

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

1.1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

จังหวัดแม่ฮ่องสอน มีแนวกันพรมแดนระหว่างประเทศเป็นเทือกเขาสูง และแม่น้ำ ทุกอำเภอจะมีแนวพรมแดนติดกับประเทศพม่า 3 รัฐ คือ รัฐฉาน รัฐคะยา และรัฐกะเหรี่ยง มีช่องทางธรรมชาติจำนวนมาก สภาพปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในประเทศพม่า เช่น ปัญหาการสู้รบระหว่างรัฐบาลทหารพม่ากับกองกำลังชนกลุ่มน้อยที่ต่อต้านรัฐบาลพม่า สภาพเศรษฐกิจสังคมความเป็นอยู่ที่ไม่เท่าเทียม และเพื่อแสวงหาโอกาสที่ดีกว่า ประกอบกับความต้องการใช้แรงงานของภาคเกษตรกรรมภายในประเทศ จึงทำให้เกิดการหลั่งไหลของแรงงานต่างด้าวเข้ามาขายแรงงานในจังหวัดแม่ฮ่องสอน และใช้เป็นทางผ่านไปยังจังหวัดเชียงใหม่ ลำพูน และกรุงเทพมหานครต่อไป ซึ่งแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ส่วนมากจะเป็นแรงงานไร้ฝีมือ ลักษณะการเข้ามาจะมีทั้งถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย

โดยในช่วงกว่าหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา จังหวัดแม่ฮ่องสอนมีการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างมาก มีการขยายตัวในภาคเกษตรกรรมไปสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการ ซึ่งมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วทำให้มีความต้องการใช้แรงงานมากขึ้นเรื่อยๆ แต่เพราะการเปลี่ยนแปลงในภาคอุตสาหกรรมและบริการมีลักษณะงานที่หนักและมีความเสี่ยงอันตรายในการทำงานสูงจึงทำให้จำนวนแรงงานที่เข้าสู่ตลาดแรงงานมีจำนวนลดน้อยลง ทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานทั้งแรงงานระดับฝีมือ (Skilled Labour) แรงงานกึ่งฝีมือ (Semi skilled Labour) และแรงงานระดับไร้ฝีมือ (Unskilled Labour) โดยเฉพาะแรงงานระดับไร้ฝีมือ ซึ่งคนไทยส่วนใหญ่ปฏิเสธที่จะทำในบางกิจการ เช่น งานก่อสร้าง คนรับใช้ในบ้าน กิจการประมงเป็นต้น หรือที่เรียกว่า งานประเภท 3D หรือ 3D คือ งานประเภทที่สกปรก (Dirty) งานแสนยาก (Difficult) และงานที่เสี่ยงอันตราย (Dangerous) ดังนั้นการขาดแคลนแรงงานระดับไร้ฝีมือในหลายพื้นที่จึงเกิดขึ้น ส่งผลให้เกิดการไหลทะลักและลักลอบเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าว แรงงานไร้ฝีมือราคาถูกจากประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นประเทศด้อยพัฒนาเช่น จีน อินเดีย ปากีสถาน บังคลาเทศ เนปาล พม่า ลาว

และเขมร (กุศล สุนทรธาดาและอุมาภรณ์ ภัทรวาณิชย์,2540:2-3) โดยแรงงานเหล่านี้ได้กระจายอาศัยอยู่ตามพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ ขณะที่แรงงานไทยมักจะเลือกไปทำงานอื่นที่มีค่าตอบแทนสูงกว่าแทน

สถานการณ์ด้านแรงงานในจังหวัดแม่ฮ่องสอน

ประชากรและกำลังแรงงาน จังหวัดแม่ฮ่องสอน มีประชากรทั้งหมดจำนวน 201,993 คน เป็นผู้ที่มียุทธต่ำกว่า 15 ปี 48,803คน ผู้ที่มีอายุ 15 ปี ขึ้นไป 153,190 คน ในจำนวนนี้เป็นผู้อยู่ในกำลังแรงงาน 111,734 คน ซึ่งประกอบด้วยผู้มีงานทำ 111,048 คน และ ผู้ว่างงาน 559 คน

การมีงานทำ ผู้ที่มีงานทำในจังหวัดแม่ฮ่องสอน ปี 2558 จำนวน 111,048 หรือ ร้อยละ 99.39 ของผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงาน ผู้ปฏิบัติงานที่มีฝีมือในด้านการเกษตรและการประมง 71,063 คน หรือร้อยละ 63.99 ของผู้ที่มีงานทำ รองลงมาคือ ประกอบอาชีพพนักงานบริการและพนักงานในร้านค้าและตลาด 13,611 คนหรือร้อยละ 12.26 ของผู้ที่มีงานทำ

