

### บทที่ 3

#### สถานการณ์แรงงานต่างด้าวโดยรวมในประเทศไทย

ปัจจุบันประเทศไทยประสบปัญหาการอพยพย้ายถิ่นของแรงงานต่างด้าว ที่ลักลอบเดินทางเข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก โดยอพยพมาจากประเทศพม่าเป็นสัดส่วนที่มากที่สุด (Caouette, (n.d): 2) ซึ่งการจ้างแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย ตามกฎหมายสภาพความเป็นจริงแห่งการจ้างงานในตลาด แรงงานไทยมีอยู่ 2 ประเภท คือ แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานอย่างถูกกฎหมาย และแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมาย

##### 1) ประเภทถูกกฎหมาย

แรงงานต่างด้าวที่มาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย แรงงานประเภทนี้เป็นแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองอย่างถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยได้รับการอนุญาตจากทางการ ให้ทำงานตามกฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 สามารถจำแนกประเภทของการจ้างงานออกเป็น 4 ประเภท ตามลักษณะของใบอนุญาตประกอบอาชีพของกระทรวงแรงงานตามประเภทต่อไปนี้

(1) ประเภทได้รับอนุญาตตลอดชีพ คือ คนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ซึ่งออกวีซ่า (Visa) ประเภทคนอยู่ชั่วคราว และอาศัยอยู่ในประเทศไทยครบ 3 ปี จึงทำการขอมีถิ่นฐานอยู่ในราชอาณาจักรไทย และได้รับอนุญาตให้ทำงานตลอดชีพ

(2) ประเภทที่ได้รับอนุญาตโดยออกใบอนุญาตชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และสามารถประกอบอาชีพได้เป็นการชั่วคราวในประเทศ ใบอนุญาตนี้เป็นประเภทที่พิจารณากำหนดเวลาตามความจำเป็น ซึ่งโดยปกติจะมีอายุเท่ากับระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร

(3) ประเภทที่ได้รับใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนและได้รับอนุญาตในสิทธิพิเศษตามโครงการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน

(4) ประเภทที่ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ซึ่งได้แก่กรณีแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยลักลอบอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายและถูกจับได้อยู่ระหว่างการรอกการส่งกลับ หรือคนต่างด้าวซึ่งมีถิ่นที่อยู่และที่ทำงานอยู่ก่อนวันที่กฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวใช้บังคับ โดยแยกประเภทในกลุ่มนี้ได้อีกดังนี้

ก. คนต่างด้าวที่ถูกเนรเทศตามกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศซึ่งได้รับการผ่อนผันให้ประกอบอาชีพแทนการเนรเทศหรืออยู่ระหว่างการรอกการเนรเทศ

ข. คนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรไทย โดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและอยู่ระหว่างการรอกการส่งออกนอกราชอาณาจักร

ค. คนต่างด้าวโดยผลของการถูกถอนสัญชาติ ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515

ง. คนต่างด้าวที่เกิดในราชอาณาจักรไทยไม่ได้สัญชาติไทยหรือต่างด้าว โดยการถูกถอนสัญชาติตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515

## 2) ประเภทผิดกฎหมาย

แรงงานต่างด้าวประเภทผิดกฎหมาย หมายถึง กลุ่มคนต่างด้าวหรือบุคคลต่างด้าวที่เข้ามาเพื่อประกอบอาชีพในประเทศไทย โดยฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง หรือกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว ซึ่งจำแนกประเภทออกได้ดังนี้

(1) แรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย แต่เป็นแรงงานที่มีฝีมือหรือกึ่งมีฝีมือ โดยมักลักลอบอยู่ในประเทศไทย ในรูปแบบของนักท่องเที่ยว นักธุรกิจ ผู้ได้รับอนุญาตให้ผ่าน หรือแวะเข้าเมือง ในระยะเวลาสั้น (Transit or Entry Visas) แล้วเข้าทำงานโดยไม่ขออนุญาตจากกระทรวงแรงงานหรือแรงงานจังหวัด

(2) แรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายประเภทไร้ฝีมือ เข้ามาอยู่ในประเทศไทยโดยวิธีลักลอบ ซึ่งปรากฏมากคือ แรงงานชาวพม่า ชาวลาว และชาวกัมพูชา เพราะเป็นประเทศเพื่อนบ้านมีแนวชายแดนติดต่อกันเป็นระยะทางไกลกว่าหนึ่งพันกิโลเมตร และรวมถึงผู้อพยพลักลอบการเมืองเข้ามาประกอบอาชีพหลายลักษณะทั้งอาชีพที่จำกัดให้คนไทยทำ หรืออาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำอย่างถาวร หรือชั่วคราว หรือทำงานในช่วงก่อนเดินทางไปประเทศที่ 3 แรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้อยู่ในกลุ่มไม่เลือกงานตามแต่นายหน้าค้าแรงงานเถื่อนจะจัดหาให้ ส่วนใหญ่ออกมารับจ้างในกิจการประมงก่อสร้าง และอยู่ในฟาร์มขนาดใหญ่

(3) แรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายนั้นเป็นบุคคลที่ไม่ผ่านกระบวนการทางกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ซึ่งจะสามารถรวบรวมและวิเคราะห์วิธีการลักลอบเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้มีอยู่ด้วยกัน 4 ลักษณะ(วิเชียร โชติ สุข โชติรัตน์, 2536:5) ดังนี้

