

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

แรงงานต่างชาติ (Migrant Workers) ในประเทศไทยสามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ แรงงานต่างชาติที่ชอบด้วยกฎหมาย (Legal Migrant Workers) และแรงงานต่างชาติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Illegal Migrant Workers)

แรงงานต่างชาติที่ชอบด้วยกฎหมายนั้น หมายถึง คนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเข้าออกเมืองและการอนุมัติผู้ลี้ภัย (Immigration Control and Refugee Recognition Act) ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบอาชีพที่ใช้ฝีมือ เช่น อาจารย์ระดับอุดมศึกษา ศิลปิน วิศวกร เป็นต้น

แรงงานต่างชาติที่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนใหญ่จะได้รับสภาพการจ้างที่เป็นมาตรฐานตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องค่าจ้าง ชั่วโมงทำงาน สวัสดิการ ความปลอดภัยและความมั่นคงในการทำงาน

ส่วนแรงงานต่างชาติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น หมายถึง แรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเข้าออกเมืองและการอนุมัติผู้ลี้ภัย ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบอาชีพที่ไม่ใช้ฝีมือ เช่น คนงานก่อสร้าง คนงานรับจ้างทั่วไป และหญิงบริการ เป็นต้น

แรงงานต่างชาติเหล่านี้มักจะต้องทำงานในลักษณะสกปรก อันตราย และลำบาก และได้รับสภาพการจ้างที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องค่าจ้าง ชั่วโมงทำงาน สวัสดิการ ความปลอดภัย และความมั่นคงในการทำงาน

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษากฎหมายระหว่างประเทศในส่วนของการคุ้มครองแรงงานต่างชาติ พบว่าประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องเคารพหลักแห่งการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกัน และควรคำนึงถึงแนวโน้มแห่งกฎหมายระหว่างประเทศที่ให้มีการคุ้มครองแรงงานต่างชาติมากยิ่งขึ้นในการกำหนดนโยบายต่อแรงงานต่างชาติรวมทั้งแรงงานต่างชาติที่มิชอบด้วยกฎหมาย

และจากการศึกษากฎหมายญี่ปุ่น ในส่วนของการคุ้มครองแรงงานต่างชาติ พบว่า แรงงานต่างชาติในประเทศญี่ปุ่นไม่ว่าชอบหรือมิชอบด้วยกฎหมายก็ตาม ควรจะได้รับการปฏิบัติ โดยเท่าเทียมกันในเรื่องสภาพการจ้าง และควรจะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครอง แรงงานและกฎหมายประกันสังคม

แต่เมื่อศึกษาถึงกฎหมายญี่ปุ่นโดยละเอียดแล้ว พบว่าปัจจุบันนี้ยังมีปัญหาทางกฎหมาย ซึ่งมีลักษณะที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายญี่ปุ่นที่กล่าว มาแล้วข้างต้น คือ

1.1 ปัญหาเกี่ยวกับขบวนการค้าผู้หญิงระหว่างประเทศ

ปัจจุบันนี้ยัง ไม่มีการประสานงานที่มีประสิทธิภาพระหว่างประเทศญี่ปุ่นและ ประเทศผู้ส่ง เพื่อปราบปรามขบวนการค้าผู้หญิงระหว่างประเทศ คือ (1) ยังไม่มีการ ประสานงานทางด้านข้อมูลเกี่ยวกับขบวนการค้าผู้หญิงระหว่างประเทศ (2) ยังไม่มีการ ประสานงานทางด้านบุคลากร เพื่อให้มีประสิทธิภาพในการปราบปรามขบวนการค้าผู้หญิง ระหว่างประเทศ (3) ยังไม่มีการทำข้อตกลงทวิภาคี (Bilateral Treaties) เพื่อ ปราบปรามขบวนการค้าผู้หญิงระหว่างประเทศ

สถานการณ์เช่นนี้ย่อมเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ขบวนการค้าผู้หญิงระหว่าง ประเทศประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง และก่อให้เกิดปัญหากับผู้หญิงที่ได้ไปทำงานใน ประเทศญี่ปุ่นดังต่อไปนี้

(1) ปัญหาการไม่ได้รับค่าจ้าง

เนื่องจากว่าผู้หญิงไปทำงานในประเทศญี่ปุ่นเป็น โสเภณี หรือ หญิงบริการ มักจะถูกค้าขายเปรียบเสมือนกับสินค้า เจ้าของร้านที่ซื้อผู้หญิงเหล่านี้มา มักจะไม่ ยอมจ่ายค่าจ้างให้แก่ผู้หญิงเหล่านี้ แต่กลับหักค่าตอบแทนเอาไว้จนเท่ากับราคาซื้อผู้หญิงคนนั้น

(2) ค่าตอบแทนที่ไม่เป็นธรรม

ผู้หญิงต่างชาติที่เดินทางมาทำงานในประเทศญี่ปุ่นเป็น โสเภณี หรือ หญิงบริการมักจะ ได้รับค่าจ้างในอัตราซึ่งต่ำกว่าที่คนญี่ปุ่นที่ทำงานในลักษณะเดียวกันจะได้รับ