การมีงานทำตามประเภทอุตสาหกรรม การทำงานในด้านเกษตรกรรม การป่าไม้และการประมง 74,193 คน คิดเป็นร้อยละ 66.81 ของผู้ที่มีงานทำ รองลงมาคือการขายส่ง การขายปลีก 8,862 คน คิดเป็นร้อยละ 7.98 และการบริหารราชการ และการป้องกันประเทศ 6,280 คน คิดเป็นร้อยละ 5.66 ของผู้ที่มีงานทำ

สถานะภาพการทำงาน ผู้ช่วยธุรกิจครัวเรือนมีประมาณ 42,149 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 37.96 ของผู้ที่มีงานทำ มีทำงานส่วนตัวซึ่งมีประมาณ 39,339 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 35.43 ของผู้ที่มีงานทำ และผู้มีสถานภาพเป็นลูกจ้างเอกชน มีประมาณ 15,632 คน คิดเป็นร้อยละ 14.08 ของผู้ที่มีงานทำ

แรงงานต่างด้าว ที่เข้าเมืองโดยถูกต้องกฎหมายและได้รับอนุญาตให้ทำงานมีจำนวน 94 คน แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย 937 คน

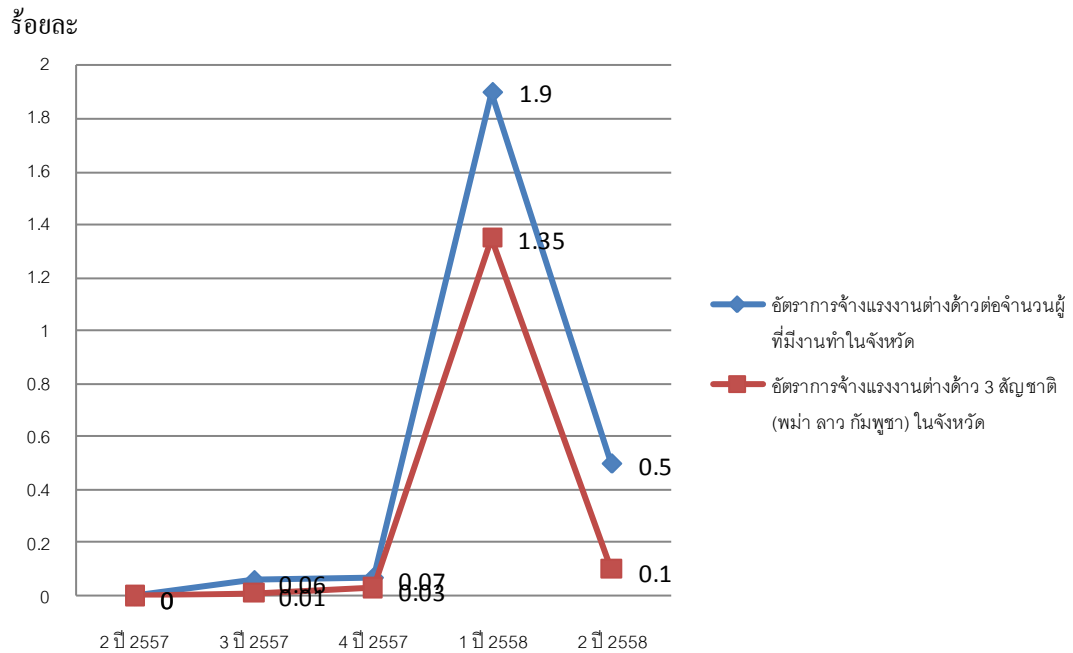
สำหรับแรงงานต่างด้าวตามมติคณะรัฐมนตรี เป็นแรงงานที่ได้รับอนุญาตให้มาทำงานเป็นการชั่วคราว 3 สัญชาติ คือ พม่า ลาว กัมพูชา เพื่อทดแทนการขาดแคลนแรงงานในจังหวัดจำนวน 937 คน เป็นสัญชาติพม่า 931 คน สัญชาติลาว 3 คน และสัญชาติกัมพูชา 3 คน (สำนักงานแรงงานจังหวัดแม่ฮ่องสอน,2558)

อัตราการจ้างแรงงานต่างด้าว

อัตราการจ้างแรงงานต่างด้าวต่อจำนวนผู้มีงานทำทั้งหมดในไตรมาสที่ 2 ปี 2558 คิดเป็นร้อยละ 0.50 หมายถึง ผู้มีงานทำทุก ๆ 100 คน จะมีกรจ้างแรงงาน ต่างด้าวประมาณ 1-2 คน และ

อัตราการจ้างแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (พม่า ลาว กัมพูชา) ต่อจำนวนผู้มีงานทำทั้งหมดอยู่ที่ร้อยละ 0.10 แสดงว่าผู้มีงานทำทุก ๆ 100 คน จะเป็นการจ้างแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา 1-2 คน

