

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

การพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศไทยได้เริ่มต้นอย่างจริงจังในช่วงที่รัฐนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) มาใช้เป็นต้นมา ระบบเศรษฐกิจซึ่งเคยพึ่งพาผลิตผลทางการเกษตรกรรมเป็นหลักได้เปลี่ยนแปลงมาเป็นระบบเศรษฐกิจที่พึ่งพาผลิตผลทางอุตสาหกรรมอย่างเต็มตัวในปัจจุบัน ผลที่ตามมาจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว คือ การอพยพของแรงงานภาคเกษตรกรรมเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมที่ต้องอาศัยการใช้แรงงานจำนวนมากเป็นฐานการผลิตสินค้า เป็นเหตุให้เกิดการขาดแคลนแรงงานขึ้นภายในประเทศ ทั้งประเภทแรงงานไร้ฝีมือและมีฝีมือ

ในภาวะการขาดแคลนแรงงานดังกล่าว แรงงานต่างชาติจึงหลั่งไหลเข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างมากมาย กระจุกกระจายอยู่ทั่วประเทศ ซึ่งสามารถจำแนกแรงงานต่างชาติที่ทำงานอยู่ในประเทศไทยได้ 2 ประเภท คือ

1. แรงงานต่างชาติที่ชอบด้วยกฎหมาย ได้แก่ คนต่างด้าวที่ทำงานในประเทศไทยโดยได้รับใบอนุญาตทำงาน

1) ประเภทตลอดชีพ ได้แก่ คนต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย และทำงานอยู่ก่อนวันที่ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 ใช้บังคับ คือ วันที่ 14 มีนาคม 2516 ซึ่งใบอนุญาตทำงานให้ใช้ได้ตลอดชีวิตของคนต่างด้าว จนกว่าจะเปลี่ยนอาชีพ

2) ประเภทชั่วคราว ได้แก่ คนต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งได้รับการตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราว (Non-immigrant) และได้รับใบอนุญาตทำงานอย่างถูกต้อง

3) ประเภทตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนและกฎหมายอื่น ได้แก่ คนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย ซึ่งได้รับการตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราว และได้รับอนุญาตทำงานตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 หรือพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 เป็นต้น

4) ประเภทตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 มาตรา 12 ได้แก่ คนต่างด้าวที่มีสถานภาพเป็นคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย และได้รับอนุญาตให้ทำงานโดยถูกจำกัดอาชีพไว้เป็นพิเศษ ซึ่งมีอยู่ 27 ประเภท ตามที่กล่าวมาแล้ว

2. แรงงานต่างชาตินิยมชอบด้วยกฎหมาย ได้แก่ คนต่างด้าวที่ทำงานในประเทศไทยโดยไม่ได้รับใบอนุญาตทำงาน ซึ่งเป็นคนเข้าเมืองที่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

1) คนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย ว่าด้วยคนเข้าเมือง ซึ่งหมายถึง คนต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมือง

2) คนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยได้รับอนุญาตตามกฎหมาย ว่าด้วยคนเข้าเมือง แต่อยู่เกินเวลาที่กฎหมายกำหนด ที่เรียกกันว่า "Overstay Person"

3) คนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยได้รับอนุญาตตามกฎหมาย ว่าด้วยคนเข้าเมืองประเภทอื่น ซึ่งมีใช่ประเภทคนอยู่ชั่วคราว เช่น คนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยได้รับอนุญาตประเภทนักท่องเที่ยว ซึ่งไม่อาจขออนุญาตทำงานได้ แต่ลักลอบทำงาน

สาเหตุที่ทำให้แรงงานต่างชาติหลั่งไหลเข้ามาทำงานภายในประเทศไทยจำนวนมากเกิดจากปัจจัยหลัก 2 ประการ คือ

1. ปัจจัยภายนอกประเทศ ได้แก่ สถานการณ์ของประเทศต้นทางของแรงงานต่างชาติด้านการเมือง และเศรษฐกิจ ที่ทำให้เกิดแรงผลักดันให้แรงงานต่างชาติดอพยพย้ายถิ่นเข้ามาทำงานภายในประเทศไทย

