



พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร



คำถามและข้อท้าทายต่อนโยบายรัฐไทย ในการจัดการปัญหาสิทธิสุขภาพ และสิทธิของแรงงานข้ามชาติ

กฤตยา อาชวนิจกุล

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

โครงการวิจัยเรื่อง ‘แรงงานต่างชาติดูแลสุขภาพกับนโยบายการจัดการของรัฐไทย’

ดำเนินงานโดย

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

สนับสนุนโดย

สำนักงานกองทุนโลกเพื่อต่อสู้เอดส์ วัณโรค และมาลาเรีย

(Global Fund To Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria)

ผ่านเครือข่าย ‘ฟ้ามิตร’ - ภาควิชาการป้องกันเอดส์และแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย

(PHAMIT - Prevention of HIV/AIDS Among Migrant Workers in Thailand)

ประสานงานโดย

มูลนิธิรักษ์ไทย

คำถามและข้อทำท้ายตอนนโยบายรัฐไทย

ในการจัดการปัญหาสิทธิสุขภาพและสิทธิของแรงงานข้ามชาติ

กฤตยา อาชวนิจกุล

พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร

ข้อมูลทางบรรณานุกรม

คำถามและข้อทำท้ายตอนนโยบายรัฐไทยในการจัดการปัญหาสิทธิสุขภาพและสิทธิของแรงงานข้ามชาติ/

กฤตยา อาชวนิจกุล และพันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. - - พิมพ์ครั้งที่ 1. - - นครปฐม :
สถาบันวิจัยประชากร และสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2548.

(เอกสารทางวิชาการ / สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล; หมายเลข 294)

พิมพ์ครั้งที่หนึ่ง จำนวนพิมพ์ 1,000 เล่ม © สงวนลิขสิทธิ์ตามกฎหมาย

ISBN 974-9717-63-5

1. แรงงานข้ามชาติ 2. คนต่างด้าว 3. สุขภาพและสิทธิ I. พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร II.
มหาวิทยาลัยมหิดล. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม. III. ชื่อเรื่อง IV. ชื่อชุด

HD 8700.55 ก276ค 2548

ออกแบบปกโดย : ชุตินา พึ่งสำราญ

จัดรูปเล่มโดย : ชุตินา พึ่งสำราญ

จัดพิมพ์โดย: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

เลขที่ 999 ถนนพุทธมณฑล 4 ตำบลศาลายา

อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม 73170

โทรศัพท์: 02 441-9666; 02 441-0201-4

โทรสาร: 02 441-9333

e-mail: directpr@mahidol.ac.th

website: <http://www.population.mahidol.ac.th>

พิมพ์ที่: บริษัทเอดิสัน เพรส โปรดักส์ จำกัด

46/20 หมู่ที่ 5 ซอยลาดปลาเค้า 58 ถนนลาดปลาเค้า แขวงอนุสาวรีย์

เขตบางเขน กรุงเทพฯ 10220

โทรศัพท์: 02 971-7020; โทรสาร: 02 522-2833

• คณะนักวิจัย

หัวหน้าโครงการ:

กฤตยา อาชวนิจกุล

หัวหน้าโครงการร่วม:

พันธุ์ทิพย์ กาณจนะจิตรา สายสุนทร

นักวิจัยผู้ช่วย :

เขมิกา ยามะรัต

เบญจมาศ รอดภัย

ชลฤทัย แก้วรุ่งเรือง

(ค)

คำนำ

ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

รายงานนี้ตั้งใจประเมินนโยบายรัฐไทยในมิติสุขภาวะและสิทธิของแรงงานข้ามชาติ ทั้งที่อยู่ในรูปกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ ประกาศ คำสั่ง และการปฏิบัติที่เกิดขึ้น เพื่อให้เกิดข้อเสนอแนะในการสร้างเสริมศักยภาพของระบบการจัดการปัญหาสุขภาพของแรงงานต่างชาติผิวดำให้มีประสิทธิภาพ

คำถามในเชิงวิชาการที่น่าสนใจในรายงานนี้ก็คือ ‘ผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติ’ มีความสำคัญอย่างไร ต่อประเด็นการจัดการมิติสุขภาวะและสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย

คำตอบต่อคำถามข้างต้น ปรากฏในรายงานหลายฉบับในการประชุมเอตส์โลกครั้งที่ 15 ที่จัดขึ้นในประเทศไทยเมื่อเดือนกรกฎาคม 2547 ที่ผ่านมา ที่ระบุถึงปัญหานานาประการที่มีผลต่อสุขภาวะและการละเมิดสิทธิของแรงงานต่างชาติ ‘ผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติ’ ซึ่งนับเป็นหนึ่งในกลุ่มประชากรที่มีความเปราะบาง โดยเฉพาะในกลุ่มที่เดินทางมายังประเทศปลายทางโดยวิธีที่ไม่ปกติ (irregular migration) ได้แก่ การถูกบังคับให้ทำงานหนักแต่รับค่าแรงต่ำ เจื่อนใจการทำงานมักไม่ปลอดภัย อยู่ในสภาพแวดล้อมที่สกปรก มีความยากลำบากในการสื่อสาร ไม่สามารถเข้าถึงบริการรักษาพยาบาล จำนวนมากถูกหลอกลวงโดยขบวนการค้ามนุษย์ ถูกกระทำรุนแรงทั้งทางกายและทางเพศ ถูกรังแกและเลือกปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่ ปัญหาทั้งหมดนี้ทำให้แรงงานอพยพต่างชาติต้องเผชิญหน้ากับความเสี่ยงต่อการรับเชื้อ และนับเป็นความท้าทายสำหรับการดำเนินงานร่วมกันอย่างสอดคล้องระหว่างนโยบายรัฐ การทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชน หน่วยงานขององค์กรระหว่างประเทศ และผู้ให้เงินทุนในการแก้ปัญหา

ดังนั้นไม่ว่าจะพิจารณาในแง่ทฤษฎีหรือนโยบายรัฐโดยรวมแล้ว ระบบการจัดการเรื่องสุขภาวะและสิทธิของแรงงานข้ามชาติที่ดีและมีประสิทธิภาพในประเทศปลายทาง จึงต้องคุ้มครองทั้งคนในท้องถิ่นและผู้อพยพจากต่างประเทศด้วยอย่างเท่าเทียมกัน

ความตั้งใจของการจัดทำรายงานนี้ จึงเป็นอีกก้าวหนึ่งของสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ที่เพียรพยายามศึกษาวิจัย และให้คำชี้แนะในระดับนโยบายและการปฏิบัติต่อประชากรกลุ่มนี้มาตลอด นับตั้งแต่ปี 2539 ที่รัฐบาลได้มีนโยบายผ่อนผันให้แรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่า กัมพูชา และลาว มารายงานตัวและขอรับใบอนุญาตทำงาน สถาบันฯเชื่อมั่นว่า รายงานฉบับนี้จะถึงมือผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องทั่วประเทศ ทุกระดับ และจะเป็นหนึ่งในจำนวนเอกสารอ้างอิงทางวิชาการที่สำคัญในเรื่องแรงงานข้ามชาติ และเป็นประโยชน์ต่อการทำงานในการประสานความร่วมมือกัน ทั้งภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ รวมถึงภาคประชาสังคมและองค์กรท้องถิ่นต่อไป

ดร. ชื่นฤทัย กาญจนจิตรา

รองศาสตราจารย์ ดร.ชื่นฤทัย กาญจนจิตรา

24 กุมภาพันธ์ 2548

ก้อยแกลง

ผู้แทนเครือข่าย 'ฟามิตร' - ภาควิชาโครงการป้องกันเอดส์และแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย
(PHAMIT - Prevention of HIV/AIDS Among Migrant Workers in Thailand)

การหลั่งไหลของแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา เข้าสู่ประเทศไทยเป็นจำนวนมาก จากตัวเลขประมาณการของแรงงานเหล่านี้ที่อยู่ในประเทศไทย ในปี 2543 มีจำนวนถึง 2.5 ล้านคน ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไป ประมง ทำงานในโรงงานหรือโกดังสินค้า และกรรมกรก่อสร้าง ซึ่งเป็นลักษณะงานที่ลำบากและมีอันตรายค่อนข้างสูง โดยเฉพาะในส่วนของแรงงานประมงและกิจการต่อเนื่องในอุตสาหกรรมประมง ที่แรงงานเหล่านี้ส่วนใหญ่มีความรู้ไม่สูงนัก มีความแตกต่างของภาษาที่ใช้ในการสื่อสาร และเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างไม่ถูกกฎหมาย พร้อมทั้งผู้ติดตามที่ไม่มีบัตร ทำให้เกิดการจำกัดสิทธิทั้งในเรื่องความเป็นอยู่ การเดินทาง การประกอบอาชีพ การศึกษา และการเข้าถึงการรักษาพยาบาล

ปี 2544 รัฐบาลไทยได้ประกาศจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องตามกฎหมาย สำหรับแรงงานต่างด้าวที่ประกอบอาชีพในอุตสาหกรรมที่ประเทศไทยขาดแคลนอยู่ ทั้งนี้มีแรงงานต่างด้าวกว่า 500,000 คนมาจดทะเบียน โดยมีการเก็บค่าจดทะเบียนและประกันสุขภาพ และมีความพยายามของรัฐบาล ในการจัดการดูแลสุขภาพและป้องกันโรคติดต่อในกลุ่มประชากรเหล่านี้ ทั้งที่มีบัตรและไม่มีบัตรประกันสุขภาพ แต่ยังมีอุปสรรคและช่องว่างอีกมาก โดยเฉพาะในเรื่องของการป้องกัน ดูแล ปัญหาการติดเชื้อ เอช ไอ วี ซึ่งมีอัตราค่อนข้างสูงในประชากรกลุ่มนี้ นอกจากนี้ยังมีช่องว่างในการเตรียมพร้อมและการปฏิบัติงานเพื่อรองรับ และคุ้มครองแรงงานเหล่านี้ ทั้งเรื่องการจัดจากระบบประกันสุขภาพ การควบคุมป้องกันโรค การรักษาพยาบาล รวมถึงการส่งเสริมสุขภาพ และการให้บริการทางการแพทย์และสาธารณสุขของแรงงาน

ด้วยเหตุนี้ทางโครงการป้องกันเอดส์และแรงงานข้ามชาติ ประเทศไทย (Prevention Of HIV/AIDS Among Migrant Workers in Thailand; PHAMIT) ด้วยการสนับสนุนจากกองทุนโลกด้านเอดส์ วัณโรค และมาลาเรีย (Global Fund To Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria; GFATM) ด้วยการบริหารของมูลนิธิรักษ์ไทย ร่วมกับภาควิชาโครงการ จึงประสานงานติดต่อรองศาสตราจารย์ ดร.กฤตยา อาชวนิจกุล สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล และรองศาสตราจารย์ ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เพื่อทำการศึกษาระบบนโยบายรัฐบาลไทยในมิติสุขภาพและสิทธิของแรงงานข้ามชาติ ทั้งที่อยู่ในรูปกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ ประกาศ คำสั่ง และการปฏิบัติที่เกิดขึ้น เพื่อให้เกิดข้อเสนอแนะในการสร้างเสริมศักยภาพของระบบการจัดการปัญหาสุขภาพของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายให้มีประสิทธิภาพขึ้น

ผมในฐานะตัวแทนของมูลนิธิรักษ์ไทยและองค์กรบริหารงาน และภาควิชาโครงการป้องกันเอดส์และแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย ต้องขอขอบคุณกองทุนโลกด้านเอดส์ วัณโรค และมาลาเรีย ที่ให้การสนับสนุนงบประมาณ และอาจารย์ทั้งสองท่านที่อุทิศเวลาอันมีค่าเพื่อทำการศึกษากำหนดโครงการฯ ในครั้งนี้ และผมเชื่อมั่นว่าผลการศึกษานี้ของอาจารย์ทั้งสองท่านจะเป็นประโยชน์สำหรับหน่วยงาน องค์กร และบุคคลที่ทำงานเกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติ ในการเสริมสร้างศักยภาพการปฏิบัติงาน และพัฒนาระบบการดำเนินงานที่เหมาะสมกับประชากรกลุ่มนี้ต่อไป

พร้อมบุญ พานิชภักดิ์

เลขาธิการมูลนิธิรักษ์ไทย

18 กุมภาพันธ์ 2548

(จ)

คำในใจคณะนักวิจัย

คำในใจแรก คือสิ่งที่ผู้วิจัยคิดว่าต้องตราเอาไว้ นั่นคือ นโยบายการจัดการแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน 3 ประเทศ ในปี 2547 เป็นก้าวที่มีความสำคัญยิ่งยวดต่อการเปลี่ยนระบบการจัดการประชากรกลุ่มนี้ใหม่ทั้งหมด และเป็นก้าวที่ก้าวไปข้างหน้าในเชิงรุกเพื่อมุ่งปรับระบบสถานะบุคคลของแรงงานข้ามชาติที่เป็น “บุคคลลักลอบเข้าเมืองมาทำงาน” ให้เป็นแรงงานที่ได้รับรองสถานะจากประเทศต้นทาง และสามารถจะทำงานในประเทศไทยต่อไปเป็น “บุคคลที่อยู่อย่างถูกกฎหมาย”

แม้ในทางปฏิบัติ ระบบการจัดการแบบใหม่นี้ยังมีปัญหาขลุกขลักอยู่ทุกชั้นตอน เป็นแบบ “ทำไปแก้ไป” แต่การเริ่มต้นในวันนี้ที่ยอมรับการมีอยู่จริงของผู้ติดตามแรงงาน” จะเป็นการยืนยันให้เห็นว่า รัฐไทยมองเห็นภาพชีวิตจริงของแรงงานและครอบครัว ที่นัยหนึ่งก็คือการสร้างสุขภาวะและรับรองสิทธิเบื้องต้นของคุณภาพชีวิตในประชากรกลุ่มนี้ และก้าวในอนาคตอันใกล้ที่จะมีการปรับสถานะให้อยู่ได้อย่างไม่หลบซ่อนตัว ก็จะเป็นการก้าวที่เพิ่มคุณภาพชีวิตในทางบวกยิ่งขึ้น

ผู้วิจัยทั้งสอง ในฐานะที่คลุกคลีอยู่กับประเด็นแรงงานข้ามชาติ ไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง ตลอดระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา มองเห็นอุปสรรคนานาประการในการดำเนินงานของก้าวเชิงรุกข้างต้น อุปสรรคสำคัญที่สุดที่มีใช้อยู่ที่จะแก้กฎหมาย หรือปรับนโยบาย หรือให้หลักประกันสุขภาพและคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพราะอุปสรรคดังกล่าวมานี้ ได้มีการแก้ไขไปทีละเล็กละน้อยแล้ว ในกลุ่มผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติที่มีมุมมองว่า ปัญหาแรงงานข้ามชาติ คือเรื่องท้าทายและโอกาสที่จะทำงานยาก ๆ ให้เกิดผลบวกต่อสังคมไทยโดยรวม

อุปสรรคสำคัญที่ว่านั่นคือ ฐานคติที่มองแรงงานข้ามชาติอย่างไม่ไว้วางใจและเพ่งโทษว่าแรงงานข้ามชาติอาจนำผลร้ายนานาประการมาสู่สังคมไทย ฐานคติที่ว่านี้ก็คือคติที่ก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติต่อแรงงานข้ามชาตินานารูปแบบ ตัวอย่างล่าสุดคือ กลุ่มแรงงานข้ามชาติที่ประสบภัยในเหตุการณ์ธรณีพิบัติภัย “สึนามิ” เมื่อปลายธันวาคม 2547 ที่ไม่มีใครมองเห็น ในช่วงเดือนแรกเกือบไม่มีความช่วยเหลือใดๆที่ยื่นไปสู่ผู้ประสบภัยกลุ่มนี้ มีหน้าซ้ำยังมีการกวาดจับและทำร้ายคนไทยที่เข้าไปช่วยเหลือ ท่ามกลางภาพที่คนไทยให้ความช่วยเหลือต่อคนต่างชาติกลุ่มอื่นๆ ได้น่าประทับใจ จนมีเสียงติดตามมาแสดงความชื่นชมในน้ำใจงามของคนไทยไปทั่วโลก

หากเรายังไม่สามารถปรับฐานคติได้ใหม่ มองใหม่ว่าแรงงานข้ามชาติก็คือมนุษย์คนหนึ่ง ควรได้รับการปฏิบัติในบ้านเราอย่างเคารพในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ก็คงทำให้การแก้ปัญหาของประเทศไทยในเรื่องนี้ แม้ก้าวทางรุกรูมากขึ้น ก็คงมิได้เป็นการแก้ที่ยั่งยืน ทั้งๆที่เรามองเห็นความตั้งใจดีและปฏิบัติงานอย่างเข้มแข็งของเจ้าหน้าที่รัฐจำนวนมากในกระทรวงหลัก 2 กระทรวงที่รับผิดชอบเรื่องนี้คือ กระทรวงแรงงาน และ กระทรวงสาธารณสุข

คำในใจที่สอง คือที่มาของข้อมูลในรายงานนี้ ที่เน้นหนักไปที่การปฏิบัติงานของกระทรวงสาธารณสุข และขยายความในเรื่องที่เชื่อมโยงไปสู่กระทรวงแรงงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆในมิติการละเมิดสิทธิของแรงงานข้ามชาติ ผู้วิจัยพยายามให้ภาพสถานการณ์ล่าสุดหลายมิติเท่าที่ เราจะสามารถทำได้ และด้วยความร่วมมืออันน่าประทับใจจากเพื่อนๆในกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงแรงงาน กระทรวง

มหาดไทย และสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ เราต้องขอขอบคุณทุกๆ ท่านที่มีส่วนหนุนช่วยเรื่องข้อมูล และตอบคำถามทุกคำถามของเราอย่างตั้งใจและสร้างสรรค์

ในส่วนนี้ เรามิอาจจะเลยมิกล่าวถึงการต้อนรับที่อบอุ่นจากเจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาค รวม 10 จังหวัดที่คณะนักวิจัยลงพื้นที่เก็บข้อมูล และการได้พูดคุยกับแรงงานข้ามชาติตัวจริง เสียงจริง ในสถานการณ์จริง ช่วยทำให้เราเข้าถึงสถานการณ์ล่าสุดจากตัวตนของแรงงานเอง ข้อมูลส่วนหนึ่งในรายงานนี้ได้รับการอนุเคราะห์จากองค์กรเครือข่ายที่ทำงานเรื่องแรงงานข้ามชาติ ที่ทำให้เราเข้าถึงปัญหาบางเรื่องที่เราสามารถลงไปสัมผัสด้วยตนเองได้

คำในใจสุดท้าย คือ คำขอบคุณต่อทุกๆ ความร่วมมือ และสนับสนุนจากบุคคลหลากหลายในสถาบันฯ และในคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มีบุคคลและหน่วยงานที่มีส่วนสำคัญที่ทำให้งานนี้เกิดขึ้นและจบลงในรูปแบบสวยงาม บุคคลแรกคือ ศาสตราจารย์เกียรติคุณ ดร.อภิชาติ จำรัสสุทธิรงค์ อดีตผู้อำนวยการสถาบันฯ ผู้เชิญผู้วิจัยให้รับผิดชอบงานชิ้นนี้ ผู้วิจัยต้องขอขอบคุณในความไว้วางใจ และขอบคุณมูลนิธิรักษายืนไทย ผู้ประสานงานการสนับสนุนทุนวิจัยนี้ ที่เคารพการทำงานของคณะนักวิจัยและสนับสนุนในทุกวิถีทางที่ทำได้

(ช)

นักวิจัยผู้ช่วยที่ร่วมงานกันอย่างขยันขันแข็งตั้งแต่วันแรก จนถึงสุดท้ายของโครงการคือ เบญจมาศ รอดภัย เขมิกา ยามะรัต และชลฤทัย แก้วรุ่งเรือง สมควรได้รับคำขอบคุณในน้ำใจที่ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพยิ่ง สำหรับการจัดงานประชุมวิชาการเพื่อเสนอรายงานนี้ในวันที่ 4 มีนาคม 2548 สามารถสำเร็จลงได้ด้วย ความกระตือรือร้นช่วยเหลือขององค์กรกล้าคำ วริศรา ไวยังรบ จันทนี ปณิตจิตต์ กุลวิทย์ ศิริรัตนมงคล หทัยรัตน์ เสียงดัง และสุภรต์ จรัสสิทธิ์ สุดท้ายผู้ที่สมควรต้องขอบคุณเป็นกรณีพิเศษคือ ชุติมา พึ่งสำราญ ผู้ออกแบบปก และจัดรูปเล่ม ที่อดทนใจเย็นรอต้นฉบับอย่างไม่ท้อ และร่วมมือแรงงานโดยเกือบไม่ได้พักผ่อน ทำให้กระบวนการจัดพิมพ์รายงานนี้สำเร็จลงได้รวดเร็วในเวลาเหลือเชื่อ

ด้วยมันสมองและสองมือของผู้วิจัยทั้งสองเท่าที่มี และด้วยระยะเวลาในการจัดพิมพ์อันจำกัด ย่อมเป็นผลให้รายงานฉบับนี้มีใช้รายงานสมบูรณ์ไม่มีที่ติ ไร้ข้อบกพร่อง และไร้การถูกตั้งคำถาม แน่แน่นอน ข้อบกพร่องที่มี จะด้วยเหตุอันใดก็ดี ถึงตรงนี้ เดียวนี้ ล้วนเป็นสิ่งที่ผู้วิจัยทั้งสองต้องยอมรับไว้ และเราจะรอฟังคำติจากผู้อ่านอย่างตั้งใจ

กฤตยา อาชวนิจกุล
พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร
24 กุมภาพันธ์ 2548

สารบัญ

หน้า

รายนามคณะนักวิจัย	
คำนำ ผู้อำนวยการ สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล	(ง)
ถ้อยแถลงจากผู้แทนเครือข่ายฟามิตร	(จ)
คำในใจ	(ฉ)
สารบัญเรื่อง	(ช)
สารบัญตารางและรูป	(ฉ)
บทคัดย่อ	(ญ)
บทที่ 1 : บทนำ	1
บทที่ 2 : นโยบายการจัดการแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน ในปี 2547 กับภาพที่ชัดเจนขึ้นของจำนวนและการกระจายตัวของแรงงานข้ามชาติ	11
บทที่ 3 : ปัญหาของแรงงานข้ามชาติในระบบบริการสุขภาพของรัฐ คือภาระหรือ	31
บทที่ 4 : ข้อค้นพบต่อมิติทางสิทธิของแรงงานข้ามชาติตามกฎหมาย และคำถามจากข้อเท็จจริงในสังคมไทย	51
บทที่ 5 : ตัวอย่างและบทเรียนของแรงงานต่างชาติ ต่อปัญหาการเข้าสู่สิทธิด้านต่างๆ ตามกฎหมายไทย	73
บทที่ 6 : พันธกรณีระหว่างประเทศที่ผูกพันประเทศไทย ในเรื่องการจัดการสุขภาวะ และสิทธิของแรงงานข้ามชาติ	93
บทที่ 7 : จากคำถาม และข้อค้นพบ สู่ข้อท้าทาย	105
เอกสารอ้างอิง	115
ภาคผนวก	121
ภาคผนวก ก.	123
ภาคผนวก ข.	124
ภาคผนวก ค.	129
ภาคผนวก ง.	133
ภาคผนวก จ.	141
ภาคผนวก ฉ.	153

(๗)

สารบัญตารางและรูป

		หน้า
ตาราง 1	จำนวนนายจ้างและแรงงานข้ามชาติที่ได้รับใบอนุญาตทำงาน ตามเงื่อนไขมติคณะรัฐมนตรี ปี 2547 จำแนกตามภาคและประเทศต้นทาง และจังหวัดที่มีจำนวนแรงงานสูงสุดในแต่ละภาค (ข้อมูล ณ วันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2548)	18
ตาราง 2	จำนวนและการกระจายร้อยละของแรงงานข้ามชาติจำแนกตามกิจการที่จ้าง (ข้อมูล ณ วันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2548)	19
ตาราง 3	เปรียบเทียบจำนวนแรงงานต่างชาติ ที่เข้ามารายงานตัวในปี 2541-2547 แยกตามเชื้อชาติและเพศ	21
ตาราง 4	อัตราส่วน (%) แรงงานข้ามชาติและผู้ติดตามที่มารายงานตัว เมื่อเดือนกรกฎาคม 2547 ต่อจำนวนประชากรรายจังหวัดจากทะเบียนราษฎร 31 ธันวาคม 2546	23
รูปที่ 1	จำนวนผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา จำแนกตามสถานภาพ แรงงาน (ข้อมูล ณ วันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2548)	16
รูปที่ 2	การกระจายตัวของแรงงานข้ามชาติ จำแนกตามภาคและประเทศต้นทาง	17
รูปที่ 3	การกระจายร้อยละ ของแรงงานข้ามชาติจำแนกตามกิจการลูกจ้างที่จ้าง (ข้อมูล ณ วันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2548)	19

(ณ)

บทคัดย่อ

การศึกษาเพื่อประเมินนโยบายรัฐไทยในมิติสุขภาพและสิทธิของแรงงานข้ามชาตินี้ ใช้การวิเคราะห์นโยบายและการดำเนินงานของกระทรวงสาธารณสุขเป็นหลัก และขยายเรื่องที่เกี่ยวข้องไปสู่กระทรวงแรงงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ในมิติการละเมิดสิทธิของแรงงานข้ามชาติ ได้ข้อค้นพบสำคัญๆ ดังนี้

- **มติเชิงนโยบาย** นโยบายการจัดการแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน 3 ประเทศ ที่ประกาศใช้ในปี 2547 เป็นก้าวที่มีความสำคัญเชิงรุกต่อการเปลี่ยนระบบการจัดการประชากรกลุ่มนี้ใหม่ทั้งหมด เพราะมุ่งปรับระบบสถานะบุคคลของแรงงานข้ามชาติให้อยู่อย่างถูกกฎหมาย
- **มติเชิงสาธารณสุขแรงงานข้ามชาติ** (1) แผนแม่บทและแผนยุทธศาสตร์ในระดับจังหวัด ที่ใช้ในการพัฒนาสุขภาพแรงงานข้ามชาติ ไม่มีความชัดเจน และในหลายจังหวัดพบว่าไม่มีฝ่ายที่เป็นเจ้าภาพรับผิดชอบโดยตรง (2) ผลการปฏิรูประบบสาธารณสุขและการเกิดโครงการ 30 บาท ทำให้งานเชิงรุกในสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดหลายแห่งหยุดชะงักลง การควบคุมโรคในแรงงานข้ามชาติจึงเป็นการทำงานเพื่อตามแก้ไขสิ่งที่เกิดขึ้นแล้ว มากกว่าการป้องกัน ขณะที่งานเชิงรุกเพื่อส่งเสริมสุขภาพและควบคุมโรคในพื้นที่ ไม่สามารถดำเนินงานได้ด้วยข้อจำกัดของระบบ (3) ขาดความชัดเจนของการเรียกเก็บค่าบริการจากแรงงานข้ามชาติที่มีบัตรประกันสุขภาพ แรงงานข้ามชาติที่เป็นชนกลุ่มน้อยและบุคคลบนพื้นที่สูงที่ยังไม่มีสัญชาติไทยไม่มีหลักประกันสุขภาพ (4) ระบบฐานข้อมูลของงานเวชระเบียนเฉพาะในกลุ่มต่างชาติยังมีการบันทึกไม่เป็นระบบเดียวกัน (5) ผลกระทบจากการปฏิรูปราชการและโครงการเกษียณก่อนกำหนด ทำให้จำนวนเจ้าหน้าที่ในงานบริการทุกระดับลดลง แต่จำนวนผู้เอาประกันคนที่เป็แรงงานข้ามชาติเพิ่มมากขึ้น และเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ขาดประสบการณ์ตรงกับผู้รับบริการที่เป็นคนต่างเชื้อชาติและวัฒนธรรม และมีการเคลื่อนย้ายบ่อย โดยที่การให้บริการก็ยุ่งยากซับซ้อนกว่าเนื่องจากสื่อกันคนละภาษา รวมถึงเจ้าหน้าที่บางคนยังคงกังวลว่าการทำงานบริการแรงงานในกลุ่มที่ไม่มีบัตร เป็นการทำผิดกฎหมายหรือไม่ ทั้งหมดนี้ทำให้เกิดความคิดต่อการทำงานสุขภาพแรงงานข้ามชาติว่าเป็น “ภาระ” มากกว่า “ความท้าทาย”
- **มติเชิงสิทธิในการทำงาน** รัฐไทยยอมรับหลักการที่จะเข้าจัดการปัญหาสุขภาพและสิทธิของแรงงานข้ามชาติ ซึ่งในหลายลักษณะอาจจะเข้าจัดการแม้ไม่มีกฎหมายรองรับ หรือไม่มีนโยบายของรัฐบาลที่ชัดเจน แต่การบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานต่อแรงงานข้ามชาติยังมีปัญหาอยู่มากทุกระดับ

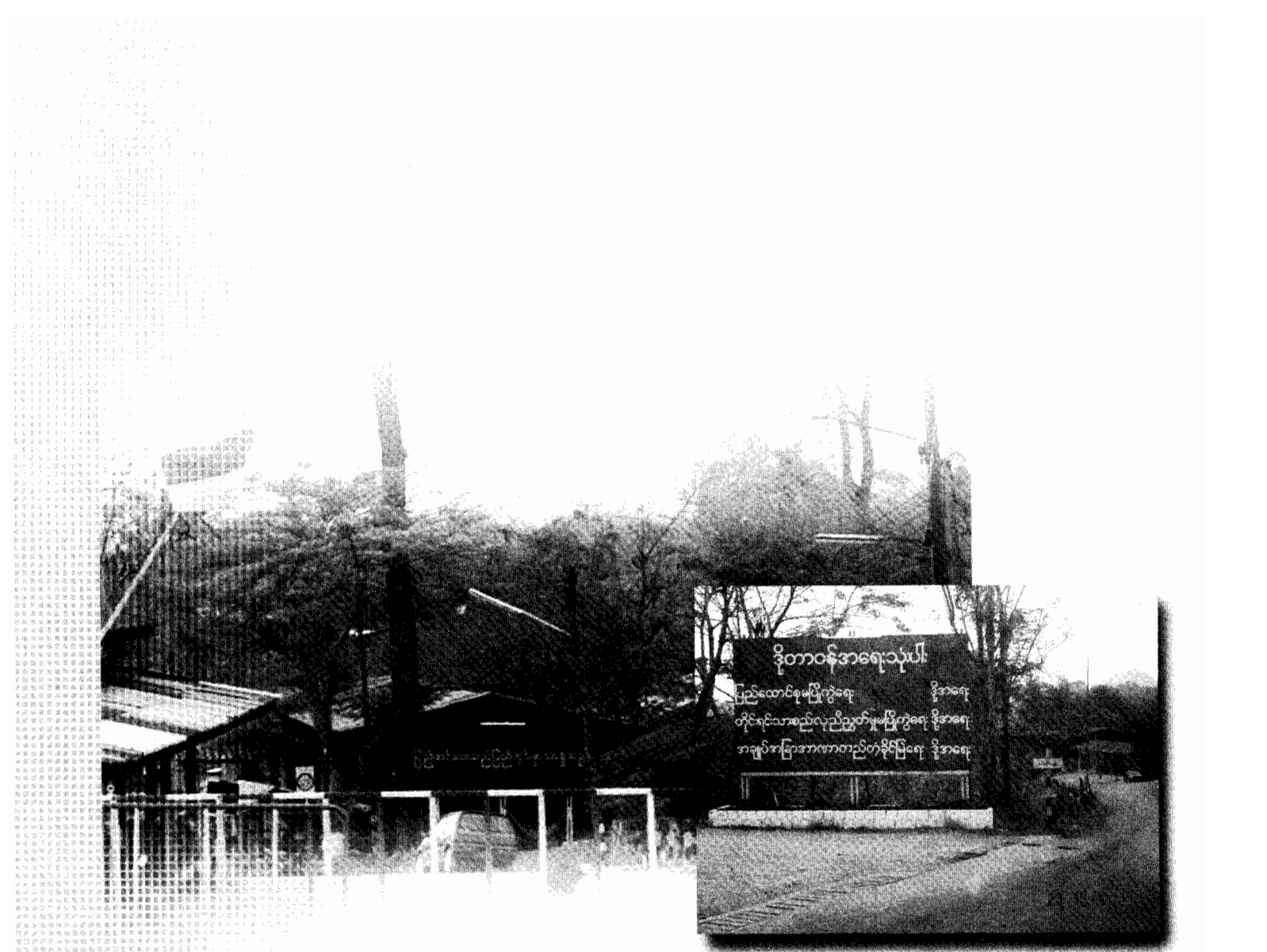
ข้อเสนอในการแปรคำถามและข้อค้นพบสู่ข้อท้าทาย มีดังนี้ (1) ต้องปรับมาตรการเรื่องสุขภาพและสิทธิที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติซึ่งรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลางให้กระจายสู่การร่วมตัดสินใจของภาคีเครือข่ายภาครัฐประชาคมและเอกชนในท้องถิ่นมากขึ้น (2) ต้องวางแนวทางและลงมือแก้ไขปัญหามาตรฐาน ข้อสงสัยและข้อขัดข้องที่เกิดจากกฎหมายและระเบียบปฏิบัติต่างๆ ที่ทำให้การดำเนินงานตามนโยบายการจัดการแรงงานข้ามชาติใน ปี 2547 ไม่ประสบความสำเร็จ (3) ต้องค้นหารูปแบบแนวปฏิบัติที่ดี และส่งผลกระทบทางบวกทั้งต่อตัวแรงงานต่างด้าวและต่อชุมชนไทย (best practices) เพื่อนำมากำหนดเป็นนโยบายและมาตรการใช้เป็นรูปแบบในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ เช่น จัดระบบเงินรายได้จากเงินประกันสุขภาพแรงงานข้ามชาติใหม่ จัดสรรกองทุนจากเงินส่วนหนึ่งของรายได้การจัดทะเบียนแรงงานข้ามชาติมาสร้างกลไกการทำงานเพื่อสร้างเสริมสุขภาพและคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติ ดำเนินการทุกวิถีทางที่จะทำให้สามารถจ้างทรัพยากรบุคคลที่เป็นแรงงานข้ามชาติ เข้ามาช่วยสนับสนุนการทำงานได้จริงอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และ (3) การปรับแก้ฐานคติของคนไทยที่มองแรงงานข้ามชาติอย่างไม่ไว้วางใจ และเพ่งโทษว่าแรงงานข้ามชาติอาจนำผลร้ายนานาประการมาสู่สังคมไทย จนก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติต่อแรงงานข้ามชาตินานารูปแบบ โดยต้องมีมุมมองใหม่ว่าแรงงานข้ามชาติก็คือมนุษย์คนหนึ่ง ควรได้รับการปฏิบัติในบ้านเราอย่างเคารพในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ จะทำให้การแก้ปัญหาเชิงรุกของรัฐไทยในเรื่องนี้ยั่งยืนยิ่งขึ้น และเป็นคุณค่าต่อสังคมโดยรวมด้วย

1

บทนำ

บทนำ

1



(3) **มติ ครม. เดือนสิงหาคม 2542** มติครม.ครั้งนี้ผ่อนผันให้จ้างแรงงานต่างชาติทำงานได้ใน 18 กิจกรรม ในพื้นที่ 37 จังหวัดคือเป็นจังหวัดชายแดน 10 จังหวัด จังหวัดที่มีกิจการประมงทะเล 18 จังหวัด และจังหวัดที่อยู่ในระหว่างปรับปรุงกระบวนการผลิต 9 จังหวัด มีผู้มารายงานตัวและจดทะเบียนใบอนุญาตทำงานรวม 99,974 คน

(4) **มติ ครม. เดือนสิงหาคม 2543** การแก้ไขปัญหาระงงานต่างชาติผิดกฎหมายเริ่มเป็นปัญหาประจำปีแน่ชัดมากขึ้น มติครม.ปีนี้ ยังคงมีมติให้คงจำนวนพื้นที่ และกิจการที่จะได้รับอนุญาตไว้เท่าเดิมตามมติ ครม.ปี 2542 เพื่อยืนยันนโยบายที่ว่าจะไม่ให้มีการเพิ่มจำนวนแรงงานต่างชาติจากที่มาจากทะเบียนในปี 2542 อีกต่อไป

(5) **มติ ครม. เดือนสิงหาคม 2544** เกิดการผลักดันเปลี่ยนรัฐบาลในปีนี้ ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงมติครม.ในการผ่อนผันการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติในปีนี้เป็นแบบพลิกกลับจากหน้ามือเป็นหลังมือ กล่าวคือผ่อนผันให้แรงงานข้ามชาติที่หลบหนีเข้าเมืองสามารถมาขึ้นทะเบียนได้ทุกจังหวัด ในทุกประเภท กิจการดังรายละเอียดในตารางที่ 1 และเป็นครั้งแรกที่แรงงานที่ไม่ได้ทำงานประจำกับนายจ้างคนหนึ่งคนใด สามารถมาขอขึ้นทะเบียนได้ด้วยตนเอง การขึ้นทะเบียนครั้งนี้มีแรงงานมาจดทะเบียนมากที่สุดกว่าทุกปีที่ผ่านมาคือสูงถึง 568,249 คน

(6) **มติ ครม. เดือนสิงหาคม 2545** มติปีนี้ให้แรงงานที่จดทะเบียนในปี 2544 มาต่ออายุใบอนุญาตทำงาน เท่ากับว่ายังคงผ่อนผันต่อเนื่องจากปี 2544 แต่ให้คงจำนวนไม่เกินยอดรวมของปี 2544 ซึ่งมีผู้มาต่ออายุ 430,074 คน

(7) **มติ ครม. เดือนสิงหาคม 2546** มติปีนี้ยังคงการผ่อนผันเหมือนปี 2545 คือให้ต่ออายุเฉพาะกลุ่มที่มีใบอนุญาตทำงานแล้ว รวมมีผู้มาต่ออายุ 288,780 คน

2.2 การจัดการแบบใหม่ในปี 2547 ขึ้นทะเบียนทั้งตัวแรงงานและครอบครัว รวมนายจ้าง

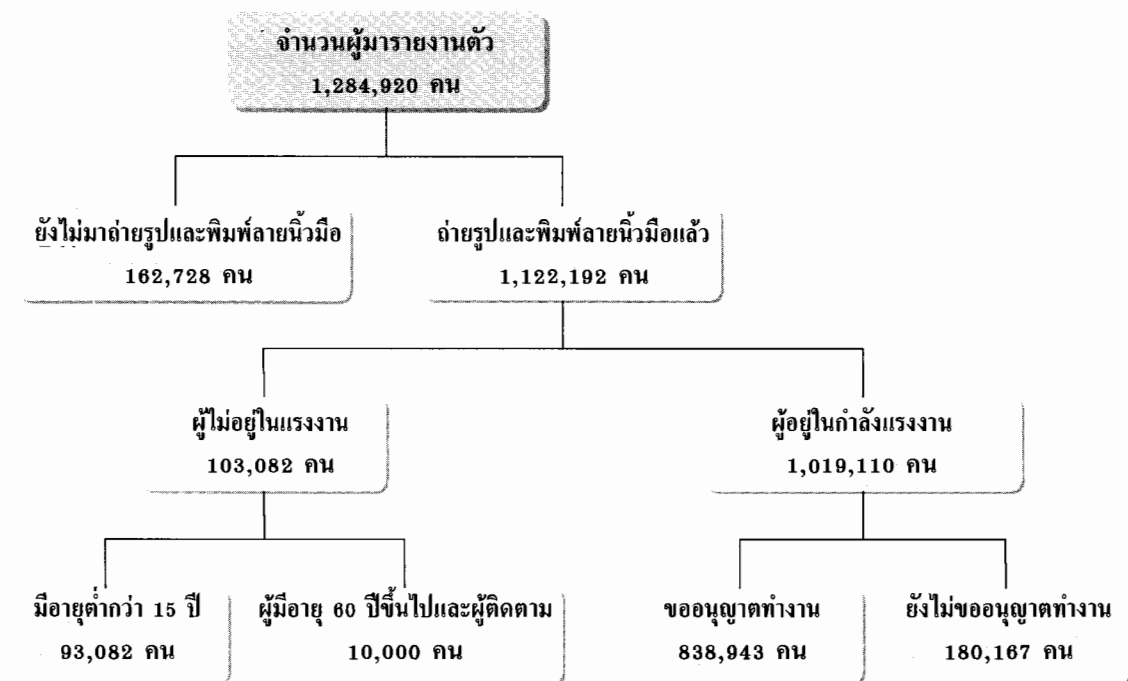
มติคณะรัฐมนตรีเดือนเมษายน 2547 เปลี่ยนระบบการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติใหม่หมด ดังนี้

- (1) ให้มีการขึ้นทะเบียนทั้งในส่วนแรงงานและนายจ้าง โดยแรงงานที่มีนายจ้างพามารายงานตัวให้ขึ้นทะเบียนตามทะเบียนบ้านของนายจ้าง ส่วนแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีนายจ้างพามารายงานตัว หรือทำงานรับจ้างรายวันไม่มีนายจ้างประจำ สามารถขึ้นทะเบียนได้ด้วยตนเอง ในทำนองกลับกันนายจ้างที่ยังไม่ได้จ้างแรงงานหรือเคยจ้างแต่จำนวนไม่พอ สามารถมาขึ้นทะเบียนนายจ้างแจ้งความจำนงค์ว่าต้องการจ้างแรงงานในกิจการอะไร เป็นจำนวนเท่าใด และจากประเทศใดใน 3 ประเทศ หรือจะไม่ระบุประเทศก็ได้
- (2) การขึ้นทะเบียนของแรงงานให้รวม ‘ผู้ติดตาม’ ด้วย แบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอนคือ
 - ขั้นที่หนึ่ง ในช่วงเดือนกรกฎาคม ให้แรงงานและผู้ติดตามมารายงานตัวที่เขตหรืออำเภอทั่วประเทศ เพื่อขึ้นทะเบียนรับหมายเลขประจำตัว 13 หลัก โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ผู้มารายงานตัวที่ได้ถ่ายรูปและพิมพ์ลายนิ้วมือจะได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในประเทศไทยได้ 1 ปี
 - ขั้นที่สอง คือทุกคนที่ต้องการทำงานให้ไปตรวจร่างกาย เสียค่าใช้จ่ายในการตรวจ 600 บาท และต้องจ่ายค่าบัตรประกันสุขภาพอีกคนละ 1,300 บาท และ ขั้นสุดท้าย คือการขอใบอนุญาตทำงาน มีค่าใช้จ่ายเป็นค่าธรรมเนียม 100 บาท และค่าใบอนุญาตทำงาน 1,800 บาท รวมค่าใช้จ่ายทั้งหมด 3,800 บาท

ผลปรากฏว่ามีนายจ้างมาขึ้นทะเบียนจำนวน 248,746 คน และแจ้งความจำนงค์ต้องการจ้างแรงงานรวม 1,598,752 คน ในส่วนของแรงงานข้ามชาติ มีผู้มารายงานตัวสูงถึง 1,284,920 คน แต่ผู้มาถ่ายรูปและพิมพ์ลายนิ้วมือมีเพียง 1,122,192 คน⁶ ในจำนวนนี้เป็นเด็กอายุน้อยกว่า 14 ปีจำนวน 93,082 คน หรือคือ 8% ของจำนวนรวมทั้งหมด และศูนย์ปฏิบัติการจัดระบบการทำงานของคนต่างด้าวฯ (ศจต.) สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว ประเมินว่าเป็นผู้สูงอายุและผู้ติดตามอื่น 10,000 คน ดังนั้นจำนวนผู้อยู่ในกำลังแรงงานจะเหลือเพียง 1,019,110 คน จากข้อมูลล่าสุดจนถึงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2548 มีแรงงานข้ามชาติผ่านการตรวจร่างกายและไปขอใบอนุญาตทำงานรวม 838,943 คน (82%) ที่เหลือ 180,167 คน คือผู้ที่ยังไม่มาขอใบอนุญาตทำงาน (ดูรูปที่ 1)

ควรกล่าวไว้ตรงนี้ว่า จำนวนตัวเลขข้างต้นนี้ยังไม่ใช่อยอดสุดท้าย จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงของกรมการจัดหางานเมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2547 ได้รับการยืนยันว่ารัฐบาลจะผ่อนผัน (ภาครัฐไม่ต้องการให้ใช้คำว่าขยายเวลา) ให้แรงงานที่มารายงานตัวถ่ายรูปและพิมพ์ลายนิ้วมือ พร้อมผ่านการตรวจร่างกายแล้วมาขอใบอนุญาตทำงานได้จนถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2548 ซึ่งเป็นวันสิ้นสุดระยะผ่อนผันให้อยู่ในประเทศไทยได้ตามมติกรม.ปี 2547

16 รูปที่ 1 : จำนวนผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา จำแนกตามสถานภาพแรงงาน (ข้อมูล ณ วันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2548)



ที่มา : ศูนย์ปฏิบัติการจัดระบบการทำงานของคนต่างด้าวฯ (ศจต.) กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

6 จำนวนที่หายไปนี้ศูนย์ปฏิบัติการจัดระบบการทำงานของคนต่างด้าวฯ (ศจต.) สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานคาดว่าส่วนใหญ่คือแรงงานที่อยู่ในกิจการประมง และแรงงานบางส่วนในกรุงเทพมหานคร

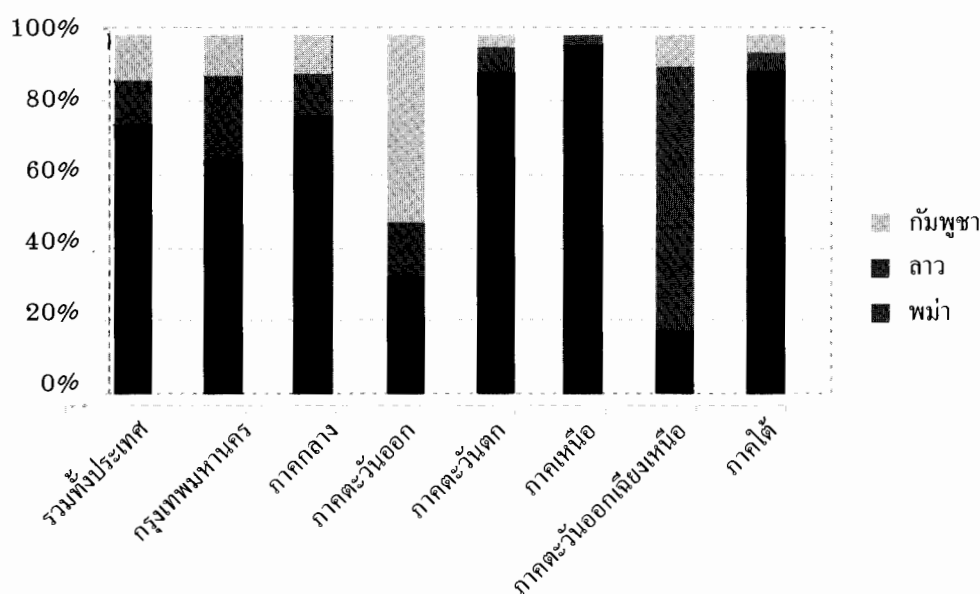
2.3 การกระจายตัวของแรงงานข้ามชาติเชิงพื้นที่และกิจการที่จ้าง

(ข้อมูล ณ วันที่ 16 กุมภาพันธ์ ปี 2548)

ผลของการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติ จากจำนวนผู้มารายงานตัวทั้งหมด ทำให้ภาพของแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านชัดเจนมากขึ้น ทั้งในเชิงการกระจายตัวของแรงงานและผู้ติดตามทั่วประเทศ และการกระจายตัวของกลุ่มที่จดทะเบียนมีใบอนุญาตทำงานตามประเภทกิจการที่จ้าง ขณะเดียวกันก็จะเห็นภาพการกระจายตัวของแรงงานแต่ละสัญชาติที่หนาแน่นแตกต่างกันในภาคต่างๆ ดังต่อไปนี้

(1) เมื่อพิจารณาการกระจายของจำนวนแรงงานข้ามชาติรายภาค (ดูตารางที่ 1 และรูปที่ 2) พบว่าภาคกลางเป็นภาคที่มีการจ้างแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านมากที่สุดคือร้อยละ 24 รองลงมาคือภาคใต้ร้อยละ 21 ผู้วิจัยมีข้อสังเกตต่อการกระจายการจ้างงานนี้ 3 ประการคือ หนึ่ง กรุงเทพมหานครเพียงจังหวัดเดียวมีการจ้างแรงงานข้ามชาติสูงถึงร้อยละ 19 และมีจำนวนการจ้างแรงงานจากประเทศพม่าและลาวสูงสุด สอง แรงงานจากประเทศพมามีการจ้างหนาแน่นในทุกภาคของประเทศ และสาม ภาคตะวันออกมีการจ้างแรงงานกัมพูชามากที่สุด ขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีการจ้างแรงงานลาวสูงสุด

รูปที่ 2 การกระจายตัวของแรงงานข้ามชาติจำแนกตามภาคและประเทศต้นทาง



ที่มา: ศูนย์ปฏิบัติการจัดระบบการทำงานของคนต่างด้าวฯ (ศจด.) กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน (16 กุมภาพันธ์ 2548)

ตารางที่ 1 จำนวนนายจ้างและแรงงานข้ามชาติที่ได้รับใบอนุญาตทำงานตามเงื่อนไขมติคณะรัฐมนตรี ปี 2547 จำแนกตามภาคและประเทศต้นทาง และจังหวัดที่มีจำนวนแรงงานสูงสุดในแต่ละภาค (ข้อมูล ณ วันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2548)

ภาค/จังหวัดที่มีแรงงาน รับใบอนุญาตทำงานสูงสุด ในแต่ละภาค	จำนวน นายจ้าง	จำนวนแรงงานที่มีรายงานตัวและขอใบอนุญาตทำงาน				
		พม่า	ลาว	กัมพูชา	รวม	ร้อยละ
รวมทั้งประเทศ	203,864	625,886	103,807	109,250	838,943	100
กรุงเทพมหานคร	64,122	105,126	40,020	17,604	162,750	19
ภาคกลาง ¹	37,907	153,769	24,008	21,433	199,210	24
สมุทรสาคร	5,682	70,547	5,236	1,410	77,193	
ภาคตะวันออก ²	21,171	36,431	15,429	55,550	107,410	13
ชลบุรี	5,904	19,592	6,469	14,670	40,731	
ภาคตะวันตก ³	11,064	46,217	3,334	2,084	51,635	6
ราชบุรี	3,216	14,995	837	261	16,093	
ภาคเหนือ ⁴	30,169	128,292	3,102	944	132,338	16
ตาก	5,581	51,188	20	9	51,217	
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ⁵	9,030	3,082	11,580	1,469	16,131	2
นครราชสีมา	1,213	1,532	1,055	738	3,325	
ภาคใต้ ⁶	30,401	152,969	6,334	10,166	169,469	20
สุราษฎร์ธานี	5,705	30,760	2,182	142	33,084	

1. รวมจังหวัด สมุทรสาคร สมุทรปราการ ปทุมธานี นครปฐม นนทบุรี สมุทรสงคราม พระนครศรีอยุธยา สระบุรี ลพบุรี ชัยนาท อ่างทอง สิงห์บุรี อุทัยธานี
 2. รวมจังหวัด ชลบุรี ตราด ระยอง สระแก้ว ฉะเชิงเทรา จันทบุรี ปราจีนบุรี นครนายก
 3. รวมจังหวัด กาญจนบุรี ราชบุรี ประจวบคีรีขันธ์ สุพรรณบุรี เพชรบุรี
 4. รวมจังหวัด ตาก เชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน กำแพงเพชร นครสวรรค์ ลำพูน ลำปาง พิจิตร พิษณุโลก อุตรดิตถ์ พิจิตร เพชรบูรณ์ พะเยา น่าน สุโขทัย แพร่
 5. รวมจังหวัด อุบลราชธานี กาฬสินธุ์ หนองคาย เลย นครพนม นครราชสีมา มุกดาหาร อุตรดิตถ์ ขอนแก่น สุรินทร์ ศรีสะเกษ สกลนคร บุรีรัมย์ อำนาจเจริญ ชัยภูมิ ร้อยเอ็ด ยโสธร มหาสารคาม หนองบัวลำภู
 6. รวมจังหวัด ระนอง สุราษฎร์ธานี ภูเก็ต พังงา ชุมพร สงขลา ปัตตานี นครศรีธรรมราช ตรัง กระบี่ สตูล ยะลา นราธิวาส พัทลุง
- ที่มา:** ศูนย์ปฏิบัติการจัดระบบการทำงานของคนต่างด้าวฯ (สจต.) กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน (16 กุมภาพันธ์ 2548)

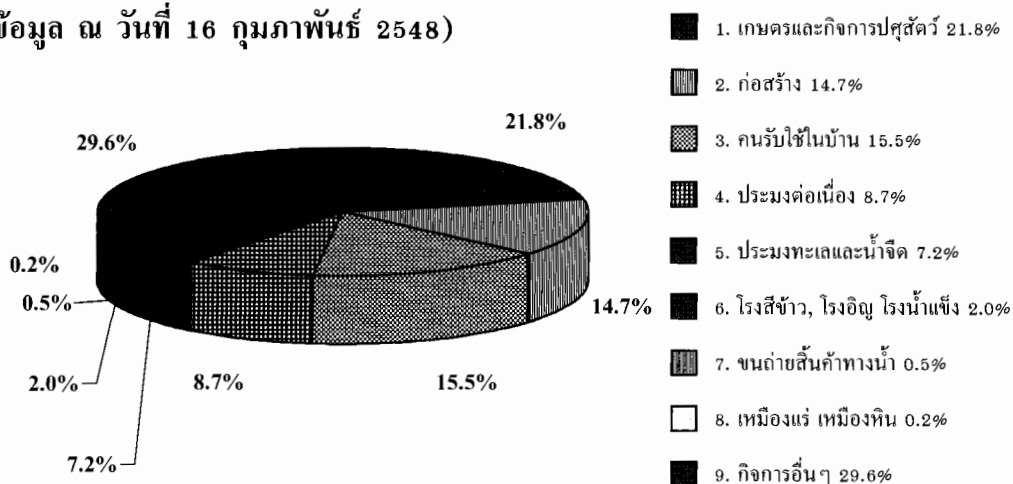
(2) สำหรับการกระจายของแรงงานข้ามชาติจำแนกตามประเภทกิจการที่จ้าง (ดูตารางที่ 2 และรูปที่ 3) พบว่าประเภทกิจการที่จ้างแรงงานข้ามชาติสูงสุดคือ กิจการอื่นๆ (30%) รองลงมาคือ กิจการเกษตร (22%) ส่วนการจ้างงานให้เป็นคนรับใช้ในบ้าน (16%) และในกิจการก่อสร้าง (15%) มีสัดส่วนใกล้เคียงกัน เช่นเดียวกับในกิจการประมงทะเลและน้ำจืด (7%) และประมงต่อเนื่อง (9%) ที่มีสัดส่วนรวม 16% น่าสังเกตว่ากิจการที่กระทรวงแรงงานไม่สามารถจัดประเภทเข้าข่ายได้ ถูกจัดไว้ในกิจการอื่นๆ ทำให้ภาพของการกระจายการจ้างงานในกิจการต่างๆ มีความไม่ชัดเจน

ตารางที่ 2 จำนวนและการกระจายร้อยละของแรงงานข้ามชาติจำแนกตามกิจการที่จ้าง
(ข้อมูล ณ วันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2548)

ประเภทกิจการ	จำนวนแรงงาน	ร้อยละ
1. เกษตรและกิจการปศุสัตว์	182,906	21.8
2. ก่อสร้าง	123,148	14.7
3. คนรับใช้ในบ้าน	129,659	15.5
4. ประมงต่อเนื่อง	72,575	8.7
5. ประมงทะเลและน้ำจืด	60,123	7.2
6. โรงสีข้าว, โรงอิฐ, โรงน้ำแข็ง	16,778	2.0
7. ขนถ่ายสินค้าทางน้ำ	4,231	0.5
8. เหมืองแร่/เหมืองหิน	1,544	0.2
9. กิจการอื่นๆ	247,979	29.6
รวม	838,943	100.0

ที่มา: ศูนย์ปฏิบัติการจัดระบบการทำงานของคนต่างด้าวฯ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

รูปที่ 3 การกระจายร้อยละของแรงงานข้ามชาติจำแนกตามกิจการที่จ้าง
(ข้อมูล ณ วันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2548)



ต่อประเด็นกิจการที่อนุญาตให้จ้างแรงงานข้ามชาตินี้ หากพิจารณาจากเอกสารของกรมการจัดหางานระบุว่า อนุญาตให้จ้างได้ในกิจการสองประเภทหลักคือ **กรรมกรและคนรับใช้ในบ้าน** ทำให้งานประเภทเดียวกัน แต่เจ้าหน้าที่เขตหรืออำเภอแต่ละแห่ง แม้ในจังหวัดเดียวกัน บ้างก็ตีความว่าอนุญาตให้จ้างงานได้ บ้างก็ว่าไม่ได้ ตัวอย่างเช่น ในกรุงเทพฯ เขตหนึ่งอนุญาตให้จ้างเป็นคนช่วยขายของในตลาดหรือในร้านอาหารได้ แต่อีกเขตหนึ่งไม่อนุญาต เป็นต้น อย่าลืมว่าเจ้าหน้าที่เขตและอำเภอเป็นด่านแรกของการรายงานตัวแรงงาน โดยนายจ้างต้องกรอกรายละเอียดว่าจะจ้างในกิจการอะไร หากเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจว่าจ้างไม่ได้ก็ไม่สามารถรายงานตัวได้

ในเอกสารของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว ที่แสดงความกึ่งหนักการจกระบบการจ้างแรงงานข้ามชาติจาก 3 ประเทศ จึงไม่สามารถให้รายละเอียดหรือยกตัวอย่างได้ว่า กิจการอื่นๆ นั้นก็คือกิจการอะไรบ้าง และจากการสอบถามเจ้าหน้าที่ในส่วนกลาง ก็ไม่สามารถอธิบายได้ว่า ทำไมจึงไม่แยกจำแนกให้ละเอียดมากขึ้นกว่านี้ นี่เป็นตัวอย่างของความสับสนของการจดทะเบียนแรงงานครั้งนี้ ประเด็นเหล่านี้จะอภิปรายละเอียดต่อไปในตอนสุดท้ายของบทนี้

2.4 ข้อสังเกตที่น่าสนใจจากการเปรียบเทียบผลของมติกรมปี 2547 กับปีก่อนๆ

ในการเปรียบเทียบผลการรายงานตัวในปี 2547 กับปีก่อนหน้านี ผู้วิจัยจะเปรียบเทียบทั้งจำนวนผู้ได้รับใบอนุญาตทำงานและจำนวนผู้มารายงานตัวรวมในปี 2547

- (1) **เปรียบเทียบเฉพาะจำนวนผู้ได้รับใบอนุญาต จากข้อมูลในตารางที่ 3 พบผลที่น่าสนใจดังนี้** จำนวนผู้ได้รับใบอนุญาตทำงานในปี 2544 ที่เป็นปีแรกที่อนุญาตให้จ้างแรงงานข้ามชาติได้ทุกจังหวัด เปรียบเทียบกับจำนวนในปี 2547 พบว่าเพิ่มเป็น 2 เท่าของปี 2544 สัดส่วนของแรงงานจากประเทศพม่าลดลงเป็น 75% ของจำนวนรวมของแรงงานที่ได้รับใบอนุญาตทำงานโดยที่ประเทศกัมพูชาและลาวในปี 2547 เพิ่มจากปีก่อนๆ เป็น 13% และ 12% ตามลำดับ
- (2) **หากเปรียบเทียบในเชิงจำนวนรวมของผู้มารายงานตัว** พบปรากฏการณ์ที่น่าสนใจคือ ยิ่งเปิดให้มีการจดทะเบียนหรือรายงานตัวกว้างขวางมากเท่าไร อัตราส่วนของผู้มารายงานตัวที่เป็นผู้หญิงก็เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จากเดิมอยู่ที่ประมาณหนึ่งในสาม เพิ่มมาเป็นประมาณ 4 ใน 5 และยังคงสัดส่วนนี้ไว้ในปี 2547 คือ ผู้หญิงต่อผู้ชาย เท่ากับ 45% ต่อ 55% (ตารางที่ 4) และในตารางที่ 5 แสดงให้เห็นจังหวัดที่สัดส่วนของจำนวนแรงงานข้ามชาติมีสูงมากกว่า 10% ของจำนวนประชากรรวมในจังหวัดนั้นๆ ซึ่งมีอยู่ 5 จังหวัดเรียงตามลำดับดังนี้ ระนอง (33.7%) ตาก (24.2%) สมุทรสาคร (22.7%) พังงา (12.7%) และภูเก็ต (11.3%)

7 สำหรับตารางที่ 4 และ 5 ใช้จำนวนผู้มารายงานตัวใช้รวม 1,269,074 คน ซึ่งเป็นยอดตัวเลขเมื่อเดือนกันยายนที่จะน้อยกว่าจำนวนในเดือนกุมภาพันธ์เล็กน้อย เนื่องจากยอดล่าสุดในเดือนกุมภาพันธ์ยังไม่มีกรณำแนกตัวเลขเป็นชายหญิงในแต่ละสัญชาติ และจำแนกเป็นรายจังหวัด

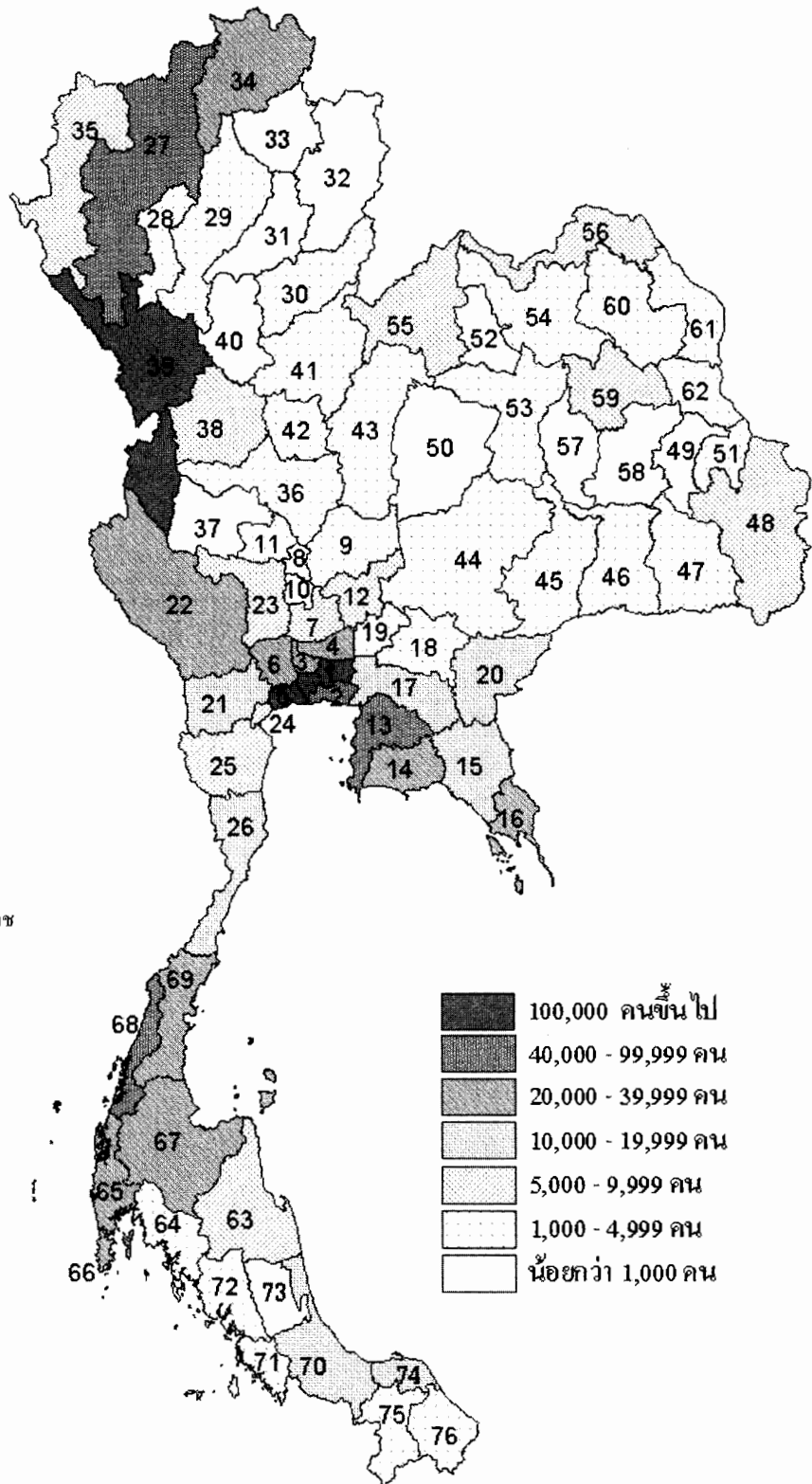
ตารางที่ 3 : เปรียบเทียบจำนวนแรงงานต่างชาติที่มารายงานตัวในปี 2541 ถึง ปี 2547
แยกตามเชื้อชาติและเพศ

ปี	พม่า		กัมพูชา		ลาว		รวม	
	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง
2541: จำนวน ร้อยละ	53,387 68%	25,670 32%	9,716 92%	877 8%	1,029 82%	232 18%	64,132 71%	26,779 29%
2542: จำนวน ร้อยละ	59,968 67%	29,350 33%	8,418 89%	1,074 11%	849 73%	315 27%	69,235 69%	30,739 31%
2543: จำนวน ร้อยละ	58,701 65%	32,023 35%	6,898 87%	1,023 13%	749 74%	262 26%	66,348 67%	33,308 33%
2544: จำนวน ร้อยละ	257,354 57%	193,981 43%	43,216 75%	14,340 25%	25,771 43%	33,587 57%	326,341 57%	568,249 43%
2545: จำนวน ร้อยละ	196,520 56%	152,744 44%	28,363 73%	10,251 27%	17,229 41%	24,967 59%	242,112 56%	187,962 44%
2546: จำนวน ร้อยละ	134,812 54%	112,979 46%	13,976 71%	5,699 29%	8,611 40%	12,703 60%	157,399 55%	131,381 45%
2547: จำนวน ร้อยละ	497,372 55%	408,509 45%	123,998 68%	57,581 32%	80,981 45%	100,633 55%	702,351 55%	566,723 45%

หมายเหตุ: ข้อมูลในปี 2539 ไม่สามารถจำแนกตามเพศได้

รูปที่ 4 การกระจายตัวของแรงงานข้ามชาติและผู้ติดตามในจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ

- | | |
|---------------------|-------------------|
| 1. กรุงเทพมหานคร | 39. ดาก |
| 2. สมุทรปราการ | 40. สุโขทัย |
| 3. นนทบุรี | 41. พิจิตร |
| 4. ปทุมธานี | 42. เพชรบูรณ์ |
| 5. สมุทรสาคร | 43. นครราชสีมา |
| 6. นครปฐม | 44. บุรีรัมย์ |
| 7. พระนครศรีอยุธยา | 45. สุรินทร์ |
| 8.อ่างทอง | 46. ศรีสะเกษ |
| 9. ลพบุรี | 47. อุบลราชธานี |
| 10. สิงห์บุรี | 48. ยโสธร |
| 11. ชัยนาท | 49. ชัยภูมิ |
| 12. สระบุรี | 50. อำนาจเจริญ |
| 13. ชลบุรี | 51. หนองบัวลำพู |
| 14. ระยอง | 52. ขอนแก่น |
| 15. จันทบุรี | 53. อุดรธานี |
| 16. ตราด | 54. เลย |
| 17. จะเชิงเทรา | 55. หนองคาย |
| 18. ปราจีนบุรี | 56. มหาสารคาม |
| 19. นครนายก | 57. ร้อยเอ็ด |
| 20. สระแก้ว | 58. กาฬสินธุ์ |
| 21. ระยอง | 59. สกลนคร |
| 22. กาญจนบุรี | 60. นครพนม |
| 23. สุพรรณบุรี | 61. มุกดาหาร |
| 24. สมุทรสงคราม | 62. นครศรีธรรมราช |
| 25. เพชรบุรี | 63. กระบี่ |
| 26. ประจวบคีรีขันธ์ | 64. พังงา |
| 27. เชียงใหม่ | 65. ภูเก็ต |
| 28. ลำพูน | 66. สุราษฎร์ธานี |
| 29. ลำปาง | 67. ระนอง |
| 30. อุตรดิตถ์ | 68. ชุมพร |
| 31.แพร่ | 69. สงขลา |
| 32. น่าน | 70. สตูล |
| 33. เพชรบูรณ์ | 71. ตรัง |
| 34. เชียงราย | 72. พัทลุง |
| 35. แม่ฮ่องสอน | 73. ปัตตานี |
| 36. นครสวรรค์ | 74. ยะลา |
| 37. อุทัยธานี | 75. นราธิวาส |
| 38. กำแพงเพชร | |



ตารางที่ 4 : อัตราส่วน (%) แรงงานข้ามชาติและผู้ติดตามที่มารายงานตัวเมื่อเดือนกรกฎาคม 2547
ต้อจำนวนประชากรรายจังหวัดจากทะเบียนราษฎร 31 ธันวาคม 2546

ลำดับ		จำนวน ประชากรรวม	จำนวน แรงงานต่างชาติ	สัดส่วนแรงงาน ต้อประชากร 100 คน
	ทั่วประเทศ	63,079,765	1,269,074	2.01
1	กรุงเทพมหานคร	5,844,607	207,642	3.55
	ภาคกลาง	7,522,346	278,530	3.70
2	ชัยนาท	349,216	1,021	0.29
3	นครปฐม	812,404	29,205	3.59
4	นนทบุรี	924,890	28,337	3.06
5	ปทุมธานี	739,404	38,642	5.23
6	พระนครศรีอยุธยา	751,259	8,257	1.10
7	ลพบุรี	768,516	2,454	0.32
8	สมุทรปราการ	1,045,850	50,409	4.82
9	สมุทรสงคราม	203,998	8,579	4.21
10	สมุทรสาคร	448,199	101,951	22.75
11	สระบุรี	625,574	7,397	1.18
12	สิงห์บุรี	222,728	726	0.33
13	อ่างทอง	290,825	986	0.34
14	อุทัยธานี	339,483	566	0.17
	ภาคตะวันออก	4,350,206	151,364	3.48
15	จันทบุรี	511,587	12,458	2.44
16	ฉะเชิงเทรา	652,501	13,916	2.13
17	ชลบุรี	1,157,111	49,318	4.26
18	ตราด	225,021	25,047	11.13
19	นครนายก	251,877	2,153	0.85
20	ปราจีนบุรี	453,935	3,996	0.88
21	ระยอง	556,733	24,881	4.47
22	สระแก้ว	541,441	19,595	3.62

ลำดับ		จำนวน ประชากรรวม	จำนวน แรงงานต่างชาติ	สัดส่วนแรงงาน ต่อประชากร 100 คน
	ภาคตะวันตก	3,453,972	79,586	2.30
23	กาญจนบุรี	797,339	32,615	4.09
24	ประจวบคีรีขันธ์	492,480	14,414	2.93
25	เพชรบุรี	461,738	5,957	1.29
26	ราชบุรี	833,734	19,097	2.29
27	สุพรรณบุรี	868,681	7,503	0.86
	ภาคเหนือ	11,749,088	261,431	2.23
28	กำแพงเพชร	774,225	6,547	0.85
29	เชียงใหม่	1,214,913	30,309	2.49
30	เชียงราย	1,603,220	76,952	4.80
31	ตาก	498,714	120,636	24.19
32	นครสวรรค์	1,126,739	4,908	0.44
33	น่าน	482,181	907	0.19
34	พะเยา	501,509	920	0.18
35	พิจิตร	597,882	1,326	0.22
36	พิษณุโลก	867,356	1,331	0.15
37	เพชรบูรณ์	1,052,286	1,109	0.11
38	แพร่	482,232	519	0.11
39	แม่ฮ่องสอน	238,241	8,589	3.61
40	ลำปาง	797,216	1,361	0.17
41	ลำพูน	409,041	4,162	1.02
42	สุโขทัย	621,693	572	0.09
43	อุตรดิตถ์	481,640	1,283	0.27
	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	21,659,698	57,493	0.27
44	กาฬสินธุ์	994,600	7,593	0.76
45	ขอนแก่น	1,770,605	1,877	0.11
46	ชัยภูมิ	1,138,944	764	0.07
47	นครพนม	710,440	4,909	0.69
48	นครราชสีมา	2,591,050	4,828	0.19
49	บุรีรัมย์	1,554,009	1,159	0.07
50	มหาสารคาม	944,385	460	0.05

ลำดับ		จำนวน ประชากรรวม	จำนวน แรงงานต่างชาติ	สัดส่วนแรงงาน ต่อประชากร 100 คน
51	มุกดาหาร	339,074	3,940	1.16
52	ยโสธร	552,948	615	0.11
53	ร้อยเอ็ด	1,322,389	797	0.06
54	เลย	624,087	5,958	0.95
55	ศรีสะเกษ	1,465,538	1,275	0.09
56	สกลนคร	1,113,720	1,221	0.11
57	สุรินทร์	1,406,612	1,565	0.11
58	หนองคาย	913,275	6,663	0.73
59	หนองบัวลำภู	500,002	379	0.08
60	อำนาจเจริญ	370,627	1,023	0.28
61	อุดรธานี	1,542,071	3,255	0.21
62	อุบลราชธานี	1,805,322	9,212	0.51
	ภาคใต้	8,499,848	233,028	2.74
63	กระบี่	384,416	3,820	0.99
64	ชุมพร	477,116	23,544	4.93
65	ตรัง	608,044	3,930	0.65
66	นครศรีธรรมราช	1,531,072	9,454	0.62
67	นราธิวาส	708,241	1,119	0.16
68	ปัตตานี	634,619	14,286	2.25
69	พังงา	240,725	30,572	12.70
70	พัทลุง	504,597	163	0.03
71	ภูเก็ต	278,480	31,473	11.30
72	ยะลา	465,446	1,511	0.32
73	ระนอง	163,436	55,106	33.72
74	สงขลา	1,294,442	16,857	1.30
75	สตูล	273,702	2,381	0.87
76	สุราษฎร์ธานี	935,512	38,812	4.15

ที่มา: กฤตยา อาชวนิจกุล 2547ข. อ้างแล้ว (คำนวณจากสำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง. จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักรรายจังหวัด ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2546 และแบบรายงานผลการสำรวจและรายงานตัวคนต่างด้าว 3 สัญชาติ [พม่า ลาว และกัมพูชา] ปี 2547 [ท.ด.1] กรมการปกครอง ระหว่างวันที่ 1 - 31 กรกฎาคม 2547).