อัตราการจ้างแรงงานต่างด้าวในจังหวัดแม่ฮ่องสอน



ภาพที่ 1 แสดงอัตราการจ้างแรงงานต่างด้าวในจังหวัดแม่ฮ่องสอน

การเข้ามาของแรงงานต่างด้าวส่งผลกระทบต่อประเทศไทย โดยมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ข้อดีส่วนใหญ่จะเป็นผลดีแก่นายจ้าง คือการที่นายจ้างมีแรงงานต่างด้าวมาชดเชยแรงงานไทยในส่วนของขาดแคลนและสามารถจ้างได้ในราคาที่น้อยกว่าคนไทย ส่วนข้อเสียคือ 1.ผลกระทบทางสังคม ได้แก่ ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาเด็กไร้สัญชาติ 2.ผลกระทบทางสาธารณสุข ได้แก่ การที่รัฐต้องแบกภาระการรักษาพยาบาลผู้ป่วยรวมถึงปัญหาโรคติดตัวมากับแรงงานต่างด้าว ในขณะเดียวกันด้านแรงงานประเทศเพื่อนบ้านหรือแรงงานต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทย ความเป็นอยู่และการทำงานก็มีได้เป็นไปอย่างราบรื่นเพราะมักจะประสบปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในสถานะของบุคคลเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย ซึ่งส่วนใหญ่ไม่ได้รับอนุญาตใบอนุญาตให้ทำงานในประเทศไทย จึงมักถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนได้โดยง่าย

แรงงานต่างด้าวต้องประสบปัญหาความรุนแรงหรือการละเมิดสิทธิในรูปแบบต่างๆ แบ่งออกเป็น

1. การละเมิดจากนายจ้างหรือนายหน้าค่าแรงงาน โดยบางรายถูกให้ทำงานผิดกฎหมาย เช่น ขนไม้เถื่อน ขนยาเสพติด บางรายถูกนายจ้างกดค่าแรง มีทำงานเสี่ยงภัยอันตราย เป็นต้น บางรายถูกนายจ้างกักขังไม่ให้ออกนอกสถานที่เพราะเกรงจะถูกตำรวจจับ หรือไม่ให้หลบหนีในกรณีที่ทำงานไม่ได้เงิน และมักจะถูกนายจ้างดูค่า หรือทำร้ายร่างกาย

2. ความรุนแรงจากเจ้าหน้าที่รัฐไทย อันเกิดจากการหาผลประโยชน์ในทางมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับคนข้ามชาติ เช่น ตำรวจ ตำรวจตระเวนชายแดน ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง ทหาร เป็นต้น ที่ผ่านมาร่างงานต่างด้าวมักจะถูกจับกุมและขู่เรียกเอาเงิน ถูกทุบตีทำร้ายหรือแรงงานต่างด้าวหญิงบางรายถูกเจ้าหน้าที่ข่มขืน ดังที่เคยเป็นข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์มาแล้ว นอกจากนี้ยังมีความรุนแรงอันเกิดจากชาตินิยมของคนไทยที่เกลียดชังแรงงานต่างด้าว (พรสุข เกิดสว่างและกฤตยา อาชวนิจกุล, 2540:47-52)

ปัญหาของแรงงานต่างด้าว รัฐบาลไทยพยายามแก้ไขปัญหาขึ้นมาเป็นระยะเวลานานมาแล้ว แต่รัฐบาลไทยยังไม่สามารถหามาตรการแก้ไขปัญหาได้อย่างเด็ดขาด เริ่มจากปี พ.ศ.2535 รัฐบาลได้เริ่ม มีนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวเป็นครั้งแรกในรูปแบบของมติคณะรัฐมนตรีจนกระทั่งปัจจุบันดูเหมือนกว่านโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวยังคงเป็นเพียงอยู่ที่การควบคุมและจัดการเท่านั้น ประเด็นสิทธิมนุษยชนถูกอ้างขึ้นมาเพื่อป้องกันการครหาจากสังคมโลกและองค์กรระหว่างประเทศต่างๆ เท่านั้น แต่ในความเป็นจริงแล้ว เรื่องสิทธิมนุษยชนและสิทธิแรงงานเป็นเรื่องที่ยังถูกละเลยและไม่ได้รับความสนใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อฝ่ายราชการ สื่อมวลชน และคนไทยบางส่วนยังมีทัศนคติไม่ดีต่อแรงงานต่างด้าว (อดิศร เกติมงคล, 2542:175)

จากอดีตนับตั้งแต่ปี พ.ศ.2535 จนถึงปัจจุบันปี พ.ศ.2558 ประเทศไทยได้ประกาศใช้นโยบายและมาตรการในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเป็นระยะเวลากว่า 20 ปี โดยการจัดให้มีการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราว ต่อใบอนุญาตให้ทำงาน ทั้งนี้เพื่อควบคุมแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้เข้าสู่ระบบมากขึ้นและสะดวกต่อทางราชการสามารถดูแลได้ทั่วถึงซึ่งเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีในแต่ละสมัยของรัฐบาล

นโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจะประสบผลสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับขั้นตอนที่สำคัญคือการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์กรที่รับผิดชอบ และผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมักจะเป็นขั้นตอนที่ถูกละเลย ในขณะที่ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่สำคัญมากเพราะเท่ากับเป็นการชี้ความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายการจัดระบบแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ

นโยบายและแนวทางในการดำเนินการของรัฐบาลต่อแรงงานต่างด้าวที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันรัฐบาลได้แก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา โดยกำหนดนโยบายและมาตรการในการจัดระบบและคุ้มครองการทำงานของแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายโดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรี ดังนี้

ปี พ.ศ. 2539-2542 ได้มีการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวทำงานเฉพาะพื้นที่และกิจการที่กำหนด เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงาน

ปี พ.ศ. 2543 ทางราชการเริ่มมีนโยบายที่จะเร่งรัดนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้อง โดยให้ยุติการจ้างเป็นคราวๆ ไปและเห็นควรจัดตั้งองค์กรเพื่อแก้ไขปัญหาเป็นการเฉพาะ

ปี พ.ศ. 2544 รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง (กบร.) เพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ โดยเปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า กัมพูชา และลาวที่ลักลอบเข้ามาทำงาน มารายงานตัวเพื่อทราบกลุ่มเป้าหมายที่เป็นปัญหาทั้งหมด

ปี พ.ศ. 2546 ได้มีการลงนามว่าด้วยการจ้างงานกับประเทศต้นทาง ครบทั้ง 3 ประเทศ คือ พม่า ลาว และกัมพูชา นอกจากนี้รัฐบาลยังได้กำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว โดยมอบหมายให้กระทรวงแรงงานเป็นเจ้าภาพหลัก ในการจัดทำยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวทั้งระบบได้แก่ 1) ยุทธศาสตร์การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว 2) ยุทธศาสตร์กำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าวให้มีมาตรฐานเช่นเดียวกับแรงงานไทย 3) ยุทธศาสตร์การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน 4) ยุทธศาสตร์การปราบปรามเน้นการข่าวและจับกุมนายจ้าง 5) ยุทธศาสตร์การผลักดันและส่งกลับ 6) ยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์ และ 7) ยุทธศาสตร์การติดตามประเมินผล

ปี พ.ศ. 2547 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในการบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ โดยมีเป้าหมายคือ การใช้แรงงานต่างด้าวอย่างถูกกฎหมายภายใต้ยุทธศาสตร์ 7 ยุทธศาสตร์หลัก

ปี พ.ศ. 2548-2558 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่เคยรายงานตัวและจดทะเบียนไว้กับกรมการปกครอง อยู่ในราชการอาณาจักรเป็นการชั่วคราว เพื่อรอการส่งกลับ และทำงานได้เป็นเวลาไม่เกิน 2 ปี

กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว

เมื่อศึกษาวิเคราะห์การบังคับใช้กฎหมายของไทยกับแรงงานต่างด้าว สำหรับประเทศไทยนั้นไม่มีกฎหมายออกมารองรับในเรื่องการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวโดยเฉพาะ แต่มีกฎหมาย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหลักสิทธิมนุษยชน ดังนั้นกฎหมายคุ้มครองแรงงานของไทยจึงต้องใช้บังคับกับแรงงานต่างด้าวทุกคนที่อยู่ในประเทศไทยด้วยเช่นกัน

กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว มีดังต่อไปนี้

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.2557

เมื่อพิจารณาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.2557 ในมาตรา 4 บัญญัติไว้ว่า "ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาค ย่อมได้รับความคุ้มครอง"

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.2557 ที่กล่าวมาข้างต้นนี้ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดสิทธิขั้นพื้นฐานและแนวนโยบายของรัฐ ในเรื่องของสิทธิ เสรีภาพ และมีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน

- พระราชบัญญัติว่าด้วยคนเข้าเมือง พ.ศ.2522

พระราชบัญญัติว่าด้วยคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ของคนต่างด้าวที่จะเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวไว้ในราชอาณาจักร และคนต่างด้าวทุกคนที่ประสงค์จะเข้ามาในประเทศไทย จะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและหลักเกณฑ์ซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 สำหรับแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ คือ พม่า ลาว และกัมพูชา คณะรัฐมนตรีได้ใช้เงื่อนไขข้อยกเว้นตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 มาตรา 12 และพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 มาตรา 54 ออกมาในรูปของมติคณะรัฐมนตรี เพื่อผ่อนผันให้จ้างแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติที่เข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายและรอการส่งกลับได้เป็นการชั่วคราว

- พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541

กฎหมายคุ้มครองแรงงาน ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่นายจ้างจะต้องให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างไม่ว่าจะเป็นการจัดสวัสดิการ การจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด การให้ความคุ้มครองเกี่ยวกับความปลอดภัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ค่าชดเชย การใช้แรงงานหญิง การใช้แรงงานเด็ก รวมไปถึงการใช้แรงงานต่างด้าวในบางเรื่องให้เห็นชัดเจน คือ ในเรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฉบับนี้ ได้มีการบัญญัติให้หมายถึงว่า อัตราค่าจ้างขั้นต่ำนั้นใช้บังคับกับแรงงานต่างด้าวด้วย โดยบัญญัติอยู่ใน มาตรา 89 ว่า "ประกาศกำหนดอัตราค่าจ้างตามมาตรา 88 ให้ใช้บังคับแก่นายจ้างและลูกจ้างนั้นจะมีสัญชาติ ศาสนา หรือเพศใด"

- พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ.2537

กฎหมายเงินทดแทนได้บัญญัติขึ้นมาโดยมีมาตรการเพื่อให้ความคุ้มครองช่วยเหลือแก่ลูกจ้างผู้ประสบอันตราย โดยเจตนารมณ์ของกฎหมายเงินทดแทน ก็คือ การจัดให้ลูกจ้างได้รับความคุ้มครองช่วยเหลือเมื่อมีการประสบอันตราย เพราะเมื่อลูกจ้างทำงานให้นายจ้างและมีการประสบอันตรายเกิดขึ้น ปัญหาเฉพาะหน้าที่จะต้องกระทำก่อนก็คือ การให้ความช่วยเหลือแก่ลูกจ้างผู้

ประสบอันตรายหรือครอบครัวของลูกจ้างนั้น อันเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นให้เบาบางหรือหมดสิ้นไป

จากการที่กฎหมายเงินทดแทน มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองลูกจ้างที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน จึงจำเป็นที่จะต้องทำการพิจารณาว่ากฎหมายดังกล่าวสามารถใช้บังคับกับแรงงานต่างด้าวหรือไม่อย่างไร ในกรณีที่แรงงานต่างด้าวประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงานให้นายจ้าง ซึ่งตามคำนิยามศัพท์ในพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ได้กำหนดว่า "ลูกจ้าง" คือ ผู้ซึ่งทำงานให้นายจ้าง โดยได้รับค่าจ้างไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร หมายความว่าบุคคลใดๆ ก็ตามที่ตกลงทำงานให้แก่ นายจ้าง โดยประสงค์ที่จะรับค่าจ้างเป็นผลตอบแทนการทำงานถือว่าเป็นลูกจ้างนั้น ลูกจ้างที่จะมีสิทธิได้รับเงินทดแทนนอกจากจะต้องเป็นลูกจ้างตามกฎหมายดังกล่าวแล้ว ยังจะต้องปรากฏว่าเป็นลูกจ้างที่ประสบอันตราย เจ็บป่วย หรือถึงแก่ความตายเนื่องมาจากการทำงานให้นายจ้างด้วย ดังนั้นในฐานะลูกจ้าง แรงงานต่างด้าวจึงเข้าข่ายได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายพระราชบัญญัติเงินทดแทนฉบับนี้

โดยปัจจุบันนโยบายและมาตรการบริหารจัดการกับแรงงานต่างด้าวของรัฐไทยคือ

- คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 73/2557 ลงวันที่ 25 มิถุนายน 2557 เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ โดยระบุว่า เพื่อให้การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดการบูรณาการ จึงแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวฯ โดยมีอำนาจหน้าที่ คือ

- เสนอแนะนโยบาย มาตรการ และแนวทางการดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ การบังคับใช้แรงงาน การใช้แรงงานเด็กต่อคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ รวมถึงการอำนวยความสะดวก กำกับดูแล ติดตามผลการดำเนินการตามนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

- คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 74/2557 ลงวันที่ 25 มิถุนายน 2557 เรื่องแต่งตั้งคณะอนุกรรมการประสานงานการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์

ระบุว่า เพื่อให้การขับเคลื่อนนโยบายของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติในการแก้ไขปัญหาในเรื่องแรงงานต่างด้าว รวมถึงการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสำเร็จที่เป็นรูปธรรมโดยเร็ว จึงแต่งตั้งคณะอนุกรรมการประสานงานการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ (กนร.) เพื่อช่วยปฏิบัติงานของคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว และการค้ามนุษย์ (กนร.) โดยคณะอนุกรรมการฯ ดังกล่าว อำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