ในทางการเมืองเกิดจากความขัดแย้งทางลัทธิความเชื่อของคนในชาติ หรือความแตกแยกทางเชื้อชาติของชนชาติ จึงเกิดการปะทะต่อสู้ด้วยกำลังอย่างรุนแรงอยู่เสมอ ทำให้ประชาชนต้องอพยพหลบหนีภัยสงครามเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย

ในทางเศรษฐกิจ เกิดจากความยากจน ความแร้นแค้น ที่มีผลมาจากการสู้รบภายในประเทศ หรือภัยทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นเป็นประจำ สภาพเศรษฐกิจที่ตกต่ำจึงเป็นเหตุให้ประชาชนต้องดิ้นรนเข้ามาทำงานภายในประเทศไทย เพื่อความอยู่รอดและชีวิตที่ดีกว่าในอนาคต

นอกจากนี้ เทคโนโลยีทางการสื่อสารที่รุดหน้าอย่างรวดเร็วก็มีส่วนกระตุ้นให้เกิดการหลั่งไหลของแรงงานต่างชาติด้วยเช่นกัน เนื่องจากมนุษย์สามารถรู้ข่าวสารความเป็นอยู่และการดำรงชีวิตของมนุษย์ด้วยกันได้อย่างสะดวกกว่าในอดีตมาก จึงเป็นแรงจูงใจให้แรงงานต่างชาติเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยมากขึ้น

2. ปัจจัยภายในประเทศ ได้แก่ สถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศไทย และนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการจัดการแรงงานต่างชาติ

สภาพเศรษฐกิจของประเทศไทยที่เติบโตตลอดมาอย่างต่อเนื่อง เป็นผลมาจากการพัฒนาทางอุตสาหกรรมที่เน้นการใช้แรงงานราคาถูกจำนวนมาก จึงทำให้ประเทศไทยสามารถส่งสินค้าออกไปจำหน่ายในตลาดโลกด้วยราคาค่าต่ำกว่าประเทศคู่แข่งกัน เมื่อความสามารถในการแข่งขันด้านราคาเริ่มมีปัญหา เนื่องจากอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่สูงขึ้น และมีการรวมตัวทางเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศต่างๆ ซึ่งกลายเป็นคู่แข่งสำคัญในตลาดโลกของประเทศไทย ประกอบกับปัญหาการขาดแคลนแรงงานภายในประเทศไทย อันเนื่องมาจากกำลังแรงงาน และโครงสร้างทางประชากรที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อคงความสามารถด้านราคาของสินค้าที่ต่ำกว่าคู่แข่งในตลาดโลก จึงมีการนำแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในสถานประกอบการของนายจ้าง ด้วยค่าจ้างที่ต่ำกว่าที่แรงงานไทยได้รับ และต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนด ส่งผลให้แรงงานต่างชาติหลังไหลเข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างมากมาย

ในสถานะที่มีการหลั่งไหลของแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมายในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ซึ่งรัฐไม่สามารถควบคุมและสกัดกั้นได้ ทำให้รัฐมีแนวความคิดที่จะนำแรงงานต่างชาติที่หลบหนีเข้ามาอย่างผิดกฎหมายให้อยู่ในระบบที่ทางราชการสามารถควบคุมดูแลได้ โดยผ่อนผันให้แรงงานต่างชาติที่เข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายสามารถทำงานได้ในบางสาขาอาชีพ และกิจการบางประเภท ทั้งนี้ ได้มีมติของคณะรัฐมนตรี ผ่อนผันให้แรงงานต่างชาติดังกล่าวสามารถทำงานในประเทศไทยได้หลายครั้ง แต่เนื่องจากมีข้อบกพร่องในทางปฏิบัติหลายประการ เป็นต้นว่า ขั้นตอนการขออนุญาตที่ล่าช้า ความยุ่งยากในการตรวจสอบเวลาการเข้ามาในประเทศไทยของแรงงานต่างชาติ จึงเป็นเหตุให้มีการนำแรงงานต่างชาติดำเนินการขออนุญาตน้อยกว่าความเป็นจริงและทำให้มีแรงงานต่างชาติหลบหนีเข้ามาในประเทศไทยมากขึ้น

