



สถานการณ์และระบบการจัดการ

แรงงานข้ามชาติ ที่ผิดกฎหมายในประเทศไทย

เรียบเรียงโดย วณี ปิ่นประทีป

ในช่วงระยะเวลา 2-3 ปีที่ผ่านมา แรงงานต่างชาติได้กลายเป็นประเด็นปัญหาที่ได้รับความสนใจจากสาธารณชนอย่างกว้างขวาง เหตุผลสำคัญที่ทำให้ประเด็นปัญหาแรงงานต่างชาติที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและลักลอบทำงานอยู่ในประเทศไทยได้เพิ่มจำนวนสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว จำนวนแรงงานต่างชาติเหล่านี้มิได้จำกัดตัวอยู่ในเฉพาะจังหวัดตามแนวชายแดนเท่านั้น แต่ได้เดินทางไปทำงานในสถานประกอบการต่างๆ เกือบทั่วประเทศ การเคลื่อนย้ายของกลุ่มประชากรจำนวนมากเช่นนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อตัวผู้ย้ายถิ่น ต่อประเทศต้นทาง และประเทศปลายทางอย่างหลีกเลี่ยงมิได้

>>สถานการณ์แรงงาน ต่างชาติในปัจจุบัน

ระยะเวลาตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2539 ถึง ธันวาคม 2542 รัฐบาลได้มีมติคณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับการจัดระบบ

เพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมาย ที่เป็นหลักปฏิบัติรวม 3 ครั้ง

มติ ครม. แต่ละครั้งนั้น มีจุดประสงค์เพื่อต้องการจัดระเบียบในการควบคุมแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย แต่จากการดำเนินการที่ผ่านมาได้รับความร่วมมือจากผู้ประกอบการน้อยมาก จะเห็นได้จากจำนวนผู้ที่ยื่นขอรับใบอนุญาตทำงานมีจำนวนลดลงเป็นลำดับ นับแต่มีมติ ครม. ปี 2539 เป็นต้นมา ในขณะเดียวกัน ก็มีความเคลื่อนไหวในหมู่ผู้ประกอบการ ทหารค้าจังหวัดตามแนวชายแดนซึ่งต้องการจะให้จังหวัดเป็นผู้ดำเนินการเอง โดยมีความเห็นตรงกันว่า การกำหนดนโยบายจากส่วนกลางนั้น ไม่สอดคล้องกับลักษณะตามความต้องการของแต่ละพื้นที่ เนื่องจาก มติ ครม. จะให้นโยบายในภาพรวมของประเทศที่ใช้เป็นแนวปฏิบัติเหมือนกันใน ทุกพื้นที่ โดยมีได้คำนึงถึงความแตกต่าง และความจำเป็นของการใช้แรงงานในแต่ละแห่ง

ผลการจดทะเบียนแรงงานต่างชาติล่าสุดเมื่อธันวาคม 2542 มีแรงงานที่ได้รับใบอนุญาตทำงานเพียง 99,974 คน (สำนักงานระบบแรงงานต่างด้าว, 2543) ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่าแรงงานส่วนใหญ่มิได้มาจดทะเบียนหรือมารายงานตัวแต่อย่างใด มีการคาดประมาณว่ามีแรงงานต่างชาติยังคงลักลอบทำงานอยู่ในประเทศสูงถึง 750,000 - 800,000 คน (กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ, 2540)

>>ผลกระทบต่อสังคมไทย

1. ผลกระทบด้านการจ้าง แรงงานไทย

แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยจะกระจายตัวอยู่ทั้งในภาคอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และภาคบริการ และเป็นที่ยอมรับกันว่าแรงงานต่างชาติโดยส่วนใหญ่จะทำงานโดยได้รับค่าแรงงานที่ต่ำกว่าของไทย ทำให้นายจ้างมักจะต้องการจ้างแรงงานต่างชาติมากกว่าเพื่อลดต้นทุนการผลิตลง

