

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

คนต่างด้าว หมายถึง บุคคล ซึ่งพำนักอยู่ในรัฐที่ตนมิได้เป็นคนสัญชาตินั้นหรือเป็นพลเมืองของรัฐนั้น¹ ตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 โดยทั่วไปแล้ว ประชาชนที่อาศัยอยู่ในแผ่นดินของรัฐหนึ่ง รัฐใด ย่อมประกอบไปด้วยบุคคลสองจำพวก คือ พลเมืองของรัฐนั้น จำพวกหนึ่งกับอีกพวกหนึ่ง คือ พลเมืองของรัฐอื่น ซึ่งเรียกว่า คนต่างด้าว ในกฎหมายระหว่างประเทศนั้น ยอมรับกันว่ารัฐมีสิทธิที่จะห้ามมิให้คนต่างด้าวเข้าเมืองหรือให้เข้ามา เป็นจำนวนเท่าใดก็ได้ ดังเช่น สหรัฐอเมริกา ห้ามมิให้ชาวจีนเข้าประเทศ ตามกฎหมายปี ค.ศ. 1882 แต่ภายหลังได้ยกเลิกเสีย ปัจจุบันนี้ทุกรัฐยินยอมให้คนต่างด้าวเข้าเมืองได้ โดยถ้อยที่ถ้อยปฏิบัติต่อกัน คนต่างด้าวที่เข้ามาอาศัยในดินแดนของรัฐใด ย่อมอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายของรัฐ เช่นเดียวกับพลเมืองของรัฐนั้น แต่โดยทั่วไปแล้ว คนต่างด้าวจะถูกจำกัดสิทธิ และหน้าที่บางประการ ซึ่งเรื่องนี้แยกออกพิจารณาได้ 2 ประการ คือ สิทธิตามกฎหมายเอกชน และสิทธิตามกฎหมายมหาชน สิทธิตามกฎหมายเอกชน นั้นถือว่า คนต่างด้าวมียุทธิต่างเช่นเดียวกับพลเมืองของรัฐ เช่น คนต่างด้าวมียุทธิตามสนธิสัญญา รับมรดก และมีสิทธิมีกรรมสิทธิ์ในสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น สิทธิตามกฎหมายมหาชน ไม่มีปัญหาแต่อย่างใด จะมีปัญหาที่เฉพาะการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินของคนต่างด้าวเท่านั้น อย่างไรก็ตาม เรื่องการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินของคนต่างด้าวนั้นมิได้ถือเป็นหลักอย่างเคร่งครัดว่าคนต่างด้าวจะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินมิได้เลย วิธีปฏิบัติในเรื่องนี้ประเทศต่างๆ มักจะมีสนธิสัญญาต่อกันว่า คนต่างด้าวมียุทธิต่างที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ เช่น สนธิสัญญาที่ไทยทำกับปอร์ตุเกส ฝรั่งเศส อิตาลี อังกฤษ สเปน สวิตเซอร์แลนด์ สวีเดน และญี่ปุ่น เป็นต้น พลเมืองของประเทศดังกล่าวนี้อาจถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในประเทศไทยได้ และพลเมืองของไทยก็อาจถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินของประเทศเหล่านั้นได้เช่นกัน ส่วนการมีและใช้สิทธิของคนต่างด้าว ตามกฎหมายมหาชนนั้น โดยทั่วไปแล้วถือว่าคนต่าง

¹ ดร. นิพันธ์ จิตะสมบัติ รองศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เขียนไว้ในผลงานวิจัย “เสนอต่อคณะกรรมการการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศเพื่อเป็นการป้องกันการเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ”

ค้าไม่มีสิทธิทางการเมือง เช่น สิทธิเลือกตั้ง สิทธิการสมัครรับเลือกตั้ง สิทธิรับราชการ เป็นต้น นอกจากนี้ สิทธิการที่จะประกอบอาชีพของคนต่างค้าก็ถูกจำกัดมิให้มีได้เช่นเดียวกับพลเมืองของรัฐ ดังเช่นในประเทศไทย ต่างค้าถูกจำกัดอาชีพตามกฎหมายการควบคุมคนต่างค้าในประเทศไทยมีกฎหมายใช้บังคับอยู่ 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2493 รวมทั้ง ฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2497² การควบคุมตามกฎหมายฉบับนี้ คนต่างค้าทุกคนที่เข้ามาในราชอาณาจักรไทยจะต้องได้รับการอนุญาตจากพนักงาน เจ้าหน้าที่ หากฝ่าฝืนจะมีความผิดตามกฎหมาย และคนต่างค้าที่มีอายุสิบสองปีบริบูรณ์ขึ้นไปอยู่ในประเทศไทยต้องมีใบสำคัญประจำตัว และต้องเสียภาษีให้แก่รัฐเป็นรายปี

