

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ประเทศไทยมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ไม่ว่าจะเป็นภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตรกรรม ทำให้มีผลกระทบต่อตลาดแรงงานของประเทศไทย เนื่องจากตลาดแรงงานของไทย มีไม่เพียงพอ ในสภาวะที่ประเทศไทยขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือ แรงงานต่างด้าวจึงเป็นทางเลือกหนึ่งในการแก้ไขปัญหา ในการใช้แรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือในภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตรกรรม ทำให้เกิดปัญหาการหลบหนีเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งแรงงานต่างด้าวนี้นักจะมาจากประเทศเพื่อนบ้าน 3 สัญชาติ คือพม่า ลาว และกัมพูชา ทำให้เกิดปัญหาการเมือง เศรษฐกิจสังคมและความมั่นคง และแม้ว่ารัฐบาลไทยจะได้พยายามแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว โดยมีการออกมติคณะรัฐมนตรีผ่อนผันให้คนต่างด้าวสามสัญชาติที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายทำงานได้ในระหว่างรอการผลักดัน ในงานบางประเภท เช่นงานประมง งานกรรมกรก่อสร้างและงานกรีดยางพารา เนื่องจากคนไทยไม่นิยมทำเพราะเป็นงานที่หนัก สกปรกและรายได้น้อย ทั้งนี้เพื่อมิให้กิจการงานบางอย่างต้องหยุดชะงักไป

สถานการณ์แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสามสัญชาติคือ พม่า ลาว และกัมพูชา ในปัจจุบัน เท่าที่จดทะเบียนและได้รับอนุญาตทำงานมีอยู่จำนวน 668,576 คน (กรมการจัดหางาน, 2550, หน้า 7) และที่ยังไม่ได้จดทะเบียนก็ยังคงมีจำนวนไม่น้อยทั่วประเทศ ประเมินว่า มีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองรวมกันทั้งที่จดทะเบียนและไม่จดทะเบียนประมาณ หนึ่งในล้านกว่าคน ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบทางสังคมไทยอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคมและความมั่นคง ซึ่งหากรัฐบาลไทยไม่สามารถหามาตรการที่เหมาะสมมาใช้ในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวอย่างมีระบบ และมีความเหมาะสมกับสถานการณ์แรงงานในปัจจุบัน เพราะปัญหาเรื่องแรงงาน เป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศด้วย

ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 และพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 เป็นหลักในการควบคุมการเข้ามาทำงานของคนต่างด้าว ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน อาจจะไม่เหมาะสมกับสถานการณ์แรงงานที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งจะเห็นได้ว่าแนวโน้มแรงงานต่างด้าวจะเข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็นจำนวนมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่า ประเทศไทย มีสภาพทางเศรษฐกิจดีกว่าประเทศเพื่อนบ้าน จึงเป็นแรงผลักดันให้แรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน เข้ามาหางานทำเพื่ออนาคตที่ดีกว่า

แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 มาตรา 12 ซึ่งบัญญัติว่า ห้ามมิให้คนต่างด้าวซึ่งมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้เข้ามาในราชอาณาจักร (3) เข้ามาเพื่อมีอาชีพเป็นกรรมกร หรือเข้ามาเพื่อทำงานอื่นอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว ถือว่าบทบัญญัติดังกล่าวเป็นเรื่องดีเป็นการป้องกันปัญหาให้แรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือเข้ามาในประเทศไทย ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมมากมาย แต่เนื่องจากปัจจุบัน ประเทศไทยมีปัญหาการขาดแคลนแรงงาน ไร้ฝีมืออยู่เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะประเภทงานที่หนัก สกปรก และเสี่ยงอันตราย เช่น งานประมง งานกรรมกรก่อสร้าง และงานกรีดยางพารา เป็นต้น การที่กฎหมายไทยไปกำหนดห้ามไว้ จึงทำให้แรงงานต่างด้าวดังกล่าวเป็นแรงงานต้องห้าม ซึ่งจะต้องถูกดำเนินคดีและถูกผลักดันออกไป เป็นสาเหตุให้แรงงานต่างด้าวพวกนี้ต้องหลบหนีเข้าเมืองมาเพื่อทำงานในประเทศไทย ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยง มาตรา 12(3) แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522

ส่วนการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว นั้น พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 และตามพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ.2522 ซึ่งมีอยู่ 39 อาชีพ ก็ยังมีการห้ามคนต่างด้าวทำงานอาชีพกรรมกร ซึ่งไม่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าว โดยมีการทำบันทึกข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านแรงงานระหว่างประเทศ กับประเทศเพื่อนบ้านสามสัญชาติ คือประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา เพื่อที่จะนำเข้าแรงงานต่างด้าวสามสัญชาติเข้าเมืองโดยถูกกฎหมายมาทำงานในอาชีพกรรมกรได้

