนินนโยบายจัดระบบการบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ที่เรียกว่า มาตรการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมมากที่สุด เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ.2547 มีรูปแบบที่เกี่ยวกับการให้บริการสุขภาพ โดยกำหนดให้คนต่างด้าวที่ได้ขึ้นทะเบียนคนต่างด้าวแล้ว มีความประสงค์ที่จะทำงานกับนายจ้างที่ได้รับอนุญาตให้ใช้แรงงานต่างด้าวจะต้องไปตรวจสุขภาพ ณ สถานพยาบาลที่กระทรวงสาธารณสุข กำหนดก่อนไปยื่นขออนุญาตทำงาน และกำหนดให้แรงงานต่างด้าวทำประกันสุขภาพในอัตรา 1,300 บาทต่อคน ซึ่งจะทำให้ได้รับความคุ้มครองสิทธิในการได้รับการบริการสุขภาพที่ครบวงจร ครอบคลุมการรักษาพยาบาล การควบคุมและป้องกันโรค การส่งเสริมสุขภาพและการฟื้นฟูสมรรถภาพ อันเป็นชุดสิทธิประโยชน์เท่าเทียมกับคนไทย ตามโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า โดยแรงงานต่างด้าวจะต้องร่วมจ่ายในการรับบริการครั้งละ 30 บาท

จะเห็นได้ว่ามาตรการคุ้มครองสิทธิในการได้รับการบริการสุขภาพโดยการประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทย มีเป้าหมายหลักเพื่อให้มีการควบคุมป้องกันโรค การรักษาพยาบาลและการส่งเสริมสุขภาพอย่างเป็นระบบ และเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายในการเข้ารับบริการสุขภาพของแรงงานต่างด้าว รวมถึงเป็นการประกันค่ารักษาพยาบาลให้กับสถานพยาบาลที่ให้การรักษาพยาบาลด้วย ซึ่งมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวนี้ได้ให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าวที่มากกว่าหรือสูงกว่ามาตรฐานองค์การแรงงานระหว่างประเทศ เนื่องจากอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 97 ว่าด้วยการอพยพเพื่อทำงาน (ฉบับแก้ไข) ที่มุ่งคุ้มครองแรงงานต่างด้าวนั้นได้กำหนดให้ความคุ้มครองสิทธิการได้รับการบริการสุขภาพหรือการรักษาพยาบาลแก่แรงงานต่างด้าวและสมาชิกในครอบครัวของแรงงานต่างด้าว แต่มีได้อยู่ในข้อกำหนดที่ห้ามไม่ให้ได้รับการปฏิบัติที่น้อยกว่าแรงงานที่เป็นคนชาติ

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบการคุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงระบบบริการสุขภาพของประเทศไทย กับต่างประเทศ คือ ประเทศไต้หวัน ประเทศสิงคโปร์ และประเทศมาเลเซียแล้วพบว่าทั้งสามประเทศนี้มีความเข้มงวดกับแรงงานต่างด้าวมก โดยจะไม่ยอมรับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง โดยผิดกฎหมาย และถือว่าเป็นกลุ่มบุคคลที่กระทำผิดกฎหมาย จึงไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิตามกฎหมาย รวมทั้งการได้รับการบริการสุขภาพนั้น จะเป็นไปในลักษณะการให้การรักษาพยาบาลตามสิทธิมนุษยชนเท่านั้น จะไม่ให้การดูแลบริการสาธารณสุขที่ครบวงจรตั้งแต่การตรวจสุขภาพ การรักษาพยาบาล การส่งเสริมสุขภาพ การควบคุมป้องกันโรค การฟื้นฟูสมรรถภาพ ดังนั้น การ

ให้บริการทางด้านสุขภาพแก่แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองของประเทศไทยมีความคุ้มครองมากกว่าการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองของประเทศไทยได้วัน สิงคโปร์ และมาเลเซีย