2.5 แรงงานข้ามชาติที่ถือบุคคลบนพื้นที่สูงและชนกลุ่มน้อยที่เข้าประเทศไทยมานานแล้ว

ดังกล่าวในบทแรกแล้วว่า ตามกฎหมายสัญชาติของไทย บุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยที่อยู่ในประเทศทุกคน ถือว่าเป็นคนต่างด้าว หรือคนข้ามชาติทั้งหมด แรงงานข้ามชาติจำนวนหนึ่งจึงเป็นบุคคลบนพื้นที่สูงและชนกลุ่มน้อยตามการแบ่งประเภทของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย สามารถจำแนกได้หลากหลายกลุ่มมาก และมีความซับซ้อนและสับสนมากที่สุด สาเหตุหลัก ๆ มาจากระบบทะเบียนบุคคลของประชากรกลุ่มนี้ยังมีปัญหาอยู่มาก

รัฐบาลมีนโยบายในการจัดการแรงงานข้ามชาติกลุ่มนี้แตกต่างกันไป หลักการรวมคือสามารถทำงานหรือเรียนหนังสือได้ในเฉพาะจังหวัดที่ตนอยู่อาศัย หากจะออกไปทำงานหรือเรียนนอกพื้นที่ต้องขออนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด สำนักบริหารการทะเบียน (สนบพ.) กรมการปกครองได้ออกบัตรสีถึง 19 สี เพื่อจำแนกประชากรกลุ่มนี้ แต่ระบบยังไม่สามารถตรวจสอบความซ้ำซ้อนได้ ทำให้บุคคลหนึ่งอาจถือบัตรสีหลายใบได้ ควรกล่าวด้วยว่าจำนวนหนึ่งของประชากรกลุ่มนี้เข้าเมืองมาตั้งแต่สมัยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จนเกิดบุตรหลานในประเทศไทยถึงรุ่นหลานเหลน ได้แก่ กลุ่มญวนอพยพ เนปาลอพยพ จีนฮ่ออพยพ เป็นต้น ขณะที่ก็มีกลุ่มทะลักเข้ามาใหม่ก็ก่อนปี 2528 จำนวนมาก หลัก ๆ คือมาจากประเทศพม่า ทำให้แต่ละกลุ่มมีสถานภาพการเป็นคนข้ามชาติแตกต่างกันไป บางกลุ่มกำลังรอลงสัญชาติไทย บางกลุ่มรอการพิสูจน์แต่ได้สิทธิการอยู่อาศัยแบบถาวร และบางกลุ่มก็ได้สิทธิการอยู่อาศัยแบบชั่วคราว รายละเอียดของแต่ละกลุ่มย่อย มีดังนี้

- (1) ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากประเทศพม่าและกัมพูชา กลุ่มนี้รัฐมีนโยบายชัดเจนมานานเป็นสิบปีแล้วที่จะให้สัญชาติไทย แต่ระบบการตรวจสอบทำได้เชื่องช้ามาก จนถึงปัจจุบันจากฐานข้อมูลของ สนบพ. ก็ยังมีผู้คงค้างรอรับสัญชาติอยู่ถึง 10,564 คน
- (2) บุคคลบนพื้นที่สูงใน 20 จังหวัดที่ไม่มีสัญชาติไทย จากการสำรวจบุคคลบนพื้นที่สูง พ.ศ. 2545 ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ พบจำนวนผู้ไม่มีสัญชาติไทยมีอยู่รวม 248,866 คน ขณะที่จำนวนบุคคลบนพื้นที่สูงถือบัตรสีฟ้า จากฐานข้อมูล สนบพ. มี 180,212 คน และจำนวนคนในชุมชนบนพื้นที่สูงถือบัตรสีเขียวขอบแดง (โครงการมีयाชาว) จากฐานข้อมูล สนบพ. มี 186,929 คน คาดว่าส่วนหนึ่งของผู้ถือบัตรสีฟ้าถูกสำรวจซ้ำได้บัตรสีเขียวขอบแดงด้วย
- (3) คนข้ามชาติที่เข้าเมืองไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่มีมติคณะรัฐมนตรีให้เป็นบุคคลเข้าเมืองชอบด้วยกฎหมายและได้สิทธิอยู่อาศัยชั่วคราว และคนข้ามชาติที่เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁸ รวม 350,327 คน (คือบุคคลประเภท 6 จากเลขประจำตัว 13 หลัก ในฐานข้อมูลของ สนบพ.) โดยลูกหลานของคนกลุ่มนี้ถือว่าเป็นคนข้ามชาติที่เกิดในประเทศไทย (บุคคลประเภท 7 ของ สนบพ.)⁹ พบว่ามีอยู่ประมาณ 4.1 หมื่นคน ร้อยละ 80 อยู่ในกลุ่มอายุ 0-11 ปี, ร้อยละ 18.55 อายุ 11-20 ปี, ร้อยละ 1.04 อายุ 20-60 ปี, และร้อยละ .03 อายุ 60 ปีขึ้นไป

8 โปรดสังเกตวิธีการกำหนดรหัสที่นับคนต่างด้าวที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมายไว้ด้วยกัน ทำให้จากฐานระบบทะเบียนราษฎรซึ่งเป็นระบบจัดเก็บทันสมัยที่สุด ก็ไม่สามารถแยกกลุ่มคนต่างด้าวถูกกฎหมายออกจากผิดกฎหมายได้

9 โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก ก. วิธีการจัดแบ่งกลุ่มคนตามรหัสแรกของเลขประจำตัวประชาชน 13 หลัก และภาคผนวก ข. ตารางแสดงการที่ชนกลุ่มน้อยถูกจำแนกโดยบัตรสีต่างๆ 19 กลุ่ม ของสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

- (4) ชนกลุ่มน้อยที่หลบหนีเข้ามาในประเทศไทยเนื่องจากการสู้รบของประเทศเพื่อนบ้าน และกลุ่มที่หลบหนีเข้ามาเพื่อหางานทำ โดยเข้ามาอยู่ในประเทศไทยนานแล้ว กรมการปกครองได้จัดเก็บข้อมูลและออกบัตรสีประจำกลุ่มให้หากหักจำนวนบุคคลบนพื้นที่สูงใน 20 จังหวัดที่ไม่มีสัญชาติไทยถือบัตรสีฟ้า และกลุ่มผู้อพยพเชื้อสายไทยจากประเทศพม่าและกัมพูชา ในฐานข้อมูล สนบท. ออกจะเหลือจำนวน 323,244 คน (กลุ่มนี้บางส่วนคือบุคคลประเภท 6 มีเลขประจำตัว 13 หลัก ในฐานข้อมูลของ สนบท.)
- (5) กลุ่มผู้อพยพลี้ภัยจากการสู้รบ หมายถึงกลุ่มที่เข้ามาอยู่ในเขตอำเภอชายแดนที่ฝั่งประเทศพม่ามีการสู้รบ ได้แก่ จังหวัดตาก กาญจนบุรี และแม่ฮ่องสอน มีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นมากตั้งแต่เกิดเหตุการณ์ปราบปรามนักศึกษาและประชาชนเมื่อปี 2531 หรือที่เรียกกันว่าเหตุการณ์ 8888 (คือวันที่ 8 เดือน 8 ปี 1988) และเกิดอีกครั้งหนึ่งในช่วงการปราบปรามกองกำลังชนกลุ่มน้อยตามตะเข็บชายแดนหนักเมื่อปี 2537 และยังเกิดเหตุการณ์เป็นระยะ ๆ จนถึงปัจจุบัน หน่วยราชการไทยได้ควบคุมผู้ลี้ภัยไว้ตามพื้นที่พักพิงชั่วคราวต่างๆ ใน 4 จังหวัด จากการสำรวจของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR - (United Nations High Commissioner for Refugees) เมื่อเดือนมิถุนายน 2547 พบว่าผู้ลี้ภัยจากประเทศพม่าในค่ายพักที่อยู่ในเขตแดนไทย มีจำนวนรวม 103,021 คน ผู้ลี้ภัยเหล่านี้ทางการไทยไม่ได้อนุญาตให้ทำงาน ยกเว้นงานที่เป็นการช่วยเหลือกิจการในสถานพักพิง เฉพาะบางแห่งและบางจังหวัดเท่านั้นที่มีการออกใบอนุญาตให้ทำงานภายนอกได้เป็นการชั่วคราวแบบไปเข้าเย็นกลับ แต่จากข้อเท็จจริงมีผู้พักพิงจำนวนมากที่ลักลอบออกมาทำงานประจำนอกจังหวัดที่เป็นที่ตั้งของค่ายพัก
- (6) ผู้หลบหนีภัยทางการเมืองนอกที่พักพิงและผู้รอการเดินทางไปประเทศที่สาม (POC - Personal of Concern) หมายถึงนักศึกษาและประชาชนที่มีบทบาททางการเมืองในประเทศพม่า และทะลักเข้ามาช่วงปี 2531 ซึ่งเป็นปีที่มีการกวาดล้างนักศึกษาและประชาชนอย่างกว้างขวางดังกล่าวแล้ว มีการคาดประมาณว่ามีมากกว่าหนึ่งหมื่นคน คนกลุ่มนี้บางส่วนได้ติดต่อผ่าน UNHCR ขอสถานะภาพ Personal of Concern เพื่อเดินทางไปประเทศที่สาม จำนวนผู้ได้รับสถานะภาพ POC ล่าสุดเมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2547 มีอยู่รวม 3,621 คน เป็นคนมาจากประเทศพม่า 3,230 คน และจากประเทศอื่นๆ รวม 29 ประเทศ 391 คน POC จะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเข้าเมืองของประเทศไทยเช่นเดียวกับผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายทั่วไป โดยที่บางครั้งอาจถูกจับกุมส่งกลับโดยที่ UNHCR ไม่สามารถช่วยเหลือได้ POC จึงเป็นเพียงจุดเริ่มต้นของทางออกในการขอย้ายถิ่นไปยังประเทศที่สามซึ่งจะพิจารณาแต่เฉพาะผู้ที่ UNHCR รับรองเท่านั้น ในปัจจุบันโอกาสที่จะได้สถานะภาพ POC เป็นไปได้ยากขึ้นเรื่อยๆ ทำให้ผู้อพยพจำนวนมากต้องดิ้นรนเป็นแรงงานผิดกฎหมายในประเทศไทยโดยไม่รู้อนาคต หลายๆ คนไม่ติดต่อ UNHCR อีกเลยเมื่อมีครอบครัวและตั้งหลักฐานอยู่ตามจังหวัดชายแดน

2.6 แรงงานข้ามชาติจากประเทศอื่นๆ

ในกลุ่มนี้จำนวนมากที่สุดมาจากประเทศเอเชียใต้คือ บังกลาเทศ อินเดีย ปากีสถาน และศรีลังกา รองลงมาคือจีน เวียดนาม และประเทศเกิดใหม่ในยุโรปตะวันออก เช่น อุซเบกิสถาน ลิทัวเนีย และรัสเซีย เป็นต้น สันนิษฐานได้ว่าส่วนใหญ่คือคนข้ามชาติที่อยู่เกินกำหนดเวลาที่ได้รับอนุญาต (over-stayers) ซึ่งสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองคาดประมาณตัวเลขสะสมไว้ว่ามีอยู่รวม 409,258 คน อีกจำนวนหนึ่งคือผู้เดินทางโดยใช้เอกสารการเดินทางปลอม หากดูจากสถิติเมื่อปี 2545 ในจำนวนผู้ต้องกักทั่วประเทศ พบว่าแรงงานต่างชาติที่ถูกจับอันดับ 1-3 คือพม่า ลาว กัมพูชา รองลงมาคือ จีน อินเดีย ปากีสถาน เนปาล ศรีลังกา บังกลาเทศ และไนจีเรีย ตามลำดับ (พ.ต.อ.เสนีย์ และคณะ 2547)

2.7 บทวิเคราะห์และข้อสังเกต

นโยบายการจัดการแรงงานข้ามชาติที่ผ่านมาของประเทศไทย ตั้งแต่ปี 2539 - 2546 คือการจัดการกับกลุ่มที่หลบหนีเข้าเมืองมาทำงานจากประเทศเพื่อนบ้าน เหตุที่รัฐบาลสนใจแต่เฉพาะแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน คงมาจากเหตุผล 2 ประการคือ เหตุผลเชิงจำนวนเพราะผู้ที่เข้ามาจำนวนมากเดินทางข้ามประเทศผ่านชายแดนยาวกว่า 5,000 กิโลเมตรที่อยู่ติดกับประเทศพม่า กัมพูชา และลาว จนไม่สามารถจะนั่งเฉยต่อไปได้ (นอกจากจับกุมส่งกลับ) อีกต่อไป และ เหตุผลเชิงธุรกิจการเมือง ฐานแรกคือการกดดันจากภาคธุรกิจเอกชนที่ต้องการจ้างแรงงานข้ามชาติ ภาคธุรกิจเหล่านี้มีความสัมพันธ์กับนักการเมืองในทุกรัฐบาลที่ผ่านมา จึงสามารถผลักดันผ่านพรรคการเมืองที่เข้าไปกุมอำนาจในกระทรวงแรงงานได้ อีกฐานหนึ่งคือเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แม้จำนวนมากที่สุดจะมาจากเพื่อนบ้านทางตะวันตก แต่หากอนุญาตเฉพาะผู้เดินทางจากประเทศพม่าเท่านั้น คงมีคำถามจากประเทศกัมพูชาและลาวที่มีผู้อพยพเข้าเมืองมาทำงานจำนวนมากเช่นกัน

ขณะเดียวกันการที่รัฐไทยทำไม่รู้ไม่เห็นต่อจำนวนแรงงานข้ามชาติที่มาจากประเทศอื่นๆ นอกเหนือจากพม่า ลาว และกัมพูชาแล้ว นั่นคือแม้มีจำนวนมากแต่ยังคงใช้มาตรการจับกุมส่งกลับ เพราะมองว่าหากใช้มาตรการเดียวกันอาจส่งผลให้เกิดการทะเลาะของชนข้ามชาติจากประเทศต่างๆ มากขึ้น ทำให้แรงงานข้ามชาติที่มาจากประเทศอื่นๆ หากต้องการทำงานในเมืองไทย ก็จะจดทะเบียนเป็นคนมาจากประเทศเพื่อนบ้าน 3 ประเทศ ดังเช่นที่ผู้วิจัยเคยพบกรณีคนจีนจากมณฑลยูนนาน จดทะเบียนในนามผู้มาจากประเทศพม่า ชาวเวียดนามจดทะเบียนในนามผู้มาจากประเทศกัมพูชา และชาวบังกลาเทศจดทะเบียนในนามผู้มาจากประเทศพม่า คือเป็นพม่ามุสลิม เป็นต้น ทำให้ปัญหาซับซ้อนมากขึ้น หากมีการพิสูจน์ตนเพื่อเจรจาปรับสถานภาพแรงงานข้ามชาติในอนาคต และทั้งหมดนี้คงตกเป็นปัญหาค้างคาที่สังคมไทยอีกนานทีเดียว

น่าสังเกตว่า การจัดการของภาครัฐในช่วงปี 2539-2546 เป็นการทำงานเชิงตั้งรับ คือผ่อนผันให้ทำงานชั่วคราวเป็นรายปี โดยกำหนดกรอบที่เข้มงวดหากจะมีการเปลี่ยนนายจ้าง หรือการเดินทางออกนอกพื้นที่ที่ทำงาน และหากนายจ้างต้องการเลิกจ้างก็ให้นำตัวแรงงานส่งตำรวจ เพื่อดำเนินการส่งตัวกลับประเทศต่อไป วิธีการดังกล่าวนี้มาจากฐานคิดว่าจ้างเท่าที่จำเป็นและจำเป็นต้องจ้าง (เพราะไม่มีคนงานไทยทำ) ขาดฐานคิดในการคุ้มครองแรงงานทุกมิติ ได้แก่ เรื่องอัตราค่าจ้าง สวัสดิการขั้นพื้นฐานที่นายจ้างควรให้แก่ลูกจ้าง และการรวมตัวของแรงงาน ตั้งแต่ปีแรกๆของการอนุญาตก็มีกรณีที่แรงงานเรียก

ร้องขอค่าแรงเพิ่ม (ในระดับที่ยังคงต่ำกว่าค่าแรงระดับพื้นฐานสำหรับคนไทย) หรือเรียกร้องขอสภาพการทำงานที่ปลอดภัยมากขึ้น ก็มีนายจ้างคนงานมาตั้งที่หน้าสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง หรือเรียกให้ตำรวจท้องถิ่นมาจับ ปัญหาที่ว่านี้ในปีหลังๆปะทุมากขึ้น ในจำนวนที่กว้างขวางขึ้น ดังเหตุการณ์ในอำเภอแม่สอด จังหวัดตากที่จะกล่าวถึงในบทที่ห้าต่อไป

สำหรับการจัดการในปีล่าสุดคือ 2547 นี้ เป็นการทำงานในเชิงรุกมากขึ้น ซึ่งเป็นผลมาจากข้อเสนอแนะจากภาคีหลากหลายฝ่าย และจากข้อสรุปของคนทำงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง เป้าหมายหลักคือต้องการปรับสถานภาพของแรงงานที่เป็นผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย ให้เป็นเข้าเมืองถูกกฎหมายและเป็นการทำงานอย่างมีสัญญาจ้าง ผู้วิจัยมองว่าวิธีการจัดการนี้เดินมาถูกทาง และต้องใช้เวลาพอสมควรในการที่จะบรรลุเป้าหมาย อย่างไรก็ตาม ในปีแรกของการใช้วิธีนี้เกิดความโกลาหลในหมู่ผู้ปฏิบัติงาน เพราะความไม่ชัดเจนของมาตรการ และความล่าช้าในการตัดสินใจในระดับปฏิบัติ แม้จะมีนโยบายจากส่วนบนชัดเจนแล้วว่าจะมีการอนุญาตให้มารายงานตัวทั้งตัวแรงงานและผู้ติดตาม ดังอภิปรายไปบ้างแล้วในตอนที่ 2.3

ส่วนที่เป็นปัญหามากที่สุดในการรายงานตัวครั้งนี้ คือในกลุ่มแรงงานที่ไม่มีนายจ้างเป็นผู้รับรองให้ลงชื่อในทะเบียนบ้านของตน ในช่วงครึ่งเดือนแรกของการรายงานตัว เจ้าหน้าที่ในหลายพื้นที่ไม่ยอมให้มีการรายงานตัว และไม่เชื่อว่ามาตรการนี้เป็นจริง จนเมื่อมีการร้องเรียนจากแรงงานและองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องมากขึ้น และจากการสอบถามของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเอง กระทรวงมหาดไทยจึงมีวิทยุหนังสือด่วนจากกรมการปกครองเลขที่ มท 0309.1/121 ลงวันที่ 19 กรกฎาคม 2547 ถึงผู้ว่าราชการทุกจังหวัด และปลัดกรุงเทพมหานคร ว่าให้รับรายงานตัวแรงงานที่ไม่มีบ้านพักอาศัย โดยให้ระบุใน ตท.1 ว่า ‘ไม่มีบ้าน’ และให้ใช้เลขบ้านสมมุติตามที่กำหนดไว้ในระบบคอมพิวเตอร์ของสำนักทะเบียนขึ้นแทน

นอกจากนี้ยังมีปัญหาที่ติดตามมาหลายประการคือ แรงงานที่มารายงานตัวแล้วที่เขตหรืออำเภอไม่ได้มาถ่ายรูปและพิมพ์ลายนิ้วมือตามเวลากำหนด แรงงานขอย้ายทะเบียนที่อยู่จะทำได้หรือไม่ และจะจัดการกับแรงงานที่ขึ้นทะเบียนบ้านในเลขที่บ้านสมมุติอย่างไร เป็นต้น ปัญหาอีกด้านหนึ่งมาจากการขาดการประสานงานในกระทรวงเดียวกันจากหน่วยงานระดับกลางไปสู่ระดับจังหวัด และการประสานงานระหว่างกระทรวงคือ มหาดไทย แรงงาน และสาธารณสุข ซึ่งเกิดขึ้นทั้งในส่วนกลางและในระดับจังหวัด จากการเดินทางเก็บข้อมูลในพื้นที่ ผู้วิจัยพบว่ามีเจ้าหน้าที่ในโรงพยาบาลหลายแห่งไม่ได้รับแจ้งว่า จะให้เริ่มทำการตรวจร่างกายแรงงานเมื่อใด กว่าจะทราบก็เลยเวลาที่กำหนดให้ตรวจไปเป็นสัปดาห์แล้ว เป็นต้น

สิ่งที่เป็นข้ออ่อนชัดเจนของนโยบายการขึ้นทะเบียนครั้งนี้ ก็คือขาดความชัดเจนในระดับปฏิบัติทุกขั้นตอน จนเกิดการสอบถามจากผู้เกี่ยวข้องเป็นระยะๆ และมีคำชี้แจงเป็นเรื่องๆเป็นระยะๆเช่นกัน แม้ในเรื่องที่เป็น ‘แนวคิดหลัก’ ที่ต้องการนับจดแรงงานและผู้ติดตาม ก็ยังไม่มีคำชี้แจงเป็นลายลักษณ์อักษรจนถึงบัดนี้ว่า ‘ผู้ติดตาม’ หมายรวมถึงใครบ้าง ปลอ่ยให้เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจกันเอง ต่อกรณีนี้ผู้วิจัยเคยสอบถามเจ้าหน้าที่ระดับสูงของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าวในที่ประชุมเรื่องนี้ที่จัดขึ้น ณ สำนักงานสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้คำตอบว่า ‘ผู้ติดตาม’ หมายรวมถึงใครก็ได้ที่มาด้วยกัน แต่เมื่อผู้วิจัยนำคำถามเดียวกันนี้ไปสอบถามเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติได้คำตอบว่า ‘ผู้ติดตาม’ หมายถึงผู้เกี่ยวข้องกับตัวแรงงานทางสายเลือดเท่านั้น

สิ่งที่ควรตราไว้ท้ายสุดคือ ในความพยายามของภาครัฐในการทำงานเชิงรุกมากขึ้นนี้ ยังคงเกาะกุมอยู่ด้วยฐานคติเดิมคือ มองแรงงานข้ามชาติอย่างไม่ไว้วางใจ และวิธีการทำงานยังขาดแนวคิดที่จะยกระดับการคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติดังเช่นเคย ที่สำคัญคือมองว่าแรงงานข้ามชาติอาจนำผลร้ายนานาประการมาสู่สังคมไทย ดังคำกล่าวอ้างที่ได้ยินกันเสมอเรื่องจำนวนคดีอาชญากรรมที่เพิ่มขึ้น และนำมาสู่การระบาดของโรคที่ไม่มีในสังคมไทยแล้ว รายละเอียดของฐานคติทางลบเหล่านี้จะนำเสนอในการประเมินนโยบายรัฐที่ส่งผลต่อสุขภาวะและสิทธิของแรงงานข้ามชาติในบทต่อไป

(3) **มติ ครม. เดือนสิงหาคม 2542** มติครม.ครั้งนี้ผ่อนผันให้จ้างแรงงานต่างชาติทำงานได้ใน 18 กิจกรรม ในพื้นที่ 37 จังหวัดคือเป็นจังหวัดชายแดน 10 จังหวัด จังหวัดที่มีกิจการประมงทะเล 18 จังหวัด และจังหวัดที่อยู่ในระหว่างปรับปรุงกระบวนการผลิต 9 จังหวัด มีผู้มารายงานตัวและจดทะเบียนใบอนุญาตทำงานรวม 99,974 คน

(4) **มติ ครม. เดือนสิงหาคม 2543** การแก้ไขปัญหาระงงานต่างชาติผิดกฎหมายเริ่มเป็นปัญหาประจำปีแน่ชัดมากขึ้น มติครม.ปีนี้ ยังคงมีมติให้คงจำนวนพื้นที่ และกิจการที่จะได้รับอนุญาตไว้เท่าเดิมตามมติ ครม.ปี 2542 เพื่อยืนยันนโยบายที่ว่าจะไม่ให้มีการเพิ่มจำนวนแรงงานต่างชาติจากที่มัจจดทะเบียนในปี 2542 อีกต่อไป

(5) **มติ ครม. เดือนสิงหาคม 2544** เกิดการผลักดันเปลี่ยนรัฐบาลในปีนี้ ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงมติครม.ในการผ่อนผันการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติในปีนี้แบบพลิกกลับจากหน้ามือเป็นหลังมือ กล่าวคือผ่อนผันให้แรงงานข้ามชาติที่หลบหนีเข้าเมืองสามารถมาขึ้นทะเบียนได้ทุกจังหวัด ในทุกประเภทกิจการดังรายละเอียดในตารางที่ 1 และเป็นครั้งแรกที่แรงงานที่ไม่ได้ทำงานประจำกับนายจ้างคนหนึ่งคนใดสามารถมาขอขึ้นทะเบียนได้ด้วยตนเอง การขึ้นทะเบียนครั้งนี้มีแรงงานมาจดทะเบียนมากที่สุดกว่าทุกปีที่ผ่านมาคือสูงถึง 568,249 คน

(6) **มติ ครม. เดือนสิงหาคม 2545** มติปีนี้ให้แรงงานที่จดทะเบียนในปี 2544 มาต่ออายุใบอนุญาตทำงาน เท่ากับว่ายังคงผ่อนผันต่อเนื่องจากปี 2544 แต่ให้คงจำนวนไม่เกินยอดรวมของปี 2544 ซึ่งมีผู้มาต่ออายุ 430,074 คน

(7) **มติ ครม. เดือนสิงหาคม 2546** มติปีนี้ยังคงการผ่อนผันเหมือนปี 2545 คือให้ต่ออายุเฉพาะกลุ่มที่มีใบอนุญาตทำงานแล้ว รวมมีผู้มาต่ออายุ 288,780 คน

2.2 การจัดการแบบใหม่ในปี 2547 ขึ้นทะเบียนทั้งตัวแรงงานและครอบครัว รวมนายจ้าง

มติคณะรัฐมนตรีเดือนเมษายน 2547 เปลี่ยนระบบการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติใหม่หมด ดังนี้

(1) ให้มีการขึ้นทะเบียนทั้งในส่วนแรงงานและนายจ้าง โดยแรงงานที่มีนายจ้างพมารายงานตัวให้ขึ้นทะเบียนตามทะเบียนบ้านของนายจ้าง ส่วนแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีนายจ้างพมารายงานตัว หรือทำงานรับจ้างรายวันไม่มีนายจ้างประจำ สามารถขึ้นทะเบียนได้ด้วยตนเอง ในทำนองกลับกันนายจ้างที่ยังไม่ได้จ้างแรงงานหรือเคยจ้างแต่จำนวนไม่พอ สามารถมาขึ้นทะเบียนนายจ้างแจ้งความจำนงค์ต้องการจ้างแรงงานในกิจการอะไร เป็นจำนวนเท่าใด และจากประเทศใดใน 3 ประเทศ หรือจะไม่ระบุประเทศก็ได้

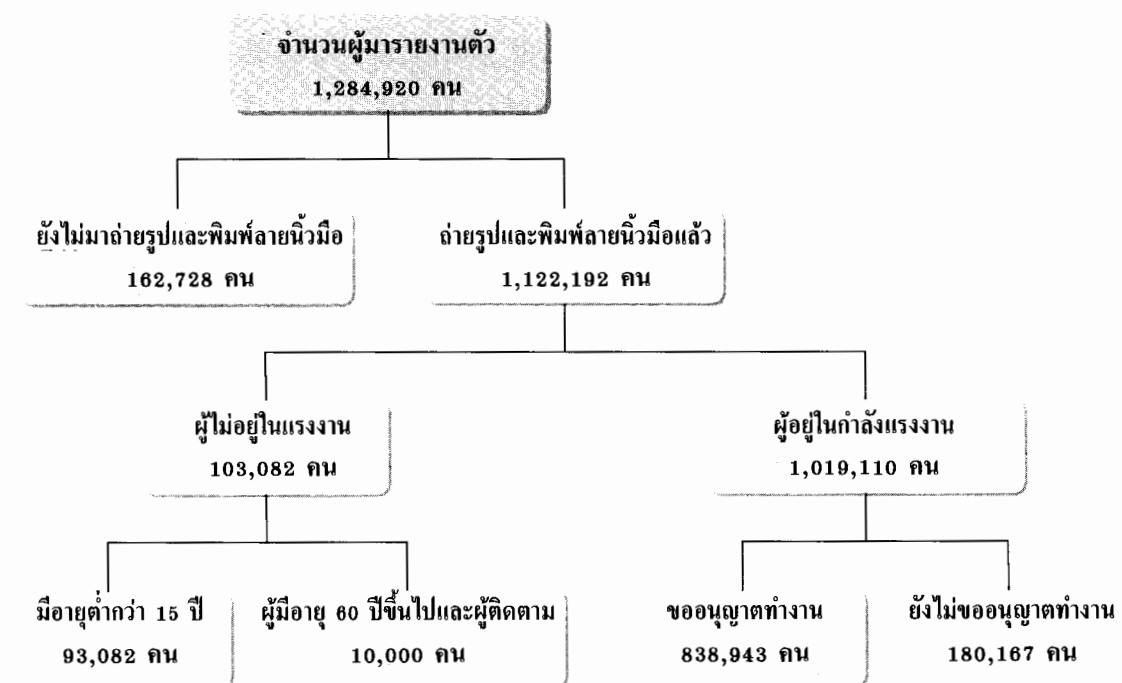
(2) การขึ้นทะเบียนของแรงงานให้รวม ‘ผู้ติดตาม’ ด้วย แบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอนคือ ขั้นที่หนึ่ง ในช่วงเดือนกรกฎาคม ให้แรงงานและผู้ติดตามมารายงานตัวที่เขตหรืออำเภอทั่วประเทศ เพื่อขึ้นทะเบียนรับหมายเลขประจำตัว 13 หลัก โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ผู้มารายงานตัวที่ได้ถ่ายรูปและพิมพ์ลายนิ้วมือจะได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในประเทศไทยได้ 1 ปี ขั้นที่สอง คือทุกคนที่ต้องการทำงานให้ไปตรวจร่างกาย เสียค่าใช้จ่ายในการตรวจ 600 บาท และต้องจ่ายค่าบัตรประกันสุขภาพอีกคนละ 1,300 บาท และ ขั้นสุดท้าย คือการขอใบอนุญาตทำงาน มีค่าใช้จ่ายเป็นค่าธรรมเนียม 100 บาท และค่าใบอนุญาตทำงาน 1,800 บาท รวมค่าใช้จ่ายทั้งหมด 3,800 บาท

ผลปรากฏว่ามีนายจ้างมาขึ้นทะเบียนจำนวน 248,746 คน และแจ้งความจำนงค์ว่าต้องการจ้างแรงงานรวม 1,598,752 คน ในส่วนของแรงงานข้ามชาติ มีผู้มารายงานตัวสูงถึง 1,284,920 คน แต่ผู้มาถ่ายรูปและพิมพ์ลายนิ้วมือมีเพียง 1,122,192 คน⁶ ในจำนวนนี้เป็นเด็กอายุน้อยกว่า 14 ปีจำนวน 93,082 คน หรือคือ 8% ของจำนวนรวมทั้งหมด และศูนย์ปฏิบัติการจัดระบบการทำงานของคนต่างด้าวฯ (สจต.) สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว ประเมินว่าเป็นผู้สูงอายุและผู้ติดตามอื่น 10,000 คน ดังนั้นจำนวนผู้อยู่ในกำลังแรงงานจะเหลือเพียง 1,019,110 คน จากข้อมูลล่าสุดจนถึงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2548 มีแรงงานข้ามชาติผ่านการตรวจร่างกายและไปขอใบอนุญาตทำงานรวม 838,943 คน (82%) ที่เหลือ 180,167 คน คือผู้ที่ยังไม่มาขอใบอนุญาตทำงาน (ดูรูปที่ 1)

ควรกล่าวไว้ตรงนี้ว่า จำนวนตัวเลขข้างต้นนี้ยังไม่ใช้อยอดสุดท้าย จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงของกรมการจัดหางานเมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2547 ได้รับการยืนยันว่ารัฐบาลจะผ่อนผัน (ภาครัฐไม่ต้องการให้ใช้คำว่าขยายเวลา) ให้แรงงานที่มารายงานตัวถ่ายรูปและพิมพ์ลายนิ้วมือ พร้อมผ่านการตรวจร่างกายแล้วมาขอใบอนุญาตทำงานได้จนถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2548 ซึ่งเป็นวันสิ้นสุดระยะผ่อนผันให้อยู่ในประเทศไทยได้ตามมติกรม.ปี 2547

16

รูปที่ 1 : จำนวนผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา จำแนกตามสถานภาพแรงงาน (ข้อมูล ณ วันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2548)



ที่มา : ศูนย์ปฏิบัติการจัดระบบการทำงานของคนต่างด้าวฯ (สจต.) กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

6 จำนวนที่หายไปนี้ศูนย์ปฏิบัติการจัดระบบการทำงานของคนต่างด้าวฯ (สจต.) สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานคาดว่าส่วนใหญ่คือแรงงานที่อยู่ในกิจการประมง และแรงงานบางส่วนในกรุงเทพมหานคร

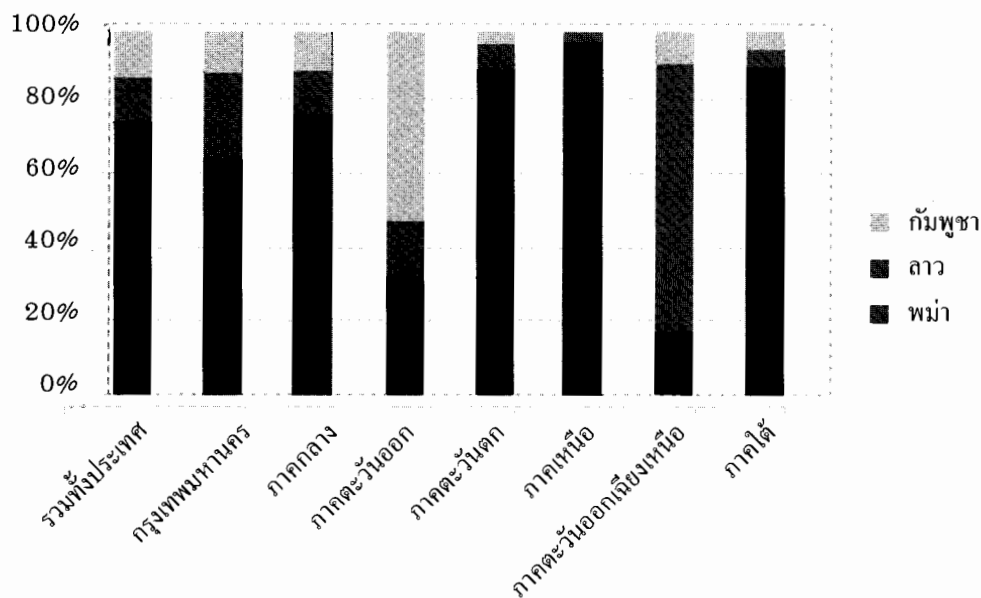
2.3 การกระจายตัวของแรงงานข้ามชาติเชิงพื้นที่และกิจการที่จ้าง

(ข้อมูล ณ วันที่ 16 กุมภาพันธ์ ปี 2548)

ผลของการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติ จากจำนวนผู้มารายงานตัวทั้งหมด ทำให้ภาพของแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านชัดเจนมากขึ้น ทั้งในเชิงการกระจายตัวของแรงงานและผู้ติดตามทั่วประเทศ และการกระจายตัวของกลุ่มที่จดทะเบียนมีใบอนุญาตทำงานตามประเภทกิจการที่จ้าง ขณะเดียวกันก็จะเห็นภาพการกระจายตัวของแรงงานแต่ละสัญชาติที่หนาแน่นแตกต่างกันในภาคต่างๆ ดังต่อไปนี้

(1) เมื่อพิจารณาการกระจายของจำนวนแรงงานข้ามชาติรายภาค (ดูตารางที่ 1 และรูปที่ 2) พบว่าภาคกลางเป็นภาคที่มีการจ้างแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านมากที่สุดคือร้อยละ 24 รองลงมาคือภาคใต้ร้อยละ 21 ผู้วิจัยมีข้อสังเกตต่อการกระจายการจ้างงานนี้ 3 ประการคือ หนึ่ง กรุงเทพมหานครเพียงจังหวัดเดียวมีการจ้างแรงงานข้ามชาติสูงถึงร้อยละ 19 และมีจำนวนการจ้างแรงงานจากประเทศพม่าและลาวสูงสุด สอง แรงงานจากประเทศพม่ามีการจ้างหนาแน่นในทุกภาคของประเทศ และสาม ภาคตะวันออกมีการจ้างแรงงานกัมพูชามากที่สุด ขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีการจ้างแรงงานลาวสูงสุด

รูปที่ 2 การกระจายตัวของแรงงานข้ามชาติจำแนกตามภาคและประเทศต้นทาง



ที่มา: ศูนย์ปฏิบัติการจัดระบบการทำงานของคนต่างด้าวฯ (ศจด.) กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน (16 กุมภาพันธ์ 2548)

ตารางที่ 1 จำนวนนายจ้างและแรงงานข้ามชาติที่ได้รับใบอนุญาตทำงานตามเงื่อนไขมติคณะรัฐมนตรี ปี 2547 จำแนกตามภาคและประเทศต้นทาง และจังหวัดที่มีจำนวนแรงงานสูงสุดในแต่ละภาค (ข้อมูล ณ วันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2548)

ภาค/จังหวัดที่มีแรงงาน รับใบอนุญาตทำงานสูงสุด ในแต่ละภาค	จำนวน นายจ้าง	จำนวนแรงงานที่มีรายงานตัวและขอใบอนุญาตทำงาน				
		พม่า	ลาว	กัมพูชา	รวม	ร้อยละ
รวมทั้งประเทศ	203,864	625,886	103,807	109,250	838,943	100
กรุงเทพมหานคร	64,122	105,126	40,020	17,604	162,750	19
ภาคกลาง ¹	37,907	153,769	24,008	21,433	199,210	24
สมุทรสาคร	5,682	70,547	5,236	1,410	77,193	
ภาคตะวันออก ²	21,171	36,431	15,429	55,550	107,410	13
ชลบุรี	5,904	19,592	6,469	14,670	40,731	
ภาคตะวันตก ³	11,064	46,217	3,334	2,084	51,635	6
ราชบุรี	3,216	14,995	837	261	16,093	
ภาคเหนือ ⁴	30,169	128,292	3,102	944	132,338	16
ตาก	5,581	51,188	20	9	51,217	
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ⁵	9,030	3,082	11,580	1,469	16,131	2
นครราชสีมา	1,213	1,532	1,055	738	3,325	
ภาคใต้ ⁶	30,401	152,969	6,334	10,166	169,469	20
สุราษฎร์ธานี	5,705	30,760	2,182	142	33,084	

1. รวมจังหวัด สมุทรสาคร สมุทรปราการ ปทุมธานี นครปฐม นนทบุรี สมุทรสงคราม พระนครศรีอยุธยา สระบุรี ลพบุรี ชัยนาท อ่างทอง สิงห์บุรี อุทัยธานี
 2. รวมจังหวัด ชลบุรี ตราด ระยอง สระแก้ว ฉะเชิงเทรา จันทบุรี ปราจีนบุรี นครนายก
 3. รวมจังหวัด กาญจนบุรี ราชบุรี ประจวบคีรีขันธ์ สุพรรณบุรี เพชรบุรี
 4. รวมจังหวัด ตาก เชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน กำแพงเพชร นครสวรรค์ ลำพูน ลำปาง พะเยา อุตรดิตถ์ พิจิตร เพชรบูรณ์ พะเยา น่าน สุโขทัยแพร่
 5. รวมจังหวัด อุบลราชธานี กาฬสินธุ์ หนองคาย เลย นครพนม นครราชสีมา มุกดาหาร อุตรดิตถ์ ขอนแก่น สุรินทร์ ศรีสะเกษ สกลนคร บุรีรัมย์ อำนาจเจริญ ชัยภูมิ ร้อยเอ็ด ยโสธร มหาสารคาม หนองบัวลำภู
 6. รวมจังหวัด ระนอง สุราษฎร์ธานี ภูเก็ต พังงา ชุมพร สงขลา ปัตตานี นครศรีธรรมราช ตรัง กระบี่ สตูล ยะลา นราธิวาส พัทลุง
- ที่มา: ศูนย์ปฏิบัติการจัดระบบการทำงานของคนต่างด้าวฯ (ศจด.) กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน (16 กุมภาพันธ์ 2548)

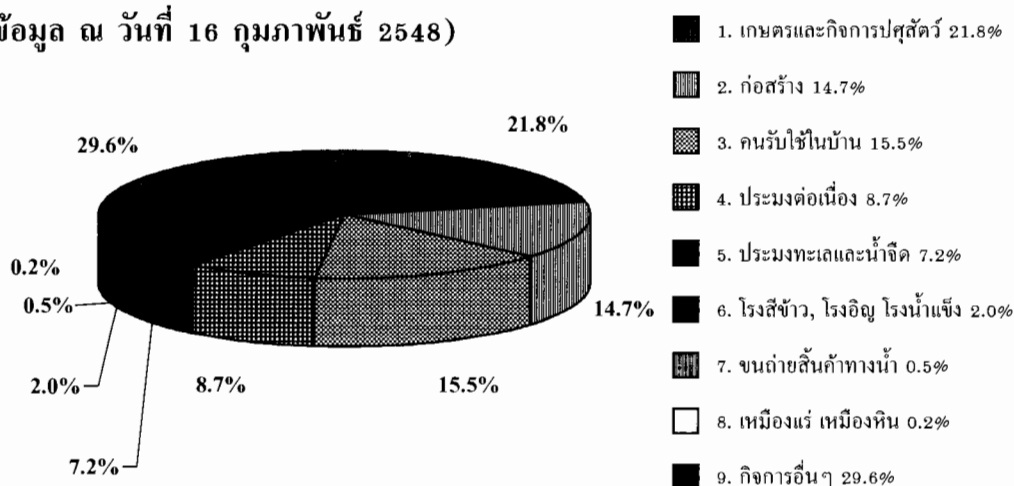
(2) สำหรับการกระจายของแรงงานข้ามชาติจำแนกตามประเภทกิจการที่จ้าง (ดูตารางที่ 2 และรูปที่ 3) พบว่าประเภทกิจการที่จ้างแรงงานข้ามชาติสูงสุดคือ กิจการอื่นๆ (30%) รองลงมาคือ กิจการเกษตร (22%) ส่วนการจ้างงานให้เป็นคนรับใช้ในบ้าน (16%) และในกิจการก่อสร้าง (15%) มีสัดส่วนใกล้เคียงกัน เช่นเดียวกับในกิจการประมงทะเลและน้ำจืด (7%) และประมงต่อเนื่อง (9%) ที่มีสัดส่วนรวม 16% น่าสังเกตว่ากิจการที่กระทรวงแรงงานไม่สามารถจัดประเภทเข้าข่ายได้ ถูกจัดไว้ในกิจการอื่นๆ ทำให้ภาพของการกระจายการจ้างงานในกิจการต่างๆ มีความไม่ชัดเจน

ตารางที่ 2 จำนวนและการกระจายร้อยละของแรงงานข้ามชาติจำแนกตามกิจการที่จ้าง
(ข้อมูล ณ วันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2548)

ประเภทกิจการ	จำนวนแรงงาน	ร้อยละ
1. เกษตรและกิจการปศุสัตว์	182,906	21.8
2. ก่อสร้าง	123,148	14.7
3. คนรับใช้ในบ้าน	129,659	15.5
4. ประมงต่อเนื่อง	72,575	8.7
5. ประมงทะเลและน้ำจืด	60,123	7.2
6. โรงสีข้าว, โรงอิฐ, โรงน้ำแข็ง	16,778	2.0
7. ขนถ่ายสินค้าทางน้ำ	4,231	0.5
8. เหมืองแร่/เหมืองหิน	1,544	0.2
9. กิจการอื่นๆ	247,979	29.6
รวม	838,943	100.0

ที่มา: ศูนย์ปฏิบัติการจัดระบบการทำงานของคนต่างด้าวฯ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

รูปที่ 3 การกระจายร้อยละของแรงงานข้ามชาติจำแนกตามกิจการที่จ้าง
(ข้อมูล ณ วันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2548)



ต่อประเด็นกิจการที่อนุญาตให้จ้างแรงงานข้ามชาตินี้ หากพิจารณาจากเอกสารของกรมการจัดหางานระบุว่า อนุญาตให้จ้างได้ในกิจการสองประเภทหลักคือ **กรรมกรและคนรับใช้ในบ้าน** ทำให้งานประเภทเดียวกัน แต่เจ้าหน้าที่เขตหรืออำเภอแต่ละแห่ง แม้ในจังหวัดเดียวกัน บ้างก็ตีความว่าอนุญาตให้จ้างงานได้ บ้างก็ว่าไม่ได้ ตัวอย่างเช่น ในกรุงเทพฯ เขตหนึ่งอนุญาตให้จ้างเป็นคนช่วยขายของในตลาดหรือในร้านอาหารได้ แต่อีกเขตหนึ่งไม่อนุญาต เป็นต้น อย่าลืมว่าเจ้าหน้าที่เขตและอำเภอเป็นด่านแรกของการรายงานตัวแรงงาน โดยนายจ้างต้องกรอกรายละเอียดว่าจะจ้างในกิจการอะไร หากเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจว่าจ้างไม่ได้ก็ไม่สามารถรายงานตัวได้

ในเอกสารของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว ที่แสดงความกึ่งหนักการจ้ดระบบการจ้างแรงงานข้ามชาติจาก 3 ประเทศ จึงไม่สามารถให้รายละเอียดหรือยกตัวอย่างได้ว่า กิจการอื่นๆ นั้นคือคือกิจการอะไรบ้าง และจากการสอบถามเจ้าหน้าที่ในส่วนกลาง ก็ไม่สามารถอธิบายได้ว่า ทำไมจึงไม่แยกจำแนกให้ละเอียดมากขึ้นกว่านี้ นี่เป็นตัวอย่างของความสับสนของการจดทะเบียนแรงงานครั้งนี้ ประเด็นเหล่านี้จะอภิปรายละเอียดต่อไปในตอนสุดท้ายของบทนี้

2.4 ข้อสังเกตที่น่าสนใจจากการเปรียบเทียบผลของมติกรม.ปี 2547 กับปีก่อน ๆ

ในการเปรียบเทียบผลการรายงานตัวในปี 2547 กับปีก่อนหน้านี้ ผู้วิจัยจะเปรียบเทียบทั้งจำนวนผู้ได้รับใบอนุญาตทำงานและจำนวนผู้มารายงานตัวรวมในปี 2547

- (1) เปรียบเทียบเฉพาะจำนวนผู้ได้รับใบอนุญาต จากข้อมูลในตารางที่ 3 พบผลที่น่าสนใจดังนี้ จำนวนผู้ได้รับใบอนุญาตทำงานในปี 2544 ที่เป็นปีแรกที่อนุญาตให้จ้างแรงงานข้ามชาติได้ทุกจังหวัด เปรียบเทียบกับจำนวนในปี 2547 พบว่าเพิ่มเป็น 2 เท่าของปี 2544 สัดส่วนของแรงงานจากประเทศพม่าลดลงเป็น 75% ของจำนวนรวมของแรงงานที่ได้รับใบอนุญาตทำงานโดยที่ประเทศกัมพูชาและลาวในปี 2547 เพิ่มจากปีก่อนๆ เป็น 13% และ 12% ตามลำดับ
- (2) หากเปรียบเทียบในเชิงจำนวนรวมของผู้มารายงานตัว⁷ พบปรากฏการณ์ที่น่าสนใจคือ ยิ่งเปิดให้มีการจดทะเบียนหรือรายงานตัวกว้างขวางมากเท่าไร อัตราส่วนของผู้มารายงานตัวที่เป็นผู้หญิงก็เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จากเดิมอยู่ที่ประมาณหนึ่งในสาม เพิ่มมาเป็นประมาณ 4 ใน 5 และยังคงสัดส่วนนี้ไว้ในปี 2547 คือ ผู้หญิงต่อผู้ชาย เท่ากับ 45% ต่อ 55% (ตารางที่ 4) และในตารางที่ 5 แสดงให้เห็นจังหวัดที่สัดส่วนของจำนวนแรงงานข้ามชาติมีสูงมากกว่า 10% ของจำนวนประชากรรวมในจังหวัดนั้นๆ ซึ่งมีอยู่ 5 จังหวัดเรียงตามลำดับดังนี้ ระนอง (33.7%) ตาก (24.2%) สมุทรสาคร (22.7%) พังงา (12.7%) และภูเก็ต (11.3%)

7 สำหรับตารางที่ 4 และ 5 ใช้จำนวนผู้มารายงานตัวใช้รวม 1,269,074 คน ซึ่งเป็นยอดตัวเลขเมื่อเดือนกันยายนที่จะน้อยกว่าจำนวนในเดือนกุมภาพันธ์เล็กน้อย เนื่องจากยอดล่าสุดในเดือนกุมภาพันธ์ยังไม่มีการจำแนกตัวเลขเป็นชายหญิงในแต่ละสัญชาติ และจำแนกเป็นรายจังหวัด

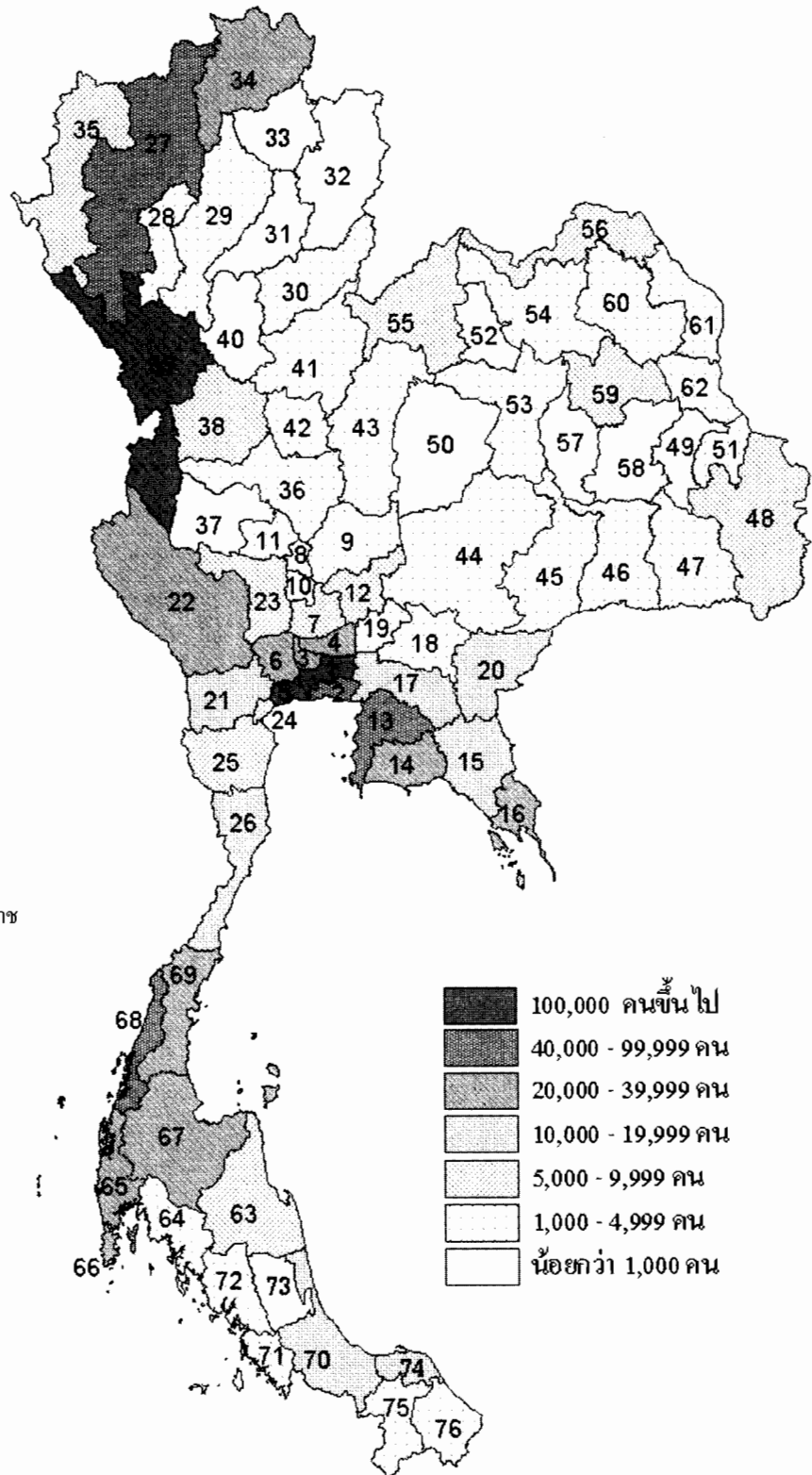
ตารางที่ 3 : เปรียบเทียบจำนวนแรงงานต่างชาติที่มารายงานตัวในปี 2541 ถึง ปี 2547
แยกตามเชื้อชาติและเพศ

ปี	พม่า		กัมพูชา		ลาว		รวม	
	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง
2541: จำนวน	53,387	25,670	9,716	877	1,029	232	64,132	26,779
ร้อยละ	68%	32%	92%	8%	82%	18%	71%	29%
2542: จำนวน	59,968	29,350	8,418	1,074	849	315	69,235	30,739
ร้อยละ	67%	33%	89%	11%	73%	27%	69%	31%
2543: จำนวน	58,701	32,023	6,898	1,023	749	262	66,348	33,308
ร้อยละ	65%	35%	87%	13%	74%	26%	67%	33%
2544: จำนวน	257,354	193,981	43,216	14,340	25,771	33,587	326,341	568,249
ร้อยละ	57%	43%	75%	25%	43%	57%	57%	43%
2545: จำนวน	196,520	152,744	28,363	10,251	17,229	24,967	242,112	187,962
ร้อยละ	56%	44%	73%	27%	41%	59%	56%	44%
2546: จำนวน	134,812	112,979	13,976	5,699	8,611	12,703	157,399	131,381
ร้อยละ	54%	46%	71%	29%	40%	60%	55%	45%
2547: จำนวน	497,372	408,509	123,998	57,581	80,981	100,633	702,351	566,723
ร้อยละ	55%	45%	68%	32%	45%	55%	55%	45%

หมายเหตุ: ข้อมูลในปี 2539 ไม่สามารถจำแนกตามเพศได้

รูปที่ 4 การกระจายตัวของแรงงานข้ามชาติและผู้ติดตามในจังหวัดต่างๆทั่วประเทศ

- | | |
|---------------------|-------------------|
| 1. กรุงเทพมหานคร | 39. ดาก |
| 2. สมุทรปราการ | 40. สุโขทัย |
| 3. นนทบุรี | 41. พิษณุโลก |
| 4. ปทุมธานี | 42. พิจิตร |
| 5. สมุทรสาคร | 43. เพชรบูรณ์ |
| 6. นครปฐม | 44. นครราชสีมา |
| 7. พระนครศรีอยุธยา | 45. บุรีรัมย์ |
| 8.อ่างทอง | 46. สุรินทร์ |
| 9. ลพบุรี | 47. ศรีสะเกษ |
| 10. สิงห์บุรี | 48. อุบลราชธานี |
| 11. ชัยนาท | 49. ยโสธร |
| 12. สระบุรี | 50. ชัยภูมิ |
| 13. ชลบุรี | 51. อำนาจเจริญ |
| 14. ระยอง | 52. หนองบัวลำพู |
| 15. จันทบุรี | 53. ขอนแก่น |
| 16. ตราด | 54. อุตรดิตถ์ |
| 17. ฉะเชิงเทรา | 55. เลย |
| 18. ปราจีนบุรี | 56. หนองคาย |
| 19. นครนายก | 57. มหาสารคาม |
| 20. สระแก้ว | 58. ร้อยเอ็ด |
| 21. ราชบุรี | 59. กาฬสินธุ์ |
| 22. กาญจนบุรี | 60. สกลนคร |
| 23. สุพรรณบุรี | 61. นครพนม |
| 24. สมุทรสงคราม | 62. มุกดาหาร |
| 25. เพชรบุรี | 63. นครศรีธรรมราช |
| 26. ประจวบคีรีขันธ์ | 64. กระบี่ |
| 27. เชียงใหม่ | 65. พังงา |
| 28. ลำพูน | 66.ภูเก็ต |
| 29. ลำปาง | 67. สุราษฎร์ธานี |
| 30. อุตรดิตถ์ | 68. ระนอง |
| 31.แพร่ | 69. ชุมพร |
| 32. น่าน | 70. สงขลา |
| 33. พะเยา | 71. สตูล |
| 34. เชียงราย | 72. ตรัง |
| 35. แม่ฮ่องสอน | 73. พัทลุง |
| 36. นครสวรรค์ | 74. ปัตตานี |
| 37. อุทัยธานี | 75. ยะลา |
| 38. กำแพงเพชร | 76. นราธิวาส |



ตารางที่ 4 : อัตราส่วน (%) แรงงานข้ามชาติและผู้ติดตามที่มีรายงานตัวเมื่อเดือนกรกฎาคม 2547
ต่อจำนวนประชากรรายจังหวัดจากทะเบียนราษฎร 31 ธันวาคม 2546

ลำดับ		จำนวน ประชากรรวม	จำนวน แรงงานต่างชาติ	สัดส่วนแรงงาน ต่อประชากร 100 คน
	ทั่วประเทศ	63,079,765	1,269,074	2.01
1	กรุงเทพมหานคร	5,844,607	207,642	3.55
	ภาคกลาง	7,522,346	278,530	3.70
2	ชัยนาท	349,216	1,021	0.29
3	นครปฐม	812,404	29,205	3.59
4	นนทบุรี	924,890	28,337	3.06
5	ปทุมธานี	739,404	38,642	5.23
6	พระนครศรีอยุธยา	751,259	8,257	1.10
7	ลพบุรี	768,516	2,454	0.32
8	สมุทรปราการ	1,045,850	50,409	4.82
9	สมุทรสงคราม	203,998	8,579	4.21
10	สมุทรสาคร	448,199	101,951	22.75
11	สระบุรี	625,574	7,397	1.18
12	สิงห์บุรี	222,728	726	0.33
13	อ่างทอง	290,825	986	0.34
14	อุทัยธานี	339,483	566	0.17
	ภาคตะวันออก	4,350,206	151,364	3.48
15	จันทบุรี	511,587	12,458	2.44
16	ฉะเชิงเทรา	652,501	13,916	2.13
17	ชลบุรี	1,157,111	49,318	4.26
18	ตราด	225,021	25,047	11.13
19	นครนายก	251,877	2,153	0.85
20	ปราจีนบุรี	453,935	3,996	0.88
21	ระยอง	556,733	24,881	4.47
22	สระแก้ว	541,441	19,595	3.62

ลำดับ		จำนวน ประชากรรวม	จำนวน แรงงานต่างชาติ	สัดส่วนแรงงาน ต่อประชากร 100 คน
	ภาคตะวันตก	3,453,972	79,586	2.30
23	กาญจนบุรี	797,339	32,615	4.09
24	ประจวบคีรีขันธ์	492,480	14,414	2.93
25	เพชรบุรี	461,738	5,957	1.29
26	ราชบุรี	833,734	19,097	2.29
27	สุพรรณบุรี	868,681	7,503	0.86
	ภาคเหนือ	11,749,088	261,431	2.23
28	กำแพงเพชร	774,225	6,547	0.85
29	เชียงใหม่	1,214,913	30,309	2.49
30	เชียงราย	1,603,220	76,952	4.80
31	ตาก	498,714	120,636	24.19
32	นครสวรรค์	1,126,739	4,908	0.44
33	น่าน	482,181	907	0.19
34	พะเยา	501,509	920	0.18
35	พิจิตร	597,882	1,326	0.22
36	พิษณุโลก	867,356	1,331	0.15
37	เพชรบูรณ์	1,052,286	1,109	0.11
38	แพร่	482,232	519	0.11
39	แม่ฮ่องสอน	238,241	8,589	3.61
40	ลำปาง	797,216	1,361	0.17
41	ลำพูน	409,041	4,162	1.02
42	สุโขทัย	621,693	572	0.09
43	อุตรดิตถ์	481,640	1,283	0.27
	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	21,659,698	57,493	0.27
44	กาฬสินธุ์	994,600	7,593	0.76
45	ขอนแก่น	1,770,605	1,877	0.11
46	ชัยภูมิ	1,138,944	764	0.07
47	นครพนม	710,440	4,909	0.69
48	นครราชสีมา	2,591,050	4,828	0.19
49	บุรีรัมย์	1,554,009	1,159	0.07
50	มหาสารคาม	944,385	460	0.05

ลำดับ		จำนวน ประชากรรวม	จำนวน แรงงานต่างชาติ	สัดส่วนแรงงาน ต่อประชากร 100 คน
51	มุกดาหาร	339,074	3,940	1.16
52	ยโสธร	552,948	615	0.11
53	ร้อยเอ็ด	1,322,389	797	0.06
54	เลย	624,087	5,958	0.95
55	ศรีสะเกษ	1,465,538	1,275	0.09
56	สกลนคร	1,113,720	1,221	0.11
57	สุรินทร์	1,406,612	1,565	0.11
58	หนองคาย	913,275	6,663	0.73
59	หนองบัวลำภู	500,002	379	0.08
60	อำนาจเจริญ	370,627	1,023	0.28
61	อุดรธานี	1,542,071	3,255	0.21
62	อุบลราชธานี	1,805,322	9,212	0.51
	ภาคใต้	8,499,848	233,028	2.74
63	กระบี่	384,416	3,820	0.99
64	ชุมพร	477,116	23,544	4.93
65	ตรัง	608,044	3,930	0.65
66	นครศรีธรรมราช	1,531,072	9,454	0.62
67	นราธิวาส	708,241	1,119	0.16
68	ปัตตานี	634,619	14,286	2.25
69	พังงา	240,725	30,572	12.70
70	พัทลุง	504,597	163	0.03
71	ภูเก็ต	278,480	31,473	11.30
72	ยะลา	465,446	1,511	0.32
73	ระนอง	163,436	55,106	33.72
74	สงขลา	1,294,442	16,857	1.30
75	สตูล	273,702	2,381	0.87
76	สุราษฎร์ธานี	935,512	38,812	4.15

ที่มา: กฤตยา อาชวนิจกุล 2547ข. อ้างแล้ว (คำนวณจากสำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง. จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักรรายจังหวัด ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2546 และแบบรายงานผลการสำรวจและรายงานตัวคนต่างด้าว 3 สัญชาติ [พม่า ลาว และกัมพูชา] ปี 2547 [ท.ค.1] กรมการปกครอง ระหว่างวันที่ 1 - 31 กรกฎาคม 2547).

2.5 แรงงานข้ามชาติที่ถือใบอนุญาตบนพื้นที่สูงและชนกลุ่มน้อยที่เข้าประเทศไทยมานานแล้ว

ดังกล่าวในบทแรกแล้วว่า ตามกฎหมายสัญชาติของไทย บุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยที่อยู่ในประเทศทุกคน ถือว่าเป็นคนต่างด้าว หรือคนข้ามชาติทั้งหมด แรงงานข้ามชาติจำนวนหนึ่งจึงเป็นบุคคลบนพื้นที่สูงและชนกลุ่มน้อยตามการแบ่งประเภทของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย สามารถจำแนกได้หลากหลายกลุ่มมาก และมีความซับซ้อนและสับสนมากที่สุด สาเหตุหลัก ๆ มาจากระบบทะเบียนบุคคลของประชากรกลุ่มนี้ยังมีปัญหาอยู่มาก

รัฐบาลมีนโยบายในการจัดการแรงงานข้ามชาติกลุ่มนี้แตกต่างกันไป หลักการรวมคือสามารถทำงานหรือเรียนหนังสือได้ในเฉพาะจังหวัดที่ตนอยู่อาศัย หากจะออกไปทำงานหรือเรียนนอกพื้นที่ต้องขออนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด สำนักบริหารการทะเบียน (สนบท.) กรมการปกครองได้ออกบัตรสีถึง 19 สี เพื่อจำแนกประชากรกลุ่มนี้ แต่ระบบยังไม่สามารถตรวจสอบความซ้ำซ้อนได้ ทำให้บุคคลหนึ่งอาจถือบัตรสีหลายใบได้ ควรกล่าวด้วยว่าจำนวนหนึ่งของประชากรกลุ่มนี้เข้าเมืองมาตั้งแต่สมัยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จนเกิดบุตรหลานในประเทศไทยถึงรุ่นหลานเหลน ได้แก่ กลุ่มญวนอพยพ เนปาลอพยพ จีนฮ่ออพยพ เป็นต้น ขณะที่ก็มีกลุ่มทะลักเข้ามาใหม่คือก่อนปี 2528 จำนวนมาก หลัก ๆ คือมาจากประเทศพม่า ทำให้แต่ละกลุ่มมีสถานภาพการเป็นคนข้ามชาติแตกต่างกันไป บางกลุ่มกำลังรอลงสัญชาติไทย บางกลุ่มรอการพิสูจน์แต่ได้สิทธิการอยู่อาศัยแบบถาวร และบางกลุ่มก็ได้สิทธิการอยู่อาศัยแบบชั่วคราว รายละเอียดของแต่ละกลุ่มย่อย มีดังนี้

- (1) ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากประเทศพม่าและกัมพูชา กลุ่มนี้รัฐบาลมีนโยบายชัดเจนมานานเป็นสิบปีแล้วที่จะให้สัญชาติไทย แต่ระบบการตรวจสอบทำได้เชื่องช้ามาก จนถึงปัจจุบันจากฐานข้อมูลของ สนบท. ก็ยังมีผู้คงค้างรอรับสัญชาติอยู่ถึง 10,564 คน
- (2) บุคคลบนพื้นที่สูงใน 20 จังหวัดที่ไม่มีสัญชาติไทย จากการสำรวจบุคคลบนพื้นที่สูง พ.ศ. 2545 ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ พบจำนวนผู้ไม่มีสัญชาติไทยมีอยู่รวม 248,866 คน ขณะที่จำนวนบุคคลบนพื้นที่สูงถือบัตรสีฟ้า จากฐานข้อมูล สนบท. มี 180,212 คน และจำนวนคนในชุมชนบนพื้นที่สูงถือบัตรสีเขียวขอบแดง (โครงการมียาชาว่า) จากฐานข้อมูล สนบท. มี 186,929 คน คาดว่าส่วนหนึ่งของผู้ถือบัตรสีฟ้าถูกสำรวจซ้ำได้บัตรสีเขียวขอบแดงด้วย
- (3) คนข้ามชาติที่เข้าเมืองไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่มีมติคณะรัฐมนตรีให้เป็นบุคคลเข้าเมืองชอบด้วยกฎหมายและได้สิทธิอยู่อาศัยชั่วคราว และคนข้ามชาติที่เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁸ รวม 350,327 คน (คือบุคคลประเภท 6 จากเลขประจำตัว 13 หลัก ในฐานข้อมูลของ สนบท.) โดยลูกหลานของคนกลุ่มนี้ถือว่าเป็นคนข้ามชาติที่เกิดในประเทศไทย (บุคคลประเภท 7 ของ สนบท.)⁹ พบว่ามีอยู่ประมาณ 4.1 หมื่นคน ร้อยละ 80 อยู่ในกลุ่มอายุ 0-11 ปี, ร้อยละ 18.55 อายุ 11-20 ปี, ร้อยละ 1.04 อายุ 20-60 ปี, และร้อยละ .03 อายุ 60 ปีขึ้นไป

8 โปรดสังเกตวิธีการกำหนดรหัสที่นับคนต่างด้าวที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมายไว้ด้วยกัน ทำให้จากฐานระบบทะเบียนราษฎรซึ่งเป็นระบบจัดเก็บทันสมัยที่สุด ก็สามารถแยกกลุ่มคนต่างด้าวถูกกฎหมายออกจากผิดกฎหมายได้

9 โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก ก. วิธีการจัดแบ่งกลุ่มคนตามรหัสแรกของเลขประจำตัวประชาชน 13 หลัก และภาคผนวก ข. ตารางแสดงการที่ชนกลุ่มน้อยถูกจำแนกโดยบัตรสีต่างๆ 19 กลุ่ม ของสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

- (4) ชนกลุ่มน้อยที่หลบหนีเข้ามาในประเทศไทยเนื่องจากการสู้รบของประเทศเพื่อนบ้าน และกลุ่มที่หลบหนีเข้ามาเพื่อหางานทำ โดยเข้ามาอยู่ในประเทศไทยนานแล้ว กรมการปกครองได้จัดเก็บข้อมูลและออกบัตรสีประจำกลุ่มให้หากหักจำนวนบุคคลบนพื้นที่สูงใน 20 จังหวัดที่ไม่มีสัญชาติไทยถือบัตรสีฟ้า และกลุ่มผู้อพยพเชื้อสายไทยจากประเทศพม่าและกัมพูชา ในฐานะข้อมูล สนบท. ออกจะเหลือจำนวน 323,244 คน (กลุ่มนี้บางส่วนคือบุคคลประเภท 6 มีเลขประจำตัว 13 หลัก ในฐานะข้อมูลของ สนบท.)
- (5) กลุ่มผู้อพยพลี้ภัยจากการสู้รบ หมายถึงกลุ่มที่เข้ามาอยู่ในเขตอำเภอชายแดนที่ฝั่งประเทศพม่ามีการสู้รบ ได้แก่ จังหวัดตาก กาญจนบุรี และแม่ฮ่องสอน มีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นมากตั้งแต่เกิดเหตุการณ์ปราบปรามนักศึกษาและประชาชนเมื่อปี 2531 หรือที่เรียกกันว่าเหตุการณ์ 8888 (คือวันที่ 8 เดือน 8 ปี 1988) และเกิดอีกครั้งหนึ่งในช่วงการปราบปรามกองกำลังชนกลุ่มน้อยตามตะเข็บชายแดนหนักเมื่อปี 2537 และยังเกิดเหตุการณ์เป็นระยะๆ จนถึงปัจจุบัน หน่วยราชการไทยได้ควบคุมผู้ลี้ภัยไว้ตามพื้นที่พักพิงชั่วคราวต่าง ๆ ใน 4 จังหวัด จากการสำรวจของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR - (United Nations High Commissioner for Refugees) เมื่อเดือนมิถุนายน 2547 พบว่าผู้ลี้ภัยจากประเทศพม่าในค่ายพักที่อยู่ในเขตแดนไทย มีจำนวนรวม 103,021 คน ผู้ลี้ภัยเหล่านี้ทางการไทยไม่ได้อนุญาตให้ทำงาน ยกเว้นงานที่เป็นการช่วยเหลือกิจการในสถานพักพิง เฉพาะบางแห่งและบางจังหวัดเท่านั้นที่มีการออกใบอนุญาตให้ทำงานภายนอกได้เป็นการชั่วคราวแบบไปเช้าเย็นกลับ แต่จากข้อเท็จจริงมีผู้พักพิงจำนวนมากที่ลักลอบออกมาทำงานประจำนอกจังหวัดที่เป็นที่ตั้งของค่ายพัก
- (6) ผู้หลบหนีภัยทางการเมืองนอกที่พักพิงและผู้รอการเดินทางไปประเทศที่สาม (POC - Personal of Concern) หมายถึงนักศึกษาและประชาชนที่มีบทบาททางการเมืองในประเทศพม่า และทะลักเข้ามาช่วงปี 2531 ซึ่งเป็นปีที่มีการกวาดล้างนักศึกษาและประชาชนอย่างกว้างขวางดังกล่าวแล้ว มีการคาดประมาณว่ามีมากกว่าหนึ่งหมื่นคน คนกลุ่มนี้บางส่วนได้ติดต่อผ่าน UNHCR ขอสถานะภาพ Personal of Concern เพื่อเดินทางไปประเทศที่สาม จำนวนผู้ได้รับสถานะภาพ POC ล่าสุดเมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2547 มีอยู่รวม 3,621 คน เป็นคนมาจากประเทศพม่า 3,230 คน และจากประเทศอื่นๆ รวม 29 ประเทศ 391 คน POC จะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเข้าเมืองของประเทศไทยเช่นเดียวกับผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายทั่วไป โดยที่บางครั้งอาจถูกจับกุมส่งกลับโดยที่ UNHCR ไม่สามารถช่วยเหลือได้ POC จึงเป็นเพียงจุดเริ่มต้นของทางออกในการขอย้ายถิ่นไปยังประเทศที่สามซึ่งจะพิจารณาแต่เฉพาะผู้ที่ UNHCR รับรองเท่านั้น ในปัจจุบันโอกาสที่จะได้สถานะภาพ POC เป็นไปได้ยากขึ้นเรื่อยๆ ทำให้ผู้อพยพจำนวนมากต้องดิ้นรนเป็นแรงงานผิดกฎหมายในประเทศไทยโดยไม่รู้อนาคต หลายคนไม่ติดต่อ UNHCR อีกเลยเมื่อมีครอบครัวและตั้งหลักฐานอยู่ตามจังหวัดชายแดน

2.6 แรงงานข้ามชาติจากประเทศอื่นๆ

ในกลุ่มนี้จำนวนมากที่สุดมาจากประเทศเอเชียใต้คือ บังกลาเทศ อินเดีย ปากีสถาน และศรีลังกา รองลงมาคือจีน เวียดนาม และประเทศเกิดใหม่ในยุโรปตะวันออก เช่น อุซเบกิสถาน ลิทัวเนีย และรัสเซีย เป็นต้น สันนิษฐานได้ว่าส่วนใหญ่คือคนข้ามชาติที่อยู่เกินกำหนดเวลาที่ได้รับอนุญาต (over-stayers) ซึ่งสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองคาดประมาณตัวเลขสะสมไว้ว่ามีอยู่รวม 409,258 คน อีกจำนวนหนึ่งคือผู้เดินทางโดยใช้เอกสารการเดินทางปลอม หากดูจากสถิติเมื่อปี 2545 ในจำนวนผู้ต้องกักทั่วประเทศ พบว่าแรงงานต่างชาติที่ถูกจับอันดับ 1-3 คือพม่า ลาว กัมพูชา รองลงมาคือ จีน อินเดีย ปากีสถาน เนปาล ศรีลังกา บังกลาเทศ และไนจีเรีย ตามลำดับ (พ.ต.อ.เสนีย์ และคณะ 2547)

2.7 บทวิเคราะห์และข้อสังเกต

นโยบายการจัดการแรงงานข้ามชาติที่ผ่านมาของประเทศไทย ตั้งแต่ปี 2539 - 2546 คือการจัดการกับกลุ่มที่หลบหนีเข้าเมืองมาทำงานจากประเทศเพื่อนบ้าน เหตุที่รัฐบาลสนใจแต่เฉพาะแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน คงมาจากเหตุผล 2 ประการคือ เหตุผลเชิงจำนวนเพราะผู้ที่เข้ามาจำนวนมากเดินทางข้ามประเทศผ่านชายแดนยาวกว่า 5,000 กิโลเมตรที่อยู่ติดกับประเทศพม่า กัมพูชา และลาว จนไม่สามารถจะนั่งเฉยต่อไปได้ (นอกจากจับกุมส่งกลับ) อีกต่อไป และ เหตุผลเชิงธุรกิจการเมือง ฐานแรกคือการกดดันจากภาคธุรกิจเอกชนที่ต้องการจ้างแรงงานข้ามชาติ ภาคธุรกิจเหล่านี้มีความสัมพันธ์กับนักการเมืองในทุกรัฐบาลที่ผ่านมา จึงสามารถผลักดันผ่านพรรคการเมืองที่เข้าไปกุมอำนาจในกระทรวงแรงงานได้ อีกฐานหนึ่งคือเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แม้จำนวนมากที่สุดจะมาจากเพื่อนบ้านทางตะวันตก แต่หากอนุญาตเฉพาะผู้เดินทางจากประเทศพม่าเท่านั้น คงมีคำถามจากประเทศกัมพูชาและลาวที่มีผู้แอบเข้าเมืองมาทำงานจำนวนมากเช่นกัน

ขณะเดียวกันการที่รัฐไทยทำไม่รู้ไม่เห็นต่อจำนวนแรงงานข้ามชาติที่มาจากประเทศอื่นๆ นอกเหนือจากพม่า ลาว และกัมพูชาแล้ว นั่นคือแม้มีจำนวนมากแต่ยังคงใช้มาตรการจับกุมส่งกลับ เพราะมองว่าหากใช้มาตรการเดียวกันอาจส่งผลให้เกิดการทะลักของชนข้ามชาติจากประเทศต่างๆ มากขึ้น ทำให้แรงงานข้ามชาติที่มาจากประเทศอื่นๆ หากต้องการทำงานในเมืองไทย ก็จะต้องทะเบียนเป็นคนมาจากประเทศเพื่อนบ้าน 3 ประเทศ ดังเช่นที่ผู้วิจัยเคยพบกรณีคนจีนจากมณฑลยูนนาน จดทะเบียนในนามผู้มาจากประเทศพม่า ชาวเวียดนามจดทะเบียนในนามผู้มาจากประเทศกัมพูชา และชาวบังกลาเทศจดทะเบียนในนามผู้มาจากประเทศพม่า คือเป็นพม่ามุสลิม เป็นต้น ทำให้ปัญหาซับซ้อนมากขึ้น หากมีการพิสูจน์ตนเพื่อเจรจาปรับสถานภาพแรงงานข้ามชาติในอนาคต และทั้งหมดนี้คงตกเป็นปัญหาค้างคาที่สังคมไทยอีกนานทีเดียว

น่าสังเกตว่า การจัดการของภาครัฐในช่วงปี 2539-2546 เป็นการทำงานเชิงตั้งรับ คือผ่อนผันให้ทำงานชั่วคราวเป็นรายปี โดยกำหนดกรอบที่เข้มงวดหากจะมีการเปลี่ยนนายจ้าง หรือการเดินทางออกนอกพื้นที่ที่ทำงาน และหากนายจ้างต้องการเลิกจ้างก็ให้นำตัวแรงงานส่งตำรวจ เพื่อดำเนินการส่งตัวกลับประเทศต่อไป วิธีการดังกล่าวนี้มาจากฐานคิดว่าจ้างเท่าที่จำเป็นและจำเป็นต้องจ้าง (เพราะไม่มีคนงานไทยทำ) ขาดฐานคิดในการคุ้มครองแรงงานทุกมิติ ได้แก่ เรื่องอัตราค่าจ้าง สวัสดิการขั้นพื้นฐานที่นายจ้างควรให้แก่ลูกจ้าง และการรวมตัวของแรงงาน ตั้งแต่ปีแรกๆของการอนุญาตก็มีกรณีที่แรงงานเรียก

ร้องขอค่าแรงเพิ่ม (ในระดับที่ยังคงต่ำกว่าค่าแรงระดับพื้นฐานสำหรับคนไทย) หรือเรียกร้องขอสภาพการทำงานที่ปลอดภัยมากขึ้น ก็มีนายจ้างชนคนงานมาทั้งที่หน้าสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง หรือเรียกให้ตำรวจท้องถิ่นมาจับ ปัญหาที่ว่านี้ในปีหลังๆ ทุุกมากขึ้น ในจำนวนที่กว้างขวางขึ้น ดังเหตุการณ์ในอำเภอแม่สอด จังหวัดตากที่จะกล่าวถึงในบทที่ห้าต่อไป

สำหรับการจัดการในปีล่าสุดคือ 2547 นี้ เป็นการทำงานในเชิงรุกมากขึ้น ซึ่งเป็นผลมาจากข้อเสนอแนะจากภาคีหลากหลายฝ่าย และจากข้อสรุปของการทำงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง เป้าหมายหลักคือต้องการปรับสถานภาพของแรงงานที่เป็นผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย ให้เป็นเข้าเมืองถูกกฎหมายและเป็นการทำงานอย่างมีสัญญาจ้าง ผู้วิจัยมองว่าวิธีการจัดการนี้เดินมาถูกทาง และต้องใช้เวลาพอสมควรในการที่จะบรรลุเป้าหมาย อย่างไรก็ตาม ในปีแรกของการใช้วิธีนี้เกิดความโกลาหลในหมู่ผู้ปฏิบัติงาน เพราะความไม่ชัดเจนของมาตรการ และความล่าช้าในการตัดสินใจในระดับปฏิบัติ แม้จะมีนโยบายจากส่วนบนชัดเจนแล้วว่าจะมีการอนุญาตให้มารายงานตัวทั้งตัวแรงงานและผู้ติดตาม ดังอภิปรายไปบ้างแล้วในตอนที่ 2.3

ส่วนที่เป็นปัญหามากที่สุดในการรายงานตัวครั้งนี้ คือในกลุ่มแรงงานที่ไม่มีนายจ้างเป็นผู้รับรองให้ลงชื่อในทะเบียนบ้านของตน ในช่วงครึ่งเดือนแรกของการรายงานตัว เจ้าหน้าที่ในหลายพื้นที่ไม่ยอมให้มีการรายงานตัว และไม่เชื่อว่ามาตรการนี้เป็นจริง จนเมื่อมีการร้องเรียนจากแรงงานและองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องมากขึ้น และจากการสอบถามของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเอง กระทรวงมหาดไทยจึงมีวิทยุหนังสือด่วนจากกรมการปกครองเลขที่ มท 0309.1/121 ลงวันที่ 19 กรกฎาคม 2547 ถึงผู้ว่าราชการทุกจังหวัด และปลัดกรุงเทพมหานคร ว่าให้รับรายงานตัวแรงงานที่ไม่มีบ้านพักอาศัย โดยให้ระบุใน ตท.1 ว่า ‘ไม่มีบ้าน’ และให้ใช้เลขบ้านสมมุติตามที่กำหนดไว้ในระบบคอมพิวเตอร์ของสำนักทะเบียนขึ้นแทน

นอกจากนี้ยังมีปัญหาที่ติดตามมาหลายประการคือ แรงงานที่มารายงานตัวแล้วที่เขตหรืออำเภอไม่ได้มาถ่ายรูปและพิมพ์ลายนิ้วมือตามเวลากำหนด แรงงานขอย้ายทะเบียนที่อยู่จะทำได้หรือไม่ และจะจัดการกับแรงงานที่ขึ้นทะเบียนบ้านในเลขที่บ้านสมมุติอย่างไร เป็นต้น ปัญหาอีกด้านหนึ่งมาจากการขาดการประสานงานในกระทรวงเดียวกันจากหน่วยงานระดับกลางไปสู่ระดับจังหวัด และการประสานงานระหว่างกระทรวงคือ มหาดไทย แรงงาน และสาธารณสุข ซึ่งเกิดขึ้นทั้งในส่วนกลางและในระดับจังหวัด จากการเดินทางเก็บข้อมูลในพื้นที่ ผู้วิจัยพบว่าเจ้าหน้าที่ในโรงพยาบาลหลายแห่งไม่ได้รับแจ้งว่า จะให้เริ่มทำการตรวจร่างกายแรงงานเมื่อใด กว่าจะทราบก็เลยเวลาที่กำหนดให้ตรวจไปเป็นสัปดาห์แล้ว เป็นต้น

สิ่งที่น่าข้ออึดใจของนโยบายการขึ้นทะเบียนครั้งนี้ ก็คือขาดความชัดเจนในระดับปฏิบัติทุกขั้นตอน จนเกิดการสอบถามจากผู้เกี่ยวข้องเป็นระยะๆ และมีคำชี้แจงเป็นเรื่องๆ เป็นระยะๆ เช่นกัน แม้ในเรื่องที่เป็น ‘แนวคิดหลัก’ ที่ต้องการนับจดแรงงานและผู้ติดตาม ก็ยังไม่มีคำชี้แจงเป็นลายลักษณ์อักษรจนถึงบัดนี้ว่า ‘ผู้ติดตาม’ หมายรวมถึงใครบ้าง ปล่อยให้เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจกันเอง ต่อกรณีนี้ผู้วิจัยเคยสอบถามเจ้าหน้าที่ระดับสูงของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าวในที่ประชุมเรื่องนี้ที่จัดขึ้น ณ สำนักงานสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้คำตอบว่า ‘ผู้ติดตาม’ หมายรวมถึงใครก็ได้ที่มาด้วยกัน แต่เมื่อผู้วิจัยนำคำถามเดียวกันนี้ไปสอบถามเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติได้คำตอบว่า ‘ผู้ติดตาม’ หมายถึงผู้เกี่ยวข้องกับตัวแรงงานทางสายเลือดเท่านั้น

สิ่งที่ควรตราไว้ท้ายสุดคือ ในความพยายามของภาครัฐในการทำงานเชิงรุกมากขึ้นนี้ ยังคงเกาะกุมอยู่ด้วยฐานคติเดิมคือ มองแรงงานข้ามชาติอย่างไม่ไว้วางใจ และวิธีการทำงานยังขาดแนวคิดที่จะยกระดับการคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติดังเช่นเคย ที่สำคัญคือมองว่าแรงงานข้ามชาติอาจนำผลร้ายนานาประการมาสู่สังคมไทย ดังคำกล่าวอ้างที่ได้ยินกันเสมอเรื่องจำนวนคดีอาชญากรรมที่เพิ่มขึ้น และนำมาสู่การระบาดของโรคที่ไม่มีในสังคมไทยแล้ว รายละเอียดของฐานคติทางลบเหล่านี้จะนำเสนอในการประเมินนโยบายรัฐที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาวะและสิทธิของแรงงานข้ามชาติในบทต่อไป

3

ปัญหาของแรงงานข้ามชาติ
ในระบบบริการสุขภาพของรัฐ
คือการหรือ



UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE

OFFICE OF THE SECRETARY

WASHINGTON, D. C.

1917

1. Name of the person or organization...

2. Address...

3. Date...

4. Description of the property...

5. Value...

6. Remarks...

7. Signature...

8. Date...

9. Name of the person or organization...

10. Address...

11. Date...

12. Description of the property...

13. Value...

14. Remarks...

15. Signature...

16. Date...

17. Name of the person or organization...

18. Address...

19. Date...

20. Description of the property...

21. Value...

22. Remarks...

23. Signature...

24. Date...

25. Name of the person or organization...

26. Address...

27. Date...

28. Description of the property...

29. Value...

30. Remarks...

31. Signature...

32. Date...

33. Name of the person or organization...

34. Address...

35. Date...

36. Description of the property...

37. Value...

38. Remarks...

39. Signature...

40. Date...

41. Name of the person or organization...

42. Address...

43. Date...

44. Description of the property...

45. Value...

46. Remarks...

47. Signature...

48. Date...

49. Name of the person or organization...

50. Address...

51. Date...

52. Description of the property...

53. Value...

54. Remarks...

55. Signature...

56. Date...

57. Name of the person or organization...

58. Address...

59. Date...

60. Description of the property...

61. Value...

62. Remarks...

63. Signature...

64. Date...

65. Name of the person or organization...

66. Address...

67. Date...

68. Description of the property...

69. Value...

70. Remarks...

71. Signature...

72. Date...

73. Name of the person or organization...

74. Address...

75. Date...

76. Description of the property...

77. Value...

78. Remarks...

79. Signature...

80. Date...

81. Name of the person or organization...

82. Address...

83. Date...

84. Description of the property...

85. Value...

86. Remarks...

87. Signature...

88. Date...

89. Name of the person or organization...

90. Address...

91. Date...

92. Description of the property...

93. Value...

94. Remarks...

95. Signature...

96. Date...

97. Name of the person or organization...

98. Address...

99. Date...

100. Description of the property...

101. Value...

102. Remarks...

103. Signature...

104. Date...

105. Name of the person or organization...

106. Address...

107. Date...

108. Description of the property...

109. Value...

110. Remarks...

111. Signature...

112. Date...

113. Name of the person or organization...

114. Address...

115. Date...

116. Description of the property...

117. Value...

118. Remarks...

119. Signature...

120. Date...

121. Name of the person or organization...

122. Address...

123. Date...

124. Description of the property...

125. Value...

126. Remarks...

127. Signature...

128. Date...

129. Name of the person or organization...

130. Address...

131. Date...

132. Description of the property...

133. Value...

134. Remarks...

135. Signature...

136. Date...

137. Name of the person or organization...

138. Address...

139. Date...

140. Description of the property...

141. Value...

142. Remarks...

143. Signature...

144. Date...

145. Name of the person or organization...

146. Address...

147. Date...

148. Description of the property...

149. Value...

150. Remarks...

151. Signature...

152. Date...

153. Name of the person or organization...

154. Address...

155. Date...

156. Description of the property...

157. Value...

158. Remarks...

159. Signature...

160. Date...

161. Name of the person or organization...

162. Address...

163. Date...

164. Description of the property...

165. Value...

166. Remarks...

167. Signature...

168. Date...

169. Name of the person or organization...

170. Address...

171. Date...

172. Description of the property...

173. Value...

174. Remarks...

175. Signature...

176. Date...

177. Name of the person or organization...

178. Address...

179. Date...

180. Description of the property...

181. Value...

182. Remarks...

183. Signature...

184. Date...

185. Name of the person or organization...

186. Address...

187. Date...

188. Description of the property...

189. Value...

190. Remarks...

191. Signature...

192. Date...

193. Name of the person or organization...

194. Address...

195. Date...

196. Description of the property...

197. Value...

198. Remarks...

199. Signature...

200. Date...

201. Name of the person or organization...

202. Address...

203. Date...

204. Description of the property...

205. Value...

206. Remarks...

207. Signature...

208. Date...

209. Name of the person or organization...

210. Address...

211. Date...

212. Description of the property...

213. Value...

214. Remarks...

215. Signature...

216. Date...

217. Name of the person or organization...

218. Address...

219. Date...

220. Description of the property...

221. Value...

222. Remarks...

223. Signature...

224. Date...

225. Name of the person or organization...

226. Address...

227. Date...

228. Description of the property...

229. Value...

230. Remarks...

231. Signature...

232. Date...

233. Name of the person or organization...

234. Address...

235. Date...

236. Description of the property...

237. Value...

238. Remarks...

239. Signature...

240. Date...

241. Name of the person or organization...

242. Address...

243. Date...

244. Description of the property...

245. Value...

246. Remarks...

247. Signature...

248. Date...

249. Name of the person or organization...

250. Address...

251. Date...

252. Description of the property...

253. Value...

254. Remarks...

255. Signature...

256. Date...

257. Name of the person or organization...

258. Address...

259. Date...

260. Description of the property...

261. Value...

262. Remarks...

263. Signature...

264. Date...

265. Name of the person or organization...

266. Address...

267. Date...

268. Description of the property...

269. Value...

270. Remarks...

271. Signature...

272. Date...

273. Name of the person or organization...

274. Address...

275. Date...

276. Description of the property...

277. Value...

278. Remarks...

279. Signature...

280. Date...

281. Name of the person or organization...

282. Address...

283. Date...

284. Description of the property...

285. Value...

286. Remarks...

287. Signature...

288. Date...

289. Name of the person or organization...

290. Address...

291. Date...

292. Description of the property...

293. Value...

294. Remarks...

295. Signature...

296. Date...

297. Name of the person or organization...

298. Address...

299. Date...

300. Description of the property...

301. Value...

302. Remarks...

303. Signature...

304. Date...

305. Name of the person or organization...

306. Address...

307. Date...

308. Description of the property...

309. Value...

310. Remarks...

311. Signature...

312. Date...

313. Name of the person or organization...

314. Address...

315. Date...

316. Description of the property...

317. Value...

318. Remarks...

319. Signature...

320. Date...

321. Name of the person or organization...

322. Address...

323. Date...

324. Description of the property...

325. Value...

326. Remarks...

327. Signature...

328. Date...

329. Name of the person or organization...

330. Address...

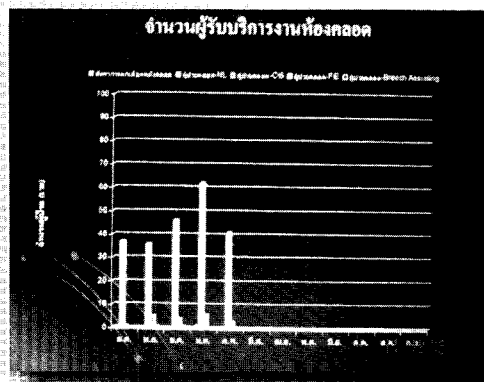
331. Date...

332. Description of the property...

333. Value...

334. Remarks...

33

[illegible]

3

ปัญหาของแรงงานข้ามชาติ ในระบบบริการสุขภาพของรัฐ คือการะหรือ

3.1 ทบทวนมาตรการทางสาธารณสุขกับการจัดการแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย

เมื่อเริ่มมีการผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมืองตั้งแต่ปี 2539 กล่าวได้ว่าไม่มีนโยบายของกระทรวงสาธารณสุข (สธ.) ที่จะวางมาตรการสุขภาพให้แก่ประชากรกลุ่มนี้อย่างไร และจนถึงปัจจุบัน (2548) ความชัดเจนของนโยบายระดับกระทรวงก็ยังไม่เกิดขึ้น ในทัศนะของผู้บริหารระดับสูงสธ.มองว่า “ปัจจัยที่จะมีผลต่อการดำเนินนโยบาย (ของสธ.) คือ มติคณะรัฐมนตรี”¹ นั่นคือทำตามความรับผิดชอบที่ได้รับมอบหมายมาตามมติคณะรัฐมนตรี การดำเนินงานหลักคือการตรวจร่างกายแรงงานข้ามชาติ อย่างไรก็ตาม จากผลการสรุปบทเรียนของการดำเนินงานในปีก่อนๆ สธ.ได้มีความพยายามปรับเปลี่ยนมาตรการ เพื่อรับมือกับการขึ้นทะเบียนผ่อนผันแรงงานข้ามชาติในแต่ละปีเป็นลำดับดังนี้

- (1) การบังคับตรวจสุขภาพแรงงานข้ามชาติ เป็นมาตรการหลักที่เริ่มใช้ตั้งแต่ปี 2539 จนถึงปัจจุบัน โดยใช้เกณฑ์เหมือนกับการตรวจสุขภาพของผู้สมัครเข้ารับราชการ คือกำหนดโรคที่จะควบคุมป้องกัน 6 โรค และโรคที่ถ้าตรวจพบจะไม่ออกใบอนุญาตทำงานให้จำนวน 7 โรค² แนวทางการตรวจโรคเช่นนี้มุ่งควบคุมโรคติดต่อที่เคยเป็นปัญหาสำคัญของสังคมไทย

1 คำอภิปรายของนายแพทย์ชาญวิทย์ ทระเทพ ผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาระบบบริการสุขภาพ ในการประชุมปฏิบัติการเรื่อง “แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายและมีสุขภาพกับนโยบายการจัดการของรัฐไทย” จัดโดยสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล และคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ร่วมกับ สำนักพัฒนาระบบบริการสุขภาพ กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข ณ ห้องราชา โรงแรมรัตนโกสินทร์ ถนนราชดำเนินกลาง กรุงเทพมหานคร วันศุกร์ที่ 10 กันยายน 2547

2 โรคที่ควบคุม 6 โรคคือ วัณโรค โรคเรื้อน โรคเท้าช้าง โรคซิฟิลิส โรคมาลาเรีย และโรคพยาธิลำไส้ ส่วนโรคที่มีให้ทำงาน 7 โรคคือ (1) โรคจิตหรือจิตฟั่นเฟือน หรือ ปัญญาอ่อน (2) วัณโรคระยะอันตราย (3) โรคเรื้อนที่ปรากฏอาการเป็นที่น่ารังเกียจแก่สังคม (4) โรคเท้าช้างที่ปรากฏอาการเป็นที่น่ารังเกียจแก่สังคม (5) โรคซิฟิลิส ในระยะที่ 3 (6) ตีดยาเสพติดให้โทษ และ (7) โรคพิษสุราเรื้อรัง

มาก่อน เช่น วัณโรค โรคเรื้อน โรคมาลาเรีย และโรคเท้าช้าง เป็นต้น เพื่อให้แรงงานเป็นผู้แพร่เชื้อ และเป็นภาระทางเงินในการรักษาพยาบาลแก่รัฐบาล³

- (2) การบังคับให้แรงงานข้ามชาติทุกคนซื้อบัตรประกันสุขภาพ เป็นมาตรการที่เริ่มใช้ในปี 2541 ราคาบัตรประกันสุขภาพคือ ไม่ต่ำกว่าคนละ 500 บาทต่อปี โดยสำนักงานสาธารณสุขบางจังหวัดได้เริ่มขายบัตรประกันสุขภาพให้กับสมาชิกครอบครัวของแรงงานด้วย ทั้งนี้ เป็นผลมาจากการที่ในปี 2539 มีบางจังหวัด (เช่น จังหวัดระนอง) ได้ดำเนินการให้แรงงานต่างชาติซื้อบัตรประกันสุขภาพ เพื่อนำมาเป็นกองทุนใช้สำหรับค่าใช้จ่ายในการให้บริการรักษาพยาบาลแรงงานต่างชาติ ซึ่งช่วยแก้ปัญหาได้ระดับหนึ่งโดยเฉพาะในกรณีที่เกิดความเจ็บป่วยแต่ไม่มีเงินค่ารักษาพยาบาล ราคาบัตรสุขภาพนี้เพิ่มเป็น 1,000 บาทในปี 2542 เป็น 1,200 บาทในปี 2544 และ 1,300 บาทในปี 2547 สำหรับปี 2544 นับเป็นครั้งแรกที่แรงงานข้ามชาติถูกบังคับให้เข้าสู่ระบบประกันสุขภาพคือ นอกจากต้องจ่ายค่าบัตรประกันสุขภาพแล้ว เมื่อไปรับบริการต้องจ่ายอีกครั้งละ 30 บาท แต่ผลงานวิจัยหลายชิ้นรายงานตรงกันว่า นายจ้างส่วนใหญ่จะเป็นผู้เก็บรักษาค่าบัตรประกันสุขภาพไว้เพื่อป้องกันคนงานหนีหรือย้ายงาน ทำให้บัตรประกันสุขภาพไม่ได้ถูกใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง
- (3) มาตรการจัดระบบเฝ้าระวังโรคติดต่อในกลุ่มแรงงานต่างชาติ⁴ ปี 2542 มีการปรับปรุงระบบการรายงานภาวะความเจ็บป่วยของผู้ป่วยต่างชาติเป็นระบบชัดเจนขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องการระบาดของโรคทั้งโรคติดต่อทั่วไป เป็นงานในความรับผิดชอบของกองระบาดวิทยา และโรคติดต่อจากเพศสัมพันธ์ ซึ่งเป็นงานในความรับผิดชอบของกองการโรค และกองโรคเอดส์ ที่หน่วยงานบริการสุขภาพทุกระดับต้องรายงานเข้ามาในกระทรวง
- (4) แนวทางการจัดบริการวางแผนครอบครัว ส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค และส่งเสริมด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม ในจังหวัดชายแดนและจังหวัดชั้นในที่มีชุมชนที่มีแรงงานต่างชาติอาศัยอยู่ชัดเจน ได้แก่ อำเภอสอด จังหวัดตาก จังหวัดระนอง จังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดเชียงราย จังหวัดกาญจนบุรี เป็นต้น การให้บริการต่างๆให้รวมถึงสมาชิกในครอบครัวของแรงงานต่างชาติ และครอบคลุมไปทั้งแรงงานที่มีและไม่มีใบอนุญาตทำงาน เป็นการบริการที่เน้นไปที่ชุมชนที่มีแรงงานต่างชาติอาศัยอยู่หนาแน่น มีอาสาสมัครแรงงาน

3 จากผลการตรวจสุขภาพในกลุ่มแรงงานต่างชาติที่มาขึ้นทะเบียนและขอใบอนุญาตทำงานระหว่างปี 2539-2543 พบว่าประมาณ 1.3%-2.0% ของแรงงานที่มาตรวจสุขภาพทั้งหมด ตรวจพบโรคที่ต้องติดตามให้การรักษา และประมาณ 0.5%-1.5% พบว่าเป็นโรคที่ต้องห้ามทำงาน ในปี 2542 พบผู้ที่ไม่ผ่านการตรวจโรครวม 402 คน ในกลุ่มนี้ 5 ลำดับแรกของโรคที่เป็นคือ ติดสารเสพติด 171 คน ติดเชื้อเอชไอวี 123 คน (น่าสังเกตว่า การติดเชื้อเอชไอวีและเอดส์มีได้เป็นหนึ่งในโรคติดต่อที่ห้ามทำงาน การไม่ให้ผู้ติดเชื้อผ่านการตรวจโรคเท่ากับว่าได้มีการเลือกปฏิบัติกับคนติดเชื้อเหล่านี้) โรคซิฟิลิสในระยะที่สาม และวัณโรคในระยะติดต่อ ประเภทละ 42 คน สุดท้ายคือพบผู้เป็นโรคเท้าช้างในระยะที่ปรากฏอาการจำนวน 24 คน

4 โดยเขียนหรือประทับตราด้วยหมึกแดงบนหัวบัตรรายงานผู้ป่วย (รง. 506 หรือ รง. 507) ว่า *ต่างชาติ 1* คือผู้ป่วยชาวต่างชาติที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทย ทั้งที่ถูกต้องและไม่ถูกต้องตามกฎหมาย มีที่อยู่แน่นอนหรือไม่แน่นอน ไม่มีบัตรต่างด้าว ไม่มีบัตรประชาชน หรือ *ต่างชาติ 2* คือผู้ป่วยชาวต่างชาติที่อยู่ตามชายแดนไทย-พม่า ไทย-ลาว ไทย-กัมพูชา ไทย-มาเลเซีย เข้ามาขอรับการรักษาในสถานพยาบาลของไทยแล้วกลับออกไป รวมทั้งนักท่องเที่ยวที่เข้ามาในประเทศไทยเพียงช่วงระยะเวลาหนึ่งแล้วกลับออกไป

ต่างชาติที่ผ่านการจัดตั้งและอบรมโดยสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด เป็นผู้ปฏิบัติงานในระดับชุมชน การบริการดังกล่าวนี้ไม่สามารถดำเนินการได้ในจังหวัดที่แรงงานอาศัยอยู่กระจัดกระจาย และในกลุ่มแรงงานที่หลบซ่อนตัวเพราะเกรงการถูกจับ

กล่าวโดยรวมแล้ว สธ.ต้องรับผิดชอบปัญหาแรงงานข้ามชาติในระบบบริการสุขภาพของรัฐ 6 เรื่องคือ (1) โรคติดต่อ (2) การค่าใช้จ่ายของสถานบริการ (3) อนามัยแม่และเด็ก (4) อนามัยสิ่งแวดล้อม (5) ขาดงบประมาณในการบริหารจัดการ และ (6) ขาดฐานข้อมูลที่เป็นจริง ซึ่งข้อสุดท้ายคือรากฐานของปัญหาทั้งหมดและมีผลกระทบต่อปัญหาอื่นๆด้วย การดำเนินงานแก้ปัญหาแรงงานข้ามชาติที่เกี่ยวข้องกับระบบบริการสุขภาพที่ผ่านมา สธ.จึงเน้นในเรื่องระบบฐานข้อมูล โดยในปี 2542 เริ่มจัดทำระบบการรายงานสถานการณ์สาธารณสุขในแรงงานข้ามชาติขึ้น ผู้วิจัยประเมินว่าระบบนี้สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการวางแผนและติดตามประเมินผลในอีก 2 ปีต่อมา และในปี 2544 สธ.เริ่มให้สำนักงานสาธารณสุขทุกจังหวัดทำการคาดประมาณจำนวนแรงงานข้ามชาติในจังหวัดของตน โดยประสานงานกับจัดหางานจังหวัดและร่วมกับการสำรวจพิเศษเฉพาะเรื่อง เพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลการทำงานในแต่ละจังหวัด แต่ในปีแรกได้รายงานไม่ครบทุกจังหวัด ในปี 2545 ผลการคาดประมาณจึงได้ตัวเลขครบทุกจังหวัดมียอดรวม 1.22 ล้านคน (เพิ่มศรี และสุทัศน์ 2547: 169-173) ตัวเลขนี้ใกล้เคียงมากกับแรงงานข้ามชาติและครอบครัวที่มารายงานตัวในปี 2547 ที่มีประมาณ 1.3 ล้านคน

3.2 มาตรการและปัญหาที่เกิดขึ้นในการตรวจสุขภาพแรงงานข้ามชาติ ปี 2547

สำหรับการดำเนินงานของสธ.ต่อมกราคมปี 2547 ภายใต้กรอบการรายงานตัวและขึ้นทะเบียนทั้งตัวแรงงานและครอบครัวนั้น สธ.ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ดังปรากฏในเอกสาร “มาตรการและแนวทางการดำเนินงานตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าว ปี 2547” ที่ระบุว่า

- กระทรวงสาธารณสุขได้รับมอบภารกิจให้ดำเนินการเกี่ยวข้องกับ การดูแลสุขภาพ โดยมีกิจกรรมสำคัญ 4 ด้าน ประกอบด้วย
- 1) การตรวจสุขภาพประจำปี 2) บริการด้านการรักษาพยาบาล
 - 3) บริการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค และ 4) การเฝ้าระวังโรค
- กลุ่มเป้าหมายที่มาตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพ แบ่งเป็น 2 กลุ่ม
- (1) กลุ่มผู้ที่ประสงค์จะทำงาน ต้องเข้าสู่ระบบการตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพทุกคน
 - (2) กลุ่มผู้ติดตามแรงงานต่างด้าว (ภรรยา หรือบุตร) การตรวจสุขภาพและ/หรือประกันสุขภาพให้เป็นไปตามความสมัครใจ โดยในส่วนภูมิภาคให้สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเป็นผู้กำหนด สำหรับกรุงเทพมหานครให้กรมการแพทย์กำหนด

จากการเกาะติดของผู้วิจัยในมิตินี้มาประมาณ 10 ปี ผู้วิจัยสรุปได้ว่าในขั้นปฏิบัติการระดับจังหวัด การดำเนินงานที่สธ.เน้นมากที่สุดตลอดมา คือการเฝ้าระวังและการควบคุมโรค ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญในการกำหนดนโยบายเฉพาะด้านสาธารณสุขในประชากรกลุ่มนี้ ส่วนงานบริการรักษาพยาบาลเป็นภาระที่โรงพยาบาลรัฐทุกแห่งให้บริการแก่แรงงานข้ามชาติอยู่ก่อนแล้วตามหลักการมนุษยธรรม ตั้งแต่ก่อนปี 2539 ที่เริ่มผ่อนผันให้จดทะเบียนแรงงานที่ลักลอบเข้าเมืองมาทำงาน โดยเฉพาะในจังหวัดที่มีการใช้แรงงานข้ามชาติหนาแน่น ซึ่งเป็นภาระที่หนักอึ้งยิ่งของเจ้าหน้าที่สาธารณสุขทุกระดับ โดยก่อนที่จะมีโครงการ 30 บาท หากแรงงานข้ามชาติไม่มีเงินจ่ายค่าบริการ ทางสถานพยาบาลจะใช้เงินในงบของผู้มีรายได้น้อยแทน ส่วนในปัจจุบันจะเป็นการถ่วงเฉลี่ยระหว่างกลุ่มผู้มีบัตรกับที่ไม่มีบัตร เนื่องจากแม้ในกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่มีบัตรเองก็มีแนวโน้มที่จะมาใช้บริการต่ำอยู่แล้ว

ข้อสรุปนี้ยืนยันได้จากเอกสารที่อ้างถึงข้างต้น ที่ระบุว่าทำให้แรงงานต้องซื้อบัตรประกันสุขภาพ “มีเป้าหมายหลักเพื่อให้มีการควบคุมป้องกันโรค การรักษาพยาบาลและการส่งเสริมสุขภาพอย่างเป็นระบบ และเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายในการเข้ารับบริการทางการแพทย์และสาธารณสุขของผู้ใช้แรงงาน รวมถึงจะเป็นการประกันค่ารักษาพยาบาลให้กับสถานพยาบาลผู้ให้การรักษาพยาบาลอีกทางหนึ่งด้วย” นอกจากนี้ แรงงานที่มีบัตรประกันสุขภาพจะได้รับสิทธิประโยชน์ (เกือบ) ไม่แตกต่างจากคนไทย คือการรับบริการแต่ละครั้งเสียค่าใช้จ่ายครั้งละ 30 บาท ที่ต่างจากสิทธิประโยชน์ของคนไทยคือ ไม่ครอบคลุมเรื่องยาต้านไวรัสเอดส์ ยกเว้นกรณีเพื่อการป้องกันการแพร่กระจายเชื้อจากแม่สู่ลูก และการตรวจทารกแรกเกิด⁵ (โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก ง.)

ต่อประเด็นบัตรประกันสุขภาพนี้ มีข้อคิดจากเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานกับแรงงานข้ามชาติว่า เงินประกันสุขภาพ 1,300 บาท ย่อมรวมเรื่องการส่งเสริมสุขภาพด้วย แต่ในความเป็นจริงการส่งเสริมสุขภาพในกลุ่มแรงงานข้ามชาติเกิดขึ้นน้อยมาก จึงเสนอน่าจะมีข้อตกลงหรือข้อปฏิบัติที่เป็นจริงเรื่องของการส่งเสริมสุขภาพ โดยเฉพาะการส่งเสริมการป้องกันโรค ไม่ว่าจะเป็นโรคติดต่อหรือไม่ติดต่อ โดยควรเปิดให้องค์กรพัฒนาเอกชนที่มีศักยภาพในการดำเนินการเข้ามามีส่วนร่วมด้วย นอกจากนี้ยังเสนอว่าควรเปิดให้ซื้อบัตรได้ทุกคน โดยไม่เกี่ยวข้องว่าจะขออนุญาตทำงานหรือไม่ เนื่องจากในพื้นที่ที่ต้องแบกรับเรื่องของการให้บริการทางด้านสุขภาพอยู่แล้ว ที่น่าจะเริ่มได้เลยคือการให้ “ผู้ติดตาม” แรงงานข้ามชาติสามารถซื้อบัตรได้ด้วย ซึ่งอาจมีลักษณะเป็นบัตรครอบครัวเสริมจากบัตรประกัน⁶ ซึ่งข้อเสนอหลังนี้ทางสธ.ก็เห็นด้วย

● ปัญหาแนวคิดที่จะส่งกลับแรงงานข้ามชาติในกลุ่มที่ไม่ผ่านการตรวจโรคและในกลุ่มตั้งครรภ์

แนวคิดนี้เกิดขึ้นในการประชุมคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) เมื่อต้นเดือนธันวาคม 2547 หลังจากกระทรวงสาธารณสุข รายงานผลการตรวจสุขภาพของแรงงานข้ามชาติที่พบว่า มีแรงงานป่วยเป็นโรคและต้องติดตามรักษาจำนวน 9,532 ราย โดยเป็นวัณโรคมากที่สุดคือ 5,399

5 ต่างจากทหารกไทยตรงที่มีข้อกำหนดว่าทหารกไทยทุกคนต้องตรวจไพร่อดส์ฟังก์ชันท์ เพื่อวินิจฉัยว่าเป็นโรคเอดส์หรือไม่ และตรวจหาพาหุขีเมียเป็นต้น เนื่องจากมีค่าใช้จ่ายสูงมาก (คำอธิบายของนายแพทย์ชาญวิทย์ ทรัพย์เทพ ในการประชุมปฏิบัติการฯ เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2547 อ้างแล้ว)

6 คำอธิบายของนางสาวสุภัทรา นาคะผิว ผู้อำนวยการศูนย์คุ้มครองด้านเอดส์ในการประชุมปฏิบัติการฯ เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2547 อ้างแล้ว

ราย รองลงมาคือ ซิฟิลิส 3,092 ราย ที่เหลือคือโรคเท้าช้าง 202 ราย โรคเรื้อน 8 ราย โรคมาลาเรีย 273 ราย และโรคพยาธิลำไส้ 375 ราย ในจำนวนที่เป็นโรคนี้มี 809 ราย ที่เป็นโรคต้องห้ามมิให้ทำงาน

นอกจากนี้ยังพบว่า แรงงานข้ามชาติที่มาลงทะเบียนอยู่ในระหว่างการตั้งครรภ์จำนวน 9,383 ราย หรือร้อยละ 3 ของแรงงานหญิงที่มาตรวจสุขภาพทั้งหมด ที่ประชุมดังกล่าวที่มีนายพินิจ จารุสมบัติ รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน ได้มีมติดำเนินการกับแรงงานที่เป็นโรคและแรงงานที่ตั้งครรภ์ โดยจะส่งกลับประเทศต้นทาง (มติชนรายวัน วันที่ 13 ธันวาคม 2547) จากการติดตามเรื่องนี้ในระดับลึก ผู้วิจัยสรุปได้ว่าแนวคิดที่จะส่งแรงงานหญิงตั้งครรภ์กลับประเทศนั้น มีหน่วยงานรัฐที่แสดงความไม่เห็นด้วยทั้งฝ่ายนโยบายคือ สภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) และฝ่ายปฏิบัติคือ กระทรวงสาธารณสุข

หากพิจารณาจากเอกสาร “มาตรการและแนวทางการดำเนินงานตรวจสอบสุขภาพและประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าว ปี 2547” ระบุถึงกลุ่มที่ไม่ผ่านการตรวจสุขภาพว่าเป็น **ประเภท 3 โรคต้องห้ามมิให้ทำงาน** สถานพยาบาลไม่ต้องมอบใบรับรองแพทย์ให้แรงงานแต่ให้ทำการรักษาพยาบาลเบื้องต้น ในเขตกรุงเทพมหานครให้จัดส่งใบรับรองแพทย์ไปที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เลขที่ 507 ซอยสวนพลู เขตสาทร กรุงเทพมหานคร 10120 ในส่วนภูมิภาคจัดส่งที่ด่าน ตรวจคนเข้าเมืองในพื้นที่หรือจังหวัดใกล้เคียง เพื่อดำเนินการผลักดันส่งกลับต่อไป พร้อมสำเนาใบรับรองแพทย์เก็บไว้เพื่อทำการรักษาต่อเนื่อง (ขณะรอการส่งกลับ) ส่วนกลุ่มตั้งครรภ์ จะจัดส่งผลให้กรมการจัดหางาน/สำนักงานจัดหางานจังหวัดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ในประเด็นเรื่องการตรวจปีสภาวะแรงงานหญิง เพื่อดูว่าตั้งครรภ์หรือไม่⁷ เป็นประเด็นที่เป็นคำถามในเชิงการจัดการตั้งแต่ปีก่อนๆ และมีการสอบถามเรื่องนี้จากเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องอยู่ตลอดเวลา จากข้อมูลการสัมภาษณ์ในโครงการนี้ และการทำงานของผู้วิจัยในโครงการอื่นๆ เรื่องแรงงานข้ามชาติก่อนหน้านี้ที่ร่วมกับภาคราชการที่เกี่ยวข้องหลายแห่ง ไม่ว่าจะเป็นกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงแรงงาน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักบริหารการทะเบียน กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ เป็นต้น (กฤตยา 2547ก) เจ้าหน้าที่กระทรวงแรงงานกล่าวว่า จะไม่ระงับการออกไปอนุญาตแต่จะแจ้งให้นายจ้างทราบ ส่วนเจ้าหน้าที่สาธารณสุขให้เหตุผลว่าเป็นการตรวจเพื่อช่วยส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค ‘ไม่มีฝ่ายใดที่มีแนวคิดจะส่งหญิงตั้งครรภ์กลับประเทศ’ นอกจากนี้มีรายงานจากสธ.เองว่า แม้แต่ในกลุ่มที่ไม่ผ่านการตรวจโรคก็จะเสนอให้ไม่ส่งกลับ จะทำการติดตามรักษาแทน เพราะถึงส่งกลับไปแล้วแรงงานเหล่านี้ก็มักจะหวนกลับคืนมาอีก การรักษาให้หายน่าจะเป็นมาตรการที่เป็นคุณค่าทุกฝ่ายมากกว่า

ปรากฏการณ์ข้างต้นนี้ เป็นข้อยืนยันถึงความไม่เข้าใจตรงกันระหว่างผู้กำหนดนโยบาย (นักการเมือง) กับผู้ปฏิบัติระดับต่างๆ และระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และความไม่พยายามทำความเข้าใจเรื่องสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของเจ้าหน้าที่บางส่วนว่าสิ่งเหล่านี้มีอาจทำได้เพราะตามกฎหมายรัฐธรรมนูญมาตรา 4 ว่าด้วยศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสิทธิเสรีภาพ ได้บัญญัติชัดเจนว่าบุคคลใดก็ตามที่อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทย สมควรได้รับความคุ้มครองอย่างเต็มที่ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในเรื่องการรักษาพยาบาล หรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

7 คำยืนยันของนายแพทย์ชาอุวิทย์ ทรัพย์เทพ ในการประชุมปฏิบัติการฯ เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2547 อ้างแล้ว

3.3 ปัญหาและข้อเสนอต่อมาตรการสาธารณสุขในกลุ่มแรงงานข้ามชาติ

ในการเสนอข้อค้นพบเกี่ยวกับปัญหาและข้อเสนอต่อมาตรการสาธารณสุขในกลุ่มแรงงานข้ามชาติ 3 มิติคือ มิติการควบคุมโรค มิติอนามัยแม่และเด็ก และมิติฐานข้อมูล การประกันสุขภาพ และเรื่องอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยใช้ข้อมูลหลักจากการประชุมปฏิบัติการเรื่อง “แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายและมิติสุขภาพกับนโยบายการจัดการของรัฐไทย” ที่คณะนักวิจัยจัดขึ้น เพื่อระดมสมองระหว่างเจ้าหน้าที่สาธารณสุขทั้งส่วนกลางและในพื้นที่ที่มีการใช้แรงงานเข้มข้น (จาก 20 จังหวัดทั่วประเทศ) ผู้ปฏิบัติงานจากกระทรวงแรงงานจากองค์กรพัฒนาเอกชน และนักวิชาการ เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2547 ข้อมูลประกอบได้จากการรวบรวมระหว่างการเดินทางเก็บข้อมูลของคณะนักวิจัยในช่วงเดือนเมษายน - สิงหาคม 2547 รวมจำนวน 10 จังหวัดและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานในพื้นที่จำนวนมาก

3.3.1 ปัญหาและข้อเสนอในมาตรการควบคุมโรคแรงงานข้ามชาติ

(1) **ปัญหาจากโครงสร้าง** ผู้รับผิดชอบงานแรงงานข้ามชาติในสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดมีการปรับเปลี่ยนบ่อย ระยะเวลาของควบคุมโรคจะเป็นผู้รับผิดชอบดูแลตามมติกรม. ระยะต่อมางานควบคุมโรคแรงงานข้ามชาติไปอยู่ที่ส่วนกลางขึ้นอยู่กับสป. (สำนักงานปลัดกระทรวงฯ) ทำให้ต้องติดต่อกันหลายฝ่าย เช่น แผนงาน สิ่งแวดล้อม สำนักงานประกันสุขภาพ ส่งเสริมสุขภาพ ทำให้การประสานงานเป็นไปอย่างลำบาก และไม่ต่อเนื่อง เพราะงานของสป.ต้องครอบคลุมทั้งส่งเสริมสิ่งแวดล้อมและควบคุมโรค เสนอว่างานควบคุมโรคของสสจ.น่าจะสอดคล้องกับส่วนกลาง

(2) **ปัญหาการติดตามควบคุมโรค** ส่งผลให้โรคที่ต้องการรักษาต่อเนื่องไม่ประสบความสำเร็จ สาเหตุหลักมาจากทั้งตัวแรงงานที่เคลื่อนย้ายบ่อยและติดตามยาก แรงงานบางคนรู้ว่าตัวเองเป็นโรคติดต่อ จึงเลือกไม่ไปรายงานตัวเพราะกลัวการส่งกลับ ขณะที่สถานประกอบการหรือนายจ้างบางคนไม่ให้ความร่วมมือในการติดตาม ส่วนนายจ้างบางราย พอรู้ว่าป่วยเป็นโรคติดต่อก็ไล่ออกเลย หรือไม่ตัวแรงงานก็ย้ายหนีเอง ส่วนสาเหตุจากฝ่ายเจ้าหน้าที่ ส่วนใหญ่มาจากการระงับงานหนักมากอยู่แล้ว จึงไม่ได้วางแผนตามติดแรงงานอย่างใกล้ชิดหลังการตรวจพบโรค มีกรณีตัวอย่างที่พบแรงงานติดเชื้อวัณโรคขั้นร้ายแรงถึง 200 รายในจังหวัดภาคกลางแห่งหนึ่ง แต่กลับไม่มีแผนการติดตามแต่อย่างใด ขณะที่ในบางพื้นที่ที่เจ้าหน้าที่เข้มแข็งและมีการทำงานเป็นเครือข่ายระหว่างสาธารณสุขกับองค์กรพัฒนาเอกชน ก็ทำให้การติดตามควบคุมโรคทำได้กว้างขวางและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังตัวอย่างจากอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก สมุทรสาคร ระนอง และอำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี เป็นต้น

(3) **ปัญหาจากนายจ้าง** การระบาดของโรคในกลุ่มแรงงานมีสาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งมาจากสภาพการทำงานที่ส่งผลร้ายต่อสุขภาพทั้งกายและใจ หลายแห่งมีสภาพที่ไม่ปลอดภัย ขณะที่สภาพที่อยู่อาศัยที่แออัด ขาดสุขลักษณะ เป็นแหล่งแพร่เชื้อโรค นายจ้างจำนวนมากไม่ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการขอเข้าไปจัดกิจกรรมอบรม ให้ความรู้ต่อแรงงาน รวมถึงการจัดสถานที่อยู่อาศัยคนงานที่เอื้อต่อการป้องกันโรคต่างๆ

(4) **ปัญหาการควบคุมกามโรคและเอดส์** ซึ่งเป็นผลมาจากการปฏิรูประบบราชการ ทำให้คลินิกกามโรคของสสจ.ต้องหยุดลง เพราะต้องโอนไปให้โรงพยาบาลทำแทน ขณะที่เจ้าหน้าที่ที่มีประสบการณ์งานด้านนี้มิได้ถูกโอนย้ายตามไปด้วย และการเน้นให้ผู้รับบริการต้องมีบัตรทอง นั่นคือการต้องเปิดเผยตัวตน ทำให้พนักงานบริการทางเพศไม่ไปรับบริการ ส่งผลให้งานป้องกันและควบคุมโรคติด

เชื้อจากเพศสัมพันธ์อ่อนแอลงทั้งในกลุ่มคนไทยและต่างด้าว มีบางจังหวัดที่มีข้อตกลงภายในจังหวัดให้คงคลินิกamaroไว้ที่สสจ. เช่น สุพรรณบุรี และฉะเชิงเทรา บางจังหวัด เช่น เชียงใหม่ มีความพยายามจากเจ้าหน้าที่และองค์กรพัฒนาเอกชนที่เคลื่อนไหวให้เกิดคลินิกทางเลือกกับแรงงานข้ามชาติมากขึ้น เช่น ที่ศูนย์บริการสาธารณสุขเทศบาล หรือสถานีนอมัย หลังจากคลินิกที่สสจ.ปิดตัวเองลง มีข้อเสนอจากทั้งเจ้าหน้าที่สาธารณสุข และองค์กรพัฒนาเอกชนว่า ควรจะคงคลินิกamaroไว้ที่สสจ.เช่นเดิม

(5) **ปัญหาของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่ต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกฎหมายแรงงานต่างด้าว** พรบ.ควบคุมโรค พรบ.สาธารณสุข แต่เจ้าหน้าที่สาธารณสุข ปฏิบัติงานภายใต้อำนาจหน้าที่สาธารณสุขจังหวัด เมื่อออกปฏิบัติงานจริงไม่สามารถเข้าออกโรงงานได้ หากเจ้าของสถานประกอบการไม่ยินยอม เพราะไม่มีเครื่องแบบอย่างของตำรวจตรวจคนเข้าเมือง หรือของด่าน บัตรแสดงตนในการเข้าปฏิบัติงานก็ไม่มี และขาดการสนับสนุนด้านค่าใช้จ่ายต่างๆในการปฏิบัติงาน ต้องทำงานล่วงเวลาแต่การเบิกจ่ายเงินจะติดเงื่อนไขกฎระเบียบของกรมบัญชีกลาง ข้อเสนอคือให้ปรับปรุงระเบียบปฏิบัติให้ง่ายแก่การเบิกจ่ายต่อเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน

(6) **ปัญหาควบคุมโรคระหว่างประเทศควรทำเป็นเครือข่าย** จากข้อเท็จจริงที่ทุกจังหวัดสามารถเป็นทางผ่านของแรงงานที่ป่วยเป็นโรคติดต่อ เจ้าหน้าที่ในแต่ละจังหวัดจึงควรต้องรู้เกี่ยวกับการควบคุมโรคของปัญหาประเทศต้นทาง เพราะจะได้สามารถตั้งรับได้ มีข้อเสนอว่าควรมีการเผยแพร่ข้อมูลของจังหวัดที่เป็นด่านหน้า โดยการส่งข้อมูลเฝ้าระวังโรคให้พื้นที่อื่นรับรู้ด้วย จะมีประโยชน์กับทุกจังหวัดมาก ขณะเดียวกันควรจะมีการประสานงานภายในจังหวัดเองระหว่างผู้ทำงานกับแรงงานข้ามชาติ เพื่อหากมีปัญหาก็จะได้ส่งต่อเรื่องได้ถูกช่องทาง และลดความซ้ำซ้อน (ถ้ามี)

(7) **ปัญหาข้อมูล** โดยเฉพาะการที่ผู้ปฏิบัติงานละเลยการลงรายงานการเฝ้าระวังโรค เนื่องจากมีภาระกิจมาก และตามโครงสร้างการปฏิรูประบบราชการ งานระบาดวิทยาก็มีการเปลี่ยนแปลงบ่อยว่าอยู่ภายใต้การควบคุมหน่วยงานใดเพราะการขาดข้อมูลที่เป็นจริงทำให้การควบคุมโรคด้วยประสิทธิภาพ ทำให้ไม่รู้ว่าการทำงานป้องกันและควบคุมโรคนั้นทำได้ครอบคลุมประชากรกลุ่มนี้มากน้อยอย่างไร ในบางพื้นที่สถิติโรคติดต่อบางอย่างไม่ได้แยกแยะระหว่างกลุ่มคนไทย และแรงงานข้ามชาติ

3.3.2 ปัญหาและข้อเสนอในมาตรการอนามัยแม่และเด็ก

(1) **ปัญหาจากการบังคับตรวจการตั้งครรภ์** มีข้อมูลยืนยันจากเจ้าหน้าที่โรงพยาบาลในกรุงเทพมหานครว่า แรงงานหญิงข้ามชาติจำนวนหนึ่งที่รู้ตัวว่ากำลังตั้งครรภ์ ดัดสินใจทำแท้งก่อนมาตรวจร่างกาย ขณะที่ข้อมูลจากโรงพยาบาลในจังหวัดภาคกลางแห่งหนึ่งพบว่า มีการใช้ปัสสาวะของเพื่อนที่แน่ใจว่าไม่ท้องส่งตรวจแทน ทั้งหมดนี้มาจากเพราะไม่แน่ใจว่าหากตรวจพบว่าท้องจะต้องถูกส่งกลับหรือไม่ มีข้อเสนอว่าควรยกเลิกการตรวจครรภ์ เพราะไม่มีประโยชน์ เพราะแม้ขณะที่ตรวจไม่ได้ตั้งครรภ์ วันข้างหน้าก็อาจตั้งครรภ์ได้ หรือหากยังคงไว้ต่อไปต้องมีการประชาสัมพันธ์ชัดเจนถึงเหตุผลที่ต้องตรวจครรภ์

(2) **ในบางพื้นที่ผู้ใช้บริการมาคลอดบุตรส่วนใหญ่เป็นประชากรข้ามชาติ** เห็นชัดเจนในอำเภอชายแดน และจังหวัดที่มีการใช้แรงงานหนาแน่น ดังกล่าวไปแล้วในบทที่สองว่า จังหวัดที่สัดส่วนของจำนวนแรงงานข้ามชาติมีสูงมากกว่า 10% ของจำนวนประชากรรวมในจังหวัดนั้นๆ ซึ่งมีอยู่ 5 จังหวัดเรียงตามลำดับดังนี้ ระนอง (33.7%) ตาก (24.2%) สมุทรสาคร (22.7%) พังงา (12.7%) และภูเก็ต (11.3%) ในอำเภอชายแดน เช่น สังขละบุรี ผู้มารับบริการส่วนใหญ่ไม่ใช่คนไทย เฉพาะการคลอดสถิติ

เป็นคนต่างด้าว 90% คือเป็นมอญ พม่า หรือกะเหรี่ยง ขณะที่ในหลายอำเภอ เช่น อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย และอำเภอโป่งน้ำร้อน จังหวัดจันทบุรี เป็นต้น มีคนจากประเทศเพื่อนบ้านข้ามมารับบริการ โดยเฉพาะการคลอดบุตร เนื่องจากบริการในฝั่งไทยดีกว่า โดยรวมแล้วแรงงานต่างชาติมีอัตราการคลอดสูงซึ่งนำไปสู่ปัญหาถัดไป

(3) ปัญหาอุบัติเหตุการตายคลอด การแท้งเองและการทำแท้งสูงมากในประชากรข้ามชาติ มีสถิติที่ยืนยันจากโรงพยาบาลที่เกาะติดปัญหานี้มาโดยตลอด เช่น โรงพยาบาลแม่สอด โรงพยาบาลเชียงรายประชานุเคราะห์ สาเหตุมาจากแรงงานข้ามชาติที่สามารถเข้าถึงบริการอนามัยแม่และเด็กมีประมาณหนึ่งในสาม และแรงงานต่างชาติส่วนใหญ่ไม่ได้คุมกำเนิด หากตั้งครรภ์มักทำคลอดโดยหมอตำแย หรือคลอดเอง เพราะไม่มีเงินและพูดภาษาไทยไม่ได้ เจ้าหน้าที่สาธารณสุขหลายพื้นที่แก้ไขปัญหานี้โดยการทำงานทางรุก เช่นที่ แม่สอด สังขละบุรี และสมุทรสาคร เป็นต้น มีการจัดหน่วยแพทย์เคลื่อนที่ประสานงานกับอาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติ จัดอบรมหมอตำแย แจกชุดทำคลอดสำหรับพยาบาลผดุงครรภ์ และจัดโครงการพิเศษ เช่น ตัวอย่างจากโรงพยาบาลสังขละบุรี ดังนี้

โครงการฝากครรภ์ตลอดแล้วได้คลอดฟรี โรงพยาบาลสังขละบุรี⁸

จังหวัดเราเน้นการฝากครรภ์ให้ได้ 90 % ตามเกณฑ์ซึ่งเป็นนโยบายของกระทรวงสาธารณสุข ของเรายังคงเป่าอยู่ก็เลยคิดจะเร่งดำเนินการเรื่องนี้ จึงได้คิดโครงการนี้ขึ้น เราไม่สามารถแยกบริการเฉพาะคนไทยได้ ทุกคนไม่ว่าจะเป็นคนไทยหรือต่างด้าว ถ้าเข้าโครงการตลอดจะได้คลอดฟรี สามารถได้คลอดปกติฟรี ระหว่างฝากท้องได้อัลตราซาวด์ฟรี 1 ครั้ง ได้ของขวัญเป็นของลูกใจเล็ก ๆ น้อย ๆ ในวันมาคลอด ถามว่าได้ประโยชน์อะไรจากโครงการนี้

1. พ่อแม่ต้องมาฝากครรภ์เมื่อเริ่มท้อง ไม่ล่าช้า (Early ANC)
2. มาตรวจครรภ์ทุกครั้งตามนัด จะได้ ET ได้ตรวจเลือด ได้ฟังผลเลือด
3. ถ้ามีสิ่งต้องระวังก็ จะได้เข้าโครงการ ๆ ที่ได้กิน AZT 28 สัปดาห์

ได้ยาเร็ว พอได้ยาเร็ว ประสิทธิภาพการถ่ายทอด HIV จากแม่สู่ลูกจะลดต่ำลง หลังจากประเมินผล พบว่าได้ประโยชน์หลาย ๆ อย่างจากการฝากครรภ์ เช่น เด็กน้ำหนักน้อยกว่ากำหนดลดต่ำลง แม่ที่มีเลือดจางลดน้อยลง แต่งบประมาณทั้งหมดไม่ได้จากไหนเลย เป็นงบประมาณจากเงินบำรุงของโรงพยาบาล ซึ่งตอนนี้ผู้อำนวยการโรงพยาบาลก็พยายามให้เขียนโครงการเสนอ UNICEF

(4) ปัญหาการสื่อสารและเข้าถึงแรงงานข้ามชาติ เป็นปัญหาแกนหลักในทุก ๆ ปัญหาของแรงงานข้ามชาติทางออกที่พื้นที่หลายแห่งได้ดำเนินการเองมานานหลายปีแล้วคือ การจ้างล่าม การสร้างอาสาสมัครต่างชาติ (อสต.) หรือพนักงานสาธารณสุขต่างชาติ (พสต.) มีรูปแบบทั้งที่โรงพยาบาลจ้างเอง (สังขละบุรี) โรงพยาบาลร่วมมือกับองค์กรเอกชน (แม่สอด สมุทรสาคร ระยอง) และมีลักษณะการ

8 ข้อมูลจากการประชุมกลุ่มย่อย เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2547

ทำงานทั้งเป็นล่ามประจำที่โรงพยาบาล และออกพื้นที่ทำงานเชิงส่งเสริมสุขภาพและควบคุมโรค ปัญหานี้ นับว่ามีความเห็นสอดคล้องกันระหว่างผู้ทำงานด้านนี้ทุกฝ่ายว่า เป็นผลดีต่อการทำงานและต่อสุขภาพของแรงงาน และมีความจำเป็นที่นโยบายระดับสูงควรพิจารณาให้โรงพยาบาลของรัฐและหรือองค์กรพัฒนาเอกชนสามารถจ้างคนข้ามชาติมาทำงานได้อย่างถูกต้องตามเกณฑ์ของภาคราชการ ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือมติกรมอนุญาตให้จ้างงานได้เฉพาะอาชีพกรรมกรและคนรับใช้ในบ้านเท่านั้น องค์กรหลายแห่งจึงต้องจดทะเบียนจ้างออสต.หรือล่ามในงานประเภทที่อนุญาต แต่ปฏิบัติงานจริงอีกอย่างหนึ่ง ดังข้อเท็จจริงจากผู้ปฏิบัติงานดังนี้

ส่วนงานบริการของเราก็จะมีผู้สื่อข่าว คือเรามีอาสาสมัครสาธารณสุขต่างด้าว ซึ่งตรงนั้นนะ เราจะให้สิทธิเหมือนกับคนไทยไม่ได้ เพราะระเบียบไม่มีสำหรับต่างด้าวจึงทำเท่าที่ทำได้ เช่น จัดการประชุมสำหรับต่างด้าว มีคำตอบแทน อาจเป็นข่าวของเครื่องใช้หรือปลากะป๋อง หรือค่าเดินทาง แต่ว่าระเบียบมิได้เปิดว่าให้จ้างต่างด้าว เพราะต่างด้าวไม่มีบัตร เราจะลงว่าจ่ายให้คนนี้แค่นี้ลงไม่ได้ ต้องให้เป็นอย่างอื่นไป (แม่สอด)

ผมมีความรู้สึกว่า เรามีความจำเป็นต้องใช้ ออสต. เพราะวีซ่าขาดอสต.เราไม่มีทางทำงานได้เลย และที่เป็นภาระหนักคือคนไทยไม่สามารถเข้ามาช่วยงานตรงนี้ได้อย่างที่ผมทำอยู่มีอสต.ประจำสำนักงาน 5 คน และอสต. 5 คนนี้จะออกไปข้างนอกแล้วดึงเอาชาวประมง แม่บ้านมาเป็นแกนนำอีก ซึ่งเมื่อเราดำเนินการสามารถสร้างแกนนำได้อีกเป็นร้อย กระจายอยู่ตามชุมชน เพราะโครงการที่ผมทำอยู่กับโรคเอดส์ในแรงงานต่างด้าว สามารถช่วยดึงผู้ป่วยเข้ามาที่สำนักงาน ซึ่งมีหมอกจากพม่า ทางมูลนิธิของเราจ้างหมอมารักษาฟรีเลย เปิดสำนักงานที่ไหนก็จะจ้างหมอไว้คนหนึ่ง งานหลัก ๆ คือตรวจ ให้การรักษา อบรม และให้ความรู้ อบรมแกนนำ อบรมอาสาสมัคร พอเรามีอสต.งานก็เลื่อนไหล ตั้งแต่เปิดโครงการมาได้ 1 ปี เดือนแรกและช่วงไตรมาสแรกมีผู้ป่วยเพียงเดือนละ 30 ราย ปัจจุบันเดือนละ 60 ราย ซึ่งมีผู้ป่วยเข้ามาทุกวัน ผู้ป่วยเหล่านี้เป็นแรงงานต่างด้าวล้วน ๆ ที่ชุมชนกำลังเสนอเรื่องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอนุญาตให้จ้างได้

ต่อเรื่องนี้เจ้าหน้าที่จากสภาความมั่นคงแห่งชาติที่เข้าร่วมประชุมให้ความเห็นว่า ... เรื่องอาสาสมัครเห็นด้วย ในส่วนตัวเห็นด้วยว่ามีประโยชน์ แต่ในเมื่อกฎหมายกฏระเบียบขณะนี้ไม่สามารถจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ สิ่งที่ยากเห็นก็คือ การหยิบยกเรื่องขึ้นมาอย่างเป็นระบบ ต้องมีการผลักดันถึงจะมีการแก้ไขนโยบายได้ ...นโยบายอะไรก็ตามที่จะทำให้ผู้ปฏิบัติใช้ดุลพินิจ จะมีจุดอ่อนมากไม่ว่าจะเป็นข้อกฎหมายหรือว่า ความปลอดภัยของเจ้าหน้าที่ด้วยก็จะไม่มั่นใจ ก็เลยทำให้ปัญหาสะสมและปัญหาตามมามากมาย

(5) **ปัญหาการให้ใบรับรองการเกิด** การรับรองการเกิดสำหรับเด็กที่คลอดจากแม่ต่างชาติในเชิงนโยบายไม่มีปัญหาคือในสถานบริการทุกแห่งรับทราบที่ต้องออกหนังสือนี้ให้ แต่ในทางปฏิบัติพบว่าเกือบทุกแห่งไม่ได้ให้หนังสือรับรองการเกิดนี้กับผู้หญิงที่คลอด ขณะที่ตัวแรงงานส่วนใหญ่ก็ไม่ทราบถึงความสำคัญของเอกสารนี้ ดังนั้นจึงมีแรงงานต่างชาติที่มาคลอดบุตรในสถานบริการแล้ว รับใบรับรองการเกิดเพื่อนำไปแจ้งเกิดที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นจำนวนน้อยมาก เพราะแม้แต่ผู้รับใบรับรองการเกิดไปก็ไม่ไปแจ้งเกิด ด้วยเหตุผลหลักๆว่ากลัวถูกจับ ขณะที่เจ้าหน้าที่ก็จะไม่รับจดทะเบียนเกิดให้ ทั้งหมดนี้อาจนำไปสู่ปัญหาคนไร้รัฐไร้สัญชาติในอนาคต นอกจากนี้ยังพบปัญหาเรื่องการแจ้งเกิด แล้วระบุว่าพ่อเป็นคนสัญชาติไทย เพื่อจะเอาสัญชาติไทย และมีกรณีคนไทยรับจ้างเป็นพ่อด้วย

(6) **ปัญหาแม่ท้องติดเชื้อเอชไอวีแต่ไม่ได้รับยาต้าน AZT** หากเป็นแรงงานที่มีบัตรประกันสุขภาพ การให้ยาต้านไวรัสจากแม่สู่ลูกอยู่ในสิทธิประโยชน์ที่คุ้มครองด้วย แต่เนื่องจากแรงงานหญิงที่ท้องจำนวนมากไม่ได้ทำงานและไม่มียบัตร กลุ่มนี้หากติดเชื้อก็ไม่สามารถเข้าถึงบริการยาต้านไวรัสได้ โรงพยาบาลบางแห่งเห็นใจผู้หญิงก็จะแอบให้ยาต้านไวรัส องค์การพัฒนาเอกชนบางแห่งพยายามประสานกับหน่วยงานสาธารณสุขหากพบกรณีเช่นนี้ การแก้ปัญหานี้จึงเป็นเรื่องต่างคนต่างพยายามแก้ปัญหาเฉพาะหน้าไป อย่างไรก็ตามในบางพื้นที่ เช่น ที่จังหวัดตราด หากตรวจพบก็จะให้ยาต้านไวรัสทุกราย โดยไม่สนใจว่าเป็นคนไทยหรือต่างชาติ มีบัตรหรือไม่มีบัตร ทั้งหมดชี้ว่าการแก้ปัญหานี้ยังเป็นระบบคงเป็นสิ่งที่ควรพิจารณาอย่างเร่งด่วนในเรื่องนี้

(7) **ปัญหาเกี่ยวกับการวางแผนครอบครัว** แม้ปัญหาการเข้าถึงบริการนี้ยังคงเป็นปัญหาหลัก แต่จะมีการดำเนินงานที่คืบหน้ามากกว่าเรื่องอื่นๆ มีข้อมูลสถานการณ์การวางแผนครอบครัว และอนามัยแม่และเด็กในแรงงานข้ามชาติปี 2546 ที่น่าสนใจคือ มีจำนวนผู้ใช้วิธีคุมกำเนิดแบบใดแบบหนึ่ง 21,784 คน คิดเป็น 1.8% ของจำนวนคาดประมาณ 1.1.2 ล้านคน ใกล้เคียงกับอัตราการไ้ใช้ปี 2547 ที่มี 2.1% และมีเด็กข้ามชาติเกิดมีชีพจำนวน 14,311 คน คิดเป็นอัตราการเกิด 11.9 ต่อ 1,000 ประชากรข้ามชาติ ซึ่งน้อยกว่าปี 2545 ที่มีอัตรา 12.9 ต่อ 1,000 ประชากร ที่น่าสนใจคือสำนักส่งเสริมสุขภาพ กรมอนามัยเป็นหน่วยประสานงานกลาง กำลังทดลองพัฒนารูปแบบเครือข่ายดำเนินงานวางแผนครอบครัว และอนามัยเจริญพันธุ์ในแรงงานข้ามชาติ ดังเช่น (สุทัศน์ 2547)

- จะมีการดำเนินงานแบบบูรณาการประสานงานกับหน่วยงานราชการและองค์กรต่างๆที่เกี่ยวข้อง มุ่งเน้นการให้บริการเชิงรุก โดยสำรวจข้อมูลและสถานะสุขภาพ และนำข้อมูลมาใช้ในการวางแผนกิจกรรมอย่างสอดคล้องกับปัญหา และความต้องการของแรงงานข้ามชาติ
- จะดำเนินการให้วัคซีนสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรคให้ครอบคลุมในกลุ่มเด็กแรงงานข้ามชาติ
- จะจัดประชุมอบรมนายจ้างในสถานประกอบการที่มีแรงงานมากกว่า 200 คน ขึ้นไป และจัดทำคู่มือดูแลสุขภาพเป็นภาษาพม่า
- จะมีบริการคุมกำเนิดทุกวิธี รับฝากครรภ์ ตรวจเลือด ทำคลอด ดูแลหลังคลอด เหมือนคนไทย
- จะให้การดูแลด้านอนามัยแม่และเด็กตั้งแต่ท้องจนคลอดพร้อมทั้งแนะนำการวางแผนครอบครัว หลังคลอด โดยมีการอบรมอาสาสมัครแรงงานต่างชาติช่วยดำเนินงานด้วย ทดลองดำเนินการ แจกสมุดบันทึก คู่มืออนามัยแม่และเด็ก เป็นภาษาพม่า (และอาจมีภาษาอื่นๆตามมา)
- การสนับสนุนเวชภัณฑ์คุมกำเนิด และสื่อสุขศึกษาวางแผนครอบครัว

3.3.3 ปัญหาและข้อเสนอในมาตรการประกันสุขภาพ ระบบข้อมูล และอื่นๆที่เกี่ยวข้อง

(1) ปัญหาเรื่องการออกบัตรประกันสุขภาพ ไม่มีแบบมาตรฐานกลาง ข้อมูลที่ใส่ในบัตรแต่ละโรงพยาบาลไม่เหมือนกัน บางจังหวัดก็จะใช้บัตรกลางคือบัตรที่อยู่ที่ยี่สิบสอง และก็ลงนามโดยนายแพทย์ใหญ่ แต่ว่าบางโรงพยาบาลก็ออกแบบเอง จึงแตกต่างกันไปตามแต่ละจังหวัด มีผู้เสนอให้ใช้เลข 13 หลักที่ได้มาใช้ประโยชน์ก็จะช่วยเรื่องการผิดชื่อผิดคนได้ และหากใช้เทคนิคสแกนลายนิ้วมือไว้ที่โรงพยาบาลก็จะช่วยได้มากขึ้น

(2) ปัญหาในกลุ่มผู้ถือบัตรสี ที่ได้เลขประจำตัว 13 หลักขึ้นต้นด้วยเลข 6-7 บางส่วนถูกปลดการประกันสุขภาพ เพราะเหตุผลที่ว่าเป็นคนต่างด้าว ซึ่งทางสปสช.ชี้แจงว่าเป็นเรื่องของระบบงบประมาณที่สำนักงบประมาณไม่ให้เลย และถูกตัดแม่ในส่วนที่เป็นคนไทยด้วย หากไม่ปรากฏตัว ในข้อเท็จจริงตอนที่สปสช.ยังไม่ได้พัฒนาระบบข้อมูลก็พยายามไม่ตัด เพราะรู้ว่าจะกระทบและไม่ได้ดูที่ตัวเลข แต่ดูที่สัญชาติ สปสช.ได้หารือเรื่องนี้ไปที่กฤษฎีกา ปรากฏว่ากฤษฎีกาตีความออกมาว่าไม่ให้ ทำให้คนที่ขึ้นทะเบียนใหม่จะไม่ได้ แต่ใครที่อยู่ในฐานข้อมูลอยู่แล้วก็จะให้เหมือนเดิม หากไม่มีคนมาแจ้ง

(3) ปัญหาระบบข้อมูลที่ไม่มีการเชื่อมโยงและข้อมูลคลาดเคลื่อน เสนอให้มีการเชื่อมโยงระบบข้อมูลไปยังทุกกระทรวงที่เกี่ยวข้อง และเสนอการจัดระบบข้อมูลคนที่มีส่วนร่วม ก็นายจ้างจะต้องเข้ามามีส่วนร่วม พร้อมหามาตรการที่ทำให้นายจ้างเห็นถึงความสำคัญ จะต้องมีการละเมิดการเข้ามาของนายจ้างในแต่ละพื้นที่ นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องความถูกต้องของข้อมูล เช่น ลูกจ้างเปลี่ยนชื่อกันบ่อย และจำชื่อตนเองไม่ได้ โดยเฉพาะลูกจ้างที่อยู่บนเรือประมง ดังนั้นเวลาเรียกตรวจสอบสุขภาพก็จะหากันไม่เจอ และพบว่าบางที่ชื่อที่แจ้งโรงพยาบาลเป็นชื่อหนึ่ง แต่กับนายจ้างอีกชื่อหนึ่ง บางทีไปรับรองแพทย์ออก แต่พอเอาพร.38/1 มาให้ชื่อและอายุไม่ตรงกัน

ต่อประเด็นนี้ ทางเจ้าหน้าที่สำนักบริหารการทะเบียน ที่เป็นเจ้าภาพรับผิดชอบการออกบัตรขึ้นทะเบียนคนข้ามชาติชี้แจงว่า “หากเสร็จเรียบร้อยและสามารถเชื่อมข้อมูลได้ การตรวจสอบก็จะมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ขณะนี้ยังไม่เรียบร้อย สามารถตรวจสอบได้ที่สำนักทะเบียนอำเภอ หากว่าทางโรงพยาบาลต้องการตรวจก็อาจจะต้องเชื่อมระบบสื่อสาร ตรงนี้อยากให้เป็นเรื่องระดับกระทรวง เหมือนอย่างที่เราเชื่อมโยงไปที่โรงพยาบาลออกสูบัตรที่โรงพยาบาลได้เลยที่เราทำอยู่ตอนนี้ ถ้าระบบสื่อสารเครือข่ายไปถึงแล้วก็สามารถออกไปแจ้งเกิด แจ้งย้ายที่โรงพยาบาลได้เลย”

(4) ปัญหาเรื่องการส่งกลับ การส่งแรงงานข้ามชาติกลับถิ่นต้นทาง มีจำนวนมากที่ถูกส่งกลับไปที่ไม่ใช่พื้นที่ที่มา และบางกรณีก็ส่งกลับผิดพลาด เช่น เขมรก็ถูกส่งกลับไปที่ยี่สิบสองบุรี หรือกรณีที่เราถูกตัดสินโดยเจ้าหน้าที่ว่าเป็นคนอินเดีย แต่แท้จริงแล้วมาจากประเทศพม่า ซึ่งเป็นกรณีที่คณะนักวิจัยได้เข้าสังเกตการณ์และสัมภาษณ์แรงงานข้ามชาติในห้องพักที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองซอยสวนพลู กรุงเทพมหานคร ได้พบและสัมภาษณ์ “ลักขมี” (นามสมมุติ) ดังนี้

“ลักขมี” เป็นชาวโรฮิงยา เกิดในประเทศพม่า นับถือศาสนาอิสลาม พ่อแม่พา มาเมืองไทยตั้งแต่อายุ 11 ปี “ลักขมี” พูดไทยและอ่านไทยได้ค่อนข้างดี เพราะ เคยทำเงินในร้านอาหารเป็นพนักงานเสิร์ฟหลายปี ปัจจุบันเธออายุ 20 ปี ปลายปี 2546 “ลักขมี” ถูกจับส่งมาที่ห้องกัก ซอยสวนพลู ก่อนหน้านี้ไม่เคยถูกจับมา ก่อน ความที่ “ลักขมี” หน้าตาเหมือนชาวเอเชียได้ ดำรงท้องที่ที่จับได้ บันทึกว่ามาจากประเทศอินเดีย “ลักขมี” ถูกส่งไปอยู่ในห้องกักหญิงร่วมกับ ชาวเอเชียได้ด้วย⁹ แม้ “ลักขมี” ได้แจ้งเจ้าหน้าที่ว่าเธอมาจากพม่า เจ้าหน้าที่ก็ ไม่สนใจ เพราะเชื่อตามหลักฐานที่บันทึกมาจากตำรวจท้องที่ ขั้นตอนในกรณี “ลักขมี” คือต้องรอให้เจ้าหน้าที่สถานทูตอินเดียมารับรองว่าใช่ชาวอินเดียหรือไม่ หากไม่รับรองจึงค่อยพิจารณาว่ามาจากประเทศใดต่อไป ทำให้ “ลักขมี” ต้อง รออยู่ในห้องกักนานกว่าแรงงานที่มาจากประเทศพม่าคนอื่น ๆ

(ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ “ลักขมี” เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2547)

(5) ปัญหาเรื่องภาระค่าใช้จ่ายของโรงพยาบาล โดยเฉพาะจังหวัดในบริเวณชายแดนจะ ต้องแบกภาระมาก เพราะมีผู้มาใช้บริการมาก โรงพยาบาลก็หาหนทางในการแก้ปัญหาตัวเอง เช่น ทาง จังหวัดอุบลราชธานี โรงพยาบาลโขงเจียมจะขึ้นบัญชีลูกหนี้ไว้ พอมารักษาครั้งต่อมาก็เอาเงินมาจ่ายก่อน แล้วก็ค้างอีกครึ่งหนึ่ง ส่วนโรงพยาบาลสังขละบุรีก็จะขายบัตรประกันสุขภาพให้ทั้งแรงงานและครอบครัว ซึ่งเป็นนโยบายเฉพาะอำเภอ ดังคำบอกเล่าของเจ้าหน้าที่ดังนี้

ก็เลยทำข้อตกลงร่วมกับทางมหาดไทยของอำเภอเฉพาะอำเภอสังขละบุรีเท่านั้น โดยออกเป็นบัตรประกันสุขภาพผู้พลัดถิ่นสำหรับคนต่างด้าวที่ไม่มีบัตรประกัน สุขภาพใดๆเลย ไม่มีบัตร 30 บาท ไม่มีเลข 13 หลักที่จะไปขอบัตรประกัน สุขภาพใด ๆ เลยได้ สามารถขอทำบัตรประกันสุขภาพผู้พลัดถิ่นได้ โดยมี 2 แบบ ได้แก่แบบครอบครัวและแบบบุคคล แบบบุคคลคือ 700 บาทต่อ 1 คน ถ้าแบบครอบครัวคือมีพ่อ มีแม่ มีลูกอายุไม่เกิน 15 ปีไม่เกิน 3 คน รวมแล้วไม่ เกิน 5 คนต่อครอบครัว แบบครอบครัว ราคา 1,000 บาทต่อครอบครัว และสามารถใช้บริการได้ที่สถานีนามัยและรพ.สังขละบุรี เราจะแบ่งเปอร์เซ็นต์ให้ อำเภอ 10 % ทางสาธารณสุขอำเภออีก 20 % นอกนั้นเป็นของรพ.สังขละบุรี เป็นค่าใช้จ่ายซึ่งช่วยแบ่งเบาภาระเรื่องเวชภัณฑ์ต่าง ๆ ที่ต้องจัดหาซื้อมาใช้ให้ บริการแก่ต่างด้าวถ้ามีการส่งต่อ ไม่มีการตามไปจ่าย จ่ายเฉพาะค่าส่งต่อ ค่าใช้จ่ายที่เหลือจะต้องรับผิดชอบเอง ซึ่งรพ.นั้นก็มักจะเรียกเก็บไม่ได้เช่นเคย

9 ห้องกักสำหรับผู้หลบหนีเข้าเมืองผู้หญิงที่ตำรวจจับได้ที่ซอยสวนพลู มี 2 ห้อง ห้องหนึ่งกักเฉพาะผู้หลบหนีเข้าเมืองจากประเทศพม่า กัมพูชา และลาว อีกห้องหนึ่งเป็นผู้มาจากประเทศอื่น ๆ

(6) ปัญหาขาดนโยบายชัดเจนต่อหลักประกันสุขภาพของ “ผู้ติดตาม” แม้การที่รัฐให้ผู้ติดตามแรงงานข้ามชาติรายงานตัว และได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในประเทศไทยในระยะเวลาเท่ากับตัวแรงงาน แต่ทางรัฐมิได้กำหนดมาตรการว่า “ผู้ติดตาม” จะสามารถซื้อบัตรประกันสุขภาพได้หรือไม่ ทำให้หาก “ผู้ติดตาม” เจ็บป่วยร้ายแรง เข้ารับการรักษาในโรงพยาบาลของรัฐ และไม่สามารถจ่ายได้ ก็เพิ่มภาระต่อโรงพยาบาลรัฐมากขึ้น ดังกรณีต่อไปนี้

เมื่อปลายเดือนตุลาคม 2547 นางเจ็ง (นามสมมติ) ชาวพม่า ได้ไปคลอดบุตรที่โรงพยาบาลรัฐแห่งหนึ่ง ซึ่งเป็นการคลอดก่อนกำหนดทำให้สุขภาพเด็กไม่แข็งแรง จึงถูกส่งตัวเด็กไปต่อยังโรงพยาบาลรัฐอีกแห่งหนึ่ง โดยที่การรักษาจำเป็นที่จะต้องให้ออกซิเจนแก่เด็กตลอด ซึ่งมีค่าใช้จ่ายสูง ทางโรงพยาบาลแห่งที่สองได้แจ้งค่าใช้จ่ายให้กับบิดามารดาเด็กทราบตลอด และทางบิดามารดาได้เสียค่ารักษาพยาบาล 2 ครั้ง (ครั้งแรกจำนวน 2,000 บาท ครั้งที่ 2 จำนวน 500 บาท) แต่หลังจากนั้นยังไม่มีมีการจ่ายค่ารักษาพยาบาลแต่อย่างใด เนื่องจากบิดามารดาไม่มีเงินที่จะจ่าย และจนถึงกลางเดือนมกราคม 2548 ค่ารักษาพยาบาลทั้งหมดหนึ่งแสนกว่าบาท ซึ่งทางบิดามารดาของเด็กจำเป็นจะต้องจ่ายค่ารักษาพยาบาลสำหรับกรณีนี้ไม่ว่าบิดามารดาจะมีบัตรสุขภาพของแรงงานต่างด้าวหรือไม่ เพราะว่าการใช้สิทธิในบัตรสุขภาพนั้นใช้ได้เฉพาะตัวจึงไม่ครอบคลุมไปยังบุตรที่เกิดมาแต่อย่างใด

(ข้อมูลจากองค์กรพัฒนาเอกชนแห่งหนึ่ง แจ้งมายังคณะนักวิจัยเมื่อเดือนมกราคม 2548)

ในกรณีนี้ แม้โรงพยาบาลจะมีความเห็นใจและเข้าใจความยากลำบากของพ่อแม่เด็ก แต่ไม่สามารถช่วยอะไรได้ เพราะทางโรงพยาบาลไม่สามารถให้ความอนุเคราะห์ค่ารักษาพยาบาลได้ เนื่องจากไม่มีงบประมาณ โดยโรงพยาบาลได้ชี้แจงให้ข้อมูลเกี่ยวกับภาระที่ทางโรงพยาบาลรับผิดชอบคนต่างด้าวอยู่เมื่อองค์กรพัฒนาเอกชนทราบเรื่อง จึงได้เจรจากับเจ้าหน้าที่ฝ่ายสังคมสงเคราะห์ของโรงพยาบาลจัดทำหนังสือสัญญาและเป็นผู้อนุมัติในการผ่อนส่งเป็นรายเดือน ซึ่งฝ่ายสังคมสงเคราะห์ของทางโรงพยาบาลเองก็ยอมให้ชำระแต่ละเดือนเท่าไรก็ได้เท่าที่มี แน่แน่นอนว่าทางโรงพยาบาลต้องสำรองเงินไปก่อน และกว่าที่จะได้คืนครบถ้วนคงเป็นเวลาหลายปี

(7) ปัญหาการถูกปฏิเสธไม่ให้เรียนหากต้องการเรียนนอกพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นแรงงานข้ามชาติ หรือคนมีบัตรสีต่างๆก็ตาม เหตุเกิดที่เชียงใหม่ แม้แต่คนที่กำลังเรียนอยู่ก็ไม่ได้เรียนต่อเมื่อหมดเทอม ด้วยเหตุผลที่ว่าต้องกลับไปเรียนในพื้นที่ที่อยู่ แต่ข้อเท็จจริงคือมาทำงานในเขตเมือง และเรียนภาคค่ำของกศน. ทำให้หมดโอกาสพัฒนาคุณภาพชีวิต ซึ่งทางสมช.ชี้แจงว่าการจะขอเรียนนอกพื้นที่นั้นต้องมีการขออนุญาตก่อน

3.4 ปัญหาการเลือกปฏิบัติต่อแรงงานข้ามชาติในกรณีกรณีพิบัติภัย “สึนามิ”

เหตุการณ์กรณีพิบัติภัย “สึนามิ” เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2547 แรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่าใน 6 จังหวัดเป็นอีกกลุ่มหนึ่งที่คาดว่าจะสูญชีวิตและบาดเจ็บจำนวนมาก เพราะหากประเมินจากรายงานที่ระบุถึงจำนวนเรือประมงขนาดใหญ่กว่าสิบเมตรที่เสียหายประมาณ 1,200 ลำ เรือประมงใหญ่เหล่านี้ต่างก็มีลูกเรือเป็นแรงงานข้ามชาติ โดยแต่ละลำมีประมาณ 10-30 คน และหากนับแรงงานพม่าตามโรงแรม รีสอร์ท ที่ทำงานเป็นคนสวน แม่บ้าน อีกไม่น้อย แม้การตรวจสอบแรงงานพม่าสูญหายและตายจากกรณีพิบัติภัยนี้ไม่ได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่าย แต่ในเบื้องต้นสามารถประมาณการว่ายอดแรงงานพม่าที่สูญหายมีจำนวน 2,500 ราย โดยจุดสูญหายสำคัญคือ บ้านน้ำเค็ม บ้านทับละมุ และเขาหลัก ในจังหวัดพังงา (แสงจันทร์ 2548)

ปรากฏว่ากลุ่มแรงงานข้ามชาติที่รอดชีวิต เป็นผู้ประสบภัยกลุ่มเดียวที่แทบจะไม่ได้รับการช่วยเหลือใดๆเลย และเลวร้ายยิ่งกว่านั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจได้กวาดจับแรงงาน โดยอ้างว่าถูกรังเรียนจากชาวบ้านในพื้นที่ว่า มีการลักขโมยสิ่งของต่างๆ แรงงานที่ถูกกวาดล้างจับกุมเหล่านี้มีทั้งที่ไม่มีบัตร และผู้ที่บัตรสูญหาย หรือถูกนายจ้างยึดไว้ จากการติดตามของเจ้าหน้าที่คณะกรรมการณรงค์เพื่อประชาธิปไตยในพม่า (กรพ.) พบว่า ตั้งแต่วันที่ 28 ธันวาคม 2547- 6 มกราคม 2548 มีแรงงานชาวพม่าถูกส่งตัวจากสำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมืองที่ จ.พังงา ไปที่ ด่านระนองแล้ว 596 คน¹⁰ ทั้งหมดนี้ส่งผลกระทบต่อ การดำเนินชีวิตของแรงงาน เกิดความหวาดกลัวและพยายามอยู่อย่างหลบซ่อนตัว หลายรายเจ็บป่วยก็ไม่กล้าไปหาหมอ¹¹

ผลของการถูกกดขี่ ทำให้แรงงานบางคนลักขโมยและอาหารที่มีผู้นำมาบริจาค ทำให้ชาวบ้านรู้สึกไม่ปลอดภัย สถานการณ์ดังกล่าวนี้ส่งผลกระทบต่อทุกๆ ฝ่าย ไม่ว่าแรงงานข้ามชาติ ครอบครัวของพวกเขา และประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งกระทบต่อระบบการจ้างแรงงานข้ามชาติ เห็นได้ว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นไม่ส่งผลดีต่อฝ่ายใดๆ ทั้งสิ้น จึงเกิดข้อเสนอจากเวทีระดมความคิดเห็นแนวทางการช่วยเหลือฟื้นฟูกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่ประสบภัยคลื่นยักษ์สึนามิต่อรัฐ ดังนี้¹²

(1) ให้รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งถึงหน่วยงานในระดับจังหวัดในพื้นที่ 6 จังหวัดที่ได้รับผลกระทบ โดยระงับการจับกุมแรงงานข้ามชาติ และคนพลัดถิ่นซึ่งได้ทำการรายงานตัวและขึ้นทะเบียนคนต่างด้าวกับกระทรวงมหาดไทย และขอใบอนุญาตทำงานกับกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานไว้แล้ว แต่เอกสารแสดงตนได้สูญหายเนื่องจากภัยพิบัติในครั้งนี้เป็นการชั่วคราว เพื่อนำไปสู่การดำเนินการจัดทำเอกสารประจำตัวใหม่ทดแทนเอกสารเดิมที่สูญหายไป รวมถึงการจัดทำระบบฐานข้อมูลของแรงงานข้ามชาติที่หายสาบสูญและเสียชีวิต เพื่อจัดทำฐานข้อมูลของแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติต่อไป

10 แถลงการณ์ของคณะกรรมการณรงค์เพื่อประชาธิปไตยในพม่า (กรพ.) เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2548

11 มีกรณีผู้หญิงข้ามชาติที่ท้องแล้วเจ็บท้องมาก (แต่ยังไม่ถึงระยะคลอด) เพราะได้รับความกระทบกระเทือนบาดเจ็บจากการหลบภัย ไม่กล้าไปหาหมอที่โรงพยาบาล เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนโทรศัพท์ทางไกลมาถึงผู้วิจัย (กฤตยา) เพื่อปรึกษาว่า อาการเช่นนี้ควรจะซื้อยาอะไรมาบรรเทาอาการดี

12 จัดโดย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับ เครือข่ายปฏิบัติการเพื่อแรงงานข้ามชาติ, คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชน ด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติและผู้พลัดถิ่น สภาทนายความและคณะกรรมการณรงค์เพื่อประชาธิปไตยในพม่า (กรพ.) วันพุธที่ 26 มกราคม 2548 ณ ห้องประชุมสารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(2) รัฐบาลควรเปิดโอกาสให้แรงงานข้ามชาติที่หนีภัยไปขอความช่วยเหลือกับญาติพี่น้องซึ่งอยู่นอกเขตพื้นที่ที่รายงานตัว ได้มารายงานตัวต่อจังหวัดที่แรงงานเหล่านี้ไปพักพิงชั่วคราว โดยไม่ถือว่ามีความผิดเนื่องจากเดินทางออกนอกเขตพื้นที่จังหวัด ทั้งนี้สามารถใช้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เฉพาะกลุ่มที่ได้จัดทำเอกสารประจำตัวในพื้นที่ประสบภัยพิบัติ 6 จังหวัด เพื่อจัดทำฐานข้อมูลและนำไปการจัดระบบการจ้างแรงงานข้ามชาติให้เข้าสู่กระบวนการที่ถูกต้องต่อไปอันจะเป็นประโยชน์ในการจัดการแรงงานข้ามชาติซึ่งรัฐบาลได้วางระบบที่ดีไว้แล้วไม่ให้เกิดปัญหาการจ้างแรงงานที่ผิดกฎหมายอันเป็นภาระต่อการจัดการต่อไป

(3) รัฐบาลจำเป็นต้องมีการจัดตั้งคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือฟื้นฟูแรงงานข้ามชาติที่ประสบภัยพิบัติจากคลื่นยักษ์สึนามิอย่างเร่งด่วน รวมถึงการจัดระบบการจ้างแรงงานข้ามชาติหลังภัยพิบัติคลื่นยักษ์สึนามิ โดยประกอบไปด้วยกลุ่มของแรงงานข้ามชาติเอง หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรเกี่ยวข้องอื่น ๆ ทั้งนี้เพื่อจัดทำแนวทางในการช่วยเหลือฟื้นฟูแรงงานข้ามชาติ และจัดระบบการจ้างแรงงานข้ามชาติต่อไป

ทั้งนี้ การดำเนินงานให้ความช่วยเหลือตัวแรงงาน และเข้าถึงชุมชนของแรงงานข้ามชาตินั้น เจ้าหน้าที่รัฐและหน่วยงานต่าง ๆ ควรต้องทำงานร่วมเป็นภาคีกับองค์กรเอกชน และกลุ่มของแรงงานข้ามชาติที่มีศักยภาพในการเข้าถึง และมีทรัพยากรบุคคลที่เป็นแรงงานข้ามชาติเอง ที่สามารถพูดภาษาของแรงงานได้ มีความเข้าใจในความละเอียดอ่อนทั้งด้านวัฒนธรรม ประเพณีและความเชื่อ ที่จะสามารถสร้างความเชื่อมั่นให้กับแรงงานข้ามชาติ ที่จะออกมาพิสูจน์สถานภาพของตนเอง โดยรัฐควรให้การคุ้มครองด้านความปลอดภัยในการทำงานของเจ้าหน้าที่องค์กรเอกชน และกลุ่มอาสาสมัครที่เป็นแรงงานอพยพ เพื่อสร้างมาตรฐานความปลอดภัยในการปฏิบัติ และเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีหลักประกันในการดูแลความปลอดภัยและปกป้องให้สามารถทำงานในพื้นที่ที่มีความเปราะบางด้วย

3.5 ข้อสังเกตเชิงนโยบายของปัญหาคือภาระหรือข้อท้าทาย

(1) ในด้านการดูแลสุขภาพและการปกป้องคุ้มครองสิทธิของแรงงานต่างด้าว พบว่านโยบายตรงกันทั้งที่ส่วนกลางและในระดับปฏิบัติ คือให้การดูแลสุขภาพโดยไม่แยกว่าเป็นคนไทยหรือต่างชาติ แต่ปรากฏว่าวิธีการปฏิบัติงานในแต่ละจังหวัดมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับปัจจัยหลักๆดังนี้ ลักษณะพื้นที่ผู้บังคับบัญชาตามสายงานที่มีความเข้าใจหรือใส่ใจปัญหานี้มากน้อยประการใด และแนวปฏิบัติเฉพาะจังหวัดของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด จัดหางานจังหวัด ดำรวจและตม.ประจำจังหวัด และภาคธุรกิจเอกชน รวมถึงองค์กรพัฒนาเอกชน

(2) ชนกลุ่มน้อยและบุคคลบนพื้นที่สูงจำนวนหนึ่งที่ยังไม่มีสัญชาติไทย ไม่มีบัตรประกันสุขภาพ ในบางกลุ่มได้รับบัตรทอง 30 บาทแล้ว แต่ภายหลังทางโรงพยาบาลขอคืนหมด ทำให้ประชากรกลุ่มนี้ที่เคยเคยสามารถซื้อบัตรประกันสุขภาพ 500 บาทได้ กลายเป็นผู้ไม่ได้รับการคุ้มครอง และไม่สามารถซื้อบัตรได้ด้วย ต่างจากกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่มีใบอนุญาตทำงานกลับได้รับบัตรประกันสุขภาพ เพราะถูกบังคับซื้อ

(3) ผลการปฏิรูประบบสาธารณสุขและการเกิดโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค ทำให้แยกลักษณะงานออกเป็น UC และ Non-UC ทำให้งานเชิงรุกในสสจ.หลายแห่งหยุดชะงักลงเพราะขาดเม็ดเงิน

เงิน ในขณะที่งานบริการรักษาพยาบาลของสสจ. ดังตัวอย่างที่ คลินิกคามโรคของสสจ.ต้องหยุดลง ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น และเรื่องยารักษาโรคที่ต้องใช้เงิน UC ซ้ำ ซึ่งครอบคลุมเฉพาะคนไทย ไม่มีของของคนต่างด้าว เช่นเดียวกับงานทางรุกเกี่ยวกับการวางแผนครอบครัว อนามัยแม่และเด็กในกลุ่มต่างด้าว และงานส่งเสริมสุขภาพอื่นๆ

(4) ผลกระทบจากการปฏิรูประบบราชการและโครงการเกษียณก่อนกำหนด ทำให้จำนวนเจ้าหน้าที่ในโรงพยาบาล สสจ. สสอ. และสอ.ลดลง ในหลายแห่งลดลงจนมีผลกระทบต่อการทำงาน ขณะที่ กพ.กำหนดใหม่ว่าพยาบาลวิชาชีพต้องทำงานในโรงพยาบาล จะทำงานในสสอ.และสอ.ไม่ได้ ทั้งๆที่ระบบบริการปัจจุบันเน้นเรื่องศูนย์สุขภาพชุมชน “ใกล้บ้าน ใกล้ใจ” ประกอบด้วยบุคลากร 8 คนรวมพยาบาลวิชาชีพด้วย ทำให้จำนวนเจ้าหน้าที่ในสสอ.และสอ.ขาดแคลนยิ่งขึ้น ในจังหวัดที่มีการใช้แรงงานต่างด้าวเข้มข้นก็จะส่งผลกระทบต่อกลุ่มแรงงานต่างด้าวในที่สุด

(5) งานเวชระเบียนเฉพาะในกลุ่มต่างด้าวยังมีการบันทึกไม่เป็นระบบเดียวกัน โดยรวมปัจจุบันสามารถแยกผู้ป่วยในและนอกว่าเป็นต่างด้าวหรือไม่ แต่การให้รหัสยังแตกต่างกัน และหลายแห่งไม่สามารถแยกสัญชาติหรือสถานะบุคคลอื่นๆได้

(6) ปัจจุบันแน่ชัดว่าประเทศไทยมีผู้ให้บริการทางเพศที่เป็นคนต่างชาติจำนวนมาก สธ.ไม่มีนโยบายที่จะสร้างระบบเก็บข้อมูลให้สามารถแยกได้ว่าเป็นไทยหรือต่างชาติ มีเพียงแต่โรงพยาบาลในจังหวัดชายแดนบางแห่งเท่านั้นที่มีข้อมูลเหล่านี้ สำหรับสถิติงานเอดส์ในหลายจังหวัดสามารถแยกได้ว่าเป็นไทยหรือต่างชาติ แต่ไม่สามารถจำแนกได้ว่าเป็นชาติพันธุ์อะไร

(7) ขาดความชัดเจนของการเรียกเก็บค่าบริการจากแรงงานต่างด้าวที่มีบัตรประกันสุขภาพ เพราะมีทั้งไม่เรียกเก็บเลย เรียกเก็บ 30 บาท บางอย่างต้องจ่ายเพิ่มด้วย เช่น การรับยาต้านไวรัส ตัวอย่างเช่น กรณีผู้หญิงต่างด้าวมาคลอดที่โรงพยาบาล หลายแห่งเรียกเก็บค่าบริการ บางแห่งถือว่าครอบคลุมอยู่ในบัตรแล้ว และที่เรียกเก็บก็ค่อนข้างแพง เช่นเป็นเงินสูงถึง 5,000 บาท เป็นต้น

(8) เจ้าหน้าที่ในสถานบริการบางแห่งยังคงกังวลว่าการทำงานบริการคนต่างด้าว โดยเฉพาะในกลุ่มที่ไม่มีบัตร หรือที่เรียกว่าแรงงานต่างด้าวไต้ดินนี้ ตนเองทำผิดกฎหมายหรือไม่ ขณะที่ในบางโรงพยาบาลมีวิถีปฏิบัติว่า ถ้าพบแรงงานต่างด้าวไม่มีบัตรมารับบริการ เมื่อให้บริการแล้วจะนำตัวส่งตำรวจตรวจคนเข้าเมือง แม้เจ้าหน้าที่ระดับสูงจะยืนยันว่าไม่ผิดกฎหมาย เพราะเป็นไปตามพรบ.วิชาชีพการแพทย์ก็จะปฏิเสธการรักษาไม่ได้ แต่เมื่อรักษาเสร็จแล้วจะนำส่งตำรวจหรือไม่ เป็นเรื่องของดุลพินิจส่วนตัว ไม่ใช่นโยบาย แต่การให้บริการโดยไม่แจ้งตำรวจน่าจะเป็นแนวทางปฏิบัติที่ดีกว่า

(9) เจ้าหน้าที่มีกำลังคนน้อย เมื่อเทียบกับจำนวนผู้อุปถัมภ์คนที่เป็นแรงงานข้ามชาติเพิ่มมากขึ้น การให้บริการก็ยุ่งยากซับซ้อนกว่าเนื่องจากสื่อกันคนละภาษา ในสถานการณ์ที่กำลังคนไม่ได้เพิ่มตามจำนวนผู้มารับบริการที่เพิ่มมากขึ้น สถานพยาบาลรัฐเองก็ไม่สามารถใช้ทรัพยากรบุคคลที่เป็นแรงงานข้ามชาติได้ เช่น การจัดจ้างล่ามในโรงพยาบาล การจัดให้มีเจ้าพนักงานสาธารณสุขที่เป็นแรงงานข้ามชาติ เพราะขาดต่อระเบียบการจ้างงานแรงงานข้ามชาติ และข้อกำหนดการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน การจัดจ้างแรงงานข้ามชาติเพื่อช่วยเป็นล่ามในงานรักษาและ ออกชุมชนเพื่องานส่งเสริมสุขภาพต้องดำเนินงาน จึงต้องดำเนินการในลักษณะ “เลียงบาลี” คือแก้ไขเป็นกรณีๆไปตามสภาวะการณ์ของพื้นที่ ทำให้ขาดความยั่งยืนในการแก้ไขปัญหา

(10) เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ขาดประสบการณ์การทำงานตรงกับผู้รับบริการที่เป็นคนต่างเชื้อชาติและวัฒนธรรม และมีการเคลื่อนย้ายบ่อย รวมทั้งไม่สามารถสื่อสารภาษาเข้าใจกับผู้รับบริการที่เป็นแรงงานข้ามชาติ ทำให้การวินิจฉัยให้การรักษา ตลอดจนบริการปรึกษาและการให้สุขศึกษา ไม่สามารถทำได้ หรือทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้มีข้อจำกัดในการทำงานเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับภาระและความเครียดจากการปฏิรูประบบสุขภาพและการให้บริการในระบบ 30 บาท ทำให้เกิดความคิดต่อการทำงานสุขภาพแรงงานข้ามชาติว่าเป็น “ภาระ” มากกว่า “ความท้าทาย”

4

ข้อค้นพบต่อมิติทางสิทธิ
ของแรงงานข้ามชาติตามกฎหมาย
และคำถามจากข้อเท็จจริงในสังคมไทย

แบบฟอร์มการขึ้นทะเบียนเรือพาณิชย์

เรือพาณิชย์ประเภท: ☐ เรือเดินสมุทร ☐ เรือประมง ☐ เรือขนถ่ายสินค้า ☐ เรืออื่น ๆ

ชื่อเรือ: หมายเลขเรือ:

ชื่อเจ้าของเรือ: ที่อยู่:

ชื่อผู้จดทะเบียน: ที่อยู่:

วันที่จดทะเบียน:

ลำดับ	ข้อมูลเรือ					ข้อมูลผู้จดทะเบียน					หมายเหตุ
	ชื่อเรือ	หมายเลขเรือ	ชื่อเจ้าของ	ชื่อผู้จดทะเบียน	วันที่จดทะเบียน	ชื่อเรือ	หมายเลขเรือ	ชื่อเจ้าของ	ชื่อผู้จดทะเบียน	วันที่จดทะเบียน	
1	เรือเดินสมุทร	12345	นายสมชาย ใจดี	นายสมชาย ใจดี	12/12/2555	เรือเดินสมุทร	12345	นายสมชาย ใจดี	นายสมชาย ใจดี	12/12/2555	
2	เรือประมง	67890	นายสมชาย ใจดี	นายสมชาย ใจดี	12/12/2555	เรือประมง	67890	นายสมชาย ใจดี	นายสมชาย ใจดี	12/12/2555	

ผู้จดทะเบียน: ผู้จดทะเบียน:

ผู้จดทะเบียน: ผู้จดทะเบียน:



การขึ้นทะเบียนเรือพาณิชย์

เรือพาณิชย์ประเภท: ☐ เรือเดินสมุทร ☐ เรือประมง ☐ เรือขนถ่ายสินค้า ☐ เรืออื่น ๆ

ชื่อเรือ: หมายเลขเรือ:

ชื่อเจ้าของเรือ: ที่อยู่:

ชื่อผู้จดทะเบียน: ที่อยู่:

วันที่จดทะเบียน:

การขึ้นทะเบียนเรือพาณิชย์

เรือพาณิชย์ประเภท: ☐ เรือเดินสมุทร ☐ เรือประมง ☐ เรือขนถ่ายสินค้า ☐ เรืออื่น ๆ

ชื่อเรือ: หมายเลขเรือ:

ชื่อเจ้าของเรือ: ที่อยู่:

ชื่อผู้จดทะเบียน: ที่อยู่:

วันที่จดทะเบียน:

การขึ้นทะเบียนเรือพาณิชย์

เรือพาณิชย์ประเภท: ☐ เรือเดินสมุทร ☐ เรือประมง ☐ เรือขนถ่ายสินค้า ☐ เรืออื่น ๆ

ชื่อเรือ: หมายเลขเรือ:

ชื่อเจ้าของเรือ: ที่อยู่:

ชื่อผู้จดทะเบียน: ที่อยู่:

วันที่จดทะเบียน:

10 18.21

4

ข้อค้นพบต่อมิติทางสิทธิ ของแรงงานข้ามชาติตามกฎหมาย และคำถามจากข้อเท็จจริงในสังคมไทย

ข้อค้นพบต่อมิติทางสิทธิของแรงงานข้ามชาติตามกฎหมาย
และคำถามจากข้อเท็จจริงในสังคมไทย

53

ปัญหาทุกขภาวะของมนุษย์ย่อมเกิดจากความไม่อาจเข้าถึงสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน หรือการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนนั่นเอง ดังนั้น เมื่อรัฐไทยจะต้องเข้าจัดการปัญหาสุขภาพของแรงงานต่างชาตินั้นในประเทศไทยการกระทำดังกล่าวนี้ของรัฐไทยย่อมมีความเกี่ยวข้องกับปัญหาสิทธิมนุษยชนของแรงงานดังกล่าว

ในยุคที่แนวคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชนได้รับการยอมรับอย่างไม่มีข้อกังขา มนุษย์คนหนึ่งซึ่งไม่ว่าจะมีสัญชาติไทยหรือไม่? ย่อมจะต้องได้รับการปฏิบัติจากรัฐไทยอย่างเคารพในศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ เมื่อแรงงานต่างชาติเป็นมนุษย์ พวกเขา ก็ย่อมได้รับการรับรองในสิทธิที่มนุษย์พึงมี โดยเฉพาะสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์

เมื่อรัฐไทยวันนี้เป็นนิติรัฐ (Legal State) ก็ย่อมหมายความว่า นโยบายใดๆ ของรัฐไทยก็ย่อมมิชอบด้วยกฎหมาย หากเป็นการกระทำที่ไม่มีพื้นฐานการรองรับของกฎหมาย ซึ่งในกรณีที่กฎหมายห้ามมิให้รัฐกระทำการใด นโยบายของรัฐที่มุ่งก่อให้เกิดการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย ย่อมเป็นนโยบายที่ไม่มีผลทางกฎหมาย และรัฐไทยจะต้องรับผิดชอบในผลของนโยบายนั้น หรือแม้จะไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรห้ามมิให้กระทำอย่างชัดเจน แต่นโยบายใดของรัฐได้ก่อให้เกิดผลที่ขัดต่อกฎหมาย นโยบายนั้นของรัฐไทยก็ย่อมตกเป็นผิดกฎหมาย และรัฐไทยจะต้องเยียวยาและรับผิดชอบต่อผลร้ายที่เกิดขึ้น

คำว่า “กฎหมาย” สำหรับประเทศไทยในวันนี้ ย่อมมิได้หมายความว่าเพียงแค่มติบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษร ย่อมหมายรวมถึง “กฎหมายธรรมชาติที่มีอยู่แล้วในระบบเหตุผลของมนุษย์และมนุษย์รู้เอง” ซึ่งปรากฏตัวในรูปของ “กฎหมายจารีตประเพณี” และ “กฎหมายที่ปรุงแต่งจากหลักกฎหมายธรรมชาติโดยนักกฎหมาย” ซึ่งปรากฏตัวในรูปของ “หลักกฎหมายทั่วไป”

ขอให้รำลึกเสมอว่า “กฎหมายที่ผูกพันรัฐไทย” ให้ต้องกระทำการใดๆ นั้น อาจจะเป็น “กฎหมายภายในของประเทศไทย” ที่เกิดจาก “จิตใจของประเทศไทย” หรืออาจจะเป็น “กฎหมายระหว่างประเทศ” ซึ่งเกิดจากการที่รัฐไทยเข้าร่วมกำหนดกฎเกณฑ์กับนานารัฐในประชาคมระหว่างประเทศ

4.1 ข้อกฎหมายที่ผูกพันรัฐไทยในการสร้างนโยบายเพื่อจัดการปัญหาสิทธิในสุขภาวะของแรงงานต่างชาตินในประเทศไทย

จะเห็นว่า มาตรา 4 แห่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง” ในขณะที่ข้อ 6 แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948 ซึ่งเป็นเอกสารระหว่างประเทศอันเป็นแม่บทแห่งกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนกำหนดว่า “มนุษย์ทั้งหลายเกิดมาอิสระเสรีและเท่าเทียมกันทั้งศักดิ์ศรีและสิทธิ ทุกคนได้รับการประสิทธิประสาทเหตุผลและมโนธรรม และควรปฏิบัติต่อกันอย่างฉันพี่น้อง”

ขอให้สังเกตว่า ในการพิจารณาทั้งกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศไทย และกฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศไทยยอมรับผูกพัน กฎหมายทั้งสองมิได้เลือกปฏิบัติต่อมนุษย์ในเรื่องของสิทธิมนุษยชน ไม่มีข้อจำกัดจากเหตุแห่งสัญชาติ ไม่มีข้อจำกัดจากเหตุแห่งลักษณะเข้าเมือง จึงสรุปได้ว่า รัฐไทยไม่อาจเลือกปฏิบัติที่จะรับรองสิทธิมนุษยชนของแรงงานต่างชาติ โดยเหตุที่ว่า บุคคลดังกล่าวเป็นคนต่างด้าว (alien) หรือเป็นคนไร้สัญชาติ (nationalityless) หรือเป็นคนไร้รัฐ (stateless) อันเนื่องจากเหตุที่ไร้รัฐที่ยอมออกเอกสารรับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมาย (undocumented) หรือเป็นคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย (illegal entry)

นอกจากนั้น ในยุคที่ประเทศไทยตกอยู่ภายใต้แนวคิดแบบนิติรัฐ (Legal State) เราจึงอาจยืนยันได้อย่างเด็ดขาดว่า นโยบายใดๆ ของรัฐไทยย่อมไม่อาจจะเป็นไปโดยขัดต่อกฎหมายที่เป็นอยู่ ดังนั้น เมื่อเรื่องของสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องที่ฝังตัวอยู่ในกฎหมายทั้งภายในของประเทศไทยและระหว่างประเทศแล้ว ไซ้ร่นโยบายเรื่องแรงงานต่างชาติของรัฐไทยก็ย่อมไม่อาจมุ่งกระทำในสิ่งที่ขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน หรือส่งผลที่ขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนได้เลย

ในการทำงานวิจัยเพื่อการประเมินนโยบายและการจัดการของรัฐต่อปัญหาสุขภาพของแรงงานต่างชาติ ผู้วิจัยจึงจะต้องเข้าประเมิน ประเภทของการกระทำของรัฐไทยต่อสิทธิในสุขภาวะของแรงงานต่างชาติในประเทศไทย ในทุกมิติของการกระทำ ซึ่งมักถูกจำแนกออกได้เป็น 3 มิติ กล่าวคือ

(1) การกระทำในทางนิติบัญญัติ (legislative act) ซึ่งก็คือกฎหมายภายในของรัฐไทยเอง แต่หากการกระทำดังกล่าวนี้เป็นผลของการทำร่วมกันนานาอารยรัฐในประชาคมระหว่างประเทศ ก็คือกฎหมายระหว่างประเทศ ขอให้สังเกตว่า ในการประเมินนโยบายในการจัดการปัญหาสุขภาพของแรงงานต่างชาติในยุคที่รัฐไทยเป็นนิติรัฐ ก็จะต้องค้นให้พบว่า นโยบายของรัฐไทยที่จะประเมินนั้นมีพื้นฐานทางกฎหมายหรือไม่ หรืออาจจะต้องค้นให้พบต่อไปว่า กฎหมายที่มารองรับเป็นพื้นฐานแห่งนโยบายนั้นมีความชอบธรรมหรือไม่ อีกด้วย

(2) การกระทำในทางบริหารและปกครอง (administrative and executive act) ซึ่งผลของการกระทำก็คือ กฎหมายปกครองหรือนโยบายของฝ่ายบริหารประเทศไทยนั่นเอง จะเห็นว่า ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างชาตินั้น รัฐไทยได้มีมติคณะรัฐมนตรีจำนวนมากเพื่อกำหนดนโยบายในการจัดการปัญหา โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือและเข้าเมืองผิดกฎหมายจากประเทศเพื่อนบ้าน 3 ประเทศ กล่าวคือ ประเทศพม่า ประเทศลาว และประเทศเขมร แต่ขอให้สังเกตเบื้องต้นว่า นโยบายอันเป็นผลมาจากมติคณะรัฐมนตรีตั้งแต่ พ.ศ. 2535 จนถึง พ.ศ. 2547 นั้น ยังไม่บรรลุผลที่จะจัดการปัญหาได้อย่างครบวงจรและเป็นที่ยอมรับของสาธารณชนได้จริง

(3) การกระทำในทางตุลาการ (judicial act) ซึ่งก็คือ คำพิพากษาหรือคำตัดสินของฝ่ายตุลาการไทย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างชาตินั้น กระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องนั้นอาจมีหลายกระบวนการ อาทิ (ก) กระบวนการยุติธรรมทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับศาลปกครอง หรือ (ข) กระบวนการยุติธรรมทางแพ่งและพาณิชย์ที่เกี่ยวข้องกับศาลแพ่ง หรือ (ค) กระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับศาลอาญา หรือ (ง) กระบวนการยุติธรรมสำหรับเด็ก เยาวชน และครอบครัว ที่เกี่ยวข้องกับศาลเด็ก เยาวชน และครอบครัว ดังนั้น หากจะต้องพิจารณาถึงนโยบายด้านความยุติธรรมของรัฐไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างชาติดังกล่าว เราก็จะต้องเข้าประเมินการกระทำของรัฐไทยโดยผ่านองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการด้วยเช่นกัน

4.2 ประเภทของสิทธิในสุขภาวะของแรงงานต่างชาตินในประเทศไทย

ในส่วนนี้จะเป็นการเจาะลึกลงไปถึง “นโยบายของรัฐไทย” ต่อ “สิทธิในสุขภาวะของมนุษย์ในสังคมไทยที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “แรงงานต่างชาติ” โดยผู้วิจัยจำแนกสิทธิในสุขภาวะของแรงงานต่างชาตินในประเทศไทยออกเป็น 5 กลุ่ม กล่าวคือ (1) สิทธิในการรักษาพยาบาลและบริการ (2) สิทธิในความปลอดภัยจากการทำงาน (3) สิทธิในสถานะบุคคลตามกฎหมายไทย (4) สิทธิในคุณภาพชีวิตของมนุษย์อันได้แก่ สิทธิในการเคลื่อนไหว สิทธิในการศึกษา สิทธิในการก่อตั้งครอบครัวตามกฎหมาย สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิในชีวิต ร่างกาย และเสรีภาพ รวมตลอดถึง (5) สิทธิในกระบวนการยุติธรรมไทย

55

4.2.1 การรับรองสิทธิของแรงงานต่างชาตินในการรักษาพยาบาลและบริการสาธารณสุข (recognition of right to health care and services) โดยรัฐไทย

สิทธิในการรักษาพยาบาลและบริการสาธารณสุข เป็นนวัตกรรมทางกฎหมายที่จำเป็นเพื่อให้มนุษย์จะได้มาซึ่งสุขภาวะขั้นพื้นฐาน ดังนั้นเมื่อแรงงานต่างชาติดังกล่าวเป็นมนุษย์ ซึ่งแม้จะมีความผิดกฎหมายในบางเรื่อง ก็ไม่น่าจะถูกริดรอนสิทธินี้ เพราะมนุษย์ควรได้รับการเยียวยารักษาเมื่อเจ็บป่วย คำถามแรกจะต้องค้นให้พบ ก็คือรัฐไทยยอมรับรับรองสิทธิในการรักษาพยาบาลและบริการสาธารณสุขให้แก่แรงงานต่างชาติหรือไม่? ทั้งนี้หน่วยงานของรัฐไทยที่รับผิดชอบในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในการรักษาพยาบาลและบริการสาธารณสุขของแรงงานต่างชาติ ก็คือ กระทรวงสาธารณสุข และสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.)

หากพิจารณากฎหมายทุกลักษณะที่เกี่ยวข้อง มีข้อค้นพบทางกฎหมายโดยรวมว่าสิทธิในการรักษาพยาบาลและบริการทางสาธารณสุขเป็นสิทธิของมนุษย์ทุกคนโดยไม่คำนึงว่าบุคคลนั้นจะมีสัญชาติหรือไม่ จะเข้าเมืองอย่างถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ และหรือจะมีใบอนุญาตทำงานหรือไม่ (อรรถธ 2546) ด้วยเหตุผล 4 ประการคือ

- (ก) อ้างอิงจากข้อ 25 แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ซึ่งกำหนดว่า “บุคคลมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับสุขภาพ และความอยู่ดีของตน และครอบครัว รวมทั้งอาหาร เสื้อผ้า ที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาล และการบริการสังคมที่จำเป็นและสิทธิในความมั่นคงในกรณีว่างงาน เจ็บป่วย ทูพพลภาพ เป็นหม้าย วยชราหรือการขาดปัจจัยในการเลี้ยงชีพอื่นใดในเหตุการณ์อันเกิดจากที่ตนจะควบคุมได้”

- (ข) บทบัญญัติในข้อ 12 (1) แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. 1966 ก็ได้บัญญัติว่า “รัฐภาคีแห่งกติกาลบับนี้รับรองสิทธิของทุกคนที่จะมีมาตรฐานแห่งสุขภาพ ทั้งทางกายและทางใจที่ดีที่สุดในท่าทีที่จะทำได้”
- (ค) บทบัญญัติในข้อ 24 (1) แห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 บัญญัติว่า “รัฐภาคียอมรับในสิทธิของเด็กที่จะได้รับมาตรฐานสาธารณสุขที่สูงที่สุดเท่าที่จะมีได้ และสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการบำบัดรักษาความเจ็บป่วยและการฟื้นฟูสุขภาพ รัฐภาคีจะพยายามดำเนินการที่จะประกันว่าไม่มีเด็กคนใดถูกกลั่นแกล้งสิทธิในการรับบริการดูแลสุขภาพเช่นว่านั้น”
- (ง) มาตรา 52 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

คำว่า “บุคคล” ในทุกกฎหมายที่ยกขึ้นพิจารณานี้ มีความหมายว่ามนุษย์ทุกคนไม่เพียงแต่คนชาติเท่านั้น ดังนั้น บุคคลทุกคนที่เกิดมาเป็นมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นคนไร้สัญชาติหรือไร้รัฐหรือไม่ ย่อมมีสิทธิที่ไม่แตกต่างกันในการแสวงหาความมีสุขภาพอนามัยดี เพื่อความมั่นคงแห่งชีวิต แต่ในทางปฏิบัติจริงนั้น มีรายละเอียดที่ต้องตั้งคำถามในหลายประเด็น ดังนี้

(1) ในส่วนที่เกี่ยวกับ “สิทธิที่จะเข้าสู่การรักษาพยาบาลและบริการสาธารณสุข (right to access to health care and services)” เจ้าหน้าที่ของรัฐด้านสาธารณสุขทั้งในระดับนโยบายส่วนกลางและท้องถิ่น รวมถึงในระดับปฏิบัติการ ต่างยอมรับในสิทธิดังกล่าว และเห็นว่าการปฏิเสธสิทธิดังกล่าวเป็นการผิดหลักมนุษยธรรม แต่ในส่วนของมาตรฐานในการรักษาพยาบาลนั้น ทั้งแรงงานต่างชาติและนายจ้างในบางพื้นที่ได้เข้าถึงการเลือกปฏิบัติในการรักษาพยาบาลและการให้ยารักษาโรค คือแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายจะได้รับการปฏิบัติในลักษณะที่ต่ำกว่าคนสัญชาติไทย ในสถานการณ์เช่น การละเมิดหลักความเท่าเทียมกันของมนุษย์จึงเกิดขึ้น เราสงสัยว่า ปัญหาอย่างนี้เกิดในพื้นที่ใดบ้าง? และในเรื่องใดบ้าง?

(2) ในส่วนที่เกี่ยวกับ “สิทธิในหลักประกันทางสุขภาพ (right to guarantee for health care and services)” ของแรงงานต่างชาติที่เป็นชนกลุ่มน้อยซึ่งเดิมเคยถือบัตรประกันสุขภาพนั้น พบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐด้านสาธารณสุขสับสนว่า นโยบายของรัฐในปัจจุบันปฏิเสธสิทธิดังกล่าวหรือไม่ เพราะในหลายพื้นที่ได้ยกเลิกและเรียกคืนบัตรดังกล่าว เป็นเหตุให้แรงงานกลุ่มนี้มีอาจใช้สิทธิในหลักประกันได้ แต่ในหลายพื้นที่ แรงงานกลุ่มนี้ก็ยังมีสิทธิดังกล่าวได้ เพราะยังไม่ถูกเรียกคืนบัตรประกันสุขภาพ แต่แม้แรงงานต่างชาตินั้นจะไม่มีประกันสังคมเนื่องจากไม่ได้รับการจดทะเบียนแรงงาน โรงพยาบาลก็ยังคงยอมรับแรงงานต่างชาตินั้นในฐานะของคนไข้อนาถา

(3) ในส่วนที่เกี่ยวกับการป้องกันมิให้บุตรของแรงงานต่างชาติตกเป็น “คนไร้เอกสารพิสูจน์ตนนั้น” โดยการออกหนังสือรับรองการเกิดซึ่งเรียกกันโดยทั่วไปว่า “ทร.1/1.” ให้นั้น พบว่าทุกโรงพยาบาลหรือสถานพยาบาลที่คณะนักวิจัยเข้าสัมภาษณ์เพื่อเก็บข้อมูล พร้อมทั้งจะออกหนังสือรับรองการเกิดในประเทศไทยของบุตรให้แก่แรงงานต่างชาติ แต่เจ้าหน้าที่จำนวนมากตั้งข้อสังเกตว่า แรงงานส่วนใหญ่ไม่เห็นความสำคัญกับการนำเอาหนังสือรับรองการเกิดของบุตรกลับไป อาจจะเป็นเพราะแรงงานนั้น

ไม่ตระหนักในความสำคัญของการมีเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลที่ออกโดยรัฐ แม้เจ้าหน้าที่ในหลายโรงพยาบาลและองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่จะพยายามอธิบายให้เห็นความสำคัญของเอกสารก็ตาม แต่ด้วยข้อจำกัดของภาษาที่ใช้สื่อสารกันและโลกทัศน์ที่พวกเขาเป็นอยู่ ก็ทำให้ยังมีบุตรของแรงงานต่างชาติเกือบทั้งหมดที่เกิดในประเทศไทยไม่มีหนังสือรับรองการเกิด

ผู้วิจัยสังเกตว่าใน 5 ปีก่อนหน้านั้น ในการลงพื้นที่ในเขตจังหวัดภาคเดียวกัน ยังมีความไม่เข้าใจของเจ้าหน้าที่โรงพยาบาลว่า ไม่สามารถออกหนังสือรับรองการเกิดแก่บุตรของคนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย กล่าวคือ เป็นหน้าที่ตามกฎหมายที่จะไม่ออกเอกสารดังกล่าวให้ แต่ในวันนี้พบว่า ทั้งเจ้าหน้าที่ที่ทำงานในสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดและโรงพยาบาลต่างก็เข้าใจได้ดีว่า บุตรของคนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายมี “สิทธิที่จะได้รับหนังสือรับรองการเกิดจากผู้ที่ทำคลอดให้” และในทางกลับกัน ก็เป็นหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ทำคลอดที่จะปฏิเสธการออกหนังสือดังกล่าวมิได้

ในอีกข้อสังเกตที่ต่อเนื่องกัน ก็คือ เริ่มมีคนต่างด้าวจำนวนมากที่เกิดในประเทศไทย ตั้งแต่ช่วงที่โรงพยาบาลและสถานพยาบาลในประเทศไทยจะมีความตระหนักในสิทธิของเด็กที่จะได้รับการจดทะเบียนการเกิด ปัญหาจึงเกิดขึ้นว่า จะต้องทำอย่างไรที่บุคคลดังกล่าวจะได้มาซึ่งหนังสือรับรองการเกิดย้อนหลัง?

ในการเดินทางเก็บข้อมูลของโครงการนี้ พบว่าโรงพยาบาลหลายโรงยังคงเก็บรักษานบันทึกการทำคลอดไว้ในลักษณะที่ค้นคว้าได้ แต่ในแง่มุมมองของน้ำหนักของเอกสารนั้น พบว่าบันทึกของโรงพยาบาลนั้นไม่มีสิ่งบ่งชี้ถึงตัวผู้เกิดในเอกสารกลุ่มบันทึกที่โรงพยาบาลเก็บรักษาไว้ เช่น ลายพิมพ์เท้าในขณะเกิด ดังนั้นเอกสารดังกล่าวจากโรงพยาบาลจึงอาจไม่ช่วยในการพิสูจน์การเกิดในประเทศไทยให้แก่บุคคลได้มากนัก จะต้องนำเอาพยานบุคคลมาสืบประกอบ ซึ่งหากผู้ทำคลอดเป็นพยาบาลในห้องพักคลอดของโรงพยาบาล การที่จะจำได้ว่า บุคคลนี้เป็นเด็กที่ตนเคยทำคลอดให้เมื่อหลายปีก่อน คงเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก และคงไม่อาจมีน้ำหนักได้เท่ากับหมอดำแยในหมู่บ้านเล็ก ๆ

ดังนั้น หากมีการปฏิรูปวิธีการจัดเก็บลักษณะตัวบุคคลของเด็กหลังการคลอดเพื่อพิสูจน์ทราบตัวบุคคล อาทิ ลายพิมพ์เท้า ก็น่าจะเป็นประโยชน์ที่สมควร และสามารถทำได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายมากนัก จัดเก็บรักษาได้ง่าย และพิสูจน์ทราบตัวบุคคลได้เมื่อเด็กโตโดยวิธีการทางวิทยาศาสตร์

(4) ในหลายโรงพยาบาล โดยเฉพาะโรงพยาบาลในเขตพื้นที่ชนในของประเทศไทย พบว่ายังมีการแจ้งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจ มาจับตัวแรงงานต่างชาติที่ไม่มีบัตรอนุญาตทำงานและเข้ามาขอรับการรักษายาบาลหรือขอรับการบริการด้านสาธารณสุข ต่อกรณีนี้ คำอธิบายจากเจ้าหน้าที่ก็คือ เพราะเข้าใจว่าเป็นหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องทำเช่นนั้น เจ้าหน้าที่ในโรงพยาบาลจังหวัดแห่งหนึ่งอธิบายว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นไปตามคำสั่งของทางจังหวัด

เห็นได้ว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐในลักษณะนี้ ย่อมจะทำให้แรงงานต่างชาติที่ป่วยอยู่ ไม่กล้าที่จะใช้สิทธิเข้ามาสู่การรักษาพยาบาล แม้พวกเขาจะเป็นคนผิดกฎหมายซึ่งอาจไม่มีสิทธิในการเข้าเมืองไทยและหรือสิทธิในการทำงาน แต่พวกเขาก็มีสิทธิมนุษยชนในสุขอนามัยดีซึ่งเป็นสิทธิที่สูงกว่าที่ได้รับการรับรองอย่างมั่นคงในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่ผูกพันประเทศไทย

ควรกล่าวไว้ในที่นี้ด้วยว่า โดยทั่วไปแล้ว การวิจัยนี้พบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐไทยด้านสาธารณสุขให้ความสำคัญและพยายามที่จะรับรองสิทธิในการรักษาพยาบาลและบริการสาธารณสุขของแรงงานต่างชาติดังกล่าวในในประเทศไทยในระดับที่พวกเขาจะไม่ถูกปล่อยปละให้ต้องเจ็บป่วย ทั้งในมิติของสุขภาพ ภายใต้วินิจฉัย และสังคม

4.2.2 การรับรองสิทธิของแรงงานต่างชาตินในการได้รับการคุ้มครองแรงงาน (recognition of right to labour protection) โดยรัฐไทย

ปัญหาความปลอดภัยในการทำงาน เป็นปัญหาหลักที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาวะของแรงงานต่างชาติดังกล่าวอย่างยิ่ง คำถามที่ต้องตอบในขั้นนี้ ก็คือรัฐไทยยอมรับในสิทธิของแรงงานต่างชาตินที่จะได้รับการคุ้มครองแรงงานหรือไม่? ทั้งนี้หน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิการได้รับการคุ้มครองแรงงานของแรงงานต่างชาตินี้ ก็คือกระทรวงแรงงาน

สิทธิในการคุ้มครองแรงงานเป็นสิทธิมนุษยชนอย่างแน่นอน ไม่ว่าจะเป็นสัญชาติใด หรือมีสัญชาติหรือไม่ และไม่ว่าจะมีสถานะเป็นคนเข้าเมืองที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หรือมีใบอนุญาตทำงานหรือไม่ การศึกษาของอารยา (2547) ได้ยืนยันสิทธินี้โดยพิจารณาจากข้อ 23 แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948¹ และข้อ 6 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ.1966² โดยบทบัญญัติทั้งสองข้อรับรองชัดเจนถึงสิทธิในการทำงานของมนุษย์และการคุ้มครองแรงงานรัฐไทยในฐานะของรัฐภาคีก็จะต้องยอมรับเป็นหน้าที่ที่จะให้การคุ้มครองแรงงานต่างชาตินี้ให้มีความปลอดภัยในเรื่องการทำงาน ซึ่งสิทธิดังกล่าวก็ถูกรับรองในมาตรา 86 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540³

ขอให้สังเกตว่าทั้งแรงงานไทยและแรงงานต่างชาตินี้ต่างก็มีมาตรฐานการคุ้มครองแรงงานอันเดียวกันคือ มาตรฐานภายใต้ พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2540 นอกจากนี้ยังปรากฏความชัดเจนในเชิงนโยบายของฝ่ายบริหารอีกด้วย อาทิ มติ ครม.เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2547 เรื่องแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างชาตินี้ ได้ยอมรับยุทธศาสตร์การกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างชาตินี้ ภายใต้หลักการคุ้มครองตรวจสอบและควบคุมมาตรฐานแรงงานต่างชาตินี้เช่นเดียวกับแรงงานไทย

- 1 ซึ่งกำหนดว่า (1) บุคคลมีสิทธิที่จะทำงานที่จะเลือกงานอย่างเสรี ที่จะมีความสภาวะการทำงานที่ยุติธรรมและพอใจ และที่จะได้รับความคุ้มครองจากการว่างงาน (2) บุคคลมีสิทธิที่จะได้รับค่าตอบแทนที่เท่ากันสำหรับการทำงานที่เท่ากัน โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติใด ๆ (3) บุคคลผู้ทำงานมีสิทธิในรายได้ซึ่งยุติธรรม และเอื้อประโยชน์เพื่อเป็นประกันสำหรับตนเองและครอบครัวให้การดำรงชีวิตมีค่าควรแก่ศักดิ์ศรีของมนุษย์ และถ้าจำเป็นก็ชอบที่จะได้รับความคุ้มครองทางสังคมอื่น ๆ เพิ่มเติม (4) บุคคลมีสิทธิที่จะก่อตั้งและเข้าร่วมกับสหภาพแรงงานเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของตน
- 2 ซึ่งกำหนดว่า “1. รัฐภาคีแห่งกติกานี้รับรองสิทธิที่จะทำงาน ซึ่งรวมทั้งสิทธิของทุกคนในโอกาสที่จะหาเลี้ยงชีพโดยงานซึ่งตนเลือกหรือรับอย่างเสรี และจะดำเนินขั้นตอนอันเหมาะสมที่จะพิทักษ์สิทธินี้ และ 2. ขั้นตอนซึ่งรัฐภาคีแห่งกติกานี้จะต้องดำเนินการเพื่อให้สิทธินี้บรรลุผลเป็นความจริงอย่างเต็มที่ให้รวมถึงการแนะแนวทางเทคนิคและอาชีพ ตลอดจนจรรยาบรรณการฝึกอบรมนโยบายและเทคนิคที่จะบรรลุผลสำเร็จในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมอย่างคงเส้นคงวา ตลอดจนการจ้างงานที่เต็มเวลาและส่งผลภายใต้สภาวะซึ่งมุ่งพิทักษ์เสรีภาพนั้นพื้นฐานทางการเมือง และทางเศรษฐกิจของปัจเจกชน”
- 3 ซึ่งกำหนดว่า “รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานโดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม บทบัญญัติมาตรานี้เป็นการกำหนดหน้าที่ของรัฐในเรื่องการส่งเสริมให้คนมีงานทำ”

แต่โดยข้อเท็จจริงของวันนี้ แม้จะมีความชัดเจนในทางกฎหมายและนโยบายในเรื่องการคุ้มครองแรงงาน แต่ก็ยังปรากฏมีการละเมิดสิทธิของแรงงานต่างชาติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เพราะอะไรกฎหมายในเรื่องนี้จึงไม่มีความศักดิ์สิทธิ์?

เหตุผลหนึ่งที่หลายฝ่ายตั้งข้อสังเกต ก็คือ การที่กฎหมายไทยยังไม่รับรองให้แรงงานต่างชาติมีสิทธิในการตั้งสหภาพแรงงาน และอีกเหตุผลที่ชัดเจนก็คือ กลไกภาครัฐไม่มีประสิทธิภาพนัก เมื่อต้องให้คุ้มครองแรงงานไร้ฝีมือและเป็นต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย และยังมีสำนักงานกฎหมายไม่เพียงพอในการให้บริการทางกฎหมายแก่แรงงานต่างชาติ

งานวิจัยหลายฉบับ เสนอข้อค้นพบสอดคล้องกันว่า แรงงานต่างชาติจำนวนมากต้องทำงานในเงื่อนไขที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพกายและทางใจ (กฤตยา และคณะ 2543) ตัวอย่างชัดเจนในปี 2547 คือรายงานของพรพีโล และคณะ (2547) ที่ระบุว่าแรงงานไทยใหญ่ในสวนส้มในจังหวัดภาคเหนือตอนบน ต้องทุกข์ทรมานอย่างมากจากผลร้ายของยาฆ่าแมลงที่ใช้ในการฉีดยาฆ่าแมลงในสวนส้ม

4.2.3 การรับรองสิทธิของแรงงานต่างชาติในสถานะบุคคลตามกฎหมาย (recognition of right to legal personality) โดยรัฐไทย

โดยธรรมชาติของเรื่องแรงงานต่างชาติลักลอบเข้าเมือง ย่อมจะเป็นคนผิดกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ทุกทงภาวะในเรื่องนี้จึงทำให้เป็นอุปสรรคในการใช้สิทธิหลายมิติ แม้จะเป็นที่ยอมรับโดยไม่มีข้อถกเถียงในประเทศไทยแล้วว่า ความเป็นคนผิดกฎหมายของแรงงานต่างชาติ ย่อมไม่เป็นเงื่อนไขให้พวกเขาถูกรีดรอนสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน แต่ข้อกฎหมายดังกล่าวอาจไม่มีผลในความเป็นจริงได้เลย หากแรงงานต่างชาติไม่ได้รับการรับรองในสถานะบุคคลตามกฎหมาย

ปัญหาทบทวนในกรณีแรงงานต่างชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน 3 ประเทศก็คือ ส่วนใหญ่เป็น “คนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลที่ออกโดยรัฐ” ผลก็คือ พวกเขาย่อมประสบอุปสรรคในการใช้สิทธิตามกฎหมาย คำถามที่รัฐไทยถูกถามมาหลายครั้งแล้ว ก็คือ รัฐไทยมีหน้าที่ที่จะออกเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลให้แก่แรงงานต่างชาติหรือไม่? ในกรณีไม่ว่าจะเป็นหน้าที่หรือไม่ รัฐไทยจะยอมรับออกเอกสารดังกล่าวให้แก่แรงงานต่างชาติหรือไม่?

ทั้งนี้หน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบในการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายของแรงงานต่างชาติก็คือ (1) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และ (2) กระทรวงมหาดไทย

เมื่อพิจารณาข้อกฎหมายที่ผูกพันประเทศไทย ทั้งโดยเจตนาของรัฐไทยเองและโดยเจตนาที่รัฐไทยได้ยอมรับร่วมกันกับประชาคมระหว่างรัฐ⁴ เมื่อสิทธิในสถานะบุคคลตามกฎหมายเป็นสิทธิมนุษยชนประเภทหนึ่ง รัฐไทยก็ย่อมจะต้องมีหน้าที่ที่จะรับรองสิทธินี้ให้แก่แรงงานต่างชาติ แม้ว่าพวกเขาเหล่านี้จะไร้สัญชาติ หรือจะเป็นคนสัญชาติอื่น หรือจะไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือจะไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงานโดยชอบด้วยกฎหมาย

4 ดังจะเห็นเป็นหลักกฎหมายที่ชัดเจนในข้อ 6 แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948 บัญญัติว่า “ทุก ๆ คนมีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลตามกฎหมายไม่ว่า ณ ที่ใด” ซึ่งต่อมาได้รับการยอมรับต่อไปในข้อ 16 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง (พลเมือง) และทางการเมือง ค.ศ. 1966

ที่สำคัญยิ่งอีกประการหนึ่งคือ โดยนิติวิธีที่เป็นอยู่ในการรับรองสิทธิในสถานะบุคคลตามกฎหมายนั้น รัฐย่อมมีหน้าที่ที่จะรับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมาย ให้แก่ทารกที่เกิดบนดินแดนแห่งตนหรือเป็นผู้สืบสายโลหิตจากคนในทะเบียนราษฎรของตน กล่าวได้ว่า โดยหลักกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐเจ้าของดินแดนจึงมีหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบเพื่อทำทะเบียนการเกิดให้แก่เด็กที่เกิดบนดินแดนแห่งตน⁵ โดยไม่คำนึงว่าบิดามารดาของเด็กจะมีสัญชาติของรัฐเจ้าของดินแดนหรือไม่ หรือบิดามารดาของเด็กเข้ามาในประเทศโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หรือในกรณีที่รัฐไทยเป็นรัฐเจ้าของสัญชาติของบิดาหรือมารดาของเด็ก แม้เด็กเกิดในต่างประเทศ สถานกงสุลของรัฐในต่างประเทศก็อาจออกเอกสารรับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมายให้แก่บุตรของคนชาติของตน

ดังนั้น รัฐไทยจึงมีหน้าที่ที่จะออกเอกสารรับรองการเกิดของบุตรของแรงงานต่างชาตินี้ที่เกิดในประเทศไทย แม้แรงงานนั้นจะมีสัญชาติของรัฐต่างประเทศ หรือแม้แรงงานนั้นจะมีความผิดกฎหมายใด ๆ ก็ตาม ในขณะเดียวกัน รัฐไทยย่อมมีอำนาจที่จะออกเอกสารรับรองการเกิดของบุตรของแรงงานไทยที่เข้าไปทำงานในรัฐต่างประเทศ แม้แรงงานไทยนั้นจะเข้าไปในรัฐต่างประเทศนั้นโดยผิดกฎหมาย และ/หรือไม่มีใบอนุญาตทำงานในรัฐนั้น

ต่อประเด็นความซับซ้อนของการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายของแรงงานต่างชาตินี้ การวิจัยนี้พบว่ามีปัญหาพึงพิจารณา 5 ปัญหา คือ

(1) ปัญหาการออกหนังสือรับรองการเกิดโดยผู้ทำคลอดให้แก่บุคคลที่เกิดในประเทศไทย

ในอดีตเจ้าหน้าที่รัฐส่วนใหญ่ไม่มีความชัดเจนในเรื่องหน้าที่ของการรับแจ้งการเกิดของบุตรของคนต่างด้าวในประเทศไทย จึงมิได้รับแจ้งการเกิดให้แก่บุตรของคนต่างด้าวทั้งที่เป็นชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย หรือคนต่างด้าวที่เข้าเมืองมาโดยผิดกฎหมาย ทำให้จำนวนคนที่อ้างว่าเกิดในประเทศไทยแต่ไร้เอกสารพิสูจน์ตน มีสูงกว่าแสนคนในประเทศไทย เป็นที่ยอมรับโดยไม่อาจโต้แย้งว่า คนไร้รัฐที่ยอมรับรับรองการเกิดก็คือ คนที่ไร้สถานะบุคคลตามกฎหมาย

ดังนั้น ในวันนี้ ปัญหาที่ฝ่ายบริหารจะต้องเผชิญ ก็คือ การออกเอกสารรับรองการเกิดในประเทศไทยให้แก่บุคคลที่เกิดในประเทศไทยในอดีต และปัญหาที่ในฝ่ายตุลาการจะต้องเผชิญ ก็คือ การซื้อข้อพิพาทอันเกิดจากการออกเอกสารรับรองการเกิดในประเทศไทยให้แก่บุคคลที่เกิดในประเทศไทยในอดีต ซึ่งอาจจะเป็นคดีอาญาหากมีการทุจริตในการออกเอกสารดังกล่าว หรืออาจเป็นคดีปกครอง เมื่อรัฐปฏิเสธที่จะออกเอกสาร เนื่องจากไม่เชื่อในพยานหลักฐานที่บุคคลนำมาอ้างเพื่อพิสูจน์ว่าตนเกิดในประเทศไทยจริง

ในปัจจุบัน ผู้วิจัยพบว่าแทบจะไม่มีปัญหาว่า อำเภอรอบหรือเทศบาลปฏิเสธหน้าที่รับแจ้งการเกิดให้แก่บุตรของคนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทย ส่วนหนึ่งอาจจะเป็นเพราะการเกิดส่วนใหญ่ทำในสถานพยาบาลหรือโรงพยาบาลซึ่งมีทางปฏิบัติในการออกหนังสือรับรองการเกิดให้แก่เด็กอย่างเป็นปกติอยู่แล้ว ปัญหาที่อาจมีก็มักจะเป็นที่บิดามารดาต่างด้าวมาแจ้งการเกิดเกินกำหนด โดยไม่มีหนังสือรับรองการเกิดจากสถานพยาบาลหรือโรงพยาบาล หรือบิดามารดาซึ่งเป็นแรงงานต่างชาตินั้นไม่ตระหนักในความสำคัญของหนังสือรับรองการเกิดที่ได้มา จึงทำหาย

5 ข้อ 7 แห่ง อนุสัญญาแห่งสหประชาชาติ ค.ศ.1980 ว่าด้วยสิทธิเด็ก และข้อ 24(2) แห่ง กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง (พลเมือง) และทางการเมือง ค.ศ.1966

ในส่วนที่เกี่ยวกับการแจ้งการเกิดในประเทศไทยของบุตรของแรงงานต่างชาตินี้ที่ผิดกฎหมายเข้าเมืองนี้ กรณีจะต้องแยกพิจารณาเป็น 2 ลักษณะ กล่าวคือ

(ก) กรณีที่บิดามารดาเป็นแรงงานต่างชาตินี้ที่ได้รับสิทธิอาศัยชั่วคราวในประเทศไทย จะต้องตระหนักว่าแรงงานดังกล่าวย่อมมีสถานะเป็น “ราษฎรไทยประเภทคนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยอยู่ชั่วคราว”⁶ เมื่อบุตรเกิดในประเทศไทย ผู้ทำคลอดให้กับบุตร ก็มีหน้าที่ออก “หนังสือรับรองการเกิด” ให้ โดยระบุว่าเด็กเกิดที่ไหน เมื่อไหร่ มีใครเป็นบิดามารดา ปัจจุบันผู้ออกหนังสือนี้คือ พยาบาลผู้ทำคลอดหากเด็กเกิดในสถานพยาบาลหรือโรงพยาบาล ต่อจากนั้น บิดามารดาในสถานการณ์นี้ ยังมีสิทธิที่จะขอให้ฝ่ายปกครองของรัฐไทยรับแจ้งการเกิดของบุตรในทะเบียนราษฎรของรัฐไทย ในสถานะของ “ราษฎรไทยประเภทคนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยอยู่ชั่วคราว”⁷

แต่ในข้อเท็จจริงจากการลงพื้นที่ พบว่ามีแรงงานต่างชาตินี้ไปขึ้นทะเบียนแรงงานแล้ว จำนวนน้อยมากที่จะทราบว่า ตนเองได้กลายเป็น “ราษฎรไทยประเภทคนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยอยู่ชั่วคราว” จึงมิได้ใช้สิทธิร้องขอให้รัฐไทยออก “สูติบัตรรับรองการเกิดในประเทศไทย” ให้ ซึ่งเอกสารนี้เป็นเอกสารที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร และมีผลทางกฎหมายที่แสดงว่า เด็กนั้นก็จะขึ้นทะเบียน “ราษฎรไทยประเภทคนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยอยู่ชั่วคราว” ในลักษณะเดียวกับบุพการี เอกสารนี้ไม่ได้แสดงว่า เด็กมีสัญชาติไทย เอกสารนี้รับรองแล้วว่า เด็กเกิดในประเทศไทยในขณะที่บิดามารดามีสิทธิอาศัยชั่วคราวในประเทศไทย

(ข) กรณีที่บิดามารดาเป็นแรงงานต่างชาตินี้ที่ไม่ได้รับสิทธิอาศัยชั่วคราวในประเทศไทย จะต้องตระหนักว่า แรงงานดังกล่าวไม่มีสถานะเป็น “ราษฎรไทยประเภทคนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยอยู่ชั่วคราว” เมื่อบุตรเกิดในประเทศไทย ผู้ทำคลอดให้กับบุตร ก็มีหน้าที่ออก “หนังสือรับรองการเกิด” ให้ แต่บิดามารดาในสถานการณ์นี้ไม่มีสิทธิที่จะขอให้ฝ่ายปกครองของรัฐไทยรับแจ้งการเกิดของบุตรในทะเบียนราษฎรของรัฐไทย อย่างไรก็ตาม เด็กในสถานการณ์นี้ก็จะได้รับการรับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมายโดยรัฐไทย จึงไม่ไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล แม้เอกสารนี้จะไม่มีผลแสดงถึงความสัมพันธ์ทางสัญชาติกับรัฐใดเลย

ทุกภาวะในเรื่องความไร้สัญชาติอาจจะยังปรากฏหากบิดามารดาเป็นคนไร้รัฐโดยสิ้นเชิง กล่าวคือไร้รัฐที่ยอมรับให้สัญชาติ และไร้รัฐที่ยอมรับให้สิทธิอาศัย แต่ในส่วนบุตรนั้น ความไร้รัฐก็คงไม่ต่างจากบิดามารดา เพียงแต่ประเทศไทยได้กลายเป็นรัฐที่ยอมรับรับรองความเป็นมนุษย์ให้เด็ก ดังนั้น การผลักดันให้มีการแจ้งการเกิดให้แก่เด็กที่มีบิดามารดาไร้สัญชาติ จึงเป็นเสมือนการหยอดวัคซีนป้องกัน “โรคไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล” อันเสมือนเป็น “โรคโปลิโอทางสังคมสำหรับเด็ก” ขอให้ตระหนักว่า แม้เด็กในสถานการณ์นี้มีเอกสารรับรองการเกิดในประเทศไทย แต่พวกเขาก็ต้องข้อสันนิษฐานของกฎหมายไทย⁸ ให้ถูกถือเป็น “คนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย” ทั้งที่เกิดในประเทศไทย และไม่เคยออกไปจากประเทศไทย (พันธุ์ทิพย์ 2547ก)

แต่สำหรับบุตรของแรงงานต่างชาตินี้ที่เกิดในต่างประเทศ รัฐไทยก็ไม่อาจจะออกเอกสารรับรอง

6 ตัวอย่าง ก็คือกรณีของแรงงานชนกลุ่มน้อยบนพื้นที่สูงที่กรมการปกครองออกบัตรประจำตัวให้ถือไว้ หรือ กรณีของแรงงานจากพม่า ลาว และเขมรที่กระทรวงแรงงานได้ขึ้นทะเบียนแรงงานไว้ ในกรณีนี้

7 เป็นไปตามมาตรา 38 แห่ง พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534

8 โดยผลของมาตรา 7 ทวิ วรรค 3 แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไข พ.ศ. 2535 และ มาตรา 11 แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535

การเกิดให้ได้ แต่รัฐไทยออกเอกสารรับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมายได้ แต่หากแรงงานต่างชาตินั้นมี
รัฐเจ้าของสัญชาติที่ออกเอกสารรับรองให้แล้ว รัฐก็คงไม่ควรที่จะมาแทรกแซงสิ่งที่น่าจะเป็นหน้าที่ของรัฐ
เจ้าของตัวบุคคลของคนต่างด้าว นั้น โดยสรุป กฎหมายและนโยบายปัจจุบันของรัฐไทยมีความชัดเจนใน
การรับรองการเกิดของมนุษย์ทุกคนบนแผ่นดินไทย ดังนั้น บุตรของแรงงานต่างชาติที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย
ก็จะต้องได้รับการรับรองสิทธิในการบันทึกการเกิด และสิทธิในความเป็นบุคคลตามกฎหมาย ทั้งนี้ มิใช่
กรณีของการให้สัญชาติหรือการให้สิทธิอาศัยแต่อย่างใด

สุขภาวะที่จะไม่ตกเป็น “คนไร้เอกสารพิสูจน์ตน” จะบังเกิดแก่บุตรของแรงงานต่างชาติ หากข้อ
กฎหมายนี้มีความศักดิ์สิทธิ์ ดังจะเห็นจากกรณีของครอบครัวของนางวี เสียด ซึ่งเป็นแรงงานเข้าเมืองจาก
เขมรมาทำงานที่ระยอง⁹

(2) ปัญหาความไร้สถานะบุคคล ของแรงงานจากประเทศลาว ประเทศเขมร และประเทศพม่า

ต่อปัญหานี้พบว่า แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านกลุ่มนี้ ส่วนใหญ่เป็นบุคคลที่ไร้เอกสารพิสูจน์ทราบ
ตัวบุคคล ทำให้ประเทศไทยมีปัญหาของคนไร้รัฐเพิ่มเติมอีกเป็นจำนวนมาก¹⁰ เพราะย่อมเป็นคนไร้รัฐทั้ง
โดยข้อเท็จจริงและโดยข้อกฎหมาย ในขณะที่แรงงานต่างชาติซึ่งมาจากพื้นที่สูงของประเทศไทยนั้นอาจเป็น
คนไร้รัฐเพียงโดยข้อเท็จจริงที่เขายังพิสูจน์ความเป็นคนสัญชาติไทยต่อรัฐไทยมิได้ จึงถูกนับจากสำนัก
บริหารการทะเบียนของรัฐไทยว่า เป็นประชากรต่างด้าวเช่นกัน และเผชิญปัญหาความไร้สัญชาติและความ
ไร้สิทธิอาศัยในประเทศใดในโลกเช่นกัน โดยถูกถือเป็น “แรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย” เช่นกัน

ผู้วิจัยพบข้อกฎหมายว่า ในกรณีที่แรงงานต่างชาติที่ไร้รัฐและ/หรือเข้าเมืองผิดกฎหมายเป็นบุคคลที่
ไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลที่ออกโดยรัฐ (Undocumented Person) กฎหมายของรัฐไทยก็ยอมรับให้
ฝ่ายบริหารของรัฐไทยออกเอกสารรับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมายให้แก่แรงงานต่างชาตินั้น

ในอดีต รัฐไทยเคยมีนโยบายหลายครั้ง เพื่อให้ฝ่ายปกครองของรัฐไทยเข้าออกเอกสารพิสูจน์
ทราบตัวบุคคลให้แก่บุคคลที่ไร้เอกสารพิสูจน์ตัวบุคคลที่พบในประเทศไทย ซึ่งเอกสารดังกล่าวถูกออกมา
โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร และบัตรประจำตัวบุคคลที่กรมการปกครองไทย
ออกให้แก่บุคคลกลุ่มนี้ซึ่งจะมีสีต่างกัน ขึ้นอยู่กับว่าคือประเภทของบุคคลใดที่จัดทำทะเบียนประวัติ บัตร
ดังกล่าวจึงมักถูกเรียกว่า “บัตรสี” ข้อเท็จจริงนี้ชี้ชัดว่า ฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองของรัฐไทยได้เคย
รับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมาย ให้แก่นุญที่ปราศจากเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล (รายละเอียด
ของการใช้บัตรสีจำแนกบุคคลประเภทต่าง ๆ โปรดดู ภาคผนวก ข.)

สรุปได้ว่าแรงงานต่างชาติด้อยได้รับการรับรองสิทธิที่จะได้รับการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมาย
โดยหลักการ บุคคลที่ไม่เคยได้รับการแจ้งเกิดในประเทศใดเลย จึงอาจได้รับการรับรองความเป็นบุคคลตาม
กฎหมายได้โดยรัฐไทย ซึ่งจะเห็นจากการขึ้นทะเบียนบุคคลภายใต้มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ.
2547 และเมื่อวันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2547 ที่กำหนดถึงการรับขึ้น “ทะเบียนบุคคลตามกฎหมายไทยว่า
ด้วยการทะเบียนราษฎร” โดยหลักการ แนวคิดและมาตรการในมติคณะรัฐมนตรีทั้งสอง ส่งผลให้ประเทศ

9 โปรดดูรายละเอียดของกรณีนี้ในบทที่ 5

10 นอกจากบุคคลบนพื้นที่สูงของประเทศไทยจำนวนไม่น้อยก็ยังตกหล่นทางทะเบียนราษฎร และตกเป็นคนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล

ไทยได้มีการกระทำที่รักษาไว้ซึ่งสิทธิมนุษยชนดังกล่าวของแรงงานไร้สัญชาติจากพม่า ลาว และเขมรที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย แม้จะมีได้เกิดในประเทศไทย และไม่เคยได้รับการรับรองตัวบุคคลโดยรัฐใดเลยมาก่อน ดังตัวอย่างกรณีของครอบครัวของนางเพี้ย จวนจัน บุตรของแรงงานเขมรที่จังหวัดระยอง¹¹

เป็นที่น่าสังเกตและน่าสงสัยอย่างยิ่งว่า การขึ้นทะเบียนบุคคลโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรภายใต้มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2547 เป็นวีรกรรมครั้งสุดท้ายของรัฐบาลไทยเพื่อรับรองความเป็นมนุษย์ให้แก่คนไร้รัฐที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย เป็นพฤติกรรมด้านส่งเสริมสิทธิมนุษยชนที่น่ายกย่อง แต่ไม่มีใครยกย่องเท่าที่ควร ดูเหมือนว่าเจ้าหน้าที่รัฐเองก็มิได้ตระหนักถึงเป้าหมายนี้ของนโยบาย ทำไมจึงเป็นเช่นนั้น?

(3) ปัญหาสิทธิในสถานะบุคคลตามกฎหมายเอกชนของแรงงานต่างชาติ

การรับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมายย่อมนำไปสู่ “ความสามารถที่จะมีและใช้สิทธิหน้าที่ตามกฎหมายเอกชน” โดยหลักกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล นานารัฐยอมรับรองให้ความเป็นบุคคลตามกฎหมายเอกชน (Legal Personality) ของมนุษย์¹² เป็นไปตามกฎหมายรัฐเจ้าของตัวบุคคลนั้น ได้แก่ กฎหมายของรัฐเจ้าของภูมิลำเนาของบุคคล หรือ กฎหมายของรัฐเจ้าของสัญชาติของบุคคล¹³ ดังตัวอย่าง หากแรงงานต่างชาตินั้นมีสัญชาติลาว รัฐบาลไทยก็ย่อมจะต้องยอมรับให้นำกฎหมายแพ่งว่าด้วยบุคคลของประเทศลาวมาใช้ในการกำหนดความสามารถในการผูกนิติสัมพันธ์ของแรงงานลาวผู้นั้นในประเทศไทย

แต่ในกรณีที่เป็นแรงงานชนกลุ่มน้อย ซึ่งไม่ได้รับการลงรายการสถานะบุคคลในทะเบียนราษฎรของรัฐใดเลยในโลก รัฐบาลไทยก็ย่อมต้องยอมรับให้ใช้กฎหมายของรัฐเจ้าของภูมิลำเนาของแรงงานไร้สัญชาตินั้นในการกำหนดความเป็นบุคคลตามกฎหมายเอกชนของเขา ดังตัวอย่างของแรงงานไทยใหญ่จากประเทศพม่านั้น หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า แรงงานนี้ยังตั้งบ้านเรือนอยู่ในรัฐฉาน ศาลของรัฐบาลไทยก็จะใช้กฎหมายพม่าซึ่งเป็นกฎหมายของรัฐเจ้าของดินแดนอันเป็นภูมิลำเนาของแรงงานไร้สัญชาติเอง ในการกำหนดความเป็นบุคคลตามกฎหมายเอกชน

แต่หากฟังว่า แรงงานนี้ได้มาตั้งบ้านเรือนในประเทศไทยแล้ว ทั้งที่อาจจะไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าเมือง ศาลไทยก็จะฟังว่า ประเทศไทยเป็นรัฐเจ้าของภูมิลำเนาตามกฎหมายเอกชนของแรงงานไร้สัญชาตินี้ และก็จะนำกฎหมายไทยมาใช้ในการกำหนดความเป็นบุคคลตามกฎหมายเอกชน ทั้งนี้ เพราะภูมิลำเนาตามกฎหมายเอกชนเป็นคนละเรื่องกับภูมิลำเนาตามกฎหมายมหาชน กรณีแรกขึ้นอยู่กับว่า บุคคลตั้งบ้านเรือนอยู่ในประเทศไทยหรือไม่¹⁴ แต่ในกรณีหลังขึ้นอยู่กับว่า บุคคลได้รับอนุญาตให้มีสิทธิอาศัยในประเทศไทยหรือไม่¹⁵

โดยสรุป ก็คือ โดยหลักกฎหมายไทยและกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล แรงงานต่างชาติย่อมไม่มีปัญหาในการใช้สิทธิในสถานะบุคคลตามกฎหมายเอกชน กล่าวคือ (1) ปัญหาความเป็นบุคคล

11 โปรดดูรายละเอียดของกรณีในบทที่ 5

12 โดยเฉพาะปัญหาการเริ่มต้นสภาพบุคคลตามกฎหมาย ปัญหาความเป็นผู้บรรลุนิติภาวะ และปัญหาการสิ้นสุดสภาพบุคคลตามกฎหมาย

13 ในกรณีของรัฐที่มีระบบกฎหมายแบบ Civil Law

14 มาตรา 37 - 47 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

15 มาตรา 17 แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และมาตรา 38 แห่ง พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534

ตามกฎหมายเอกชน (2) ปัญหาการก่อกวนตามกฎหมายเอกชน (3) ปัญหาการได้มาซึ่งทรัพย์สินตามกฎหมายเอกชน (4) ปัญหาครอบครัว และ (5) ปัญหาโรคภัย ดังนั้น การที่รัฐจะยอมรับให้มีภูมิลำเนาในทะเบียนราษฎรของคนหรือไม่ จึงไม่อาจบันทึกสิทธิตามกฎหมายเอกชนของแรงงานต่างชาติ

ขอให้สังเกตว่า การจ้างแรงงานก็เป็นการก่อกวนประเภทสัญญาตามกฎหมายเอกชน เมื่อมีการจ้างงานเกิดขึ้นในประเทศไทยระหว่างนายจ้างและลูกจ้างต่างชาติ การกระทำนี้ก็ถือว่าเป็นสัญญา ไม่ว่าจะเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ และบังคับให้มีการชำระหนี้ได้ หากมีพยานหลักฐานอื่นที่ชี้ให้เห็นเจตนาจ้างแรงงานของนายจ้างและเจตนารับจ้างแรงงานของลูกจ้าง ทั้งนี้ปัญหานี้อาจมีอยู่บ้างในระดับพื้นที่ซึ่งไม่รู้ถึงความมีอยู่ของกฎหมาย หรืออคติต่อแรงงาน หรือประสงค์จะทุจริตประพฤติดิบชอบ

(4) ปัญหาความไร้สัญชาติของแรงงานต่างชาติในประเทศไทย

ปัญหานี้คงค่อย ๆ ลดน้อยลง เนื่องจากรัฐไทยค่อนข้างมีแนวคิดในการจัดปัญหาคนไร้รัฐและคนไร้สัญชาติปรากฏขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา และปรากฏชัดมากขึ้นในช่วง พ.ศ. 2547 ซึ่งผู้วิจัยวิเคราะห์ว่ามีกลไกในการจัดปัญหาคนไร้รัฐและคนไร้สัญชาติซ่อนอยู่ในมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2547 ด้วยเหตุผล 3 ประการคือ

- (ก) พบกระบวนการพิสูจน์สัญชาติให้แรงงานต่างชาติที่ขึ้นทะเบียนภายใต้มติคณะรัฐมนตรีนี้ โดยเชื่อมโยงนโยบายระหว่างประเทศ ภายใต้ความตกลงระหว่างประเทศที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจไทยได้เตรียมการไว้ล่วงหน้ากับ 3 ประเทศเพื่อนบ้าน กล่าวคือ ประเทศพม่า ประเทศลาว และประเทศเขมร
- (ข) พบว่าในกรณีที่อาจพิสูจน์ได้ว่าแรงงานต่างชาติที่เข้าเมืองผิดกฎหมายนี้เป็นคนชาติของทั้ง 3 ประเทศนั้นจริง รัฐที่รับว่าเป็นเจ้าของสัญชาติที่แท้จริงของแรงงาน ก็จะยอมออกเอกสารรับรองความเป็นคนชาติของตนให้แก่แรงงานผู้นั้น ซึ่งก็คือ บัตรประจำตัวประชาชนและหนังสือเดินทาง (passport) หากแรงงานนั้นยังมีสิทธิทำงานอยู่อีกในประเทศไทย ซึ่งในเงื่อนไขนี้ ก็หมายถึงการทำให้แรงงานต่างชาติซึ่งเดิมเป็นแรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมาย กลายเป็นแรงงานต่างชาติที่เข้าเมืองถูกกฎหมาย ซึ่งเป็นความฝันที่นักวิชาการไทยด้านแรงงานต่างชาติพยายามวาดขึ้นมาช้านานแล้ว เพื่อจูงใจให้ฝ่ายราชการความมั่นคงของรัฐไทยเห็นชอบตาม ในการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายความมั่นคงหลายคน คาดว่าความฝันนี้อาจจะเป็นจริงได้ก่อนในกรณีของแรงงานจากประเทศลาวและเขมร แต่ในส่วนของประเทศพม่านั้น ความฝันอาจจะเป็นจริงได้ช้ากว่า และในส่วนแรงงานที่เป็นชนกลุ่มน้อยในพม่าและมีความขัดแย้งกับรัฐบาลทหารพม่าแล้ว ความฝันอาจจะเป็นจริงไม่ได้เลย ตรงที่ความขัดแย้งทางการเมืองยังไม่คลี่คลาย

4.2.4 การรับรองสิทธิของแรงงานต่างชาติในคุณภาพชีวิต (recognition of right to life quality) โดยรัฐไทย

ผู้วิจัยได้จำแนกสิทธิในคุณภาพชีวิตของมนุษย์ออกเป็น 4 ประเภท กล่าวคือ (1) สิทธิในการเดินทาง (2) สิทธิในทรัพย์สิน (3) สิทธิในการก่อตั้งครอบครัวตามกฎหมาย (4) สิทธิในการศึกษา และ (5) สิทธิในชีวิต ร่างกาย และเสรีภาพ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

(1) การรับรองสิทธิของแรงงานต่างชาตินในการเดินทาง (recognition of right to movement)

คุณภาพชีวิตประการหนึ่งที่ทำให้เกิดสุขภาวะ ก็คือ สิทธิในเสรีภาพที่จะเดินทางหรือเคลื่อนย้าย สิ่งที่ต้องคำนึงให้พบก็คือ แล้วแรงงานต่างชาตินในรัฐไทยมีสิทธิในสุขภาวะอันนี้ได้หรือไม่ และเพียงใด

พบว่า กฎหมายและนโยบายของรัฐไทยรับรองสิทธินี้ภายใต้เงื่อนไข ที่แรงงานต่างชาติที่เข้าเมืองผิดกฎหมายต้องอาศัยอยู่และเดินทางได้เฉพาะในพื้นที่ที่ได้ขึ้นทะเบียนบุคคลหรือทะเบียนแรงงาน การออกนอกเขตพื้นที่ถือว่า เป็นการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และในกรณีที่ไม่มีการใดเลย ก็จะต้องถูกส่งออกนอกประเทศไทยเมื่อถูกจับกุม

ปัญหาก็คือ การเดินทางออกนอกพื้นที่ของแรงงานต่างชาติที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นจริงโดยทั่วไป และเป็นธรรมชาติของตลาดแรงงานที่ย่อมต้องมีการเคลื่อนไหวย้ายตัวของทั้งนายจ้าง ลูกจ้าง และสถานที่ผลิตหรือบริการ การสร้างนโยบายที่ไม่เอื้อต่อการเคลื่อนย้ายของตัวแรงงาน จึงเป็นการสร้างนโยบายที่ขัดต่อธรรมชาติของเรื่อง ผลก็คือ นโยบายนี้จึงไร้ประสิทธิภาพ และเอื้อต่อการทุจริต ประพฤติมิชอบของหลายฝ่าย โดยเฉพาะเมื่อแรงงานต่างชาติจะต้องเดินทางข้ามจังหวัด นอกจากนั้น พบว่าวิธีการที่รัฐไทยใช้ในการอนุญาตให้แรงงานต่างชาติเดินทางได้นั้นไม่ชัดเจน กระบวนการใช้สิทธิ (due process) จึงเป็นสิ่งที่ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจ หรืออำเภอใจของหลายฝ่ายมาก จึงไม่อาจใช้ได้จริง

(2) การรับรองสิทธิของแรงงานต่างชาตินในการถือครองทรัพย์สิน (recognition of right to property entitlement)

ความสามารถที่จะถือครองทรัพย์สินได้ เป็นมิติหนึ่งของคุณภาพชีวิต บุคคลที่ไร้ซึ่งทรัพย์สิน โดยสิ้นเชิงย่อมตกอยู่ในทุกขภาวะ สิ่งที่จะต้องคำนึงให้พบจึงมีอยู่ว่า แรงงานต่างชาตินั้นประสบทุกขภาวะในการได้มาหรือสะสมทรัพย์สินหรือไม่? พวกเขาสิทธิดังกล่าวภายใต้กฎหมายไทยหรือไม่?

กฎหมายและนโยบายของรัฐไทย รับรองสิทธิของมนุษย์ทุกคนในการถือครองทรัพย์สินและโอนไปซึ่งทรัพย์สินที่ตนถือครอง ยกเว้นในทรัพยากรแห่งชาติที่สำคัญ อาทิ อสังหาริมทรัพย์ หรือในการเข้าถือครองสังหาริมทรัพย์บางประเภท ก็อาจมีเงื่อนไขบางประการ อาทิ การถือครองพาหนะในการเดินทาง ก็จะต้องจดทะเบียนกับกรมการขนส่งทางบกหากเป็นรถยนต์ รถจักรยานยนต์

จะเห็นว่า แรงงานต่างชาติและครอบครัวก็ได้รับการรับรองในสิทธิในการถือครองทรัพย์สินและโอนไปซึ่งทรัพย์สินที่ตนถือครองในลักษณะทั่วไป แต่ปัญหามีอยู่บ้างในบางพื้นที่ที่ไม่รับรู้ถึงการมีอยู่ของข้อกฎหมาย และความไม่ชัดเจนทั้งในข้อกฎหมายและนโยบายในเรื่องนี้ ก็ทำให้เกิดการปฏิเสธสิทธิ และอาจมีการทุจริตประพฤติมิชอบเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิ

ในข้อเท็จจริง พบว่าแรงงานต่างชาติ แม้มีสถานะเป็นราษฎรไทยแล้ว กล่าวคือกลุ่มที่มีชื่อในทะเบียนราษฎรไม่อาจเปิดบัญชีฝากเงินต่อธนาคารในประเทศไทย เป็นที่น่าสังเกตว่า หากมีการยอมรับให้พวกเขาฝากเงินต่อธนาคารได้ ชีวิตของพวกเขาจะมีความปลอดภัยมากขึ้น ข้อดีก็คือจะมีเงินไหลเวียนในระบบการเงินที่ชอบด้วยกฎหมายของประเทศไทยมากขึ้น หากคำนวณว่า แรงงานต่างชาติที่ขึ้นทะเบียนบุคคลกับรัฐไทยมีประมาณ 1 ล้านคน และแต่ละคนมีเงินเดือนที่จะต้องฝากไว้เดือนละ 3,000 บาท เราก็จะได้เงินมาหมุนเวียนในประเทศไทยในจำนวน 3,000 ล้านบาท และจำนวนของปัญหาอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับการกรรโชกทรัพย์ ลักทรัพย์ และปล้นทรัพย์ของแรงงานต่างชาติอาจลดลงได้อีกระดับหนึ่ง

เราไม่จำเป็นที่จะต้องรับรองสิทธิของพวกเขาในการกู้เงิน แต่เราน่าจะรับรองสิทธิของเขาจะฝากเงินต่อธนาคารในประเทศไทยได้ นอกจากนั้น การยอมรับดังกล่าวจะทำให้กระบวนการส่งเงินกลับของแรงงานต่างชาติไม่จำเป็นต้องพึ่งพากระบวนการนำออกเงินเดือนอีกต่อไป เงินก็จะไปถึงครอบครัวของเขาในประเทศต้นทางอย่างปลอดภัย การควบคุมของรัฐไทยและรัฐต้นทางในกระแสเข้าออกเงินตราก็เป็นไปได้ อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า และในแง่ความปลอดภัยของเจ้าของเงิน ก็ย่อมมีมากกว่า จึงสงสัยยิ่งกว่า รัฐไทยมีแนวคิดนี้ไหม? ถ้ามี แล้วทำไมจึงไม่ทำ?

(3) การรับรองสิทธิของแรงงานต่างชาติในการก่อตั้งครอบครัวตามกฎหมาย รวมตลอดจนถึงการอยู่ร่วมกันกับครอบครัว (recognition of right to family creation and unification)

ความชอบด้วยกฎหมายของครอบครัว ย่อมเป็นเงื่อนไขในการใช้สิทธิตามกฎหมายครอบครัวของแรงงานต่างชาติ อาทิ การที่บุตรของแรงงานต่างชาติจะใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายทางแพ่ง หากบิดามารดาถูกละเมิด เป็นต้น ความชอบด้วยกฎหมายไทยครอบครัวย่อมเกิดขึ้นเมื่อครอบครัวนั้นได้รับการจดทะเบียนโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจ อาทิ ความเป็นสามีภริยาที่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมเกิดเมื่อหญิงชายได้รับการจดทะเบียนสมรสโดยเจ้าหน้าที่ของกรมการปกครอง คำถามต่อมาที่จะต้องตอบ ก็คือ แรงงานต่างชาติมีสิทธิในคุณภาพของชีวิตครอบครัวประการนี้หรือไม่? หรือมีสิทธิในสุขภาวะที่จะมีความมั่นคงทางครอบครัวหรือไม่?

เมื่อพิจารณาจากพันธกรณีระหว่างประเทศที่ผูกพันประเทศไทย พบว่าข้อ 16 แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948¹⁶ และ ข้อ 23 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966¹⁷ รวมตลอดถึงข้อ 10 (1) แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. 1966¹⁸ ซึ่งชี้ชัดได้ว่า สิทธิในการก่อตั้งครอบครัวของมนุษย์ก็ได้รับการยอมรับว่า เป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน

นอกจากนี้ยังพบว่ากฎหมายและนโยบายของรัฐไทยรับรองสิทธิในการก่อตั้งครอบครัวตามกฎหมายของมนุษย์ทุกคน¹⁹ สิทธิดังกล่าวไม่ขึ้นอยู่กับปัญหาความมีสัญชาติไทยหรือไม่ หรือไม่ขึ้นอยู่กับปัญหาความ

16 ซึ่งกำหนดว่า “(1) ชายและหญิงเมื่อเจริญวัยบริบูรณ์แล้ว มีสิทธิที่จะสมรสและที่จะสร้างครอบครัวโดยไม่มีการจำกัดใดๆ เนื่องจากเชื้อชาติ สัญชาติ หรือศาสนา บุคคลชอบที่จะมีสิทธิเท่าเทียมกันในเรื่องการสมรส ในระหว่างการสมรสและในการขาดจากการสมรส (2) การสมรสจะกระทำได้ดีโดยความยินยอมอย่างเสรี และเต็มใจของคู่บ่าวสาว ผู้ตั้งใจจะกระทำการสมรส (3) ครอบครัวคือกลุ่มซึ่งเป็นหน่วยธรรมชาติและพื้นฐานของสังคมและชอบที่จะได้รับการคุ้มครองโดยสังคมและรัฐ”

17 ซึ่งกำหนดว่า (1) ครอบครัวเป็นหน่วยธรรมชาติ และหลักการของสังคมและมีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากสังคมและรัฐ (2) สิทธิของชายและหญิงในวัยที่อาจสมรสได้ในการที่จะสมรส และมีครอบครัวพึงได้รับการยอมรับ (3) การสมรสจะกระทำโดยปราศจากความยินยอมโดยเสรี และบริบูรณ์ของผู้ที่เจตนาจะเป็นคู่สมรสกันมิได้ (4) บรรดารัฐภาคีแห่งกติกาฉบับนี้จะดำเนินการเท่าที่เหมาะสม เพื่อรับรองความเสมอภาคแห่งสิทธิและความรับผิดชอบของคู่สมรสในการที่จะสมรส การอยู่กินระหว่างสมรสและการสิ้นสุดของการสมรส ในกรณีเกี่ยวกับการสิ้นสุดของการสมรสย่อมต้องมีบทบัญญัติเพื่อการคุ้มครองบุตรเท่าที่จำเป็น”

18 ซึ่งกำหนดว่า “ครอบครัว ซึ่งเป็นกลุ่มหน่วยธรรมชาติและพื้นฐานของสังคมควรได้รับการคุ้มครองและช่วยเหลืออย่างดีที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยเฉพาะซึ่งกำหนดว่า “ครอบครัว ซึ่งเป็นกลุ่มหน่วยธรรมชาติและพื้นฐานของสังคมควรได้รับการคุ้มครองและช่วยเหลืออย่างดีที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยเฉพาะในการจัดตั้งและในขณะที่ต้องรับผิดชอบต่อการดูแลและการศึกษาของเด็กที่ยังพึ่งตนเองไม่ได้ การสมรสจะต้องกระทำโดยความยินยอมอย่างเสรีของคู่บ่าวสาวผู้ตั้งใจจะกระทำการสมรส”ในการจัดตั้งและในขณะที่ต้องรับผิดชอบต่อการดูแลและการศึกษาของเด็กที่ยังพึ่งตนเองไม่ได้ การสมรสจะต้องกระทำโดยความยินยอมอย่างเสรีของคู่บ่าวสาวผู้ตั้งใจจะกระทำการสมรส”

19 โดยเฉพาะมาตรา 4 ประกอบกับมาตรา 80 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งอ่านประกอบกันแล้วน่าจะกำหนดให้รัฐไทยต้องมีหน้าที่คุ้มครองพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัว

เป็นคนเข้าเมืองถูกกฎหมายหรือไม่ (กัลยา 2546) แนวคำพิพากษาศาลฎีกาไทย ก็ยืนยันมาตั้งแต่ พ.ศ. 2505 ว่า สิทธิในการก่อตั้งครอบครัวตามกฎหมายไทยเป็นสิทธิของมนุษย์ (พันธุ์ทิพย์ 2545; พันธุ์ทิพย์ และจันทจิรา 2547)

ดังนั้น แรงงานต่างชาติและครอบครัวก็ได้รับการรับรองในสิทธิประเภทนี้ แต่ปัญหาก็มีอยู่บ้างในบางพื้นที่ที่ไม่รับรู้ถึงการมีอยู่ของข้อกำหนดและนโยบายเช่นกันโดยเฉพาะในเรื่องสิทธิในการจดทะเบียนสมรส สิทธิในการมีบุตรในประเทศไทย สิทธิในการรับบุตรชดด้วยกฎหมาย สิทธิในการรับบุตรบุญธรรม

ที่น่าสังเกตด้วย ก็คือ แรงงานต่างชาติที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย ก็มีให้เห็นความสำคัญในการใช้สิทธิก่อตั้งครอบครัวตามกฎหมายไทย หรือแม้แรงงานชนกลุ่มน้อยเองก็เช่นกัน ในกลุ่มหลัง พวกเขาจะตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องใช้สิทธิจดทะเบียนครอบครัว ก็ต่อเมื่อรับรู้ว่า ความเป็นภริยาที่ชอบด้วยกฎหมายของสามีไทย จะนำไปสู่สิทธิที่จะได้สัญชาติไทยโดยการสมรสของตัวภริยา หรือความเป็นบุตรที่ชอบด้วยกฎหมายของบิดาไทยจะนำไปสู่การได้สัญชาติไทยของบุตร

(4) การรับรองสิทธิของแรงงานต่างชาติและครอบครัวในการศึกษา (recognition of right to education)

สิทธิในการศึกษานับเป็นปัญหาที่เอื้อต่อสิทธิในคุณภาพชีวิตของมนุษย์ และเป็นเงื่อนไขในการพัฒนาสุขภาวะของมนุษย์ มีการศึกษาในประเด็นนี้พบว่า กฎหมายและนโยบายของรัฐไทยรับรองการศึกษาของมนุษย์ทุกคน แรงงานต่างชาติและครอบครัวก็ได้รับการรับรองในสิทธิประเภทนี้ (สุวรรณณี 2547) แต่ในทางปฏิบัติจริงพบว่าปัญหาที่แรงงานต่างชาติหรือบุตรหลานไม่สามารถเรียนหนังสือได้ ยังมีอยู่ในหลายพื้นที่ที่ไม่รับรู้ถึงการมีอยู่ของข้อกำหนดและนโยบาย

รัฐไทยได้รับรองเป็นพันธกรณีระหว่างประเทศ ที่จะเคารพสิทธิในการศึกษาของมนุษย์อย่างชัดเจน ดังจะเห็นจากข้อ 26 แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน 1948²⁰ และข้อ 13 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. 1966²¹ รวมตลอดถึงข้อ 28 แห่ง อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ.1989²²

20 ซึ่งกำหนดว่า (1) บุคคลมีสิทธิในการศึกษา การศึกษาจะเป็นสิ่งที่ให้เปล่า โดยไม่คิดมูลค่า อย่างน้อยที่สุดในขั้นประถมศึกษาและขั้นพื้นฐาน ขั้นประถมศึกษาให้เป็นการศึกษาภาคบังคับ ขั้นเทคนิค และขั้นประกอบอาชีพเป็นการศึกษาที่จะต้องจัดมีขึ้นโดยทั่วๆ ไป และขั้นสูงเป็นขั้นที่จะเปิดให้ทุกคนเท่ากันตามความสามารถ (2) การศึกษาจะมุ่งไปในทางพัฒนาบุคลิกภาพของมนุษย์อย่างเต็มที่ และเพื่อเสริมพลังการเคารพต่อสิทธิมนุษยชน และเสริมภาพขั้นมูลฐานให้แข็งแกร่ง ทั้งจะมุ่งเสริมความเข้าใจ ชันติและมิตรภาพในระหว่างประชาชาติ กลุ่มเชื้อชาติหรือกลุ่มศาสนา และจะมุ่งขยายกิจกรรมของสหประชาชาติเพื่อการธำรงสันติภาพ (3) ผู้ปกครองมีสิทธิก่อนผู้อื่นที่จะเลือกชนิดของการศึกษาสำหรับบุตรหลานของตน

21 ซึ่งกำหนดว่า รัฐภาคีแห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนจะเคารพขั้นพื้นฐาน ทุกฝ่ายตกลงกันต่อไปอีกว่า การศึกษาจะทำให้ทุกคนเข้าร่วมได้ในสังคมเสรีอย่างแท้จริงจะส่งเสริมความเข้าใจ ความอดกลั้นและมิตรภาพระหว่างชาติทั้งหลายและกลุ่มเชื้อชาติ ชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มศาสนาทั้งหมดและสานต่อกิจกรรมของสหประชาชาติในการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพ

22 ซึ่งกำหนดว่า รัฐภาคียอมรับสิทธิของเด็กที่จะได้รับการศึกษาและเพื่อที่จะให้สิทธินี้บังเกิดผลตามลำดับและบนพื้นฐานของโอกาสที่เท่าเทียมกัน รัฐภาคีจะ ก) จัดการศึกษาขั้นประถมศึกษาเป็นภาคบังคับที่เด็กทุกคนสามารถเรียนได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

แต่ในระดับกฎหมายภายใน สิทธิในการศึกษาของมนุษย์ในสังคมไทยได้รับการรับรองในกฎหมายรัฐธรรมนูญครั้งแรกในมาตรา 14 แห่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ในปัจจุบันคือ มาตรา 81 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540²³ และมาตรา 10 แห่ง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542²⁴

มีปัญหาทางกฎหมายที่ถกเถียงกันมานานพอสมควรเช่นกันว่า คำว่า “บุคคล” ซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนี้ หมายความว่าบุคคลสัญชาติไทยเท่านั้นหรือไม่?