แม้ว่าในปัจจุบันนี้ รัฐบาลจะได้พยายามแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวดังกล่าว โดยมีความร่วมมือของกระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย สภาความมั่นคงแห่งชาติ และหน่วยงานอื่น ๆ ให้มีการกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาในระยะเร่งด่วน โดยออกเป็นมติคณะรัฐมนตรีให้มีการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย สามารถทำงานได้ใน 27 อาชีพ ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 และประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่องกำหนดงานที่ห้ามคนต่างด้าวตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 ทำได้ และต่อมาได้มีประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่องกำหนดงานที่ห้ามคนต่างด้าวตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 ทำได้ (ฉบับที่ 14)

ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2547 โดยกำหนดให้คนต่างด้าวสามสัญชาติคือ พม่า ลาว และกัมพูชา ที่หลบหนีเข้าเมืองและอยู่ระหว่างรอการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร ซึ่งกระทรวงแรงงานได้จัดระบบบริหารจัดการและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ออกประกาศอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ ทำได้ 2 ประเภทงาน คือ 1.งานรับใช้ในบ้าน และ 2.งานกรรมกร แต่คงจะต้องยอมรับว่าประเทศไทยจะยังคงมีแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองมาทำงานในสังคมไทยอีกยาวนาน ซึ่งจะเห็นได้ว่าแรงงานที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยนั้น ได้ก่อให้เกิดผลดีและผลเสียต่อการพัฒนาประเทศ จึงควรที่จะมีการศึกษาเพื่อหาแนวทางในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองเพื่อทำงานในอาชีพกรรมกรได้อย่างเหมาะสม และหามาตรการในการควบคุมแรงงานต่างด้าวเหล่านี้เพื่อมิให้เกิดผลเสียต่อการพัฒนาประเทศไม่ว่าจะเป็นทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและความมั่นคงของประเทศในระยะยาว

สำหรับกรณีแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย แม้รัฐจะประกาศว่าแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมือง เมื่อได้จดทะเบียนและได้รับอนุญาตทำงานแล้ว จะได้รับค่าแรงงาน สิทธิประโยชน์ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน รวมถึงสวัสดิการและมีสิทธิร้องเรียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อนายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน แต่ความเป็นจริง ปรากฏว่า แรงงานต่างด้าวจำนวนมาก ไม่ได้รับสวัสดิการอย่างใดและไม่มีสิทธิลาหยุดตามกฎหมายได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้เขียนจึงศึกษาปัญหาการเข้าเมืองของคนต่างด้าวซึ่งหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายจะมีสิทธิได้รับการทำงานที่ถูกต้องตามกฎหมายอย่างไรและได้รับความคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายแรงงานของไทยอย่างไรเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และไม่เกิดปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ประวัติความเป็นมาของการเข้าเมืองเพื่อการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทย

2.2 เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมและการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวกับสิทธิในการทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตามกฎหมายไทยและของต่างประเทศ

2.3 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองและสิทธิในการทำงานตามกฎหมายในด้าน ประเภทงาน และความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานไทย

2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าเมืองเพื่อทำงานและสิทธิในการทำงานตามกฎหมายในด้านประเภทงาน และความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานไทย

3. สมมติฐานการศึกษา

ปัญหาแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองเข้ามาทำงานในประเทศไทยในปัจจุบันมีมากขึ้น และกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการเข้าเมืองและการทำงานของคนต่างด้าวดังกล่าว ใช้บังคับมานานตั้งแต่ปี พ.ศ.2521 จึงควรมีการปรับปรุง แก้ไขบทบัญญัติในพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 กฎหมายเกี่ยวกับคุ้มครองแรงงานให้มีความทันสมัย เหมาะสมและสอดคล้องกับความเป็นจริงในเรื่องการเข้าเมืองเพื่อทำงานในอาชีพกรรมกร และการคุ้มครองแรงงาน เช่น การจ่ายค่าตอบแทน และการจัดสวัสดิการของแรงงานต่างด้าวให้ได้รับความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

4. ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะศึกษาประวัติความเป็นมาของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ศึกษากฎหมายคนเข้าเมืองและกฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว และมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ รวมทั้ง ระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง

5. วิธีการศึกษา

การศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ในลักษณะของการวิจัยเอกสาร(Documentary Research) เป็นหลัก โดยศึกษาค้นคว้าจากตัวบทกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ที่ใช้บังคับ ตำรา บทความทางวิชาการ รายงานการวิจัย ทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทำให้ทราบแนวคิด ทฤษฎี ประวัติความเป็นมาของการเข้าเมืองเพื่อการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทย

6.2 ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมและและการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวกับสิทธิในการทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตามกฎหมายไทยและของต่างประเทศ

6.3 ทำให้ทราบถึงปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองและสิทธิในการทำงานตามกฎหมายในด้าน ประสิทธิภาพ และความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานไทย

6.4 ทำให้ทราบถึงแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าเมืองเพื่อทำงานและสิทธิในการทำงานตามกฎหมายในด้าน ประสิทธิภาพ และความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานไทย