

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเคลื่อนย้ายถิ่นฐานข้ามพรมแดนของผู้คนถือเป็นเรื่องปกติในการดำรงชีพ ในยุคที่โลกเข้าสู่กระแสโลกาภิวัตน์ย่อมก่อให้เกิดการรวมตัวกันทางเศรษฐกิจในลักษณะเป็นพลวัต ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่มีพรมแดนติดต่อกันทำให้เกิดความเชื่อมโยงกันง่ายขึ้น ทั้งในแง่ของการเคลื่อนไหวอย่างเสรีของการค้าและการบริหาร การลงทุน เงินทุน ผู้คน และแรงงาน ซึ่งส่งผลต่อการจ้างแรงงานข้ามชาติด้วย ดังนั้นการย้ายถิ่นข้ามชาติไปทำงานประเทศอื่นจึงเป็นปรากฏการณ์สากลที่เกิดขึ้นทั่วทุกมุม โลกอันเป็นผลมาจากกระแสดังกล่าว ประเทศไทยเป็นประเทศที่โดดเด่นในประชาคมอาเซียนเพราะมีพรมแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้าน 3 ประเทศ คือ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา (พม่า) และราชอาณาจักรกัมพูชา มีเส้นทางการติดต่อค้าขายทั้งทางบก - ทางน้ำ และจากสภาพเศรษฐกิจของประเทศไทยที่เจริญเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วเมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ดึงดูดประชากรจำนวนมากให้เข้ามาขายแรงงานในประเทศไทย เพื่อความหวังที่ว่าจะต้องมีชีวิตและโอกาสที่ดีกว่า จึงเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ผลักดันให้แรงงานเหล่านี้อพยพย้ายถิ่นฐานเข้ามาในประเทศไทย ส่งผลให้มีแรงงานจากประเทศต่าง ๆ ข้ามมาทำงานอย่างต่ำ 2-3 ล้านคน และยังเป็นประเทศทางผ่านของแรงงานที่ถูกค้าเพื่อส่งต่อไปยังประเทศที่สามอีกด้วย

ในปี พ.ศ. 2560 มีรายงานของกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับสถานการณ์การค้ามนุษย์และการแก้ไขปัญหาของประเทศไทย โดยประเทศไทยถูกกล่าวหาว่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากการใช้แรงงานเด็กและแรงงานผิดกฎหมาย รวมทั้งมีปัญหาค้ามนุษย์ ในกิจการประมง ส่งผลให้ไทยถูกจัดลำดับอยู่ใน TIER 3 ระดับเดียวกับประเทศที่มีปัญหาความรุนแรง ซึ่งแสดงถึงความล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของไทย รัฐบาลจึงมีนโยบายเกี่ยวกับการจัดการแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายและปัญหาค้ามนุษย์ จึงได้มีการให้แรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายและที่ถูกกฎหมายที่จะทำงานต่อในประเทศไทยต้องเข้ารับการตรวจพิสูจน์สัญชาติ โดยให้มีการรับรองความเป็นพลเมืองของประเทศต้นทาง ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564)¹ ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับแรงงานอย่างจริงจัง โดยได้ระบุอยู่ใน 3 ยุทธศาสตร์ด้วยกัน ประกอบด้วย

1) การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์ ในประเด็นการพัฒนาความรู้และทักษะแรงงานให้ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงาน

2) การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ในประเด็นการลดข้อจำกัดในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

3) การสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและการแข่งขันได้อย่างยั่งยืน ในประเด็นการเพิ่มฐานการผลิตของประเทศ

ประกอบกับนโยบายของรัฐบาล ได้ผลักดันให้เกิดการสร้างโอกาสทางอาชีพอย่างหลากหลาย ส่งเสริมให้แรงงานมีรายได้ที่มั่นคง การจัดการแรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมาย การป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ รวมถึงการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง และการทารุณกรรมต่อแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น เพื่อสนับสนุนนโยบายรัฐบาลได้มีการประกาศใช้ “พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560” เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2560 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดข้อบกพร่องจากพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ซึ่งมีเนื้อหาสาระไม่ครอบคลุมการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวทั้งระบบและไม่สอดคล้องกับสถานการณ์แรงงานต่างด้าวในปัจจุบัน โดยได้ยกเลิกกฎหมาย 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 และพระราชกำหนดการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ พ.ศ. 2559 อีกทั้งยังปรับปรุงรูปแบบการจ้างงานให้เป็นมาตรฐานสากล ปรับปรุงอัตราโทษ และดึงภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อลดปัญหาการค้ามนุษย์จากแรงงานต่างด้าว

ต่อมาได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 มกราคม 2561 เห็นชอบการบริหารจัดการการทำงานของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ โดยเห็นชอบให้ดำเนินการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวกลุ่มเดิมที่เคยได้รับอนุญาตทำงานในประเทศไทย ดังนี้

1) แรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชา ลาว และเมียนมา ที่ทำงานในกิจการประมงทะเล และกิจการแปรรูปสัตว์น้ำ ซึ่งใบอนุญาตทำงานได้หมดอายุไปแล้ว เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2560

2) แรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชา ลาว และเมียนมา ที่ได้ดำเนินการตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 33/2560 ลงวันที่ 4 กรกฎาคม 2560 ที่ผ่านการตรวจสอบคัดกรองความสัมพันธ์นายจ้าง - ลูกจ้าง (ใบจับคู่)

¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2560). *สรุปสาระสำคัญแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564)*. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.

3) แรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชา ลาว และเมียนมา ที่ถือบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย (บัตรสีชมพู) ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรและทำงานถึงวันที่ 31 มีนาคม 2561

แรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชา ลาว และเมียนมา ดังกล่าวข้างต้นที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติแล้ว อนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรและอนุญาตทำงานต่อไปอีกถึงวันที่ 31 มีนาคม 2563 ส่วนแรงงานต่างด้าว ที่ทำงานในกิจการประมงทะเล และกิจการแปรรูปสัตว์น้ำอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรและอนุญาตทำงาน ถึงวันที่ 1 พฤศจิกายน 2562 สำหรับแรงงานต่างด้าวที่ยังไม่ได้พิสูจน์สัญชาติ เห็นชอบให้ขยายระยะเวลาการอยู่ในราชอาณาจักรและอนุญาตทำงานถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2561 เพื่อพิสูจน์สัญชาติให้แล้วเสร็จ ภายในวันที่ 31 มิถุนายน 2561 โดยให้แรงงานต่างด้าวมาจัดทำทะเบียนประวัติ หรือปรับปรุงทะเบียนประวัติ ณ ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ซึ่งจัดตั้งขึ้นทุกจังหวัดและกรุงเทพมหานคร ภายในวันที่ 31 มีนาคม 2561 เมื่อแรงงานต่างด้าวผ่านการพิสูจน์สัญชาติแล้ว จะได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรและอนุญาตทำงานถึงวันที่ 31 มีนาคม 2563 ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวนั้นเป็นระบบ ทำให้การจัดการแรงงานต่างด้าวนั้นถูกต้องตามกฎหมาย การป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ รวมถึงปัญหาการหลบหนีเข้าเมือง เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกระบวนการจัดการและที่มาของแรงงานแต่ละชาตินั้น มีความแตกต่างกัน แต่การจัดการปัญหาแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยที่ผ่านมามวนเวียนอยู่กับขั้นตอนเดิม ๆ คือ ในขั้นตอนแรกจะกำหนดให้แรงงานข้ามชาติขึ้นทะเบียนเพื่อผ่อนผันให้กลุ่มแรงงานข้ามชาติไม่ถูกกฎหมายอยู่ในประเทศไทยได้ชั่วคราว ต่อมา มีการปรับสถานะแรงงานข้ามชาติที่ขึ้นทะเบียนให้เป็นผู้เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมาย และสุดท้ายคือการออกกฎหมายให้มีการนำเข้าแรงงานข้ามชาติอย่างถูกกฎหมายจากประเทศต้นทางทั้งระบบ โดยที่การบริหารจัดการดังกล่าวมักจะมาพร้อมนโยบายการแก้ไขปัญหาในระยะสั้นและไม่ยืดหยุ่นตามพื้นที่และอุตสาหกรรม อีกทั้งการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็จะขาดการบูรณาการระหว่างกัน โดยเฉพาะด้านข้อมูล เป็นต้น ยกตัวอย่างเช่น กระบวนการพิสูจน์สัญชาติของคนต่างด้าวซึ่งถือว่าเป็นหนึ่งในขั้นตอนที่จะขออนุญาตทำงานในประเทศไทย ทำให้เกิดปัญหาที่ตามมาโดยเฉพาะกลุ่มคนต่างด้าวที่มาจากสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา (พม่า) โดยที่รัฐบาลไทยเน้นย้ำนโยบายให้แรงงานข้ามชาติพม่าประมาณ 2 ล้านคนที่ทำงานในประเทศไทยต้องเปลี่ยนสถานะเป็นแรงงานถูกกฎหมาย ผ่านกระบวนการพิสูจน์สัญชาติซึ่งเป็นขั้นตอนสำคัญที่แรงงานข้ามชาติต้องดำเนินการ การพิสูจน์สัญชาติหมายความว่าแรงงานข้ามชาติจะได้สถานะของคนพม่าและถูกกฎหมายในเวลาเดียวกัน แรงงานข้ามชาติจะได้รับหนังสือเดินทางชั่วคราวที่จะทำให้ได้รับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่เคยถูกปฏิเสธมาก่อนหน้านี้ แต่เนื่องจากกระบวนการพิสูจน์สัญชาติ มีขั้นตอนที่ต้องเกี่ยวข้องกับรัฐบาลของ

สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา (พม่า) โดยแรงงานข้ามชาติต้องเดินทางกลับพม่า เพื่อไปพิสูจน์สัญชาติ ย่อมมีความยากลำบากนานัปการเกิดขึ้น กล่าวคือ คนต่างด้าวเหล่านี้เดิมมีการลี้ภัยสงครามและอพยพเข้ามาในประเทศไทยมานานแล้ว มีการจัดทำทะเบียนประวัติไว้ซึ่งหน่วยงานที่จัดทำประวัติได้บันทึกว่าคนเหล่านี้เป็นผู้มีสัญชาติพม่า หรือกลุ่มบุคคลที่เกิดนอกเขตประเทศไทยบริเวณรอยต่อระหว่างประเทศ โดยใช้กระบวนการทางแรงงานเพื่อให้ได้อยู่ในประเทศไทยและใช้แรงงานได้อย่างถูกกฎหมาย กล่าวคือการกำหนดให้แรงงานเหล่านี้ต้องหานายจ้างสังกัดเพื่อให้มีการรับรองว่ามีการจ้างแรงงานต่างด้าวดังกล่าวได้ ทำให้แรงงานในกลุ่มนี้สามารถที่จะทำงานและหารายได้เพื่อเลี้ยงชีพจากการทำงานให้แก่ นายจ้างในประเทศไทย และเป็นการทำประโยชน์ในด้านแรงงานให้แก่ประเทศไทยได้ การที่รัฐบาลได้ออกกฎหมายพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 กำหนดให้ต้องมีการพิสูจน์สัญชาติเพื่อให้แรงงานข้ามชาติเหล่านี้กลายเป็นแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย จึงยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างแท้จริง

เมื่อพิจารณาถึงปัญหาในทางกฎหมายการที่จะให้บุคคลผู้ที่เป็นกลุ่มคนที่ไม่ได้มีประเทศต้นทางใดรับรองความเป็นพลเมือง กลุ่มที่หนีภัยสงคราม หรือที่เกิดนอกเขตของประเทศประเทศไทยบริเวณรอยต่อของประเทศที่ไม่สามารถมีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐใดรัฐหนึ่ง ดังนั้น การพิสูจน์สัญชาติของแรงงานข้ามชาติเพื่อที่จะได้สถานะและถูกกฎหมายในเวลาเดียวกัน ทำให้สามารถทำงานต่อในประเทศไทยนั้น จึงไม่อาจกระทำได้เพราะบุคคลเหล่านี้ที่ไม่มีข้อเท็จจริงอันทำให้ได้รับสัญชาติของรัฐใดรัฐหนึ่งเลย และในขณะเดียวกันก็ไม่ได้รับอนุญาตให้มีสิทธิอาศัยในรัฐใดเลยเช่นกัน อีกทั้งกลุ่มบุคคลเหล่านี้ต้องประสบกับปัญหาในการเข้าทำงานหลากหลายประการ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมาย การรับรองสิทธิด้านอื่น ๆ โดยจากปัญหาดังกล่าวนั้นเป็นสาเหตุให้กลุ่มบุคคลเหล่านี้ไม่สามารถเข้าถึงบริการต่าง ๆ ของรัฐได้ อันกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานที่มนุษย์ควรได้รับ ทำให้เกิดปัญหาทั้งในด้านของสิทธิมนุษยชนเพราะก็ถือว่าเป็นมนุษย์ที่มีสิทธิในการดำรงชีพและไม่ควรถูกเลือกปฏิบัติไม่ว่าจะด้วยเหตุผลทางเชื้อชาติ หรือด้วยเหตุประการอื่นใดก็ตาม และยังส่งผลต่อปัญหาการขาดแคลนแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ของนายจ้างคนไทย กลับกลายเป็นว่าการออกกฎหมายเป็นการสร้างปัญหาและภาระเพิ่มมากขึ้น เพราะเมื่อกระบวนการทางกฎหมายไม่สามารถใช้กับกลุ่มแรงงานเหล่านี้ได้ อีกทั้งก่อนการออกกฎหมายให้มีผลใช้บังคับรัฐเองก็ไม่ได้มีมาตรการใด ๆ กำหนดให้นายจ้าง หรือแรงงานเหล่านี้ต้องเตรียมตัวแต่อย่างใด และแม้ว่าจะมีนายจ้างและแรงงานบางส่วนที่เกรงกลัวต่อกฎหมายยอมเดินทางกลับถิ่นฐานเดิมแต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าจะต้องมีแรงงานบางส่วนที่ยังคงต้องลักลอบทำงานโดยผิดกฎหมายในประเทศไทย เช่นเดิมกลับกลายเป็นการบีบบังคับให้กลุ่มคนเหล่านี้ทำผิดกฎหมาย

จากสภาพปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น เนื่องด้วยปัญหานี้ทำให้เกิดผลกระทบทั้งต่อระบบแรงงานและเศรษฐกิจ เนื่องจากสถานประกอบการบางรายที่มีแรงงานต่างด้าวประเภทนี้อยู่จำเป็นต้องเลิกจ้าง เนื่องจากเป็นแรงงานผิดกฎหมาย มีโทษทางอาญาที่หนักขึ้นทั้งผู้จ้างและรับจ้าง ดังนั้น รัฐควรเปลี่ยนวิธีการหรือแนวทางการแก้ไขปัญหาเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง เพื่อผ่อนปรนให้แรงงานเหล่านี้สามารถทำงานต่อและสร้างรายได้ให้แก่ประเทศต่อไป จึงเป็นที่มาที่ต้องการจะศึกษาเพื่อให้ทราบปัญหาที่แท้จริงและการแก้ไขปัญหาต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจ้างแรงงานข้ามชาติในเรื่องการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวของต่างประเทศและประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจ้างแรงงานข้ามชาติในเรื่องการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวของต่างประเทศและประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการจ้างแรงงานข้ามชาติภายใต้พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560
4. เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับการจ้างแรงงานข้ามชาติภายใต้พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การที่รัฐบาลได้ออกกฎหมายพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 กำหนดให้ต้องมีการพิสูจน์สัญชาติเพื่อให้แรงงานข้ามชาติเหล่านี้กลายเป็นแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างแท้จริง ส่งผลให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมาย การรับรองสิทธิในความเป็นมนุษย์ การรับรองสิทธิอื่น ๆ ซึ่งจากปัญหาดังกล่าวนั้นเป็นสาเหตุให้กลุ่มบุคคลเหล่านี้ไม่สามารถเข้าถึงบริการต่าง ๆ ของรัฐได้ อันกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานที่มนุษย์ควรได้รับ โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการทางแรงงานที่ถูกกฎหมายได้ ส่งผลให้แรงงานบางส่วนที่ยังคงต้องลักลอบทำงานโดยผิดกฎหมายในประเทศไทยและขาดแคลนแรงงานต่างด้าวในบางอุตสาหกรรม ดังนั้น เพื่อให้แรงงานข้ามชาติกลายเป็นแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย จึงจำเป็นต้องเสนอแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับการจ้างแรงงานข้ามชาติ

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

สารนิพนธ์นี้เป็นการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับปัญหาเกี่ยวกับการจ้างแรงงานข้ามชาติ โดยศึกษาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ เพื่อนำมาศึกษา วิเคราะห์ และเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจ้างแรงงานข้ามชาติ

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

สารนิพนธ์นี้เป็นการศึกษาในรูปแบบการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาวิจัยจากข้อมูลทางด้านเอกสารที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ซึ่งได้มาจากการค้นคว้าจากหนังสือ บทความ วารสาร จุลสาร เอกสารเผยแพร่ของหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานเอกชน ข่าวจากการสัมภาษณ์ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ และจากทางอินเทอร์เน็ต (Internet) แหล่งข้อมูลจากห้องสมุด เช่น ห้องสมุดในมหาลัย ห้องสมุดในหน่วยราชการ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจ้างแรงงานข้ามชาติในเรื่องการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวของต่างประเทศและประเทศไทย
2. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจ้างแรงงานข้ามชาติในเรื่องการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวของต่างประเทศและประเทศไทย
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการจ้างแรงงานข้ามชาติภายใต้พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560
4. ทำให้ทราบถึงแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับการจ้างแรงงานข้ามชาติภายใต้พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560