จะเห็นได้ว่ามาตรา 4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง” บุคคลทุกคนในฐานะที่เป็นมนุษย์ไม่ว่าจะมีสัญชาติใดจึงต้องได้รับความคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอย่างเท่าเทียมกัน แม้จะเป็นบุคคลไร้สัญชาติ หรือเป็นบุคคลที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ตนใดๆ รวมถึงบุตรของบุคคลเหล่านี้ก็มีสิทธิได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ ในประเทศไทย และมีสิทธิที่จะได้รับการศึกษาในประเทศไทย จึงไม่ต้องสงสัยว่าแรงงานต่างชาติดและครอบครัวก็ย่อมมีสิทธิในการศึกษาในระบบการศึกษาไทย

นอกจากนั้น ยังพบว่า ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานวัน เดือน ปี เกิด ในการรับนักเรียน นักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2535 ยังมีผลบังคับอยู่ ระเบียบดังกล่าวกำหนดให้บุคคลซึ่งไม่มีเอกสารพิสูจน์ตนสามารถเข้าเรียนในสถานศึกษาได้ โดยใช้หลักฐานตามที่กระทรวงกำหนด คือ หลักฐานในการรับนักเรียนเข้าเรียนในสถานศึกษาไว้ 4 ประเภท ได้แก่ (1) สูติบัตร (2) สำเนาทะเบียนบ้าน (3) หลักฐานทางราชการซึ่งกระทรวงศึกษาธิการกำหนด เช่น ทะเบียนสำรวจบุคคลในบ้านของกรมประชาสงเคราะห์, ทะเบียนประวัติบุคคลที่เข้าเมืองไม่ชอบด้วยกฎหมายที่อำเภอหรือจังหวัดจัดทำ, หนังสือรับรองการเกิด (5) แบบบันทึกแจ้งทะเบียนประวัติเด็กที่กระทรวงศึกษาธิการจัดทำ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าแม้เป็นบุคคลไร้สัญชาติ หรือเป็นแรงงานต่างชาติดหรือบุตรซึ่งไม่มีเอกสารพิสูจน์ตนใดๆ ก็สามารถเข้าเรียนในสถานศึกษาได้ โดยการแจ้งให้หัวหน้าสถานศึกษabanที่ประวัติลงในแบบบันทึกแจ้งทะเบียนประวัติเด็กที่กระทรวงศึกษาธิการจัดทำ

แต่ในทางปฏิบัติก็พบว่า บุคคลที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล รวมถึงบุตรของแรงงานต่างชาติดถูกปฏิเสธสิทธิที่จะเข้าสู่อการศึกษา อาทิ นางสาวจันทราซึ่งเป็นกรณีศึกษาหนึ่งของกรวิจัยนี้ ซึ่งเป็นบุตรที่เกิดในประเทศไทยจากแรงงานไทยใหญ่ที่ขึ้นทะเบียนแรงงานคนหนึ่งที่เพิ่งถูกปฏิเสธสิทธิที่เข้าศึกษาในโรงเรียนกศน.แห่งหนึ่ง ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2547

กฎหมายและนโยบายของรัฐไทยยอมรับให้แรงงานต่างชาติดและครอบครัวมีสิทธิในการศึกษา ไม่เพียงแต่ในการเข้าเรียนในสถานศึกษาเท่านั้น เมื่อพวกเขาสำเร็จการศึกษา กฎหมายก็รับรองให้มีสิทธิที่จะได้รับหลักฐานทางการศึกษาเช่นเดียวกับบุคคลสัญชาติไทย แต่หากเป็นบุคคลซึ่งไม่มีเอกสารพิสูจน์ตนใดๆ หัวหน้าสถานศึกษาต้องออกหลักฐานทางการศึกษาให้ โดยบันทึกและลงนามกำกับข้อความว่า “ไม่มีหลัก

23 รัฐธรรมนูญฉบับแรก (2475) มีบัญญัติรับรองเสรีภาพของบุคคลในการศึกษาอบรม สำหรับฉบับปัจจุบัน กำหนดในมาตรา 81 ว่า “รัฐต้องจัดการศึกษาอบรม และสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม...”

24 ซึ่งกำหนดว่า “การจัดการศึกษา ต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย”

ฐานตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร” ลงไว้ในหลักฐานทางการศึกษาของบุคคลนั้นเท่านั้น จะปฏิเสธไม่ยอมออกหนังสือรับรองวุฒิการศึกษาไม่ได้เลย ทั้งนี้ เป็นไปตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานวัน เดือน ปี เกิด ในการรับนักเรียน นักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2535

ปัญหาที่ต้องพิจารณาประการต่อไปคือ แรงงานต่างชาติและครอบครัวสามารถเรียนได้สูงสุดถึงขั้นไหน? โดยพิจารณาแนวปฏิบัติในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรและเด็กที่ไม่มีสัญชาติไทย กระทรวงศึกษาธิการจัดทำกำหนดกลุ่มบุคคลออกเป็น 9 กลุ่ม ได้แก่ (1) เด็กที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎร (2) บุตรชาวเขา (3) บุตรชาวลาว (4) ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกง กัมพูชา (5) เนปาลอพยพ (6) ญวนอพยพ (7) บุตรอดีตทหารจีนคณะชาติ (8) จีนฮ่ออพยพ (9) ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ทั้งที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยก่อนวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2519 และเข้ามาอยู่ในประเทศไทยหลังวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2519

แนวปฏิบัติฯ ดังกล่าว ได้กำหนดระดับการศึกษาสูงสุดที่อนุญาตให้บุคคลเหล่านี้แต่ละกลุ่มเรียนได้ และบางกลุ่มถูกกำหนดพื้นที่ที่อนุญาตให้เรียนได้โดยไม่สามารถออกไปเรียนนอกพื้นที่ได้ ซึ่งกลุ่มบุคคลทั้ง 9 กลุ่มนี้ ตามแนวปฏิบัติฯ ได้อนุญาตให้เรียนได้ถึงระดับอุดมศึกษา ยกเว้นแต่ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าซึ่งเข้ามาอยู่ในประเทศไทยหลังวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2519 ซึ่งอนุญาตให้เรียนสูงสุดถึงแค่ระดับการศึกษาภาคบังคับเท่านั้น

จึงเกิดข้อโต้แย้งจากเหล่านักสิทธิมนุษยชนว่า การที่จำกัดให้กลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าซึ่งเข้ามาอยู่ในประเทศไทยหลังวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2519 สามารถเรียนได้ถึงแค่ระดับการศึกษาภาคบังคับเท่านั้น หรือการที่จำกัดพื้นที่สำหรับกลุ่มบุคคลบางกลุ่มให้เรียนได้ในบางพื้นที่เท่านั้น ไม่สามารถออกไปเรียนนอกพื้นที่ได้ ถือเป็นการละเมิดสิทธิในการศึกษาของบุคคลหรือไม่ เพราะบุคคลแต่ละคนมีสิทธิที่จะได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียมกันตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ขณะนี้ กระทรวงศึกษาได้พยายามที่จะปรับให้ระเบียบที่มีอยู่ ให้มีความสอดคล้องกับมาตรฐานแห่งสิทธิมนุษยชนด้านการศึกษา โดยจะแก้ไขระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานวัน เดือน ปี เกิด ในการรับนักเรียน นักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2535 แต่ความพยายามนี้ยังไม่แล้วเสร็จ

ทุกวันนี้ พบบุตรของแรงงานต่างชาติที่เข้าเมืองผิดกฎหมายเป็นนักเรียนและนักศึกษาในสถาบันการศึกษาไทยมากขึ้น ความถี่ของการปฏิเสธที่จะให้วุฒิการศึกษาน้อยลง แต่ความชัดเจนของความต้องการทุนการศึกษามากขึ้น แต่ในประเด็นนี้ นโยบายของรัฐไทยยังคงยืนยันที่จะให้สิทธิในทุนการศึกษาแก่คนสัญชาติไทยเท่านั้น

(5) การรับรองสิทธิของแรงงานต่างชาติในความปลอดภัยแห่งชีวิต ร่างกาย และเสรีภาพ (recognition of right to life, body and liberty)

คุณภาพชีวิตที่นำไปสู่สุขภาวะของแรงงานต่างชาติอีกประการ ก็คือ ความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และเสรีภาพ จึงต้องมาตั้งคำถามว่า กฎหมายและนโยบายของรัฐไทยยอมรับสิทธิในชีวิต ร่างกาย และเสรีภาพให้แก่แรงงานต่างชาติหรือไม่?

เมื่อพิจารณาหลักกฎหมายที่เป็นอยู่ในประเทศไทย พบว่าสิทธิดังกล่าวของมนุษย์เป็นสิทธิที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ²⁵ นอกจากนั้นในปฎิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948²⁶ และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966²⁷ อันเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่ผูกพันประเทศไทยให้ต้องปฏิบัติตามนั้น ต่างก็บัญญัติถึงสิทธิดังกล่าวด้วย ที่สำคัญในข้อ 14 แห่งปฎิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948 ยังให้ความคุ้มครองแก่บุคคลที่จะแสวงหาที่พักพิงในประเทศอื่นๆ เพื่อการลี้ภัยจากการกดขี่ข่มเหงอีกด้วย

โดยสรุป ประเทศไทยจะต้องรับรองให้บุคคลทุกคนในประเทศไทยมีสิทธิในชีวิตร่างกายของตนเอง โดยไม่มีใครสามารถละเมิดชีวิตของบุคคลอื่นได้ แม้แต่ผู้ที่เป็นรัฐเองก็ไม่สามารถละเมิดต่อชีวิตของบุคคลในดินแดนของตนได้ ทั้งนี้ โดยไม่ต้องคำนึงว่า ผู้นั้นจะมีสัญชาติไทยหรือไม่ เป็นคนเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ (อัญชลี 2547)

ดังนั้น การส่งคนต่างด้าวออกไปนอกประเทศไทยซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีการสูรับอันทำให้คนต่างด้าวเหล่านั้นเสี่ยงภัยความตาย จึงน่าจะเป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมายไทยและกฎหมายระหว่างประเทศ หรือในกรณีที่มีการผลักดันเด็กต่างด้าวซึ่งไม่มีญาติพี่น้องไปยังประเทศซึ่งเด็กไม่รู้จักจนบรรรมเนียมประเพณีความเป็นอยู่ในสังคม รวมทั้งไม่รู้ภาษาที่สื่อสารกันในสังคมนั้น ย่อมเสมือนเป็นการผลักดันเด็กไปสู่ความตายเนื่องจากไม่สามารถดำรงชีวิตอยู่ในประเทศที่ตนเองไม่รู้จักคุ้นเคยได้ ก็ย่อมผิดกฎหมายอย่างแน่นอน (Pongthep 2003)

ฉะนั้น สิทธิในการมีและดำรงชีวิตอยู่ของบุคคลอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายจากรัฐทุกรัฐ จึงอาจใช้เป็นเหตุในการปฏิเสธการส่งแรงงานต่างชาติดลับออกนอกประเทศไทยได้เช่นกัน หากการส่งกลับนั้นจะทำให้การมีและดำรงชีวิตอยู่ของบุคคลต้องสิ้นไป

(6) การรับรองสิทธิของแรงงานต่างชาตินในการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม (recognition of right to access to justices)

จะเห็นว่า แม้จะมีทุกขภาวะเกิดขึ้นแก่แรงงานต่างชาติ แต่หากว่า พวกเขาอาจใช้สิทธิในการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมไทยได้ สุขภาวะก็อาจย้อนกลับมาสู่พวกเขาได้อีก ปัญหาก็คือ กระบวนการยุติธรรมไทยรับรองในสิทธิที่เข้าสู่ศาลของแรงงานต่างชาติหรือไม่?

ในแง่สิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรม กฎหมายและนโยบายของรัฐไทยรับรองสิทธิในการเข้าสู่ศาลของมนุษย์ทุกคนที่ประสบทุกขภาวะในประเทศไทย ไม่ว่าคดีนั้นจะเป็นคดีอาญา คดีแพ่ง หรือแม้คดีปกครอง หากว่าทุกขภาวะนั้นมีกฎหมายรับรองให้เป็นสิทธิของบุคคลผู้นั้น

25 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 31 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย การทรมาน การทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีโหดร้าย ไร้มนุษยธรรมจะกระทำมิได้.....”

26 ข้อ 3 บัญญัติว่า “บุคคลมีสิทธิในการดำรงชีวิตในเสรีธรรมและความมั่นคงแห่งร่างกาย”

27 ข้อ 6 บัญญัติว่า “บุคคลทุกคนมีสิทธิโดยธรรมชาติในการดำรงชีวิต สิทธินี้ย่อมได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ไม่มีบุคคลใดสามารถล่วงชีวิตของใครได้” ข้อ 9 (1) บัญญัติว่า “บุคคลทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพและความมั่นคงของตน บุคคลใดจะถูกจับกุม คุมขังโดยพลการไม่ได้ บุคคลใดจะถูกตรึงเสรีภาพของตนไม่ได้ยกเว้นโดยเหตุและอาศัยกระบวนการตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย”

แม้ในกรณีที่ทุกขภาวะที่แรงงานต่างชาติประสบนั้น ไม่มีกฎหมายของรัฐรับรองให้เป็นสิทธิทางกฎหมายที่เป็นอยู่หากเป็นกรณีที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นสมควรที่จะหยิบยกขึ้นมาพิจารณาความยุติธรรมในชั้นขององค์กรอิสระตามกฎหมายรัฐธรรมนูญก็ไม่ได้ ซึ่งปัญหาสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของแรงงานชาติก็เป็นปัญหาที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสนใจอย่างยิ่ง (พันธุทิพย์ 2545ข; 2547ข)

แต่ในความเป็นจริง ก็มีกรณีศึกษาหลายกรณีที่ชี้ให้เห็นถึงอุปสรรคที่แรงงานต่างชาติต้องประสบในการใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมไทย อาทิ ปัญหาของแรงงานต่างชาติที่โรงงานนันทินตัง ที่แม่สอด ใน พ.ศ. 2546 - 2547²⁸ หรือปัญหาของแรงงานต่างชาติที่โรงงานของบริษัทพรไพศาล แม่สอด ใน พ.ศ. 2547²⁹ เป็นต้น

อะไรคือสาเหตุแห่งอุปสรรคที่จะรับรองสิทธิในความยุติธรรมให้แก่แรงงานต่างชาติ?

ปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นโดยทั่วไปมาจากความไม่รู้ในสิทธิตามกฎหมาย หรือสิทธิการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมของแรงงานเอง แต่ขณะเดียวกันก็พบว่า ยังมีปัญหาที่ไม่มีทนายความด้านสิทธิมนุษยชนเพียงพอในประเทศไทยที่จะเข้าสนับสนุนเมื่อบุคคลเหล่านี้ประสบปัญหา

เราพบในรายละเอียดว่า ปัญหาที่ทำให้แรงงานต่างชาติมีอุปสรรคในการใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมไทย ก็คือ กรณีของความขาดแคลนล่ามที่พูดภาษาที่แรงงานต่างชาติใช้สื่อสารกัน เพื่อแก้ปัญหานี้ องค์กรพัฒนาเอกชนในไทยซึ่งทำงานเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติ ได้พยายามผลักดันให้แรงงานต่างชาติที่พูดภาษาไทยได้ดีพัฒนาตนเองมาทำงานเป็น “อาสาสมัคร” โดยเฉพาะเป็นล่าม เพื่อสื่อสารกับแรงงานต่างชาติเมื่อพวกเขาเหล่านี้ตกเป็นผู้ต้องหาหรือเป็นโจทก์ในศาลไทย แต่อุปสรรคในการแก้ปัญหาโดยวิธีการนี้ ก็คืองานอาสาสมัคร โดยเฉพาะงานล่าม เป็นงานที่ต้องห้ามมิให้คนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายทำ

นอกจากนั้น เรายังพบกรณีที่มีการใช้สิทธิพลนอกกฎหมายที่จะคุกคามทำร้ายผู้เข้าช่วยเหลือแรงงานต่างชาติในกระบวนการยุติธรรม อาทิ ผู้เข้าเป็นทนายความ หรือ ล่ามของแรงงานต่างชาติในหลายพื้นที่³⁰

4.3 บทส่งท้าย

จากการพิจารณามิติรอบด้านของสิทธิในสุขภาพของแรงงานต่างชาติ ได้ข้อค้นพบในลักษณะทั่วไปว่า รัฐไทยตระหนักดีในการกิจทั้งภายในและกฎหมายไทยและกฎหมายระหว่างประเทศ ที่จะต้องเคารพสิทธิมนุษยชนของแรงงานต่างชาติ กล่าวได้ว่า รัฐไทยยอมยอมรับหลักการที่จะเข้าจัดการปัญหาสุขภาพให้แก่แรงงานต่างชาติ ซึ่งในหลายลักษณะ อาจจะเข้าจัดการแม้ไม่มีกฎหมายรองรับ หรือไม่มีนโยบายของรัฐบาลที่ชัดเจน

อย่างไรก็ตาม ความไม่สามารถที่จะเข้าสู่สิทธิของแรงงานต่างชาติ เพราะไม่เข้าใจกฎหมายไทย ไม่เข้าใจภาษาไทย หรือหวาดกลัวที่จะใช้สิทธิ ย่อมเป็นปัจจัยสำคัญที่บั่นทอนสิทธิในสุขภาพของแรงงานต่างชาติ ควรย้ำตรงนี้ว่า ความไม่เข้าใจต่อสิทธิต่างๆของเจ้าหน้าที่ในองค์กรพัฒนาเอกชนที่เข้าช่วยเหลือแรงงานต่างชาติ ก็ส่งผลให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายขาดคุณภาพเช่นกัน

28 โปรดดูรายละเอียดของกรณีในบทที่ 5 และตัวอย่างคำพิพากษาในภาคผนวก จ.

29 โปรดดูรายละเอียดของกรณีในบทที่ 5

30 โปรดดูรายละเอียดของกรณีในบทที่ 5

งานค้นคว้าทางวิชาการเพื่อตอบปัญหากฎหมายให้แก่แรงงานต่างชาติก็ยังมีไม่มากนักในประเทศไทย ดังนั้น จึงปรากฏมีปัญหากฎหมายหลายเรื่องยังค้างคา และขาดคำตอบที่ชัดเจน โดยเฉพาะ **ปัญหาผู้ทรงสิทธิในหลักประกันสุขภาพจะต้องมีสัญชาติไทยหรือไม่?**

ในประการสุดท้าย สิทธิในสุขภาวะของแรงงานต่างชาติในประเทศไทยคงจะเป็นจริง ตามที่ปรากฏในกฎหมายหรือนโยบายที่รัฐไทยพยายามที่จะก่อให้เกิด หากมีความร่วมมือกันจากทุกภาคส่วน ทั้งความร่วมมือระหว่างภายในประเทศ และความร่วมมือในระดับระหว่างประเทศ ซึ่งยากมากกว่า แต่ก็ เป็นเงื่อนไขสำคัญ ที่จะทำให้การแก้ปัญหาของแรงงานต่างชาติในประเทศไทยบรรลุเป้าหมายได้

โดยสรุป ความไร้ประสิทธิภาพในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในสุขภาวะของแรงงานต่างชาติ นั้นเกิดจากความสับสนในเรื่องแนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติและแรงงานต่างชาติหรือเปล่า?

ความสับสนนี้บั่นทอนความไร้ประสิทธิภาพ ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในสุขภาวะของแรงงานต่างชาติอย่างแน่นอน และในขณะเดียวกัน ความสับสนเชิงความคิดของภาครัฐไทยอันนี้ยังสร้างความไม่เป็นเอกภาพและไม่มีประสิทธิภาพขององคาพยพของประเทศไทยเองในการจัดการปัญหาสุขภาพของแรงงานต่างชาติ ผลลัพธ์ก็คือ แรงงานต่างชาติก็ยังคงมีทุกภาวะในประเทศไทย และความมั่นคงแห่งชาติ ทั้งมติดั้งเดิมและมติใหม่ก็ไม่เกิดขึ้น นอกจากนั้น ภาพพจน์ของประเทศไทยในประชาคมระหว่างประเทศ ทั้งในเชิงมนุษยนิยมก็มัวหมองลงด้วย

5

ตัวอย่างและบทเรียนของแรงงานต่างชาติ
ต่อปัญหาการเข้าสู่สิทธิด้านต่างๆ
ตามกฎหมายไทย

A black and white photograph showing a group of people, including children and adults, gathered in a room. In the background, a sign reads "BLOOD GROUP". The scene appears to be a social gathering or a community event.[illegible]

5

ตัวอย่างและบทเรียนของแรงงานต่างชาติ ต่อปัญหาการเข้าสู่สิทธิด้านต่างๆ ตามกฎหมายไทย

ในบทนี้จะวิเคราะห์กรณีตัวอย่างและบทเรียนต่อปัญหาการเข้าสู่สิทธิด้านต่างๆของแรงงานข้ามชาติบนข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ เพื่อสร้างความเข้าใจต่อเรื่องอย่างรอบด้าน โดยใช้แนวทางในการวิเคราะห์ดังนี้ เริ่มจากการวิเคราะห์ธรรมชาติของอุปสรรคที่ผู้ใช้แรงงานต่างชาตินี้ประสบ ต่อการเข้าถึงสิทธิตามกฎหมายที่รัฐไทยรับรอง และติดตามด้วยการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ที่จะจัดการอุปสรรคดังกล่าว ที่พบในแต่ละกรณีตัวอย่าง

จากข้อค้นพบในบทที่ 4 ชัดเจนว่า รัฐไทยยอมรับรอง “ความมีอยู่ของสิทธิ” ของแรงงานต่างชาติในเรื่องใดบ้าง และด้วยการใช้กฎหมายอย่างไร? การศึกษาในบทที่ 5 จะเข้าสู่ปัญหาในความเป็นจริงที่แรงงานต่างชาติประสบ ภาพที่จะฉายชัดขึ้นในบทนี้คือ แม้แรงงานต่างชาติมีสถานะเป็น “ผู้ทรงสิทธิตามกฎหมาย” ในหลายสถานการณ์ แต่ทำไมแรงงานต่างชาติจึงเข้าสู่สุขภาวะและสิทธิตามกฎหมายไม่ได้? เพราะอะไร? และแก้ไขได้อย่างไร? ซึ่งคือ “คำถามและข้อท้าทาย” ต่อสังคมไทยโดยรวม เราน่าจะพยายามแสวงหา “คำตอบทั้งหมด” เพื่อที่บทวิเคราะห์นี้จะส่งต่อแนวคิดไปยังบทที่ 6 ซึ่งจะมุ่งศึกษา “ความตกลงระหว่างรัฐที่เกี่ยวข้อง” เพื่อตอบคำถามที่ว่า “นานารัฐในประชาคมโลกตระหนักในความสำคัญของปัญหาแรงงานต่างชาติในประเทศไทยหรือไม่? แก้ไหน? และอย่างไร?”

วิธีการนำเสนอข้อค้นพบในบทนี้ จะอยู่ในรูปของ (1) กรณีศึกษา และ (2) บทเรียนทางกฎหมายที่ได้จากแต่ละกรณีศึกษา ในการวิเคราะห์แต่ละตัวอย่างและถอดบทเรียนแต่ละบทเรียน ขอให้ตระหนักว่า ผู้วิจัยจำแนกแรงงานต่างชาติในแง่มุมของการศึกษาค้างนี้ออกเป็น 3 กลุ่ม กล่าวคือ (1) กลุ่มแรงงานต่างชาติที่เพิ่งอพยพมาจากประเทศที่มีพรมแดนประชิดติดชายแดนไทย (2) กลุ่มแรงงานต่างชาติชนกลุ่มน้อยที่อพยพเข้ามานานแล้วจนรัฐไทยยอมรับให้มีสถานะเป็นราษฎรไทย และ (3) กลุ่มแรงงานต่างชาติอื่นๆ ที่ไม่อยู่ใน 2 ประเภทแรก ซึ่งมีอยู่หลากหลายประเภทมาก และหนึ่งในนั้นก็คือ คนสัญชาติไทยที่ยังมิได้พิสูจน์ตนต่อรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร หรือคนไร้รากเหง้า

ชื่อของบุคคลที่ใช้ในบทนี้เกือบทั้งหมดเป็นชื่อที่ตั้งขึ้นใหม่เพื่อใช้ในการเขียนรายงาน ยกเว้น เฉพาะกรณีที่เป็นข่าวออกสู่สาธารณะจนเป็นเรื่องที่ทราบกันโดยทั่วไป ซึ่งมีอยู่ 3 ตัวอย่างคือ กรณีของเอ ซาลาม จอปี และกรณีทันตติง

5.1 ตัวอย่างที่หนึ่ง: กรณีนายสอ แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านที่เข้าเมืองไทยผิดกฎหมายเมื่อ พ.ศ. 2543 แต่ได้รับอนุญาตให้ทำงานได้อย่างถูกกฎหมาย¹

นายสอเกิดที่เมืองเมะล่าย ประเทศพม่า เมื่อ พ.ศ. 2520 จึงมีอายุ 27 ปีแล้ว สอมีบัตรประจำตัวประชาชนของประเทศพม่า สอไม่มีนามสกุล เช่นเดียวกับคนสัญชาติพม่าอื่นๆ สอเคยศึกษาอยู่ชั้นปีที่ 1 มหาวิทยาลัยเมะล่าย สาขาประวัติศาสตร์ แต่เลิกเรียนกลางคันเพราะถูกแม่ของโยซึ่งเป็นหญิงคนรัก กีดกันไม่ให้รักกัน เลยพากันหนีมาเมืองไทย ส่วนนางโย ไม่มีนามสกุล มีอายุ 32 ปี โยเกิดที่เมืองเมะล่าย ประเทศพม่า โยมีบัตรประจำตัวประชาชนประเทศพม่าเช่นเดียวกับสอ

สอและโยเข้ามาในประเทศไทยทางด่านอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เมื่อปี ค.ศ. 2000 หรือ พ.ศ. 2543 โดยแต่ละคนเสียค่าหัวให้นายหน้า จำนวน 6000 บาท ทั้งสอและโยได้ขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว และใบอนุญาตทำงานแล้ว และมีบัตรประกันสุขภาพ เมื่อเข้ามาที่อำเภอแม่สอดแล้ว ก็ถูกส่งตัวมาที่จังหวัด สมุทรสาครทันที ทั้งสองทำงานในโรงงานแกะกุ้ง เมื่อทำได้ 3 ปี ก็ได้เปลี่ยนงานมาเป็นอาสาสมัครของ องค์การแคร์ในการให้ความรู้กับแรงงานพม่าในจังหวัดสมุทรสาคร ปัจจุบันนางโย ไม่ได้ทำงานแกะกุ้งแล้ว ประกอบอาชีพค้าขายของพม่า และกะปิ น้ำปลา ปลาร้า ที่ทำเองให้ชาวพม่าด้วยกัน เล็กๆ น้อยๆ ตั้งแต่ มาอยู่ที่เมืองไทย นายสอ มีเงินเก็บบ้างและส่งให้แม่ที่พม่าทางโทรศัพท์

สอกับโย มีบุตรสาวด้วยกันแล้ว 1 คน ชื่อ เด็กหญิงเสน ไม่มีนามสกุล ซึ่งมีอายุ 3 ขวบ ซึ่งเกิด ที่โรงพยาบาลสมุทรสาครเมื่อ พ.ศ. 2544 ผู้วิจัยเข้าใจว่า เสนได้รับหนังสือรับรองการเกิดในประเทศไทย จากโรงพยาบาลสมุทรสาคร เพราะสอบถามแล้วได้ความว่าได้เอกสารใบหนึ่งที่ทางโรงพยาบาลออกให้ เมื่อ ตอนเสนเกิด แต่สอไม่ทราบว่าเป็นใบอะไร และไม่ได้สนใจจะทราบ เพียงแต่ยังได้เก็บไว้อยู่ตลอดจนไม่ทราบว่า จะต้องทำอะไรต่อหนังสือรับรองการเกิดของเสน ในเรื่องการจดทะเบียนสมรสตามกฎหมายไทย สอไม่เคยคิดจะไปจดทะเบียนสมรส เพราะไม่รู้ว่าจะทำได้ แต่ถ้าทำได้ก็จะไปทำ ส่วนเรื่องลูกสาว สอไม่รู้ว่าจะ เข้าโรงเรียนในประเทศไทยได้หรือไม่ แต่ตั้งใจว่า เมื่อเสนอายุครบ 4 ขวบ จะส่งกลับไปเข้าโรงเรียนที่พม่า ให้อยู่กับยาย แต่ถ้าเข้าเรียนในประเทศไทยได้ก็จะให้เข้า โดยทั่วไป สอและครอบครัวก็ประสบปัญหาอื่นๆ อีก อาทิ โดนพวกนักเลงที่มหาชัย จี ปล้น และทุบตีบ่อยๆ

● บทเรียนที่ 1 การขึ้นทะเบียนแรงงานย่อมนำไปสู่การยอมรับซึ่งสิทธิขั้นพื้นฐานในสุขภาวะ ตามกฎหมายไทยหลายประการ

(1) กรณีของสอและครอบครัวทำให้เรารู้ได้ว่า แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายซึ่ง ได้ไปรายงานตัวเพื่อขึ้นทะเบียนแรงงานกับกรมการจัดหางาน ย่อมได้มาซึ่งสิทธิในฐานะบุคคลที่ ชอบด้วยกฎหมายไทย 2 ลักษณะ (ก) สถานะของราษฎรไทยประเภทคนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยอยู่ชั่วคราว² และ (ข) สถานะของคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานตามกฎหมายไทย³ โดยทั้งสองคนและลูกย่อมได้

2 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และมาตรา 38 แห่ง พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534

3 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 12 แห่ง พ.ร.บ.การทำงานคนต่างด้าว พ.ศ. 2521

รับการรับรองสิทธิในสุขภาพตามกฎหมายไทยในลักษณะที่น่าพึงพอใจ เป็นผลพลอยที่ตามมาจากสถานะบุคคลที่ชอบด้วยกฎหมายไทยที่เกิดขึ้น อาทิ สิทธิในหลักประกันสุขภาพตามกฎหมายว่าด้วยหลักประกันสุขภาพ สิทธิที่จะไม่ถูกส่งกลับประเทศพม่า ความมีเสถียรภาพในชีวิตจึงเกิดขึ้นแก่สอและครอบครัวในระดับหนึ่ง ซึ่งไม่เคยได้รับในประเทศต้นทางที่จากมา

(2) การเกิดในโรงพยาบาลของบุตรของแรงงานต่างชาติ จะช่วยป้องกันมิให้บุตรนั้นตกเป็นคนไร้รัฐและหรือคนไร้สัญชาติ เราพบว่า เสนซึ่งเป็นบุตรของสอซึ่งเป็นแรงงานต่างชาติสัญชาติพม่า จะตกเป็น “คนไร้สถานะบุคคลตามกฎหมายของรัฐ” ในวันนี้ เสนอาจไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลที่ออกโดยรัฐ เพราะสอและโยยังไม่ได้แจ้งการเกิดของเสนต่อสถานกงสุลพม่า หรือต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไทย แต่กรณีการแจ้งการเกิดของเสนคงไม่มีปัญหามาก เพราะมีความเป็นไปได้ 2 ทางคือ การไปแจ้งการเกิดของเสนเมื่อกลับไปพม่า หรือการจะไปแจ้งการเกิดของเสนที่เทศบาลเมืองสมุทรสาคร เนื่องจากเสนได้รับการรับรองการเกิดโดยหนังสือรับรองการเกิดในประเทศไทยจากโรงพยาบาลสมุทรสาคร และนอกจากนั้น การตรวจดีเอ็นเอ (DNA) ก็อาจจะเป็นทางออกที่แม่แพง ก็ยังเป็นไปได้สำหรับการร้องขอใช้สิทธิในสัญชาติพม่าของเสนซึ่งมีบิดามารดาเป็นคนสัญชาติพม่า

(3) การเกิดในประเทศไทยของบุตรของแรงงานต่างชาติไม่ทำให้บุตรนั้นได้สัญชาติไทย แต่กลับถูกกฎหมายถือว่า เป็นคนเข้าเมืองผิดกฎหมายเฉกเช่นบุพการี แม้เสนจะเกิดในประเทศไทย เสนก็ไม่มีสัญชาติไทยโดยหลักดินแดน นอกจากนั้น เสนยังถูกกฎหมายไทยถือว่า เป็นคนเข้าเมืองผิดกฎหมายเฉกเช่นบิดาและมารดา กฎหมายที่ถือว่า เสนเป็นบุคคลผิดกฎหมาย ก็คือ มาตรา 7 ทวิ วรรค 3 แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. 2508 ซึ่งแก้ไขและเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535

เพียงแค่เมื่อบิดามารดาได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในประเทศไทยในลักษณะชั่วคราว เสนจึงได้รับสิทธิอันนี้ตามบุพการีไปด้วย เมื่อระยะเวลาผ่อนผันสิ้นสุดลง เสนก็จะต้องติดตามบุพการีกลับออกไปจากประเทศไทย

มีข้อเรียกร้องขององค์กรสิทธิมนุษยชนให้มีการแก้ไขมาตรา 7 ทวิ วรรค 3 แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. 2508 ซึ่งแก้ไขและเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ที่มาถือว่า เด็กที่เกิดในประเทศไทยเป็นคนผิดกฎหมาย โดยให้เหตุผลว่า บทกฎหมายดังกล่าวขัดต่อหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนซึ่งกำหนดห้ามมิให้ลงโทษอาญาแก่บุคคลในการกระทำที่บุคคลมิได้กระทำ จะเห็นว่า ความผิดฐานเข้าเมืองผิดกฎหมายเป็นการกระทำของบิดามารดาของเสน มิใช่การกระทำของเสนซึ่งโดยข้อเท็จจริงเป็นคนเกิดในประเทศไทย มิใช่คนเข้าเมือง ประเทศไทยไม่มีหน้าที่ให้สัญชาติไทยแก่เสน แต่ประเทศไทยก็ไม่น่าที่จะมีอำนาจมาถือว่า เสนกระทำความผิดในการกระทำซึ่งเสนมิได้กระทำ (พันธุ์ทิพย์ 2547ก.)

● บทเรียนที่ 2 ความเป็นแรงงานจากประเทศพม่าย้อนนำบุคคลนั้นไปสู่สิทธิที่จะเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์ทราบตัวบุคคลภายใต้ความตกลงระหว่างรัฐบาลอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหภาพพม่า

(1) เราพบว่า สอและครอบครัวยังมีสิทธิที่จะได้รับการพิสูจน์สัญชาติพม่า ในราวเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2548 โดยผลของบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลแห่งสหภาพพม่า ว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน ณ จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 21 เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2546 (ดูรายละเอียดในภาคผนวก จ.3) นโยบายระหว่างประเทศไทยและประเทศพม่าในเรื่องการพิสูจน์ทราบตัวบุคคลก็อาจจะเป็นจริงได้ และ

ถ้าการพิสูจน์สัญชาตินี้เกิดขึ้นได้จริง บางที สอและครอบครัวก็อาจจะได้รับการยอมรับว่า เป็นคนสัญชาติพม่า ซึ่งไม่น่าจะมีปัญหา เนื่องจากสอและโยก็มีบัตรประจำตัวคนสัญชาติพม่า เพียงแต่ที่เป็นคนผิดกฎหมาย ก็เพราะไม่ได้ขออนุญาตออกมาจากประเทศพม่า และไม่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในประเทศไทย

การผ่านการพิสูจน์สัญชาติพม่าโดยผลของความตกลงระหว่างประเทศข้างต้น จะส่งผลให้สภาพความผิดกฎหมายที่มีอยู่หมดไป รัฐบาลพม่าก็จะทำหนังสือเดินทางของคนสัญชาติพม่าให้แก่สอและโย และรัฐบาลก็จะอนุญาตให้บุคคลทั้งสองเป็นคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในประเทศไทย และได้รับอนุญาตให้ทำงานอย่างถูกกฎหมายในระยะเวลาที่กำหนดในบันทึกความเข้าใจระหว่างไทยและพม่า⁴ อย่างไรก็ตาม หลายฝ่ายไม่เชื่อว่า การพิสูจน์สัญชาติตามความตกลงระหว่างประเทศนี้จะเกิดขึ้นได้จริงในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2548 ทั้งนี้ อันเนื่องมาจากปัญหาความไม่สงบทางการเมืองของพม่าในปัจจุบัน

(2) การถูกรัฐพม่าปฏิเสธสิทธิในสัญชาติพม่าจะทำให้แรงงานต่างชาตินั้นตกเป็นคนไร้สัญชาติ และต่อมา ตกอยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิบุคคลตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2548 คำถามก็คือ อนาคตของสอและครอบครัวหากกระบวนการพิสูจน์สัญชาติพม่าไม่เกิด หรือเกิดขึ้น แต่สอและครอบครัวไม่สามารถที่ผ่านการยอมรับว่า เป็นคนสัญชาติพม่า อะไรระเบิดขึ้นแก่แรงงานต่างชาตินี้ในลักษณะนี้ ความเป็นไปได้มีได้ 2 ประการ กล่าวคือ (ก) กรณีที่สอและครอบครัวไม่ได้รับการยอมรับจากรัฐบาลพม่าว่า มีสัญชาติพม่า และ (ข) กรณีที่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติตามความตกลงระหว่างไทยและพม่าไม่อาจเกิดได้

ต่อความเป็นไปได้แรก คือ หากรัฐบาลพม่าไม่ยอมรับว่า สอและครอบครัวมีสัญชาติพม่า บุคคลทั้งหมดก็จะตกเป็น “คนไร้สัญชาติ” ทันที ซึ่งในวันนี้คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2548 ได้ยอมรับให้ใช้ “ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิบุคคล” ภายใต้แนวคิดที่จะรับรองในสิทธิในความเป็นมนุษย์ของมนุษย์ทุกคนบนแผ่นดินไทย หมายความว่า สอและครอบครัวก็จะได้รับการรับรองให้มี “เอกสารแสดงตนซึ่งออกโดยรัฐไทย” และการส่งตัวสอและครอบครัวออกไปจากประเทศไทย จะทำได้ ก็ต่อเมื่อมีประเทศอื่นยอมรับให้สิทธิอาศัยแก่สอและครอบครัว ในกรณีที่ไม่มี ประเทศไทยก็ย่อมมีหน้าที่ตามกฎหมายระหว่างประเทศที่ยอมรับให้สิทธิอาศัยแก่สอและครอบครัว กระบวนการได้มาซึ่งสิทธิอาศัยในประเทศไทยในลักษณะถาวรหรือสิทธิในการได้มาซึ่งสัญชาติไทยเป็นไปได้สำหรับสอและครอบครัว แต่ทั้งนี้ ก็จะต้องฟังได้ว่า บุคคลทั้งหมดมีความกลมกลืนกับสังคมตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและกฎหมายสัญชาติ

(3) การถูกรัฐพม่าปฏิเสธสิทธิในสัญชาติพม่าจะทำให้แรงงานต่างชาตินั้นตกเป็นคนไร้สัญชาติ และตกอยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิบุคคลตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2548 นั่นคือความเป็นได้ในทิศทางที่สอง เนื่องจากกระบวนการพิสูจน์สัญชาติตามความตกลงระหว่างไทยและพม่าไม่อาจเกิดได้ หมายความว่า กระบวนการแก้ปัญหาที่สาเหตุ ที่จะปรับให้แรงงานต่างชาตินี้ที่เข้าเมืองผิดกฎหมายกลายเป็นแรงงานที่เข้าเมืองถูกกฎหมาย ก็ย่อมเกิดขึ้น

4 ข้อ 9 แห่งบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหภาพพม่าว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน ณ จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 21 เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2546 บัญญัติว่า “เว้นแต่ระบุไว้เป็นอย่างอื่น เงื่อนไขการจ้างแรงงานจะไม่เกิน 2 ปี หากจำเป็นอาจขยายออกไปเป็นระยะเวลาอีก 2 ปี ไม่ว่าในกรณีใด ระยะเวลาการจ้างแรงงานจะไม่เกิน 4 ปี หลังจากนั้นให้ถือว่าเป็นการสิ้นสุดระยะเวลาการจ้างแรงงาน แรงงานซึ่งได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการจ้างเสร็จสิ้นแล้ว จะสมัครเข้ารับการจ้างซ้ำได้ต่อเมื่อได้เว้นระยะสามปี”

ไม่ได้ กระบวนการจัดการก็ต้องย้อนกลับไปใช้แนวคิดเดิม ก็คือ การใช้มาตรา 17 แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เพื่อผ่อนผันให้สิทธิอาศัยอยู่ชั่วคราว กล่าวคือ การให้อนุญาตเพียงปีต่อปี แก่แรงงานต่างชาตินั้นลักษณะเดียวกับสอและครอบครัวเช่นเดิม

โดยสรุป จะเห็นว่า สอและครอบครัวเป็นตัวอย่างของแรงงานต่างชาตินี้ที่เพิ่งมาจากประเทศเพื่อนบ้านที่ไม่ประสบปัญหาหนักในการเข้ามาทำงานในประเทศไทย แม้ภายใต้กฎหมายและนโยบายว่าด้วยการจัดการแรงงานต่างชาตินี้ในปัจจุบัน สอและครอบครัวก็มีสิทธิในสุขภาวะตามสมควรแก่กรณี แม้สอและโยแทบจะไม่มีความรู้ถึงสิทธิของตนและครอบครัวตามกฎหมายไทยเลย ดังนั้น หากจะทำให้สอและครอบครัวบรรลุถึงสุขภาวะในประเทศไทยได้จริง ก็จะต้องมีการสอนให้เขาทราบถึงสิทธิที่พวกเขามี และประโยชน์ของการมีสิทธินั้น

5.2 ตัวอย่างที่ 2 : กรณีของเพีย ลี และพะวิน ผู้ติดตามของแรงงานสัญชาติกัมพูชาที่เข้าเมืองไทยอย่างผิดกฎหมายเมื่อ พ.ศ. 2543 แต่ได้รับอนุญาตให้ทำงานได้โดยถูกกฎหมาย⁵

เด็กหญิงลีและเด็กชายเพียเป็นบุตรของนางเพีย จวนจัน อายุ 27 ปี ซึ่งเกิดที่เมืองกำปงจาม ประเทศกัมพูชาเมื่อ พ.ศ. 2520 เพียนับถือศาสนาพุทธ เธอถือบัตรประจำตัวประชาชนที่ประเทศกัมพูชาออกให้เพียได้สมรสกับนายท่าในกัมพูชา ปรากฏข้อเท็จจริงอีกว่า ท่าเกิดที่เมืองกำปงจาม ประเทศกัมพูชาเช่นกัน เพียและท่ามีบุตรด้วยกัน 1 คน คือ เด็กหญิงลี จวนจัน ซึ่งเกิดเมื่อวันที่ 12 เดือนธันวาคม พ.ศ. 2542 ณ จังหวัดเกาะกง ประเทศกัมพูชา ดิดชายแดนคลองใหญ่ สัมผัสบัตรของประเทศไทยที่ได้จากการของประเทศไทยออกให้ ท่าเสียชีวิตแล้วเมื่อ ปี พ.ศ. 2543 อายุได้ 30 ปี เนื่องจากถูกแทงในการทะเลาะวิวาทที่ประเทศกัมพูชา เพียเข้ามาในประเทศไทยทางด่านบ้านแหลม จังหวัดจันทบุรี เมื่อปี พ.ศ. 2545 โดยติดตามนำชายซึ่งเป็นแรงงานประมงที่กลับไปเยี่ยมบ้านที่ประเทศกัมพูชา แล้วจะเดินทางกลับเข้ามาในประเทศไทย ในปีแรก เพียได้เข้ามาทำงานรับจ้างอยู่ที่บ้านนายจ้างของนำชาย ปัจจุบันไม่ได้ประกอบอาชีพรับจ้างแล้ว เนื่องจากแต่งงานใหม่กับนายชาย พล คนสัญชาติกัมพูชา จึงตั้งครรภ์และเพิ่งได้คลอดบุตรชาย 1 คน ชื่อเด็กชายพะวิน อายุได้ 1 เดือน ซึ่งคลอดที่โรงพยาบาลระยอง และโรงพยาบาลก็ได้ออกเอกสารรับรองการเกิดให้แก่พะวิน ส่วนลีปัจจุบัน มีอายุ 5 ปี และติดตามมาอาศัยอยู่กับมารดาที่อำเภอเมือง จังหวัดระยอง จะเห็นว่า เพีย พล ลี และพะวินเป็นคนสัญชาติกัมพูชา พวกเขาไม่ไร้สัญชาติ

● บทเรียนที่ 3 : ในวันนี้ ผู้ติดตามแรงงานต่างชาตินิยมได้รับสิทธิอาศัยอยู่ในลักษณะชั่วคราวจนเช่นตัวแรงงานต่างชาตินเอง

จากข้อเท็จจริงกล่าวได้ว่า บุคคลทั้งหมดได้รับการรับรองสิทธิในสุขภาวะตามกฎหมายไทยในลักษณะที่น่าพึงพอใจ แต่น่าสังเกตว่าความแตกต่างระหว่างลีและพะวิน ในขณะที่ลีเป็นเด็กต่างด้าวที่เข้าเมืองมาโดยผิดกฎหมาย เพราะไม่เคยได้รับอนุญาตให้เข้ามาในประเทศไทย แต่ลีได้ขึ้นทะเบียนเป็น ผู้ติดตามของชายซึ่งเป็นบิดาเลี้ยง จึงมีสิทธิอาศัยอยู่ชั่วคราวในประเทศไทย ส่วนพะวินเป็นเด็กที่เกิดในประเทศไทย แต่กฎหมายไทยถือว่า เด็กต่างด้าวที่เข้าเมืองมาโดยผิดกฎหมาย แต่พะวินได้ขึ้นทะเบียนเป็น

5 สัมภาษณ์โดยนางสาวชลฤทัย แก้วรุ่งเรือง เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน พ.ศ. 2547 และเมื่อวันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2547

ผู้ติดตามของชายซึ่งเป็นบิดา จึงมีสิทธิอาศัยอยู่ชั่วคราวในประเทศไทย เช่นกัน แต่เด็กทั้งสองคนก็ได้รับความคุ้มครองในสิทธิที่จะบริโภคสิทธิในสุขภาวะได้อย่างเท่าเทียมกัน

ภาพของครอบครัวของเพี้ยทำให้เราเรียนรู้ว่า หากนโยบายของรัฐไทยยังปฏิเสธความเป็นจริงในเรื่องผู้ติดตามแรงงานต่างชาติดังที่เป็นมาในอดีต ลีซึ่งเป็นเด็กหญิงอายุ 5 ปี ซึ่งติดตามมารดาเข้ามาในประเทศไทย ก็จะมีสถานะที่ผิดกฎหมายโดยสิ้นเชิง และอาจถูกส่งกลับออกนอกประเทศไทย อันทำให้ต้องพลัดพรากจากบุพการี

● บทเรียนที่ 4 : ในวันนี้ ผู้ติดตามแรงงานต่างชาติด้อยยังไม่ได้รับสิทธิในหลักประกันสุขภาพ และสิทธิในการประกันการศึกษา

อย่างไรก็ตาม สถานการณ์แห่งข้อเท็จจริงในครอบครัวนี้ทำให้เราอาจชี้ให้เห็นว่า แม้บุคคลทั้งหมดจะเป็นคนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายที่เข้าเมืองผิดกฎหมายซึ่งได้รับอนุญาตให้อาศัยอยู่ในประเทศไทย ในลักษณะชั่วคราว แต่ในเรื่องของสิทธิในหลักประกันสุขภาพนั้น มีเฉพาะแต่พลเท่านั้นที่ได้รับ เพี้ยซึ่งเป็นภริยา ลีและพะวินซึ่งเป็นบุตร ไม่ได้รับสิทธิดังกล่าวด้วย เมื่อต้องรับการรักษาพยาบาล ก็จะต้องจ่ายค่ารักษาพยาบาลเต็มราคา หรือในกรณีที่ไม่มี ก็จะต้องขอรับการรักษาในสถานะของคนไร้สถานะ

ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิในการประกันการศึกษาก็ตาม ลีและพะวินย่อมมีสิทธิในการเข้าสู่สถาบันการศึกษาในประเทศไทย การปฏิเสธสิทธิในการศึกษาของลีและพะวินทำได้ แต่ลีและพะวินก็ต้องจ่ายค่าเล่าเรียนเอง ซึ่งในทางข้อเท็จจริง เมื่อไม่มีเงินจะจ่ายค่าเล่าเรียนและไม่มีสถาบันการศึกษาที่ให้เล่าเรียนฟรี บุตรแรงงานต่างชาติดังจะเป็นเด็กที่ไร้โอกาสทางการศึกษา แม้มีสิทธิ ก็ไม่อาจใช้สิทธิได้ เพราะขาดปัจจัยทางเศรษฐกิจ

5.3 ตัวอย่างที่ 3: กรณีแรงงานจากพม่าของห้างหุ้นส่วนจำกัด นันทินตัง แม่สอด ที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย แต่ได้รับอนุญาตให้อาศัยอยู่ชั่วคราวและทำงานถูกกฎหมายแรงงานซึ่งถูกละเมิดสิทธิแรงงาน

คนงานซึ่งเป็นแรงงานจากพม่าที่เข้าเมืองผิดกฎหมายแต่ได้รับอนุญาตให้อาศัยอยู่ชั่วคราวและทำงานถูกกฎหมายจำนวน 34 คน ได้ยื่นข้อเรียกร้องต่อพนักงานตรวจแรงงาน สำนักงานคุ้มครองแรงงาน จ.ตาก ว่า ห้างหุ้นส่วนจำกัดนันทินตัง ซึ่งเป็นเจ้าของโรงงานนันทินตัง อ.แม่สอด จ.ตาก ไม่จ่ายค่าจ้างแก่ลูกจ้างดังกล่าวตามที่กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานกำหนด กล่าวคือ คนงานข้ามชาติเหล่านี้ต้องทำงานวันละ 15 ชั่วโมง ได้รับค่าแรงวันละ 77 บาท วันหยุดวันลาป่วยก็ไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมาย คือไม่จ่ายค่าแรงขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนด และไม่จ่ายค่าล่วงเวลาเมื่อทำงานเกินวันละ 8 ชั่วโมง หลังจากฝ่ายลูกจ้างกดดันและดำเนินการเรียกร้องสิทธิ นายจ้างได้ไล่ลูกจ้างทั้ง 34 คนออกจากการงานเมื่อเดือนตุลาคม 2545 และไม่อนุญาตให้ลูกจ้างเก็บข้าวของของตนเองออกจากที่พัก และนำชายฉกรรจ์ไทย 5 คน มาทำร้าย

● บทเรียนที่ 5 : แม้จะเป็นเพียงแรงงานต่างชาติดังที่เข้าเมืองผิดกฎหมายก็ยังมีสถานะเป็นผู้ทรงสิทธิที่จะร้องขอให้ศาลไทยให้ความยุติธรรม แต่กระบวนการยุติธรรมทางศาลก็ไม่อาจเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว และเป็นที่พึงพอใจของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

แม้ว่าทางแรงงานจังหวัดจะพิจารณาว่าคนงานมีสิทธิและให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำ ค่าล่วงเวลาและ

การทำงานในวันหยุดก็ตาม โดยความเห็นของพนักงานตรวจแรงงานจากสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน จังหวัดตาก นายจ้างจะต้องจ่ายค่าจ้างค้างจ่ายให้แรงงานเป็นเงินจำนวน 4.6 ล้านบาท แต่ปรากฏว่านายจ้างไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งพนักงานตรวจแรงงาน ทำให้ลูกจ้างต้องยื่นคำร้องขอความเป็นธรรมไปยังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและสภาทนายความ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีมติให้หยิบยกกรณีขึ้นมาพิจารณา และทำหนังสือถึงกระทรวงแรงงานเพื่อเสนอมาตรการแก้ไขปัญหอย่างเร่งด่วน ในขณะที่นายจ้างยื่นอุทธรณ์ต่อศาลแรงงาน ขอให้เพิกถอนคำสั่งและฟ้องร้องค่าเสียหายกับกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

ในเดือนเมษายน พ.ศ. 2546 ระหว่างที่รอคำสั่งจากคณะกรรมการสิทธิฯ และการดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลแรงงานอยู่นั้น ได้มีเจ้าพนักงานสำนักตรวจคนเข้าเมือง อ.แม่สอด จ.ตาก ได้เข้าจับกุมแรงงานข้ามชาติจำนวน 26 คน เป็นผู้หญิง 18 คน เป็นชาย 8 คน มีคนงานหญิง 2 คน กำลังตั้งครรภ์ได้ 7 เดือน และ 9 เดือน โดยทั้ง 26 คนถูกส่งตัวกลับประเทศพม่าฝั่งเมียวดี และบางส่วนของที่เหลือต้องหลบซ่อนเพื่อรอฟังคำพิจารณาของแรงงาน

ในศาลแรงงานบ่อยครั้งที่แรงงานถูกกดดันให้เจรจาไกล่เกลี่ย โดยสภาพแวดล้อมที่กดดัน ก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษา แรงงานจำนวน 15 คนตัดสินใจรับเงินนอกชั้นศาลจำนวน 400,000 บาทไปแล้ว เพราะไม่สามารถที่จะรอกระบวนการชั้นศาลที่ยืดเยื้อและยาวนานมากกว่า 2 ปี ในกระบวนการชั้นศาลแรงงาน ศาลนี้ก็ได้อำนาจพิพากษาให้ลูกจ้างจำนวน 18 คน ได้รับเงินจำนวน 1,570,000 บาท สำหรับเงินค่าจ้างค้างจ่ายและค่าชดเชยต่างๆ ที่แรงงานควรได้รับตามกฎหมาย

แรงงาน 18 คน ผู้ซึ่งได้รับเงินคนละ 60,000 - 70,000 บาท ในตอนแรกเมื่อพวกเขาเดินออกมาข้างนอกศาลแรงงานรู้สึกเต็มเปี่ยมด้วยความปิติ แต่เมื่อ 2 ชั่วโมงผ่านไป อารมณ์ที่เกิดขึ้นมากมายไปด้วยความโศกเศร้า เมื่อตระหนักว่า นายจ้างจ่ายเงินค่าจ้างค้างจ่ายจากทั้งหมดเพียง 1 ใน 3 เท่านั้น ตามคำสั่งเดิมของสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ที่จะได้รับเงินในศาลจำนวน 4.6 ล้านบาท (บันทึก 2547)

● บทเรียนที่ 6 : ควรมีกระบวนการเพิ่มประสิทธิภาพในการให้ความยุติธรรมทางแรงงานแก่แรงงานต่างชาติ

มีความพยายามที่จะถอดบทเรียนจากกรณีของแรงงานต่างชาติที่โรงงานนันทินดิ่ง อาทิ ความพยายามเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2546 ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ⁶ พร้อมกับตัวแทนเครือข่ายองค์กรด้านแรงงานหลายแห่งที่เกี่ยวข้อง ได้เข้าร่วมประชุมหารือกับนางปวีณา หงสกุล ที่ปรึกษารมว.แรงงาน (นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ) พร้อมด้วยนายสถาพร จารุกา ผู้ตรวจราชการ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน นางอรรณพ พงศ์พจน์ ผอ.สำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว(สปร.) กรมการจัดหางาน และผู้แทนจากสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง(สตม.) เพื่อหาแนวทางในการคุ้มครองสิทธิของแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นรูปธรรม (ไทยโพสต์ 9 มิถุนายน 2546)

6 โดยนายภิญโญ วีระสุขสวัสดิ์ อนุกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ในฐานะผู้ประสานงานเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนแรงงานข้ามชาติและครอบครัว

ที่ประชุมครั้งนี้มองเห็นความจำเป็นที่จะสร้าง “กระบวนการทางกฎหมายให้ความคุ้มครองและป้องกันการละเมิดสิทธิแรงงานถ้าถูกจ้างไม่มีความผิด” คือควรต้องมีกลไกชัดเจนที่จะเอื้ออำนวยต่อผู้เสียหายให้สามารถร้องเรียนได้อย่างสะดวก ซึ่งอาจใช้ประสบการณ์ของ “บันทึกข้อตกลงในการป้องกันการค้าหญิงและเด็กซึ่งมีการกันตัวไว้เป็นพยานในศาล” แต่แนวคิดดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมถึงแรงงานข้ามชาติที่ประชุมเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2546 เห็นควรให้มีการตั้ง “คณะกรรมการเพื่อเตรียมทำบันทึกข้อตกลงระหว่างหน่วยงานซึ่งมีภารกิจร่วมกันในการแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิแรงงานข้ามชาติแบบไตรภาคี” โดยกำหนดให้ (1) กระทรวงแรงงานเป็นเจ้าภาพ (2) กรมพัฒนาสังคมฯ จะให้บ้านพักชั่วคราว ในกรณีที่แรงงานข้ามชาติเป็นผู้เสียหาย เพื่อชะลอการผลักดันกลับประเทศ (3) สดม.จะออกไปอนุญาตผ่านแดนชั่วคราวในการเดินทางเข้ามาเป็นพยานให้ปากคำเพิ่มเติม (4) เมื่อคดีเป็นที่ยุติ จะมีตัวแทนองค์กรพัฒนาเอกชนรับเงินชดเชยจากนายจ้างและส่งกลับไปยังผู้เสียหาย

จะเห็นว่ากรณีพิพาทที่แรงงานต่างชาติดำเนินการว่านายจ้างละเมิดสิทธิแรงงานยังเกิดขึ้นอีกหลายครั้งดังที่เกิดขึ้นกับแรงงานต่างชาติดังที่โรงงานนันทิตั้ง ยังเกิดขึ้นอีกหลายครั้ง อาทิ กรณีของแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าของบริษัท ณศวรรษ แอพพารล จำกัด เมื่อมกราคม พ.ศ. 2547⁷ หรือกรณีของแรงงานจากพม่าในโรงงานของบริษัท คงเจริญไทยนิคตั้ง จำกัด แม่สอด เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2547⁸

สิ่งที่แรงงานต่างชาติดำเนินการร้อง มีอยู่ 3 ประการ กล่าวคือ (1) แรงงานทั้งหมดประสงค์ที่จะกลับไปทำงานที่โรงงานเดิม แต่แรงงานอยากให้นายจ้างปรับปรุงสภาพการทำงานและสภาพความเป็นอยู่ให้ตรงตามที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะค่าจ้างตามกฎหมาย (2) หากจะมีการเจรจาระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเพื่อปรับปรุงสภาพการทำงานและสภาพความเป็นอยู่ แรงงานอยากให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน สาขาแม่สอด เป็นหน่วยงานที่ประสานและให้ความเป็นธรรมทั้งสองฝ่าย

7 แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า 290 คน ของบริษัท ณศวรรษ แอพพารล จำกัด ซึ่งประกอบกิจการตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูป ตั้งอยู่ที่ อ.แม่สอด จ.ตาก เข้าร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่กรมสวัสดิการคุ้มครองแรงงาน ว่านายจ้างไม่ปฏิบัติตาม พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เช่น นายจ้างจ่ายค่าจ้างวันละ 50 บาท ซึ่งตามกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำในพื้นที่ จ.ตาก คือ 133 บาท ค่าล่วงเวลา 8 บาทต่อชั่วโมง ทั้งที่กฎหมายกำหนด 25 บาทต่อชั่วโมง แต่ละเดือนนายจ้างหักเงินเดือนลูกจ้าง 500 บาทเป็นค่าน้ำค่าไฟ และค่าที่พัก และหักอีกเดือนละ 500 บาทต่อเดือน สำหรับค่าทำบัตรอนุญาตการทำงาน นอกจากนี้ยังมีการข่มขู่และทำร้ายร่างกายลูกจ้างอีกด้วย จนกระทั่งกลุ่มลูกจ้างรวมตัวชุมนุมเพื่อเรียกร้องให้ปรับปรุงสภาพการทำงาน ต่อมาทั้งสองฝ่ายจึงได้เริ่มเจรจาทันที ซึ่งสามารถเจรจาลงกันได้โดยเร็วที่สุด (หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์เมื่อวันที่ 5 มกราคม 2547 กองบรรณาธิการ)

8 ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในโรงงานของบริษัท คงเจริญไทยนิคตั้ง จำกัด แม่สอด มีแรงงานประมาณ 1,000 คน อันประกอบด้วยแรงงานหญิงอพยพประมาณ 700 คน และแรงงานชายอพยพประมาณ 300 คน แรงงานทั้งหมดเป็นแรงงานที่ขึ้นทะเบียนแล้วกับกรมการจัดหางาน จึงหมายความว่า ได้รับอนุญาตให้ทำงานโดยถูกกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว แรงงานจำนวนกว่าครึ่งทำงานที่โรงงานนี้ตั้งแต่ปี 2543 โดยทำงานตั้งแต่ 8.00-23.00 น. ได้รับค่าจ้างจำนวน 55-70 บาทต่อ 12 ชั่วโมง/วัน แต่ยังคงหัก 3% สำหรับค่าภาษี 10 บาทสำหรับค่าตรวจสุขภาพ และ 300 บาท สำหรับค่าบัตรอนุญาตทำงาน/เดือน เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547 ผู้จัดการประกาศจ่ายค่าแรงเป็นโหล โหลละ 115 บาท ซึ่งแรงงานต้องใช้เวลาผลิตงานแต่ละโหล 2 วันวันละ 24 ชั่วโมง หมายความว่าแรงงานต้องทำงาน 48 ชั่วโมงเพื่อค่าแรง 115 บาท แรงงานทั้งหมดร้องขอให้นายจ้างเพิ่มค่าแรง หัวหน้าหน่วยการผลิตประกาศในวันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547 ว่านายจ้างไม่ยอมเพิ่มค่าโหลให้ และหยุดที่จะให้ข่าวสารให้แรงงานกิน แรงงานต้องหยุดทำงานเพราะไม่มีอาหารกินและนายจ้างไม่ยอมจ่ายค่าจ้างตามกฎหมาย นายจ้างเรียกเจ้าหน้าที่ตำรวจมาที่โรงงาน ชักถามคำถาม และกลับไปนายจ้างประกาศในวันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547 จะจ่ายค่าแรงให้แรงงาน แรงงานเกรงว่า หากนายจ้างจ่ายค่าแรงและหลังจากนั้นจะถูกไล่ออก แรงงานได้รับคำแนะนำให้ไปร้องเรียนที่สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานสาขาอำเภอแม่สอด เจ้าหน้าที่สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานซึ่งปฏิบัติงานในขณะนั้นบอกกับแรงงานว่า ให้ยอมรับเงินค่าแรงนั้นจากนายจ้าง (ข้อมูลจากองค์กรพัฒนาเอกชนองค์กรหนึ่งในแม่สอด)

โดยเฉพาะอย่างยิ่งจัดหาลำที่ที่สามารถแปลภาษาได้ชัดเจน และ (3) แรงงานอยากให้มีการตรวจสอบว่า ข้อตกลงในการจ้างงานไม่เป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ และเป็นธรรมต่อตัวแรงงานอพยพที่จดทะเบียนอย่างถูกต้องหรือไม่

เห็นได้ว่า สิ่งที่แรงงานต่างชาติต้องการ ก็คือสิ่งที่พวกเขาควรจะได้รับตามกฎหมายอยู่แล้ว ชัดเจนว่า อุปสรรคในการเข้าสู่สิทธิด้านการคุ้มครองแรงงานนั้นเกิดจากความไม่ศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายและนโยบาย มิใช่เพราะความไม่มีอยู่ของกฎหมายและนโยบาย ชัยชนะอันน้อยนิดของแรงงานที่โรงงานนั้นหันต้งเกิด จากความร่วมมือของกระบวนการยุติธรรมทางศาลแบบดั้งเดิมและการะบวนการยุติธรรมโดยภาคประชาชน⁹ ที่เกิดจากแนวคิดใหม่ในสังคม โจทย์สำหรับเรื่องนี้ จึงอยู่ที่ว่า ทำอย่างไรจึงจะทำให้ความร่วมมือดังกล่าว เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็วมากขึ้น และแพร่หลายมากขึ้น ?

5.4 ตัวอย่างที่ 4: กรณีของนางแสง แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านซึ่งไร้รัฐเพราะไม่มีเอกสาร พิสูจน์ทราบตัวบุคคลมาตั้งแต่เกิด แต่มาเป็นภริยาของชายสัญชาติไทยและเป็นมารดาของเด็ก สัญชาติไทย¹⁰

แสงเกิดในประเทศลาวจากบิดามารดาที่เกิดในประเทศลาว ในขณะที่แสงเกิด บิดามารดามีได้แจ้ง เกิดให้ในทะเบียนราษฎรของประเทศลาว เมื่อ 10 ปีที่ผ่านมาแสงได้เดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทย และมาอยู่กินฉันสามีภริยากับนายเสน่ห์ คนสัญชาติไทย จนมีบุตรด้วยกัน 2 คน บุตรสาวคนแรกเกิดในประเทศไทยเมื่อ พ.ศ. 2538 และบุตรชายคนที่สองเกิดเมื่อ พ.ศ. 2542 เนื่องจากบุตรทั้งสองมีบิดาเป็นผู้ มีสัญชาติไทย จึงไม่มีปัญหาในเรื่องสัญชาติ บุตรทั้งสองได้สัญชาติไทยโดยการเกิดโดยหลักดินแดนโดยผล ของมาตรา 7 (2) แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. 2508 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535

จะเห็นว่า แสงเป็นคนต่างด้าวที่มีความกลมกลืนกับสังคมไทยแล้วอย่างชัดเจน กล่าวคือ อาศัย อยู่ในประเทศไทยมากกว่า 10 ปี และยังเป็นส่วนหนึ่งของครอบครัวของคนสัญชาติไทย แสงจึงมิใช่เป็นแต่เพียง “คนต่างด้าว” แต่ยังเป็น “คนไร้รัฐ” อีกด้วยเนื่องจากนางแสงไม่มีเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลที่ออกโดย รัฐใดเลยในโลก จึงสันนิษฐานว่า นางแสงเป็นคนไร้รัฐ ซึ่งหมายความว่า ไร้สัญชาติและไร้สิทธิอาศัยใน ประเทศใดเลยในโลก ในวันนี้ แสงทำงานเป็นแม่บ้าน แสงไม่เคยขึ้นทะเบียนแรงงาน จึงไม่มีชื่อในทะเบียน บุคคลของกรมการปกครอง และไม่มีใบอนุญาตทำงานที่ออกโดยกรมการจัดหางาน โดยผลของกฎหมาย แสงจึงมีสถานะเป็นแรงงานต่างชาติที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย และทำงานผิดกฎหมาย

9 องค์การที่ร่วมกันให้ความช่วยเหลือแรงงานต่างชาติดังกลุ่มนี้ ก็คือ สภานายความ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มูลนิธิเพื่อสุขภาพ และการเรียนรู้ของแรงงานกลุ่มชาติพันธุ์ และสมาคมแรงงาน ของ ซี ยู

10 เป็นกรณีศึกษาซึ่งเขียนจากรูปแบบข้อเท็จจริงหลายกรณี ตามคำร้องขอคำปรึกษาทางกฎหมายที่มีมายังผู้เขียนรายงานผลการวิจัยใน พ.ศ. 2547

- บทเรียนที่ 7 : แม้แรงงานต่างชาติจะมีความกลมกลืนกับสังคมไทยแล้ว แต่หากแรงงานนี้มีได้ขึ้นทะเบียนแรงงาน ก็จะมีสถานะเป็นคนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายและทำงานผิดกฎหมาย อันทำให้ไม่อาจเข้าสู่สิทธิในหลักประกันสุขภาพ

โดยผลของความเป็นคนผิดกฎหมายที่แสงเป็นอยู่แสงจึงไม่มีสิทธิอาศัยตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง แสงเช่นแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย แต่ได้ขึ้นทะเบียนแรงงาน โดยผลของเรื่อง แสงจึงอาจถูกส่งตัวออกไปจากประเทศไทยได้ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง แสงจึงไม่มีสิทธิในหลักประกันสุขภาพ

รัฐไทยอาจแก้ปัญหาความไร้สัญชาติของแรงงานต่างชาติ ที่มีความกลมกลืนกับสังคมไทยโดยการทำให้มีสัญชาติ นางแสงเป็นตัวอย่างหนึ่งของกรณีนี้ที่แรงงานต่างชาติด้อยละเมิดอุปสรรคของการเข้าสู่สิทธิในสุขภาพมากขึ้น หากแรงงานต่างชาตินั้นไร้สัญชาติ การแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้แก่แรงงานต่างชาติจึงต้องทำให้แรงงานนี้มีสัญชาติ เพื่อแก้ปัญหาความไร้สัญชาติของนางแสง ซึ่งมีความเป็นไปได้ 2 ทาง คือ

(1) การเข้าพิสูจน์สัญชาติลาวกับรัฐลาวซึ่งเป็นรัฐที่มีจุดเกาะเกี่ยวโดยการเกิด เมื่อนางแสงเกิดในประเทศลาว และบุพการีของนางแสงก็เกิดในประเทศลาว ในวันนี้ ก็ปรากฏข้อเท็จจริงต่อไปว่า บิดามารดาของนางแสงซึ่งอาศัยอยู่ในประเทศลาว ก็ถือบัตรประจำตัวคนสัญชาติลาว จากพยานหลักฐานที่เป็นอยู่ย่อมมีความเป็นไปได้ที่จะพิสูจน์ความเป็นคนสัญชาติลาวของนางแสง แต่ขอให้สังเกตว่า นางแสงไม่อาจใช้กระบวนการพิสูจน์สัญชาติภายใต้บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน ทำ ณ เวียงจันทน์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เมื่อวันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ. 2545 (ดูรายละเอียดในภาคผนวก จ.1) ทั้งนี้ เพราะนางแสงมิใช่แรงงานต่างชาติที่ทำงานถูกกฎหมายในประเทศไทย กระบวนการพิสูจน์สัญชาติลาวของนางแสงจึงต้องทำโดยไม่ผ่านความตกลงระหว่างประเทศ จึงต้องทำโดยการยื่นคำร้องขอที่สถานทูตลาวในประเทศไทย หรือจะต้องกลับไปทำ ณ ท้องที่อันเป็นภูมิลำเนาของบิดามารดาของนางแสงในประเทศลาว

(2) การร้องขอสัญชาติไทยต่อรัฐไทยซึ่งเป็นรัฐที่มีจุดเกาะเกี่ยวภายหลังการเกิด ทั้งนี้เนื่องจากประเทศไทยเป็นรัฐเจ้าของถิ่นอันเป็นภูมิลำเนาปัจจุบันของนางแสง และนางแสงได้อาศัยอยู่ในประเทศไทยอย่างต่อเนื่องมากกว่า 10 ปี นอกจากนั้น ประเทศไทยยังเป็นรัฐเจ้าของสัญชาติของทั้งสามีและบุตรของนางแสง จะเห็นว่า โดยกฎหมายไทย รัฐไทยอาจยอมรับให้สัญชาติไทยโดยการสมรส¹¹ หรือสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ¹² แก่นางแสง ทั้งนี้ อาจมีปัญหาในเชิงนโยบายของรัฐที่เคยมีมาในอดีต

ขอให้สังเกตว่า กรณีของนางแสงเป็นกรณีที่แตกต่างกันจากกรณีของนายสอที่กล่าวถึงในตอนต้น ในกรณีของนางแสง รัฐไทยอาจแก้ไขปัญหาความไร้สัญชาติของนางแสงโดยการให้สัญชาติไทยได้ด้วย เพราะนางแสงมีจุดเกาะเกี่ยวกับประเทศไทยอย่างแท้จริง แต่ในกรณีของนายสอนั้น รัฐไทยไม่อาจแก้ไขปัญหาโดยการให้สัญชาติไทยแก่นายสอโดยทันทีเนื่องจากบุคคลดังกล่าวยังไม่มี ความกลมกลืนกับสังคมไทย ข้อเท็จจริงที่ว่า สังคมไทยต้องการใช้แรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือไม่เป็นเหตุผลที่จะทำให้รัฐไทยมีหน้าที่ต้องให้สัญชาติไทยแก่แรงงาน

11 มาตรา 9 แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. 2508

12 มาตรา 10-12 แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. 2508

- 5.5 ตัวอย่างที่ 5 : กรณีของนายเอ ชาลาม แรงงานชนกลุ่มน้อยซึ่งเป็นคนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทยเมื่อ พ.ศ. 2529 จากบิดามารดาต่างด้าวเข้าเมืองไทยอย่างผิดกฎหมายเมื่อ พ.ศ. 2518 แม้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ พ.ศ. 2543 ให้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดนแล้ว แต่กระบวนการได้มาซึ่งสิทธิในสัญชาติไทยก็ยังไม่แล้วเสร็จ¹³

นายเอ เกิดเมื่อวันที่ 19 มิถุนายน พ.ศ. 2529 บิดาชื่อนายอับดุล ชาลาม และมารดาชื่อนางตอเสดา ชาลาม คนเชื้อชาติโอรังยาที่เดินทางจากประเทศพม่า เข้ามาอาศัยอยู่ในรัฐไทยที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เมื่อประมาณปี พ.ศ. 2518 และครอบครัวของเอได้รับการสำรวจเพื่อจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า (หรือบัตรสีชมพู) ทั้งนี้ กลุ่มโอรังยานับเป็นคนไร้รัฐอย่างแน่ชัด จะเห็นว่า แม้ว่าเอจะเกิดในประเทศไทย แต่เอก็ไม่ได้สัญชาติไทยโดยการเกิดโดยหลักดินแดนโดยผลอัตโนมัติของกฎหมายเนื่องจากบิดามารดาเป็นคนต่างด้าวที่เข้าเมืองไม่ถาวร แต่อย่างไรก็ตาม เป็นสิ่งที่ชัดเจนว่า ครอบครัวของเอนั้นมีความกลมกลืนกับสังคมไทยแล้ว ด้วยระยะเวลากว่า 20 ปีที่ครอบครัวนี้อาศัยอยู่ในประเทศไทย และตัวเอซึ่งเกิดในประเทศไทยและเติบโตขึ้นมาในสังคมไทย

- บทเรียนที่ 8 : แม้จะมีนโยบายของรัฐไทยให้สัญชาติไทยแล้ว ชนกลุ่มน้อยนั้นก็ยังคงเป็นคนต่างด้าว หากแบบพิธีการได้สัญชาติไทยตามกฎหมายยังไม่แล้วเสร็จ

จะเห็นว่า โดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2543 นายเอจึงมีข้อเท็จจริงอันเข้าเงื่อนไขของการใช้สิทธิร้องขอสัญชาติไทยโดยหลักดินแดนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่โดยข้อเท็จจริง นายเอได้ยื่นเรื่องขอสัญชาติไทยต่ออำเภอแม่สอด จังหวัดตากเมื่อประมาณตุลาคม พ.ศ. 2546 ที่ผ่านมา แต่จนถึงปัจจุบัน 1 ปี กับ 2 เดือน นายเอ ยังคงไม่เคยได้รับคำชี้แจงใดๆ จากทางอำเภอ สถานะปัจจุบัน นายเอจึงยังเป็นแรงงานต่างชาติดนหนึ่งของประเทศไทย แม้จะมีชื่อในทะเบียนราษฎรไทยประเภท ทร.13 และแม้ว่าจะได้สัญชาติไทยในเวลาต่อไป

- บทเรียนที่ 9 : แรงงานชนกลุ่มน้อยที่รัฐไทยมีนโยบายให้สัญชาติไทยแล้ว ก็มีหน้าที่ต้องขออนุญาตทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว

นายเอ ทำงานเป็นล่ามแปลภาษาในคดีที่แรงงานข้ามชาติถูกฆาตกรรมโดยการเผาจำนวน 6 ศพ กรณีแรงงานโรงงานนันทินดิ่ง และกรณีการละเมิดสิทธิแรงงานข้ามชาติอื่นๆ ในพื้นที่อำเภอแม่สอด ส่งผลให้นายเอถูกข่มขู่ถึงสวัสดิภาพ และความปลอดภัยจากการเข้าไปเกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าว และในที่สุด เอก็ถูกทำร้ายโดยบุคคลกลุ่มหนึ่งซึ่งไม่ทราบว่าเป็นใคร นายเอได้เข้าตรวจร่างกายและรักษาที่โรงพยาบาลแม่สอด และได้เข้าแจ้งความต่อสถานีตำรวจภูธรอำเภอแม่สอด เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547 และพนักงานสอบสวนได้ลงรับแจ้งคดีร้องทุกข์ทำร้ายร่างกายไว้แล้ว เอได้ร้องขอความช่วยเหลือด้านกฎหมายต่อประธานกรรมการสิทธิมนุษยชน สภาทนายความ เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547

13 สัมภาษณ์โดยนางสาวครุณี ไพศาลพาณิชย์กุล เมื่อวันที่ 15 - 17 ธันวาคม พ.ศ. 2547, เอกสารหนังสือร้องเรียนที่มูลนิธิเพื่อสุขภาพและการเรียนรู้ของแรงงานกลุ่มชาติพันธุ์ (MAP) ส่งถึงสภาทนายความ.

ต่อมา เจ้าหน้าที่จัดหางานและตำรวจตรวจคนเข้าเมืองเข้าควบคุมตัวและตรวจค้นสำนักงานที่เอทำงานอยู่และยึดเอกสารที่เป็นคำร้องในเรื่องการถูกละเมิดสิทธิแรงงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานไป และตั้งข้อหาแก่เอว่าทำงานโดยผิดกฎหมาย ซึ่งในความเป็นจริงแล้วเอก็ได้ทำงานประสานงานกับหน่วยงานราชการมาโดยตลอด เอถูกกล่าวหาว่า มีความผิดฐานเป็นคนต่างด้าวที่ทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย เอผิดจริงหรือ ?