(3) สภาพการจ้างที่ไม่เป็นธรรม

ผู้หญิงซึ่ง เดินทางมาทำงานในประเทศญี่ปุ่นเป็น โสเภณี หรือหญิง บริการ มักจะได้รับสภาพการจ้างที่ไม่เป็นธรรม คือ อาจต้องทำงานในลักษณะที่ไม่ถูก

สุขลักษณะและอนามัย หรืออาจต้องพักที่ลักษณะคับแคบและไม่สะอาด เป็นต้น

(4) ไม่มีการประกันในกรณีประสบอันตรายและเจ็บป่วยในการทำงาน

ผู้หญิงซึ่งเดินทางมาทำงาน โดยมีนายหน้าพาไปให้ทำงานในประเทศ
ญี่ปุ่น ส่วนใหญ่จะไม่ได้รับการประกันในกรณีประสบอันตรายและเจ็บป่วยในการทำงาน
เนื่องจากว่าผู้หญิงเหล่านี้มักจะได้รับจ้างตามร้านที่ทำกิจการผิดกฎหมาย

ลักษณะของปัญหาที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์
ของกฎหมายระหว่างประเทศที่มีแนวโน้ม ที่จะส่งเสริมให้มีการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกันต่อ
แรงงานต่างชาติที่มีขอบด้วยกฎหมายในเรื่องสภาพการจ้าง โดยเฉพาะมาตรา 23(2) แห่ง
ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และมาตรา 7 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทาง
เศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม ที่บัญญัติรับรองสิทธิที่จะได้รับค่าจ้างเท่ากันสำหรับการทำงานที่
เท่ากัน (Right to Equal Remuneration) และมาตรา 22 และมาตรา 25(1) แห่ง
ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และมาตรา 9 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทาง
เศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมที่บัญญัติรับรองถึงสิทธิของบุคคลทุกคนที่จะได้รับประกันสังคม

นอกจากนี้ลักษณะของปัญหาดังกล่าวจะไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์
ของกฎหมายประเทศญี่ปุ่นที่ได้รับรองถึงสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกันในเรื่องสภาพ
การจ้างแรงงานต่างชาติที่มีขอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะมาตรา 14 แห่งรัฐธรรมนูญที่บัญญัติ
รับรองถึงการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกัน และคำชี้แจงของอธิบดีกรมมาตรฐานในการทำงาน
(Labour Standards Bureau) เมื่อวันที่ 26 มกราคม ปี ค.ศ. 1988 ที่ยืนยันรับรอง
ถึงการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายประกันสังคมต่อแรงงานต่างชาติที่มีขอบ
ด้วยกฎหมาย

1.2 ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการที่จะต้องแจ้งการเดินทาง
เข้าเมืองของแรงงานต่างชาติที่มีขอบด้วยกฎหมาย

มาตรา 62(2) แห่งกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเข้าออกเมือง และ
การอนุมัติผู้ลี้ภัยกำหนดไว้ว่าข้าราชการทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นจะต้องแจ้งคนต่างด้าว
ที่ฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าวต่อ กรมตรวจคนเข้าเมือง (Immigration Bureau) เมื่อทราบว่า
มีบุคคลเช่นนี้ในการปฏิบัติหน้าที่

คำว่า "คนต่างด้าวที่ฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเข้า-ออกเมืองและการอนุมัติผู้ลี้ภัย" นั้นจะครอบคลุมไปถึงแรงงานต่างชาตินที่มีชอบด้วยกฎหมายทุกกรณี

ดังนั้น หากข้าราชการทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทราบถึงแรงงานต่างชาตินที่มีชอบด้วยกฎหมาย ในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว จะต้องแจ้งการเดินทางเข้าเมืองของบุคคล เช่นนี้ต่อกรมตรวจคนเข้าเมือง ซึ่งจะทำให้แรงงานต่างชาตินที่มีชอบด้วยกฎหมายนั้นถูกดำเนินการบังคับให้ออกนอกประเทศต่อไป และก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการคุ้มครองแรงงานต่างชาตินตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

(1) ผลกระทบต่อแรงงานต่างชาตินที่มีชอบด้วยกฎหมาย

การที่เจ้าหน้าที่ทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น มีหน้าที่ที่จะต้องแจ้งแรงงานต่างชาตินที่มีชอบด้วยกฎหมายต่อกรมตรวจคนเข้าเมืองนั้นจะทำให้แรงงานต่างชาตินไม่กล้าที่จะติดต่อกับหน่วยงานของราชการต่าง ๆ เพื่อรักษาหรือเรียกร้องสิทธิและผลประโยชน์ตามกฎหมาย ซึ่งก็เท่ากับว่า แรงงานต่างชาตินั้นไม่มีโอกาสที่จะรักษาสิทธิและผลประโยชน์เมื่อได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจากนายจ้าง