อย่างไรก็ตามมาตรการประกันสุขภาพของแรงงานต่างด้าวนั้น เป็นมาตรการชั่วคราวที่กำหนดโดยมติคณะรัฐมนตรี จึงไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นกฎหมายที่บัญญัติรองรับสิทธิ ถึงแม้ว่าการอนุโลมจ้างแรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้จะมีลักษณะชั่วคราวปีต่อปี แต่โดยข้อเท็จจริงแล้วจะต้องจ้างแรงงานในระยะยาว เนื่องจากไม่อาจเลิกจ้างแรงงานต่างด้าวและไม่สามารถหาแรงงานมาทดแทนได้ในระยะเวลาอันใกล้นี้ จึงสมควรที่จะกำหนดมาตรการในระยะยาวให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ตลอดจนการที่ประเทศไทยได้อนุโลมให้ผู้ติดตามแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานอยู่ในประเทศด้วย แต่ก็ไม่บังคับให้ทำประกันสุขภาพก็ทำให้ปัญหาการสาธารณสุขจากแรงงานต่างด้าวไม่ได้รับการแก้ไขอย่างแท้จริง อีกทั้งผลของการเป็นแรงงานที่มีสถานะกึ่งกลางระหว่างความชอบด้วยกฎหมายก็เป็นข้อจำกัดทำให้ไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายในการได้รับการบริการสุขภาพ เช่น แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย หรือแรงงานที่เป็นคนไทยอย่างแท้จริง โดยที่หากเป็นแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายจะเข้าสู่ระบบบริการสุขภาพได้ 2 ช่องทาง กล่าวคือ หากเจ็บป่วยหรือประสบอันตรายจากการทำงานก็จะได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ.2537 หรือหากเจ็บป่วยหรือประสบอันตรายอันมิใช่เนื่องจากการทำงานก็จะได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 แต่แรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทยจะไม่ได้รับสิทธิดังกล่าวนี้ รวมถึงกฎหมายคุ้มครองแรงงานถูกกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันก็ไม่เหมาะสมที่จะบังคับใช้กับแรงงานกลุ่มนี้ จึงสมควรที่จะตรากฎหมายใหม่ควบคู่ไปกับกำหนดมาตรการที่เหมาะสมเพื่อใช้บังคับกับแรงงานกลุ่มนี้เป็นการเฉพาะ ซึ่งถือว่าเป็นกลุ่มพิเศษที่อยู่กึ่งกลางระหว่างแรงงานผิดกฎหมายกับแรงงานถูกกฎหมาย เพื่อให้ได้รับความคุ้มครองถึงสิทธิในการได้รับการบริการสุขภาพ อันจะเป็นการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทยเพื่อความเป็นธรรมและเป็นการปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศในรูปแบบของอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและองค์การสหประชาชาติที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกในเรื่องการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว ตลอดจนทำให้ระบบการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้ในรูปแบบมาตรการทางกฎหมายได้มาตรฐานองค์การแรงงานระหว่างประเทศและนานาชาติ

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาที่ผ่านมา ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางในการบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่ และกำหนดนโยบายที่เหมาะสมเพื่อใช้บังคับกับกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่

ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทยเป็นการเฉพาะในประเด็นคุ้มครองสิทธิการได้รับบริการสุขภาพ ดังนี้

5.2.1 การบัญญัติกฎหมายใหม่เพื่อใช้บังคับเฉพาะ

เนื่องด้วยลักษณะเฉพาะของแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทยที่มีสถานะพิเศษอยู่กึ่งกลางระหว่างแรงงานถูกกฎหมายกับแรงงานผิดกฎหมาย จึงทำให้ไม่มีกฎหมายรองรับสิทธิในการได้รับบริการสุขภาพ เช่น แรงงานคนไทยหรือแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายที่สามารถได้รับบริการสุขภาพกรณีเจ็บป่วยหรือประสบอันตรายจากการทำงานหรืออันมิใช่เนื่องจากการทำงาน ตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ.2537 และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 อีกทั้งมาตรการประกันสุขภาพที่รัฐไทยกำหนดใช้กับแรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้เป็นเพียงการกำหนดโดยมติคณะรัฐมนตรี มิใช่กฎหมายรองรับสิทธิถือว่าเป็นมาตรการชั่วคราว ในขณะที่รูปแบบการจ้างแรงงานต่างด้าวเหล่านี้มีลักษณะที่จะดำเนินการในระยะยาว มิใช่ชั่วคราว เนื่องจากปัญหาการขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือในระดับล่างในโครงสร้างแรงงานพื้นฐาน ซึ่งไม่อาจจะหาแรงงานไทยมาทดแทนได้ จึงไม่อาจที่จะเลิกจ้างแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทยได้ในระยะเวลาอันใกล้นี้ รัฐบาลไทยต้องยอมรับสภาพความจริงและมุ่งการแก้ปัญหาที่ตรงกับสภาพปัญหามากที่สุด จึงสมควรที่จะบัญญัติกฎหมายออกมาใช้กับแรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้โดยตรง โดยกำหนดให้เป็นพระราชบัญญัติที่ว่าด้วยแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทย โดยมีประเด็นสำคัญดังนี้

1) ควรกำหนดให้มีการรับรองสิทธิแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานประเทศไทย ให้เป็นแรงงานกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้เป็นการเฉพาะ โดยบทบัญญัติที่สมควรกำหนดในกฎหมายฉบับนี้ ควรกล่าวถึงการคุ้มครองการใช้แรงงานทั่วไป สภาพการจ้างงาน การจ่ายค่าตอบแทนหรือค่าจ้าง วันลา วันหยุด และสวัสดิการอื่น ๆ โดยเฉพาะสิทธิในการได้รับบริการสุขภาพต้องบัญญัติให้ชัดเจนว่าได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเนื่องจากแรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากแรงงานคนไทยหรือแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย กรณีการจ้างงานที่มีลักษณะชั่วคราว ทำสัญญาจ้างปีต่อปี อีกทั้งลักษณะงานที่ได้รับอนุญาตให้ทำ เช่น งานรับใช้ในบ้าน งานประมงทะเล และงานเกษตรกรรม มีข้อจำกัดในการได้รับความคุ้มครอง จึงไม่อาจใช้รูปแบบการคุ้มครองแรงงานแบบทั่วไป หากสามารถกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมกับลักษณะของแรงงานแล้ว จะทำให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทย ได้รับความคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายอย่างแท้จริง และจะช่วยยกมาตรฐานกฎหมายคุ้มครองแรงงานของไทยให้ก้าวล้ำมาตรฐานองค์การแรงงานระหว่าง