ก. หลบหนีเข้าเมืองตามแนวชายแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา

ข. คนต่างด้าวที่มีหนังสือเดินทางเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายแต่อยู่เกินเวลาที่กำหนด

ค. คนต่างด้าวที่เข้ามาในฐานะที่เคยมาน เพื่อรอหรือเปลี่ยนเครื่องบินหรือเครื่องบินรอเวลาเดินทางต่อไป แต่ได้ลักลอบหลบหนีจากห้องพักโดยสารกลายเป็นผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

ง. คนต่างด้าวที่อยู่ในเขตควบคุมและหนีออกจากเขตควบคุม

### การคาดประมาณจำนวนแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

จากการสำรวจทั่วประเทศ เมื่อปี พ.ศ. 2540 พบว่ามีแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทย ประมาณ 970,903 คน ในจำนวนนี้เป็นแรงงานจากประเทศพม่าไม่ต่ำกว่า 775,000 คน (Archavanikul, K. and Guest, P., 1999: 15) การลักลอบเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ทำให้เกิดผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจและสังคม การเมืองของประเทศ โดยทางราชการไม่สามารถควบคุมให้อยู่ในระบบได้ (เพิ่มศรี อติชาติ และสุทัศน์ กองขุนทด, 2547: 169) และจากข้อมูลจากกรมการจัดหางานให้รายละเอียดเรื่องตัวเลขของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยไว้อย่างน่าสนใจว่าในปี 2549 ประเทศไทยได้ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงานในปี 2548 จำนวน 705,293 คน อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับและทำงานต่อไปได้อีก 1 ปี จนถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2549 พบว่า

(1) มีแรงงานต่างด้าวมาต่ออายุใบอนุญาตทำงานจำนวน 460,014 คน

(2) แรงงานต่างด้าวได้รับการพิสูจน์สัญชาติ จำนวน 80,811 คน

(3) แรงงานต่างด้าวไม่มาเข้าสู่ระบบการจ้างงาน จำนวน 166,770 คน

และเปิดให้แรงงานต่างด้าวที่ยังไม่ได้จดทะเบียนมาจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวระหว่างวันที่ 1-30 มีนาคม 2549 พบว่า

(1) มีแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียนกับกรมการปกครอง 256,899 คน แต่มาขอรับใบอนุญาตทำงาน จำนวน 208,899 คน

(2) ไม่มาเข้าสู่ระบบการจ้างงานจำนวน 48,337 คน เนื่องจากมีสถานะเป็นผู้ติดตามแรงงาน