เกี่ยวกับผู้เรียบเรียง

วณี ปิ่นประทีป การศึกษา ระดับปริญญาตรี-วิทยาศาสตร์บัณฑิต สาขาการพยาบาล มหาวิทยาลัยมหิดล ปริญญาโท-เวชศาสตร์ชุมชน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กำลังศึกษาระดับปริญญาเอกทางด้านประชากรศาสตร์ สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ปัจจุบัน เป็นผู้ประสานงานสำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพ (สปรส.) สถานที่ติดต่อ สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพ อาคาร 3 ชั้น 5 ตึกกรมสุขภาพจิต ถนนติวานนท์ อ. เมือง จ. นนทบุรี โทร. 9511286-93 ต่อ 134 E-mail : wanee@hsrint.hsr.or.th

ให้สามารถแข่งขันในตลาดได้ โดยผู้ประกอบการหลายรายลงทุนย้ายฐานการผลิตไปอยู่ตามแนวชายแดน เพื่อให้สะดวกกับการหาแรงงานต่างชาติมาเป็นแรงงานราคาถูก เช่น จังหวัดตาก เป็นต้น

จากการสำรวจของสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดลพบว่าที่จังหวัดตาก มีโรงงานทอผ้าไม่ถึง 10 แห่ง ก่อนที่จะมีนโยบายผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างชาติ แต่หลังจากนั้น มีโรงงานทอผ้ามาขอจดทะเบียนเพิ่มอีกถึง 32 แห่ง ซึ่งในจำนวนนี้ 6 แห่ง ได้รับการส่งเสริมการลงทุนด้วยเหตุผลที่ผู้ประกอบการใช้อ้างในการจ้างแรงงานต่างชาติ คือ คนไทยไม่ยอมทำงานที่ยากลำบาก สกปรก อันตราย แต่ข้ออ้างดังกล่าวเป็นการชี้ให้เห็นว่าผู้ประกอบการไม่มีความตั้งใจที่จะปรับสภาพแวดล้อมการทำงานให้มีความเหมาะสมซึ่งจำเป็นต้องเพิ่มต้นทุนมากขึ้น

2. ผลกระทบทางด้าน

สาธารณสุข

● จำนวนเด็กเกิดในสังคมไทยเพิ่มมากขึ้น

แรงงานอพยพชาวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยนั้น โดยส่วนใหญ่จะมีครอบครัวและมีการเกิดของเด็กที่มีพ่อแม่เป็นชาวต่างชาติ ซึ่งข้อมูลจำนวนเด็กต่างชาติที่เกิดในสังคมไทยยังคงต่ำกว่าความเป็นจริงมาก เนื่องจากการบันทึกจำนวนเด็กเกิดในสถานบริการของรัฐส่วนใหญ่ไม่ได้มีการบันทึกแยกว่าเป็นเด็กต่างชาติในระบบของการรายงานการคลอดในโรงพยาบาล และในสถานบริการของรัฐทั่วประเทศ มารดาทุกคนจะได้รับใบรับรองการเกิด

ตารางที่ 1 แสดงจำนวนและร้อยละของแรงงานต่างชาติตรวจสุขภาพและพบโรคที่ต้องติดตามรักษา เปรียบเทียบปี พ.ศ. 2541-2543

โรคที่ต้องติดตามรักษา	ปี พ.ศ. 2541		ปี พ.ศ. 2542		ปี พ.ศ. 2543	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
1. ซิฟิลิส	593	38.08	611	52.63	497	38.98
2. วัณโรค	482	30.95	229	19.72	242	18.98
3. เท้าช้าง	89	5.72	82	7.06	111	8.71
4. มาลาเรีย	29	1.86	111	9.56	80	6.27
5. โรคเรื้อน	7	0.45	29	2.50	4	0.31
6. อื่นๆ	357	22.93	99	8.53	341	26.75
รวม	1,557	100	1,161	100	1,275	100