การมีสถานภาพเป็นคนเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายของแรงงานต่างชาติ เป็นเหตุให้นายจ้างเอารัดเอาเปรียบแรงงานต่างชาติอย่างไม่เป็นธรรม ด้วยการปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานแรงงานขั้นต่ำที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานกำหนดไว้ ซึ่งจากการศึกษาสภาพการจ้างของแรงงานต่างชาติที่มีขอบด้วยกฎหมายแล้ว พบว่า แรงงานต่างชาติเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นแรงงานประเภทไร้ฝีมือ งานที่ทำส่วนมากเป็นงานกรรมกรประเภท 3 ส คือ งานสกปรก งานเสี่ยงอันตราย และงานสุดลำบาก (งานหนัก) อันได้แก่ งานประมง ก่อสร้าง และงานเกษตรกรรม รวมถึงงานอื่นที่ถือเป็นงานต่ำ ซึ่งเป็นงานที่คนไทยไม่ยอมทำ ส่วนของวันและเวลาทำงานของแรงงานต่างชาติที่นายจ้างกำหนด โดยเฉลี่ยสูงกว่าวันและเวลาทำงานซึ่งกฎหมายบัญญัติไว้ ส่วนค่าจ้างที่นายจ้างจ่ายเพื่อตอบแทนการทำงานของแรงงานต่างชาติ พบว่า อัตราค่าจ้างต่อวันต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย ทั้งนี้ เป็นเพราะแรงงานต่างชาติเป็นผู้ลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย จึงไม่กล้าเรียกร้องสิทธิตามกฎหมายหรือไม่ทราบถึงสิทธิของตน จึงไม่ต้องการเรียกร้อง

ให้นายจ้างปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้อง ซึ่งในประเด็นค่าจ้างนี้ แม้แต่ลูกจ้างที่เป็นคนไทยเองการจ่ายค่าจ้างก็ยังไม่เป็นไปตามกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำเช่นกัน

การที่นายจ้างปฏิบัติต่อแรงงานต่างชาติอย่างไม่ถูกต้องดังกล่าว จากการศึกษานิติสัญญาและข้อแนะนำขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานต่างชาติพบว่า แรงงานต่างชาติควรจะได้รับปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันกับคนในชาติในเรื่องสิทธิต่างๆ เป็นต้นว่า สิทธิที่จะรับค่าจ้างที่เท่าเทียมกัน สิทธิที่จะได้รับสภาพการจ้างที่เท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะ เป็นแรงงานต่างชาติที่ชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม

และจากการศึกษากฎหมายคุ้มครองแรงงานของประเทศไทย แม้ว่าแรงงานต่างชาติที่มีชอบด้วยกฎหมายจะลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทย แต่แรงงานต่างชาติประเภทนี้ก็อยู่ในฐานะเป็นลูกจ้าง ซึ่งสมควรได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายโดยเสมอภาคกับแรงงานไทยทั่วไป

อย่างไรก็ตาม เมื่อศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานกับแรงงานต่างชาติที่มีชอบด้วยกฎหมายแล้ว พบว่า มีปัญหาทางกฎหมายที่เป็นอุปสรรคหลายประการ ทำให้แรงงานต่างชาติยังไม่ได้รับความคุ้มครองตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ประสงค์จะคุ้มครองลูกจ้างผู้ด้อยโอกาสให้มีสภาพการทำงานที่ดี และได้รับค่าตอบแทนการทำงานอย่างเหมาะสม เพื่อมิให้นายจ้างเอาเปรียบลูกจ้างจนเกินสมควร ทั้งนี้ ปัญหาทางกฎหมายดังกล่าวได้แก่

1. ปัญหาเกี่ยวกับการตีความกฎหมาย

กฎหมายคุ้มครองแรงงานเป็นกฎหมายที่รัฐบัญญัติขึ้นเพื่อใช้บังคับกับความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง สำหรับแรงงานต่างชาติที่ได้รับใบอนุญาตทำงานตามกฎหมายแล้ว ย่อมได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกับแรงงานไทย แต่สำหรับแรงงานต่างชาติที่มีชอบด้วยกฎหมายมีปัญหาในการตีความกฎหมายว่า แรงงานต่างชาติประเภทนี้เป็นลูกจ้างที่อยู่ในขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานหรือไม่ เนื่องจากการลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทย โดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว หากให้ความคุ้มครองแรงงานต่างชาติที่มีชอบด้วยกฎหมายอาจเป็นการสนับสนุนให้มีการลักลอบเข้าเมืองมากยิ่งขึ้น และจะเป็นอุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว

2. ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินคดี

2.1 การดำเนินคดีอาญา

2.1.1 กฎหมายคุ้มครองแรงงานเป็นกฎหมายที่รัฐตราขึ้น เป็นเครื่องมือในการจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างให้เหมาะสม โดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม

ของสังคมเป็นสำคัญ ผู้ฝ่าฝืนจะได้รับโทษทางอาญาด้วยการจำคุกหรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ และถือว่าเป็นความผิดอาญาแผ่นดินโดยมีรัฐเป็นผู้เสียหาย หรือบางกรณีลูกจ้างก็อาจเป็นผู้เสียหายได้ด้วยเช่นกัน

ในการดำเนินคดีกับนายจ้างตามกฎหมายดังกล่าวโดยลูกจ้างที่เป็นแรงงานต่างชาติที่มีขอบด้วยกฎหมาย ปรากฏว่า แรงงานต่างชาติประเภทนี้ไม่กล้าร้องเรียนหรือร้องทุกข์ต่อเจ้าพนักงานของรัฐ หรือฟ้องร้องนายจ้างต่อศาล เพราะเกรงว่าตนเองจะถูกลงโทษฐานหลบหนีเข้าเมือง จึงทำให้การดำเนินคดีอาญากับนายจ้างเป็นไปได้ยาก

ในส่วนการดำเนินการตามกฎหมายโดยพนักงานสอบสวน แม้พนักงานสอบสวนจะมีอำนาจสอบสวนความผิดในกรณีนี้ได้เองตามกฎหมาย โดยไม่ต้องมีการร้องทุกข์กล่าวโทษนายจ้าง แต่ในทางปฏิบัติกรณีที่มีการจับกุมแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายจะไม่มี การสอบสวนขยายผลไปถึงการฝ่าฝืนกฎหมายคุ้มครองแรงงานของนายจ้างเลย เมื่อไม่มีการสอบสวนในฐานความผิดตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน พนักงานอัยการก็ไม่สามารถฟ้องนายจ้างเป็นจำเลยในข้อหานี้ได้ เนื่องจาก ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 120 บัญญัติห้ามมิให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีโดยไม่ได้มีการสอบสวนในความผิดนั้นก่อน จึงเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินคดีอาญากับนายจ้างที่สำคัญประการหนึ่ง

2.1.2 ความผิดฐานฝ่าฝืนกฎหมายคุ้มครองแรงงานเป็นคดีอาญาที่สามารถเปรียบเทียบได้โดยคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วย อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน อธิบดีกรมตำรวจหรือผู้แทน และอัยการสูงสุดหรือผู้แทน เมื่อคณะกรรมการมีมติให้เปรียบเทียบปรับ และนายจ้างยินยอมชำระค่าปรับ คดีอาญาเป็นอันเลิกกัน ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 ข้อ 12

ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ซึ่งลูกจ้างเป็นแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ระดับความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสังคมและประเทศชาติโดยรวมมีความแตกต่างจากในกรณีที่ลูกจ้างเป็นคนไทยหลายประการ เพราะนอกจากความสงบเรียบร้อยของสังคมจะเสียไปแล้ว ยังทำให้การพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศยึดติดอยู่กับการใช้แรงงานราคาถูกอยู่ต่อไป ซึ่งส่งผลถึงภาพลักษณ์ของประเทศไปในทางที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของแรงงานต่างชาติ และเป็นชนวนให้ประเทศไทยถูกกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วหยิบยกปัญหาสิทธิมนุษยชนมาเป็นข้ออ้างเพื่อกีดกันทางการค้าของประเทศไทย โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศคู่ค้ารายใหญ่ การนำคดีเข้าสู่การเปรียบเทียบของคณะกรรมการดังกล่าวย่อมไม่เหมาะสมกับพฤติกรรมและความร้ายแรงแห่งความผิดที่นายจ้างได้กระทำ

2.1.3 ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 54 คนต่างด้าวที่เข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจที่จะส่งตัวกลับออกไปจากประเทศไทยได้ ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินคดีอาญากับนายจ้างดังต่อไปนี้