ตารางที่ 3.1 : สรุปจำนวนแรงงานต่างด้าวที่มีรายงานตัวในปี 2535-2549

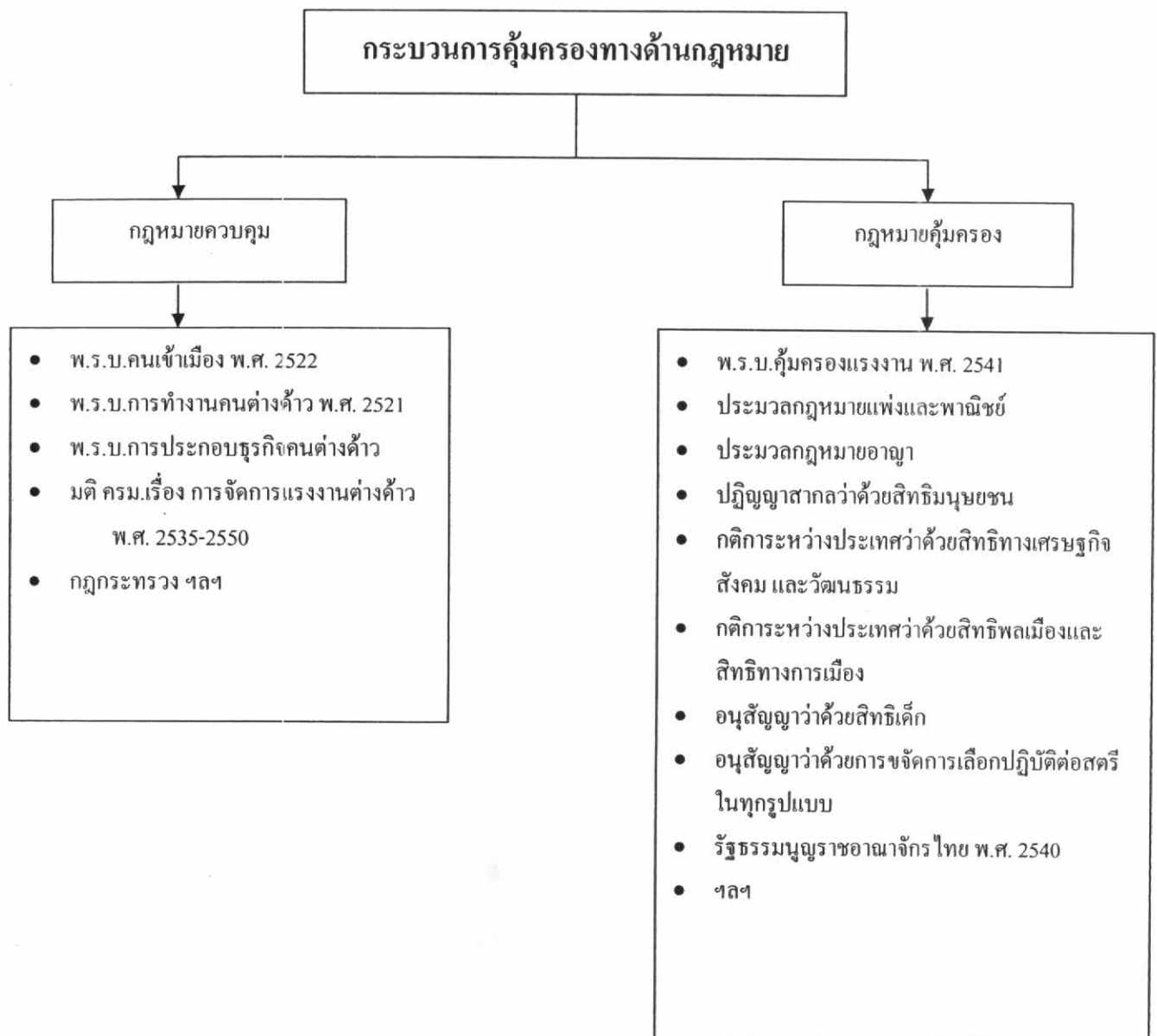
ปี	ประเทศต้นทาง			จำนวน แรงงานที่มา จดทะเบียน	จำนวน จังหวัดที่ อนุญาต	ระยะเวลา ที่อนุญาต
	พม่า	กัมพูชา	ลาว			
2535	-	-	-	706	9	-
2539	256,492	25,568	11,594	293,654	43	2 ปี
2540	263,782	26,983	12,323	303,088	43	1 ปี
2541	79,057	10,593	1,261	90,911	54	1 ปี
2542	89,318	9,492	1,164	99,974	37	1 ปี
2543	90,724	7,921	1,011	99,656	37	1 ปี
2544	451,335	57,556	59,358	568,249	ทั่วประเทศ	6 เดือน
2545	340,029	36,818	42,196	430,074	ทั่วประเทศ	1 ปี
2546	247,791	19,675	21,314	288,780	ทั่วประเทศ	1 ปี
2547	625,886	103,807	109,250	838,943	ทั่วประเทศ	1 ปี
2548/1	539,416	75,804	90,073	705,293	ทั่วประเทศ	1 ปี
2548/2	163,499	23,410	21,653	208,560	ทั่วประเทศ	1 ปี
2549	405,379	24,952	29,683	460,014	ทั่วประเทศ	1 ปี

ที่มา: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว

#### การคุ้มครองแรงงานต่างด้าว

เมื่อกู้มนคนต่างด้าวหรือบุคคลต่างด้าวเข้ามาเพื่อประกอบอาชีพในประเทศไทย ก็จะมีฐานะเป็นแรงงานผู้หนึ่ง ดังนั้นแรงงานเหล่านี้ก็ต้องได้รับการควบคุมและคุ้มครองตามกฎหมายไทยเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากกระบวนการคุ้มครองทางด้านกฎหมาย ตามตารางที่ 3.2

ตารางที่ 3.2 : กระบวนการคุ้มครองทางด้านกฎหมายของแรงงานต่างด้าว



ที่มา: ขงยุทธ แฉล้มวงษ์และคณะ, 2546:28.

แม้ว่าแรงงานต่างด้าวจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายไทยเช่นเดียวกับแรงงานไทยแล้วก็ตาม ก็ยังคงพบว่าแรงงานส่วนใหญ่มักประสบปัญหาในเรื่องของสถานะทางกฎหมาย ความไม่เข้าใจในกฎหมาย การถูกโกงค่าแรง การมีระยะเวลาการทำงานมากกว่าที่กฎหมายแรงงานของไทยกำหนดไว้ และการเข้าถึงการบริการด้านสุขภาพ ซึ่งสิ่งต่างๆ เหล่านี้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อแรงงานต่างด้าวและก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมไทยตามมา

## สถานการณ์การละเมิดสิทธิแรงงานต่างด้าว

ในการสัมมนาเรื่องแรงงานข้ามชาติกับปัญหาที่ต้องจัดการ วันที่ 5 มิถุนายน 2550 อติสร เกิดมงคล (2550) ได้ทำการรวบรวมการละเมิดสิทธิแรงงานต่างด้าวที่พบได้บ่อย ดังนี้

### 1. สิทธิในร่างกาย และทรัพย์สิน

- แรงงานต่างด้าวยังประสบปัญหาเรื่องการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนในเรื่องการทำร้ายร่างกายและการถูกล่วงละเมิดทางเพศค่อนข้างมาก ทั้งที่ปรากฏเป็นข่าวและไม่ปรากฏเป็นข่าว ปัญหาที่สำคัญคือเมื่อแรงงานต่างด้าวถูกละเมิดสิทธิแล้ว พวกเขาไม่สามารถเข้าไปใช้กลไกคุ้มครองสิทธิและกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องการสื่อสาร และอคติของเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วน กลไกการคุ้มครองสิทธิยังขาดการเอื้ออำนวยในเรื่องล่ามผู้แปลภาษาให้แก่แรงงานต่างด้าว ทำให้หลายครั้งที่แรงงานต่างด้าวได้รับการคุ้มครองสิทธิไม่เต็มที่นัก