ประเทศและนานาชาติประเทศ ตลอดจนเป็นการปฏิบัติตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่อง การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวหรือแรงงานอพยพ

2) ควรกำหนดในบทกฎหมายอนุญาตให้ผู้ติดตาม คือ พ่อ แม่ สามิ ภริยา และลูก เป็น กลุ่มบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองสิทธิในการได้รับบริการสุขภาพตามกฎหมายใหม่ เพื่อกำหนด ขอบเขตกลุ่มเป้าหมายที่จะได้รับการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายให้ชัดเจน เหมาะสมกับข้อเท็จจริง เนื่องด้วยประเทศไทยได้อนุญาตให้กลุ่มผู้ติดตามแรงงานต่างด้าวนี้สามารถอาศัยอยู่ในประเทศได้ เช่นกัน และช่วยให้การได้รับบริการสุขภาพครอบคลุมรวมไปถึงครอบครัว ซึ่งจะทำให้การคุ้มครอง สิทธิเป็นไปตามมาตรฐานองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ตลอดจนช่วยในการป้องกันและควบคุม โรคติดต่อได้อย่างทั่วถึง และกฎหมายใหม่ที่สมควรตราใช้บังคับเป็นการเฉพาะนี้ ควรกำหนดรูปแบบ ให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าวเฉพาะที่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานเท่านั้น ไม่ครอบคลุมถึง แรงงานต่างด้าวอื่น

3) ควรกำหนดรับรองสิทธิให้การได้รับบริการสุขภาพของแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการ ผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทยรวมถึงผู้ติดตาม มีชุดสิทธิประโยชน์ครอบคลุมในเรื่อง

- (1) การตรวจสุขภาพประจำปี
- (2) การรักษาพยาบาล
- (3) การควบคุมและป้องกันโรค
- (4) การส่งเสริมสุขภาพและการฟื้นฟูสมรรถภาพ

ทั้งนี้ การได้รับบริการสุขภาพที่ครบวงจรนี้ จะช่วยแก้ไขปัญหาด้านสาธารณสุขได้ อย่างทั่วถึงทุกมิติ อันเป็นการป้องกันผลกระทบด้านสุขภาพที่อาจจะเกิดแก่คนไทยได้ถึงต้นเหตุ ของปัญหา

4) ควรกำหนดให้มีกองทุนลูกจ้างแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานใน ประเทศไทย โดยเก็บเงินจากนายจ้าง ลูกจ้างและรัฐ แต่อาจต้องมีการศึกษาถึงสัดส่วนการเก็บเงิน ตั้งแต่การจ่ายเงินประเดิมและการจ่ายเงินสมทบเป็นรายเดือน เพื่อความเหมาะสมในการจัดเก็บ ซึ่งกองทุนที่จัดตั้งขึ้นนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยลดภาระแรงงานในเรื่องค่าใช้จ่ายการได้รับบริการ สุขภาพทุกขั้นตอน ตั้งแต่การตรวจสุขภาพไปจนถึงการรักษาพยาบาล การควบคุมป้องกันโรค และการฟื้นฟูสมรรถภาพ กรณีแรงงานเจ็บป่วยหรือประสบอันตรายจากการทำงาน รวมทั้งกรณี เจ็บป่วยหรือประสบอันตรายอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน และยังรวมไปถึงการจ่ายค่าทดแทน นอกเหนือไปจากได้รับบริการสุขภาพตามปกติ กล่าวคือ จ่ายค่าทดแทนกรณีเจ็บป่วยหรือประสบ อันตรายจนไม่สามารถทำงานได้ สูญเสียอวัยวะ ตายหรือสูญหาย ค่าทำศพ และค่าทดแทนที่ว่ามี สามารถตกทอดทายาทได้ อันจะเป็นการสร้างความมั่นคงให้แก่ลูกจ้างแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการ

ผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทยและครอบครัว อนึ่ง ควรกำหนดให้แรงงานต่างด้าวจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนนี้ให้ผู้ติดตามเพิ่มเติมจากส่วนของตนเอง แต่ว่าอาจกำหนดจำนวนสัดส่วนที่น้อยกว่าเพื่อเป็นการประกันสิทธิในการได้รับบริการสุขภาพ แต่ว่าผู้ติดตามไม่สามารถได้รับสิทธิหรือประโยชน์อื่นนอกเหนือจากการได้รับบริการสุขภาพ