โดยมาตรา 12 (3) แห่ง พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 คนต่างด้าวที่เกิดขึ้นในประเทศไทยมีหน้าที่ต้องขอใบอนุญาตทำงาน เพื่อที่จะทำงานที่ถูกกฎหมาย ดังนั้น เมื่อเอไม่มีใบอนุญาตทำงาน จึงมีการกระทำที่ผิดกฎหมายนี้¹⁴ ขอให้สังเกตว่า แรงงานต่างชาตินี้เป็นชนกลุ่มน้อยที่ถือบัตรออกโดยกรมการปกครองมักจะไปขอใบอนุญาตทำงาน ทั้งที่อาจขอได้ โดยไม่ต้องรอให้มีการเปิดให้ขึ้นทะเบียนแรงงาน ดังเช่นแรงงานต่างชาติดังกล่าวจากประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งนี้ เพราะมักไม่มีการบังคับการตามกฎหมายว่า การทำงานของคนต่างด้าวต่อชนกลุ่มน้อยที่รอการให้สัญชาติไทย แต่เมื่อมีการจับกุมขึ้น ก็จะปฏิเสธไม่ได้ว่ามีได้กระทำผิดกฎหมาย ในกรณีนี้เช่นกัน เจริญคงเป็นผู้กระทำผิดกฎหมายที่เป็นอยู่

แต่โดยข้อเท็จจริง ชนกลุ่มน้อยที่เป็นราษฎรไทยก็มักไม่ขอใบอนุญาตทำงาน และผู้บังคับใช้กฎหมายก็มักจะไม่เคร่งครัดที่จะบังคับใช้กฎหมายนี้ต่อบุคคลกลุ่มดังกล่าว เนื่องจากเป็นกลุ่มบุคคลที่เกือบจะเป็นคนสัญชาติไทย การผ่อนผันเช่นว่านี้พบในชุมชนที่มีชนกลุ่มน้อยที่มีเลขประจำตัวประชาชนไทย 13 หลัก ซึ่งมีสถานะเป็นราษฎรไทยประเภทหนึ่ง คำถามก็คือ ในกรณีนี้ ทำไมจึงเลือกที่จะดำเนินคดีต่อเอ ? อะไรคือวัตถุประสงค์ของการบังคับใช้กฎหมายครั้งนี้ ?

ทางแก้ไขของปัญหาอาจทำได้ี่สาเหตุ กล่าวคือ จะต้องมีการผลักดันให้งานอาสาสมัครแรงงานต่างชาตควรจะเป็นงานที่อนุญาตให้คนต่างด้าวทำได้ หรืออาจจะทำให้ปลายทาง กล่าวคือ จะต้องมีการผ่อนปรนไม่บังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวต่อแรงงานต่างชาตินี้ที่เป็นราษฎรไทย

หากรัฐไทยต้องการจะส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของแรงงานที่ยังไม่กลมกลืนกับสังคมไทย รัฐไทยจะต้องอนุญาตให้แรงงานต่างชาตินกลุ่มน้อย ทำงานเป็นอาสาสมัครเพื่อเข้าช่วยเหลือแรงงานต่างชาตินี้ที่เพิ่งมาจากต่างประเทศ และยังไม่สามารถสื่อสารภาษาไทยได้ องค์กรพัฒนาเอกชนซึ่งทำงานกับแรงงานต่างชาตินี้ก็เชื่อว่า แรงงานต่างชาตินี้ยังไม่มีความกลมกลืนกับสังคมไทยไม่สามารถเข้าถึงกลไกการคุ้มครองตามกฎหมาย ทั้งนี้เนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องของการสื่อสารและขาดความรู้ (อดิศร 2547) หลายฝ่าย ได้แก่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน และหน่วยงานรัฐบางส่วนกระทรวงสาธารณสุข ได้พยายามสร้างกลไกในการเข้าถึงสิทธิตามกฎหมายของแรงงานข้ามชาติ และการได้รับบริการทางสังคมที่รัฐบาลจัดให้

ดังนั้น “พนักงานช่วยเหลือด้านสิทธิและสุขภาพของแรงงานข้ามชาติ” จึงเป็นประจักษ์สิทธิในสุขภาวะของแรงงานต่างชาตินี้ ถ้าเพียงเพียงบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือนโยบายรับรองให้สิทธิในสุขภาวะ ก็ไม่ทำให้สุขภาวะเกิดขึ้นจริงแก่แรงงานต่างชาตินี้ ในช่วงที่ผ่านมา ได้มีหลายหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน

14 มาตรา 34 แห่ง พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 บัญญัติว่า “คนต่างด้าวผู้ใดทำงานโดยฝ่าฝืนมาตรา 7 หรือฝ่าฝืนเงื่อนไขที่กำหนดตามมาตรา 9 หรือทำงานโดยไม่ได้รับใบอนุญาตหรือฝ่าฝืนเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา 12 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

เข้ามาสร้างกลไกในการเข้าถึงสิทธิตามกฎหมายแรงงาน และให้ได้รับบริการทางสังคมที่รัฐบาลจัดให้ โดยรูปแบบนำชาวพม่า ลาว กัมพูชา มาเป็นอาสาสมัครบ้าง จ้างเป็นเจ้าหน้าที่ในสำนักงานบ้าง ประมาณว่ามีอยู่ 300-500 คนทั่วประเทศ รวมถึงอาสาสมัครชั่วคราวในชุมชนอีกกว่า 1,000 คน เพื่อทำหน้าที่ช่วยแปลภาษาเมื่อแรงงานต้องเข้ารับบริการ และให้ความรู้ในเรื่องการเฝ้าระวังโรค แต่พนักงานและอาสาสมัครเหล่านี้ไม่ได้รับอนุญาตทำงานถูกต้องที่ผ่านมากลุ่มผู้ปฏิบัติงานพยายามเสนอให้รัฐบาลแก้ไขเรื่องนี้มาตลอด แต่ได้รับการปฏิเสธจากหน่วยงานของรัฐ โดยอ้างว่าติดขัดกฎหมาย

กลไกที่สำคัญ ก็คือ “พนักงานช่วยเหลือด้านสิทธิและสุขภาพของแรงงานข้ามชาติ” โดยใช้กระบวนการให้ความรู้แก่แรงงานต่างชาติที่มีทักษะในการสื่อสารกับแรงงานต่างชาติ และมีความเข้าใจภาษาไทยให้มีความรู้ในเรื่องกฎหมาย การดูแลสุขภาพของแรงงานข้ามชาติในพื้นที่ต่างๆ ซึ่งแรงงานชนกลุ่มน้อยที่เกิดในประเทศไทยเข้ามาทำงานอาสาสมัครนี้มากที่สุด เพราะจะเป็นกลุ่มที่เหมาะสมต่อลักษณะงานที่ว่า เพราะมีความสามารถที่จะพูดทั้งภาษาไทยและภาษาที่ติดต่อกับแรงงานต่างชาติ

อย่างไรก็ดี กลุ่มพนักงานและอาสาสมัครเหล่านี้ก็ยังไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย เพราะงานลักษณะนี้ไม่ได้รับการยอมรับให้เป็นอาชีพที่อนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานได้ จึงมีข้อเสนอต่อรัฐบาลเรื่องการจัดการแรงงานข้ามชาติที่ผ่านมาจากองค์กรพัฒนาเอกชน และภาคีต่างๆ ให้มีการอนุญาตให้พนักงานและอาสาสมัครเต็มเวลาเหล่านี้ สามารถขอใบอนุญาตทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายได้¹⁵

แม้จะมีความเห็นด้วยจากเจ้าหน้าที่ภาครัฐ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐด้านสาธารณสุข แต่ก็ยังไม่มีการริเริ่มการแก้ไขข้อจำกัดด้านกฎหมายระเบียบปฏิบัติที่มีอยู่ การใช้แรงงานต่างด้าวชนกลุ่มน้อยมาเป็นอาสาสมัครช่วยเหลือแรงงานต่างชาติที่เพิ่งเข้ามาจึงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในทางข้อเท็จจริง แต่ผิดกฎหมายอย่างที่ปฏิเสธได้ยาก แต่ในขณะเดียวกัน หากรัฐไทยจะเพิ่มประสิทธิภาพของกฎหมายและนโยบายของตนในเรื่องการจัดการปัญหาสุขภาพของแรงงานต่างชาติที่เพิ่งเข้ามา ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่า ควรจะต้องมีกลไกที่จะช่วยให้แรงงานเหล่านี้เข้าถึงการดูแลสุขภาพ และสิทธิแรงงานตามกฎหมายไทย

กรณีเอ ซึ่งเป็นอาสาสมัครคนหนึ่งถูกเจ้าหน้าที่จัดหางานและตำรวจตรวจคนเข้าเมืองตั้งข้อหาว่าทำงานโดยผิดกฎหมาย ทั้งที่ในความเป็นจริง องค์กรและอาสาสมัครเหล่านี้ได้ทำงานประสานงานกับหน่วยงานราชการมาโดยตลอด จึงเป็นปรากฏการณ์ที่สะท้อนให้เห็นถึงความล้มเหลวของกระบวนการในการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในสังคมอย่างร้ายแรง กลไกที่จะช่วยให้แรงงานเหล่านี้เข้าถึงการดูแลสุขภาพ และสิทธิแรงงานตามกฎหมายไทยได้ถูกทำลายลงโดยระบบของรัฐเอง การแก้ไขปัญหาที่สั้นกระชับ และตรงประเด็นก็คือ การประกาศโดยอาศัยอำนาจกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว ให้งานอาสาสมัครและพนักงานช่วยเหลือแรงงานต่างชาติเป็นประเภทงานที่คนต่างด้าวทำได้

15 ข้อเสนอในรายละเอียด ก็คือ ขอให้อนุญาตให้พนักงานและอาสาสมัครทำหน้าที่ในการให้ข้อมูลแก่กลุ่มแรงงานข้ามชาติในเรื่องของการดูแลสุขภาพ สิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายของแรงงานข้ามชาติ รวมถึงอำนวยความสะดวกให้แก่แรงงานข้ามชาติให้สามารถเข้าถึงกลไกทางกฎหมายและบริการทางสังคมอื่น ๆ เช่น ช่วยแปลภาษาเมื่อแรงงานต้องเข้ารับบริการในสถานพยาบาล หรือช่วยเหลือในเรื่องการร้องเรียนเมื่อแรงงานถูกละเมิดสิทธิแรงงาน รวมถึงการช่วยเหลือหน่วยงานราชการในการปฏิบัติงานต่าง ๆ เช่น การจดทะเบียน การให้ความรู้และเฝ้าระวังโรคติดต่อในชุมชนของแรงงานข้ามชาติ

5.6 ตัวอย่างที่ 6 : กรณีของนายจอบิ¹⁶ คนสัญชาติไทยเชื้อสายกะเหรี่ยงที่ครอบครัวย้ายถิ่นทาง ทะเบียนราษฎร แต่ถูกถือเป็นคนต่างด้าวที่ไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าเมืองไทยและอาศัยอยู่ใน ประเทศไทย

จอบิ หรือที่บิดามารดาเรียกว่า “ปู่ปะพู่” ซึ่งแปลว่านกงมึน เขาแต่งงานกับนางพอวา จอบิเกิดที่ บางกรวย ตอนนี้อยู่ที่กรุงเทพฯ โดยวิธีการนับแบบกะเหรี่ยง เขาอายุประมาณ 35 ปี ในปี พ.ศ. 2531 ที่กรมประชาสงเคราะห์ส่งคนเข้ามาสำรวจเพื่อบันทึกชื่อลงใน “ทะเบียนชุมชนบนพื้นที่สูง” (ทร.ชช.) แต่จอบิตกสำรวจเพราะไม่อยู่ในพื้นที่ เนื่องจากไปทำงานอยู่ที่บ้านพระกำแพง ให้กับนายเมียด เข็มบิณ ซึ่งเป็นคนสัญชาติไทย และยังมีชีวิตอยู่ที่บ้านทุ่งแฝก

มีชาวบ้านคนอื่นอีกที่ตกสำรวจเช่นเดียวกับจอบิ ที่เป็นเช่นนี้ เนื่องจากสภาพพื้นที่ที่มีความยาก ลำบากในการเดินทางเข้าถึง บ้านแต่ละหลังมีความห่างกันมาก และแต่ละคน ก็ต้องไปทำมาหากินกัน ใน บริเวณใกล้เคียงนั้นแหละ ไม่ใกล้ไม่ไกล แต่ไม่รู้ว่าจะมาสำรวจ และอาจไม่เห็นความสำคัญที่จะมา ให้สำรวจ จากจุดที่จอบิอยู่ การเดินทางด้วยเท้าไปพม่าไม่ไกลเลย แต่ตัวเขาเองอย่างจอบิไม่รู้หรือว่า ตรงนั้นเป็นพม่า มิใช่ไทย เขาคิดว่า มันป่าอันเดียวกับ ภูเขาเทือกเดียวกัน ตะนาวศรี

ในปี พ.ศ. 2533 จอบิ ได้เดินทางออกไปฝั่งพม่าเนื่องจากได้ภรรยาที่นั่น คือ “พอวา” เขาคงไม่ ทราบว่า พอวาเป็นคนต่างด้าว อย่าไปคิดว่า พอวาเป็นชาวพม่า รัฐพม่าไม่เคยรู้จักกะเหรี่ยงที่มีชื่อว่า พอวา แม้พอวาจะเกิดในพื้นที่สูงในพม่า และบิดามารดาที่เกิดที่เดียวกัน พวกเขาเป็นแค่คนไร้สัญชาติในพม่า ประสบภัยความตายในพม่า เหมือนชนกลุ่มน้อยอื่นๆ ในพื้นที่ที่ยังไม่สงบ ในปี พ.ศ. 2534 จอบิพา ภรรยากลับเข้ามาอยู่ที่บ้านห้วยน้ำหนัก เพราะว่าปลอดภัยกว่า สำหรับเขาและลูกเมีย และใกล้ชิดญาติที่ น้องที่ห้วยสัตว์ใหญ่มากกว่า

ในปี พ.ศ. 2542 ก็มีการสำรวจโดยกรมการปกครองเพื่อทำทะเบียนบุคคลที่อาศัยอยู่บนพื้นที่สูง ของประเทศไทยอีกครั้ง คนที่ได้รับการบันทึกก็จะได้รับบัตรสำรวจบุคคลบนพื้นที่สูง (บัตรเขียวขอบแดง) และก็จะมียศตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เป็น “ราษฎรไทยประเภทคนต่างด้าวมีสิทธิอาศัยอยู่ ชั่วคราว” แต่จอบิและครอบครัวก็ตกสำรวจอีก เหตุผล ก็เพราะในพื้นที่อย่างสวนผึ้ง เจ้าหน้าที่เข้ามาทำให้ เป็นเวลา 8 วัน เท่านั้น ทำให้สำรวจไม่หมด คนตกสำรวจมาก มีคนชนเขาคนจากที่อื่นมารวมทำด้วย และ ชาวกะเหรี่ยงหลายคนในพื้นที่สวนผึ้งเองก็ตกการสำรวจครั้งนี้

ชาวบ้านที่มีสัญชาติไทยทั้งชุมชนต่างก็ยืนยันว่า จอบิเป็นชาวเขาดั้งเดิมของแผ่นดินไทย และตก สำรวจมาตลอด จนถึงครั้งสุดท้าย ปากคำของชาวบ้านมีน้ำหนักในกฎหมายว่าด้วยพยานหลักฐานแน่นอน ในข้อกฎหมายและหลักความยุติธรรม มันชัดที่ว่า เมื่อจอบิเกิดในประเทศไทยจากบิดามารดาที่เกิดใน ประเทศไทย เขาก็ย่อมมีสัญชาติไทยตั้งแต่เกิด¹⁷ อันส่งผลให้บุตรทั้ง 4 คน ก็ย่อมจะมีสัญชาติไทย บิดาและ บุตรรวม 4 คน จึงมีสถานะเป็นคนสัญชาติไทย มิใช่คนสัญชาติพม่า หรือมิได้ไร้สัญชาติอย่างที่เรารู้จักกัน จะมีแต่พอวาเท่านั้นที่ไร้สัญชาติจริงๆ (พันธุ์ทิพย์ 2547ก)

16 รวบรวมข้อมูลโดยนางสาวดุริณี ไพศาลพาณิชย์กุล กรกฎาคม พ.ศ. 2547; รายงานข่าวของสำนักข่าวไทย โดยชวิดา วาทีนชัย เมื่อวันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2547.

17 หากฟังได้ว่า บุคคลเกิดในประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2508 - 2535 จากบิดาและมารดาที่เกิดในประเทศไทย บุคคลย่อมมีสัญชาติไทยโดย การเกิดโดยหลักดินแดนโดยผลของกฎหมาย ทั้งนี้ เป็นไปภายใต้มาตรา 7 (3) แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. 2508 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติม โดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515

- บทเรียนที่ 10 : คนสัญชาติไทยที่ไร้เอกสารพิสูจน์ตนเพราะตกหล่นทางทะเบียนราษฎร กฎหมายไทยถือว่าเป็นคนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย จนกว่าจะมีการนำชื่อเข้าทะเบียนราษฎรประเภทคนสัญชาติไทย

ในปัจจุบัน จอปี พอวาและลูกทั้งสี่คนพักอาศัยอยู่ที่บ้านเดิมในเขตอำเภอแก่งกระจาน เพราะศาลจังหวัดราชบุรีมีคำพิพากษาว่า บริสุทธิ์แล้ว แต่ยังคงถูกถือเป็น “คนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย”¹⁸ ทั้งที่ปรากฏตามข้อเท็จจริงที่สืบค้นได้โดยสภาพนายความและองค์กรสิทธิมนุษยชนหลายองค์กรว่า เขามีข้อเท็จจริงว่า มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

การแก้ไขปัญหาของจอปีจะเป็นไปได้โดยง่าย หากเจ้าหน้าที่ของกรมการปกครองจะไม่เชื่อในข้อเท็จจริงของจอปี ก็ควรจะต้องพิสูจน์ข้อเท็จจริงที่เป็นตรงข้ามออกมาให้ได้ จะไม่เชื่อพยานชุมชนโดยไม่มีเหตุผลใดๆ ก็จะไม่เป็นการแก้ปัญหา และหากว่า ไม่อาจมีพยานหลักฐานที่เชื่อถือได้ว่า ข้อกล่าวอ้างของพยานชุมชนนั้นเป็นพยานหลักฐานที่ไม่น่าเชื่อถือ เจ้าหน้าที่ของกรมการปกครองก็ควรจะลงรายการสถานะบุคคลตามกฎหมายไทยที่ต้องให้แก่จอปีและบุตร เพื่อบุคคลทั้งหมดจะได้พ้นจากข้อสันนิษฐานว่าเป็นคนต่างด้าว

หากในวันนี้ยังไม่มีรัฐโดยอมรับว่า จอปีและครอบครัวเป็นราษฎรของประเทศตน บุคคลดังกล่าว ก็คือคนไร้รัฐโดยข้อเท็จจริง (De facto Stateless Person) อีกด้วย เป็นบุคคลที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล (Undocumented Person)

- บทเรียนที่ 11 : คนสัญชาติไทยที่ตกหล่นทางทะเบียนราษฎร ที่ถูกถือเป็นคนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย จึงต้องมีหน้าไปไปขออนุญาตทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว

ในมิติของแรงงาน จอปีก็จะถูกนับเป็น “แรงงานต่างชาติ” และเมื่อไม่ขึ้นทะเบียนแรงงาน ก็จะมีสถานะเป็นแรงงานที่เข้าเมืองผิดกฎหมายและทำงานผิดกฎหมาย อันทำให้ไม่ได้รับสิทธิในหลักประกันสุขภาพใดๆ และอาจเผชิญชะตากรรมเดียวกับเอ กล่าวคือ ถูกจับฐานทำงานผิดกฎหมาย จึงไม่อาจปฏิเสธได้ว่า จอปีและครอบครัวมีสุขภาวะที่ไม่มั่นคงเลย ทั้งที่พวกเขามีสิทธิในสุขภาวะที่มั่นคงตามกฎหมายและนโยบายของรัฐไทย เป็นอีกตัวอย่างของความเหลื่อมล้ำระหว่างข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง

- 5.6 ตัวอย่างที่ 6: กรณีของนายดี¹⁹ คนไร้รากเหง้าที่จำความได้ว่า อาศัยอยู่ในประเทศไทยมาตั้งแต่เกิด เป็นแรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนแรงงานครั้งสุดท้ายเมื่อ พ.ศ. 2547

ตั้งแต่จำความได้ก็อยู่วัดมาตั้งแต่เด็กและบวชเณรมาโดยตลอด มีชีวิตอยู่ไปวันๆ หนังสือก็ไม่ได้เรียน เพราะไม่มีใครสนใจ ตื่นเช้ามาก็ไปบิณฑบาต กลับมาฉันข้าวเสร็จแล้วก็กวาดวัด พอถึงตอนเย็นมาก็ทำเหมือนเดิม ทำอย่างนี้ไปเรื่อย ๆ จนเป็นกิจวัตรประจำวัน วัดที่ได้อยู่มีชื่อว่า วัดท่าซึก อำเภอท่ายาง ต่อมาหลวงพี่จึงได้พาดีไปฝากที่สำนักสงฆ์ (ห้วยโสศก) แห่งใหม่ ซึ่งตั้งอยู่ที่อำเภอแก่งกระจาน จังหวัดเพชรบุรี

18 มาตรา 57-58 แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

19 เป็นกรณีศึกษาซึ่งเขียนจากรูปแบบข้อเท็จจริงหลายกรณี ตามคำร้องขอคำปรึกษาทางกฎหมายที่มีมายังผู้เขียนรายงานผลการวิจัยใน พ.ศ.

ในไม่นานก็ได้มีพระอาจารย์บุญส่งได้ส่งตัวตีไปเรียนต่อที่โรงเรียนตำรวจชายแดน (ด.ช.ด. นเรศวร ห้วยโสภ) เรียนจนจบ โรงเรียนไม่ออกไปจบการศึกษาชั้น ป.6 ให้ โดยให้เหตุผลว่า ตีไม่มีใบที่เป็นตัวแสดงข้อมูลเกี่ยวกับตัวตีเลยแม้แต่ชั้นเดียว

ต่อมาตีจึงตัดสินใจเรียนนักรรรม แต่สอบไม่ผ่าน จึงไปเรียนบาลีที่วัดบางนาใน กรุงเทพฯ แต่ก็สอบไม่ผ่านอีก จึงถูกให้ออกจากวัด กลับมาเพชรบุรีเช่นเคย แล้วย้ายไปอยู่วัดสุดท้ายคือ วัดตำหรุ อำเภอบ้านลาด กลับมาเรียนนักรรรมต่อ ครั้นนี้ปรากฏว่าสอบผ่าน จึงได้อยู่ที่นี้เลย

ผ่านไปหลายปี ได้มีโยมคนหนึ่งชอบมาทำบุญที่วัดอยู่บ่อย ๆ ชอบมากุยกักับหลวงพ่อ เขาก็ได้เจอกับตี ได้คุยปรึกษากันอยู่หลายครั้ง จากนั้นเขาจึงได้ชวนตีมาทำงานที่เชียงใหม่ ซึ่งทำงานเกี่ยวกับการขายของในไนท์บ้าซาร์ ในช่วงแรกที่ตีมาได้สัก 2-3 ปีแรก ถือได้ว่าขายของพอใช้ไปวัน ๆ ไม่คิดอะไร ตีจึงอยู่เช่นนั้นมาเรื่อย ๆ แต่ก็หาหนทางที่จะทำบัตรประชาชนบ้าง แต่ก็ไม่มีใครสามารถช่วยเหลือตีได้ ทุกที่บอกเหมือนกันว่าไปเริ่มหาข้อมูลตั้งแต่ต้นตอ ตีก็ทำแล้ว แต่ก็ไม่มีที่ไหนจะมีข้อมูลของตีเก็บไว้เลย

จนกระทั่งได้สัก 2 ปี ที่ผ่านมาเศรษฐกิจการค้าในไนท์บ้าซาร์ถือว่าตกต่ำทรุดโทรมอย่างมาก จนในวันนั้นคนที่เขาเอาตีมาเลี้ยงก็บอกตีว่า จะอยู่ต่อไม่ไหวแล้ว อีกอย่างเขาก็ไม่เป็นคนเชียงใหม่ด้วย เขาบอกแก่ตีว่า ถ้าเป็นเช่นนั้นต่อไปอีก 2-3 เดือน ก็ตัวใครตัวมัน ถ้าลองคิดดูก็เท่ากับว่าถ้าไม่มีน้ำเขาแล้ว ตีก็เหลือตัวคนเดียว ไม่มีทั้งญาติและเพื่อนหรือคนรู้จักที่พอจะพึ่งพิงได้ เพราะฉะนั้น ตีจึงได้ดิ้นรนช่วยตัวเองเพื่อจะได้ทำบัตรประชาชน เพื่อต้องการจะไปหางานทำที่เป็นหลักแหล่งที่พอจะสามารถดูแลตัวเองต่อไปได้ด้วยเหตุนี้ ตีจึงได้เขียนจดหมายมาเพื่อขอความช่วยเหลือทางกฎหมายจากหลายองค์กรที่ให้ความช่วยเหลือด้านสิทธิมนุษยชน ตีเกรงว่า ในอนาคตต่อไป หากถ้าคนที่เลี้ยงดูตีในปัจจุบันได้จากไป ตีคงอาจต้องเป็นภาระของสังคมต่อไปแน่ ๆ

● บทเรียนที่ 12 : คนไร้รากเหง้า ย่อมถูกกฎหมายไทยถือเป็นคนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย จนกว่าจะมีการให้สถานะบุคคลที่ชอบด้วยกฎหมาย

จะเห็นว่า ตีจึงเป็นตัวอย่างของบุคคลที่เรียกในภาษาวิชาการด้านกฎหมายว่าด้วยสถานะบุคคลว่า “คนไร้รากเหง้า” ปรากฏการณ์นี้มักเกิดในวัดตามแนวชายแดน ซึ่งพระจะรับเลี้ยงเด็กเอาไว้จากครอบครัวที่ยากจนและตั้งบ้านเรือนอยู่ไกลจากเมือง เด็กหลายคนถูกทอดทิ้งให้พระเลี้ยงดู เป็นเด็กวัดที่เราพบเห็นในวัฒนธรรมไทยที่มีมาตลอด แต่ในวัฒนธรรมของกฎหมายสมัยใหม่ เมื่อไม่อาจทราบว่ บุคคลเกิดที่ไหนจากใคร ก็จะไม่สามารรถทราบจุดเกาะเกี่ยวระหว่างบุคคลและรัฐ และในสถานการณ์เช่นนี้ กฎหมายไทยกำหนดให้สันนิษฐานว่า บุคคลเป็นคนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย²⁰ จะเห็นว่า ตีจึงตกอยู่ในสถานการณ์ด้านสถานะบุคคลตามกฎหมายไทยเดียวกันกับจอบี ทั้งที่เรอาจสืบค้นรากเหง้าของจอบีได้ แต่เราสืบค้นรากเหง้าของตีไม่ได้เลย

คนไร้รากเหง้าที่ถูกถือเป็นคนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย จึงต้องมีหน้าไปไปขออนุญาตทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว อย่างไรก็ตาม โดยกระบวนการช่วยเหลือทางกฎหมาย ตีได้รับคำแนะนำให้ไปขึ้นทะเบียนแรงงานตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2547

20 มาตรา 57-58 แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

ดังนั้น ในวันนี้ ตีจึงมีสถานะเป็น “แรงงานต่างชาตินี้ขึ้นทะเบียนแรงงานกับรัฐไทยแล้ว” ในลักษณะนี้ ตียอมตนที่จะเข้าสู่กระบวนการของรัฐ ตีในวันนี้อาจถูกถือเป็นแรงงานผิดกฎหมาย แต่เขาได้รับเอกสารพิสูจน์ตัวบุคคลจากกรมการปกครองฉบับหนึ่งที่บันทึกข้อมูลส่วนบุคคลของเขา ทร.38 เป็นเอกสารของรัฐฉบับแรกที่เขาได้รับในชีวิต นั่นมีความหมายต่อไปว่า เขามีสิทธิอาศัยอยู่ชั่วคราวในประเทศไทย เขามีสิทธิร้องขออนุญาตทำงานในประเทศไทย และหากเขาได้รับอนุญาตให้ทำงาน เขาก็จะมีสิทธิในหลักประกันทางสุขภาพ แม้ว่าวันนี้เขาจะยังไม่ได้รับการยอมรับว่ามีสัญชาติไทย

- **บทเรียนที่ 13 : คนไร้รากเหง้า ย่อมมีสถานะเป็นคนไร้รัฐทั้งโดยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย อันทำให้ตกอยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2548**

ในกระบวนการพิสูจน์สัญชาติระหว่างประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน ตียอมตกเป็นแรงงานต่างชาตินี้ที่ไม่อาจได้รับการยอมรับโดยประเทศใดเลย เพราะเขาไม่มีพยานหลักฐานที่แสดงว่า มีจุดเกาะเกี่ยวกับประเทศใดเลย หลักฐานทั้งหมดที่พบในวันนี้ของตีเริ่มต้นจากวัดในเพชรบุรีและพระในวัดนั้น ซึ่งไม่ทราบอะไรมาเกี่ยวกับสัญชาติของบิดามารดาของเขา จึงเป็นที่แน่นอนที่เขาจะตกเป็น “คนไร้รัฐ” ในข้อสรุปของการพิสูจน์สัญชาติที่จะเกิดขึ้น และจะตกอยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2548 ที่กำหนดให้สำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีชื่ออยู่ในทะเบียนราษฎร เพื่อให้ทราบที่มาและสถานะการดำรงอยู่ของชนกลุ่มนี้ อันจะนำไปสู่การพิจารณากำหนดสถานะตามกฎหมายไทยที่เหมาะสม และให้สิทธิขั้นพื้นฐานเท่าที่จำเป็นตามหลักมนุษยธรรม

จะเห็นว่า โดยกระบวนการภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2548 ตีก็จะยังคงมีสถานะเป็นคนต่างด้าว จึงยังมีสถานะบุคคลเป็น “แรงงานต่างชาตินี้” แต่ก็ได้รับการประกันให้อาจเข้าสู่สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน หรือก็คือสิทธิในการเข้าสู่สุขภาวะอันจำเป็นของมนุษย์นั่นเอง

5.7 บทส่งท้าย

จะเห็นว่า แรงงานต่างชาตินี้มีธรรมชาติแห่งความเป็นบุคคลในลักษณะที่แตกต่างกัน ดังนั้น อุปสรรคที่พวกเขาประสบก็จะมีลักษณะที่แตกต่างกัน จึงส่งผลให้ความเป็นไปได้ที่จะจัดการอุปสรรคดังกล่าวก็จะย่อมมีลักษณะที่แตกต่างกันไปอีกด้วย เนื่องจากทุกขภาวะที่แรงงานต่างชาตินี้ประสบนั้นแตกต่างกัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความถูกกฎหมายในสถานะบุคคลที่พวกเขามีอยู่และองค์ความรู้ในการจัดการชีวิตที่พวกเขาแต่ละคนมี

โดยหลักทั่วไปของกฎหมาย มนุษย์ทุกคนไม่ว่าจะเป็นแรงงานต่างชาตินี้หรือไม่ ก็อาจจะต้องประสบปัญหาที่จะใช้สิทธิตามกฎหมายเพื่อเข้าสู่สุขภาวะและสิทธิตามกฎหมายซึ่งอาจจะมาบ้างหรือน้อยบ้าง แต่ที่เป็นหลักประกันทางกฎหมายที่มนุษย์ทุกคนควรจะได้รับ ก็คือ กระบวนการยุติธรรมของรัฐที่คอยให้ความช่วยเหลือหรือลงโทษผู้ละเมิดและกำหนดให้ผู้ละเมิดชดเชยค่าเสียหาย ความมีสัญชาติของประเทศต้นทางหรือความไร้สัญชาติของแรงงานต่างชาตินี้ไม่ทำให้แรงงานต่างชาตินี้ถูกปฏิเสธความมีสิทธิที่จะ

เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม และให้กระบวนการยุติธรรมบังคับการตามสิทธิให้²¹ แต่ในความเป็นจริงของกรณีแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือ ซึ่งมักจะไร้การศึกษาหรือเกือบไร้การศึกษา การเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเพื่อบังคับการตามสิทธิย่อมเป็นสิ่งที่ทำได้โดยลำพังตนเองได้ยากหรืออาจทำไม่ได้เลย

ผู้วิจัยตั้งใจที่จะนำเสนอตัวอย่างของบุคคลที่เป็นแรงงานต่างชาติ และที่ถือเป็นแรงงานต่างชาติ เพื่อชี้ให้เห็นว่า กฎหมายและนโยบายเป็นสิ่งที่สำคัญสำหรับการรับรองสิทธิในสุขภาวะของมนุษย์ทุกคน และยังจำเป็นสำหรับมนุษย์ที่มีสถานะเป็นคนต่างด้าวและเป็นมนุษย์ตัวเล็กตัวน้อย แต่ลำพังแต่กฎหมายและนโยบายก็ไม่อาจบรรลุผลได้เอง จะต้องอาศัยความรู้และความเชื่อในกฎหมายและนโยบายนั้นอีกด้วยในแต่ละกรณีตัวอย่างที่แรงงานต่างชาติบรรลุถึงสุขภาวะ เราจะพบว่า บุคคลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจจะเป็นตัวแรงงานเอง ตัวองค์กรพัฒนาเอกชน ตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือตัวแทนวิชาการที่เกี่ยวข้อง ได้มีทั้งความรู้และความเชื่อที่จะให้ความรู้นั้นมีผลได้ในความเป็นจริง ความรู้อย่างเดียวไม่พอ และความเชื่อในความรู้ก็อย่างเดียวไม่พอ

ความสำเร็จจะเริ่มต้นเมื่อความรู้และความเชื่อในความรู้ที่เกิดขึ้นในฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง และความสำเร็จนั้นจะยิ่งใหญ่เมื่อทุกฝ่ายร่วมมือกัน ในเรื่องของการจัดการแรงงานต่างชาติในประเทศไทยที่เข้าเมืองผิดกฎหมายนั้น เป็นปัญหาระหว่างประเทศ ซึ่งทุกประเทศที่เกี่ยวข้องจะต้องร่วมมือกัน คำถามต่อไปสำหรับการศึกษาวิจัยนี้ ก็คือ ทูกรัฐที่เกี่ยวข้องมีความรู้ในปัญหาที่เกิดขึ้นใหม่ ? และมีความเชื่อที่จะแก้ไขปัญหาระดับใหม่ ? กล่าวเป็นรูปธรรมก็คือ ประเทศไทยตระหนักในความจำเป็นที่จะแก้ปัญหานี้ คำถามจึงดูเหมือนกลับไปอยู่ที่ประเทศพม่า ประเทศลาว และประเทศกัมพูชา ซึ่งเป็นประเทศต้นทางของจำนวนข้างมากของแรงงานต่างชาติในประเทศไทยที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย ว่ามองเห็นความจำเป็นมากน้อยแค่ไหนที่จะแก้ปัญหานี้ให้กับบุคคลของประเทศตนเอง

21 ดังจะเห็นได้จากกรณีของแรงงานต่างชาติในโรงงานนิตินิตตั้งซึ่งเข้าสู่ศาลไทยใน พ.ศ. 2545 - 2546 ซึ่งศาลก็ยืนยันว่า พวกเขามีสิทธิที่จะได้รับค่าจ้างแรงงานตามที่กฎหมายกำหนด ในลักษณะที่ไม่แตกต่างไปจากคนงานสัญชาติไทย และโดยไม่คำนึงว่าพวกเขาจะเข้าเมืองมาในลักษณะที่ผิดกฎหมาย

6

พันธกรณีระหว่างประเทศที่ผูกพันประเทศไทย
ในเรื่องการจัดการสุขภาวะ
และสิทธิของแรงงานข้ามชาติ

6

พันธมิตรระหว่างประเทศที่ผูกพันประเทศไทย ในเรื่องการจัดการสุขภาวะและสิทธิของแรงงานข้ามชาติ

ปรากฏการณ์ของแรงงานต่างชาตินั้นเป็นปัญหาที่มีลักษณะระหว่างประเทศ คือ จะเกิดในหลายดินแดนของรัฐอธิปไตย โดยเฉพาะระหว่างประเทศถิ่นต้นทางของแรงงาน และประเทศถิ่นเป็นปลายทางของแรงงาน การแก้ไขปัญหในฟากใดฟากหนึ่งย่อมจะไม่มีประสิทธิภาพตามควร แต่หากประเทศทั้งสองฟากลุกขึ้นมาร่วมมือกันในการจัดการปัญหาดังกล่าว กระบวนการจัดการก็จะมีประสิทธิภาพมากกว่าที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะทำแต่ฝ่ายเดียว

ดังนั้น รัฐที่เกี่ยวข้องซึ่งอยากให้การจัดการปัญหาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ก็มักจะเข้าร่วมมือกันและจัดการปัญหาร่วมกัน แบบพิธีของความร่วมมืออาจจะเป็นไปในระดับการเมืองเท่านั้น กล่าวคือ การสร้างนโยบายระหว่างประเทศร่วมกัน (Common Policy) หรืออาจไปไกลจนถึงการสร้างแผนปฏิบัติการร่วมกัน (Common Action Plan) หรืออาจไกลไปจนถึงการสร้างองค์กรจัดการร่วมกัน (Common Management Organ)

สำหรับสถานการณ์ในวันนี้ของปัญหาแรงงานต่างชาตินในประเทศไทย กล่าวได้ว่า ประเทศไทยบรรลุถึงการทำความตกลงระหว่างประเทศไทยกับประเทศถิ่นต้นทางที่สำคัญของแรงงานต่างชาติทั้ง 3 ประเทศ คือ

- (1) บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน ทำ ณ เวียงจันทร์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เมื่อวันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ. 2545
- (2) บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน ณ จังหวัดอุบลราชธานี เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2546
- (3) บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งสหภาพพม่าว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน ณ จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 21 เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2546

6.1 ปัญหาเบื้องต้นที่ต้องแก้ไขปัญหาให้ได้ก่อน ก็คือ ใครคือ “แรงงาน” ที่รัฐภาคีในบันทึกความเข้าใจทั้งสามฉบับกล่าวถึง?

เมื่อเอ่ยถึงแรงงานต่างชาตินั้นมาจากประเทศพม่า ประเทศลาว และประเทศกัมพูชา มักจะเข้าใจกันว่า คือคนที่มีสัญชาติของประเทศเหล่านั้น ซึ่งเป็นความเข้าใจที่ยังไม่ถูกต้องทั้งหมด เพราะข้อมูลจากการวิจัยหลายแหล่งระบุว่า แรงงานที่มาจากพม่า ในหลายพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นชนกลุ่มน้อยในประเทศพม่า ซึ่งรัฐบาลทหารพม่าไม่ยอมรับที่จะออกเอกสารพิสูจน์ตนไว้ในสถานะของ “คนสัญชาติพม่า”

ขณะที่แรงงานที่มาจากประเทศลาวและกัมพูชา ส่วนใหญ่จะไม่มีเอกสารพิสูจน์ตนที่ออกโดยรัฐ แม้แรงงานจากสองประเทศหลังนี้จะไม่ได้รับการรังเกียจโดยตรงจากผู้ปกครองในประเทศต้นทาง แต่ความด้อยพัฒนาในเรื่องการทะเบียนราษฎรในประเทศดังกล่าว ทำให้กระบวนการพิสูจน์สัญชาติสำหรับแรงงานจากสองประเทศหลังนี้ ก็มีได้งายดาย ดังที่คาดคิดไว้ ดังตัวอย่าง หากตำรวจอังกฤษขอหนังสือเดินทางของแรงงานไทยที่หลบหนีเข้าเมืองเพื่อทำงานในประเทศอังกฤษ แรงงานไทยก็จะมีให้ดูได้ หรือหากไม่มีในขณะนั้น ก็อาจขอประสานงานตรวจสอบกับสถานทูตไทยได้โดยไม่ยากนัก ในกรณีในลักษณะเดียวกัน หากตำรวจไทยขอตรวจเอกสารพิสูจน์ตนจากแรงงานที่คิดว่า “ควรจะเป็นพม่า” รัฐบาลทหารพม่าจะไม่ยอมออกเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลให้ โดยที่ฐานข้อมูลประชากรในประเทศพม่าก็ยังไม่ครบถ้วนอยู่ การประสานงานเพื่อจัดการประชากรร่วมกันระหว่างประเทศไทยและประเทศพม่าคงยังไม่อาจทำงานได้ในลักษณะที่เกิดระหว่างประเทศไทยและประเทศอังกฤษ ความเป็นศัตรูระหว่างรัฐและประชากรก็ไม่ปรากฏในกรณีหลัง แต่เกิดในกรณีแรก

บันทึกความเข้าใจทั้งสามฉบับจึงไม่อาจจะมีผลได้เลยหากไม่ผ่านขั้นตอนของการกำหนดตัวให้ได้ว่า ใครคือแรงงานที่มีสัญชาติของรัฐคู่ภาคี? คงเป็นไปได้ที่จะนำแรงงานที่ถือเอกสารรับรองความเป็นคนสัญชาติของรัฐภาคีเข้ามาใหม่ทั้งหมด เพราะจะเป็นการนำแรงงานต่างชาตินี้เข้ามาเพิ่มเติมในสังคมไทย และแรงงานถูกกฎหมายที่เข้ามาก็มีช่องทางออกในปัญหาของแรงงานต่างชาตินี้จากทั้งสามประเทศที่มีอยู่แล้วในประเทศไทย กระบวนการแก้ปัญหาจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะเอาตัวแรงงานต่างชาตินี้ที่คิดว่า เป็นคนสัญชาติของประเทศทั้งสามมาทำการพิสูจน์สัญชาติ และปรับให้เป็นแรงงานที่เข้าเมืองถูกกฎหมาย

การดำเนินการเพื่อทำให้เกิดการปรับแรงงานสัญชาติลาว พม่า และกัมพูชาที่เข้าเมืองผิดกฎหมายให้เป็นถูกกฎหมายนั้น ถูกระบุในมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2547 ในส่วนที่เรียกว่า “ระยะที่สอง การปรับเปลี่ยนสถานะให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย” โดยมติคณะรัฐมนตรีนี้ต้องการที่จะเริ่มต้นทำขั้นตอนนี้ก่อนเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2548

ขั้นตอนที่จะเกิดขึ้น คือ (1) การดำเนินการพิสูจน์สัญชาติของแรงงาน (2) การออกหนังสือเดินทาง (Passport) หรือเอกสารรับรองบุคคล โดยรัฐที่ยอมรับในความมีสัญชาติของตนของแรงงานต่างชาตินี้ และ (3) กระทรวงการต่างประเทศหรือสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองออกวีซ่าให้อยู่ในราชอาณาจักร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการทำงานเป็นกรรมกรหรือรับจ้างตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ให้กระทรวงมหาดไทยโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ออกประกาศกระทรวงมหาดไทยเพื่อยกเว้นการบังคับใช้มาตรา 12 (1) และมาตรา 12 (3) ของพระราชบัญญัติดังกล่าว (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ก.)

กระบวนการพิสูจน์ข้างต้นนี้ได้เริ่มทดลองแล้วกับแรงงานสัญชาติลาวได้ถูกเริ่มต้นทำขึ้นก่อน¹ โดยสำนักบริหารแรงงานต่างชาติดำเนินการพิสูจน์สัญชาติให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการนำแรงงานต่างชาตินำตัวลูกจ้างที่ขึ้นทะเบียนแรงงาน ไปดำเนินการพิสูจน์สัญชาติในระหว่างวันที่ 25 มกราคม 2547 จนถึงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 เพื่อที่แรงงานต่างชาตินี้จะได้หนังสือเดินทางชั่วคราว (Temporary Passport) และได้รับการรับรองสถานะเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยถูกกฎหมาย

ในส่วนของกระบวนการพิสูจน์สัญชาติกับพูนานัน คงจะเกิดได้แต่ไม่เร็วนัก ในขณะที่การพิสูจน์สัญชาติพูนานัน เป็นสิ่งที่ทั้งภาครัฐราชการ ภาคเอกชน และภาควิชาการที่เกี่ยวข้องไม่กล้าที่จะประเมินว่า มีความเป็นไปได้เร็ววัน หรืออาจจะเป็นไปไม่ได้เลย เนื่องจากความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลทหารและชนกลุ่มน้อยในพม่ายังดำเนินอยู่ในพื้นที่ของประเทศ

6.2 แรงงานผู้ทรงสิทธิในบันทึกความเข้าใจทั้งสามฉบับหมายรวมถึงคนต่างด้าวในรัฐภาคีได้หรือไม่?

โดยหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่พบในทางปฏิบัติเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองเอกชนของรัฐหนึ่งในอีกรัฐหนึ่งโดยสนธิสัญญานั้น เราพบเสมอว่า รัฐส่วนใหญ่จะทำสนธิสัญญาเพื่อคุ้มครองคนสัญชาติของตนจะมีรัฐส่วนน้อยที่ทำสนธิสัญญาที่ให้ความคุ้มครองครอบคลุมไปถึง “คนต่างด้าวที่มีภูมิลำเนาในประเทศของตน”

ถ้าถามว่าเป็นไปได้ไหมที่รัฐหนึ่งจะทำสนธิสัญญาคุ้มครอง “มนุษย์ในดินแดนของตน” โดยไม่ถามว่ามีสัญชาติอะไร คำตอบก็คือ เป็นไปได้ แต่มักเป็นเรื่องของสิทธิมนุษยชนโดยทั่วไป ไม่ใช่สิทธิในเสรีภาพที่จะทำงาน (right to work) ซึ่งในแง่พื้นฐานอาจจะเป็นสิทธิมนุษยชนที่จะประกอบอาชีพเพื่อปากท้อง แต่การที่จะมีเสรีภาพดังกล่าวในดินแดนซึ่งคนมิใช่คนชาตินั้น แนวทางทางปฏิบัติระหว่างประเทศยอมรับว่าเป็นสิทธิที่มีเงื่อนไข (conditional right) มิใช่สิทธิโดยเด็ดขาด (absolute right)

หากจะพิจารณาจากบทบัญญัติของบันทึกความเข้าใจทั้งสามฉบับ จะไม่เห็นว่ รัฐภาคีจะจำกัดความเข้าใจในคำว่า “แรงงาน” จะหมายถึง “แรงงานสัญชาติของตน” เท่านั้น ในกรณีนี้จึงขึ้นอยู่กับการศึกษาในสถานการณ์ที่ตีความอย่างกว้างที่สุด แรงงานในบันทึกความเข้าใจนี้ น่าจะหมายถึงทั้งแรงงานที่มีสัญชาติของรัฐภาคี และยังหมายรวมถึงแรงงานต่างชาตินี้ที่มีถิ่นที่อยู่อาศัยในประเทศของรัฐภาคีอีกด้วย แต่หากจะตีความแคบที่สุด ก็คงหมายความว่าแรงงานสัญชาติของรัฐภาคี อาจเข้าใจต่อไปได้ว่า ในสถานการณ์ที่พยายามจะใช้ประโยชน์มนุษย์ต่างชาติในฐานะแรงงานให้มีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจสูงสุด การตีความแบบกว้างก็จะเป็นไปได้ แต่ในสถานการณ์ที่มองสิทธิในการทำงานของคนต่างด้าวเป็นเรื่องที่ไม่มีประโยชน์อะไรมากนักต่อสังคมไทย การตีความแบบแคบก็คงถูกนำมาใช้

6.3 แนวคิดพื้นฐานของบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านอันได้แก่ ประเทศลาว ประเทศพม่า และประเทศกัมพูชา

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของบันทึกความเข้าใจทั้ง 3 ฉบับ ซึ่งประเทศไทยมีกับประเทศเพื่อนบ้านทั้งหมด ยกเว้นประเทศมาเลเซีย จะเห็นว่าบันทึกทั้งสามมีแนวคิดพื้นฐานที่ตรงกัน ก็คือ ความปรารถนาที่

¹ โปรดดูบันทึกการประชุมแนวทางปฏิบัติตามบันทึกความเข้าใจด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน ระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส ไทย-ลาว ครั้งที่ 2 ระหว่างกระทรวงแรงงานแห่งราชอาณาจักรไทย กับ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ลงวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2547

จะจัดการผลกระทบทางสังคมและเศรษฐกิจอย่างลึกซึ้ง อันมีสาเหตุมาจากการจ้างแรงงานผิดกฎหมายอย่างกว้างขวาง แต่ในส่วน “ความห่วงกังวลเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการค้ามนุษย์ที่แพร่กระจายอย่างรวดเร็วในภูมิภาค” นั้นเป็นประเด็นที่ถูกระบุในบันทึกความเข้าใจที่ประเทศไทยมีกับประเทศลาว และประเทศกัมพูชาเท่านั้น แต่ไม่ปรากฏในบันทึกความเข้าใจที่ประเทศไทยมีกับประเทศพม่า

ขณะเดียวกัน หลักการที่ระบุไว้ใน “ปฏิญญากรุงเทพด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานที่ไม่เป็นไปตามกฎระเบียบปี 2542” ได้รับการรับรองในบันทึกความเข้าใจที่ประเทศไทยมีกับประเทศลาว และประเทศกัมพูชาเท่านั้น แต่ไม่ปรากฏในบันทึกความเข้าใจที่ประเทศไทยมีกับประเทศพม่า

6.3.1 ขอบเขตในทางเนื้อหาของบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านอันได้แก่ ประเทศลาว ประเทศพม่า และประเทศกัมพูชา เนื้อหาของบันทึกความเข้าใจมีความครอบคลุมถึงมาตรการใน 4 กิจกรรม กล่าวคือ (1) ขั้นตอนการดำเนินการที่เหมาะสมในการจ้างแรงงาน (2) มาตรการที่มีประสิทธิภาพในการส่งกลับแรงงานที่ครบวาระการจ้างงานหรือถูกเนรเทศ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของภาคีอีกฝ่ายหนึ่งไปยังภูมิลำเนาเดิม (3) การคุ้มครองอันสมควรแก่แรงงานทั้งสองฝ่าย และ (4) การป้องกันและปราบปรามการข้ามแดนผิดกฎหมาย การค้าแรงงานเถื่อน และการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย นำสังเกตว่า ข้อตกลงในบันทึกความเข้าใจให้น้ำหนักกับการกำหนดระบบการจ้างแรงงานต่างชาติและการจัดการผลกระทบด้านสังคมของการจ้างแรงงานต่างชาติ

6.3.2 หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รักษาการตามบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน อันได้แก่ ประเทศลาว ประเทศพม่า และประเทศกัมพูชา

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามวัตถุประสงค์ของบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ ก็คือ

ประเทศไทย	กระทรวงแรงงานแห่งราชอาณาจักรไทย
ประเทศลาว	กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม แห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว
ประเทศพม่า	กระทรวงแรงงานแห่งสหภาพพม่า
ประเทศกัมพูชา	กระทรวงสวัสดิการสังคม แรงงาน อาชีวศึกษา และการฟื้นฟูเยาวชนแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา

ขอให้สังเกตว่า ในบันทึกความเข้าใจไทยลาวกำหนดกว้างๆ ให้ภาคีจัดการประชุมในระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสและ/หรือระดับรัฐมนตรีอย่างสม่ำเสมออย่างน้อยปีละครั้ง โดยผลัดเปลี่ยนกันเป็นเจ้าภาพ เพื่อหารือในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการอนุวัติการตามบันทึกความเข้าใจฉบับนี้

แต่ในบันทึกความเข้าใจไทยกัมพูชา และฉบับไทยพม่าบัญญัติเฉพาะเจาะจงและชัดเจนว่า “หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของภาคีทั้งสองจะทำงานร่วมกันเพื่อกำหนดขั้นตอนในการนำแรงงานที่มีขอบด้วยกฎหมายซึ่งพำนักอยู่ในประเทศของภาคีอีกฝ่ายหนึ่ง ก่อนการมีผลบังคับใช้ของบันทึกความเข้าใจนี้เข้ามารวมอยู่ในขอบเขตของบันทึกความเข้าใจ” ซึ่งก็หมายความว่า ทั้งประเทศพม่าและกัมพูชาตกลงที่จะร่วมกับประเทศไทยปรับสถานะบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวให้แก่คนชาติของตนในประเทศไทย ซึ่งหากเราจะเชื่อมโยงกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2547 เราจะเห็นภาพที่

ครบวงจร และลงลึกในวิธีการแล้ว เพียงแต่จะดำเนินการได้ตามที่กำหนดไว้หรือไม่

6.3.3 ระบบการจ้างแรงงานภายใต้บันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน
อันได้แก่ ประเทศลาว ประเทศพม่า และประเทศกัมพูชา ในทั้งสามบันทึก ระบุให้การจ้างแรงงานจำเป็นต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของแต่ละประเทศก่อน และหน่วยงานที่มีอำนาจจะให้การอนุญาตดังกล่าวหลังจากที่ได้มีการปฏิบัติตามขั้นตอนที่ระบุไว้ในกฎหมายและระเบียบของประเทศนั้นแล้ว หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่อาจยกเลิกหรือเพิกถอนการอนุญาตที่ได้ให้ไปตามที่กล่าวข้างต้นเมื่อใดก็ได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องภายในประเทศนั้น การยกเลิกหรือเพิกถอนการอนุญาตตามวรรคสอง ไม่มีผลกระทบต่อการใด ๆ ที่ได้กระทำโดยสมบูรณ์แล้วก่อนวันประกาศยกเลิกหรือเพิกถอน

6.4 ความร่วมมือระหว่างรัฐในการจัดการปัญหาการจ้างแรงงาน

บันทึกความเข้าใจทั้งสามฉบับ ได้กำหนดถึงระบบความร่วมมือระหว่างรัฐในการจัดหางานโดยกำหนดให้รัฐที่ต้องการจ้างแรงงานอาจแจ้งให้อีกรัฐทราบถึง “ความต้องการจ้างแรงงาน” จำนวนระยะเวลา คุณสมบัติที่ต้องการเงื่อนไขและคำตอบแทนที่นายจ้างเสนอให้ ในทางกลับกัน รัฐอีกฝ่ายหนึ่งจะส่ง “บัญชีรายชื่อผู้สมัครงาน” ให้กับอีกฝ่ายหนึ่ง โดยกำหนดให้บัญชีดังกล่าวมีข้อมูลเกี่ยวกับอายุ ภูมิสำเนา บุคคลอ้างอิง การศึกษา ประสบการณ์ และอื่นๆ ที่เห็นว่าจำเป็นสำหรับการพิจารณาของนายจ้าง กล่าวโดยง่าย ๆ ก็คือ เป็นการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐฝ่ายหนึ่งเข้ามาทำหน้าที่เป็นนายหน้าจัดหางานให้อีกฝ่ายหนึ่งระบบ Government to Government ที่นักวิชาการกลุ่มหนึ่งในประเทศไทยปรารถนาจะเห็นในการจ้างงานระหว่างประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน

6.4.1 การจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลผู้ได้รับอนุญาตให้ทำงานตามบันทึกความเข้าใจฉบับนี้
บันทึกความเข้าใจทั้งสามฉบับได้กำหนดให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จัดทำ “บัญชีรายชื่อบุคคลผู้ได้รับอนุญาตให้ทำงานตามบันทึกความเข้าใจฉบับนี้” หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของทั้งสองประเทศจะเก็บรักษาบัญชีรายชื่อบุคคลเช่นว่า ซึ่งได้รายงานตัวหรือมีหลักฐานประทับตราว่าได้เดินทางกลับประเทศเมื่อสิ้นสุดช่วงการจ้างมาแล้วไว้อย่างน้อย 4 ปี นับจากวันรายงานตัวหรือวันประทับตราว่าได้เดินทางกลับประเทศหรือวันสิ้นสุดการจ้าง ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการอ้างอิงและตรวจสอบ

6.4.2 วาระการจ้างแรงงาน ภายใต้บันทึกความเข้าใจทั้งสามฉบับ กำหนดว่า หากมิได้ระบุไว้เป็นอย่างอื่น วาระการจ้างแรงงานของแต่ละคนจะมีกำหนดไม่เกิน 2 ปี หากจำเป็นให้อนุญาตให้ทำงานต่อได้เป็นระยะเวลาอีก 2 ปี โดยไม่ว่ากรณีจะเป็นเช่นใดก็ตาม วาระการจ้างงานของแต่ละคนจะมีกำหนดไม่เกิน 4 ปี และเมื่อครบ 4 ปีแล้ว ให้ถือว่าเป็นการสิ้นสุดวาระการจ้างงาน และยังคงกำหนดว่า การยกเลิกการจ้างงานก่อนกำหนดก็ให้ถือเป็นการสิ้นสุดวาระการจ้างงานด้วยแรงงานซึ่งสิ้นสุดวาระการจ้างงานแล้ว จะสมัครเข้าทำงานได้ใหม่เมื่อครบระยะเวลา 3 ปี หลังสิ้นสุดวาระการจ้างงานครั้งก่อน เว้นเสียแต่ว่าบุคคลนั้นถูกยกเลิกการทำงานก่อนกำหนดโดยมิใช่ความผิดของตน

อย่างไรก็ตาม บันทึกความเข้าใจทั้งสามฉบับก็ยอมรับว่า การเดินทางข้ามพรมแดนในระหว่างที่ยังไม่สิ้นสุดวาระการทำงาน และผู้เดินทางได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ได้กำหนดแล้ว ย่อมไม่เป็นเหตุให้การอนุญาตตามข้อ 4 ต้องสิ้นสุดลง

6.5 ความร่วมมือระหว่างรัฐในเรื่องการปฏิบัติต่อแรงงานต่างชาติที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานตามบันทึกความเข้าใจฉบับนี้

บันทึกความเข้าใจทั้งสามฉบับ ได้กำหนดถึงระบบความร่วมมือระหว่างรัฐในการปฏิบัติต่อแรงงานที่ได้รับการจ้างงานภายใต้ความร่วมมือระหว่างรัฐ คือ กำหนดให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะร่วมมือกับหน่วยงานด้านตรวจคนเข้าเมืองและส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ผู้สมัครงาน ซึ่งได้รับการคัดเลือกโดยนายจ้าง และได้รับอนุญาตอย่างถูกต้องตามข้อ 4 ดำเนินการให้รวมถึงเรื่องต่างๆ ดังนี้ (1) การตรวจลงตรา หรือเอกสารอนุญาตเข้าเมืองในรูปแบบอื่น (2) ใบอนุญาตการทำงาน (3) การประกันหรือการบริการสุขภาพ (4) การชำระเงินเข้ากองทุนเพื่อการส่งกลับตามที่กำหนดโดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของแต่ละประเทศ และ (5) ภาษีหรืออื่นๆ ตามที่ประเทศที่เกี่ยวข้องกำหนด

6.5.1 การส่งกลับแรงงาน รัฐภาคีในบันทึกความเข้าใจฯ ในทั้งสามฉบับ ยอมรับเป็นหน้าที่ที่จะให้ความร่วมมือกันอย่างเต็มที่เพื่อให้การส่งกลับแรงงาน ซึ่งสิ้นสุดวาระการจ้างงานแล้วกลับถิ่นฐานเดิม

6.5.2 กองทุนเพื่อการส่งกลับ บันทึกความเข้าใจทั้งสามฉบับกำหนดให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของประเทศที่เป็นผู้จ้างงานต้องจัดตั้ง “กองทุนเพื่อการส่งกลับในประเทศของตน” ให้แรงงานชำระเงินเป็นรายเดือนเข้ากองทุนดังกล่าวเป็นจำนวนเงินเท่ากับร้อยละ 15 ของเงินเดือนของแรงงานคนนั้นๆ

แต่สิทธิได้รับคืนเงินสะสมนั้นบันทึกความเข้าใจไทยกัมพูชาและไทยลาวกำหนดให้แรงงานที่ประสงค์จะเดินทางกลับถิ่นฐานเดิมของตนมีสิทธิได้รับคืนเงินสะสมที่ตนได้ชำระเข้ากองทุนเพื่อการส่งกลับเต็มจำนวนพร้อมดอกเบี้ยโดยยื่นคำร้องต่อหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เพื่อขอรับคืนเงินสะสมในกองทุนเพื่อการส่งกลับ 3 เดือน ก่อนกำหนดเดินทางกลับประเทศของตน และกองทุนต้องส่งเงินสะสมคืนให้แก่แรงงานภายใน 45 วัน นับตั้งแต่สิ้นสุดวันจ้างงาน ขณะที่บันทึกความเข้าใจไทยพม่ากำหนดให้แรงงาน ซึ่งได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขของการจ้างแรงงานเสร็จสิ้นแล้วและกลับไปยังถิ่นที่อยู่ถาวรของตน มีสิทธิได้รับคืนเงินสมทบเข้ากองทุนสะสมที่ได้สะสมไว้เต็มจำนวนพร้อมดอกเบี้ย โดยการยื่นคำร้องต่อหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ 3 เดือน ก่อนกำหนดเดินทางภายหลังการจ้างเสร็จสิ้น การจ่ายเงินให้แก่แรงงานจะต้องทำภายใน 7 วัน ภายหลังการจ้างเสร็จสิ้น

ในกรณีที่แรงงานถูกยกเลิกการจ้างก่อนการจ้างเสร็จสิ้นและจะต้องกลับไปยังถิ่นที่อยู่ถาวรของตน บันทึกความเข้าใจไทยพม่ากำหนดให้การคืนเงินกองทุนสะสมและดอกเบี้ยจะต้องกระทำภายใน 7 วัน ภายหลังการยกเลิกการจ้าง แต่บันทึกความเข้าใจไทยกัมพูชากำหนดว่า การคืนเงินกองทุนสะสมและดอกเบี้ยจะต้องกระทำภายใน 45 วัน ภายหลังการยกเลิกการจ้าง

6.6 การคุ้มครองแรงงาน

โดยบันทึกความเข้าใจทั้งสามฉบับ ภาคีจะต้องคุ้มครองแรงงานตามที่ระบุไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องในประเทศนั้น แรงงานของคู่ภาคี จะได้รับค่าจ้างและสิทธิประโยชน์อื่นๆ ตามที่แรงงานท้องถิ่นได้รับตามหลักการการไม่เลือกปฏิบัติและความเท่าเทียมกันทางเพศ เชื้อชาติ และศาสนา ในกรณีที่มีข้อพิพาทระหว่างแรงงานกับนายจ้างในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานจะต้องได้รับการคลี่คลายแก้ไขโดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบภายในของประเทศที่เป็นผู้จ้างงาน

6.7 การดำเนินการต่อการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย

โดยบันทึกความเข้าใจทั้งสามฉบับภาคีจะต้องดำเนินการมาตรการที่จำเป็นทั้งปวงภายในอาณาเขตของตน 3 ประการ กล่าวคือ (1) ป้องกันและ (2) การข้ามพรมแดนโดยผิดกฎหมาย การค้าแรงงานเถื่อน และการจ้างแรงงานข้ามพรมแดนผิดกฎหมาย และ (3) ภาคีจะแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการกระทำอันเป็นการก้ำก่ายการเข้าเมืองผิดกฎหมาย การค้าแรงงานเถื่อน และการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย

6.8 การบังคับใช้

โดยหลักการที่ตกลงกันไว้ในบันทึกความเข้าใจ บันทึกความเข้าใจฉบับนี้จะมีผลบังคับใช้นับแต่วันทีลงนาม เว้นแต่ภาคีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะยกเลิกโดยการแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรแก่ภาคีอีกฝ่ายหนึ่ง

เมื่อปรากฏว่า บันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศไทยและประเทศลาวทำ ณ เวียงจันทน์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เมื่อวันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ. 2545 จึงสรุปได้ว่า บันทึกความเข้าใจนี้มีผลตั้งแต่วันที่ดังกล่าว

ในขณะที่บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน ทำ ณ จังหวัดอุบลราชธานี เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2546 จึงสรุปได้ว่า บันทึกความเข้าใจนี้มีผลตั้งแต่วันที่ดังกล่าว

ส่วนบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหภาพพม่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน จะมีผลในวันที่ 21 เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2546 เพราะทำ ณ จังหวัดเชียงใหม่ ในวันที่ดังกล่าว

6.9 การแก้ไขข้อตกลงภายใต้แก้ไขบันทึกความเข้าใจ

โดยบันทึกความเข้าใจทั้งสามฉบับ การแก้ไขข้อตกลงในบันทึกความเข้าใจเป็นเรื่องที่ทำได้ แต่จะต้องกระทำด้วยความเห็นชอบร่วมกันของคู่ภาคีโดยผ่านช่องทางการทูต

6.9.1 การระงับข้อขัดแย้ง โดยบันทึกความเข้าใจทั้งสามฉบับ ในกรณีที่มีข้อขัดแย้งใด ๆ ที่อาจเกิดจากบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ฉันทมิตร การระงับข้อขัดแย้งจะต้องทำ โดยการหารือระหว่างประเทศภาคีขอให้สังเกตว่า ในกรณีที่ข้อพิพาทกันนั้น การตีความบันทึกความเข้าใจจะต้องพิจารณบันทึกความเข้าใจทั้งฉบับ ที่เป็นภาษาไทย และภาษาลาว เพราะทั้งสองภาษามีคุณค่าเท่าเทียมกัน

6.9.2 การยกเลิกบันทึกความเข้าใจ บันทึกความเข้าใจไทยกัมพูชาและไทยพม่าอาจถูกยกเลิกเป็นลายลักษณ์อักษรโดยภาคีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง การบอกเลิกจะมีผล 90 วันนับจากวันที่แจ้งในกรณีทีบันทึกความเข้าใจนี้ได้รับการบอกเลิกโดยภาคีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ในขณะที่การยกเลิกบันทึกความเข้าใจไทยลาวจะมีผล 3 เดือนจากวันที่แจ้งเพื่อเป็นพยานแก่การนี้ ผู้ลงนามข้างท้ายได้รับมอบอำนาจจากรัฐบาลของตนให้ลงนามการยกเลิกบันทึกความเข้าใจฉบับนี้

6.10 บันทึกความเข้าใจทั้งสามฉบับมีสถานะเป็นสัญญาระหว่างรัฐ และเป็นบ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศ

บันทึกทั้ง 3 ฉบับ มีสถานะเป็น “สนธิสัญญา” แม้ว่าชื่อนั้นจะเป็นเพียง “บันทึกความเข้าใจ” พิจารณาจากเนื้อหาของบันทึกนี้จะเห็นถึง “ความตกลง” ที่รัฐภาคีคู่สัญญาที่มีต่อกัน ในลักษณะที่เสนอสนองต้องตรงกัน ดังจะเห็นว่า ข้อ 2 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ.1969 ก็บัญญัติว่า ‘treaty’ means an international agreement concluded between States in written form and governed by international law, whether embodied in a single instrument or in two or more related instruments and whatever its particular designation’ แม้ว่าประเทศไทยจะมีได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญานี้ แต่เนื้อหาของสนธิสัญญานี้ก็ได้รับการยอมรับโดยนานาอารยประเทศในสถานะของกฎหมายระหว่างประเทศจารีตประเพณี (International Customary Law) ซึ่งเป็นบ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศได้ประการหนึ่งในสายตาขององค์กรศาลในระดับระหว่างประเทศ

เมื่อบันทึกความเข้าใจในการจัดการปัญหาการจ้างแรงงานนี้มีสถานะเป็นสัญญาระหว่างรัฐ จึงมีผลผูกพันและให้สิทธิแก่รัฐไทยในฐานะของสัญญาระหว่างรัฐอย่างแน่นอน ดังนั้น ความผูกพันที่มีต่อประเทศไทยนั้น ย่อมจะเกิดขึ้นต่อทุกองคาพยพของประเทศไทย ไม่ใช่แค่กรมการจัดหางานซึ่งมีหน้าที่ดูแลจัดการปัญหาการจ้างแรงงานในประเทศไทยเท่านั้น หน่วยงานอื่นๆ ของรัฐไทย รวมตลอดไปถึงองค์กรอิสระตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือแม้รัฐสภาจะปฏิเสธความผูกพันที่ประเทศไทยต้องมีตามบันทึกความเข้าใจนี้มิได้เลย

หากพิจารณาถึงเนื้อหาของบันทึก คงไม่อาจปฏิเสธได้ว่า ประเทศไทยได้ก่อให้เกิด “กฎหมายระหว่างประเทศลายลักษณ์อักษร” ในเรื่องนี้ บันทึกความเข้าใจนี้มีสถานะเป็น “บ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศ” สำหรับประเทศไทยที่จะกล่าวอ้างยันหรือถูกอ้างยันโดยทั้งสามประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะในศาลยุติธรรมระหว่างประเทศของสหประชาชาติได้แน่นอน หากประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านทั้งสามยอมรับที่จะไปศาลหากมีข้อพิพาทเกิดขึ้น

6.11 บันทึกความเข้าใจทั้งสามฉบับย่อมเอื้อต่อการจัดระเบียบแรงงานต่างชาติสำหรับการลงทุนของรัฐไทยในประเทศเพื่อนบ้าน

โดยการมองการณ์ไกล บันทึกทั้ง 3 ฉบับอาจจะเป็นบทเบื้องต้นของ “การจัดระเบียบแรงงานต่างชาติ” ที่เกิดในความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจที่ “ข้ามชาติ” ระหว่างประเทศไทยและประเทศทั้งสาม ซึ่งในแง่ของโครงสร้างพื้นฐานกำลังถูกก่อสร้างขึ้นตามแนวชายแดนระหว่างประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน ตัวอย่างที่ชัดเจนมาก ก็คือ การลงทุนของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐไทย ซึ่งไปลงทุนตั้งนิคมอุตสาหกรรมในดินแดนของประเทศเพื่อนบ้าน หรือการสร้างถนนจากประเทศไทยเข้าไปในประเทศเพื่อนบ้าน

กระบวนการลงทุนของรัฐไทยในประเทศเพื่อนบ้านในลักษณะนี้ ต้องการใช้แรงงานมนุษย์ในโรงงานอุตสาหกรรมที่กำลังจะเกิดขึ้นและการขนส่งสินค้าหรือบริการที่จะเข้าไปกับถนนที่ข้ามชาติที่จะเกิดอย่างแน่นอน ดังนั้น จะเห็นว่า บันทึกความเข้าใจในเรื่องความร่วมมือในการจ้างแรงงานครั้งนี้ จึงมิใช่แค่เป็นการแก้ปัญหาแรงงานเถื่อนในประเทศไทย นับของเรื่องนี้เป็นสิ่งที่ต้องอาศัยการมองการณ์ไกลของ

ข้าราชการและนักการเมืองในทุกประเทศที่เกี่ยวข้อง การจัดระบบแรงงานต่างชาติที่เกิดขึ้นนี้จะเพิ่มประสิทธิภาพ, ประสิทธิผลของมนุษย์ที่เข้ามาเป็นแรงงาน และมาเพิ่มประสิทธิภาพของข้าราชการและนายจ้างที่เข้ามาเป็นผู้จัดการการใช้แรงงานให้มีประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจมากที่สุดแรงงานก็คือต้นทุนในการผลิต หากเราจะใช้สายตาของทุนนิยม

แต่ความฝันที่ออกจะทุนนิยมนี้ ก็พร้อมที่จะพังทลายลงได้ หรือเป็นได้แค่ความฝันลมๆ แล้งๆ หากทัศนคติที่ทุกฝ่ายที่มีตอกันนั้นขาดความเป็นมิตร กล่าวคือ ข้าราชการรัฐไทยมองแรงงานต่างชาติเป็นเพียงภัยต่อความมั่นคงเท่านั้น นายจ้างมองแรงงานต่างชาติเป็นเพียงเครื่องมือในการค้ากำไรที่ต้องใช้ให้คุ้มค่าจ้างที่สุดเท่านั้น หรือลูกจ้างต่างชาติที่มองรัฐไทยและนายจ้างเป็นเพียงโอกาสที่จะได้เงินมาเลี้ยงปากท้องและความต้องการเชิงวัตถุที่มนุษย์ในสังคมวัตถุนิยมคิดกันเท่านั้น ความรู้สึกดีๆ ก็จะไม่มีตอกัน ความรักในสิ่งดีๆ ที่เป็น “ส่วนรวมและส่วนร่วม” ระหว่างกันก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้เลย

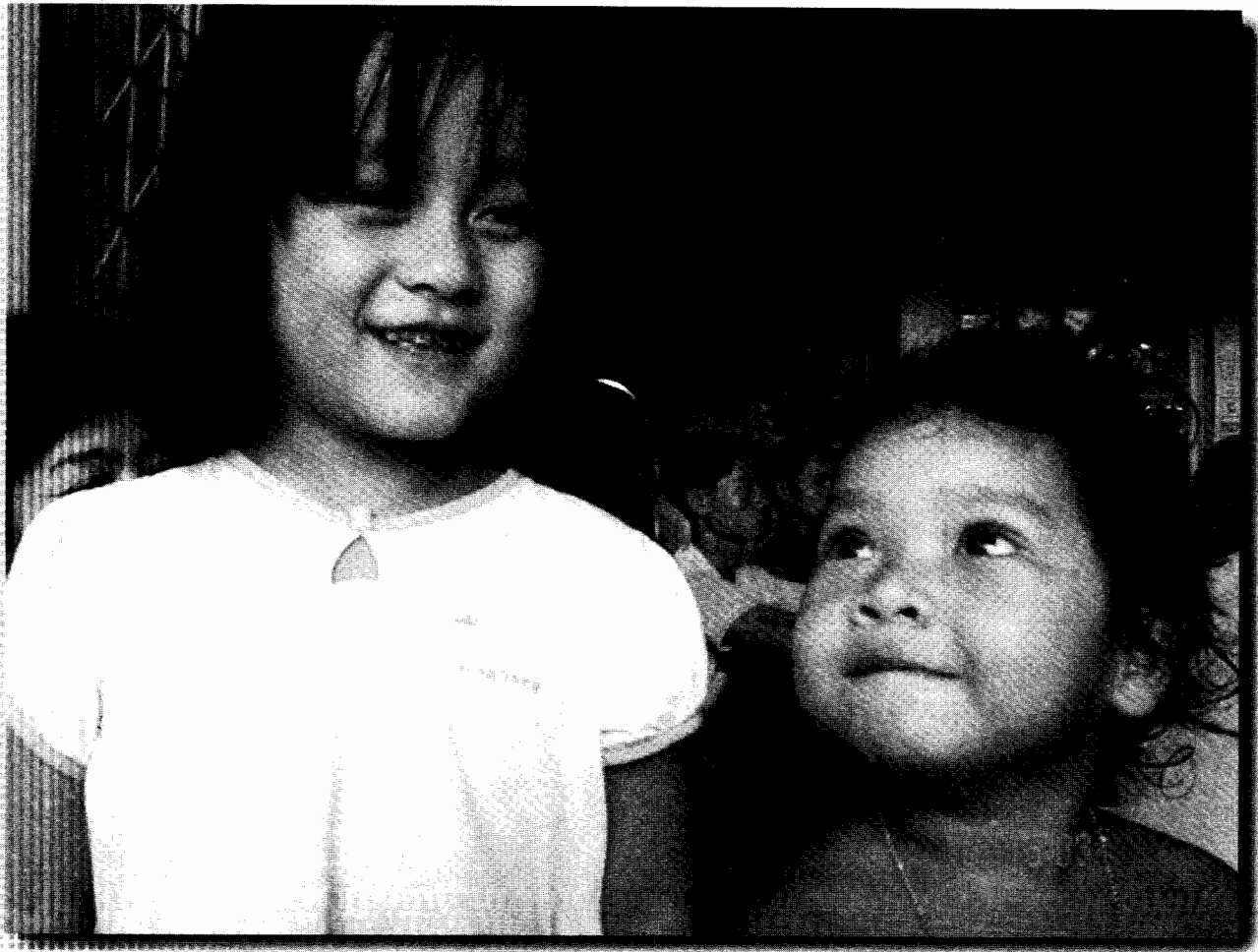
จึงกล่าวได้ว่า ทัศนคติของมนุษย์ที่มีตอกันจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการสร้างความสำเร็จในทุกเรื่อง รวมถึงปัญหาการจัดการแรงงานต่างชาติในประเทศไทยด้วย ดังความซ้ำซากของปัญหาแรงงานต่างชาติในประเทศไทยที่ดูจะวนเวียนและซ้ำรอยมาตลอดระยะเวลาสิบกว่าปี ก็น่าจะมาจากปัญหาทัศนคติที่ไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง คงจะปฏิเสธมิได้ว่ามีความกีดกันในทัศนคติของทุกฝ่ายที่จะยอมรับแรงงานต่างชาติในแง่มุมที่บวกมากขึ้น ทัศนคติของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในที่นี่ ก็คือ ทัศนคติของทั้งนักการเมืองและข้าราชการของรัฐไทย นายจ้าง ลูกจ้างต่างชาติ สังคมไทย และรัฐเจ้าของถิ่นอันเป็นที่มาของลูกจ้าง

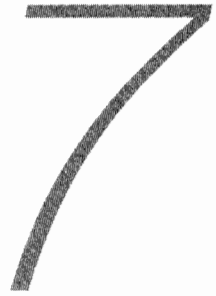
ความพยายามของรัฐไทยในการทำบันทึกความเข้าใจในเรื่องความร่วมมือในการจ้างแรงงานแสดงให้เห็น “ทัศนคติของรัฐไทยที่ค่อนข้างบวก” ต่อปัญหาแรงงานต่างชาติ ทางบวกในที่นี่ อาจจะไม่ใช่เรื่องของมนุษยนิยมเสียทีเดียว อาจจะมีเรื่องของทุนนิยมเป็นแนวคิคนำ แต่ก็ไม่ได้มองแรงงานต่างชาติว่าเป็น “คนเถื่อน” ที่ให้เพียงสิทธิทำงานอีกต่อไป

ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการมิติดีสุขภาพของแรงงานต่างชาติเข้าเมืองไทยอย่างผิดกฎหมายนั้น คงจะต้องสรุปว่า ความมีอยู่ของบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐที่เกี่ยวข้อง ว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงานย่อมจะนำมาซึ่งโอกาสที่แรงงานต่างชาติจะเข้าสู่สิทธิในสุขภาวะตามกฎหมายไทย เฉกเช่นคนต่างด้าวที่มีสถานะบุคคลที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งแม้สิทธิและเสรีภาพที่ได้รับอาจจะไม่เทียบเท่ากับคนสัญชาติไทย แต่โดยทั่วไปย่อมจะดีกว่าสถานการณ์ที่เป็นอยู่ เมื่อแรงงานต่างชาตินั้นถูกถือเป็นคนผิดกฎหมายว่าด้วยการเข้าเมือง

7

จากคำถาม และข้อค้นพบ สู่วิธีการ





จากคำถาม และข้อค้นพบ สู่อำนาจ

การศึกษานี้ตั้งใจประเมินนโยบายรัฐไทยในมิติสุขภาวะและสิทธิของแรงงานข้ามชาติ โดยใช้วิธีวิทยาหลายแบบประกอบกันคือ การศึกษาเอกสารราชการและงานวิจัย วิเคราะห์กฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ ประกาศ คำสั่ง สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักขณะที่ลงพื้นที่ดูการปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริงในจังหวัดที่มีการใช้แรงงานเข้มข้นจำนวน 10 จังหวัด และจัดประชุมระดมสมองเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องรวม 20 จังหวัด เป้าหมายสำคัญของการศึกษาคือ เพื่อสร้างเสริมศักยภาพของระบบการจัดการปัญหาสุขภาวะและสิทธิของแรงงานข้ามชาติให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยให้ผู้ปฏิบัติงานมีความไวต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริงและที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา และตั้งอยู่บนพื้นฐานการเคารพสิทธิของมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นคนไทยหรือต่างชาติก็ตาม

ในการวิเคราะห์ข้อมูล มุ่งศึกษานโยบายและการดำเนินงานของกระทรวงสาธารณสุขเป็นหลัก และขยายความในเรื่องที่เชื่อมโยงไปสู่กระทรวงแรงงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ในมิติการละเมิดสิทธิของแรงงานข้ามชาติ โดยผู้วิจัยพยายามวิเคราะห์ทั้งข้อมูลในอดีตนับตั้งแต่ปี 2539 ที่รัฐไทยมีนโยบายเกี่ยวกับการจัดการแรงงานข้ามชาติ จนถึงสถานการณ์ล่าสุดที่เกิดขึ้นตลอดปี 2547 ต่อถึงเดือนกุมภาพันธ์ 2548 และในรายงานนี้ นิยามคำว่า ‘แรงงานข้ามชาติ’ ให้หมายถึง คนข้ามชาติ 3 กลุ่มคือ

- (1) แรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่า กัมพูชา และลาว ที่หลบหนีเข้าเมืองมาทำงานระดับล่าง รวมถึงสมาชิกของครอบครัวที่ติดตามมาซึ่งอาจทำงานหรือไม่ทำงานก็ได้ และข่มขู่รวมถึงลูกคู่สมรสพ่อแม่ และบุตรที่เกิดในประเทศไทยด้วย จากการเปิดให้มีการรายงานตัวล่าสุดในปี 2547 พบว่ามีอยู่ประมาณ 1.3 ล้านคน
- (2) แรงงานข้ามชาติจากประเทศอื่นๆ ที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย และหรือทำงานโดยไม่มีใบอนุญาต กลุ่มนี้ส่วนใหญ่มาจากประเทศในอนุภูมิภาคเอเชียใต้คือ บังกลาเทศ อินเดีย ปากีสถาน เนปาล และศรีลังกา รองลงมาคือประเทศจีน เวียดนาม ประเทศในยุโรปตะวันออก และบางประเทศในแอฟริกา สำหรับกลุ่มนี้ไม่มีฐานข้อมูลให้ประมาณการได้ แต่คาดว่าน่าจะมีคงค้างอยู่มากกว่าหนึ่งแสนคน