- สิทธิในการเดินทาง แรงงานต่างด้าวยังถูกจำกัดสิทธิในการเดินทาง เนื่องจากระเบียบที่กำหนดไว้ระบุให้แรงงานต่างด้าวสามารถเดินทางได้เพียงในเขตจังหวัดเท่านั้น ยกเว้นกรณีเจ็บป่วยหนักซึ่งต้องเดินทางมารักษาในสถานพยาบาลนอกพื้นที่ กรณีมีคำสั่งศาลให้เดินทางมาเพื่อร่วมในกระบวนการพิจารณาคดีของศาล หรือมีคำสั่งจากภาครัฐเท่านั้น ซึ่งสร้างความยากลำบากในการดำเนินชีวิตของแรงงานต่างด้าวในระดับหนึ่ง

- การบังคับการตรวจการตั้งครุภักดิ์ในแรงงานต่างด้าวหญิง ในการขึ้นทะเบียนเพื่อขอใบอนุญาตทำงาน การตรวจสอบสุขภาพเพื่อประกอบการพิจารณาอนุญาตทำงานนั้น มีระเบียบที่ระบุให้แรงงานต่างด้าวหญิงต้องตรวจการตั้งครุภักดิ์ แม้เหตุผลจากภาครัฐที่ให้จะเป็นห่วงสุขภาพของแรงงานต่างด้าวหญิงก็ตาม แต่ส่งผลกระทบต่อแรงงานต่างด้าวหญิงทั้งในแง่สิทธิในร่างกายของตนเอง และเมื่อมีการส่งผลการตรวจสุขภาพให้แก่นายจ้าง มีบางกรณีที่แรงงานหญิงที่ตั้งครุภักดิ์มักจะถูกนายจ้างไม่ต่อใบอนุญาตทำงานให้และถูกจับกุมส่งกลับต่อไป

- การรวมกลุ่มเพื่อประกอบกิจกรรมในเชิงวัฒนธรรมของกลุ่มแรงงานต่างด้าวยังถูกปฏิเสธ หรือถูกมองในแง่ลบ ในช่วงปีที่ผ่านมาแรงงานต่างด้าวจำนวนหนึ่งที่ได้จัดดำเนินกิจกรรมตามประเพณีวัฒนธรรมของตนเอง ซึ่งมีแรงงานต่างด้าวเข้าร่วมเป็นจำนวนมาก แต่ถูกเจ้าหน้าที่รัฐสั่งให้ยุติการจัดกิจกรรม แม้การจัดกิจกรรมนั้นจะเกิดในสถานที่ราชการที่ขออนุญาตจัดกิจกรรมแล้วก็ตาม โดยที่ภาครัฐยังมองเรื่องนี้เป็นประเด็นเรื่องความมั่นคง หรือกรณีที่แรงงานต่างด้าวเข้าไปร่วมประเพณีทางศาสนาก็มักมีการตั้งด่านตรวจค้น ทำให้แรงงานต่างด้าวไม่กล้าที่จะเข้าร่วมกิจกรรมทางศาสนาดังกล่าว

### 2. การเข้าถึงกลไกการคุ้มครองสิทธิของแรงงานต่างด้าว

- ขั้นตอนในการร้องเรียนเรื่องสิทธิแรงงานตามกฎหมายยังมีข้อจำกัดต่อตัวแรงงาน

ต่างค้ำว ที่มีปัญหาในเรื่องการสื่อสาร ภาษา และอคติต่อแรงงานต่างค้ำว

- ขั้นตอนในการคุ้มครองสิทธิแรงงานมีระยะเวลาดำเนินการค่อนข้างยาว แต่การผลักดันส่งกลับใช้เวลาสั้น แรงงานมีโอกาสเปลี่ยนแรงงานเพียงสัปดาห์เดียว ทำให้เมื่อเกิดข้อพิพาทแรงงาน แรงงานมักจะถูกผลักดันส่งกลับอย่างรวดเร็วโดยที่ยังไม่ได้เข้าถึงกลไกการคุ้มครองสิทธิ
- กระบวนการในการพิจารณาคดียังขาดล่ามแปลภาษา ทำให้แรงงานมักไม่ได้รับความเป็นธรรมเมื่อถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด

นโยบายของรัฐในการจัดการแรงงานต่างค้ำว

### 3.1 นโยบายด้านการจดทะเบียนแรงงาน

การบริหารแรงงานต่างค้ำวหลบหนีเข้าเมือง ได้มีการดำเนินงานมาอย่างเป็นรูปธรรมโดยรัฐบาลในอดีต ตั้งแต่ในช่วงระหว่าง ปี 2535 – 2550 ซึ่งรัฐบาลชุดที่ผ่านมามีกระทรวงมหาดไทยถึงชุดปัจจุบันได้ดำเนินนโยบายผ่อนผันให้แรงงานต่างค้ำวหลบหนีเข้าเมืองอยู่ในราชอาณาจักรและทำงานได้เป็นการชั่วคราว โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ที่บัญญัติว่า “ในกรณีพิเศษเฉพาะเรื่อง รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีจะอนุญาตให้คนต่างค้ำวผู้ใดหรือจำพวกใดเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรภายใต้เงื่อนไขใดๆ หรือจะยกเว้นไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ในกรณีใดๆ ก็ได้” เปิดนโยบาย “ผ่อนผัน” ให้บุคคลที่มีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายสามารถทำงานได้ในลักษณะชั่วคราวตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด ทั้งนี้ใช้วิธีออกเป็นมติคณะรัฐมนตรี ผ่อนผันให้แรงงานต่างค้ำวหลบหนีเข้าเมืองทำงานได้ทั้งสิ้น จำนวน 14 ครั้ง คือ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อปี 2535, 2536, 2539, 2540, 2541, 2542, 2543, 2544, 2545, 2546, 2547, 2548, 2549, 2550 (ดูรายละเอียดของมติคณะรัฐมนตรีในภาคผนวกหน้า 181) โดยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยจะขอจำกัดขอบเขตของระยะเวลาตั้งแต่ปี 2540- 2550 โดยสรุปเป็นตารางซึ่งสะท้อนภาพรวมให้เห็นแนวคิดและมุมมองของรัฐในแต่ละปีกับนโยบายจดทะเบียนแรงงานต่างค้ำว ดังตารางที่ 3.3

ตารางที่ 3.3: สรุปนโยบายของรัฐต่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว

ปี	สาระสำคัญ
2535	นโยบายผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างชาตินเฉพาะผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าหรือผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าที่มีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทยได้ชั่วคราวเท่านั้น และอนุญาตจ้างได้เฉพาะในเขต 9 จังหวัดชายแดนซึ่งมีแรงงานต่างชาติดลักลอบเข้ามาทำงานอยู่ก่อนแล้ว ขณะที่มติกรม. ตั้งแต่ปี 2539 จะผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวจาก 3 ประเทศ คือ พม่า กัมพูชาและลาว โคนพื้นที่จังหวัดที่อนุญาตจะเปลี่ยนแปลงเป็นครั้งๆ ไป
2538	นโยบายเน้นเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน โดยเน้นเรื่องความมั่นคงของชาติและประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่กันไป
2539	ได้เริ่มกำหนดมาตรการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมือง และลักลอบทำงาน โดยเปลี่ยนวัตถุประสงค์จากเน้นความมั่นคงของชาติเพียงอย่างเดียวเป็นการเน้นเรื่องความมั่นคงของชาติและประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่กันไปด้วย โดยการจัดระบบควบคุมคนต่างด้าวเข้าเมือง ผิดกฎหมายที่ลักลอบทำงานและอยู่ในประเทศไทยให้เข้าสู่ระบบ เพื่อทางราชการสามารถดูแลได้ การทำงานเป็นไปตามกฎหมาย พร้อมการป้องกันและสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาใหม่
2540	มีการกำหนดนโยบายลดจำนวนแรงงานต่างด้าวลง เพราะแรงงานไทยตกงานเป็นจำนวนมากเนื่องจากการปิดกิจการของสถาบันการเงินที่ส่งผลต่อบริษัทและ โรงงานต่างๆ จากสาเหตุนี้จึงเป็นข้ออ้างในการจับกุมส่งกลับแรงงานต่างชาตินครั้งใหญ่ และรัฐก็ได้จัดตั้งคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวขึ้นเพื่อดำเนินการ ในการส่งกลับ
2541	ลดจำนวนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายโดยการปรับปรุงแก้ไขระเบียบและหลักเกณฑ์ในการผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างด้าว
2542	จัดระบบและควบคุมแรงงานต่างด้าวในงานกรรมกร ผลักดัน จับกุม ส่งเสริมแรงงานต่างด้าว และส่งเสริมสนับสนุนแรงงานไทย
2547	เปิดให้จดทะเบียนเปิดกว้างให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวทุกคนที่อยู่ในประเทศไทยทั้งจากแรงงานที่เข้ามาใหม่ และแรงงานต่างด้าวที่มีอยู่เดิมในประเทศไทย ซึ่งต่างจากปีก่อนๆ เพราะนโยบายการจดทะเบียนปีก่อนๆจะอนุญาตเพียงให้แรงงานต่างด้าวที่มีอยู่เดิมมาจดทะเบียนต่อใบอนุญาตการทำงานเพียงเท่านั้น
2548	มีมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 5 กรกฎาคม 2548 ได้ขยายโอกาสทางการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎร หรือ ไม่มีสัญชาติไทย ที่เดิมเคยจำกัดไว้ให้บางกลุ่ม บางระดับการศึกษา เป็นการเปิดกว้างให้ทุกคนที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยสามารถเข้าเรียนได้โดยไม่จำกัดระดับ ประเภท หรือพื้นที่การศึกษา
2550	มุ่งดำเนินนโยบายแรงงานต่างด้าวโดยเน้นที่ความมั่นคงเป็นหลัก เห็นได้จากประกาศ 5 จังหวัดของผู้ว่าฯ จ.ระยอง จ.ระนอง จ.ภูเก็ต จ.พังงา จ.สมุทรสาคร ในเรื่องการควบคุมแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ คือ พม่า ลาว กัมพูชา โดยเนื้อหาในประกาศเป็นไปในทางลิดรอนสิทธิของแรงงาน เช่น ห้ามไม่ให้แรงงานใช้โทรศัพท์มือถือ ห้ามยืม และห้ามให้ยืม และข้อห้ามไม่ให้แรงงานต่างด้าวขับขีรถจักรยานยนต์หรือรถยนต์ และห้ามครอบครอง เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ รวมถึงการห้ามข่มขืนนอกที่พักอาศัยตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป เป็นต้น