ที่มา: กองสาธารณสุขภูมิภาค กระทรวงสาธารณสุข
ปีพ.ศ. 2542 ข้อมูล ณ วันที่ 30 เมษายน 2542
ปีพ.ศ. 2543 ข้อมูล ณ วันที่ 25 มกราคม 2543

(ท.ร. 1/1 ตอนที่ 1) เพื่อใช้เป็นหลักฐานในการไปแจ้งเกิดเพื่อขอรับใบสูติบัตร ณ เทศบาลหรือที่ว่าการอำเภอ ใบรับรองการเกิดจะมีรายละเอียดของเด็กที่เกิดคือ เพศหญิงหรือเพศชาย สัญชาติไทยหรืออื่นๆ ระบุ แต่สถานบริการบางแห่งไม่ได้ระบุสัญชาติของเด็กทำให้ข้อมูลไม่ได้สะท้อนความเป็นจริงในสังคม การที่ไม่มีข้อมูลที่ถูกต้องนี้ทำให้การวางแผนการดำเนินงาน เช่น การให้บริการด้านสุขภาพ ตลอดจนการดำเนินการป้องกันและควบคุมโรคต่างๆ ไม่สามารถครอบคลุมประชากรได้ครบถ้วนทั้งหมด

จากการศึกษาของกฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ (2540) ซึ่งมีการรวบรวมข้อมูลของเด็กต่างชาติที่เกิดใน 17 จังหวัด (เฉพาะจังหวัดที่มีการลงบันทึก) ในช่วงปี 2536-2539 พบว่ามีเด็กต่างชาติเกิดรวม 6,209 คน ซึ่งตัวเลขดังกล่าวนี้เป็นตัวเลขที่ต่ำกว่าความเป็นจริงอยู่มาก นโยบายในเรื่องระบบรายงานเกี่ยวกับการเกิดของเด็กต่างชาติยังคงไม่ชัดเจนคงมีเพียงบางจังหวัดและบางพื้นที่ที่มีความสนใจต้องการบันทึกตัวเลขเด็กต่างชาติก็จะบันทึกแยกไว้เพื่อประโยชน์ในการจัดทำรายงาน

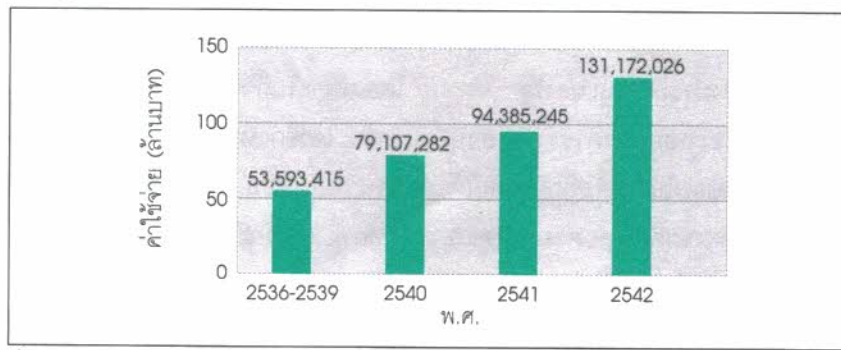
● ผลกระทบในเรื่องภาวะการเจ็บป่วยของคนไทย

แรงงานต่างชาติส่วนใหญ่จะเจ็บป่วยด้วยโรคที่นำโดยแมลง เช่น มาลาเรีย และไข้เลือดออก โรคติดต่อทางเดินอาหารและน้ำ เช่น อูจจาระร่วง อูจจาระร่วงอย่างรุนแรง อาหารเป็นพิษ และบิด เป็นต้น ในขณะเดียวกันพบว่าป่วยเป็นโรคปอดบวม วัณโรค และโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ด้วยตนเอง แรงงานต่างชาติเหล่านี้ต่างก็พักอาศัยอยู่ในชุมชนของคนไทยทุกๆ ไป โอกาสของการแพร่กระจายโรคติดต่อระหว่างคนไทยและแรงงานต่างชาติจึงมีความเป็นไปได้สูง ในขณะเดียวกัน ผลของการตรวจสุขภาพของแรงงานต่างชาติเปรียบเทียบกับช่วงระยะเวลา 2-3 ปี ที่ผ่านมา พบโรคติดต่อที่ต้องติดตามให้การรักษามีสัดส่วนที่สูงขึ้นเป็นลำดับ ดังรายละเอียดในตารางที่ 1