(2) ผลกระทบต่อนายจ้างที่จ้างแรงงานต่างชาตินที่มีชอบด้วยกฎหมาย

การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นดังกล่าว มีผลต่อนายจ้างที่จ้างแรงงานต่างชาติน เช่นเดียวกันคือ นายจ้างจะพยายามไม่ให้แรงงานต่างชาตินที่มีชอบด้วยกฎหมายติดต่อกับหน่วยงานของรัฐบาลเพื่อจะดำเนินการเรียกร้องและรักษาสิทธิและผลประโยชน์ตามกฎหมาย อันเป็นอุปสรรคต่อการคุ้มครองแรงงานต่างชาตินที่มีชอบด้วยกฎหมาย ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายญี่ปุ่น

จะเห็นได้ว่า ลักษณะของปัญหาที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งมีแนวโน้มที่จะส่งเสริมให้มีการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกันต่อแรงงานต่างชาตินที่มีชอบด้วยกฎหมาย และเจตนารมณ์ของกฎหมายญี่ปุ่นที่ได้รับรองถึงสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกันต่อแรงงานต่างชาตินที่มีชอบด้วยกฎหมาย

1.3 ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่ผู้ฝึกงาน (Trainee) ไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายประกันสังคม

ทั้ง ๆ ที่วัตถุประสงค์ของการฝึกงานนั้นคือการถ่ายทอดเทคโนโลยี ทักษะ และความรู้ให้แก่ผู้ฝึกงานตลอดจนการช่วยเหลือต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมทั้งเป็นการสร้างสรรค์มิตรภาพระหว่างประเทศญี่ปุ่นและประเทศกำลังพัฒนา แต่จากการสำรวจสถานประกอบการที่จัดให้มีการฝึกงานสำหรับคนต่างด้าวพบว่า สถานประกอบการที่จัดให้มีการฝึกงานนั้น ส่วนใหญ่มีเจตนาที่จะใช้คนต่างด้าวที่มาฝึกงานเป็นผู้ใช้แรงงาน (Worker)

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากว่ากฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเข้าออกเมือง และการอนุมัติผู้ลี้ภัยกำหนดว่า ผู้ฝึกงาน (Trainee) นั้น เป็นบุคคลที่ดำเนินการกิจกรรมเพื่อจะเรียนรู้เทคโนโลยี ทักษะและความรู้ที่องค์กรทั้งเอกชนและรัฐบาลเป็นผู้ให้การฝึกอบรมผู้ฝึกงานเหล่านี้จึงไม่ถือว่าเป็นผู้ใช้แรงงาน (Worker) ตามความหมายของกฎหมายแรงงานต่าง ๆ เช่น กฎหมายว่าด้วย มาตรฐานในการทำงาน (Labour Standards Law) กฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยและอนามัยในการทำงาน (Industrial Safety and Health Law) เป็นต้น

จากสถานการณ์ที่กล่าวมาแล้วข้างต้นก่อให้เกิดปัญหาในการคุ้มครองผู้ฝึกงานดังต่อไปนี้

(1) ผู้ฝึกงานไม่ได้รับค่าจ้างที่เป็นธรรม

เนื่องจากว่า ผู้ฝึกงานไม่ถือว่าเป็นผู้ใช้แรงงาน (Worker) ผู้ฝึกงานจึงไม่มีสิทธิที่จะรับค่าจ้างตามความหมายของกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานในการทำงาน แต่อาจได้รับเบี้ยเลี้ยง (Allowance) ซึ่งสถานประกอบการที่จัดให้การฝึกอบรมจะกำหนดจำนวนเงินได้ตามอำเภอใจ และส่วนใหญ่จะกำหนดโดยอัตราที่ต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ว่าด้วยการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ

(2) ผู้ฝึกงานไม่มีสิทธิที่จะได้รับการประกันการประสบอันตรายและเจ็บป่วยในการทำงาน

ทั้ง ๆ ที่ผู้ฝึกงานมีโอกาสประสบอันตรายและเจ็บป่วยเท่ากับผู้ใช้แรงงานทั่วไปก็ตาม แต่เนื่องจากว่าผู้ฝึกงานนั้นไม่ถือว่าเป็นผู้ใช้แรงงาน (Worker) จึงไม่มีสิทธิที่จะได้รับการประกันการประสบอันตรายและเจ็บป่วยในการทำงานตามกฎหมายว่าด้วย การทดแทนสำหรับการประสบอันตรายและเจ็บป่วยในการทำงาน (Workmen's

Accident Compensation Law) ทำให้ผู้ปฏิบัติงานที่ประสบอันตรายและเจ็บป่วยนั้น
ไม่ได้รับประโยชน์ทดแทน (Benefit) ที่เป็นธรรม