5) ควรกำหนดให้มีทางเลือกในการได้รับบริการสุขภาพของแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทยเพิ่มเติม นอกจากกองทุนลูกจ้างแรงงานต่างด้าวเพื่อเป็นทางเลือกนอกเหนือจากการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนลูกจ้างแรงงานต่างด้าวในรูปแบบประกันสุขภาพ โดยลูกจ้างแรงงานต่างด้าวอาจเลือกการประกันสุขภาพตามรูปแบบที่ดำเนินการในปัจจุบัน และกำหนดให้ได้รับชุดสิทธิประโยชน์ที่เหมือนกันในการได้รับบริการสุขภาพ แต่ว่าจะต้องทำประกันสุขภาพเป็นรายบุคคลให้ครอบคลุมกับผู้ติดตามด้วย ทั้งนี้ หากเลือกทำประกันสุขภาพจะไม่ได้รับการคุ้มครองตามกองทุนลูกจ้างแรงงานต่างด้าวตามกฎหมายใหม่ การกำหนดทางเลือกนี้ก็เพื่อประโยชน์ของลูกจ้างที่มีลักษณะอาชีพที่แตกต่างกัน ความเสี่ยงต่ออันตรายและปัจจัยที่มีผลต่อสุขภาพจะไม่เท่ากัน การเลือกบริการสุขภาพก็ควรเป็นไปตามความเหมาะสมและมีค่าใช้จ่ายที่แตกต่างกัน ซึ่งทางเลือกในการประกันสุขภาพจะต้องมีค่าใช้จ่ายที่น้อยกว่า

5.2.2 การกำหนดนโยบายที่เหมาะสมในการดำเนินการจัดระบบแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทย

นอกจากการตรากฎหมายใหม่เพื่อใช้บังคับเฉพาะแล้ว ผู้เขียนขอเสนอแนะนโยบายที่เหมาะสมควบคู่กันไปดังนี้

1) การปรับเปลี่ยนสถานะแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้เป็นผู้เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมาย โดยร่วมมือกับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชาดำเนินการพิสูจน์และรับรองสถานะคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงาน โดยการออกหนังสือเดินทาง (Passport) หรือให้ใช้เอกสารรับรองบุคคลของประเทศต้นทาง (Certificate Identify) แทนหนังสือเดินทาง และกระทรวงต่างประเทศหรือสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองออกวีซ่าให้อยู่ในราชอาณาจักร เพื่อให้เป็นแรงงานถูกกฎหมายและสามารถใช้สิทธิตามกฎหมาย

2) จ้างแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายกับประเทศคู่ภาคี (พม่า ลาวและกัมพูชา) มาทดแทนจำนวนแรงงานที่ขาดแคลน โดยการแจ้งความต้องการแรงงานต่างด้าวตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MoU) ที่ได้ทำข้อตกลงไว้เพื่อให้แรงงานสามารถใช้สิทธิตามกฎหมาย และเป็นการแก้ไขปัญหาแรงงานหลบหนีเข้าเมือง

3) กำหนดให้เก็บค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างด้าว (Levy) จากนายจ้างซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการใช้แรงงานต่างด้าว ให้มีส่วนรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดจากแรงงานต่างด้าว

หลบหนีเข้าเมืองมาใช้สิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานและสาธารณูปโภคเช่นเดียวกับประเทศสิงคโปร์หรือมาเลเซียเพื่อนำไปปรับปรุงหรือเป็นงบประมาณในเรื่องบริการสุขภาพแก่แรงงานต่างด้าว

4) ให้ความสำคัญกับการอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานแบบมาเข้า-เย็นกลับ และการอนุญาตให้เข้ามาทำงานตามฤดูกาล ในพื้นที่บริเวณชายแดน โดยให้ถือว่าเป็นการเข้ามาทำงาน โดยถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อลดปริมาณแรงงานต่างด้าวในประเทศ และลดภาระหรือปัญหาการควบคุมดูแลแรงงานต่างด้าว

5) กำหนดมาตรการที่ชัดเจนและรัดกุมป้องกันมิให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างเคร่งครัด และปราบปรามแรงงานต่างด้าวที่ไม่มีใบอนุญาตทำงานในประเทศ เพื่อลดภาระและผลกระทบจากแรงงานเหล่านี้ในด้านสาธารณสุข

6) กำหนดมาตรการบังคับให้กลุ่มผู้ติดตามแรงงานต่างด้าว คือ บิดา มารดา สามี ภริยา และลูกเข้าสู่ระบบประกันสุขภาพด้วย เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านการสาธารณสุขอย่างครบวงจร และครอบคลุมกับกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่ผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทย

7) จัดทำทะเบียนแรงงานต่างด้าวให้เป็นระบบเดียวกันหมดทุกหน่วยงาน ทั้งกระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงานและกระทรวงสาธารณสุข รวมทั้งจัดทำฐานข้อมูลออนไลน์พร้อมให้บริการตรวจสอบทางคอมพิวเตอร์ตลอดเวลา เพื่อประโยชน์ในการควบคุมและเป็นข้อมูลในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง

8) พัฒนาระบบข้อมูลสุขภาพของแรงงานต่างด้าวเพื่อนำมาใช้ในการวิเคราะห์ปัญหา และวางแผนการปฏิบัติงานด้านสุขภาพ ซึ่งจะช่วยให้การเข้าใจสถานการณ์ที่แท้จริง ตลอดจนเพื่อการเฝ้าระวังควบคุมโรคในเชิงรุกและการพัฒนาบริการสาธารณสุขในแรงงานต่างด้าว

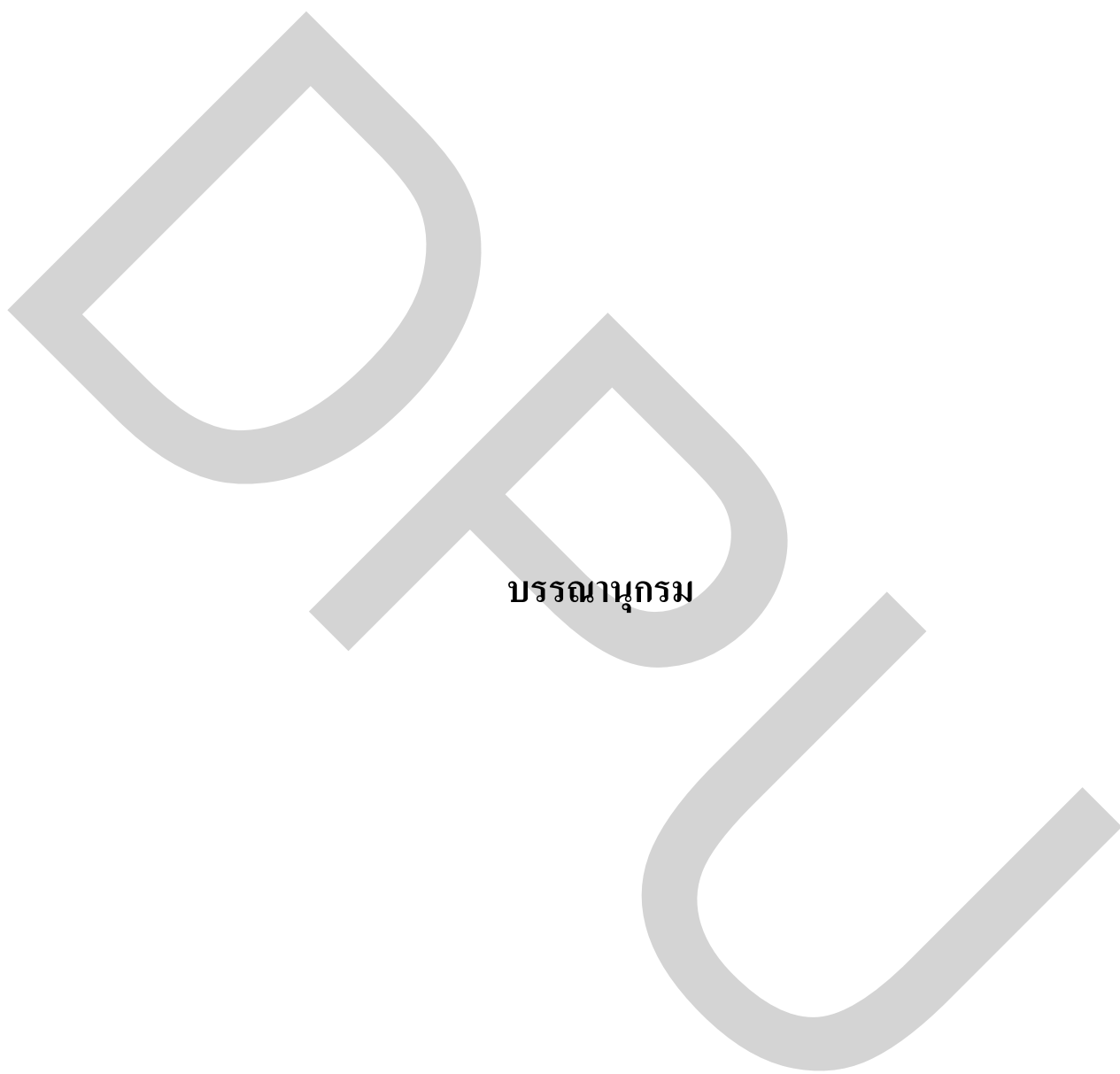
9) พัฒนาเครือข่ายการทำงานของภาครัฐและเอกชนในงานบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว เนื่องจากโดยลำพังภาครัฐไม่สามารถจัดการได้โดยลำพัง จึงต้องระดมทรัพยากรและแสวงหาพันธมิตรเพื่อทำงานเป็นเครือข่ายตั้งแต่ระดับพื้นที่ จนถึงระดับนโยบายร่วมกับองค์กรเอกชน องค์กรส่วนท้องถิ่นและชุมชนแรงงานต่างด้าว เพื่อทำงานให้ครอบคลุมมิติด้านสุขภาพ สังคมอย่างเป็นระบบ