● การให้บริการรักษาพยาบาลแก่แรงงานต่างด้าว โดยไม่คิดมูลค่ามีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นปีที่เริ่มมีแรงงานต่างชาติหลังไหลเข้ามาทำงานในประเทศเป็นจำนวนมาก

แผนภูมิที่ 1 เงินงบประมาณค่าใช้จ่ายในการสงเคราะห์และรักษาแรงงานต่างด้าว



ที่มา: สำนักงานประกันสุขภาพ ข้อมูล ณ ธันวาคม 2542
*กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ (2540 ข) เฉพาะจังหวัดที่รายงาน

ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว สถานบริการของรัฐบาลยังมิได้มีการรวบรวมข้อมูลด้านค่าใช้จ่ายของแรงงานต่างชาตินี้ชัดเจน มีเพียงบางแห่งเท่านั้นที่มีการรวบรวมไว้ในระยะเวลาระหว่างปี พ.ศ. 2540-2542 ซึ่งเป็นช่วงที่มีแรงงานต่างชาตินิยมเดินทางเข้ามาทำงานอยู่ในประเทศไทย ในทุกจังหวัดของประเทศ ผลจากการรวบรวมข้อมูลพบว่า กระทรวงสาธารณสุขมีภาระต้องใช้งบประมาณค่าใช้จ่ายในการสงเคราะห์และรักษาแรงงานต่างด้าวโดยไม่คิดมูลค่าตามหลักของมนุษยธรรม ดังนี้ (แผนภูมิที่ 1) รวมค่าใช้จ่ายมีมูลค่าสูงถึง 358,257,698 บาท และเมื่อพิจารณาเป็นรายจังหวัดจะพบว่า ในปีงบประมาณ 2542 จังหวัดตากมีมูลค่าการใช้จ่ายสูงถึง 32 ล้านบาท, แม่ฮ่องสอน 14 ล้านบาท และจังหวัดกาญจนบุรี 13 ล้านบาท ตามลำดับ ซึ่งโดยส่วนใหญ่การให้บริการจะเป็นโรงพยาบาลและสถานบริการของรัฐที่อยู่ในจังหวัดชายแดน โดยเฉพาะชายแดนไทย-พม่า มีวงเงินค่าใช้จ่ายสูงถึง 91.29 ล้านบาท ซึ่งคิดเป็น 70% ของมูลค่าการใช้จ่ายรวมของทั้งประเทศในปี 2542

3. ผลกระทบทางด้านการศึกษา

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ ได้รวบรวมข้อมูล ณ 31 สิงหาคม 2542 พบว่ามีเด็กที่เข้าเรียนในโรงเรียนระดับประถมศึกษา เป็นเด็กที่เกิดจากแรงงานสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา กลุ่มเด็กไม่ปรากฏสัญชาติ และอื่นๆ จำนวน 37,842 คน แยกเป็นกลุ่มเด็กต่างชาติ 13,044 คน กลุ่มเด็กไม่ปรากฏสัญชาติ 5,227 คน และอื่นๆ 19,571 คน

ถ้าภาวะของการหลั่งไหลของแรงงานต่างชาตินี้ยังคงมีอยู่ตลอด จำนวนเด็กต่างสัญชาติอาจจะกลายเป็นภาระของโรงเรียนที่อยู่ตามแนวชายแดนที่ต้องให้การศึกษาแก่เด็กเหล่านี้ ซึ่งอาจจะเป็นปัญหาในระยะยาวที่ควรพิจารณารองรับไปพร้อมๆ กับการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างชาตินี้เช่นกัน