เสนอแนะนโยบาย มาตรการ และแนวทางการดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ การบังคับใช้แรงงาน และการใช้แรงงานเด็กต่อ คณะอนุกรรมการ รวมถึง การประสานงาน ติดตามผล จัดทำรายงาน ให้ข้อคิดเห็นและ ข้อเสนอแนะแก่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

- ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 70/2557 ณ วันที่ 25 มิถุนายน พุทธศักราช 2557 เรื่อง มาตรการชั่วคราวในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์

ระบุว่า เพื่อให้การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์นำไปสู่การจัดระเบียบ แรงงานต่างด้าว และการสร้างมาตรฐานในการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับหลักสากล รวมทั้งเพื่อ บรรเทาความเดือดร้อนของเจ้าของกิจการ และนายจ้างซึ่งประกอบกิจการบางประเภท ที่มีความ จำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานต่างด้าว คณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงมีการใช้ประกาศ ดังกล่าว

- คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 101/2557 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2557 เรื่อง การแต่งตั้งชุดติดตามและตรวจสอบการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์จังหวัด

ตามที่ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้า มนุษย์ตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 73/2557 เรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบาย การจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ ลงวันที่ 25 มิถุนายน พุทธศักราช 2557 แล้วนั้น เพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวและการป้องกันและปราบปราม การค้ามนุษย์ในเขตพื้นที่ต่างๆ ทั่วราชอาณาจักรเป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีประสิทธิภาพและเกิด ประสิทธิภาพสูงสุด คณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงมีคำสั่งให้แต่งตั้งชุดติดตามและตรวจสอบการ จัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์จังหวัด โดยให้ชุดติดตามฯ ดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ คือ

(1) ติดตาม ตรวจสอบนายจ้างและสถานประกอบการ เพื่อให้การบังคับใช้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว การบังคับใช้แรงงาน และการใช้แรงงาน เด็กภายในเขตจังหวัดเป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลสูงสุด

(2) ประสานงาน ติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ และภาคเอกชนภายในเขตจังหวัด

(3) รายงานผลการดำเนินงาน พร้อมความเห็น และข้อเสนอแนะต่อ คณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์

(4) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่าง ด้าวและการค้ามนุษย์มอบหมาย

ผลดีที่รัฐไทยได้รับในมาตรการจัดการแรงงานต่างด้าวในครั้งนี้คือ ได้ทราบข้อมูลในเรื่องจำนวนอาชีพ และแหล่งที่อยู่ของแรงงานต่างด้าว เพื่อเป็นข้อมูลในการใช้กำหนดแผนแก้ไขปัญหาในระยะยาวต่อไป และลดภาระค่าใช้จ่ายในการส่งตัวแรงงานต่างด้าวกลับประเทศเพราะจะใช้จ่ายเงินประกันที่รวมอยู่ในค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ ส่วนผลดีที่แรงงานต่างด้าวได้รับคือ เมื่อดำเนินการตามขั้นตอนและรับใบอนุญาตแล้วนั้น จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานดังเช่นแรงงานคนไทยทุกประการ นายจ้างจะเลือกปฏิบัติหรือเอาเปรียบไม่ได้ โดยเฉพาะเรื่องอัตราค่าตอบแทน วันเวลาทำงาน วันหยุด ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักปรัชญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศและรัฐธรรมนูญแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 30 ซึ่งกำหนดว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” หากพนักงานตรวจแรงงานได้รับเรื่องร้องเรียนหรือตรวจพบว่า มีการเอาเปรียบด้านการจ้างงาน จะมีความผิดฐานฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

อย่างไรก็ตามสภาพปัจจุบันประเทศไทยยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องใช้แรงงานต่างด้าวเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานไทยในบางกิจการ รัฐบาลได้มอบหมายให้กระทรวงแรงงานรับผิดชอบเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบบนพื้นฐานความเป็นจริง โดยพัฒนาให้สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ (ข้อมูลประกอบการสัมมนาวิทยากรทิศทางเศรษฐกิจ ประเด็น “การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวในไทย 2546: 1) และจากการที่รัฐบาลได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยคำนึงถึงความมั่นคงของประเทศ หลักมนุษยธรรม ตลอดจนการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเพื่อให้สามารถทราบจำนวน กิจการและสถานที่ทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง โดยล่าสุด เพื่อให้การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เป็นไปอย่างครอบคลุมทั้งการควบคุมแรงงานต่างด้าวที่มาจากทะเลเบียน การใช้มาตรการความร่วมมือระหว่างประเทศให้แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายมีสถานะเป็นแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองอย่างถูกกฎหมาย การปราบปราม ป้องกัน จับกุม การส่งกลับและการกำหนดประเภทอาชีพ กำหนดจำนวนที่อนุญาตให้มีการว่าจ้างแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงานจะต้องดำเนินการตามยุทธศาสตร์การบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบที่ได้มีการยอมรับในหลักการไว้แล้ว ยังอยู่ในขั้นกำหนดรายละเอียด แนวทางการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งการพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนการทำงานของคณะทำงานทั้ง 7 คณะ โดยทั้งหมดจะอยู่ภายใต้การกำกับ ดูแลของคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์