เมื่อพิจารณาจากตารางพบว่าวิธีการแก้ไขปัญหาก็กล่าวมากกล่าวได้ว่า มาตรการที่แท้จริงของประเทศไทยคือ การใช้นโยบายผ่อนปรนเป็นหลักอย่างเดียว ส่วนมาตรการเรื่องความเข้มงวดและสกัดกั้นการเข้ามาทางชายแดนและจับกุมผลักดันกลับยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ซึ่งปัญหาและความล้มเหลวที่เกิดจากมาตรการที่กำหนดคตามมติคณะรัฐมนตรีแต่ละครั้งที่ไม่แน่นอน และขาดการประสานงานของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบร่วมกัน มีดังนี้

1. ผู้ประกอบการไม่ให้ความร่วมมือ โดยการนำแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียนเพียงบางส่วน บางส่วนเป็นแรงงานเถื่อน และมาตรการลงโทษผู้ประกอบการในฐานะให้ที่พักพิงแก่แรงงานต่างด้าว ผิดกฎหมาย ไม่ปรากฏว่าเป็นจริง

2. การใช้อำนาจบิดเบือนข้อมูลของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยการปล่อยปละละเลยการบังคับใช้กฎหมายเพื่อแสวงหาผลประโยชน์

3. การขาดฐานข้อมูลที่น่าเชื่อถือในเรื่องคนต่างด้าวกลุ่มต่างๆ เนื่องจากหน่วยงานของภาครัฐต่างคนต่างจัดเก็บข้อมูล โดยขาดการประสานงาน แม้บางครั้งจะอยู่ในกระทรวงเดียวกันก็ตาม ระบบการจัดเก็บยังไม่เชื่อต่อกัน หรือให้เรียกใช้ข้อมูลระดับมหภาคได้เมื่อต้องการเพราะมิได้บันทึกไว้ในระบบจัดเก็บที่สามารถค้นหาและตรวจสอบได้ง่าย ทำให้ไม่สามารถนำข้อมูลที่มีอยู่มาใช้ประโยชน์ทั้งในการบริหารจัดการและวางแผนนโยบายได้ และในกรณีที่เกิดปัญหาเฉพาะหน้า ก็ไม่สามารถเรียกใช้ข้อมูลมาเป็นฐานในการแก้ปัญหาเช่นกัน

4. ขาดการประสานงานและการวางแผนเรื่องแรงงานต่างด้าว เนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลักเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว มีอยู่ 2 หน่วยงาน กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงแรงงาน แต่ขาดการประสานงานกันตั้งแต่ระดับบริหารจนถึงระดับปฏิบัติ เช่น ตัวเลขแรงงานต่างด้าวที่มารายงานตัวของ 2 หน่วยงาน คือ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และกรมการจัดหางานจะต่างกัน

5. มาตรการแบบแยกส่วน ได้แก่ ฐานคิดตามมติคณะรัฐมนตรี ไม่ได้ดูภาพรวมในมิติอื่นๆ ที่มาเชื่อมโยงและมีผลกระทบด้วย

ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของไทยพบว่ายังคงมีปัญหากจากการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี โดยผู้วิจัยจะกล่าวถึงภาพรวมและประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในบางปีเพื่อให้เห็นภาพรวมของปัญหากจากการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีให้ชัดเจนขึ้น ดังนี้ คือ

การจัดการของภาครัฐในช่วงปี 2539-2546 เป็นการทำงานเชิงตั้งรับ คือผ่อนผันให้ทำงานชั่วคราวเป็นรายปี โดยกำหนดกรอบที่เข้มงวดหากจะมีการเปลี่ยนนายจ้าง หรือการเดินทางออกนอกพื้นที่ทำงาน และหากนายจ้างต้องการเลิกจ้างก็ให้นำตัวแรงงานส่งตำรวจ เพื่อดำเนินการส่งตัวกลับประเทศต่อไป วิธีการดังกล่าวนี้มาจากฐานคิดว่าจ้างเท่าที่จำเป็นและจำเป็นต้องจ้าง(เพราะไม่มีคนงานไทยทำ) ขาดฐานคิดในการคุ้มครองแรงงานทุกมิติ ได้แก่ เรื่องอัตราค่าจ้าง สวัสดิการขั้นพื้นฐานที่นายจ้างควรให้แก่ลูกจ้าง และการรวมตัวของแรงงาน ตั้งแต่ปีแรกๆ ของการอนุญาตก็มีกรณีที่แรงงานเรียกร้องขอค่าแรงเพิ่ม (ในระดับที่ยังคงต่ำกว่าระดับพื้นฐานสำหรับคนไทย) หรือเรียกร้อง

ขอสภาพการทำงานที่ปลอดภัยมากขึ้น ก็มีนายจ้างคนงานมาตั้งที่หน้าสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง หรือเรียกให้ตำรวจท้องถิ่นมาจับ(กฤตยา อาชวนิจกุล และพันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, 2548: 28-29)