(1) การถูกส่งตัวกลับประเทศของแรงงานต่างชาติ ทำให้แรงงานต่างชาติไม่กล้าร้องเรียนหรือร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ดำเนินการตามกฎหมายกับนายจ้าง

(2) ในกรณีที่มีการฟ้องคดีอาญากับนายจ้างต่อศาล แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายถือเป็นพยานบุคคลที่มีความสำคัญต่อการพิจารณาคดีของศาลเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นผู้ที่รับรู้ได้เห็น ได้ยินในเรื่องที่นายจ้างฝ่าฝืนกฎหมายมาโดยตรง การบังคับให้แรงงานต่างชาติกลับออกไปจากประเทศไทย จึงทำให้ขาดประจักษ์พยานที่จะนำสืบให้ศาลเชื่อได้ว่านายจ้างเป็นผู้กระทำความผิด และพิพากษาลงโทษนายจ้าง

2.2 การดำเนินคดีแพ่ง

2.2.1 ในกรณีที่นายจ้างฝ่าฝืนกฎหมายคุ้มครองแรงงานและมีการโต้แย้งสิทธิของแรงงานต่างชาติในทางแพ่งรวมอยู่ด้วย แม้ว่าแรงงานต่างชาติจะมีสิทธิฟ้องนายจ้างเป็นจำเลยต่อศาลแรงงาน เพื่อเรียกร้องสิทธิประโยชน์ตามกฎหมาย ซึ่งสามารถดำเนินการได้โดยสะดวกและประหยัดค่าใช้จ่ายได้ด้วยกันก็ตาม แต่เนื่องจากความเกรงกลัวว่าจะถูกดำเนินคดีฐานลักลอบเข้าเมือง จึงทำให้แรงงานต่างชาติไม่กล้าใช้สิทธิทางศาล หรือเรียกร้องต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ความช่วยเหลือในการฟ้องคดีต่อศาลแรงงาน

2.2.2 นอกจากปัญหาดังกล่าวมาแล้ว ปัญหาการส่งตัวแรงงานต่างชาติกลับออกไปจากประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองก็เป็นอุปสรรคขัดขวางการดำเนินคดีแพ่งกับนายจ้างด้วยเช่นเดียวกับการดำเนินคดีอาญากับนายจ้าง เนื่องจากในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลแรงงานนั้น แรงงานต่างชาติมีฐานะเป็นโจทก์ซึ่งมีหน้าที่ต้องไปศาลตามกำหนดนัด เพื่อให้คดีเสร็จสิ้นไปโดยรวดเร็วตามหลักการพิจารณาคดีของศาลแรงงาน หากแรงงานต่างชาติถูกส่งตัวกลับออกไปจากประเทศไทยในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลแรงงาน ก็จะทำให้ไม่สามารถมาศาลได้ตามกำหนดเวลานัด ผลก็คือ ศาลจะมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ซึ่งเป็นผลเสียแก่คดีเป็นอย่างมาก

2. ข้อเสนอแนะ

ปัญหาต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคขัดขวางการบังคับใช้กฎหมายกับแรงงานต่างชาติที่มีขอบด้วยกฎหมายดังกล่าวแล้วนั้น เป็นปัญหาสำคัญซึ่งรัฐต้องดำเนินการแก้ไข โดยเฉพาะปัญหาทางกฎหมายที่เป็นข้อขัดข้องต่อการบังคับใช้กฎหมาย กลุ่มครองแรงงาน ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญอันดับแรก ที่รัฐควรเร่งรัดแก้ไขโดยเร็ว เพื่อจัดหรือลดปัญหาการเอารัดเอาเปรียบแรงงานต่างชาติที่มีขอบด้วยกฎหมายให้ทุเลาเบาบางลง ก่อนที่จะลุกลามขยายตัวออกไปในวงกว้าง ซึ่งจะส่งผลเสียต่อการพัฒนาประเทศจนยากจะแก้ไข ทั้งนี้ รัฐควรจะดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ในส่วนของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน ให้หมายรวมถึงแรงงานต่างชาติที่มีขอบด้วยกฎหมาย เพื่อตัดปัญหายุ่งยากในการตีความ ทั้งนี้ โดยสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ซึ่งตราขึ้นเพื่อคุ้มครองปกป้องผลประโยชน์ของสังคมโดยรวม