ทั้ง ๆ ที่ผู้ปฏิบัติงานทำงานในลักษณะเหมือนกับผู้ใช้แรงงานทั่วไป
แต่ก็ไม่ได้รับการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกันจากสถานประกอบการที่จัดให้การฝึกอบรม ซึ่ง
สถานการณ์เช่นนี้ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายระหว่างประเทศที่รับรองถึงหลักการ
ห้ามเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะมาตรา 23(2) แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และ
มาตรา 7 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมที่บัญญัติ
รับรองถึงสิทธิที่จะได้รับค่าจ้างเท่ากันสำหรับการทำงานที่เท่ากัน (Right to Equal
Remuneration) และมาตรา 22 และมาตรา 25(1) แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน
และมาตรา 9 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมที่บัญญัติ
รับรองถึงสิทธิของบุคคลทุกคนที่จะได้รับการประกันสังคม

นอกจากนี้ลักษณะของปัญหาที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น ไม่สอดคล้อง
กับเจตนารมณ์ของกฎหมายญี่ปุ่นที่รับรองถึงสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกัน รวมทั้ง
มาตรา 14 แห่งรัฐธรรมนูญประเทศญี่ปุ่น ที่บัญญัติรับรองถึงความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย
ของบุคคลทุกคน และมาตรา 3 แห่งกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานในการทำงานที่บัญญัติรับรองถึง
สิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกันในเรื่องสภาพการจ้าง

1.4 ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับให้แรงงานต่างชาติที่มีขอบด้วยกฎหมายออกนอก
ประเทศญี่ปุ่น

มาตรา 24 แห่งกฎหมายว่าด้วย การควบคุมการเข้าออกเมือง และ
การอนุมัติผู้ลี้ภัย กำหนดประเภทคนต่างด้าวที่จะถูกดำเนินการบังคับให้ออกนอกประเทศ
(Deportation) ซึ่งจะครอบคลุมไปถึงแรงงานต่างชาติที่มีขอบด้วยกฎหมายทุกกรณี จึงก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการคุ้มครองแรงงานต่างชาติดังต่อไปนี้

(1) อุปสรรคต่อการดำเนินคดี เพื่อจะเรียกร้องสิทธิและประโยชน์ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

ในกรณีที่แรงงานต่างชาติได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจากนายจ้าง
เช่น ไม่ได้รับค่าจ้างจึงได้ฟ้องศาล แต่หากหน่วยงานของกรมตรวจคนเข้าเมืองทราบถึงการ
อาศัยอยู่ในประเทศญี่ปุ่นโดยมีขอบด้วยกฎหมายแล้ว แรงงานต่างชาติผู้นั้นก็ต้องถูกบังคับให้

ออกนอกประเทศญี่ปุ่น ซึ่งจะทำให้แรงงานต่างชาติผู้นั้นไม่สามารถดำเนินคดีต่อไป เพื่อเรียกร้องสิทธิและผลประโยชน์ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานได้

(2) อุปสรรคต่อการดำเนินการตามขั้นตอนเพื่อเรียกร้องค่าทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยการทดแทนสำหรับการประสบอันตราย และเจ็บป่วยในการทำงาน (Workmen's Accident Compensation Law)

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า แม้แรงงานต่างชาติที่มีขอบด้วยกฎหมายก็มีสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนเมื่อประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยในการทำงานตามที่กฎหมายว่าด้วยการทดแทนสำหรับการประสบอันตรายและเจ็บป่วยในการทำงาน (Workmen's Accident Compensation Law) กำหนดไว้ แต่หากว่าแรงงานต่างชาติที่มีขอบด้วยกฎหมายถูกบังคับให้ออกนอกประเทศญี่ปุ่นแล้วก็จะไม่สามารถดำเนินการตามขั้นตอน เพื่อจะได้รับค่าทดแทนตามกฎหมายดังกล่าวได้

ลักษณะของปัญหาที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายระหว่างประเทศที่มีแนวโน้มที่จะส่งเสริมให้มีการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกันต่อแรงงานต่างชาติที่มีขอบด้วยกฎหมายในเรื่องสภาพการจ้าง โดยเฉพาะมาตรา 23(2) แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และมาตรา 7 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม ที่บัญญัติรับรองถึงสิทธิที่จะได้รับค่าจ้างเท่ากันสำหรับการทำงานที่เท่ากัน (Right to Equal Remuneration) และมาตรา 22 และมาตรา 25(1) แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และมาตรา 9 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมที่บัญญัติรับรองถึงสิทธิของบุคคลทุกคนที่จะได้รับประกันสังคม

นอกจากนี้ลักษณะของปัญหาดังกล่าวจะไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายญี่ปุ่นที่ได้รับรองถึงสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกันในเรื่องสภาพการจ้างต่อแรงงานต่างชาติที่มีขอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะมาตรา 14 แห่งรัฐธรรมนูญที่บัญญัติรับรองถึงการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกัน และคำสั่งของอธิบดีกรมมาตรฐานในการทำงาน (Labour Standards Bureau) เมื่อวันที่ 26 มกราคม ปี ค.ศ. 1988 ที่ยืนยันรับรองถึงการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายประกันสังคมต่อแรงงานต่างชาติที่มีขอบด้วยกฎหมาย