10) กำหนดหรือจัดตั้งแรงงานต่างด้าวหรือผู้ติดตามให้เป็นอาสาสมัครสาธารณสุขต่างด้าว ในชุมชนเช่นเดียวกับอาสาสมัครสาธารณสุขในหมู่บ้านของไทย เพื่อเป็นแนวร่วมในการแก้ไขปัญหาสาธารณสุข โดยการเฝ้าระวังโรคและเชื่อมต่อกับระบบสุขภาพของหน่วยงานรัฐในการควบคุมโรค การส่งเสริมสุขภาพ การแจ้งข่าวสารสาธารณสุขได้อย่างทันการ

11) ประชาสัมพันธ์เรื่องการให้บริการสุขภาพของหน่วยงานบริการสาธารณสุขที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสุขภาพ ส่งเสริมสุขภาพ หรือบริการ

ควบคุมป้องกันโรคให้ทั่วถึงและเข้าใจอย่างแท้จริงเพื่อให้ได้รับการดูแลสุขภาพอย่างครอบคลุมตาม วัตถุประสงค์ ซึ่งอาจจัดทำเป็นภาษาพม่า ลาวและกัมพูชา

อย่างไรก็ตามมาตรการแก้ไขปัญหาระหว่างแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการ ผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทยในการได้รับการดูแลสุขภาพที่ดำเนินการในปัจจุบันนั้น ยังคงอยู่ใน ระดับไม่ต่ำกว่ามาตรฐานองค์การแรงงานระหว่างประเทศ เพียงแต่ยังไม่ถึงกับมีกฎหมายบัญญัติ รองรับสิทธิไว้ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการบัญญัติกฎหมายรองรับสิทธิดังกล่าวไว้ เพื่อให้แรงงานต่างด้าว เหล่านี้มีสิทธิในการได้รับการดูแลสุขภาพ อันจะช่วยแก้ไขปัญหามาจากผลกระทบทางด้านสาธารณสุข ของแรงงานต่างด้าวต่อประชากรของไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพและตลอดจนเป็นการปฏิบัติต่อ แรงงานต่างด้าวให้ได้รับความคุ้มครองสิทธิในการได้รับการดูแลสุขภาพในรูปแบบมาตรการทางกฎหมาย อันเป็นการปฏิบัติตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศขององค์การสหประชาชาติและองค์การ แรงงานระหว่างประเทศ



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. สำนักงานปลัดกระทรวง. (2544). **สรุปสาระสำคัญ**

มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ. กรุงเทพฯ :

ส่วนวิเทศสัมพันธ์ สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ.

_____. (2546). **อนุสัญญาหลักและปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน.**

กรุงเทพฯ : ส่วนวิเทศสัมพันธ์ สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ.

กฤติยา อาชวนิจกุล (บรรณาธิการบริหาร). (2547). **คนต่างด้าวในประเทศไทยคือใครบ้าง?**

มีจำนวนเท่าไร? ระบบฐานข้อมูลแบบไหนคือคำตอบ. นครปฐม : สถาบันวิจัย

ประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

กฤติยา อาชวนิจกุล และพันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. (2548) **คำถามและข้อท้าทายต่อ**

นโยบายรัฐไทย ในมิติสุขภาพและสิทธิของแรงงานข้ามชาติ. กรุงเทพฯ : เอดิชั่น

เพรส โปรดักส์.

เกษมสันต์ จิณณวาโส (2538). **แรงงานอพยพจากต่างประเทศข้อเท็จจริงและประเด็นปัญหาและ**

แนวทางแก้ไข. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

แห่งชาติ.

เกษมสันต์ วิลาวรรณ. (2548). **คำอธิบายกฎหมายแรงงาน (พิมพ์ครั้งที่ 9).** กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

_____. (2550). **คำอธิบายกฎหมายแรงงาน (พิมพ์ครั้งที่ 10).** กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

กัลยาณี คงวีระวัฒน์. (2547). **ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนี**

เข้าเมือง (สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา) ตามมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2547.

กรุงเทพฯ : กองพัฒนาระบบบริการจัดหางาน กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน.

นพนิธิ สุริยะ, บรรเจิด สิงคะเนติ และอุดม รัฐอมฤต. (2544). **การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือ**

ใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2540. กรุงเทพฯ : นานาสังพิมพ์.

นิคม จันทรวาท. (2530). **กฎหมายแรงงาน : แนวคิดและปัญหา.** กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

_____. (2531). **ประเทศไทยกับประมวลกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ.** กรุงเทพฯ :

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พรเพชร วิชิตชลชัย. (2523). **คำอธิบายกฎหมายแรงงาน** (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : นิติบรรณาการ.
 พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. (2544). **คำอธิบายกฎหมายสัญญาไทย**. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
 เพ็ญชลิดา มัทธนาภีวัฒน์. (2546). **คนต่างด้าวกับการเข้ามาทำงานในประเทศไทย**. กรุงเทพฯ :

กองงานคนต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน.

มานิตย์ จุมปา. (2544). **ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย** (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ขงยุทธ แฉล้มวงษ์ และฉลอมภพ สุตังกริกาญจน์. (2539). **การจัดแรงงานอพยพต่างชาติระยะยาว**.
 กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

วิจิตรา (ฟุ้งถัดดา) วิเชียรชม. (2546). **ย่อหลักกฎหมายแรงงาน**. กรุงเทพฯ : นิติธรรม.