(2) ปัญหาการส่งตัวแรงงานต่างชาติที่มีขอบด้วยกฎหมายกลับออกไปจากประเทศไทย เป็นปัญหาด้านการบังคับใช้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานไม่อาจประสบผลได้ตามเจตนารมณ์ที่มุ่งคุ้มครองลูกจ้างให้ได้รับความเป็นธรรม ดังนั้น รัฐจึงควรมีมาตรการผ่อนผันให้แรงงานต่างชาติที่มีขอบด้วยกฎหมายมีโอกาสอยู่อาศัยในประเทศไทยต่อไปเป็นการชั่วคราว ระหว่างที่มีการดำเนินคดีตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานกับนายจ้าง โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 มาตรา 17 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีอนุญาตให้แรงงานต่างชาติที่มีขอบด้วยกฎหมายอยู่ในประเทศไทยได้ ซึ่งถือเป็นกรณีพิเศษที่กฎหมายเปิดช่องให้สามารถทำได้ตามสถานการณ์และความจำเป็นบางประการ โดยเป็นเรื่องของการผ่อนผันในลักษณะชั่วคราวเท่านั้น แรงงานต่างชาติดังกล่าวยังคงมีสถานภาพเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย ดังเช่น กรณีมติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2539 ซึ่งผ่อนผันให้แรงงานต่างชาติสัญชาติ พม่า เขมร และลาว สามารถทำงานภายในประเทศไทยชั่วคราวเป็นเวลา 2 ปี ทั้งนี้เพื่อให้แรงงานต่างชาติที่มีขอบด้วยกฎหมายได้รับการคุ้มครองตามเจตนารมณ์ของกฎหมายคุ้มครองแรงงานอย่างแท้จริง ดังเช่น แรงงานไทยโดยทั่วไป และจะทำให้ นายจ้างไม่กล้าปฏิบัติต่อแรงงานต่างชาติอย่างผิดกฎหมายอีกต่อไป ซึ่งจะส่งผลให้นายจ้างหันมาจ้างแรงงานไทยมากขึ้น โดยที่ไม่เป็นการขัดขวางหรือบั่นทอนประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง แต่อย่างใด ในทางกลับกัน จะเป็นการเสริมหรือสนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะจะทำให้จำนวนแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมืองลดลงจากการที่ นายจ้างหันไปจ้างแรงงานไทยมากขึ้นนั่นเอง

นอกจากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น การผ่อนผันให้แรงงานต่างชาติที่มีขอด้วยกฎหมายอยู่ใน ประเทศไทยต่อไประหว่างที่การดำเนินการตามกฎหมายกับนายจ้างยังไม่เสร็จสิ้น ยังสามารถ ดำเนินการได้อีกทางหนึ่ง โดยอาศัยอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 54 วรรคสามกักตัวแรงงานต่างชาติไว้ชั่วคราวระหว่างที่รอการส่งกลับตามความ จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีกับนายจ้าง ทั้งนี้ รัฐควรที่จะกำหนดเป็นนโยบายให้พนักงาน เจ้าหน้าที่ของรัฐถือปฏิบัติเป็นกรณีเฉพาะว่า ในกรณีที่มีการดำเนินการตามกฎหมายคุ้มครอง แรงงานกับนายจ้าง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ชะลอการส่งตัวแรงงานต่างชาติกลับประเทศของเขา ไว้ก่อนจนกว่าการดำเนินคดีกับนายจ้างจะแล้วเสร็จก็จะทำให้ปัญหาแรงงานต่างชาติทุเลาเบาบาง ลงได้อย่างมาก

อย่างไรก็ดี การผ่อนผันให้แรงงานต่างชาติที่มีขอด้วยกฎหมายอยู่ในประเทศไทยเป็น การชั่วคราวระหว่างการดำเนินการตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานกับนายจ้างดังกล่าวเป็นดุลพินิจ ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งอาจมีความเห็นแตกต่างกัน ไป เพื่อไม่ให้เกิดการลักลั่นกันในทางปฏิบัติ จึงควรบัญญัติเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ว่า ในกรณีที่แรงงานต่างชาติที่มีขอด้วยกฎหมายอยู่ระหว่างการดำเนินการตามกฎหมาย คุ้มครองแรงงานกับนายจ้าง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่กักตัวหรือชะลอการส่งตัวแรงงานต่างชาติไว้ เป็นการชั่วคราวจนกว่าการดำเนินการดังกล่าวจะเสร็จสิ้น