2. ข้อเสนอแนะ

สำหรับปัญหาที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้เขียนขอเสนอแนะวิธีการแก้ไขในระยะสั้น เรียงตามลำดับ แล้วจะเสนอแนะวิธีการแก้ไขปัญหาในระยะยาวเพื่อเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาลึกเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานต่างชาติโดยรวมต่อไป

2.1 วิธีการแก้ไขปัญหาในระยะสั้น

(1) ควรออกมาตรการเพื่อให้มีการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในต่างประเทศ เพื่อปราบปรามกลุ่มธุรกิจการค้าประเวณีระหว่างประเทศ ทั้งนี้ควรจะเน้นเรื่องการประสานงานทางด้านข้อมูลเกี่ยวกับกลุ่มธุรกิจเหล่านี้

เนื่องจากว่า กระบวนการค้าผู้หญิงระหว่างประเทศ เป็นองค์กรข้ามชาติ และยากที่จะปราบปรามโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจของญี่ปุ่นแต่ฝ่ายเดียว จึงมีความจำเป็นต้องมีการประสานงานกับเจ้าหน้าที่ตำรวจของต่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศเพื่อปราบปรามอาชญากรรมระหว่างประเทศ (the International Criminal Police Organization : ICPO) ซึ่งควรออกมาตรการดังต่อไปนี้

(ก) ควรให้มีการประสานงานระหว่างฝ่ายเจ้าหน้าที่ตำรวจของต่างประเทศและฝ่ายตำรวจญี่ปุ่น ในการแลกเปลี่ยนข้อมูล เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับรายชื่อของนายหน้าจัดส่งผู้หญิงไปต่างประเทศ

(ข) ควรส่งเจ้าหน้าที่ตำรวจญี่ปุ่นให้ไปปฏิบัติหน้าที่ในประเทศผู้ส่งแรงงาน เพื่อก่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพในการปราบปรามขบวนการค้าผู้หญิงระหว่างประเทศ

(ค) ควรส่งเจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่ กรมตรวจคนเข้าเมืองของญี่ปุ่นให้เข้าไปศึกษาภาษาและวัฒนธรรมของประเทศผู้ส่งแรงงาน เพื่อให้เจ้าหน้าที่เหล่านี้มีความคล่องตัวในการปฏิบัติหน้าที่

(ง) ควรออกมาตรการให้มีการรับบุคคลของประเทศผู้ส่งแรงงานเข้าปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือเจ้าหน้าที่กรมตรวจคนเข้าเมืองของประเทศญี่ปุ่นด้วย เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปราบปรามขบวนการค้าผู้หญิงระหว่างประเทศมากขึ้น

(จ) ควรออกมาตรการเพื่อให้มีการรับเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือเจ้าหน้าที่กรมตรวจคนเข้าเมืองของประเทศผู้ส่งแรงงาน ให้เข้าไปศึกษาภาษาญี่ปุ่น และวัฒนธรรมของญี่ปุ่น เพื่อให้เจ้าหน้าที่เหล่านี้มีความคล่องตัวในการปฏิบัติหน้าที่

(2) ควรจะปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อให้มีกรณียกเว้นในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการที่จะต้องแจ้งการเดินทางเข้าเมืองของแรงงานต่างชาติที่มีขอด้วยกฎหมายต่อกรมตรวจคนเข้าเมือง

ในส่วนของปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการที่จะต้องแจ้งการเดินทางเข้าเมืองของแรงงานต่างชาติที่มีขอด้วยกฎหมายต่อกรมตรวจคนเข้าเมืองนั้น ควรจะปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเข้าออกเมืองและการอนุมัติผู้ลี้ภัยว่า กรณีที่แรงงานต่างชาติที่มีขอด้วยกฎหมายติดต่อกับหน่วยงานของรัฐเพื่อรักษาหรือเรียกร้องสิทธิและผลประโยชน์ตามกฎหมายนั้น ให้ถือเป็นกรณียกเว้นที่ข้าราชการไม่ต้องแจ้งการเดินทางเข้าเมืองของแรงงานต่างชาติที่มีขอด้วยกฎหมาย ต่อกรมตรวจคนเข้าเมือง ตามมาตรา 62(2) ของกฎหมายฉบับดังกล่าว

ทั้งนี้ ก็เพื่อที่จะให้แรงงานต่างชาติที่มีขอด้วยกฎหมายที่ได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจากนายจ้าง มีโอกาสที่จะร้องเรียนหรือปรึกษากับหน่วยงานของรัฐเพื่อที่จะให้การคุ้มครองแรงงานต่างชาติเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายญี่ปุ่น

(3) ควรออกมาตรการเพื่อให้ผู้ฝึกงาน (Trainee) ได้รับการคุ้มครองเท่าเทียมกับผู้ใช้แรงงานทั่วไป