เพราะฉะนั้น จึงเป็นที่น่าสนใจในการศึกษาถึงสภาพปัจจุบันในเขต จังหวัดแม่ฮ่องสอน ที่มีพื้นที่ชายแดนติดกับประเทศพม่าทุกอำเภอ โดยสถานประกอบการ/โรงงาน ที่มีขนาดต่างกันนั้นจะมีการละเมิดสิทธิแรงงานของแรงงานต่างด้าวมากน้อยหรือแตกต่างกันอย่างไร เนื่องจากสถานประกอบการ/โรงงาน ขนาดเล็กในจังหวัดแม่ฮ่องสอน มักจะ ไม่มีการกำหนดกฎระเบียบการทำงานภายในองค์กร และเจ้าหน้าที่ของรัฐตรวจสอบได้ยาก เพราะเป็นปัญหาที่สั่งสมมานานและไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ประเทศไทยควรกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาวางไรจึงจะไม่ส่งผลกระทบต่อทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและความมั่นคงของชาติ ในขณะที่เดียวกันต้องไม่ส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและสิทธิด้านแรงงาน ที่นานาชาติาระประเทศให้ความสำคัญและเฝ้าจับตามองมาที่ประเทศไทยอยู่

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงลักษณะการถูกละเมิดสิทธิที่แรงงานต่างด้าวประสบอยู่ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน
2. เพื่อศึกษาอุปสรรคขัดขวางในการที่แรงงานต่างด้าวจะได้รับผลประโยชน์ตามสิทธิแรงงาน
3. เพื่อเสนอแนะมาตรการที่เหมาะสมสำหรับการป้องกันและแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิแรงงานของแรงงานต่างด้าว

1.3 ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ มุ่งศึกษาถึงสภาพชีวิต สภาพการทำงาน ปัญหาในการดำเนินชีวิตและปัญหาในการทำงาน ตลอดจนการเข้าถึงสวัสดิการต่างๆ ของรัฐ เช่น การรักษาพยาบาลเมื่อยามเจ็บป่วย ตลอดจนการรักษาถึงผลกระทบจากนโยบายของรัฐไทยต่อแรงงานต่างด้าว รวมทั้งแนวโน้มของปัญหาเพื่อหามาตรการที่เหมาะสมสำหรับการป้องกันและแก้ไขการละเมิดสิทธิแรงงานของแรงงานต่างด้าวอย่างยั่งยืนต่อไป

1.3.1 ขอบเขตด้านพื้นที่

ผู้ศึกษาได้กำหนดพื้นที่ในการศึกษา คือ เขตอำเภอเมือง แม่ฮ่องสอน ซึ่งมีพื้นที่ 2,483.1 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วย 6 ตำบล 68 หมู่บ้าน 1 เทศบาลเมือง 6 ชุมชน ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีแรงงาน

ต่างด้าวทำงานค่อนข้างหนาแน่น อาทิ ในสถานประกอบการ/โรงงาน ขนาดเล็ก ที่อยู่อาศัยทั่วไป (กรณีที่แรงงานต่างด้าวทำงานเป็นผู้รับใช้ในบ้าน) เป็นต้น จำกัดการศึกษาเฉพาะกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่มีใบอนุญาตทำงาน และทำงานในตำแหน่งงานและในสถานประกอบการ/โรงงาน ที่ได้รับการอนุญาตตามประกาศ คสช.ที่ 70/2557 โดยมีการกำหนดสัดส่วนของจำนวนแรงงานต่างด้าวเป็น 2 ส่วน คือ 1.แรงงานต่างด้าวที่ทำงานในสถานประกอบการ/โรงงาน ขนาดกลาง 2.แรงงานต่างด้าวที่ทำงานในสถานประกอบการ/โรงงาน ขนาดเล็ก ทั้งนี้ ยังมีการเก็บข้อมูลจากผู้ที่ทำงานและมีความเกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว เช่น นายจ้าง เจ้าหน้าที่ UNHCR(United Nations High Commissioner for Refugees) เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง เป็นต้น อีกทั้งยังมีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสังเกตการณ์ภาคสนาม (Field Observation) โดยใช้การสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม (Nonparticipant observation) ในช่วงระยะเวลาหนึ่งด้วย