หลังจากจุดเริ่มต้นของวิกฤตเศรษฐกิจ (กลางปี 2540) ก็มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลซึ่งยอมทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายครั้งใหญ่ รัฐบาลชุดใหม่ที่มีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ประกาศนโยบายลดจำนวนแรงงานต่างด้าวลง การที่แรงงานไทยตกงานเป็นจำนวนมากเนื่องจากการปิดกิจการของสถาบันการเงินที่ส่งผลต่อบริษัทและโรงงานต่างๆ ได้เป็นข้ออ้างในการจับกุมส่งกลับแรงงานต่างชาติครั้งใหญ่ รัฐได้จัดตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวขึ้นเพื่อดำเนินการในการส่งกลับ และได้รับการตอบรับและวิพากษ์วิจารณ์จากหลายๆฝ่าย ทั้งจากสื่อมวลชนทั้งในและต่างประเทศอย่างกว้างขวาง หากหลังจากได้มีการส่งกลับแรงงานต่างด้าวไปประยะหนึ่งแล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏออกมาว่า มีแรงงานไทยเข้าไปทดแทนน้อยมาก จากการสำรวจพบว่า ในภาคกลาง มีการเลิกจ้างแรงงานต่างด้าว 2.8 หมื่นคน หากมีแรงงานไทยทดแทนเพียง 9.9 พันคน ภาคใต้มีการเลิกจ้างแรงงานต่างชาติ 2.2 หมื่นคน มีแรงงานไทยทดแทน 4.8 พันคน ภาคเหนือเลิกจ้างไป 1.6 หมื่นคน หากคนไทยทดแทนได้เพียง 4.7 พันคน เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่าแรงงานไทยที่ตกงานส่วนใหญ่เป็นแรงงานมีฝีมือและกึ่งฝีมือ ในขณะที่แรงงานต่างชาตินั้นไม่ต้องการทักษะมากนัก อีกทั้งยังสกปรก เสี่ยงอันตราย และเป็นงานหนักที่ได้ค่าแรงต่ำ ในที่สุดกลุ่มทุนในจังหวัดชายแดนและกลุ่มประมงทะเลได้เรียกร้องให้มีการอนุญาตให้ใช้แรงงานต่างด้าวดังเดิม คณะกรรมการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวจึงหันมาพิจารณาอนุญาตในเขตจังหวัดชายแดน 13 จังหวัด และพื้นที่ประมงทะเลอีก 22 จังหวัด ต่อเมื่อมีแรงกดดันจากกลุ่มทุนท้องถิ่น โดยเฉพาะโรงสีข้าว จึงได้ขยายประเภทกิจการและพื้นที่เพิ่มเติม เช่น โรงสีข้าว กิจการขนส่งทางน้ำในกรุงเทพฯ เป็นต้น โดยรูปแบบการจัดการยังคงเป็นเช่นเดิมที่มีการจัดทำใบอนุญาตและประกันตัว หากแต่การดำเนินการไปอย่างเร่งรีบยิ่ง ในขณะที่ยังทิ้งแนวปฏิบัติด้านการจับกุมแรงงานผิดกฎหมายไว้เป็นเครื่องมือในการควบคุม ซึ่งก็ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อนายจ้างเนื่องจากทำให้แรงงานไม่สามารถต่อรองในเรื่องสวัสดิการหรือค่าแรงได้ และรัฐก็ยังไม่มั่นนโยบายในเรื่องสวัสดิการและสิทธิแรงงานต่างชาติที่ชัดเจนเช่นเคย(อดิศร เกิดมงคล, 2542: 174-175)

ปัญหาการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ.2544 สามารถสรุปให้เห็นถึงปัญหาได้ว่า

1) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ.2544 สะท้อนให้เห็นถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายของรัฐบาลว่า ยังคงมีลักษณะเป็นเชิงรับ โดยได้กำหนดให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ทำงานอยู่กับผู้ประกอบการหรือนายจ้างมารายงานตัวขึ้นทะเบียนและขออนุญาตทำงานกับทางราชการ ซึ่งเป็นการผ่อนผันการจ้างแรงงานผิดกฎหมายเหมือนกับหลายๆ ครั้งที่ผ่านมา อันจะยังคงเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มนายทุนและผู้ประกอบการ ถึงแม้จะ

มีการระบุว่าเมื่อพ้นกำหนดการรายงานตัวและขออนุญาตทำงาน หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบจะดำเนินการตามกฎหมายอย่างเด็ดขาดและจริงจัง ทั้งต่อตัวแรงงาน นายจ้าง และผู้เกี่ยวข้องก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้วยอดจำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายทั่วประเทศที่มารายงานตัวขึ้นทะเบียนยังคงมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็นทั้งๆ ที่ได้มีการขยายเวลาการรายงานตัวขึ้นทะเบียนแล้วก็ตาม

2) ปัญหาการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ซึ่งเป็นจุดอ่อนของมาตรการของรัฐอีกด้านหนึ่ง ได้แก่ การตั้งสำนักงานคณะกรรมการบริการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (สปร.) ซึ่งมีคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจหลายชุดดูแลเรื่องนี้โดยตรง มีกำลังคนไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานและขาดแคลนงบประมาณสนับสนุน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายของรัฐบาล ยังคงต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการ โดยเฉพาะในเรื่องการควบคุมดูแลภายหลังมาตรการผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย รวมทั้งการกำหนดมาตรการผลักดันแรงงานต่างชาติเหล่านี้กลับประเทศอย่างจริงจัง