- (3) กลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยที่อยู่ในประเทศไทยมานานแล้ว อาจได้รับสิทธิสถานะบุคคลให้อยู่ในประเทศไทยถาวร หรือชั่วคราว โดยที่ยังไม่ได้รับสัญชาติไทย ที่มีอยู่ในจังหวัดต่างๆ รวม 20 จังหวัด รวมคนไร้รากไร้รัฐในประเทศไทย และครอบคลุมถึงผู้อพยพหนีสงครามในที่พักพิงชั่วคราวในศูนย์อพยพตามจังหวัดชายแดนด้านตะวันตกด้วย ประเมินการว่ามีอยู่อย่างต่ำ 3 แสนคน

7.1 ข้อค้นพบสำคัญ

ในการพิจารณาข้อท้าทายของก้าวต่อไปในเรื่องนโยบายและมาตรการของรัฐต่อมิติทางสุขภาวะและสิทธิของแรงงานข้ามชาติ เราจะเริ่มจากการสรุปข้อค้นพบสำคัญๆที่ได้จากการวิเคราะห์ข้อมูลที่น่าสนใจในบทก่อนหน้านี้ เรียงตามลำดับดังนี้

7.1.1 มิติเชิงนโยบายการจัดการแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน 3 ประเทศ

นโยบายที่ประกาศใช้ในปี 2547 เป็นก้าวที่มีความสำคัญยิ่งยวดต่อการเปลี่ยนระบบการจัดการประชากรกลุ่มนี้ใหม่ทั้งหมด และเป็นก้าวที่ก้าวไปข้างหน้าในเชิงรุกเพื่่อมุ่งปรับระบบสถานะบุคคลของแรงงานข้ามชาติที่เป็น “บุคคลล้นเกินเข้าเมืองมาทำงาน” ให้เป็นแรงงานที่ได้รับรองสถานะจากประเทศต้นทาง และสามารถจะทำงานในประเทศไทยต่อไปเป็น “บุคคลที่อยู่อย่างถูกกฎหมาย”

ควรย้ำตรงนี้ว่า ความพยายามของรัฐไทยในการทำบันทึกความเข้าใจในเรื่องความร่วมมือในการจ้างแรงงานระหว่างรัฐไทยกับประเทศพม่า กัมพูชา และลาว แสดงให้เห็น “ทัศนคติของรัฐไทยที่ค่อนข้างบวกต่อปัญหาแรงงานต่างชาติ” บวกในที่นี้ อาจจะไม่ใช่วิธีของมนุษยนิยมเสียทีเดียว เพราะมีแนวโน้มจะเป็นเรื่องของทุนนิยมเป็นแนวคตินำ แต่ก็ไม่ได้มองแรงงานต่างชาติว่าเป็น “คนเถื่อน” ที่ให้เพียงสิทธิทำงานอีกต่อไป

ในด้านการยอมรับของการมีตัวตนของแรงงานข้ามชาติและครอบครัว แม้ในทางปฏิบัติ ระบบการจัดการแบบใหม่นี้ยังมีปัญหาหลักๆอยู่ทุกขั้นตอน เป็นแบบ “ทำไปแก้ไป” แต่การเริ่มต้นในวันนี้ที่ยอมรับ “การมีอยู่จริงของผู้ติดตามแรงงาน” จะเป็นการยืนยันให้เห็นว่า รัฐไทยมองเห็นภาพชีวิตจริงของแรงงานและครอบครัว ที่นัยหนึ่งก็คือการสร้างสุขภาวะและรับรองสิทธิเบื้องต้นของคุณภาพชีวิตในประชากรกลุ่มนี้ และก้าวในอนาคตอันใกล้ที่จะมีการปรับสถานะให้อยู่ได้อย่างไม่หลบซ่อนตัว ก็จะเป็นการก้าวที่เพิ่มคุณภาพชีวิตในทางบวกยิ่งขึ้น

7.1.2 มาตรการด้านสาธารณสุขแรงงานข้ามชาติ

มาตรการเกี่ยวกับสุขภาพแรงงานข้ามชาติของกระทรวงสาธารณสุขไม่มีนโยบายเฉพาะ การดำเนินงานต่างๆล้วนตามนโยบายใหญ่ของการจัดการแรงงานข้ามชาติ ในด้านการให้บริการและรักษาพยาบาล มีหลักการตรงกันทั้งที่ส่วนกลางและในระดับปฏิบัติ คือให้การดูแลรักษาโดยไม่แยกว่าเป็นคนไทยหรือต่างชาติ แต่ปรากฏว่าวิธีการปฏิบัติงานในแต่ละจังหวัดมีความแตกต่างกัน และขาดความชัดเจนของการเรียกเก็บค่าบริการจากแรงงานต่างชาติที่มีบัตรประกันสุขภาพ

ที่สำคัญคือ แผนแม่บทและแผนยุทธศาสตร์ในระดับจังหวัด ที่ใช้ในการพัฒนาสุขภาพแรงงานข้ามชาติไม่มีความชัดเจน และยิ่งไปกว่านั้นก็คือในหลายจังหวัดพบว่าไม่มีฝ่ายที่เป็นเจ้าภาพรับผิดชอบโดยตรง ส่งผลให้การควบคุมโรคในแรงงานข้ามชาติ เป็นการดำเนินงานเพื่อตามแก้ไขสิ่งที่เกิดขึ้นแล้ว มากกว่าการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหา เช่น จำนวนการตรวจพบซิฟิลิสในแรงงานข้ามชาติที่เพิ่มจำนวนมากขึ้น จำนวนหญิงตั้งครรภ์ต่างด้าวที่เพิ่มจำนวนมากขึ้น เป็นต้น งานเชิงรุกเพื่อส่งเสริมสุขภาพและควบคุมโรคในพื้นที่ แม้ไม่สามารถดำเนินงานได้ด้วยข้อจำกัดของระบบ แต่ไม่มีกลไกในเชิงการบริหารจัดการที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในรูปแบบเครือข่ายหรือภาคีในการแก้ไขปัญหา

สำหรับชนกลุ่มน้อยและบุคคลบนพื้นที่สูงจำนวนหนึ่งที่ยังไม่มีสัญชาติไทย พบว่ายังไม่มีบัตรประกันสุขภาพ โดยก่อนหน้านี้ได้มีการแจกบัตรทองไปแล้ว แต่ต่อมาถูกริบคืน และรัฐยังไม่มีมาตรการใดๆ มาปิดเป่าปัญหานี้ นอกจากความพยายามของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ที่จะให้โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรคครอบคลุมกลุ่มนี้ด้วย

ผลกระทบจากการปฏิรูประบบและโครงการเกษียณก่อนกำหนด ทำให้จำนวนเจ้าหน้าที่ในโรงพยาบาล สสจ. สสอ. และสอ.ลดลง ในหลายแห่งลดลงจนมีผลกระทบต่อการทำงาน น่าสังเกตว่าเจ้าหน้าที่ที่มีกำลังคนน้อยลง เมื่อเทียบกับจำนวนผู้เอาประกันคนที่เป็นแรงงานข้ามชาติเพิ่มมากขึ้น การให้บริการก็ยุ่งยากซับซ้อนกว่าเนื่องจากสื่อกันคนละภาษา ในสถานการณ์ที่กำลังคนไม่ได้เพิ่มตามจำนวนผู้มารับบริการที่เพิ่มมากขึ้น สถานพยาบาลรัฐเองก็ไม่สามารถใช้ทรัพยากรบุคคลที่เป็นแรงงานข้ามชาติได้ ขณะที่ผลการปฏิรูประบบสาธารณสุขและการเกิดโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค ทำให้งานเชิงรุกในสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดหลายแห่งหยุดชะงักลง โดยเฉพาะการควบคุมกามโรคและเอดส์ และการส่งเสริมสุขภาพ

ในด้านงานเวชระเบียนเฉพาะในกลุ่มต่างชาติยังมีการบันทึกไม่เป็นระบบเดียวกัน และไม่มีนโยบายที่จะสร้างระบบเก็บข้อมูลให้สามารถแยกได้ว่า ผู้ให้บริการทางเพศเป็นคนไทยหรือต่างชาติ ทำให้ส่งผลต่อความเข้าใจภาพรวมของการควบคุมโรคในกลุ่มนี้ ไม่ตรงกับความจริง

เจ้าหน้าที่สาธารณสุขส่วนใหญ่ขาดประสบการณ์การทำงานตรง กับผู้รับบริการที่เป็นคนต่างเชื้อชาติและวัฒนธรรม และมีการเคลื่อนย้ายบ่อย รวมทั้งไม่สามารถสื่อสารภาษาเข้าใจได้กับผู้มารับบริการที่เป็นแรงงานข้ามชาติ นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ในสถานบริการบางแห่งยังคงกังวลว่าการทำงานบริการคนต่างด้าว โดยเฉพาะในกลุ่มที่ไม่มีบัตร ตนเองทำผิดกฎหมายหรือไม่ ทำให้เกิดความคิดต่อการทำงานสุขภาพแรงงานข้ามชาติว่าเป็น “ภาระ” มากกว่า “ความท้าทาย”

7.1.3 มิติทางกฎหมาย

ได้ข้อค้นพบในลักษณะทั่วไปว่า รัฐไทยตระหนักดีในการกีดกันทั้งภายใต้กฎหมายไทยและกฎหมายระหว่างประเทศ ที่จะต้องเคารพสิทธิมนุษยชนของแรงงานต่างชาติ กล่าวได้ว่า รัฐไทยย่อมยอมรับหลักการที่จะเข้าจัดการปัญหาสุขภาวะให้แก่แรงงานต่างชาติ ซึ่งในหลายลักษณะ อาจจะเข้าจัดการแม้ไม่มีกฎหมายรองรับ หรือไม่มีนโยบายของรัฐบาลที่ชัดเจน

อุปสรรคหลัก ๆ ของความไม่สามารถที่จะเข้าสู่สิทธิของแรงงานต่างชาติ มาจากตัวแรงงานเองที่ไม่เข้าใจกฎหมายไทย ไม่เข้าใจภาษาไทย หรือหวาดกลัวที่จะใช้สิทธิ ประกอบกับแรงงานส่วนใหญ่มีการศึกษาน้อย การเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเพื่อบังคับการตามสิทธิย่อมเป็นสิ่งที่ทำได้โดยลำพังตนเองได้ยาก หรืออาจทำไม่ได้เลย ทั้งหมดนี้คือปัจจัยสำคัญที่บั่นทอนสิทธิในสุขภาวะของแรงงานต่างชาติ อย่างไรก็ตาม เราพบว่าเจ้าหน้าที่รัฐเองก็ขาดความเข้าใจเรื่องสิทธิของแรงงานข้ามชาติเช่นกัน และควรกล่าวด้วยว่าความไม่เข้าใจต่อสิทธิต่างๆของเจ้าหน้าที่ในองค์กรพัฒนาเอกชนที่เข้าช่วยเหลือแรงงานต่างชาติ ก็ส่งผลให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายขาดคุณภาพเช่นกัน

7.2 การปรับมุมมองจาก “ภาระ” สู่ “ข้อท้าทาย”

ข้อค้นพบเบื้องต้นข้างต้นเป็นคำถามทั้งในเชิงนโยบายรัฐ และแนวปฏิบัติในระดับจังหวัด จะทำอย่างไรให้นโยบายและแนวปฏิบัติไปด้วยกัน และจะแก้ปัญหาในเชิงปฏิบัติในแต่ละข้ออย่างไร? ข้อสงสัยและข้อขัดข้องที่เกิดจากกฎหมายและระเบียบปฏิบัติต่างๆ จะวางแนวทางและลงมือแก้ไขปัญหามาจริง ๆ ได้อย่างไร? และการค้นหารูปแบบแนวปฏิบัติที่ดี มีประโยชน์ และส่งผลกระทบทางบวกทั้งต่อตัวแรงงานข้ามชาติและต่อชุมชนไทย (best practice) จะทำได้อย่างไร? เพื่อนำมากำหนดเป็นนโยบายและมาตรการรวมสำหรับนำมาใช้เป็นรูปแบบแนวทางในพื้นที่ต่างๆทั่วประเทศ ต่อไปนี้เป็นข้อเสนอของการปรับมุมมองเรื่อง “ภาระ” ให้เป็น “ข้อท้าทาย”

7.2.1 ต้องปรับมาตรการเรื่องสุขภาพและสิทธิที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติซึ่งรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง ให้กระจายสู่การร่วมตัดสินใจของภาคีเครือข่ายภาครัฐ ประชาคม และเอกชนในท้องถิ่นมากขึ้น

เราพบว่า รูปแบบแนวปฏิบัติที่เข้าข่ายได้ว่าเป็น best practice ในการปรับมาตรการเรื่องสิทธิในสุขภาพและการคุ้มครองแรงงาน น่าจะเกิดขึ้นได้จริงภายใต้เงื่อนไขสำคัญคือ เป็นพื้นที่ที่มีภาคีประชาคมสุขภาพประสานร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชน และธุรกิจ และมีการใช้แรงงานข้ามชาติเข้มข้น หรือเป็นพื้นที่ที่มีความต้องการใช้แรงงานระดับล่างสูง การหนุนช่วยจากองค์กรสนับสนุนภายนอกก็เป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างความเข้มแข็งของประชาคมสุขภาพ (ถ้ามี) หรือ การสร้างเสริมประสิทธิภาพต่อการดำเนินงานของภาครัฐ รูปแบบดังกล่าวนี้มีร่องรอยอยู่ในหลายพื้นที่ เช่น จังหวัดตาก (อำเภอแม่สอด) จังหวัดระนอง จังหวัดเชียงราย (อำเภอแม่สาย) จังหวัดเชียงใหม่ และจังหวัดระยอง

ในช่วงปี 2547-2548 มีความพยายามของเครือข่ายฟามิตร (ภาคีโครงการป้องกันเอดส์และแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย) เข้าร่วมสร้างเสริมความเข้มแข็งในมิตินี้โดยประสานกับกระทรวงสาธารณสุขในการดำเนินงานนำร่อง “โครงการพัฒนาระบบบริการสาธารณสุขในแรงงานข้ามชาติ” ขึ้น ใน 7 จังหวัดคือ เชียงใหม่ ตาก ปัตตานี ระนอง ระยอง ชลบุรี และสมุทรสาคร บนแนวคิดที่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิมนุษยชน ใช้ระบบการดูแลสุขภาพเช่นเดียวกับคนไทย ตามสิทธิประกันสุขภาพตามโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า และมุ่งให้ได้ผลผลิตต่อไปนี้ คือ

1. เกิดมาตรการและรูปแบบการดำเนินงานบริการสาธารณสุขในแรงงานข้ามชาติที่ได้ประจักษ์ตกลงในคณะกรรมการส่วนกลาง เพื่อนำไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัด
2. เกิดแผนและการดำเนินงานให้บริการสาธารณสุขแรงงานข้ามชาติใน 7 จังหวัดพื้นที่
3. เกิดระบบอาสาสมัครแรงงานข้ามชาติใน 7 จังหวัด

4. ศึกษาและจัดทำเอกสาร Best Practices ในการบริการสาธารณสุขแรงงานข้ามชาติ
5. การอบรมผู้ปฏิบัติงานบริการสาธารณสุขในแรงงานข้ามชาติ
6. ได้จำนวนสถานบริการสาธารณสุขของรัฐที่ให้บริการแรงงานข้ามชาติจำนวน 78 แห่ง

อย่างไรก็ตาม ร่องรอยที่เข้มแข็งนี้เกิดขึ้นเฉพาะต่อการดำเนินงานในมิติสุขภาพแรงงานข้ามชาติเท่านั้น แต่เรายังไม่พบความเข้มแข็งระดับพื้นที่และส่วนกลางในการทำงานเพื่อคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในมิติอื่นๆ ขณะที่ระบบการทำงานควบคุมนายจ้างก็อ่อนแอมาก สถานการณ์ในระยะ 5 ปีที่ผ่านมาชี้ว่าแรงงานข้ามชาติเริ่มเรียกร้องค่าแรง ค่าล่วงเวลา และเงื่อนไขความปลอดภัยของการทำงานบ่อยครั้งขึ้นเนื่องจากแรงงานเองเข้าใจสิทธิในด้านนี้มากขึ้น ดังกรณีตัวอย่างที่เสนอไปแล้วในบทที่ห้า

เราเสนอว่า ทั้งภาครัฐและเอกชน รวมถึงนายจ้างเอง ควรร่วมมือกันสร้างกลไกในระดับพื้นที่เพื่อลดปัญหาการละเมิดสิทธิของแรงงานข้ามชาติ และหากเกิดปัญหาลงมาให้เข้าช่วยเหลือ พยายามระงับข้อพิพาทบนพื้นฐานของการคุ้มครองและปกป้องสิทธิแรงงาน หรือดำเนินคดีสู่ศาลยุติธรรม และกลไกนี้จะช่วยผ่อนคลายนายจ้างที่แรงงานข้ามชาติต้องเผชิญเสมอๆ ที่จะเสนอในตอนต่อไปได้ด้วย

ขณะที่ในส่วนกลาง มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องสร้างข้อตกลงร่วมกันว่า แรงงานที่อยู่ระหว่างการมีข้อพิพาทต่างๆ แม้ถูกระงับจ้างก็ไม่เป็นเหตุที่จะถูกส่งกลับประเทศ ซึ่งภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายไทยและกรณีตัวอย่างที่เสนอในบทที่ห้า แสดงชัดเจนว่าสามารถทำได้ เราขอเสนอต่อไปว่า เงินที่จัดเก็บได้จากการออกใบอนุญาตทำงานที่ประมาณได้ว่ามีสูงถึง 1,600 ล้านบาท¹ สามารถนำมาจัดสรรส่วนหนึ่ง เป็นกองทุนสร้างกลไกการทำงานเพื่อสร้างเสริมสุขภาพและคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติขึ้นในส่วนกลาง และจะทำให้จริงเลย หากเรื่องนี้ได้รับการพิจารณาผ่านในระดับนโยบาย

7.2.2 ต้องวางแนวทางและลงมือแก้ไขปัญหาจริง ๆ ต่อข้อสงสัยและข้อขัดข้องที่เกิดจากกฎหมายและระเบียบปฏิบัติต่างๆ และต่อปัญหาที่แรงงานข้ามชาติมักเผชิญอยู่เสมอ

ในมิติสุขภาพ เราพบว่าการทำงานส่งเสริมสุขภาพ ยังไม่สามารถให้บริการได้อย่างครอบคลุมในกลุ่มคนไทย ดังนั้น จึงทำได้อย่างจำกัดในกลุ่มแรงงานข้ามชาติ และพบว่าเงินประกันสุขภาพของแรงงานข้ามชาตินั้น ได้ถูกจัดสรรไปใช้ในงานส่งเสริมสุขภาพค่อนข้างน้อยมาก ขณะที่การจัดจ้างแรงงานข้ามชาติเพื่อช่วยเป็นล่ามในงานรักษาและออกชุมชนเพื่องานส่งเสริมสุขภาพต้องทำโดยการหลบเลี่ยง เพราะประเภทของงานอาสาสมัครสุขภาพ หรือเป็นเจ้าหน้าที่ในโครงการสุขภาพแรงงานข้ามชาติ ไม่ได้รับการผ่อนผันให้จ้างแรงงานข้ามชาติที่หลบหนีเข้าเมืองทำงานประเภทนี้ได้

ขณะที่เงินที่ได้จากบัตรประกันสุขภาพ ในส่วนการรักษาพยาบาลจะส่งตรงไปที่สถานพยาบาลที่รับประกันสุขภาพให้ ทำให้สถานพยาบาลที่ไม่ได้มีส่วนได้เสียนี้ หรือมีจำนวนแรงงานข้ามชาติที่ประกันตนน้อย ไม่สนใจการดูแลรักษาแรงงานที่ไม่มีบัตร เพราะจะเป็นภาระของโรงพยาบาลมากขึ้น

เราเสนอว่า หนทางแก้ส่วนหนึ่งต่อประเด็นเรื่องภาระด้านการเงินของสถานพยาบาลรัฐ ซึ่งโรงพยาบาลชุมชนหลายแห่งต้องประสบปัญหาความตึงเครียดเรื่องเงินจากโครงการ 30 บาทอยู่แล้ว ต้องจัดระบบเงินที่ได้จากการบังคับขายบัตรประกันสุขภาพแรงงานข้ามชาติใหม่ ให้กระจายความเสี่ยงต่อ

1 จำนวนแรงงานที่ได้ใบอนุญาต 838,943 คน x ค่าใบอนุญาตและค่าธรรมเนียม 1,900 บาท = 1,593,991,700 บาท

ภาระทางการเงินที่โรงพยาบาลทุกแห่งต้องรับผิดชอบร่วมกัน โดยการรวมเงินทั้งหมดไว้ส่วนกลางในพื้นที่ ตัวอย่างเช่น ไว้ที่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด และให้จ่ายคืนให้แก่โรงพยาบาลแต่ละแห่งตามค่าใช้จ่ายจริงของแต่ละเดือนจนถึงสิ้นปี โดยให้ร่วมกันสร้างระบบการใช้เงินส่วนที่เหลือหรือหาทางระดมเงินส่วนที่ขาด แต่มีแนวโน้มว่าจะมีเงินเหลือมากกว่าเงินขาด เนื่องจากแรงงานข้ามชาติไม่ว่าจะมีบัตรหรือไม่ หากไม่เจ็บป่วยล้มหมอนนอนเสื่อจริงๆ จะใช้บริการรักษาโดยซื้อยากินเองมากกว่า

ร่องรอยการปฏิบัติจริงในเรื่องการนำเงินประกันสุขภาพมารวมกันไว้เป็นกองกลางนี้ เราพบที่จังหวัดกาญจนบุรี ที่เป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างสสจ.กับสถานพยาบาลที่รับประกันสุขภาพของแรงงานข้ามชาติทุกแห่ง อีกแห่งหนึ่งที่พบใช้วิธีการผ่อนภาระทางการเงิน โดยการขายบัตรประกันสุขภาพให้กับแรงงานข้ามชาติและชนกลุ่มน้อยเฉพาะในเขตอำเภอนั้น ซึ่งเป็นระบบที่นำไปสู่ความพอใจทั้งของผู้รับบริการและผู้ให้บริการ

ในมิติเกี่ยวกับงาน ปัญหาที่แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ต้องเผชิญในชีวิตประจำวัน มักไม่ค่อยเกี่ยวกับเรื่องการรักษาพยาบาล แต่เป็นปัญหาเรื่องสิทธิในการทำงาน ดังต่อไปนี้²

1. นายจ้างยัดบัตรไว้ จะต้องทำอะไร
2. บัตรหายหรือฉีกขาด จะต้องทำอะไร
3. ทำบัตรแล้วแต่ยังถูกจับอยู่และต้องเสียเงิน จะต้องทำอะไร
4. เปลี่ยนนายจ้างได้หรือไม่ จะต้องทำอะไร
5. จะเปลี่ยนนายจ้างแต่นายจ้างเดิมยัดบัตรไว้ นายจ้างใหม่เลยไม่กล้ารับ จะต้องทำอะไร
6. นายจ้างไม่ยอมจ่ายค่าจ้าง หรือจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าที่ตกลงกันไว้ จะต้องทำอะไร
7. นายจ้างให้ทำงานวันละมากกว่าแปดชั่วโมง มีเวลาพักน้อย จะต้องทำอะไร
8. เกิดอุบัติเหตุจากการทำงาน นายจ้างไม่ให้การช่วยเหลืออะไรเลยจะต้องทำอะไร
9. เคยไปพูดคุยเรื่องปัญหาการทำงานกับนายจ้างแล้ว นายจ้างไม่ยอมปรับปรุงแก้ไข ชูจะไล่ออกหรือถูกไล่ออกจากงานจริงๆเลย จะต้องทำอะไร

เรามองว่า ปัญหาข้างต้นนี้เป็นเรื่องบ่อนเซาะคุณภาพชีวิตของแรงงานข้ามชาติ ซึ่งให้เห็นภาพขาดความมั่นคงในการทำงาน ในหลายคำถามเป็นเรื่องที่น่าจะจัดการได้ไม่ยาก หากสามารถทำคู่มือแนวทางปฏิบัติได้จริงในรูปถาม-ตอบต่อคำถามต่างๆข้างต้น อาทิเช่น หากแรงงานได้จัดทำบัตรประจำตัวคนต่างด้าวแล้ว แรงงานมีสิทธิที่จะอาศัยอยู่ในประเทศเป็นการชั่วคราว หากแรงงานไม่ทำผิดกฎหมาย เจ้าหน้าที่ก็ไม่สามารถจะจับกุมแรงงานในข้อหาหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายได้ หรือ หากบัตรฉีกขาดหรือสูญหายแรงงานจะต้องไปแจ้งต่อหน่วยงานที่ไปทำบัตรไว้เพื่อให้มีการจัดทำบัตรใบใหม่ให้ หรือ แรงงานที่ได้ขออนุญาตทำงานแล้วสามารถเปลี่ยนนายจ้างได้ โดยนำเอกสารบัตรประจำตัวและใบอนุญาตทำงานเดิมและหลักฐานการขอไต่ถามของนายจ้างใหม่ไปแจ้งต่อสำนักงานจัดหางานจังหวัดหรือจัดหางานเขต เพื่อจะทำการเปลี่ยนจัดทำหลักฐานการจ้างงานใหม่ เป็นต้น

2 จากการรวบรวมคำถาม-คำตอบของอดิสร เกิดมงคล เจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการณรงค์ประชาธิปไตยในพม่า

เราเสนอว่า ต้องดำเนินการทุกวิถีทางที่จะทำให้สามารถจ้างทรัพยากรบุคคลที่เป็นแรงงานข้ามชาติ เข้ามาช่วยสนับสนุนการทำงานได้จริงอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจ้างในรูปแบบอาสาสมัคร หรือเจ้าหน้าที่พนักงานสาธารณสุขต่างชาติให้ทำงานเชิงรุกในเรื่องการควบคุมโรคติดต่อที่สำคัญ เช่น กามโรค และเอดส์ และงานส่งเสริมสุขภาพ เช่น อนามัยแม่และเด็ก รวมถึงช่วยประสานงานในกระบวนการอำนวยความสะดวก ยุติธรรม เพื่อคุ้มครองสิทธิในการทำงานด้วย

7.3 ข้อท้าทายท้ายสุด

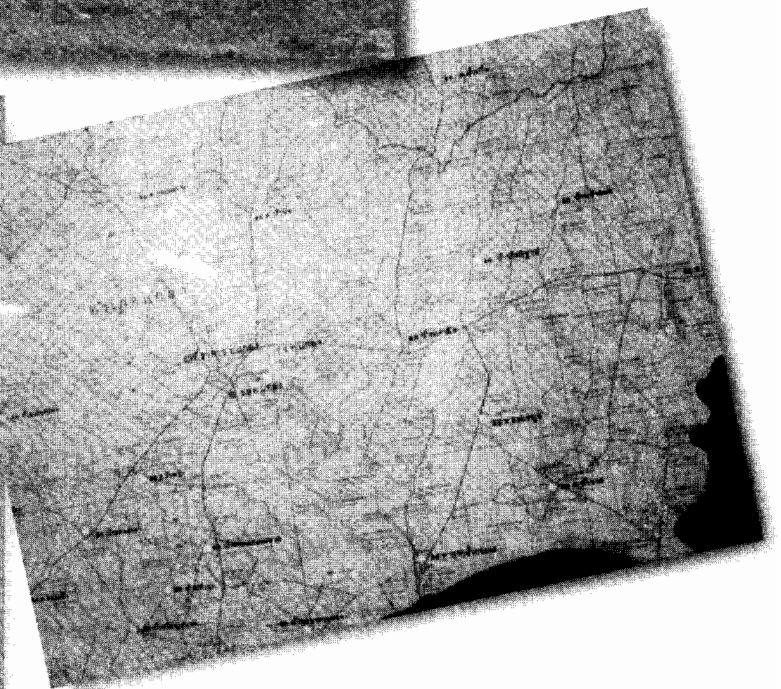
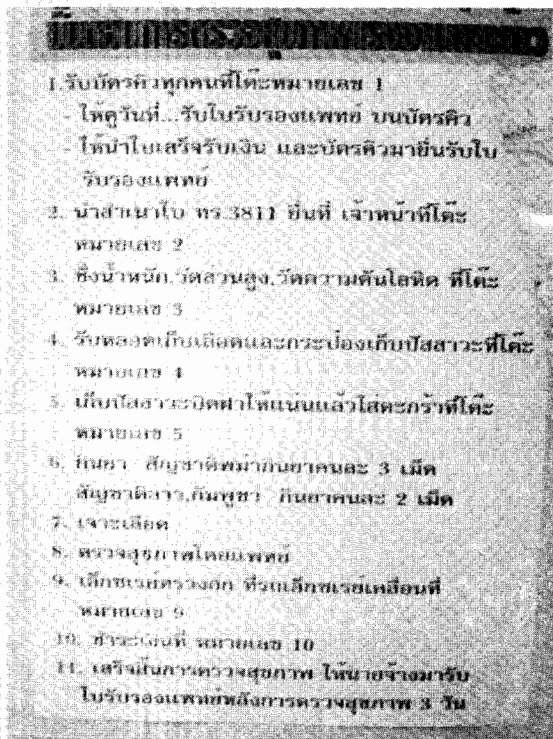
ข้อท้าทายสำคัญที่สุดในการทำงานเรื่องแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย มิใช่อยู่ที่จะแก้กฎหมาย หรือปรับนโยบาย หรือสร้างหลักประกันสุขภาพและคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพราะแนวทางที่ว่านี้ได้มีการแก้ไขไปทีละเล็กละน้อยแล้วในกลุ่มผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติที่มีมุมมองว่า ปัญหาแรงงานข้ามชาติ คือเรื่องท้าทายและโอกาสที่จะทำงานยาก ๆ ให้เกิดผลบวกต่อสังคมโดยรวม

ข้อท้าทายที่ว่านั้น คือ การปรับแก้ฐานคติของคนไทยที่มองแรงงานข้ามชาติอย่างไม่ไว้วางใจ และเพ่งโทษว่าแรงงานข้ามชาติอาจนำผลร้ายนานาประการมาสู่สังคมไทย ฐานคติที่ว่านี้ก็ออกคติก่อนให้เกิดการเลือกปฏิบัติต่อแรงงานข้ามชาตินานารูปแบบ ตัวอย่างล่าสุดคือ กลุ่มแรงงานข้ามชาติที่ประสบภัยในเหตุการณ์ธรณีพิบัติภัย “สึนามิ” เมื่อปลายธันวาคม 2547 ที่ไม่มีใครมองเห็น ในช่วงเดือนแรกเกือบไม่มีความช่วยเหลือใดๆ ที่ยื่นไปสู่ผู้ประสบภัยกลุ่มนี้ มิหนำซ้ำยังมีการกวาดจับและทำร้ายคนไทยที่เข้าไปช่วยเหลือ ท่ามกลางภาพที่คนไทยให้ความช่วยเหลือต่อคนต่างชาติกลุ่มอื่นๆ ได้นำประทับใจ จนมีเสียงแสดงความชื่นชมในน้ำใจงามของคนไทยไปทั่วโลก แต่น้ำใจงามนี้เหือดแห้งหายไปไหนหมด เมื่อเราพลิกภาพปฏิบัติการช่วยเหลือที่เกือบเป็นศูนย์ต่อแรงงานที่ประสบภัยเหล่านั้น

หากเรายังไม่สามารถปรับฐานคติได้ใหม่ มองใหม่ว่าแรงงานข้ามชาติก็คือมนุษย์คนหนึ่ง ควรได้รับการปฏิบัติในบ้านเราอย่างเคารพในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ก็คงทำให้การแก้ปัญหาของประเทศไทยในเรื่องนี้ แม้ก้าวทางรุดมากขึ้น ก็คงมิได้เป็นการแก้ที่ยั่งยืน ทั้งๆ ที่เรามองเห็นความตั้งใจดีและการปฏิบัติงานอย่างเข้มแข็งของเจ้าหน้าที่รัฐจำนวนมากในกระทรวงที่รับผิดชอบเรื่องนี้หลักๆ คือ กระทรวงแรงงาน และกระทรวงสาธารณสุข

เพราะแนวทางการปฏิบัติดังว่ามานี้ ก็คือหลักการในการลดภัยคุกคามมนุษย์ และสร้างโครงข่ายความปลอดภัยให้แก่คนทุกคน ไม่ว่าจะเป็นคนไทยหรือคนต่างชาติ และแก่ชุมชนโดยรวมในที่สุด

เอกสารอ้างอิง



เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กฤตยา อาชวนิจกุล. 2546. สถานะความรู้เรื่องแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยและทิศทางการวิจัยที่พึงพิจารณา. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- กฤตยา อาชวนิจกุล (บรรณาธิการ). 2547ก. คนต่างด้าวในประเทศไทยคือใครบ้าง? มีจำนวนเท่าไร? และระบบฐานข้อมูลแบบไหนคือคำตอบ?. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- กฤตยา อาชวนิจกุล. 2547ข. คำถามและข้อท้าทายต่อนโยบายรัฐไทยในการจัดการปัญหาสิทธิสุขภาพของแรงงานต่างด้าว. เอกสารประกอบการประชุมปฏิบัติการเรื่อง ‘แรงงานต่างชาติดูแลสุขภาพและมีสุขภาพกับนโยบายการจัดการของรัฐไทย’ จัดโดยสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล และคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ร่วมกับ สำนักพัฒนาระบบบริการสุขภาพ กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข ณ ห้องราชา โรงแรมรัตนโกสินทร์ ถนนราชดำเนินกลาง กรุงเทพมหานคร วันศุกร์ที่ 10 กันยายน.
- กฤตยา อาชวนิจกุล และภัสสร ลิมานนท์ (บรรณาธิการ). 2547. มิติทางสังคมและเศรษฐกิจในเอตส์โลกที่กรุงเทพฯ: คำถามและข้อท้าทายว่าด้วย ‘ความทั่วถึงและเท่าเทียม. เอกสารประกอบการประชุมหลังการประชุมนานาชาติที่กรุงเทพฯ เดือนกรกฎาคม 2547 จัดโดยกรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข ณ อิมแพคมาร์ينا เมืองทองธานี วันที่ 16 กันยายน 2547.
- กฤตยา อาชวนิจกุล, ทริส โคเอทท์ และ นิน นิน ไพน. 2543. เรื่องเพศ อนามัยเจริญพันธุ์ และความรุนแรง: ประสบการณ์ชีวิตของแรงงานอพยพจากประเทศพม่า. เอกสารวิชาการหมายเลข 248. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- กล้า เกียรติถาวรชัย. 2546. สิทธิในการก่อตั้งครอบครัวของคนไร้สัญชาติในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต สาขากฎหมายระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- บัณฑิต เป้นวิเศษ. 2547. แลงการณ่เครือข่ายปฏิบัติการเพื่อแรงงานข้ามชาติ (ประเทศไทย). เอกสารเผยแพร่ต่อสื่อมวลชน และสาธารณะ เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม.

- พ.ด.อ.เสนีย์ พิมพ์ศิริ พ.ด.ท.เฉลิมพล จินตรัตน์ และพ.ด.ด. สาโรช พลพินิจ. 2547. ‘ระบบฐานข้อมูลคนต่างด้าวของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ’ ใน *คนต่างด้าวในประเทศไทยคือใครบ้าง? มีจำนวนเท่าไร? และระบบฐานข้อมูลแบบไหนคือคำตอบ?*. กฤตยา อาชวนิจกุล (บรรณาธิการ): หน้า 71-136. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- พรพิไล เลิศวิชา สุพชัย เมทิน และนันทชัย นามเทพ. 2547. ‘รายงานกรณีศึกษากรณีสวนส้ม อำเภอฝาง อำเภอไชยปราการ อำเภอแม่อาย จังหวัดเชียงใหม่’ ใน *รายงานกรณีศึกษาปัญหาที่ดินและน้ำ เล่มที่ 2*. จัดทำโดยรัชดา ฉายสวัสดิ์ และคณะ. รายงานเสนอต่อคณะกรรมการด้านที่ดินและน้ำ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2547.
- พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. 2545ก. *สถานะแห่งสิทธิในการสมรสของคนต่างด้าวในไทย*. บทความเพื่อเป็นอาจารย์บูชาแด่ท่าน รศ.วิมลศิริ ชำนาญเวช เนื่องในโอกาสครบรอบวันเกิด.
- พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. 2545ข. *รายงานประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของกลุ่มชาติพันธุ์*. เสนอต่อคณะกรรมการประสานงานด้านสังคม คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
- พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. 2547ก. *ความคิดเห็นเรื่องปัญหาความชอบด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญของมาตรา 7 ทวิ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไข พ.ศ. 2535 และ มาตรา 11 แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535*. รายงานเสนอต่อประธานศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2547. สืบค้นได้จาก http://www.archanwell.org/autopage/show_page.php?i=1&s_id=92&d_id=92.
- พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. 2547ข. *การตรวจสอบและการประเมินสถานการณ์ด้านคนไร้รัฐในประเทศไทย*. รายงานเสนอต่อคณะกรรมการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนประจำปี พ.ศ. 2546 ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
- พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. 2547ค. *‘จอบี: คนไร้สัญชาติ สิทธิในความสงบสุขของชีวิตมีไหม?’*. มติชนรายวัน. วันที่ 26 กรกฎาคม.
- พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร และจันทจิรา เอี่ยมมยุรา. 2547. ‘*ฎีกาวิเคราะห์คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 720/2505 : สิทธิในการสมรสของคนต่างด้าวในประเทศไทย*’ วารสารนิติศาสตร์ธรรมศาสตร์. 24(2537), 167-188;
- เพิ่มศรี อติชาติ และสุทัศน์ กองขุนทด. 2547. ‘ระบบฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าวของกระทรวงสาธารณสุข’ ใน *คนต่างด้าวในประเทศไทยคือใครบ้าง? มีจำนวนเท่าไร? และระบบฐานข้อมูลแบบไหนคือคำตอบ?*. กฤตยา อาชวนิจกุล (บรรณาธิการ): หน้า 167-196. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- มนต์ จงพูนผล และเสถียร ก่อเกียรติตระกูล. 2547. ‘ระบบฐานข้อมูลประชากรในประเทศไทย ของสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย’ ใน *คนต่างด้าวในประเทศไทยคือใครบ้าง? มีจำนวนเท่าไร? และระบบฐานข้อมูลแบบไหนคือคำตอบ?*. กฤตยา อาชวนิจกุล (บรรณาธิการ): หน้า 39-72. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- ศรีประภา เพชรมีศรี. 2547. *สิทธิในสุขภาพ: จากเสรีนิยมสู่ชุมชนนิยม ?* รายงานวิจัยเสนอต่อสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข. แสงจันทร์ สีดำ. 2548. *ลดยแพแรงงานพม่าเหยื่อสึนามิ คาดสูญหายตายรวม 2,500 ราย*. ผู้จัดการออนไลน์ 18 มกราคม 2548 20:53 น. ใน <http://www.manager.co.th/Politics/ViewNews.aspx?NewsID=9480000008240>
- สุทัศน์ กองขุนทด. 2547. *สถานการณ์และปัญหาการดูแลสุขภาพแม่และเด็กในกลุ่มแรงงานต่างด้าว*. เอกสารประกอบการประชุมปฏิบัติการเรื่อง ‘แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายและมิติสุขภาพกับนโยบายการจัดการของรัฐไทย’ จัดโดยสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล และคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ร่วมกับสำนักพัฒนาระบบบริการสุขภาพ กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข ณ ห้องราชา โรงแรมรัตนโกสินทร์ กรุงเทพมหานคร วันศุกร์ที่ 10 กันยายน.
- สุวรรณี เข็มเจริญ. 2547. *สิทธิในการศึกษาของคนไร้สัญชาติในประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต สาขากฎหมายระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- อดิสร เกิดมงคล. 2547. *อาสาสมัครช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติด้านสิทธิและสุขภาพ - กลไกที่ถูกเมินเฉย ทางออกที่ถูกปิด*. บทความใน http://www.archanwell.org/autopage/show_page.php?t=1&s_id=99&d_id=100
- อรรณพ รอดสังวาลย์. 2546. *สิทธิในการมีสุขภาพอนามัยดีของคนไร้สัญชาติในประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต สาขากฎหมายระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อารยา ชินวรโกมล. 2547. *สิทธิในการทำงานของคนไร้สัญชาติในประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต สาขากฎหมายระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อัญชลี กิจธนไพบูลย์. 2547. *สิทธิในการอาศัยอยู่ในประเทศไทยของคนไร้สัญชาติ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต สาขากฎหมายระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

หนังสือพิมพ์

- ไทยโพสต์. วันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2546
- มติชนรายวัน. วันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2547.

ภาษาอังกฤษ

- Pongthep Youngsomcheep. 2003. *Human Right and Personal Legal: Case Study of People at Risk of Persecution at Sangklaburi District, Kanchanaburi Provice*. Unpublished M.A.Thesis, Office of Human Rights Studies and Social Development, Graduate School, Mahidol University.
- Toebe, Brigit. 2001. 'The Right to Health' in *Economic, Social and Cultural Rights: A Text Book*. Asbjorn Eide, Catarina Krause, and Allan Rosas (editors). Dordrecht: Martins Nijhoff Publishers.
- Zielinski, Henry Leszek. 1994. *Health and Humanitarian concerns Principles and Ethics*. Dordrecht: Martins Nijhoff Publishers.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก.

สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย จัดทำทะเบียนบุคคลโดยกำหนดเลขประจำตัว 13 หลัก ให้กับประชาชนทุกคนที่อยู่ในประเทศไทยทั้งที่มีสัญชาติไทยและไม่มีสัญชาติไทย¹ (หรือคือคนต่างด้าวตามกฎหมายไทย) โดย ตัวเลขในคอลัมน์แรกคือการแบ่งประเภทสถานะบุคคล ดังนี้

□-□□□□□-□□□□□-□□□□□



- ประเภทที่ 1 คือคนที่เกิดและมีสัญชาติไทย โดยแจ้งการเกิดภายในกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนด (15 วัน) เริ่มใช้เลขประจำตัวประชาชนสำหรับเด็กที่เกิดตั้งแต่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2526
- ประเภทที่ 2 คือคนที่เกิดและมีสัญชาติไทย แต่แจ้งการเกิดเกินกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนด (แจ้งเกิดเกิน 15 วัน)
- ประเภทที่ 3 คือคนไทยและคนต่างด้าวที่มีใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าวและมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน ก่อนวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2527
- ประเภทที่ 4 คือคนไทยและคนต่างด้าวที่มีใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว และได้มีการย้ายเข้าในทะเบียนบ้านขณะที่ยังไม่มีเลขประจำตัวประชาชน (ระหว่าง 1 มกราคม - 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2527)
- ประเภทที่ 5 คือคนไทยและคนต่างด้าวที่มีใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าวอยู่แล้วได้รับอนุมัติให้เพิ่มชื่อและรายการบุคคลเข้าในทะเบียนบ้าน
- ประเภทที่ 6 คือคนต่างด้าวที่เข้าเมืองเข้าเมืองไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่มีมติคณะรัฐมนตรีให้เป็นบุคคลเข้าเมืองชอบด้วยกฎหมาย และได้สิทธิอยู่อาศัยชั่วคราว และคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
- ประเภทที่ 7 คือบุตรของบุคคลประเภทที่ 6 ซึ่งเกิดในประเทศไทย
- ประเภทที่ 8 คือคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยหรือคนต่างด้าวที่ได้รับสัญชาติไทยตามกฎหมาย
- ประเภทที่ 0 คือคนต่างด้าวอายุหนึ่งปีขึ้นไปที่มีรับคำร้องจดทะเบียนคนต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ในวันที่ 1-31 กรกฎาคม พ.ศ. 2547 และระหว่างวันที่ 22 กรกฎาคม - 15 ตุลาคม พ.ศ. 2547 ได้มาถ่ายรูป พิมพ์ลายนิ้วมือ และรับเอกสารการจัดทำทะเบียนประวัติ (ทร. 38/1) ณ ที่ว่าการอำเภอ/กิ่งอำเภอ/เขต/สำนักงานทะเบียนท้องถิ่นจะได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยชั่วคราวหนึ่งปีคือระหว่างวันที่ 1 กรกฎาคม 2547 ถึง วันที่ 30 มิถุนายน 2548

(หมายเหตุ เลข 6 เป็นรหัสกำหนดให้กับคนต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองทุกกลุ่ม แต่บางกลุ่มจะมีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดสถานะบุคคลใหม่ให้เป็นบุคคลเข้าเมืองโดยถูกกฎหมายและได้รับใบถิ่นที่อยู่ชั่วคราว ซึ่งกลุ่มนี้มีแนวโน้มว่าอาจได้รับการกำหนดสถานะบุคคลใหม่ให้เป็นบุคคลเข้าเมืองโดยถูกกฎหมายและได้รับใบถิ่นที่อยู่ถาวร หรือใบสำคัญคนต่างด้าว และต้องไปยื่นเรื่องขอลงรายการชื่อในทะเบียนราษฎร [ทร.14] โดยจะได้รับสื่บุคคลใหม่เป็นเลข 8)

1 อาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2535 ข้อ 152 อนุวัติตามความในมาตรา 8(1) วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2535

ภาคผนวก ข. (1)

ข้อกำหนดเกี่ยวกับบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ปี 2547

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดขนาด ลักษณะของบัตร สี วัสดุตัวบัตรและวัสดุป้องกันการปลอมแปลงบัตร ตาม
นัยข้อ 6 ของระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย พ.ศ.2547

ผู้อำนวยการทะเบียนกลาง จึงกำหนดให้บัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยมีขนาดกว้าง 5.4 เซนติเมตร ยาว
8.6 เซนติเมตร พื้นสีชมพู ตัวอักษรสีดำ ไม่มีลวดลาย วัสดุตัวบัตรและวัสดุป้องกันการปลอมแปลงให้มีคุณสมบัติและ
คุณลักษณะเฉพาะเช่นเดียวกับวัสดุตัวบัตรและวัสดุป้องกันการปลอมแปลงของบัตรประจำตัวประชาชนที่ออกด้วยระบบ
คอมพิวเตอร์ตามกฎหมายว่าด้วยบัตรประจำตัวประชาชน

ให้ไว้ ณ วันที่ กุมภาพันธ์ พ.ศ.2547

(นายสุจิตต์ ปัจฉิมนันท์)

ผู้อำนวยการทะเบียนกลาง

ระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย พ.ศ.2547

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 (1) วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 และกฎกระทรวง (พ.ศ.2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 ผู้อำนวนการทะเบียนกลางวางระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1. ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย พ.ศ.2547”

ข้อ 2. ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันนี้เป็นต้นไป

ข้อ 3. คนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยตามระเบียบนี้ หมายความว่า คนต่างด้าวซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษเฉพาะเรื่องจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและกระทรวงมหาดไทยได้จัดทำทะเบียนประวัติไว้ ได้แก่

- (1) อุวอพยพ
- (2) อดีตทหารจีนคณะชาติ
- (3) จีนฮ่ออพยพ
- (4) จีนฮ่ออิสระ
- (5) อดีตโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายา
- (6) ไทยลื้อ
- (7) ลาวอพยพ
- (8) เนปาลอพยพ
- (9) ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า
- (10) ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า
- (11) ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย
- (12) บุคคลบนพื้นที่สูง เผ่าตองเหลือง และชุมชนบนพื้นที่สูงที่มีชาวไทย
- (13) ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกง กัมพูชา
- (14) ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากกัมพูชา
- (15) คนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยกลุ่มอื่นๆ นอกจาก (1) - (14) ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีผ่อนผันให้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษเฉพาะเรื่องตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

ข้อ 4. คนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยที่มีอายุครบสิบสองปีบริบูรณ์ต้องมีบัตร โดยให้ยื่นคำขอมีบัตรต่อนายทะเบียนอำเภอในเขตอำเภอที่ได้รับอนุญาตให้อาศัยอยู่ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่มิอายุครบสิบสองปีบริบูรณ์

ข้อ 5. ให้ผู้อำนวนการทะเบียนกลางเป็นผู้ออกบัตรตามแบบท้ายระเบียบนี้

ข้อ 6. ขนาด ลักษณะของบัตร สี วัสดุตัวบัตร และวัสดุป้องกันการปลอมแปลงบัตรให้เป็นไปตามที่ผู้อำนวนการทะเบียนกลางกำหนด

ข้อ 7. บัตรให้มีอายุใช้ได้หกปีนับแต่วันออกบัตร เว้นแต่บัตรที่ออกให้สำหรับคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยบางกลุ่มที่มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดระยะเวลาการอนุญาตให้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษเฉพาะเรื่องน้อยกว่าหกปี ให้บัตรมีอายุใช้ได้ตามระยะเวลาที่ได้รับอนุญาต

ข้อ 8. ผู้ถือบัตรที่บัตรเดิมหมดอายุ บัตรหายหรือถูกทำลาย หรือบัตรชำรุดในสาระสำคัญต้องยื่นคำขอบัตรใหม่หรือเปลี่ยนบัตรต่อนายทะเบียนอำเภอในเขตอำเภอที่ได้รับอนุญาตให้อาศัยอยู่ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่บัตรเดิมหมดอายุ บัตรหายหรือถูกทำลาย หรือบัตรชำรุดในสาระสำคัญแล้วแต่กรณี

ข้อ 9. คนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยที่ต้องมีบัตรตามข้อ 4 เมื่อพ้นจากสถานภาพการเป็นคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยตามระเบียบนี้ให้หมดสิทธิใช้บัตร และต้องส่งบัตรคืนนายทะเบียนอำเภอภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นสถานภาพ

ข้อ 10. บรรดาบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยที่ออกให้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยหรือประกาศหรือคำสั่งอื่นใดที่ได้จัดทำไว้ก่อนระเบียบนี้ ให้ใช้ได้ต่อไปภายในหนึ่งปีหรือจนกว่าผู้อำนวยการทะเบียนกลางจะได้ออกบัตรให้ใหม่ตามระเบียบนี้

ข้อ 11. เมื่อมีเหตุอันสมควรที่จะยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบนี้ ผู้อำนวยการทะเบียนกลางอาจสั่งการให้ปฏิบัติเป็นอย่างอื่นเฉพาะกรณีก็ได้

ประกาศ ณ วันที่ กุมภาพันธ์ 2547

(นายสุจริต ปัจฉิมนันท์)

ผู้อำนวยการทะเบียนกลาง

แบบบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย

(ด้านหน้า)

รูปถ่ายขนาด
2.5 x 3 ซม.

บัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย

0 - 0000 - 00000 - 00 - 0

ชื่อ
ชื่อสกุล
เกิดวันที่
ที่อยู่

(เลขหมายคำขอมีบัตร)

วันออกบัตร วันบัตรหมดอายุ ผู้อำนวยการทะเบียนกลาง

ตำแหน่งสำหรับลงรายการเลขประจำตัว
ประชาชนของผู้ถือบัตร

ตราครุฑ

(ด้านหลัง)

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

ข้อพึงปฏิบัติสำหรับผู้ถือบัตรประจำตัว

1. บัตรนี้ไม่ใช่บัตรประจำตัวประชาชน
2. ให้พกบัตรนี้ติดตัวอยู่ตลอดเวลาเพื่อรับการตรวจ
3. ห้ามผู้มีชื่อในบัตรออกนอกพื้นที่ออกบัตร

เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษร

รหัสการผลิต

ตำแหน่งสำหรับติดแถบแม่เหล็ก

รหัสกำกับบัตร

ภาคผนวก ข. (2)

ตาราง แสดงจำนวนชาวเขาและชนกลุ่มน้อยที่กรมการปกครองจัดเก็บข้อมูลและออกบัตรประจำตัว (บัตรสีประจำกลุ่ม)

ลำดับ ที่	ชื่อกลุ่ม	มีอยู่/จังหวัด	จำนวน/ คน
1.	บุคคลบนพื้นที่สูง (บัตรสีฟ้า)	20	180,212
2.	อดีตทหารจีนคณะชาติ (บัตรสีขาว)	3	8,703
3.	จีนฮ่ออพยพ (บัตรสีเหลือง)	3	4,359
4.	จีนฮ่ออิสระ (บัตรสีขาวขอบส้ม)	4	12,725
5.	ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า (บัตรสีชมพู)	9	22,321
6.	ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าหลัง 9 มี.ค.2519 (มีถิ่นที่อยู่ถาวร)(บัตรสีส้ม)	9	42,879
7.	ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าหลัง 9 มี.ค.2519 (อยู่กับนายจ้าง)(บัตรสีม่วง)	9	17,902
8.	ญวนอพยพ (บัตรสีขาวขอบน้ำเงิน)	13	14,940
9.	ลาวอพยพ (บัตรสีฟ้าขอบน้ำเงิน)	3	7,095
10.	เนปาลอพยพ (บัตรสีเขียว)	1	988
11.	อดีตจีนคอมมิวนิสต์มาลาয়া (บัตรสีเขียว)	3	74
12.	ไทยลื้อ (บัตรสีส้ม)	3	2,040
13.	ผิวดองเหลือง (บัตรสีฟ้า)	2	85
14.	ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากเกาะกงกัมพูชา (บัตรสีเขียว) ก่อน 15 พ.ย.2520	1	4,939
15.	ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากเกาะกงกัมพูชา (บัตรสีเขียว) หลัง 15 พ.ย.2520	1	4,020
16.	ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากกัมพูชา (บัตรสีขาวขอบแดง)	1	2,204
17.	ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทยเข้ามาก่อน 9 มี.ค.2519 (บัตรสีเหลืองขอบน้ำเงิน)	4	619
18.	ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทยเข้ามาหลัง 9 มี.ค.2519 (บัตรสีเหลืองขอบน้ำเงิน)	4	1,386
19.	ชุมชนบนพื้นที่สูง (บัตรสีเขียวขอบแดง)	20	186,929
	รวม		514,424

ที่มา: มนตรี จงพูนผล และเสถียร ก่อเกียรติตระกูล. 2547. ‘ระบบฐานข้อมูลประชากรในประเทศไทยของสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย’ (ตาราง 2.1 หน้า 51-52) ใน *คนต่างด้าวในประเทศไทยคือใครบ้าง? มีจำนวนเท่าไร? และระบบฐานข้อมูลแบบไหนคือคำตอบ?*. กฤตยา อาชวนิจกุล (บรรณาธิการ): หน้า 39-72. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

ภาคผนวก ก. (1)

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2547 เรื่องแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว

วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2547 คณะรัฐมนตรี พิจารณาแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ แล้วมีมติดังนี้

1. ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดเป็นเจ้าภาพดำเนินการสกัดกั้น ป้องกัน และปราบปรามการลักลอบเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าว 3 สัญชาติ (พม่า ลาว กัมพูชา) โดยสนธิกำลังทหาร ตำรวจ และพลเรือนในพื้นที่ ตรึงกำลังตามแนวชายแดน สกัดกั้นและป้องกันคนต่างด้าวที่จะลักลอบเข้ามาในประเทศไทยเพิ่มขึ้นอีก

2. เห็นชอบยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว 7 ยุทธศาสตร์ ซึ่งสภาความมั่นคงแห่งชาติให้ความเห็นชอบแล้ว รวมทั้งการจัดทำฐานข้อมูลคนต่างด้าว 3 สัญชาติ (พม่า ลาว กัมพูชา) รายครัวเรือนและรายบุคคลที่อาศัยอยู่ในประเทศทุกพื้นที่ ซึ่งเป็นการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร และมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้

3. เห็นชอบแผนปฏิบัติการการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว เพื่อบริหารหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้เป็นแผนปฏิบัติการ และดำเนินการให้แล้วเสร็จตามกรอบระยะเวลาที่กำหนดต่อไป

กระทรวงแรงงานรายงานว่า ในคราวประชุมสภาความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2546 นายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้ที่ประชุมสภาความมั่นคงแห่งชาติ โดยให้กระทรวงแรงงานเป็นหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองไปพิจารณาร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ ตั้งแต่การสกัดกั้น การป้องกัน การปราบปราม การลักลอบเข้ามาของแรงงานรุ่นใหม่ การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว ตลอดจนการจับกุมดำเนินคดีและส่งกลับ และเสนอสภาความมั่นคงแห่งชาติพิจารณาก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ

กระทรวงแรงงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้จัดทำยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ประกอบด้วย 7 ยุทธศาสตร์ โดยแต่งตั้งคณะทำงานแต่ละยุทธศาสตร์ 7 คณะ ประกอบด้วย ผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อทำหน้าที่ในการศึกษา กำหนดรูปแบบวิธีการ แนวทางปฏิบัติ การเสนอแนะพิจารณาแก้ไข เพิ่มเติม กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งงบประมาณในการดำเนินการแต่ละยุทธศาสตร์ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการอำนวยการบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ คณะทำงานแต่ละคณะได้ร่วมกันกำหนดมาตรการดำเนินการในแต่ละยุทธศาสตร์ เพื่อให้การบริหารและจัดระบบแรงงานต่างด้าวมีความเชื่อมโยงและดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง สรุปได้ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว หลักการคือ ปรับสถานภาพแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้เป็นแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยเปิดโอกาสให้นายจ้างนำแรงงานต่างด้าวมารายงานตัวเพื่อจะส่งรายชื่อให้ประเทศต้นทางพิสูจน์และรับรองสถานะเพื่อปรับเข้าสู่ระบบที่ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป

2. ยุทธศาสตร์การกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว หลักการคือ คุ้มครองตรวจสอบและควบคุมมาตรฐานแรงงานต่างด้าวเช่นเดียวกับแรงงานไทย

3. ยุทธศาสตร์การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน ใช้กองกำลังป้องกันชายแดนเป็นหลักเพิ่มเติมด้วยกำลังไม่เก็บกองร้อยทหารราบ/ทหารม้าเฉพาะกิจ สำหรับพื้นที่ชุมชนชั้นในเสนอให้ตั้งหน่วยเฉพาะกิจประกอบด้วยหน่วยที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายร่วมปฏิบัติงานขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

4. ยุทธศาสตร์การปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง หลักการคือ เพิ่มความเข้มข้นด้านการข่าว มุ่งเน้นการปราบปรามจับกุมนายจ้างที่กระทำความผิดกฎหมาย

5. ยุทธศาสตร์การผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าว มุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติ 2 ส่วน ส่วนแรกคือ เสนอจัดตั้งศูนย์พักพิงการส่งกลับเพื่อรองรับศูนย์ละ 5,000 คน ในพื้นที่ 3 แห่ง คือ จังหวัดตาก เชียงรายและระนอง ทั้งนี้ เนื่องจากห้องกักเดิมที่มีอยู่ไม่สามารถรองรับการจับกุมที่จะต้องมามากขึ้นในอนาคต ส่วนที่สองคือ การพัฒนาระบบ

ฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าวเพื่อจัดเก็บประวัติแรงงานที่ถูกจับกุมอย่างเป็นระบบเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบควบคุมที่มีประสิทธิภาพ

6. ยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์การจัดระบบแรงงานต่างด้าวสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายและแนวทางของภาครัฐ เพื่อนำไปสู่การประสานความร่วมมือของทุกฝ่ายในการแก้ปัญหาาร่วมกัน

7. ยุทธศาสตร์การติดตามและประเมินผล กำหนดแผนและตัวชี้วัดอย่างเป็นระบบ โดยจะติดตามประเมินผลใน 1 ปี

ภาคผนวก ก. (2)

ประกาศกระทรวงมหาดไทย

เรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2547 และวันที่ 27 เมษายน 2547 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีออกประกาศไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับหมายถึงคนต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต ก่อนวันที่ประกาศฉบับนี้ใช้บังคับ

ข้อ 2 ให้คนต่างด้าวตามข้อ 1 ไปรายงานตัวต่อนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทะเบียนกลาง ในระยะเวลาระหว่างวันที่ 1 กรกฎาคม 2547 เพื่อจัดทำทะเบียนประวัติหรือบัตรประจำตัวตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรต่อไป ตามเงื่อนไขที่ผู้อำนวยการทะเบียนกลางประกาศกำหนด

ข้อ 3 ให้คนต่างด้าวตามข้อ 1 ที่ได้จัดทำทะเบียนประวัติตามข้อ 2 แล้ว หากประสงค์จะทำงานให้ไปรายงานตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวเพื่อขอใบอนุญาตทำงานตามเงื่อนไข และระยะเวลาที่อธิบดีกรมการจัดหางานประกาศกำหนด

ข้อ 4 เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามข้อ 2 มิให้นำมาตรการตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาใช้บังคับแก่คนต่างด้าวตามข้อ 1 ซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับจนถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2548

ข้อ 5 การอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราวตามข้อ 4 ของคนต่างด้าวตามข้อ 1 เป็นอันสิ้นผลในกรณีอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- ไม่ไปรายงานตัวเพื่อจัดทำทะเบียนประวัติหรือบัตรประจำตัวตามข้อ 2
- เป็นโรคต้องห้ามตามที่กระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนด
- ต้องโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลเว้นแต่ความผิดซึ่งได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- ออกนอกเขตพื้นที่จังหวัดโดยไม่ได้รับอนุญาตตามข้อ 7 เว้นแต่ได้รับอนุญาตทำงานในกิจการประมงหรือขนถ่ายสินค้าทางน้ำ ให้เคลื่อนย้ายออกนอกท้องที่จังหวัดที่ได้รับอนุญาตโดยทางเรือ เพื่อไปทำงานในท้องที่ทุกแห่งที่มีท่าเรือทำการประมงทะเล หรือในเส้นทางที่เป็นปกติทางการค้าของกิจการขนถ่ายสินค้าได้ ทั้งนี้มิให้ออกนอกเขตบริเวณท่าเรือที่ทำการประมงทะเลหรือขนถ่าย

ข้อ 6 การอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราวตามข้อ 4 ของคนต่างด้าวตามข้อ 1 ต้องถูกเพิกถอนในกรณีอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- มีพฤติกรรมที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือมีพฤติกรรมน่าเชื่อว่าเป็นภัยต่อสังคมหรือจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายต่อความสงบสุข หรือความปลอดภัยของประชาชน หรือความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งหน่วยงานด้านความมั่นคงหรือการรักษาความสงบเรียบร้อยรายงาน
- ทำงานโดยไม่ได้รับใบอนุญาตทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว

การที่จะเพิกถอนตาม (1) จะต้องได้รับความเห็นชอบจากปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย ส่วนการเพิกถอนตาม (2) จะต้องได้รับความเห็นชอบจากอธิบดีกรมการจัดหางานหรือผู้ซึ่งได้รับความมอบหมาย

ข้อ 7 เมื่อมีเหตุจำเป็นต้องออกนอกเขตจังหวัดที่ได้จัดทำทะเบียนประวัติตามข้อ 2 หรือจังหวัดที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานเพื่อปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เป็นพยานศาล ได้รับหมายเรียกจากพนักงานสอบสวน มีหนังสือเรียกตัวจากหน่วยงานของรัฐในสังกัดกระทรวงแรงงานหรือเพื่อการรักษาพยาบาล เมื่อได้รับอนุญาตให้เปลี่ยนท้องที่หรือเปลี่ยนสถานที่ทำงานจากอธิบดีกรมการจัดหางานหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย หรือติดตามผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เปลี่ยนการ

ทำงานไปยังท้องที่จังหวัดอื่นให้นายจ้างหรือคนต่างด้าวผู้ได้รับอนุญาตให้เปลี่ยนทำงานหรือคนต่างด้าวซึ่งเป็นผู้ติดตามขออนุญาตจากปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายในเขตท้องที่จังหวัดอื่น

ข้อ 8 คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชากลุ่มอื่นซึ่งได้มีมติคณะรัฐมนตรี มติสภากวามมั่นคงแห่งชาติ หรือคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย กำหนดแนวทางปฏิบัติเป็นการเฉพาะไม่อยู่ในข่ายการอนุญาตตามประกาศฉบับนี้

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2547 เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2547

(นายโกสิน พลกุล)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ภาคผนวก ง.

มาตรการและแนวทางการดำเนินงานตรวจสอบสุขภาพและประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าว 2547

กระทรวงสาธารณสุข

1. ด้านนโยบาย

ตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2547 เห็นชอบแนวทางการบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ โดยมุ่งให้แรงงานต่างด้าวทั้งหมดที่มีอยู่ในประเทศไทย ทั้งที่จดทะเบียนไว้แล้วเดิมอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และที่ลักลอบเข้าเมือง มาจดทะเบียนใหม่ให้ถูกต้องครบถ้วนตามข้อเท็จจริงมากที่สุด และแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนดังกล่าวให้มีสถานะเป็นผู้อยู่ระหว่างรอส่งกลับเป็นระยะเวลา 1 ปี หากแรงงานต่างด้าวคนใดประสงค์จะกลับประเทศของตนก่อนครบระยะเวลา 1 ปี ก็ให้กลับได้ทันที และเมื่อครบ 1 ปีแล้วแรงงานต่างด้าวคนใดยังไม่ได้รับการจ้างก็ให้ส่งกลับทันที และเห็นชอบให้กระทรวงสาธารณสุขปรับอัตราค่าตรวจสุขภาพแรงงานต่างด้าวจาก 300 บาท เป็น 600 บาท และอัตราค่าประกันสุขภาพจาก 1,200 บาท เป็น 1,300 บาท

2. แนวทางการดำเนินงานของกระทรวงสาธารณสุข

กระทรวงสาธารณสุขได้รับมอบภารกิจให้ดำเนินการเกี่ยวกับการดูแลสุขภาพ โดยมีกิจกรรมสำคัญ 4 ด้าน ประกอบด้วย 1) การตรวจสุขภาพประจำปี 2) บริการด้านการรักษาพยาบาล 3) บริการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค และ 4) การเฝ้าระวังโรค

เป้าหมายและแนวทางการดำเนินงาน

กลุ่มเป้าหมายที่มาตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพ แบ่งเป็น 2 กลุ่ม

- (1) กลุ่มผู้ที่ประสงค์จะทำงาน ต้องเข้าสู่ระบบการตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพทุกคน
- (2) กลุ่มผู้ติดตามแรงงานต่างด้าว (ภรรยา หรือบุตร) การตรวจสุขภาพและ/หรือประกันสุขภาพให้เป็นไปตามความสมัครใจโดยในส่วนภูมิภาคให้สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเป็นผู้กำหนด สำหรับกรุงเทพมหานครให้กรมการแพทย์กำหนด อัตราค่าตรวจสุขภาพคนละ 600 บาท และค่าประกันสุขภาพ 1,300 บาท/คน/ปี โดยการประกันสุขภาพใช้ชุดสิทธิประโยชน์เดียวกับแรงงานต่างด้าว

การประกันสุขภาพ

- (1) กำหนดให้แรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนและได้รับใบอนุญาตทำงานเข้าสู่ระบบประกันสุขภาพทุกคน อัตราค่าใช้จ่ายคนละ 1,300 บาท โดยการประกันสุขภาพมีระยะเวลาคุ้มครอง 1 ปี โดยแรงงานต่างด้าวจะต้องร่วมจ่ายในการรับบริการครั้งละ 30 บาท ทั้งนี้ มีเป้าหมายหลักเพื่อให้มีการควบคุมป้องกันโรค การรักษาพยาบาลและการส่งเสริมสุขภาพอย่างเป็นระบบและเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายในการเข้ารับบริการทางการแพทย์และสาธารณสุขของผู้ใช้แรงงาน รวมถึงจะเป็นการประกันค่ารักษาพยาบาลให้กับสถานพยาบาลผู้ให้การรักษาพยาบาลอีกทางหนึ่งด้วย

แนวทางการดำเนินงานที่สำคัญ คือ ให้แรงงานต่างด้าวตรวจสุขภาพและชำระค่าประกันสุขภาพสำหรับแรงงานต่างด้าวก่อนที่จะได้รับอนุญาตให้สามารถทำงานได้

- (2) งบประมาณในการดำเนินงาน งบประมาณขั้นต่ำ / คน / ปี เท่ากับ 1,900 บาท โดยแบ่งเป็น ค่าบริการในการตรวจและประเมินสุขภาพ 600 บาท และค่าประกันสุขภาพ 1,300 บาท และผู้มีสิทธิจะต้องร่วมจ่าย ในการเข้ารับบริการครั้งละ 30 บาท ยกเว้นบริการ ส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค เฝ้าระวังโรค ซึ่งไม่ต้องจ่ายค่าบริการครั้งละ 30 บาท โดยกำหนดงบประมาณขั้นต่ำในการรักษาพยาบาล 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

(3.1) ชุดสิทธิประโยชน์ ครอบคลุมการบริการทางการแพทย์ ต่อไปนี้

● การตรวจรักษาโรคและฟื้นฟูสภาพทั่วไป

1. การตรวจ วินิจฉัย บำบัดรักษาและฟื้นฟูสภาพทางการแพทย์ จนถึงสิ้นสุดการรักษา รวมแพทย์ทางเลือกที่ผ่านการรับรองของคณะกรรมการประกอบโรคศิลปะ
2. การถอนฟัน การอุดฟัน การขูดหินปูน
3. บริการอาหารและห้องผู้ป่วยสามัญ
4. ยาและเวชภัณฑ์ตามบัญชียาหลักแห่งชาติ
5. การจัดส่งต่อเพื่อการรักษาระหว่างสถานพยาบาล

● การรักษาพยาบาลที่มีค่าใช้จ่ายสูง

การรักษาพยาบาลที่มีค่าใช้จ่ายสูงตามเงื่อนไขค่าใช้จ่ายที่คณะกรรมการประกันสุขภาพ ตรวจสอบสุขภาพ และรักษาพยาบาล แรงงานต่างด้าวส่วนกลางกำหนด

● กรณีอุบัติเหตุฉุกเฉิน

กรณีอุบัติเหตุฉุกเฉินสามารถใช้บริการในสถานพยาบาลที่ขึ้นทะเบียนประกันตน โดยทั้งนี้จังหวัดอาจปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสม ยกเว้น

1. แรงงานต่างด้าวในกิจการประมงทะเล ให้ใช้บริการในสถานพยาบาลที่แต่ละจังหวัดกำหนดในจังหวัดชายฝั่งทะเล 22 จังหวัดได้ และให้สถานพยาบาลที่ให้บริการเรียกเก็บเงินค่ารักษาพยาบาลตามระบบการประกันสุขภาพถ้วนหน้าในคนไทยกับสถานพยาบาลที่แรงงานต่างด้าวนั้นๆ ขึ้นทะเบียนประกันตนไว้
2. แรงงานต่างด้าวในกรุงเทพมหานคร ให้ใช้บริการในสถานพยาบาลที่รับประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าวทั้ง 7 แห่ง (โรงพยาบาลราชวิถี โรงพยาบาลเลิดสิน โรงพยาบาลนพรัตนราชธานี โรงพยาบาลกลาง โรงพยาบาลตากสิน โรงพยาบาลเจริญกรุงประชารักษ์ และโรงพยาบาลวชิรพยาบาล) ได้โดยให้สถานพยาบาลที่ให้บริการเรียกเก็บเงินค่ารักษาพยาบาลตามระบบการประกันสุขภาพถ้วนหน้าในคนไทยกับสถานพยาบาลที่แรงงานต่างด้าวนั้นๆ ขึ้นทะเบียนประกันตนไว้

● การส่งต่อผู้ป่วยเพื่อการรักษาระหว่างสถานพยาบาล

กรณีที่สถานพยาบาลที่แรงงานต่างด้าวขึ้นทะเบียนประกันตนไว้ส่งต่อผู้ป่วย (แรงงานต่างด้าว) ไปยังสถานพยาบาลแห่งอื่นเพื่อการรักษาพยาบาล จะต้องตามจ่ายค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการส่งต่อผู้ป่วยไปรักษาพยาบาลตามหลักเกณฑ์และระบบการประกันสุขภาพถ้วนหน้าในคนไทย หากการส่งต่อผู้ป่วยเป็นการส่งต่อออกนอกเขตพื้นที่จังหวัด สถานพยาบาลต้องทำหนังสือขออนุญาต พร้อมแนบรูปถ่ายแรงงาน 2 ใบ ไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายทุกครั้ง

(3.2) ชุดสิทธิประโยชน์ทางการแพทย์ที่ไม่คุ้มครอง มีดังนี้

1. โรคจิต
2. การบำบัดรักษาและฟื้นฟูผู้ติดยาและสารเสพติดตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด
3. ผู้ประสบภัยจากรถ ที่สามารถใช้สิทธิตาม พรบ.คุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ
4. การรักษาภาวะมีบุตรยาก
5. การผสมเทียม
6. การเปลี่ยนเพศ
7. การกระทำใดๆ เพื่อความสวยงาม โดยไม่มีข้อบ่งชี้ทางการแพทย์
8. การตรวจ วินิจฉัย และรักษาใดๆ ที่เกินความจำเป็นและข้อบ่งชี้ทางการแพทย์
9. โรคเดียวกันที่ต้องใช้ระยะเวลารักษาดำเนินในโรงพยาบาลประเภทคนไข้ใน เกิน 180 วัน ยกเว้นหากมีความจำเป็นต้องรักษาต่อ เนื่องจากมีภาวะแทรกซ้อนหรือข้อบ่งชี้ทางการแพทย์
10. การรักษาที่ยังอยู่ในระหว่างการค้นคว้าทดลอง
11. การรักษาผู้ป่วยไตวายเรื้อรังระยะสุดท้ายด้วยการล้างไต (peritoneal dialysis) และการฟอกเลือดด้วยเครื่องไตเทียม (Haemodialysis)
12. ยาต้านไวรัสเอดส์ ยกเว้น กรณีเพื่อการป้องกันการแพร่กระจายเชื้อจากแม่สู่ลูก
13. การเปลี่ยนอวัยวะ (Organ transplant)
14. เด็กแรกคลอดจากมารดาที่เป็นแรงงานต่างด้าว
15. การทำฟันปลอม

(3.3) บริการด้านการส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันและควบคุมโรคที่ได้รับการคุ้มครอง ประกอบด้วย

1. ให้มีและใช้สมุดบันทึกสุขภาพประจำตัวในการดูแลสุขภาพแต่ละบุคคลอย่างต่อเนื่อง
2. การตรวจและดูแลเพื่อส่งเสริมสุขภาพของหญิงตั้งครรภ์ ตลอดจนการให้บริการทำคลอดและดูแลหลังคลอด
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 การให้ฟลูออไรด์เสริมในกลุ่มที่มีความเสี่ยงต่อโรคฟันผุ
10. การควบคุมป้องกันโรค

2.2 การตรวจสุขภาพแรงงานต่างด้าว

- 2.2.1 การบริการตรวจสุขภาพ และออกใบรับรองแพทย์ให้แก่แรงงานต่างด้าว ให้สถานพยาบาลที่รับประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าวดำเนินการตรวจสุขภาพและเป็นผู้เก็บค่าตรวจสุขภาพ และค่าประกันสุขภาพเองในอัตราค่าตรวจสุขภาพคนละ 600 บาท ค่าประกันสุขภาพ 1,300 บาท
- 2.2.2 การตรวจสุขภาพจำแนกผลการตรวจเป็น 4 ประเภท คือ
 - ประเภทที่ 1 ผู้ที่มีผลการตรวจสุขภาพปกติ
 - ประเภทที่ 2 ผู้ที่ผ่านการตรวจสุขภาพ แต่มีภาวะติดเชื้อหรือการเจ็บป่วยด้วยโรคที่จะต้อง

ควบคุม ได้แก่ วัณโรค โรคเรื้อน โรคเท้าช้าง ซิฟิลิส และโรคพยาธิลำไส้ ให้ทำการรักษาในระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้าสำหรับแรงงานต่างด้าว

ประเภทที่ 3 ผู้ที่ไม่ผ่านการตรวจสุขภาพ เนื่องจากมีสุขภาพไม่สมบูรณ์แข็งแรง หรือมีโรคต้องห้ามมิให้ทำงาน 7 โรค คือ

- (1) วัณโรคระยะติดต่อ
- (2) โรคเรื้อนในระยะที่ปรากฏอาการเป็นที่รังเกียจแก่สังคม
- (3) โรคเท้าช้างในระยะที่ปรากฏอาการเป็นที่รังเกียจแก่สังคม
- (4) โรคซิฟิลิสในระยะที่ 3
- (5) การติดเชื้อเสียดังกล่าว
- (6) พิษสุราเรื้อรัง
- (7) โรคจิต จิตฟั่นเฟือน หรือปัญญาอ่อน ซึ่งจะระบุผลการตรวจเป็นประเภท 3 ไม่สามารถอนุญาตทำงานได้

ประเภทที่ 4 ผู้ที่ดัดจริต

2.2.3 การดำเนินการตรวจสุขภาพและควบคุมมาตรฐานการตรวจสุขภาพ รวมการตรวจรักษาโรคที่ควบคุมให้ครบวงจร ดังนี้

(1) เอกซเรย์ปอดทุกคน หากผลการเอกซเรย์สงสัยว่าเป็นวัณโรคให้ตรวจเสมหะยืนยัน หากได้ผลบวก ให้จัดอยู่ในประเภทที่ 3 เป็นโรคต้องห้ามทำงาน

(2) เจาะโลหิตหาเชื้อซิฟิลิส เชื้อโรคเท้าช้าง (ไมโครฟิลาเรีย) การตรวจพบเชื้อทั้ง 2 โรค ยังไม่ถือว่าเป็นโรคต้องห้ามทำงาน จัดอยู่ในประเภทที่ 2 ให้ติดตามรักษา แต่หากมีอาการเป็นที่รังเกียจแก่สังคม หรือเป็นซิฟิลิสระยะที่ 3 จัดอยู่ในประเภทที่ 3

(3) เก็บปัสสาวะตรวจหาสารแอมเฟตามีนทุกคน (Screening Test) หากได้ผลบวกให้จัดไว้ในประเภทที่ 3 การทำ Screening Test เป็นการป้องกันมิให้เสพยา การรับประทานยา DEC เพื่อการควบคุมโรคเท้าช้าง หรือยาบางประเภท อาจมีผลต่อการตรวจปัสสาวะทำให้ False Positive ได้ (หากผลการตรวจ Positive ถ้าแรงงานต่างด้าวมีความประสงค์จะตรวจยืนยันซ้ำสามารถทำได้โดยให้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายเอง)

(4) หากเป็นเพศหญิงต้องเก็บปัสสาวะเพื่อทดสอบการตั้งครรภ์ หากได้ผลบวกให้ระบุเป็นประเภท 4 และจัดส่งผลให้กรมการจัดหางาน/สำนักงานจัดหางานจังหวัดพิจารณาดำเนินการต่อไป

(5) การตรวจร่างกายอื่น ๆ ตามแต่ดุลพินิจของแพทย์ผู้ตรวจจะเห็นสมควร

(6) ให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่ารับประทานยาไดเอทิลคาร์บามาซีน (DEC) 300 มิลลิกรัม (Single dose) ทุกคน โดยรับประทานต่อหน้า และทำการเจาะโลหิตเพื่อหาเชื้อพยาธิโรคเท้าช้างหลังรับประทานยา DEC แล้วครึ่งชั่วโมง หากผลการตรวจพบโรคเท้าช้างแต่ไม่ปรากฏอาการเป็นที่รังเกียจแก่สังคมให้จัดอยู่ในประเภท 2 ให้การรักษาโดยใช้ยา DEC รับประทาน 300 มิลลิกรัม ครั้งเดียว ทุก 6 เดือนจนครบ 2 ปี และผลการตรวจเลือด 2 ครั้งสุดท้ายไม่พบเชื้อพยาธิโรคเท้าช้าง การขอรับสนับสนุนยา DEC ในเขตกรุงเทพมหานครขอรับสนับสนุนจากสำนักอนามัย กรุงเทพมหานคร หรือกลุ่มโรคเท้าช้าง กรมควบคุมโรค และสำนักงานป้องกันและควบคุมโรค ที่ 1 ในภูมิภาคขอรับการสนับสนุนจากสำนักงานป้องกันและควบคุมโรคที่อยู่ในเขตนั้น ๆ

(7) การตรวจสภาวะโรคเรื้อน หากพบผลการตรวจผิดปกติแต่ไม่มีอาการเป็นที่รังเกียจแก่สังคม ให้ระบุเป็นประเภท 2 ให้ตรวจยืนยันและรักษาฟรี ในส่วนภูมิภาคให้สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเป็นผู้ติดตามรักษาตามระบบ ในกรุงเทพมหานครให้แจ้งสถาบันราชประชาสมาสัย ซึ่งมีระบบติดตามรักษาเอง

(8) ให้รับประทานยาอัลเบนดาโซล 400 มิลลิกรัม ทุกราย เพื่อควบคุมโรคพยาธิลำไส้

อนึ่ง การรายงานผลการตรวจสุขภาพ แพทย์จะต้องตรวจสอบข้อมูลในทะเบียนประวัติ และในใบรับรองแพทย์ว่าตรงกัน แล้วลงผลการตรวจ ลงชื่อ ประทับตราสถานพยาบาลบนเอกสารใบรับรองแพทย์ทั้งต้นฉบับและสำเนา

- กรณีผ่านการตรวจสุขภาพ (ผลการตรวจสุขภาพเป็นประเภท 1 หรือ 2 หรือ 4) ให้สถาน

พยาบาลมอบใบรับรองแพทย์ที่ใส่ซองปิดผนึก และลงนามกำกับพร้อมประทับตราสถานพยาบาลแล้ว มอบให้แรงงานต่างด้าวไว้เป็นหลักฐานประกอบการขออนุญาตทำงานกับกระทรวงแรงงาน