อย่างไรก็ตาม แม้จะได้มีการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมาย คุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองดังกล่าวแล้ว เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมาย คุ้มครองแรงงานกับแรงงานต่างชาติดังกล่าวมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รัฐควรดำเนินการในด้าน อื่นๆ เพิ่มเติม ดังนี้

ก. ในด้านนโยบายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานที่มีขอด้วยกฎหมาย เท่าที่ผ่านมารัฐ ดำเนินนโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติประเภทนี้ โดยมุ่งเน้นไปทางด้านการควบคุมเพื่อความ มั่นคงของประเทศ และประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจของภาคเอกชน จึงทำให้เกิดความสับสนแก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐในการให้ความคุ้มครองแรงงานต่างชาติที่มีขอด้วยกฎหมาย รัฐจึงควรประกาศ นโยบายที่ชัดเจนให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือเป็นหลักในการปฏิบัติงาน โดยกำหนดให้แรงงาน ต่างชาติอยู่ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายเช่นเดียวกับแรงงานไทย

ข. ควรมีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการใช้แรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย

ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการลักลอบใช้แรงงานต่างชาติที่มีต่อประเทศในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องต่อสาธารณชนทั่วไป เพื่อเป็นการสนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานให้มากขึ้น ด้วยการช่วยกันปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดโดยไม่กระทำการใดอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย และช่วยดูแลสอดส่องเกี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมายของนายจ้าง ซึ่งจะเพิ่มพูนประสิทธิภาพของกฎหมายได้อย่างเป็นรูปธรรม

ค. นอกจากการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานกับนายจ้างโดยเคร่งครัดแล้ว รัฐควรมีมาตรการลงโทษเอาผิดกับนายจ้างตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจัง ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 และพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 รวมทั้งมีมาตรการลงโทษแรงงานต่างชาติดังกล่าวอย่างจริงจังเช่นเดียวกันด้วย ทั้งนี้ รัฐควรเพิ่มงบประมาณและบุคลากรที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานให้เหมาะสมมากกว่าที่เป็นอยู่เพื่อสนับสนุนมาตรการดังกล่าวให้เป็นผลสำเร็จอย่างแท้จริง

ง. รัฐควรมีการทบทวนแนวทางการผ่อนผันให้แรงงานต่างชาติที่มีชอบด้วยกฎหมายสามารถทำงานได้อย่างถูกต้อง ทั้งนี้ ต้องยอมรับว่ามีการขาดแคลนแรงงานอย่างรุนแรงภายในประเทศไทยโดยเฉพาะแรงงานประเภทไร้ฝีมือในบางกิจการ เช่น เกษตรกรรมหรือประมงทะเล เป็นต้น การผ่อนผันให้แรงงานต่างชาติสามารถทำงานได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย จะทำให้บรรเทาปัญหาการขาดแคลนได้ในระดับหนึ่ง และแรงงานต่างชาติก็จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย เช่นเดียวกับแรงงานไทย ซึ่งจะต้องมีการสำรวจและศึกษาประเภทของกิจการชนิดของงาน ตลอดจนพื้นที่ที่เกิดการขาดแคลนแรงงานอย่างรอบคอบก่อนที่จะมีการประกาศผ่อนผันให้ใช้แรงงานต่างชาติต่อไป

จ. ในด้านความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน รัฐควรมีการร่วมมือกันระหว่างประเทศไทยและประเทศที่เป็นต้นทางของแรงงานต่างชาติเกี่ยวกับการจัดส่งแรงงานเข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อขจัดปัญหาการลักลอบเข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมายของแรงงานต่างชาติ และปัญหาการเอารัดเอาเปรียบแรงงานต่างชาติ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการให้โอกาสแก่แรงงานไทยได้มีงานทำก่อนแรงงานต่างชาติ รัฐอาจกำหนดเงื่อนไขให้นายจ้างต้องประกาศรับสมัครแรงงานไทยก่อนที่จะมีการรับสมัครแรงงานต่างชาติ เพื่อเป็นการตรวจสอบว่ามีการขาดแคลนแรงงานภายในประเทศจริงหรือไม่อีกชั้นหนึ่ง