แรงงานต่างค้าที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย เกิดขึ้นเนื่องมาจากผลสืบเนื่องมาจากการพัฒนาอุตสาหกรรม ความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทยซึ่งการเข้ามาทำงานในประเทศไทยอาจทำให้ได้รับค่าตอบแทนมากกว่าการทำงานในประเทศบ้านเกิดของแรงงานต่างค้า และปัจจัยจากการขาดแคลนแรงงานบางประเภทในประเทศไทยเองหรือเข้ามาได้แล้วได้อยู่ต่อเพราะประเทศไทยไม่สามารถส่งกลับได้หรือลักลอบเข้ามาได้ง่ายและได้หลายทางหรือไม่กลัวการลงโทษตามกฎหมายไทย ทำให้แรงงานเหล่านี้มีแรงจูงใจที่จะกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายลักลอบเข้าเมือง และแรงงานเหล่านี้จะถูกดึงเข้ามาทั้งในภาคอุตสาหกรรม ภาคเกษตรกรรม หรือแม้กระทั่งภาคแรงงานภาคครัวเรือน ซึ่งบุคคลเหล่านี้มีสถานะบุคคลที่เข้าข่ายผิดกฎหมาย ทำให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบจากผู้อยู่ในสถานะที่เหนือกว่า ไม่ว่าจะเป็นนายจ้าง เจ้าหน้าที่ของรัฐ เกิดการละเมิดสิทธิเสรีภาพของแรงงานเหล่านี้ ขาดการคุ้มครองดูแลตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ตามหลักของกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการปฏิบัติต่อคนต่างค้านั้น ถือหลักว่า คนต่างค้าไม่ว่าจะอยู่ฐานะนักท่องเที่ยว หรือในฐานะผู้อยู่ประจำก็ตามย่อมไม่มีสิทธิเหนือพลเมืองของรัฐ และไม่มีสิทธิทางการเมือง คนต่างค้าย่อมอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายของรัฐทุกประการ หากเขาถูกละเมิดจะต้องใช้กฎหมายของรัฐนั้นใช้บังคับ และเขาก็มีสิทธิที่จะขอรับความช่วยเหลือจากรัฐ เช่นเดียวกับพลเมืองของรัฐนั้น นอกจากนี้คนต่างค้าที่เข้าพำนักอาศัยในรัฐใดนั้น หากปรากฏว่าประพฤตินั้นไม่เหมาะสมด้วยประการใดๆ ก็ดี อาจถูกเนรเทศออกจากรัฐได้ ทุกรัฐจะมีกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศคนต่างค้าไว้ด้วยเสมอ³

² พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2493.

³ Friedrich-Ebert-Stiftung and Labour Resource Center. "Migration Workers and the Asian Economic Crisis: Towards a Trade Union Position". Southeast Asian Regional Conference, Bangkok 1998, 1.

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงวิวัฒนาการ แนวความคิด หลักทฤษฎี ทางกฎหมายที่เกี่ยวกับปัญหา แรงงานต่างด้าวในการควบคุมและกำหนดให้แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาโดยผิดกฎหมายในประเทศไทยได้ปฏิบัติตามกฎหมาย

2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว อาทิ เช่น พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 และนโยบายของรัฐบาล มติคณะรัฐมนตรีกับกฎกระทรวงที่มีต่อแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

3. เพื่อศึกษาถึงรูปแบบและหลักกฎหมายของต่างประเทศไทย หลักเกณฑ์ของแรงงานระหว่างประเทศในการคุ้มครองแรงงานที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และทำให้ทราบถึงปัญหาในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในประเทศไทย

4. เพื่อศึกษาและค้นหามาตรการที่เหมาะสมมาใช้เป็นแนวทางแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

1.3 สมมติฐานในการศึกษา

การศึกษาในเรื่องของแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายย่อมทำให้รู้ถึงสภาพของปัญหา สิทธิเสรีภาพของแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมือง โดยผิดกฎหมาย ปัจจุบันการคุ้มครองแรงงานที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ยังไม่มีกฎหมายที่ออกบัญญัติออกมาให้ความคุ้มครองดูแลแรงงานประเภทนี้ ทำให้มาตรฐานการปฏิบัติและการทำงานของแรงงานประเภทนี้ไม่ได้รับความเป็นธรรม และไม่ได้รับความคุ้มครองตามหลักกฎหมายคุ้มครองแรงงานในประเทศไทย และมาตรฐานการคุ้มครองแรงงานของต่างประเทศ หรือกฎเกณฑ์การคุ้มครองแรงงานระหว่างประเทศ ไม่ได้รับความเป็นธรรม ไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ที่ตามมา

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

เพื่อทำการศึกษาถึงความเป็นมาและสภาพปัญหาของแรงงานที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ตลอดจนอุปสรรคและแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับแรงงานที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของประกาศการที่รัฐบาล ได้มีนโยบายให้เริ่มมีการผ่อนผันกับแรงงานต่างด้าว

ที่หลบหนีเข้าเมือง โดยผิดกฎหมาย โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนหลักการและทฤษฎีต่างๆที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ความคุ้มครองและรับรองแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย โดยทำการศึกษาบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว รวมถึงมติคณะรัฐมนตรี

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ใช้วิธีดำเนินการศึกษาในการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยใช้วิธีศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจากตัวบทกฎหมาย เอกสาร บทความ วิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง โดยตรงกับแรงงานต่างด้าว เพื่อให้ความคุ้มครองและรับรองแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย เปรียบเทียบกับแนวทางและหลักกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อหาข้อสรุปและข้อเสนอแนะในเรื่องนี้ต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เพื่อเป็นแนวทางให้ทางการได้ศึกษาและนำข้อมูลທີ່ซึ่งเป็นประโยชน์ไปใช้ในการปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติ และเป็นข้อมูลเบื้องต้นแก่บุคคลทั่วไป รวมถึงผู้ที่ทำการวิจัยรายต่อไป ดังนี้

1. ทำให้ทราบถึงวิวัฒนาการ แนวความคิด หลักทฤษฎีของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของแรงงานต่างด้าวในการบังคับ และกำหนดให้แรงงานต่างด้าวที่อยู่ในประเทศได้ปฏิบัติตาม
2. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายที่มีผลเกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว เช่น พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 และแนวนโยบายของรัฐบาล ได้มีมาตรการต่อแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย
3. ทำให้ทราบถึงมาตรการของต่างประเทศต่อแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและหลักเกณฑ์กฏกติกาของระหว่างประเทศต่อแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย
4. ทำให้ทราบถึงมาตรการที่เหมาะสมเพื่อใช้เป็นแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย เพื่อเป็นแนวทางในการยกระดับคุณภาพชีวิตของแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายให้ดียิ่งขึ้น