- กรณีไม่ผ่านการตรวจสอบสุขภาพ (ผลการตรวจสอบสุขภาพเป็นประเภท 3 โรคต้องห้ามมิให้ทำงาน) สถานพยาบาลไม่ต้องมอบใบรับรองแพทย์ให้แรงงานต่างด้าว แต่ให้ทำการรักษาพยาบาลเบื้องต้น ในเขตกรุงเทพมหานคร ให้จัดส่งใบรับรองแพทย์ไปที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เลขที่ 507 ซอยสวนพลู เขตสาทร กรุงเทพมหานคร 10120 ในส่วนภูมิภาคจัดส่งที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองในพื้นที่หรือจังหวัดใกล้เคียง เพื่อดำเนินการผลักดันส่งกลับต่อไป พร้อมสำเนาใบรับรองแพทย์เก็บไว้เพื่อทำการรักษาต่อเนื่อง (ขณะรอการส่งกลับ)

2.3 การเตรียมการตรวจสอบสุขภาพ

- 2.3.1 สถานพยาบาลที่ตรวจสอบสุขภาพและประกันสุขภาพ ให้ดำเนินการโดยสถานพยาบาลของรัฐและเอกชน โดยต้องเป็นสถานพยาบาลที่เข้าร่วมดำเนินโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ในส่วนภูมิภาคให้สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเป็นผู้กำหนด โดยให้เป็นไปตามเขตการแบ่งพื้นที่ตามโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ทั้งนี้ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดอาจปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสม สำหรับกรุงเทพมหานครให้กรมการแพทย์กำหนด
- 2.3.2 ใช้แบบฟอร์มใบรับรองแพทย์ตามที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด สำหรับการตรวจสอบสุขภาพแรงงานต่างด้าวเท่านั้น
- 2.3.3 เอกสารสำคัญที่แรงงานต่างด้าวต้องนำมาประกอบการตรวจสอบสุขภาพ มีดังนี้
 - 1) บัตรประจำตัวบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย หรือแบบรับรองรายการทะเบียนประวัติ (ท.ร.38/1)
 - 2) ค่าตรวจสอบสุขภาพ จำนวน 600 บาท
 - 3) ค่าประกันสุขภาพ จำนวน 1,300 บาท
- 2.3.4 ให้สถานพยาบาลติดประกาศ ประชาสัมพันธ์ ให้ทราบว่าเป็นสถานที่ตรวจสอบสุขภาพแรงงานต่างด้าว ควรประสานวางระบบการตรวจสอบสุขภาพร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นายจ้าง สถานประกอบการที่มีแรงงานต่างด้าว และเตรียมความพร้อมด้านสถานที่ บุคลากร อุปกรณ์ และเวชภัณฑ์ต่างๆ ให้พร้อม และอำนวยความสะดวกให้การดำเนินการตรวจสอบสุขภาพแรงงานต่างด้าวเป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ
- 2.3.5 การตรวจสอบสุขภาพต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในวันนั้น (ส่วนใบรับรองแพทย์กำหนดให้ใช้ได้ 60 วัน นับตั้งแต่วันที่ตรวจร่างกาย) หลังจากแรงงานต่างด้าวตรวจสอบสุขภาพเสร็จ ให้สถานพยาบาลแจ้งวันมารับผลการตรวจสอบสุขภาพ (ใบรับรองแพทย์) กับแรงงานต่างด้าว

หากกรณีผลการตรวจสอบสุขภาพพบประเภท 2

- เขตกรุงเทพมหานคร แต่ละสถานพยาบาลที่ตรวจสอบสุขภาพและรับประกันสุขภาพ ดูแลรักษาต่อเนื่องเอง
- ในส่วนภูมิภาคสถานพยาบาลแต่ละจังหวัดจัดส่งให้สถานพยาบาลในเครือข่ายรับผิดชอบติดตามให้การรักษาต่อ

หากกรณีผลการตรวจสอบสุขภาพพบประเภท 3

- เขตกรุงเทพมหานคร จัดส่งผลการตรวจสอบสุขภาพใบรับรองแพทย์ไปที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เลขที่ 507 ซอยสวนพลู เขตสาทร กรุงเทพมหานคร 10120
- ในส่วนภูมิภาค จัดส่งผลการตรวจสอบสุขภาพใบรับรองแพทย์ไปที่สำนักทะเบียนท้องถิ่น ด่านตรวจคนเข้าเมือง (ตามรายละเอียดที่แนบ) และสถานีตำรวจท้องถิ่น

และสำเนาใบรับรองแพทย์เก็บไว้เพื่อทำการรักษาต่อเนื่อง (ระหว่างรอการผลักดันส่งกลับ)

- 2.3.6 ให้สถานพยาบาลที่ตรวจสอบสุขภาพทุกแห่งสรุปรายงานผลการตรวจสอบสุขภาพ เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการตรวจสอบสุขภาพ ตามระบบรายงานสถานการณ์ด้านสาธารณสุขในแรงงานต่างด้าว ในส่วนภูมิภาคส่งให้สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ในกรุงเทพมหานครส่งให้สำนักงานการแพทย์ กรุงเทพมหานคร เพื่อบริหารงานมายังสำนักพัฒนาระบบบริการสุขภาพ กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ ประมวลข้อมูลในภาพรวมต่อไป

2.4 การตรวจและการกรอกใบรับรองแพทย์

- 2.4.1 เลขที่ ใช้เลขที่บัตรผู้ป่วยนอกของโรงพยาบาล (O P D card)
- 2.4.2 สถานที่ตรวจ พิมพ์ชื่อสถานพยาบาลในแบบฟอร์มหรือประทับตรา
- 2.4.3 ทำบัตรประจำตัวผู้ป่วยนอก ระบุชื่อแรงงานต่างด้าว และที่อยู่ โดยตรวจสอบจากบัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทย และทะเบียนคนต่างด้าวที่กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยออกให้
- 2.4.4 สัญชาติและเชื้อชาติ สัญชาติพม่า ให้ระบุด้วยว่ามีเชื้อชาติอะไร เช่น เชื้อชาติพม่า มอญ กะเหรี่ยง ไทยใหญ่ เป็นต้น
- 2.4.5 ที่อยู่ต่างประเทศ ให้ระบุชื่อเมืองคร่าว ๆ เพื่อผลทางด้านระบาดวิทยาและเส้นทางที่หลบหนีเข้าเมือง เช่น เมียวดี เกาะสอง ทวาย มะละแหม่ง
- 2.4.6 การสรุปผลการตรวจ
 - (1) สุขภาพสมบูรณ์ดี หมายถึง ผลการตรวจปกติทุกอย่าง
 - (2) ผ่านการตรวจสุขภาพ แต่ต้องติดตามผลการตรวจยืนยัน รักษา หมายถึง ผลการตรวจผิดปกติ เนื่องจากมีภาวะติดเชื้อหรือเจ็บป่วยด้วยโรคที่จะต้องควบคุม และให้ตรวจยืนยันและรักษาเฉพาะโรค
 - (3) ไม่ผ่าน หมายถึง ผลการตรวจผิดปกติ ตามโรคต้องห้ามทั้ง 7 โรค หรือ ผิดปกติ และไม่ยอมให้ตรวจยืนยันและรักษาหรือ สุขภาพไม่แข็งแรงเนื่องจากป่วยด้วยโรคอื่น ๆ หรือโรคประจำตัวเรื้อรัง ให้ระบุสาเหตุที่ไม่ผ่านการตรวจสุขภาพ

2.5 การควบคุมป้องกันโรคในแรงงานต่างด้าว

- 2.5.1 ให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่ารับประทานยาไดเอทิลคาร์บามาซีน(DEC) 300 มิลลิกรัม (Single dose) ทุกคนทุก 6 เดือน โดยรับประทานต่อหน้า ในวันที่รับการตรวจสุขภาพ และทำการเจาะโลหิตเพื่อหาเชื้อพยาธิโรคเท้าช้างหลังรับประทานยา DEC แล้วครึ่งชั่วโมง โดยยา DEC ขอรับการสนับสนุนได้จากในเขตกรุงเทพมหานคร ขอรับสนับสนุนจากสำนักอนามัย กรุงเทพมหานคร กลุ่มโรคเท้าช้าง กรมควบคุมโรค และสำนักงานป้องกันควบคุมโรคที่ 1 ในภูมิภาคขอรับสนับสนุนจาก สำนักงานป้องกันควบคุมโรคที่อยู่ในเขตนั้นๆ หากผลการตรวจพบโรคเท้าช้างแต่ไม่ปรากฏอาการที่เป็นที่น่ารังเกียจแก่สังคม ให้จัดอยู่ในประเภท 2 ให้การรักษาโดยใช้ยา DEC รับประทานครั้งละ 300 มิลลิกรัม Single dose ทุก 6 เดือน จนครบ 2 ปี และผลการตรวจเลือด 2 ครั้งสุดท้าย ไม่พบเชื้อพยาธิโรคเท้าช้าง
- 2.5.2 การตรวจสภาวะโรคเรื้อน หากผลการตรวจสภาวะโรคเรื้อนผิดปกติ แต่ไม่มีอาการเป็นที่น่ารังเกียจแก่สังคม ให้แยกเป็นประเภท 2 ให้ตรวจยืนยันและรักษาฟรี ในส่วนภูมิภาคให้สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเป็นผู้ติดตามรักษาตามระบบ ในกรุงเทพมหานครให้แจ้งสถาบันราชประชาสมาสัย ซึ่งมีระบบติดตามรักษาเอง
- 2.5.3 ให้รับประทานยาอัลเบนดาโซล 400 มิลลิกรัมทุกราย ในการตรวจสุขภาพ เพื่อต่อสู้กับพยาธิลำไส้

2.6 การเฝ้าระวังโรคในแรงงานต่างด้าว

- 2.6.1 แจ้งให้ คปสอ. (Cupboard) ทุกแห่งเฝ้าระวังโรคแรงงานต่างด้าวที่อพยพหรือที่อยู่เป็นชุมชน โดยกำหนดกลุ่มรายงานเป็น 2 กลุ่ม คือ
 - (1) กลุ่มที่ 1 กลุ่มคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในจังหวัด เช่น กรรมกร คนรับใช้ เกษตรกรรม คนงาน ประมง ผู้ลี้ภัย ที่ไม่มีใบต่างด้าว หรือบัตรประชาชนและมีหรือไม่มีที่อยู่แน่นอน

- (2) กลุ่มที่ 2 กลุ่มคนต่างด้าวที่เข้ามารับการรักษาในจังหวัดรวมทั้งนักท่องเที่ยวเมื่อรักษาแล้วกลับประเทศของตน
- 2.6.2 คปสอ. (Cupboard) ทุกแห่ง เฝ้าระวังโรคแรงงานต่างด้าว โดยรายงานโรคทางระบาดวิทยาตามแบบฟอร์มรายงาน 506, 507 รวมทั้งโรคปวดข้อ ออกผื่น (chikungunya) และกาฬโรค หรือโรคที่กลับมาระบาดซ้ำ ยกเว้นโรคที่เกิดจากการประกอบอาชีพ โรคไม่ติดต่อ และโรคเอดส์
- 2.6.3 ให้สอบสวนโรคผู้ป่วยทุกราย กรณีที่พบว่ามีการระบาดของโรค

2.7 การจัดเครือข่ายและรูปแบบการให้บริการ

หน่วยบริการตามแนวทางของโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าสำหรับแรงงานต่างด้าว ประกอบด้วย หน่วยคู่สัญญาของบริการระดับปฐมภูมิ (Contracting unit for Primary care, CUP) หมายถึงหน่วยงานที่จัดให้มีบริการสุขภาพทั่วไปทั้งส่วนที่เป็นการรักษาพยาบาล การส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค และการฟื้นฟูสภาพพื้นฐานที่เป็นลักษณะการให้บริการแบบผู้ป่วยนอก การให้บริการที่บ้าน และบริการในชุมชน ไม่รวมบริการที่ต้องใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะจะต้องมีประชากรที่ขึ้นทะเบียนที่ชัดเจน และจัดให้มีหน่วยบริการที่ประชาชนที่มีสิทธิในระบบประกันสุขภาพแห่งชาติต้องเลือกขึ้นทะเบียนเป็นสถานพยาบาลประจำตัว ซึ่งหน่วยบริการระดับนี้อาจจัดบริการโดยสถานพยาบาลหน่วยเดียว หรือจัดเป็นเครือข่ายของหน่วยบริการย่อยที่ร่วมกันให้บริการได้

ในกรณีที่จัดเป็นเครือข่ายบริการปฐมภูมิ สถานพยาบาลที่สามารถจัดบริการได้ครบ และมีแพทย์ บุคลากรสาขาต่างๆ ครอบคลุมเกณฑ์มาตรฐาน ซึ่งสามารถเป็นหน่วยบริการคู่สัญญาได้โดยตรง เรียกว่า หน่วยบริการปฐมภูมิหลัก (main contractor) หน่วยบริการที่ให้บริการไม่ได้ครบทุกประเภท หรือมีบุคลากรที่ไม่ครอบคลุมมาตรฐานที่คณะกรรมการกลางกำหนด เรียกว่า “หน่วยบริการปฐมภูมิรองในเครือข่ายบริการปฐมภูมิ” (หน่วยบริการปฐมภูมิรองฯ, sub-contractor) หน่วยบริการรองฯ จะไม่สามารถรับขึ้นทะเบียนเป็นคู่สัญญาได้ ยกเว้นแต่จะรวมกันเป็นเครือข่ายที่สามารถจัดบริการได้ครบและมีคุณสมบัติตามเกณฑ์

1) หน่วยคู่สัญญาของบริการระดับทุติยภูมิ (Contracting unit for Secondary care, CUS) หมายถึงหน่วยงานที่ให้บริการสุขภาพทั่วไปกรณีผู้ป่วยในเป็นหลัก ซึ่งได้แก่ โรงพยาบาลชุมชน โรงพยาบาลศูนย์ โรงพยาบาลทั่วไป โรงพยาบาลมหาวิทยาลัย รวมถึงโรงพยาบาลเอกชนต่างๆ ที่สนใจสมัครเข้าร่วมเครือข่ายบริการทุติยภูมิ สถานพยาบาลที่ให้บริการระดับนี้จะรับผู้ป่วยที่ส่งต่อมาจากหน่วยบริการปฐมภูมิ เพื่อเข้ารับการรักษเป็นผู้ป่วยใน

2) หน่วยคู่สัญญาของบริการระดับตติยภูมิ (Contracting unit for Tertiary care, CUT)

หมายถึงหน่วยงานที่ให้บริการที่เป็นบริการเฉพาะทาง ต้องใช้เทคโนโลยีและค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษาสูง หน่วยให้บริการระดับนี้อาจเป็นโรงพยาบาลศูนย์/โรงพยาบาลทั่วไป โรงพยาบาลมหาวิทยาลัย หรือสถาบันที่ดูแลรักษาโรคเฉพาะทางต่างๆ

- 2.7.1 สถานพยาบาลของเอกชนที่เข้าร่วมดำเนินโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าสำหรับแรงงานต่างด้าว ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังนี้
- 1) เป็นสถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาล
 - 2) มีคุณสมบัติและมาตรฐานตามระเบียบกระทรวงสาธารณสุข ว่าด้วยหลักประกันสุขภาพ พ.ศ. 2544 และเป็นไปตามประกาศคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพ เรื่องคุณสมบัติมาตรฐานของหน่วยบริการและเครือข่ายของหน่วยบริการ รวมทั้งการจัดเครือข่ายของหน่วยบริการ ตามระเบียบว่าด้วยหลักประกันสุขภาพ
 - 3) เป็นสถานพยาบาลที่เข้าร่วมดำเนินโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าในคนไทยแล้ว การกำหนดหน่วยบริการปฐมภูมิ ให้กำหนดตามสถานที่ที่แรงงานต่างด้าวนั้นอาศัยอยู่

2.8 การบริหารจัดการ

2.8.1 การบริหารโครงการ

เพื่อให้มีเอกภาพในการบริหารจัดการ และลดความซ้ำซ้อนในระดับจังหวัด จึงให้มีคณะกรรมการดำเนินการโครงการเป็นคณะเดียวกันกับคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพจังหวัด)

2.8.2 การบริหารงบประมาณ

การบริหารงบประมาณให้ดำเนินการระบบเดียวกันทั้งกลุ่มผู้ที่มีใบอนุญาตทำงาน และกลุ่มผู้ติดตาม กระทรวงสาธารณสุขมอบหมายให้สถานพยาบาลที่รับประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าวเป็นหน่วยดำเนินการจัดเก็บเงินค่าใช้จ่ายในการประกันสุขภาพเอง

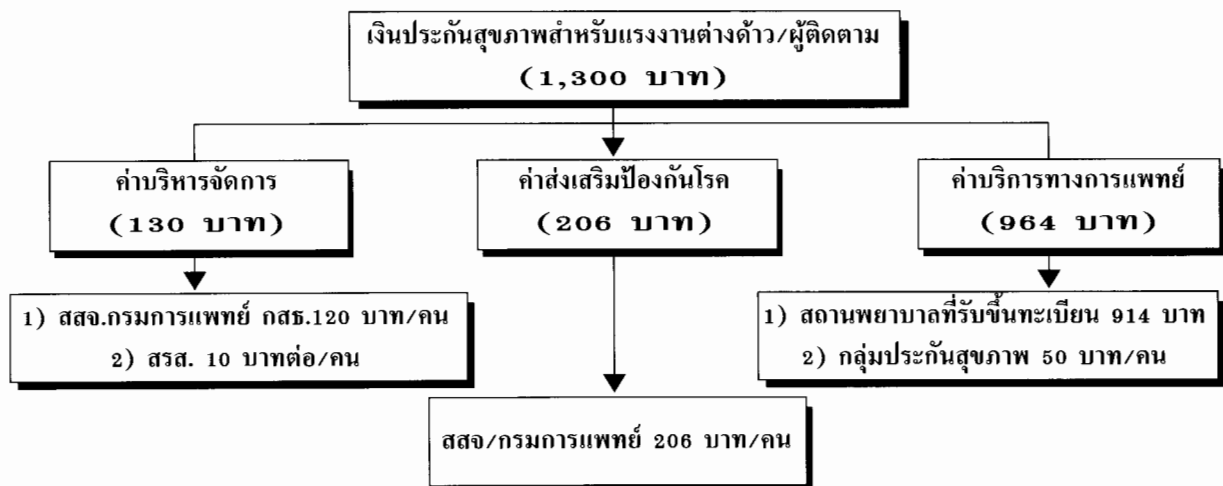
2.9 ระบบการเงินการบัญชี

2.9.1 ให้มีบัญชีเงินประกันสุขภาพสำหรับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สำหรับรับ - จ่าย เงินประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าว แยกจากการดำเนินงานปกติ โดยให้สถานพยาบาลดำเนินการตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง การตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (สัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา)

2.9.2 ค่ารักษาพยาบาล ให้จ่ายโดยการนำเงินบำรุงของสถานพยาบาลตามวิธีการที่กำหนด

2.10 การประเมินผล

ประเมินความครอบคลุมของผู้มีสิทธิในโครงการ ตลอดจนความพึงพอใจในการรับบริการของแรงงานต่างด้าวและคุณภาพการบริการ แนวทางพิจารณาความคุ้มค่าของหน่วยบริการสาธารณสุขทั้งในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขและหน่วยบริการสังกัดอื่น



2.11 ผู้รับผิดชอบ

2.11.1 กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ

2.11.2 กรมการแพทย์

2.11.3 สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดในพื้นที่ดำเนินการ

ภาคผนวก จ. (1)

บันทึกความเข้าใจระหว่าง

รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับ รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน

รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ซึ่งต่อไปในที่นี้จะเรียกว่า “ภาคี” มีความห่วงกังวลเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการค้ามนุษย์ที่แพร่กระจายอย่างรวดเร็วในภูมิภาค และผลกระทบทางสังคมและเศรษฐกิจอย่างลึกซึ้ง อันมีสาเหตุมาจากการจ้างแรงงานผิดกฎหมายอย่างกว้างขวาง ยอมรับหลักการที่ระบุไว้ใน “ปฏิญญากรุงเทพด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานที่ไม่เป็นไปตามกฎระเบียบปี 2542” ปรารถนาที่จะเพิ่มพูนความร่วมมือที่เป็นประโยชน์ร่วมกันของทั้งสองประเทศ ได้ตกลงกันดังต่อไปนี้

วัตถุประสงค์ของเขต

ข้อ 1

ภาคีจะดำเนินการที่จำเป็นทั้งปวงเพื่อให้

- 1) ขั้นตอนการดำเนินการที่เหมาะสมในการจ้างแรงงาน
- 2) มาตรการที่มีประสิทธิภาพในการส่งกลับแรงงานที่ครบวาระการจ้างงานหรือถูกเนรเทศ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของภาคีอีกฝ่ายหนึ่งไปยังภูมิลำเนาเดิม
- 3) การคุ้มครองอันสมควรแก่แรงงานทั้งสองฝ่าย
- 4) การป้องกันและปราบปรามการข้ามแดนผิดกฎหมาย การค้าแรงงานเถื่อนและการจ้างแรงงานผิดกฎหมายบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ไม่รวมถึงกระบวนการจ้างแรงงานอื่นที่ได้ดำเนินการตามกฎหมายของภาคีอยู่แล้ว

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่

ข้อ 2

กระทรวงแรงงานแห่งราชอาณาจักรไทยและกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวจะเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามวัตถุประสงค์ของบันทึกความเข้าใจฉบับนี้

ข้อ 3

ภาคีโดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะจัดการประชุมในระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสและ/หรือระดับรัฐมนตรีอย่างสม่ำเสมออย่างน้อยปีละครั้ง โดยผลัดเปลี่ยนกันเป็นเจ้าภาพ เพื่อหารือในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการอนุวัติการตามบันทึกความเข้าใจฉบับนี้

อำนาจหน้าที่และขั้นตอน

ข้อ 4

การจ้างแรงงานจำเป็นต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของแต่ละประเทศก่อนและหน่วยงานที่มีอำนาจจะให้การอนุญาตดังกล่าวหลังจากที่ได้มีการปฏิบัติตามขั้นตอนที่ระบุไว้ในกฎหมายและระเบียบของประเทศนั้นแล้ว

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่อาจยกเลิกหรือเพิกถอนการอนุญาตที่ได้ให้ไปตามที่กล่าวข้างต้นเมื่อใดก็ได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องภายในประเทศนั้น

การยกเลิกหรือเพิกถอนการอนุญาตตามวรรคสอง ไม่มีผลกระทบต่อการใด ๆ ที่ได้กระทำโดยสมบูรณ์แล้วก่อนวันประกาศยกเลิกหรือเพิกถอน

ข้อ 5

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่อาจแจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของภาคีอีกฝ่ายหนึ่งเกี่ยวกับความต้องการจ้างแรงงานจำนวน ระยะเวลา คุณสมบัติที่ต้องการ เงื่อนไขและค่าตอบแทนที่นายจ้างเสนอให้

ข้อ 6

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะส่งบัญชีรายชื่อผู้สมัครงานให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของภาคีอีกฝ่ายหนึ่ง โดยมี ข้อมูลเกี่ยวกับอายุ ภูมิลำเนา บุคคลอ้างอิง การศึกษา ประสบการณ์ และอื่น ๆ ที่เห็นว่าจำเป็นสำหรับการพิจารณาของนายจ้าง

ข้อ 7

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะร่วมมือกับหน่วยงานด้านตรวจคนเข้าเมืองและส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ผู้สมัครงาน ซึ่งได้รับการคัดเลือกโดยนายจ้าง และได้รับอนุญาตอย่างถูกต้องตามข้อ 4 ดำเนินการให้รวมถึงเรื่องต่างๆ ดังนี้:

- 1) การตรวจลงตรา หรือเอกสารอนุญาตเข้าเมืองในรูปแบบอื่น
- 2) ใบอนุญาตการทำงาน
- 3) การประกันหรือการบริการสุขภาพ
- 4) การชำระเงินเข้ากองทุนเพื่อการส่งกลับตามที่กำหนดโดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของแต่ละประเทศ
- 5) ภาษีหรืออื่นๆ ตามที่ประเทศที่เกี่ยวข้องกำหนด

ข้อ 8

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะรับผิดชอบในการจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลผู้ได้รับอนุญาตให้ทำงานตามบันทึกความเข้าใจ ฉบับนี้ หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของทั้งสองประเทศจะเก็บรักษาบัญชีรายชื่อบุคคลเช่นว่า ซึ่งได้รายงานตัวหรือมีหลักฐานประทับตราว่าได้เดินทางกลับประเทศเมื่อสิ้นสุดช่วงการจ้างมาแล้วไว้อย่างน้อย 4 ปี นับจากวันรายงานตัวหรือวันประทับตราว่าได้เดินทางกลับประเทศหรือวันสิ้นสุดการจ้าง ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการอ้างอิงและตรวจสอบ

การกลับและการส่งกลับ

ข้อ 9

หากมิได้ระบุไว้เป็นอย่างอื่น วาระการจ้างแรงงานของแต่ละคนจะมีกำหนดไม่เกิน 2 ปี หากจำเป็นให้อนุญาตให้ทำงานต่อได้เป็นระยะเวลาอีก 2 ปี โดยไม่ว่ากรณีจะเป็นเช่นใดก็ตาม วาระการจ้างงานของแต่ละคนจะมีกำหนดไม่เกิน 4 ปีและเมื่อครบ 4 ปีแล้ว ให้ถือว่าเป็นการสิ้นสุดวาระการจ้างงาน นอกจากนี้ การยกเลิกการจ้างงานก่อนกำหนดก็ให้ถือเป็นการสิ้นสุดวาระการจ้างงานด้วย แรงงานซึ่งสิ้นสุดวาระการจ้างงานแล้ว จะสมัครเข้าทำงานได้ใหม่เมื่อครบระยะเวลา 3 ปี หลังสิ้นสุดวาระการจ้างงานครั้งก่อน เว้นเสียแต่ว่าบุคคลนั้นถูกยกเลิกการทำงานก่อนกำหนดโดยมิใช่ความผิดของตน

ข้อ 10

ภาคีจะให้ความร่วมมือกันอย่างเต็มที่เพื่อให้การส่งกลับแรงงาน ซึ่งสิ้นสุดวาระการจ้างงานแล้วกลับถิ่นฐานเดิม

ข้อ 11

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของประเทศที่เป็นผู้จ้างงาน จะจัดตั้งกองทุนเพื่อการส่งกลับในประเทศของตน ให้แรงงาน ชำระเงินเป็นรายเดือนเข้ากองทุนดังกล่าวเป็นจำนวนเงินเท่ากับร้อยละ 15 ของเงินเดือนของแรงงานคนนั้นๆ

ข้อ 12

แรงงานที่ประสงค์จะเดินทางกลับถิ่นฐานเดิมของตนมีสิทธิได้รับคืนเงินสะสมที่ตนได้ชำระเข้ากองทุนเพื่อการส่งกลับเพิ่มเติมจำนวนพร้อมดอกเบี้ย โดยยื่นคำร้องต่อหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เพื่อขอรับคืนเงินสะสมในกองทุนเพื่อการส่งกลับ 3 เดือน ก่อนกำหนดเดินทางกลับประเทศของตนและกองทุนต้องส่งเงินสะสมคืนให้แก่แรงงานภายใน 45 วัน นับตั้งแต่วันที่สิ้นสุดวันจ้างงาน

ข้อ 13

การเดินทางข้ามพรมแดนในระหว่างที่ยังไม่สิ้นสุดวาระการทำงานและผู้เดินทางได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ได้กำหนดแล้ว ย่อมไม่เป็นเหตุให้การอนุญาตตามข้อ 4 ต้องสิ้นสุดลง

ข้อ 14

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของประเทศที่เป็นผู้จ้างงานจะเป็นผู้กำหนดขั้นตอนและเอกสารที่ต้องใช้ในการยื่นคำร้องตามที่ระบุไว้ในข้อ 12

ข้อ 15

สิทธิในการรับคืนเงินสะสมในกองทุนเพื่อส่งกลับเป็นอันสิ้นสุดไปหากแรงงานไม่เดินทางกลับไปรายงานตัวยังถิ่นฐานเมื่อสิ้นสุดวาระการจ้างงาน

ข้อ 16

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของประเทศเป็นผู้จ้างงานอาจเพิกถอนเงินจากกองทุนเพื่อการส่งกลับ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการส่งกลับแรงงานไปยังถิ่นฐาน

การคุ้มครอง

ข้อ 17

ภาคีจะคุ้มครองแรงงานตามที่ระบุไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องในประเทศนั้น

ข้อ 18

แรงงานของคู่ภาคี จะได้รับค่าจ้างและสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ตามที่แรงงานท้องถิ่นได้รับตามหลักการการไม่เลือกปฏิบัติและความเท่าเทียมกันทางเพศ เชื้อชาติ และศาสนา

ข้อ 19

ข้อพิพาทระหว่างแรงงานกับนายจ้างในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานจะต้องได้รับการคลี่คลายแก้ไขโดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบภายในของประเทศที่เป็นผู้จ้างงาน

การดำเนินการต่อการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย

ข้อ 20

ภาคีจะต้องดำเนินมาตรการที่จำเป็นทั้งปวงภายในอาณาเขตของตนที่จะป้องกันและปราบปรามการข้ามพรมแดนโดยผิดกฎหมาย การค้าแรงงานเถื่อนและการจ้างแรงงานข้ามพรมแดนผิดกฎหมาย

ข้อ 21

ภาคีจะแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการกระทำอันเป็นการค้ำมนุษย์การเข้าเมืองผิดกฎหมาย การค้าแรงงานเถื่อน และการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย

การแก้ไข

ข้อ 22

ข้อแก้ไขใดๆ ในบันทึกความเข้าใจฉบับนี้จะต้องกระทำโดยความเห็นชอบร่วมกันของคู่ภาคีโดยผ่านช่องทางการทูต

การระงับข้อขัดแย้ง

ข้อ 23

ให้ระงับข้อขัดแย้งใดๆ ที่อาจเกิดจากบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ฉันท์มิตร โดยการหารือระหว่างประเทศภาคี

การบังคับใช้และการยกเลิก

ข้อ 24

บันทึกความเข้าใจฉบับนี้จะมีผลบังคับใช้นับแต่วันที่ลงนาม เว้นแต่ภาคีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะยกเลิกโดยการแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรแก่ภาคีอีกฝ่ายหนึ่ง การยกเลิกจะมีผล 3 เดือนจากวันที่แจ้ง เพื่อเป็นพยานแก่การนี้ ผู้ลงนามข้างท้ายได้รับมอบอำนาจจากรัฐบาลของตนให้ลงนามบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ทำ ณ เวียงจันทน์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เมื่อวันที่สิบแปด เดือนตุลาคมพุทธศักราชสองพันห้าร้อยสี่สิบห้า ตรงกับคริสต์ศักราชสองพันสอง คู่กันเป็นสองฉบับเป็นภาษาไทย และภาษาลาวทั้งสองภาษามีคุณค่าเท่าเทียมกัน

สำหรับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย

สำหรับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐ ประชาธิปไตยประชาชนลาว

ลายเซ็น

(นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

ลายเซ็น

(นายสมพันธ์ แพงคำมี)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

ภาคผนวก จ. (2)

บันทึกความเข้าใจระหว่าง

รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับ รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน

รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ซึ่งต่อไปในที่นี้จะเรียกว่า “ภาคี” ยอมรับหลักการที่ระบุไว้ใน “ปฏิญญากรุงเทพฯ ด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานที่ไม่ปกติปี 2542” มีความห่วงกังวลเกี่ยวกับผลกระทบในด้านลบทางสังคมและเศรษฐกิจอันมีสาเหตุมาจากการจ้างแรงงานผิดกฎหมายปรารถนาที่จะเพิ่มพูนความร่วมมือที่เป็นประโยชน์ร่วมกันของทั้งสองประเทศ ได้ตกลงกันดังต่อไปนี้

วัตถุประสงค์ของขอบเขต

ข้อ 1

ภาคีจะดำเนินการที่จำเป็นทั้งปวงเพื่อให้แน่ใจว่ามี

- 1) ขั้นตอนการดำเนินการที่เหมาะสมในการจ้างแรงงาน
 - 2) การส่งกลับอย่างมีประสิทธิภาพซึ่งแรงงานที่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการจ้างแรงงานเสร็จสิ้นแล้ว หรือถูกเนรเทศโดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของภาคีอีกฝ่ายหนึ่งไปยังประเทศซึ่งเป็นถิ่นกำเนิดก่อนที่จะปฏิบัติตามเงื่อนไขการจ้างแรงงานเสร็จสิ้น
 - 3) การคุ้มครองอันสมควรแก่แรงงานเพื่อให้แน่ใจว่าไม่มีการละเมิดสิทธิและการคุ้มครองของแรงงานและแรงงานได้รับสิทธิที่พึงได้
 - 4) การป้องกันและการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพต่อการข้ามแดนโดยมิชอบด้วยกฎหมาย การค้าแรงงานที่มีมิชอบด้วยกฎหมายและการจ้างแรงงานที่มีมิชอบด้วยกฎหมาย
- บันทึกความเข้าใจกับกระบวนการจ้างแรงงานอื่นที่มีอยู่ที่ไม่สอดคล้องกับกฎหมาย ของภาคีภาคีอยู่แล้ว

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่

ข้อ 2

เพื่อความมุ่งประสงค์ของบันทึกความเข้าใจนี้ กระทรวงแรงงานแห่งราชอาณาจักรไทยและกระทรวงสวัสดิการสังคม แรงงาน อาชีวศึกษา และการฟื้นฟูเยาวชนแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา จะเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่สำหรับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและสำหรับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ตามลำดับ

ข้อ 3

ภาคีโดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะจัดให้มีการหารืออย่างสม่ำเสมอในระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสและ/หรือระดับรัฐมนตรี อย่างน้อยปีละครั้ง โดยผลัดเปลี่ยนกันเป็นเจ้าภาพในเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติตามบันทึกความเข้าใจ หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของภาคีทั้งสองจะทำงานร่วมกันเพื่อกำหนดขั้นตอนในการนำแรงงานที่มีมิชอบด้วยกฎหมายซึ่งพำนักอยู่ในประเทศของภาคีอีกฝ่ายหนึ่งก่อนการมีผลบังคับใช้ของบันทึกความเข้าใจนี้เข้ามารวมอยู่ในขอบเขตของบันทึกความเข้าใจ

อำนาจหน้าที่และขั้นตอน

ข้อ 4

ภาคีจะดำเนินการที่จำเป็นทั้งปวงเพื่อให้แน่ใจว่ากระบวนการในการจ้างแรงงานเป็นไปอย่างเหมาะสมการจ้างแรงงานจำเป็นต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของแต่ละประเทศก่อน การอนุญาตอาจกระทำได้เมื่อได้มีการปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมายและข้อบังคับของประเทศนั้นครบถ้วนแล้ว หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่อาจยกเลิกหรือเพิกถอนการอนุญาตของตนเมื่อใดก็ได้โดยสอดคล้องกับกฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง

การยกเลิกหรือเพิกถอนการอนุญาตจะไม่มีผลกระทบต่อการกระทำใด ๆ ที่ได้กระทำเสร็จสิ้นแล้วก่อนการยกเลิกหรือเพิกถอน

ข้อ 5

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่อาจแจ้งหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของภาคีอีกฝ่ายหนึ่งโดยการเสนอการจ้างแรงงานเกี่ยวกับความต้องการจ้างแรงงาน จำนวน ระยะเวลา คุณสมบัติที่ต้องการ เงื่อนไขของการจ้างแรงงานและค่าตอบแทนที่นายจ้างเสนอให้

ข้อ 6

หน่วยงานที่มีอำนาจจะจัดหาให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของภาคีอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งบัญชีรายชื่อผู้สมัครงานที่ได้รับการคัดเลือกแล้ว พร้อมข้อสนเทศของบุคคลดังกล่าวเกี่ยวกับอายุ ที่อยู่ถาวร บุคคลอ้างอิง การศึกษา ประสบการณ์และอื่น ๆ ที่จำเป็นสำหรับการพิจารณาของนายจ้าง

ข้อ 7

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะประสานงานกับเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้แน่ใจว่าผู้สมัครงานนั้นซึ่งได้รับการคัดเลือกโดยนายจ้างและได้รับอนุญาตอย่างถูกต้องตามข้อ 4 ได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดดังต่อไปนี้ด้วย

- 1) การตรวจลงตรา หรือการอนุญาตให้เข้าเมืองในรูปแบบอื่น
- 2) การอนุญาตให้ทำงาน
- 3) การประกันสุขภาพหรือการบริการด้านสุขภาพ
- 4) การชำระเงินเข้ากองทุนสะสมตามที่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของแต่ละประเทศกำหนด
- 5) ภาษีหรืออื่นๆ ตามที่ภาคีกำหนด
- 6) สัญญาการจ้างงานของนายจ้างและลูกจ้าง

นายจ้างและลูกจ้างจะต้องลงนามในสัญญาที่มีเงื่อนไขของการจ้างแรงงาน และมอบสำเนาสัญญาดังกล่าวของแต่ละฝ่ายให้แก่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่

ข้อ 8

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะรับผิดชอบการบริหารบัญชีรายชื่อแรงงานซึ่งได้รับอนุญาตให้ทำงานภายใต้บันทึกความเข้าใจนี้ เพื่อความมุ่งประสงค์ในการอ้างอิงและทบทวน หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะเก็บรักษาสัญญาซื้อขายของแรงงาน ซึ่งได้รายงานตัวหรือมีเอกสารซึ่งรับรองว่าได้เดินทางกลับถึงถิ่นที่อยู่ถาวรหลังจากสิ้นสุดของเงื่อนไขการจ้างงานอย่างน้อย 4 ปี นับจากวันรายงานตัวหรือวันที่มีการรับรอง

การกลับและการส่งกลับ

ข้อ 9

เว้นแต่ระบุไว้เป็นอย่างอื่น เงื่อนไขการจ้างแรงงานจะไม่เกิน 2 ปี หากจำเป็นอาจขยายออกไปเป็นระยะเวลาอีก 2 ปี ไม่ว่าในกรณีใด ระยะเวลาการจ้างแรงงานจะไม่เกิน 4 ปี หลังจากนั้นให้ถือว่าเป็นการสิ้นสุดระยะเวลาการจ้างแรงงาน ซึ่งแรงงานซึ่งได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการจ้างเสร็จสิ้นแล้ว จะสมัครเข้ารับการจ้างซ้ำได้ต่อเมื่อได้เว้นระยะสามปี

ข้อ 10

ภาคีจะให้ความร่วมมือกันอย่างเต็มที่เพื่อให้แน่ใจว่าแรงงานที่สุจริตซึ่งปฏิบัติตามเงื่อนไขการจ้างเสร็จสิ้นแล้วจะกลับไปยังถิ่นที่อยู่ถาวร

ข้อ 11

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของประเทศที่เป็นผู้จ้างงาน จะจัดตั้งและบริหารกองทุนสะสมแรงงานจะต้องจ่ายเงินสมทบเป็นรายเดือนเข้ากองทุนดังกล่าวเป็นจำนนเงินเท่ากับร้อยละ 15 ของเงินเดือนของตน

ข้อ 12

แรงงานซึ่งได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขของการจ้างแรงงานเสร็จสิ้นแล้วและกลับไปยังถิ่นที่อยู่ถาวรของตนมีสิทธิได้รับคืนเงินสมทบเข้ากองทุนสะสมที่ได้สะสมไว้เต็มจำนวนพร้อมดอกเบี้ย โดยการยื่นคำร้องต่อหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ 3 เดือนก่อนกำหนดเดินทางภายหลังการจ้างเสร็จสิ้น การจ่ายเงินให้แก่แรงงานจะต้องทำภายใน 45 วัน ภายหลังการจ้างเสร็จสิ้นในกรณีที่แรงงานถูกยกเลิกการจ้างก่อนการจ้างเสร็จสิ้นและจะต้องกลับไปยังถิ่นที่อยู่ถาวรของตน การคืนเงินกองทุนสะสมและดอกเบี้ยจะต้องกระทำภายใน 45 วัน ภายหลังการยกเลิกการจ้าง

ข้อ 13

การเดินทางกลับประเทศซึ่งเป็นถิ่นกำเนิดเป็นการชั่วคราวของแรงงานซึ่งเงื่อนไขของการจ้างแรงงานยังคงมีผลและโดยสอดคล้องกับข้อบังคับของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ย่อยไม่เป็นเหตุให้การอนุญาตการจ้างตามที่ระบุไว้ในข้อ 4 สิ้นสุดลง

ข้อ 14

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะเป็นผู้กำหนดขั้นตอนและเอกสารที่จะต้องใช้ในการยื่นคำร้องขอรับเงินตามที่ระบุไว้ในข้อ 12

ข้อ 15

สิทธิในการรับคืนเงินสมทบเข้ากองทุนสะสมเป็นอันสิ้นสุดไปสำหรับแรงงานที่ไม่กลับไปยังถิ่นที่อยู่ถาวรของตนเมื่อปฏิบัติตามเงื่อนไขการจ้างเสร็จสิ้นแล้ว

ข้อ 16

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของประเทศผู้จ้างอาจถอนเงินจากกองทุนสะสม เพื่อใช้เป็นค่าใช้จ่ายในด้านบริหารซึ่งเกิดแก่ธนาคารและในการส่งกลับแรงงานไปยังประเทศถิ่นกำเนิด

การคุ้มครอง

ข้อ 17

ภาคีในประเทศผู้จ้างจะทำให้แน่ใจว่าแรงงานจะได้รับการคุ้มครองตามข้อบทของกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ

ข้อ 18

แรงงานของภาคีทั้งสองฝ่าย จะได้รับค่าจ้างและสิทธิประโยชน์อื่น ๆ เท่ากับที่แรงงานท้องถิ่นได้รับบนพื้นฐานของหลักการไม่เลือกปฏิบัติ และความเท่าเทียมกันทางเพศ เชื้อชาติ และศาสนา

ข้อ 19

ข้อพิพาทไต่ระหว่างแรงงานกับนายจ้างในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจ้างให้ระงับโดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและข้อบังคับในประเทศผู้จ้าง

การดำเนินการต่อการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย

ข้อ 20

ภาคีจะต้องดำเนินการมาตรการที่จำเป็นทั้งปวงภายในดินแดนของตนเพื่อป้องกันและปราบปรามการข้ามแดนโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และค้าแรงงานโดยมิชอบด้วยกฎหมายและการจ้างแรงงานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

ข้อ 21

ภาคีจะแลกเปลี่ยนข้อสนเทศที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ การเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย การค้าแรงงานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และการจ้างแรงงานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

การแก้ไข

ข้อ 22

การแก้ไขบันทึกความเข้าใจนี้ในประการใดอาจกระทำได้โดยความเห็นชอบร่วมกันของคู่ภาคีผ่านช่องทางการทูต

การระงับข้อพิพาท

ข้อ 23

ข้อแตกต่างหรือข้อพิพาทใด ที่เกิดจากบันทึกความเข้าใจนี้ ให้ระงับอย่างฉันทันมิตรโดยการหารือระหว่างภาคี

การบังคับใช้และการยกเลิก

ข้อ 24

บันทึกความเข้าใจนี้มีผลบังคับใช้หลังจากวันที่ลงนาม และอาจบอกเลิกเป็นลายลักษณ์อักษรโดยภาคีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง การบอกเลิกจะมีผล 90 วันนับจากวันที่แจ้งในกรณีที่บันทึกความเข้าใจนี้ได้รับการบอกเลิกโดยภาคีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เพื่อผลประโยชน์ของแรงงาน ภาคีจะหารือกันว่าจะดำเนินการอย่างไรต่อสัญญาการจ้างซึ่งยังคงมีผลอยู่

เพื่อเป็นพยานแก่การนี้ ผู้ลงนามข้างท้ายซึ่งได้รับมอบอำนาจอย่างถูกต้องจากรัฐบาลของตนได้ลงนามบันทึก

ความเข้าใจลงนาม ณ จังหวัดอุบลราชธานี เมื่อวันที่ 31 เดือนพฤษภาคม คริสต์ศักราช 2003 เป็นภาษาอังกฤษ ทำเป็นต้นฉบับสองฉบับซึ่งทั้งหมดถูกต้องเท่าเทียมกันนี้

สำหรับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย

สำหรับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา

ลายเซ็น

(นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

ลายเซ็น

(นายฮิด สัมเฮง)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสวัสดิการสังคม
แรงงาน อาชีวศึกษา และการฟื้นฟูเยาวชน

ภาคผนวก จ. (3)

บันทึกความเข้าใจระหว่าง

รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับ รัฐบาลแห่งสหภาพพม่า ว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน

รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสหภาพพม่า ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “ภาคี” มีความห่วงกังวลเกี่ยวกับผลกระทบในด้านลบทางสังคมและเศรษฐกิจอันมีสาเหตุมาจากการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย ปรารถนาที่จะเพิ่มพูนความร่วมมือที่เป็นประโยชน์ร่วมกันของทั้งสองประเทศได้ตกลงกันดังต่อไปนี้

วัตถุประสงค์ของขอบเขต

ข้อ 1

ภาคีจะดำเนินการมาตรการที่จำเป็นทั้งปวงเพื่อให้แน่ใจว่ามี

- 1) ขั้นตอนการดำเนินการที่เหมาะสมในการจ้างแรงงาน
 - 2) การส่งกลับอย่างมีประสิทธิภาพซึ่งแรงงานที่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการจ้างแรงงานเสร็จสิ้นแล้ว หรือถูกเนรเทศโดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของภาคีอีกฝ่ายหนึ่งไปยังประเทศซึ่งเป็นถิ่นกำเนิดก่อนที่จะปฏิบัติตามเงื่อนไขการจ้างแรงงานเสร็จสิ้น
 - 3) การคุ้มครองอันสมควรแก่แรงงานเพื่อให้แน่ใจว่าไม่มีการละเมิดสิทธิและการคุ้มครองของแรงงานและแรงงานได้รับสิทธิที่พึงได้
 - 4) การป้องกันและการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพต่อการข้ามแดนโดยมิชอบด้วยกฎหมาย การค้าแรงงานที่มีขอบด้วยกฎหมายและการจ้างแรงงานที่มีขอบด้วยกฎหมาย
- บันทึกความเข้าใจกับกระบวนการจ้างแรงงานอื่นที่มีอยู่ที่ยุติสอดคล้องกับกฎหมาย ของภาคีอยู่แล้ว

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่

ข้อ 2

เพื่อความมุ่งประสงค์ของบันทึกความเข้าใจนี้ กระทรวงแรงงานแห่งราชอาณาจักรไทยและกระทรวงแรงงานแห่งสหภาพพม่าจะเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่สำหรับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและสำหรับรัฐบาลแห่งสหภาพพม่าตามลำดับ

ข้อ 3

ภาคีโดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะจัดให้มีการหารืออย่างสม่ำเสมอในระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสและ/หรือระดับรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละครั้ง โดยผลัดเปลี่ยนกันเป็นเจ้าภาพในเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติตามบันทึกความเข้าใจ หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของภาคีทั้งสองจะทำงานร่วมกันเพื่อกำหนดขั้นตอนในการนำแรงงานที่มีขอบด้วยกฎหมายซึ่งพำนักอยู่ในประเทศของภาคีอีกฝ่ายหนึ่งก่อนการมีผลบังคับใช้ของบันทึกความเข้าใจนี้เข้ามารวมอยู่ในขอบเขตของบันทึกความเข้าใจ

อำนาจหน้าที่และขั้นตอน

ข้อ 4

ภาคีจะดำเนินการมาตรการที่จำเป็นทั้งปวงเพื่อให้แน่ใจว่ากระบวนการในการจ้างแรงงานเป็นไปอย่างเหมาะสมการจ้างแรงงานจำเป็นต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของแต่ละประเทศก่อน การอนุญาตอาจกระทำได้เมื่อได้มีการปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมายและข้อบังคับของประเทศนั้นครบถ้วนแล้ว หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่อาจยกเลิกหรือเพิกถอนการอนุญาตของตนเมื่อใดก็ได้โดยสอดคล้องกับกฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง การยกเลิกหรือเพิกถอนการอนุญาตจะไม่มีผลกระทบต่อการกระทำใดๆ ที่ได้กระทำเสร็จสิ้นแล้วก่อนการยกเลิก หรือเพิกถอน

ข้อ 5

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่อาจแจ้งหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของภาคีอีกฝ่ายหนึ่งโดยการเสนอการจ้างแรงงาน เกี่ยวกับความต้องการจ้างแรงงาน จำนวน ระยะเวลา คุณสมบัติที่ต้องการ เงื่อนไขของการจ้างแรงงานและค่าตอบแทน ที่นายจ้างเสนอให้

ข้อ 6

หน่วยงานที่มีอำนาจจะจัดทำให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของภาคีอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งบัญชีรายชื่อผู้สมัครงานที่ได้ รับการคัดเลือกแล้ว พร้อมข้อสนเทศของบุคคลดังกล่าวเกี่ยวกับอายุ ที่อยู่ถาวร บุคคลอ้างอิง การศึกษา ประสบการณ์และอื่นๆ ที่จำเป็นสำหรับการพิจารณาของนายจ้าง

ข้อ 7

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะประสานงานกับเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้แน่ใจ ว่าผู้สมัครงานนั้นซึ่งได้รับการคัดเลือกโดยนายจ้างและได้รับอนุญาตอย่างถูกต้องตามข้อ 4 ได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดดังต่อไปนี้ด้วย

- 1) การตรวจลงตรา หรือการอนุญาตให้เข้าเมืองในรูปแบบอื่น
- 2) การอนุญาตให้ทำงาน
- 3) การประกันสุขภาพหรือการบริการด้านสุขภาพ
- 4) การชำระเงินเข้ากองทุนสะสมตามที่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของแต่ละประเทศกำหนด
- 5) ภาษีหรืออื่นๆ ตามที่ภาคีกำหนด
- 6) สัญญาการจ้างงานของนายจ้างและลูกจ้าง

นายจ้างและลูกจ้างจะต้องลงนามในสัญญาที่มีเงื่อนไขของการจ้างแรงงาน และมอบสำเนาสัญญาดังกล่าวของแต่ละ ฝ่ายให้แก่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่

ข้อ 8

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะรับผิดชอบการบริหารบัญชีรายชื่อแรงงานซึ่งได้รับอนุญาตให้ทำงานภายใต้บันทึกความ เข้าใจนี้ เพื่อความมุ่งประสงค์ในการอ้างอิงและทบทวน หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะเก็บรักษาบัญชีรายชื่อของแรงงาน ซึ่ง ได้รายงานตัวหรือมีเอกสารซึ่งรับรองว่าได้เดินทางกลับถึงถิ่นที่อยู่ถาวรหลังจากสิ้นสุดของเงื่อนไขการจ้างงานอย่างน้อย 4 ปี นับจากวันรายงานตัวหรือวันที่มีการรับรอง

การกลับและการส่งกลับ

ข้อ 9

เว้นแต่ระบุไว้เป็นอย่างอื่น เงื่อนไขการจ้างแรงงานจะไม่เกิน 2 ปี หากจำเป็นอาจขยายออกไปเป็นระยะเวลาอีก 2 ปี ไม่ว่าในกรณีใด ระยะเวลาการจ้างแรงงานจะไม่เกิน 4 ปี หลังจากนั้นให้ถือว่าเป็นการสิ้นสุดระยะเวลาการจ้างแรงงาน แรงงานซึ่งได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการจ้างเสร็จสิ้นแล้ว จะสมัครเข้ารับการจ้างซ้ำได้ต่อเมื่อได้เว้นระยะสามปี

ข้อ 10

ภาคีจะให้ความร่วมมือกันอย่างเต็มที่เพื่อให้แน่ใจว่าแรงงานที่สุจริตซึ่งปฏิบัติตามเงื่อนไขการจ้างเสร็จสิ้นแล้วจะกลับ ไปยังถิ่นที่อยู่ถาวร

ข้อ 11

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของประเทศที่เป็นผู้จ้างงาน จะจัดตั้งและบริหารกองทุนสะสมแรงงานจะต้องจ่าย เงินสมทบเป็นรายเดือนเข้ากองทุนดังกล่าวเป็นจำนวนเงินเท่ากับร้อยละ 15 ของเงินเดือนของตน

ข้อ 12

แรงงานซึ่งได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขของการจ้างแรงงานเสร็จสิ้นแล้วและกลับไปยังถิ่นที่อยู่ถาวรของตนมีสิทธิได้รับคืนเงินสมทบเข้ากองทุนสะสมที่ได้สะสมไว้เต็มจำนวนพร้อมดอกเบี้ย โดยการยื่นคำร้องต่อหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ 3 เดือนก่อนกำหนดเดินทางภายหลังการจ้างเสร็จสิ้น การจ่ายเงินให้แก่แรงงานจะต้องทำภายใน 7 วัน ภายหลังการจ้างเสร็จสิ้น ในกรณีที่แรงงานถูกยกเลิกการจ้างก่อนการจ้างเสร็จสิ้นและจะต้องกลับไปยังถิ่นที่อยู่ถาวรของตน การคืนเงินกองทุนสะสมและดอกเบี้ยจะต้องกระทำภายใน 7 วัน ภายหลังการยกเลิกการจ้าง

ข้อ 13

การเดินทางกลับประเทศซึ่งเป็นถิ่นกำเนิดเป็นการชั่วคราวของแรงงานซึ่งเงื่อนไขของการจ้างแรงงานยังคงมีผลและโดยสอดคล้องกับข้อบังคับของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ย่อมไม่เป็นที่ให้การอนุญาตการจ้างตามที่ระบุไว้ในข้อ 4 สิ้นสุดลง

ข้อ 14

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะเป็นผู้กำหนดขั้นตอนและเอกสารที่จะต้องใช้ในการยื่นคำร้องขอรับเงินตามที่ระบุไว้ในข้อ 12

ข้อ 15

สิทธิในการรับคืนเงินสมทบเข้ากองทุนสะสมเป็นอันสิ้นสุดไปสำหรับแรงงานที่ไม่กลับไปยังถิ่นที่อยู่ถาวรของตนเมื่อปฏิบัติตามเงื่อนไขการจ้างเสร็จสิ้นแล้ว

ข้อ 16

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของประเทศผู้จ้างอาจถอนเงินจากกองทุนสะสม เพื่อใช้เป็นค่าใช้จ่ายในด้านบริหารซึ่งเกิดแก่ธนาคารและในการส่งกลับแรงงานไปยังประเทศถิ่นกำเนิด

การคุ้มครอง

ข้อ 17

ภาคีในประเทศผู้จ้างจะทำให้แน่ใจว่าแรงงานจะได้รับการคุ้มครองตามขอบของกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ

ข้อ 18

แรงงานของภาคีทั้งสองฝ่าย จะได้รับค่าจ้างและสิทธิประโยชน์อื่น ๆ เท่ากับที่แรงงานท้องถิ่นได้รับบนพื้นฐานของหลักการไม่เลือกปฏิบัติ และความเท่าเทียมกันทางเพศ เชื้อชาติ และศาสนา

ข้อ 19

ข้อพิพาทไต่ระหว่างแรงงานกับนายจ้างในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจ้างให้ระงับโดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและข้อบังคับในประเทศผู้จ้าง

การดำเนินการต่อการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย

ข้อ 20

ภาคีจะต้องดำเนินมาตรการที่จำเป็นทั้งปวงภายในดินแดนของตนเพื่อป้องกันและปราบปรามการข้ามแดนโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และค้าแรงงานโดยมิชอบด้วยกฎหมายและการจ้างแรงงานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

ข้อ 21

ภาคีจะแลกเปลี่ยนข้อสนเทศที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ การเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย การค้าแรงงานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และการจ้างด้วยมิด้วยกฎหมาย

การแก้ไข

ข้อ 22

การแก้ไขบันทึกความเข้าใจนี้ในประการใดอาจกระทำได้โดยความเห็นชอบร่วมกันของคู่ภาคีผ่านช่องทางการทูต

ข้อ 23

ข้อแตกต่างหรือข้อพิพาทใด ที่เกิดจากบันทึกความเข้าใจนี้ ให้ระงับอย่างสันติวิธีโดยการหารือระหว่างภาคี

การบังคับใช้และการยกเลิก

ข้อ 24

บันทึกความเข้าใจนี้จะมีผลบังคับใช้หลังจากวันที่ลงนามและอาจบอกละเป็นลายลักษณ์อักษรโดยภาคีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง การบอกละจะมีผล 90 วันนับจากวันที่แจ้งในกรณีที่บันทึกความเข้าใจนี้ได้รับการบอกละโดยภาคีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เพื่อผลประโยชน์ของแรงงาน ภาคีจะหารือกันว่าจะดำเนินการอย่างไรต่อสัญญาการจ้างซึ่งยังคงมีผลอยู่

เพื่อเป็นพยานแก่การนี้ ผู้ลงนามข้างท้ายซึ่งได้รับมอบอำนาจอย่างถูกต้องจากรัฐบาลของตนได้ลงนามบันทึก

ความเข้าใจนี้ ลงนาม ณ จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 21 เดือนมิถุนายน คริสต์ศักราช 2003 เป็นภาษาไทย ภาษาพม่า และภาษาอังกฤษ ทำเป็นต้นฉบับสองฉบับซึ่งทั้งหมดถูกต้องเท่าเทียมกัน ในกรณีที่มีความแตกต่างกันในการตีความเป็นใช้ฉบับภาษาอังกฤษเป็นสำคัญ

สำหรับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย

สำหรับรัฐบาลแห่งสหภาพพม่า

ลายเซ็น

(นายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

ลายเซ็น

(นายวิน อ่อง)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

ภาคผนวก ฉ.

ตัวอย่างคำพิพากษาคดีความเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติ

(1) คดีนันทินตัง

คดีดำหมายเลขที่ นว.77 / 2546 ศาลแรงงานกลาง (ศาลจังหวัดแม่สอด)

โจทก์ ห้างหุ้นส่วนจำกัดนันทินตัง

จำเลย นายสมพงษ์ ไบสีจวง พนักงานตรวจแรงงาน สำนักสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดตาก และพวก รวม 34 คน

เรื่อง ขอเพิกถอนคำสั่ง เรียกค่าเสียหาย ละเมิด ต่อบังคับตรวจแรงงานที่ให้นายจ้าง (ห้างหุ้นส่วนนันทินตัง) ชำระเงินค่าจ้างค่าจ้างจำนวน 4,643,906 บาท แก่ลูกจ้าง(แรงงานพม่าจำนวน 34 คน)

และคดีดำหมายเลขที่ นว.88 - 120/ 2546 ศาลแรงงานกลาง (ศาลจังหวัดแม่สอด)

โจทก์ ลูกจ้างของโรงงานนันทินตัง จำนวน 33 คน

จำเลย ห้างหุ้นส่วนจำกัดนันทินตัง

เรื่อง แรงงานลูกจ้างฟ้องโรงงานนันทินตังนายจ้างให้ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน

ศาลได้พิจารณาคดีรวมกัน ปรากฏข้อเท็จจริงต่อศาลดังนี้

ข้อเท็จจริงของกรณีพิพาท

นายจ่ออยู่ ไม่มีนามสกุล บุคคลสัญชาติพม่า และพวกรวม 34 คน ซึ่งทั้งหมดเป็นแรงงานอพยพชาวพม่า ได้รวมกลุ่มกันเข้ามาหางานทำในท้องที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เข้าทำงานเป็นลูกจ้างที่ห้างหุ้นส่วนนันทินตัง อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ซึ่งเป็นโรงงานทอผ้าไหมพรม ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2542 โดยได้รับค่าจ้างคำนวณตามผลงานที่ทำได้ทุกวันตั้งแต่เวลา 08.00 - 21.00 น. กำหนดจ่ายเดือนละ 1 ครั้ง ทุกวันที่ 10 ของเดือน และได้อาหาร 3 มื้อ พร้อมทั้งพักอาศัยอยู่ในโรงงาน ซึ่งโดยเฉลี่ยแล้วแรงงานทั้งหมด จะได้รับค่าจ้างต่ำที่สุด 600 บาทต่อเดือน และค่าจ้างสูงสุด 2,000 บาท ต่อเดือน

ต่อมาเมื่อวันที่ 23 กันยายน 2545 พนักงานเจ้าหน้าที่สำนักงานจัดหางานจังหวัดตาก (สาขาแม่สอด) และตำรวจตรวจคนเข้าเมืองได้เข้าทำการตรวจค้นที่โรงงานเพื่อจับกุมผลักดันแรงงานต่างด้าวที่ไม่มีใบอนุญาตทำงาน พบแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายจำนวน 19 คน จึงถูกจับกุมและดำเนินการตามกฎหมาย แรงงานคนอื่นๆ จึงเกิดความไม่พอใจเจ้าของโรงงานที่ไม่เข้าให้ความช่วยเหลือ และได้นัดหยุดงานประท้วง มาตั้งแต่วันที่ 4 ตุลาคม 2545 ซึ่งหลังจากนั้นแรงงานจำนวน 50 คนก็ได้ออกจากงานไปแต่ นายจ้างยังคงต้องการแรงงานอยู่ จึงได้มีการนัดเจรจากันที่สภาอุตสาหกรรมจังหวัดตากแต่ทั้งสองฝ่ายไม่สามารถตกลงกันได้

ในระหว่างนั้นทางมูลนิธิเพื่อสุขภาพและการเรียนรู้ของแรงงานกลุ่มชาติพันธุ์ (MAP) ได้มีหนังสือถึงสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดตาก ขอให้มีการตรวจสอบกรณีแรงงานอพยพถูกละเมิดสิทธิแรงงาน ซึ่งได้แจ้งว่าเจ้าของโรงงานนันทินตังได้ขู่เชิญ ทำร้ายร่างกายบังคับให้ทำงานหนัก และจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

ทางสำนักสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดตากจึงได้เข้าตรวจสอบโรงงานนันทินตังในวันที่ 14 ตุลาคม และได้รับทราบถึงกรณีพิพาทดังกล่าวระหว่างแรงงานพม่ากับโรงงานนันทินตัง และในวันที่ 22 ตุลาคม พนักงานตรวจแรงงานได้เข้าไปตรวจสภาพการทำงานของลูกจ้างและสภาพการจ้าง

หลังจากนั้น ในวันที่ 3 ธันวาคม 2545 พนักงานตรวจแรงงานได้รับคำร้องทุกข์จากนายจ่ออยู่ และพวก รวม 34 คน ว่าทางโรงงานนันทินตังจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา และค่าทำงานในวันหยุดไม่ถูกต้อง นายสมพงษ์ในฐานะพนักงานตรวจแรงงานจึงได้รับคำร้องทุกข์และดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ ทั้งพยานเอกสารและ

พยานบุคคลทั้งจากฝ่ายเจ้าของโรงงานและตัวแรงงาน ซึ่งในท้ายที่สุดเมื่อฟังจนยุติแล้วพนักงานตรวจแรงงานพิเคราะห์ได้ว่าเจ้าของโรงงานจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา และค่าทำงานในวันหยุดไม่ถูกต้องจริง นายสมพงษ์ จึงได้มีคำสั่งที่ 1 / 2546 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2546 แจ้งให้นางลักขณา สิริกมลศิลป์ หัวหน้าผู้จัดการห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ผู้เป็นนายจ้างจ่ายเงินค่าจ้าง ค่าล่วงเวลาและค่าทำงานในวันหยุดของนายจอ้อและพวกรวม 34 คน จำนวนเงิน 4,643,906 บาท โดยนำเงินดังกล่าวไปวางที่สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดตากภายใน 15 วัน

คำฟ้องของโจทก์ผู้เป็นนายจ้าง (ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล)

โจทก์ฟ้องว่า โจทก์ขอปฏิเสธคำสั่งที่ 1 / 2546 เรื่องที่แจ้งให้โจทก์ชำระเงินค่าจ้างฯ แก่นายจอ้อและพวกผู้ร้องเรียนต่อจำเลย เนื่องจากเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ถูกต้องและไม่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ โจทก์ไม่เคยได้มีโอกาสเข้ามาในกระบวนการพิจารณาคำร้องใดๆ เลย เป็นการรับฟังพยานหลักฐานเพียงฝ่ายเดียวจากผู้ร้องเรียน การใช้ดุลยพินิจของจำเลยเป็นการปราศจากหลักฐานเพียงพอและเหตุผลที่ถูกต้องแท้จริง คำสั่งที่จำเลยออกนั้นเป็นคำสั่งที่เกินกว่าขอบอำนาจของจำเลยและเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นการละเมิดต่อโจทก์ ทำให้ได้รับความเสียหายเพราะหากโจทก์ไม่สามารถนำเงินมาวางต่อจำเลยหรือต่อศาลในเวลาที่กำหนดคำสั่งของจำเลยถือเป็นอันสิ้นสุดทันที ทั้งนี้โจทก์ได้อธิบายเหตุผลเพิ่มเติมว่า

- การเข้าไปปากคำของนายปรีชา แซ่เต๋น ผู้ควบคุมดูแลการทำงานในโรงงานนั้นเป็นการกระทำที่ไม่ผูกพันจำเลยเนื่องจากไม่มีหนังสือมอบอำนาจกระทำการที่ถูกต้องตามกฎหมาย
- การระบุจำนวนวันที่ทำงาน เวลาที่ทำงานล่วงเวลาหรือแม้แต่วันที่ทำงานในวันหยุดของแรงงานเป็นวันเดียวกันหมดทุกคน ซึ่งไม่น่าเป็นไปได้ น่าจะเป็นการขึ้นชื่อของบุคคลบางคนไม่ใช่จากผู้ร้องเรียนเอง
- โจทก์ปฏิเสธไม่ต้องรับผิดชอบต่อนายจอ้อและพวกเนื่องจากอายุความเงินค่าจ้างนั้นหมดอายุความแล้ว หากจะมีก็ตั้งแต่วันที่ 4 ธันวาคม 2544 ถึง เดือนตุลาคม 2545 เท่านั้น
- โจทก์ไม่มีความสัมพันธ์กับผู้ร้องเรียนในลักษณะการจ้างแรงงานแต่เป็นการจ้างทำของที่มุ่งผลสำเร็จของชิ้นงานจึงไม่ใช่ นายจ้างลูกจ้างต่อกัน ทั้งนี้ไม่เคยออกระเบียบกำหนดข้อบังคับการทำงาน วันเวลาทำงาน หรือการปกครองบังคับบัญชากัน ไม่เคยมีชื่อผู้ร้องเรียนในบัญชีทะเบียนลูกจ้าง ไม่เคยตรวจการมาทำงาน ผู้ร้องเรียนเป็นอิสระจะขาดงานก็แล้วแต่ความพอใจไม่จำเป็นต้องเขียนใบลาทำงานตามสมควร
- ปฏิเสธไม่ต้องรับผิดชอบค่าจ้างวันหยุดประจำสัปดาห์ เนื่องจากผู้ร้องเรียนทำงานเดือนละประมาณ 15 วันเท่านั้นได้รับค่าตอบแทนไปเกินกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำอยู่แล้ว
- ปฏิเสธไม่ต้องรับผิดชอบค่าจ้างการทำงานล่วงเวลา และการทำงานในวันหยุดเนื่องจากมิได้กำหนดวันเวลาในการเข้าออก เป็นความสมัครใจของผู้ร้องเรียนเองและผู้ร้องเรียนจะหยุดงานปีละประมาณไม่ต่ำกว่า 100 วันอยู่แล้ว จึงเกินกว่าวันหยุดพักผ่อนประจำปีและวันหยุดตามประเพณีอยู่แล้ว ซึ่งตามบัญชีค่าจ้างค่าจ้างฯ ที่จำเลยทำ เป็นการผิดปดวิสัยความเป็นจริงที่ผู้ร้องเรียนมาทำงานโดยไม่วันหยุด วันลาป่วย ลากิจเลย

โจทก์จึงฟ้องจำเลยต่อศาลให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวของจำเลย และชำระค่าเสียหาย จำนวนเงิน 4,643,906 บาท ให้แก่โจทก์

คำให้การของจำเลย พนักงานตรวจแรงงาน

จำเลย เป็นพนักงานตรวจแรงงานมีหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทแรงงานที่เกิดขึ้นระหว่างนายจ้างลูกจ้างเมื่อมีการร้องขอให้ดำเนินการตามกฎหมาย ซึ่งเมื่อได้รับคำร้องทุกข์จากนายจอ้อและพวก ก็ได้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงปรากฏว่า

- โจทก์ได้มอบหมายนายปรีชา แซ่เต๋นเข้าชี้แจงข้อเท็จจริง พร้อมส่งเอกสารให้จำเลยตรวจสอบ โดยมีหนังสือมอบอำนาจไปแสดงต่อจำเลยตามกฎหมายแล้ว
- เนื่องจากผู้ร้องเรียนเป็นกลุ่มแรงงานที่รวมกลุ่มกันเข้ามาหางานทำ โดยทั้งหมดมุ่งหวังที่จะทำงานอยู่กับนายจ้างรายเดียวกัน และสถานที่ทำงานแห่งเดียวกันเพื่อความสะดวกและปลอดภัยของแรงงานต่างด้าวเอง จึงพร้อมกัน

เข้าทำงานด้วยกันที่โรงงานนั้นติดตั้งซึ่งโจทก์ได้ตกลงจ้างและได้มอบหมายให้ทำงานในหน้าที่แตกต่างกัน เช่น ทอผ้า และ เย็บจักร

- ผู้ร้องเรียนทำงานให้โจทก์ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2542 มาจนถึงวันสุดท้ายวันที่ 7 ตุลาคม 2545 รวมเวลา 3 ปี สิทธิเรียกร้องค่าจ้างค้างจ่ายจะหมดอายุความเพียงใน 1 ปีแรกของการทำงาน ทำให้นายจ้างยังมีส่วนค้างจ่ายค่าจ้างที่ยังไม่หมดอายุความ อีกในระยะเวลา 2 ปีหลัง นับแต่ วันที่ 7 ตุลาคม 2543 ถึง วันที่ 7 ตุลาคม 2545 ซึ่งเป็นวันสุดท้าย

- โจทก์มีการกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานและประกาศใช้มาตั้งแต่วันที่ 21 กรกฎาคม 2542 โดยมี หลักการรวม 8 เรื่อง คือ วันทำงาน เวลาทำงานปกติและเวลาพัก วันหยุดและหลักเกณฑ์การลา วินัยและโทษทางวินัย การร้องทุกข์ การเลิกจ้าง ค่าชดเชย และค่าชดเชยพิเศษ ซึ่งถือว่าเป็นสภาพการจ้างงานตามกฎหมาย ซึ่งโจทก์ก็มีได้ ปฏิบัติตามสภาพการจ้างเลยแต่อย่างใด

- โจทก์ให้ลูกจ้างผู้ร้องเรียนทำงานทุกวันตั้งแต่วันจันทร์ ถึง อาทิตย์ เวลา 08.00 - 21.00 น. วันละ 11 ชั่วโมง และไม่กำหนดวันหยุดตามประเพณี ปีละ 13 วัน ,ไม่จัดวันหยุดพักผ่อนประจำปี ปีละ 6 วันนับแต่ลูกจ้างทำงานครบ 1 ปี

- โจทก์จ่ายค่าจ้างต่ำกว่าอัตราขั้นต่ำ คือ เฉลี่ยวันละ 70 บาทเท่านั้น ไม่จ่ายค่าจ้างตามอัตราค่าจ้างล่วงเวลาที่เกินมาในแต่ละวันกว่า 3 ชั่วโมง ไม่จ่ายค่าจ้างตามอัตราการทำงานในวันหยุดตามประเพณี และ การทำงานในวันหยุดพักผ่อนประจำปี ทำให้โจทก์ค้างจ่ายค่าจ้างผู้ร้องเรียนไม่ถูกต้องมาตลอดระยะเวลา 3 ปี

ทั้งนี้โจทก์ไม่อำนาจฟ้องจำเลยเป็นคดีมูลละเมิดและเรียกค่าเสียหายต่อศาลแรงงานเนื่องจากโจทก์กับจำเลยมิ ได้มีนิติสัมพันธ์ในฐานะนายจ้างลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน มิได้ถือเป็นคดีแรงงาน จึงขอให้ศาลยกฟ้องโจทก์ด้วย

คำฟ้องของแรงงานพม่าลูกจ้าง

ฟ้องที่นายจ้างไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานและขอให้ศาลบังคับให้นายจ้างปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน ที่ 1 / 2546 เรื่องที่แจ้งให้นายจ้างโรงงานนั้นติดตั้งชำระเงินค่าจ้างฯ แก่นายจ่ออูและพวกซึ่งได้ ร้องเรียนไว้ต่อพนักงานตรวจแรงงาน

คำพิพากษาของศาล ความเห็นของศาล

ศาลไต่ถามแล้ว คู่ความสามารถตกลงกันได้และขอให้ศาลจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความให้ ศาลได้ จัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความตามความประสงค์ของคู่ความแล้วได้มีคำพิพากษาให้เป็นไปตามสัญญา ประนีประนอมยอมความ โดยตามสัญญาประนีประนอมยอมที่ นว. 77 / 2546 ลงวันที่ 24 สิงหาคม 2547 จำเลยลูกจ้าง คนที่ 4, 8, 9, 11, 12, 16, 22, 31, 32 ได้รับเงินค่าจ้างฯ ค้างจ่ายคนละ 60,000 บาท และคนที่ 17, 18, 19, 20, 24, 25, 26, 27, 33 ได้รับคนละ 70,000 บาท

(2) คดีกรณีไม่ส่งกลับคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายที่ได้รับสิทธิอยู่ชั่วคราวแม่ทำผิดกฎหมายอื่น

ฎีกาที่ 336/2535

โจทก์ พนักงานอัยการจังหวัดตราด จำเลย นายโชนหรือสะโชน สะเจริญ

เรื่อง สถานภาพทางกฎหมายของคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรไทยแต่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่อาศัยได้

ข้อเท็จจริงที่ปรากฏต่อการพิจารณาของศาล

นายโชนเป็นบุคคลต่างด้าวเชื้อชาติจีน สัญชาติเขมร เดิมอาศัยอยู่ที่กรุงกัมพูชา ประเทศกัมพูชา นายโชนเป็นทหารกัมพูชาอิสระได้ช่วยกษัตริย์ต่อต้านฝรั่งเศส แล้วหลบหนีเข้ามาในประเทศไทยทางด้าบลไม้รุ้ด ถึงอำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด พร้อมกับพวกรวม 298 คน ทางราชการไทยได้จัดให้จำเลยกับพวกอยู่ที่ด้าบลห้วงน้ำขาว อำเภอเมืองตราด จังหวัดตราดประมาณ 1 สัปดาห์ จากนั้น ก็ส่งไปควบคุมที่จังหวัดระยองประมาณ 2 เดือน หลังจากนั้น ได้ปล่อยให้ทำมาหากินอย่างอิสระ

เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2504 นายอำเภอเมืองตราดได้ออกหนังสือรับรองให้นายโชนอาศัยอยู่ได้ในเขตจังหวัดตราดตั้งแต่นั้นมา นายโชนได้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยที่ด้าบลบ่อพลอย อำเภอบ่อไร่ จังหวัดตราด ทำมาหากินโดยสุจริต แต่อย่างไรก็ตาม หนังสือดังกล่าวมิได้ระบออนุญาตให้นายโชนเข้าเมืองอย่างถูกต้องกฎหมาย

ตามหนังสือที่ มท.0206/11519 ลงวันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2514 ของปลัดกระทรวงมหาดไทยตอบข้อหารือที่แจ้งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดตราด ระบุว่า ชาวเขมรอิสระ 298 คน ซึ่งรวมทั้งจำเลยด้วย มิได้อยู่ในข่ายที่จะส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรไทย เพราะคนเหล่านี้ได้เข้ามาในประเทศไทยก่อนมีการปฏิวัติในเขมร จึงยังไม่ต้องดำเนินการใด ๆ กับคนเหล่านี้

เมื่อวันที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 2531 ร้อยตำรวจโทสมพงษ์ พวงแก้วจับกุมนายโชนในข้อหาเป็นผู้ใช้ให้ผู้อื่นครอบครอง ก่อสร้าง แผ้วถางป่าหรือทำให้เสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติโดยไม่ได้รับอนุญาต ที่ด้าบลบ่อพลอย อำเภอบ่อไร่ จังหวัดตราด

ต่อมาวันที่ 11 มกราคม พ.ศ. 2532 รองปลัดกระทรวงมหาดไทยปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงมหาดไทยได้ตอบข้อหารือแจ้งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดตราด ให้ถือปฏิบัติต่อชาวเขมรอิสระตามหนังสือที่ มท.0206/11519 ลงวันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2514ตามมาตรา 4 และ 81 แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

คำฟ้องของอัยการ

พนักงานอัยการฟ้องว่า จำเลยเป็นบุคคลต่างด้าวเชื้อชาติเขมร สัญชาติเขมร ได้อยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรไทย จึงขอให้ศาลลงโทษนายโชนตามมาตรา 4 และ 81 แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

คำพิพากษาของศาล

ศาลชั้นต้นพิจารณาแล้วพิพากษาว่า จำเลยมีความผิดตามมาตรา 81 แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522¹ พฤติการณ์แห่งคดีสมควรปรับจำเลย 10,000 บาท หากไม่ชำระค่าปรับ ให้บังคับตามมาตรา 29 และ 30 แห่ง ประมวลกฎหมายอาญา

จำเลยอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิพากษากลับให้ยกฟ้อง โจทก์ฎีกา ศาลฎีกาพิพากษายืน

1 ซึ่งบัญญัติว่า “คนต่างด้าวผู้ใดอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือการอนุญาตสิ้นสุดหรือถูกเพิกถอนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ”

ความเห็นทางกฎหมายของศาลฎีกา

ศาลฎีกาอธิบายว่า คนต่างด้าวซึ่งจะมีความผิดตามมาตรา 81 แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ต้องอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือการอนุญาตสิ้นสุดหรือถูกเพิกถอน แต่ตามพฤติการณ์ต่างๆ ที่ทางราชการได้ปฏิบัติต่อนายโฮนจำเลย ประกอบกับพยานเอกสารดังกล่าวข้างต้น ย่อมรับฟังได้ว่า จำเลยได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวและการอนุญาตก็ยังไม่สิ้นสุดหรือถูกเพิกถอนแต่อย่างใด จำเลยจึงไม่มีความผิดตามฟ้อง จึงไม่อาจส่งนายโฮนออกจากประเทศไทย

นัยยะของคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 336/2535

โดยข้อเท็จจริงเราอาจจะจำแนกสถานภาพในทางกฎหมายของคนต่างด้าวที่ปรากฏอยู่ในประเทศไทยออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ กล่าวคือ (1) คนต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทย ประเภทหนึ่ง และ (2) คนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทย อีกประเภทหนึ่ง นอกจากนั้น เรายังแบ่งแยกคนต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยออกเป็นอีก 2 ประเภทย่อย กล่าวคือ คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรไทย ประเภทหนึ่ง และคนต่างด้าวที่ไม่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรไทย อีกประเภทหนึ่ง

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 336/2535 ได้แสดงให้เห็นว่า กฎหมายไทยยังจำแนกคนต่างด้าวที่มีได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองออกเป็นอีก 2 ประเภทย่อยลงไป กล่าวคือ บุคคลที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรไทย ประเภทหนึ่ง และบุคคลที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรไทย อีกประเภทหนึ่ง ศาลฎีกาในคำพิพากษาศาลฎีกาฉบับนี้ได้มีโอกาสที่จะชี้ให้เห็นการจำแนกประเภทของคนต่างด้าวที่มีได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองแต่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรไทย รวมตลอดถึงสถานภาพในทางกฎหมายของบุคคลดังกล่าวอย่างชัดเจน คงจะเป็นสิ่งที่ขัดต่อหลักตรรกวิทยาทางกฎหมายที่คนต่างด้าวผู้ใดไม่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในประเทศไทย แต่ก็ยังมีสิทธิที่จะอาศัยอยู่ได้ในประเทศไทย ปรากฏการณ์เกิดขึ้นด้วยเหตุผลพิเศษของฝ่ายบริหารที่กฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติได้ให้อำนาจที่จะกระทำเช่นนั้นได้



๑๑

ในรายงานนี้ นิยามคำว่า ‘แรงงานข้ามชาติ’ หมายถึง คนข้ามชาติ 3 กลุ่ม คือ

- (1) แรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่า กัมพูชา และลาวที่หลบหนีเข้าเมืองมาทำงานระดับล่าง รวมถึงสมาชิกของครอบครัวที่ติดตามมา ซึ่งอาจทำงานหรือไม่ทำงานก็ได้ และย้อมรวมถึงลูก คู่สมรส พ่อแม่ และบุตรที่เกิดในประเทศไทยด้วยจากรายงานล่าสุดในปี 2547 พบว่ามีอยู่ประมาณ 1.3 ล้านคน
- (2) แรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย หรืออาจเข้าเมืองถูกกฎหมายแต่ละเมิดกฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว กลุ่มนี้ส่วนใหญ่มาจากประเทศในอนุภูมิภาคเอเชียใต้ คือ ประเทศบังกลาเทศ อินเดีย ปากีสถาน เนปาล และศรีลังกา รองลงมาคือจากประเทศจีน เวียดนาม และประเทศทางยุโรปตะวันออกและอัฟริกาบางประเทศ ในกลุ่มนี้ไม่สามารถคาดประมาณจำนวนได้ เข้าใจว่ามีมากกว่าหนึ่งแสนคน
- (3) กลุ่มชาติพันธุ์และชนกลุ่มน้อยที่อาจได้รับสิทธิสถานะบุคคลให้อยู่ในประเทศไทยถาวรหรือชั่วคราว โดยที่ยังไม่ได้รับสัญชาติไทย รวมถึงคนไร้รากไร้รัฐในประเทศไทยและครอบคลุมถึงผู้อพยพหนีสงครามในที่พิกังชั๋วคราวในศูนย์อพยพตามจังหวัดชายแดนด้านตะวันตก

๑๑

ISBN 974-9717-63-5



9 789749 717639

HD 8700.55 น276ค 2548