จากการศึกษามาแล้ว จะเห็นได้ว่า สถานประกอบการส่วนใหญ่ที่จัดให้การฝึกงานสำหรับคนต่างด้าวนั้น มักจะให้ความสำคัญต่อการฝึกอบรมในงาน (One-the-Job Training; OJT) อย่างมาก ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับการทำงานของผู้ใช้แรงงาน (Worker) ทั่วไป

อย่างไรก็ตาม ความจำเป็นที่จะให้คนต่างด้าวมามีงานในประเทศญี่ปุ่นนั้น ยังคงจำเป็นที่ต้องมีอยู่ต่อไป เนื่องจากสาเหตุหลายประการ เช่น (1) บริษัทญี่ปุ่นที่ตั้งโรงงานในต่างประเทศ ต้องการให้พนักงานเดินทางมาฝึกงานในบริษัทแม่ในประเทศญี่ปุ่น (2) บริษัทต่างประเทศที่นำเทคโนโลยีหรือชื่ออุปกรณ์จากประเทศญี่ปุ่น ต้องการให้พนักงานไปฝึกงานที่ประเทศญี่ปุ่น (3) รัฐบาลของประเทศกำลังพัฒนามีนโยบายส่งเสริมการไปฝึกงานในประเทศญี่ปุ่น

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อไม่สามารถที่จะยกเลิกระบบการฝึกงานได้ แต่ในขณะเดียวกัน สถานประกอบการที่จัดให้การฝึกงานนั้นมีโอกาสที่จะให้ผู้ฝึกงานเหมือนผู้ใช้แรงงานอยู่มากสมควรที่จะให้ผู้ฝึกงานได้รับการคุ้มครองเท่าเทียมกับผู้ใช้แรงงานทั่วไปในระหว่างเวลาที่ผู้ฝึกงานดำเนินงานฝึกอบรมในงาน (On-the-Job Training) ดังต่อไปนี้

(ก) ควรออกมาตรการ เพื่อให้ผู้ฝึกงานที่อยู่ในระหว่างการฝึกอบรมในงาน (On-the-Job Training) ได้รับค่าตอบแทนในอัตราไม่ต่ำกว่า $3/4$ ของค่าจ้างที่ผู้ใช้แรงงานที่ทำงานในลักษณะเดียวกันจะได้รับ

(ข) ควรออกมาตรการ เพื่อให้ผู้ฝึกงานได้รับการประกันการประสบอันตรายและเจ็บป่วยในการทำงาน (Workmen's Accident Compensation Insurance)

(ค) ควรออกกฎหมายเพื่อกำหนดสภาพการฝึกงานที่เป็นมาตรฐานตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เพื่อให้ผู้ฝึกงานได้รับการคุ้มครองที่เหมาะสม

(4) ควรออกมาตรการเพื่ออนุมัติให้แรงงานต่างชาติที่มีขอด้วยกฎหมายอาศัยอยู่ต่อไปในประเทศญี่ปุ่น ในระหว่างที่มีการดำเนินการตามขั้นตอนเพื่อรักษาหรือเรียกร้องสิทธิตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

ในส่วนของปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับให้แรงงานต่างชาติที่มีขอด้วยกฎหมายออกนอกประเทศญี่ปุ่นนั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรที่จะออกมาตรการเพื่ออนุมัติให้แรงงานต่างชาติที่มีขอด้วยกฎหมายที่ดำเนินการตามขั้นตอน เพื่อรักษาหรือเรียกร้องสิทธิตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานอยู่นั้น อาศัยอยู่ต่อไปในประเทศญี่ปุ่นได้ ถึงแม้ในกรณีที่กรมตรวจคนเข้าเมืองทราบว่า แรงงานต่างชาตินั้นเข้าเมืองโดยมีขอด้วยกฎหมายก็ตาม

ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะให้แรงงานต่างชาติที่ได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจากนายจ้างมีโอกาสที่จะรักษาสิทธิของตนเองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายญี่ปุ่น

2.2 วิธีการแก้ไขปัญหในระยะยาว

(1) ควรประชาสัมพันธ์ให้สถานประกอบการที่จ้างแรงงานต่างชาติตระหนักว่า แม้แรงงานต่างชาติที่มีขอด้วยกฎหมายก็ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

(2) ควรเพิ่มบทบาทของสำนักงาน ตรวจสอบมาตรฐานในการทำงาน (Labour Standards Inspection Office) ในการตรวจสอบสถานประกอบการที่จ้างแรงงานต่างชาตินั้น แรงงานต่างชาตินั้นมีข้อด้วยกฎหมายนั้น ได้รับสภาพการจ้างตามมาตรฐานหรือไม่

ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานตรวจตราใช้มาตรฐานในการทำงานนั้นจะต้องเน้นในการตรวจสอบสภาพการจ้างที่แรงงานต่างชาติได้รับ ไม่ควรจะปฏิบัติหน้าที่ที่จะแจ้งการเดินทางเข้าเมืองของแรงงานต่างชาติที่มีข้อด้วยกฎหมายต่อกรมตรวจคนเข้าเมืองตามมาตรา 62(2) แห่งกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเข้าออกเมืองและการอนุมัติผู้ลี้ภัย