>>ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

แนวคิดในการมองปัญหาแรงงานต่างชาติ รัฐควรมองภาพรวมของแรงงานต่างชาติทั้งหมด มิใช่มุ่งเฉพาะ “ตัวแรงงาน” เพียงกลุ่มเดียว นโยบายที่ผ่านมา มีลักษณะดับแค้นไม่คำนึงถึงครอบครัวของแรงงานทำให้เกิดผลกระทบด้านลบต่อภาพพจน์ของประเทศไทย

และในขณะเดียวกันก็ส่งผลกระทบต่อคนต่างชาตินอกกลุ่มอื่นๆ เช่น ผู้ลี้ภัยสงคราม ผู้ถูกล่อลวงและนำมาค้าประเวณี มาตรการในการจัดการควรที่จะต้องมีมาตรการที่เหมาะสม เพื่อให้สอดคล้องกับ “ปฏิญญากรุงเทพด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานที่ไม่ปกติ” ซึ่งประกาศในการสัมมนาระหว่างประเทศว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐาน ซึ่งจัดขึ้น เมื่อ 21-23 เมษายน 2542 ณ กรุงเทพมหานคร มีใจความตอนหนึ่งว่า “การโยกย้ายถิ่นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการโยกย้ายถิ่นฐานที่ไม่ปกติ ควรได้รับการพิจารณาอย่างสมเหตุและครบวงจร โดยตระหนักถึงสาเหตุสภาพปัญหา และผลที่ตามมา ทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ ทั้งในประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศปลายทาง” (Bangkok Declaration on Irregular Migration, 1999) ส่งเสริมให้มีการวิเคราะห์สาเหตุและผลกระทบอย่างครอบคลุมทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และความมั่นคงในปัญหาการโยกย้ายถิ่นฐานที่ไม่ปกติ เพื่อให้เกิดความเข้าใจและจัดการปัญหาการโยกย้ายถิ่นฐานได้ดียิ่งขึ้น

ก. ข้อเสนอเชิงนโยบายต่อรัฐบาล

1. รัฐควรมีมาตรการนำแรงงานอพยพให้เข้าสู่ระบบแรงงานที่ถูกกฎหมาย เสียภาษีให้แก่อรัฐ ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน และรัฐต้องจัดบริการขั้นพื้นฐานทางสังคมแก่แรงงาน
2. การกำหนดจำนวน พื้นที่ และประเภทงานที่จะผ่อนผันให้ใช้แรงงานอพยพได้ จะต้องเป็นกระบวนการศึกษาอย่างรอบคอบ ต่อเนื่อง ยึดหยุ่นตามสถานการณ์จริงของแต่ละท้องที่จังหวัด

3. การส่งแรงงานอพยพที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงานกลับสู่ประเทศต้นทางจะต้องดำเนินไปโดยยึดหลักมนุษยธรรมและสิทธิมนุษยชน และคำนึงถึงความเป็นไปได้จริงตามสถานการณ์ของประเทศต้นทาง

4. รัฐจะต้องควบคุมให้ผู้ประกอบการปรับปรุงการจ้างงานทั้งในเรื่องค่าจ้างสภาพการทำงานและสวัสดิการให้ได้มาตรฐาน เพื่อสนับสนุนให้แรงงานไทยเข้ามาทดแทนแรงงานต่างชาติ

5. ในนโยบายส่งเสริมการลงทุนซึ่งมิได้มีการจ้างแรงงานไทย ควรจะต้องได้รับการพิจารณาทบทวนหาแนวทางที่เหมาะสม

6. รัฐจะต้องมีนโยบายและแนวปฏิบัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับเด็กพลัดถิ่นและเป็นไปตามหลักสิทธิเด็กตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กซึ่งประเทศไทยได้ร่วมเป็นภาคี

7. รัฐควรมีคณะกรรมการซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับคนต่างชาติทั้งหมดในประเทศไทยเป็นการถาวร โดยมีกรรมการประกอบด้วยตัวแทนทั้งจากภาครัฐและเอกชน