1.3.2 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษามุ่งที่จะศึกษาถึงสภาพชีวิต สภาพการทำงาน ปัญหาในการดำเนินชีวิต และปัญหาในการทำงาน ตลอดจนการเข้าถึงสวัสดิการต่างๆ ของรัฐ ตลอดจนการศึกษาถึงผลกระทบจากนโยบายการขับเคลื่อนนโยบายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติและรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ รวมทั้งแนวโน้มของปัญหาเพื่อหาข้อเสนอแนะมาตรการที่เหมาะสมสำหรับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานของแรงงานต่างด้าวอย่างยั่งยืนต่อไป

1.4 นิยามศัพท์เฉพาะและนิยามศัพท์ทั่วไป

เจ้าหน้าที่รัฐ หมายถึง ข้าราชการทุกระดับ ทบวง กรม ในจังหวัดแม่ฮ่องสอนที่ทำงาน และการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวมาปฏิบัติ

แรงงานชาวแม่ฮ่องสอน หมายถึง คนสัญชาติไทยซึ่งประกอบอาชีพรับจ้างและมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน

สิทธิแรงงาน หมายถึง สิทธิที่เป็นส่วนหนึ่งของสิทธิมนุษยชน นั่นคือการได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ เช่น การได้รับค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เป็นธรรมได้ทำงานในสถานที่ซึ่งมีความปลอดภัยต่อสุขภาพของคนงาน มีชั่วโมงการทำงานที่พอเหมาะพอดี การได้เข้าสู่ระบบประกันสุขภาพ มีสิทธิในการร่วมตัวจัดตั้งองค์กรและเจรจาต่อรองกับนายจ้าง

คนต่างด้าว/แรงงานต่างด้าว หมายถึง บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย/แรงงานพม่าที่พักพิงและทำงานในจังหวัดแม่ฮ่องสอน โดยที่ไม่เป็นพลเมืองของประเทศไทย เป็นแรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมาย กล่าวคือ เป็นแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ที่ลักลอบเข้ามาในประเทศไทยตามแนวชายแดน โดยไม่มีเอกสาร โดยถูกต้องตามกฎหมาย แต่นายจ้างพาไปขึ้นทะเบียนให้เป็นแรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมาย จึงได้รับการผ่อนผันจากรัฐให้พักพิงและทำงานในจังหวัดแม่ฮ่องสอน

นายจ้าง หมายถึง ผู้ซึ่งตกลงรับแรงงานต่างด้าวเข้าทำงาน โดยจ่ายค่าตอบแทนเป็นเงินให้ และเป็นผู้ที่พาแรงงานต่างด้าวไปขึ้นทะเบียนขอใบอนุญาตทำงาน ให้เป็นแรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมาย จึงได้รับการผ่อนผันจากรัฐให้พักพิงและทำงานในจังหวัดแม่ฮ่องสอน

กลไกของรัฐ หมายถึง กฎหมาย กฎ ระเบียบ นโยบายและอื่นๆ ที่ออกโดยรัฐ เช่น ประกาศ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 นโยบายตามมติ คณะรัฐมนตรี เป็นต้น รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานภายใต้กฎหมายและนโยบายดังกล่าว เช่น เจ้าหน้าที่จัดหางาน เจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง เป็นต้น

ผู้ประกอบการ หมายถึง เจ้าของกิจการที่ใช้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าในจังหวัดแม่ฮ่องสอน

สถานประกอบการขนาดกลาง หมายถึง โรงงาน/สถานประกอบการ ที่มีจำนวนคนงานตั้งแต่ 11 - 50 คน สถานที่ตั้งอยู่ในเขตอำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน ซึ่งเกณฑ์การกำหนดดังกล่าว เป็นการกำหนดขึ้นเพื่อใช้กับการศึกษาวิจัยครั้งนี้เท่านั้น

สถานประกอบการขนาดเล็ก หมายถึง โรงงาน/สถานประกอบการ ที่มีจำนวนคนงานตั้งแต่ 1- 10 คน ซึ่งหมายรวมไปถึง สถานประกอบการที่มีได้มีการจดทะเบียนการค้าตามกฎหมาย และที่พักอาศัยทั่วไปที่มีการจ้างแรงงานตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป สถานที่ตั้งอยู่ในเขตอำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน ซึ่งเกณฑ์การกำหนดดังกล่าวเป็นการกำหนดขึ้นเพื่อใช้กับการศึกษาวิจัยครั้งนี้เท่านั้น

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบปัญหาและอุปสรรคในการทำงานของแรงงานต่างด้าว
2. ได้ทราบถึงสาระของกฎหมายแรงงานและกฎหมายควบคุมแรงงานต่างด้าว ว่าให้ความเป็นธรรมและสามารถคุ้มครองสิทธิของแรงงานต่างด้าวได้หรือไม่
3. ได้ข้อเสนอแนะ แนวทางในการแก้ไขการถูกละเมิดสิทธิแรงงานของแรงงานต่างด้าว