ท่ามกลางกระแสการแข่งขันทางการค้าอย่างรุนแรงในตลาดโลก ต้องยอมรับว่าประเทศไทยมีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจมาถึงจุดที่ต้องเพิ่มศักยภาพของการแข่งขันด้วยการพัฒนาเทคโนโลยีและยกระดับฝีมือแรงงาน เพื่อเพิ่มคุณภาพของสินค้าและประสิทธิภาพการผลิต การใช้

ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการลักลอบใช้แรงงานต่างชาติที่มีต่อประเทศในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องต่อสาธารณชนทั่วไป เพื่อเป็นการสนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานให้มากขึ้น ด้วยการช่วยกันปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดโดยไม่กระทำการใดอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย และช่วยดูแลสอดส่องเกี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมายของนายจ้าง ซึ่งจะเพิ่มพูนประสิทธิภาพของกฎหมายได้อย่างเป็นรูปธรรม

ก. นอกจากการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานกับนายจ้างโดยเคร่งครัดแล้ว รัฐควรมีมาตรการลงโทษเอาผิดกับนายจ้างตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจัง ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 และพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 รวมทั้งมีมาตรการลงโทษแรงงานต่างชาติดังกล่าวอย่างจริงจังเช่นเดียวกันด้วย ทั้งนี้ รัฐควรเพิ่มงบประมาณและบุคลากรที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานให้เหมาะสมมากกว่าที่เป็นอยู่เพื่อสนับสนุนมาตรการดังกล่าวให้เป็นผลสำเร็จอย่างแท้จริง

ง. รัฐควรมีการทบทวนแนวทางการผ่อนผันให้แรงงานต่างชาติที่มีชอบด้วยกฎหมายสามารถทำงานได้อย่างถูกต้อง ทั้งนี้ ต้องยอมรับว่ามีการขาดแคลนแรงงานอย่างรุนแรงภายในประเทศไทยโดยเฉพาะแรงงานประเภทไร้ฝีมือในบางกิจการ เช่น เกษตรกรรมหรือประมงทะเล เป็นต้น การผ่อนผันให้แรงงานต่างชาติสามารถทำงานได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย จะทำให้บรรเทาปัญหาการขาดแคลนได้ในระดับหนึ่ง และแรงงานต่างชาติก็จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย เช่นเดียวกับแรงงานไทย ซึ่งจะต้องมีการสำรวจและศึกษาประเภทของกิจการชนิดของงาน ตลอดจนพื้นที่ที่เกิดการขาดแคลนแรงงานอย่างรอบคอบก่อนที่จะมีการประกาศผ่อนผันให้ใช้แรงงานต่างชาติต่อไป

จ. ในด้านความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน รัฐควรมีการร่วมมือกันระหว่างประเทศไทยและประเทศที่เป็นต้นทางของแรงงานต่างชาติเกี่ยวกับการจัดส่งแรงงานเข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อขจัดปัญหาการลักลอบเข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมายของแรงงานต่างชาติ และปัญหาการเอารัดเอาเปรียบแรงงานต่างชาติ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการให้โอกาสแก่แรงงานไทยได้มีงานทำก่อนแรงงานต่างชาติ รัฐอาจกำหนดเงื่อนไขให้นายจ้างต้องประกาศรับสมัครแรงงานไทยก่อนที่จะมีการรับสมัครแรงงานต่างชาติ เพื่อเป็นการตรวจสอบว่ามีการขาดแคลนแรงงานภายในประเทศจริงหรือไม่อีกชั้นหนึ่ง

ท่ามกลางกระแสการแข่งขันทางการค้าอย่างรุนแรงในตลาดโลก ต้องยอมรับว่าประเทศไทยมีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจมาถึงจุดที่ต้องเพิ่มศักยภาพของการแข่งขันด้วยการพัฒนาเทคโนโลยีและยกระดับฝีมือแรงงาน เพื่อเพิ่มคุณภาพของสินค้าและประสิทธิภาพการผลิต การใช้