นอกจากนี้ สำนักงานตรวจตราใช้มาตรฐานในการทำงานควรจะตรวจสอบสภาพการฝึกงานในสถานประกอบการที่จัดให้มีการฝึกงานสำหรับคนต่างด้าวด้วยว่าเป็นการฝึกงานที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการฝึกงานที่ระบุไว้ในกฎกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยมาตรฐานเกี่ยวกับการฝึกงาน (Ministerial Ordinance Stipulating Criteria related to the "Trainee" Residence Status) หรือไม่

(3) ควรจัดตั้งแผนกรับคำปรึกษาสำหรับแรงงานต่างชาติที่มีข้อด้วยกฎหมายในจังหวัดที่แรงงานต่างชาติที่มีข้อด้วยกฎหมายอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก เพื่อที่จะได้รับคำร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

แต่ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่แผนกรับคำปรึกษา ไม่ควรปฏิบัติหน้าที่ที่จะแจ้งการเดินทางเข้าเมืองของแรงงานต่างชาติที่มีข้อด้วยกฎหมายต่อกรมตรวจคนเข้าเมือง ตามมาตรา 62(2) แห่งกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเข้าออกเมืองและการอนุมัติผู้ลี้ภัย

(4) ควรออกมาตรการเพื่อส่งเสริมบทบาทขององค์กรเอกชนในการคุ้มครองแรงงานต่างชาติ

ทางด้านการคุ้มครองแรงงานต่างชาติ บทบาทขององค์กรเอกชนมีความสำคัญอย่างมาก เนื่องจากว่านโยบายของรัฐในส่วนนี้ยังไม่ชัดเจน เมื่อแรงงานต่างชาติประสบการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมแล้ว องค์กรเอกชนมักจะช่วยเหลือในการให้ที่พักและในการเรียกร้องสิทธิตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานแทนแรงงานต่างชาติเหล่านี้

สำหรับบทบาทขององค์กรเอกชนนั้นแยกออกมาได้เป็นประเด็น

ต่อไป

- (1) การให้แหล่งพักพิงสำหรับแรงงานต่างชาติที่ต้องหนีจาก นายจ้างที่ไม่เป็นธรรม*
- (2) การให้ความช่วยเหลือในการรักษาโรคภัยไข้เจ็บ
- (3) เรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการรักษาสีทธิมนุษยชนของ แรงงานต่างชาติ เช่น เรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย เพื่อคุ้มครองแรงงาน ต่างชาติให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายระหว่างประเทศ**
- (4) รณรงค์ให้ชาวญี่ปุ่นเกิดความสนใจต่อการรักษาสีทธิมนุษยชน ของแรงงานต่างชาติให้มากยิ่งขึ้น
- (5) รณรงค์ให้รัฐบาลต่างประเทศสกัดการ เดินทางมาทำงานของ แรงงานในประเทศญี่ปุ่น รวมทั้งรณรงค์ต่อองค์การระหว่างประเทศ เช่น สหประชาชาติและ คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชน เพื่อให้มีกฎหมายระหว่างประเทศที่ปกป้องสิทธิมนุษยชนของ แรงงานต่างชาติ

ดังนั้น เพื่อส่งเสริมบทบาทขององค์กรเอกชน รัฐบาลควรจะออก มาตรการที่อำนวยความสะดวกต่อการทำงานขององค์กรเอกชน เช่น การลดอัตราภาษี¹

- (5) รัฐบาลญี่ปุ่นควรจะแสดงนโยบายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน ต่างชาติอย่างชัดเจน

ขณะนี้รัฐบาลญี่ปุ่นยังไม่แสดงท่าทีที่ชัดเจนต่อการคุ้มครองแรงงานต่างชาติ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการคุ้มครองแรงงานต่างชาติ

* Interview with Mizuho Mastuda, Director, House in Emergency of Love and Peace (HELP), 26 March 1993.

** Interview with Kazuyuki Azusawa, Consultant Member of the Department for Foreigner's Human Rights of Tokyo Bar Association, 30 March 1993.

¹Vitit Muntarbhorn, "Heading Towards a World of Human Rights", Bangkok Post (28 March 1993).