วิชัย โสสุวรรณจินดา และชนินาฏ ลีคส์. (2546). **กฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว**. กรุงเทพฯ :
 วิญญูชน.

สมยศ เชื้อไทย. (2543). **คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป** (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

สุดาศิริ วทวงศ์. (2539). **การทำงานของคนต่างด้าว** (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ : นิติธรรม.

_____. (2539). **คำบรรยายกฎหมายแรงงานเกี่ยวกับกฎหมายแรงงานสัมพันธ์**. กรุงเทพฯ :
 นิติบรรณาการ.

_____. (2545). **คำบรรยายกฎหมายคุ้มครองแรงงาน**. กรุงเทพฯ : นิติบรรณาการ.

สุภางศ์ จันทวานิช. (2544). **ตลาดแรงงานไทยในเอเชียตะวันออกและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้**
กับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจถดถอยในปลายทศวรรษที่ 90. กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัย
 เพื่อการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

บทความ

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. (2544, มิถุนายน). “ความเป็นมาของ ILO”. **วารสาร**
กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. หน้า 4-6.

กองงานคนต่างด้าว. (2533, มีนาคม – เมษายน). “การทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทย”.
แรงงานสัมพันธ์, 32,2.

ชุมพร ปัจจุสานนท์ และคณะ. (2545, 12 มิถุนายน). “ศึกษากฎหมายเปรียบเทียบการควบคุม
 การทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทยกับนานาประเทศและแนวทางการพัฒนา
 ในอนาคต”. **กฎหมายจุฬาลงกรณ์**, 21,2. หน้า 139-210.

ธีระ ศรีธรรมรักษ์. (2546, พฤษภาคม-สิงหาคม). “ปัญหาแรงงานต่างด้าวและผลกระทบต่อ
 ประเทศไทย”. **สุทธิปริทัศน์**, 17,52. หน้า 50-61.

นวัตน์ ประสิทธิพรกุล. (2547, มีนาคม). “การทรงสิทธิ์และเสรีภาพของบุคคลต่างด้าวตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.” ผู้ตรวจการแผ่นดินของ **รัฐสภา. 2.** หน้า 50.

ชัยวัฒน์ เกิดผล. (2544, สิงหาคม-เมษายน). “แรงงานต่างชาติ/ต่างด้าว”. จัดหางานปริทัศน์.

ประสงค์ วัฒนันท์. (2545). “ต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง.” กฎหมายธุรกิจบัณฑิต, 2, 1.

วาสนา ลำดี. (2544, 9 กันยายน). “นโยบายรัฐกับแรงงานต่างด้าว”. แรงงานปริทัศน์.

อดิสร เกิดมงคล. (2545, 2 กุมภาพันธ์). “ทศวรรษแห่งการไม่เปลี่ยนแปลง : แนวโน้มสถานการณ์แรงงานข้ามชาติในปี 2545”. แรงงานปริทัศน์.

เอกสารอื่นๆ

กฤติยา อาชวนิจกุล. (2540). บทสังเคราะห์สถานการณ์คนข้ามชาติและทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย (รายงานการวิจัย). นครปฐม : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

กฤติยา อาชวนิจกุล และคณะ. (2540). ผลกระทบจากภาวะการเกิด การเจ็บป่วยและการตายของแรงงานข้ามชาติต่อนโยบายสาธารณสุข (รายงานการวิจัย). นครปฐม : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

กฤติยา อาชวนิจกุล, ทริส โคอเทท์ และนิน นินไพน. (2546). เรื่องเพศ อนามัยเจริญพันธุ์และความรุนแรง : ประสบการณ์ชีวิตของแรงงานอพยพจากประเทศพม่า (รายงานการวิจัย). นครปฐม : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

กุศล สุนทรธาดา และอุมาภรณ์ ภัทรวาณิชย์. (2541). กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองและความคิดเห็นของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง (รายงานการวิจัย). นครปฐม : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

กัจจ นากชื่น. (2548). “มาตรฐานแรงงานหลักขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ : กฎหมายแรงงานไทย. เอกสารประกอบการประชุมนิติศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 5 ประจำปี พ.ศ. 2548 เรื่องการถกเถียงการค้าแรงงาน.”

ธีระ ศรีธรรมรักษ์. (2544, 21 สิงหาคม). การบังคับใช้กฎหมายกับแรงงานต่างด้าว. รายงานการสัมมนาทางวิชาการเรื่องการบังคับใช้กฎหมายกับปัญหาแรงงาน มูลินนิธิฟรีดริค เอแบร์ท (F.F.S.). ณ โรงแรมดิเอ็มเมอรัลด์ ถนนรัชดาภิเษก กรุงเทพฯ.

บัณฑิตย ฐนชัยเศรษฐวุฒิ. (2548). เหลียวหลังแลหน้า วิกฤตการณ์คุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติ.

เอกสารประกอบการประชุมนิติศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 5 ประจำปี พ.ศ. 2548

เรื่อง การกีดกันทางการค้าด้านแรงงาน.

พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. (2540). การเข้ามาในประเทศของคนต่างด้าวเพื่อทำงาน:

ข้อสำรวจ กฎหมายปัญหา และทางเลือกนโยบาย. (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ :

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

วิรัช จีระแพทย์. (2549). สิทธิมนุษยชนตามกฎหมายระหว่างประเทศกับรัฐธรรมนูญไทย. เอกสาร

ประกอบการประชุมนิติศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 6 ประจำปี 2549 เรื่อง ว่าด้วยสิทธิ

มนุษยชนและเสรีภาพ.

ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2543). ศึกษากฎหมาย

เปรียบเทียบ การควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทยกับ นานาประเทศ

และแนวทางการพัฒนาในอนาคต. รายงานฉบับสมบูรณ์เสนอ กรมการจัดหางาน

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม.

สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. (2549). คู่มือการจัดระบบแรงงานต่างด้าว. กรมการจัดหางาน.

วิทยานิพนธ์

จาตุรนต์ แก่นศึกษา. (2542). การใช้แรงงานทั่วไปตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541

: ศึกษาเปรียบเทียบกับอนุสัญญาและข้อเสนอขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ.

วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธุรกิจ
บัณฑิตย.

ชลิดา โตสินตระกูล. (2547). สิทธิในการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทย : ศึกษากระบวนการ

ในการเข้าสู่สิทธิในการทำงานในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ชาตรี รักข์กฤตยา. (2540). ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน กับแรงงานต่างชาติที่

มิชอบด้วยกฎหมาย. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์.

กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ชิดชนก สาครเย็น. (2547). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทย.

วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัย

ธุรกิจบัณฑิตย.

- ณัฐ รัตน์เล็ก. (2549). กฎหมายคุ้มครองลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้าน. วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ดิเรก บวรสกุลเจริญ. (2547). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว : ศึกษากรณีการทำงาน
ของคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชา
นิติศาสตร์. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- ทยทัตต์ อกรกิจ. (2545). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ.
วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัย
รามคำแหง.
- ธีรเทพ สุนทรนันท์. (2549). มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองการทำงาน การจ่ายค่า
ตอบแทน และการจัดสวัสดิการแก่แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย.
วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัย
ธุรกิจบัณฑิต.
- ยศสันต์ ด้านเกษมสันต์. (2549). ปัญหาทางกฎหมายอันเกิดจากการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าว
ในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ :
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- ษมาภรณ์ กิตติจิรส. (2544). การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายในประเทศไทย : กรณีศึกษา
มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศและกฎหมายไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เอธิโร ภิมุระ. (2536). การคุ้มครองแรงงานต่างชาติ : ศึกษากฎหมายระหว่างประเทศและ
กฎหมายญี่ปุ่น. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.
- อารยา ชินวร โกมล. (2547). สิทธิในการทำงานของคนไร้สัญชาติในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์
ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อำนาจ นิลวิไล. (2543). แนวทางการจัดระเบียบนำเข้าและการจัดระบบควบคุมการทำงานของ
แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายของไทย : ศึกษาจากกรณีของประเทศสิงคโปร์และ
มาเลเซีย. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์. กรุงเทพฯ :
มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.

พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537.

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533.

พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518.

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521.

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522.

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522.

สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

สืบค้นเมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2550, จาก <http://www.research.mol.go.th>

สืบค้นเมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2550, จาก http://www.mol.go.th/law_labour.html

สืบค้นเมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2550, จาก <http://doe.go.th/workpermit/index.html>

สืบค้นเมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2550, จาก <http://www.hss.moph.go.th/>

ภาษาต่างประเทศ

BOOKS

Diana Wong. (1996). **Men who built Singapore: Thai Workers in the Construction industry.**

Draft report submitted to the workshop on : Labor Migrants and Economic Development in Mainland Southeast Asia, organized by the Asian Research Center for Migration, Institute of Asian Studies, Chulalongkorn university, Bangkok, 23-25 May.

OTHER

International labour office (1998). **Wage policy and labour competitiveness in Thailand.**

Bangkok.

LAW

Encyclopedia Americana. (1968). **International Edition, Book 1.**

Encyclopedia Britannica, Book 1 1950 s.v. "Alien".

Ministry of labour. (1998). **Employment service act.** Taiwan.

Ministry of manpower. (2005). **Employment of foreign worker act (Chapter91A).** Singapore.

กรุณา

ภาคผนวก



ประวัติผู้เขียน

ชื่อ – นามสกุล

ประวัติการศึกษา

ตำแหน่งและสถานที่ทำงาน
ปัจจุบัน

นายคงกระพัน เวฬุสาโรจน์

ปี พ.ศ.2545 นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

ปี พ.ศ.2547 น.บ.ท. สมัยที่ 56

ปี พ.ศ.2548 เข้าศึกษาต่อหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

นิติกร 5 สำนักงาน ก.ค.ศ. กระทรวงศึกษาธิการ