8. ปัญหาแรงงานอพยพควรได้รับการนำขึ้นสู่เวทีเจรจาในการประชุม ASEAN อย่างจริงจัง เนื่องจากเป็นปัญหาร่วมของทุกประเทศ

ข. ข้อเสนอต่อผู้ประกอบการและนายจ้าง

1. ผู้ประกอบการควรจะต้องปฏิบัติตามประกาศของกระทรวงมหาดไทย

และกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคมอย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงประโยชน์ของประเทศและของรัฐ

2. ผู้ประกอบการควรต้องมีส่วนในการรับผิดชอบในการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่แรงงานต่างชาติ ตลอดจนการดูแลในเรื่องของสวัสดิการให้แก่แรงงานตามกฎหมายแรงงาน

3. ผู้ประกอบการควรต้องให้ความสนใจต่องานอาชีพอนามัยในโรงงานให้มากขึ้น

4. อัตราค่าจ้างแรงงานต่างชาติควรจะต้องเป็นไปตามกฎหมายแรงงาน

5. การจัดหาแรงงานไทยทดแทนแรงงานต่างชาติ ควรต้องเป็นหน้าที่

ของผู้ประกอบการในการที่จะต้องนำแรงงาน ไทยทดแทนแรงงานต่างชาติ โดยเฉพาะในกิจการที่คนไทยทำได้ ซึ่งอาจจะใช้วิธีกำหนดเป็นสัดส่วน และเพิ่มจำนวนสัดส่วนแรงงานไทยเพิ่มขึ้นไปเรื่อยๆ จนทดแทนแรงงานต่างชาติได้เกือบทั้งหมด

จากข้อเสนอแนะดังกล่าว รัฐควรที่จะต้องประสานแนวคิดในการจัดการเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติ ให้มีความสมดุลระหว่างแนวคิดด้านความมั่นคงของชาติ แนวทางในการแก้ไขปัญหาในด้านเศรษฐกิจ การจัดการแรงงานในประเทศ และแนวคิดด้านสิทธิมนุษยชน



>> เอกสารอ้างอิง

1. กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ. (2540) ความซับซ้อนและความสับสนเรื่องคนข้ามชาติในประเทศไทย. เอกสารประกอบการสัมมนาระดับชาติในชุดโครงการวิจัยเรื่อง ทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย. วันที่ 26-28 พฤษภาคม 2540 โรงแรมรอยัลซิติ้ กรุงเทพมหานคร
2. กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ. (2540ข) ผลกระทบจากภาวะการเกิดการเจ็บป่วยและการตายของแรงงานข้ามชาติต่อนโยบายสาธารณสุข. เอกสารประกอบการสัมมนาระดับชาติในชุดโครงการวิจัยเรื่อง ทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย. วันที่ 26-28 พฤษภาคม 2540 โรงแรมรอยัลซิติ้ กรุงเทพมหานคร.
3. สำนักจัดระบบแรงงานต่างด้าว. (2543) รายงานสรุปจำนวนแรงงานต่างชาติที่รับใบอนุญาตทำงาน ปี 2542. เอกสารอัดสำเนา.
4. The Bangkok Declaration on Irregular Migration. International Symposium on Migration Toward Regional Cooperation on Irregular/Undocumented Migration. 21-23 April 1999. Bangkok.

จัดพิมพ์โดย

สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข อาคาร 3 ชั้น 5 ตึกกรมสุขภาพจิต ถ.ติวานนท์ อ.เมือง จ.นนทบุรี 11000
โทร. 951-1286-93 โทรสาร 951-1295 E-Mail Address : duang@hsrnt.hsri.or.th http : //www.moph.go.th/hsri
บรรณาธิการ : นายแพทย์ชูชัย ศุภวงศ์ ผู้ช่วยบรรณาธิการ : นางสาวยุวดี คาดการณ์ไกล