แต่เนื่องจากว่ารัฐบาลญี่ปุ่นมีพันธกรณีที่จะให้ความคุ้มครองแรงงานต่างชาติ ตามกฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายญี่ปุ่นจึงควรจะออกนโยบายอย่างชัดเจน เพื่อเป็น แรงกระตุ้นต่อการคุ้มครองแรงงานต่างชาติ

นอกจากนี้ประเทศญี่ปุ่นอาจมีส่วนร่วมในการสร้างกลไกการปกป้องสิทธิ มนุษยชนระดับเอเชีย (Regional System of Human Rights)² เพื่อเป็นวิธีการแก้ไข ปัญหาระยะยาว

(6) ควรจะให้มีการผ่อนปรนให้ตามสถานการณ์ ในการกำหนดนโยบาย ต่อแรงงานต่างชาติ

ถึงแม้ตามกฎหมายว่าด้วย การควบคุมการเข้าออกเมือง และการ อนุมัติผู้ลี้ภัยนั้น แรงงานต่างชาติที่มีชอบด้วยกฎหมาย จะต้องถูกดำเนินการส่งออกนอกประเทศ ญี่ปุ่นก็ตาม แต่ก็มีความจำเป็นเฉพาะหน้าที่จะต้องให้ความคุ้มครองสิทธิของแรงงานต่างชาติ เหล่านั้น ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายญี่ปุ่น รัฐจึงควรที่จะกำหนดนโยบายเพื่อให้มีการผ่อนปรน ให้ตามสถานการณ์คือ รัฐอาจกำหนดนโยบายเพื่ออนุมัติให้แรงงานต่างชาติอาศัยอยู่ในประเทศ ญี่ปุ่นต่อไป ในระหว่างที่แรงงานต่างชาติเหล่านั้นดำเนินการคดีหรือดำเนินการตามขั้นตอนเพื่อ เรียกหรือรักษาสีทธิของตนตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

ในส่วนนี้มีข้อสังเกตว่า ในประเทศไทยก็เคยรับผู้อพยพ (Displaced Persons) และผู้หลบหนีเข้าเมือง (Illegal Immigrants) ไว้ และให้ ที่พักอาศัยลี้ภัยชั่วคราวบนดินแดนไทย ทั้ง ๆ ที่กฎหมายว่าด้วยการตรวจคนเข้าเมืองของ ประเทศไทยไม่ได้ยอมรับบุคคลเหล่านี้³

(7) ควรจะทำข้อตกลงทวิภาคีระหว่างประเทศญี่ปุ่นและประเทศผู้ส่ง แรงงาน เพื่อปราบปรามขบวนการค้าแรงงานระหว่างประเทศ

²Vitit Muntarbhorn, "Asian Body Language : Human Rights Contortions," The Nation (21 March 1993).

³วิฑิต มันทาภรณ์, "ผู้แสวงหาแหล่งพักพิงจากทะเลและการโจรสลัดในอ่าวไทย," นิติศาสตร์ 12(2525) : 44.

ดังที่ทราบกันอยู่แล้วว่า การค้าแรงงานระหว่างประเทศนั้น ถือว่าเป็นอาชญากรรมทั้งในกฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายภายในของแต่ละรัฐ

ดังนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะทำข้อตกลงทวิภาคี (Bilateral Treaties) เพื่อปราบปรามขบวนการค้าแรงงานระหว่างประเทศ และอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับการค้าแรงงาน โดยเฉพาะโสเภณี ซึ่งข้อตกลงทวิภาคีเหล่านี้ควรจะกำหนดในหัวข้อเรื่องดังต่อไปนี้

- (ก) การประสานงานทางด้านข้อมูล
- (ข) การแลกเปลี่ยนบุคลากรระหว่างสองประเทศ

3. ข้อจำกัดในการหาทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติในด้านกฎหมายแต่เพียงด้านเดียว

ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนชี้ให้เห็นถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานต่างชาติ ตลอดจนเสนอแนวทางแก้ไขกฎหมาย แต่ความจริงแล้วปัญหาที่หยิบยกขึ้นมาพิจารณานั้น เป็นแค่ส่วนหนึ่งของปัญหาเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติที่ประเทศญี่ปุ่นกำลังเผชิญหน้าอยู่ อันเป็นปัญหาที่สลับซับซ้อนมากซึ่งจะแยกออกมาได้เป็นหลายประเด็นและมีความเกี่ยวข้องกับหลายสาขาวิชา เช่น เศรษฐศาสตร์ นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ เป็นต้น

ดังนั้น หากจะพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติในประเทศญี่ปุ่น ในประเด็นที่มีความสัมพันธ์กับหลายสาขาแล้ว ไม่สมควรที่จะพิจารณาในด้านนิติศาสตร์แต่เพียงด้านเดียว เช่น ประเด็นที่ว่า ประเทศญี่ปุ่นควรจะเปิดให้แรงงานต่างชาติ ประเภทไร์ฟิมิเข้ามาทำงานในประเทศญี่ปุ่นหรือไม่ ซึ่งเป็นประเด็นที่มีน้ำหนักมากที่สุด และเกี่ยวข้องกับหลายสาขาวิชา

อย่างไรก็ตาม ในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนไม่ได้มุ่งจะศึกษาในประเด็นที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เพียงแต่มีความประสงค์ที่จะศึกษาเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานต่างชาติ ซึ่งผู้เขียนเชื่อว่าเป็นประเด็นขั้นพื้นฐานที่มีความสำคัญในการกำหนดนโยบายต่อแรงงานต่างชาติเช่นเดียวกัน