3) นอกจากนั้น จุดบกพร่องของมาตรการของรัฐ จากปัญหาการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ยังก่อให้เกิดปัญหาตามมาอีกดังนี้

(1) นายจ้างหรือผู้ประกอบการที่นำแรงงานต่างด้าวไปจดทะเบียนในตอนแรกได้มาขอถอนการแจ้งจดทะเบียน เนื่องจากประสบปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีไปทำงานทำที่อื่นซึ่งมีค่าตอบแทนสูงกว่าเมื่อได้รับบัตรจากทางราชการแล้ว

(2) แรงงานต่างด้าวที่ได้รับบัตรจากทางราชการในพื้นที่ต่างจังหวัด มักหลบหนีเข้ามาทำงานในเมือง โดยเฉพาะในพื้นที่กรุงเทพมหานครและเขตเมืองใหญ่

(3) ปรากฏข้อสังเกตว่า ปริมาณแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนเป็นคนรับใช้ในบ้านมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงภายใน เนื่องจากเป็นปัจจัยที่จะนำไปสู่การก่อให้เกิดอาชญากรรม ความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งปัญหาด้านการสาธารณสุขในระยะยาว

(4) แรงงานต่างด้าวบางส่วน เมื่อได้รับบัตรจากทางราชการแล้ว มักมีข้อต่อรองกับนายจ้างหรือผู้ประกอบการ เพื่อขอนำเพื่อนหรือญาติพี่น้องซึ่งเป็นแรงงานต่างด้าวเช่นเดียวกันมาอยู่อาศัยด้วย หากได้รับการปฏิเสธก็จะหลบหนีไปพร้อมกัน นอกจากนี้ แรงงานต่างด้าวยังเริ่มมีการรวมกลุ่มกันชุมนุมเรียกร้องเพื่อขอรับสิทธิพิเศษต่างๆ เช่นเดียวกับแรงงานไทย อาทิ เหตุการณ์ชุมนุมเรียกร้องของกลุ่มแรงงานพม่าในพื้นที่จังหวัดตาก จำนวนประมาณ 400 บาท เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2544 ซึ่งก่อนหน้านี้ไม่เคยเกิดการชุมนุมเรียกร้องในลักษณะนี้มาก่อน

(5) จากการที่แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ได้ต่อใบอนุญาตทำงานครั้งล่าสุดมีจำนวนเพียง 363,100 คน (เป็นแรงงานพม่าจำนวน 305,187 คน) จากจำนวนที่ลงทะเบียนไว้ครั้งแรก

562,527 คน(เป็นแรงงานพม่า 444,988 คน) ซึ่งนับว่าลดจำนวนลงมาก เป็นผลสืบเนื่องจากปัญหาดังต่อไปนี้

5.1 การประชาสัมพันธ์ตามสื่อต่างๆ ยังไม่ทั่วถึงและมีระยะยาวในการประชาสัมพันธ์ก่อนการกำหนดการต่อใบอนุญาตทำงานน้อยเกินไป

5.2 สถานพยาบาลที่ใช้ในการตรวจสุขภาพแรงงานต่างด้าวมีไม่เพียงพอกับปริมาณแรงงานต่างด้าวที่ไปใช้บริการ ทำให้เกิดความแออัด และไม่สะดวกแก่นายจ้างและแรงงานต่างด้าว รวมทั้งไม่สามารถตรวจได้ครบตามจำนวนที่นัดหมายไว้ล่วงหน้า เมื่อตรวจสุขภาพแล้วจึงไม่สามารถรับใบรับรองแพทย์ได้ในทันที ทำให้การดำเนินการต่อใบอนุญาตทำงานยังไม่ได้ทำ

5.3 การขอรับใบแทนใบอนุญาตทำงาน ยังมีแรงงานต่างด้าวอีกจำนวนมากที่ยังไม่มารับใบแทน

5.4 ปัญหาความไม่สมบูรณ์ของระบบสารสนเทศโปรแกรมคอมพิวเตอร์ที่ใช้ในการต่ออายุใบอนุญาตทำงานยังขาดความสมบูรณ์ในเรื่องฐานข้อมูล จึงส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการต่อใบอนุญาตและการประมวลผล

5.5 ปัญหาการเลิกจ้างแรงงานต่างด้าวของผู้ประกอบการหรือนายจ้าง รวมทั้งการเปลี่ยนนายจ้างของแรงงานต่างด้าวทำให้ไม่มีนายจ้าง ส่งผลให้แรงงานต่างด้าวออกนอกระบบ และไม่สามารถยื่นคำร้องขอต่อใบอนุญาตทำงานได้

5.6 ปัญหาการย้ายสถานที่ทำงานไปยังท้องที่จังหวัดอื่น ทำให้ผิดเงื่อนไขในการต่อใบอนุญาต ส่งผลให้นายจ้างไม่สามารถนำแรงงานต่างด้าวมาต่ออายุใบอนุญาตทำงาน ขณะเดียวกันการที่นายจ้างไม่นำแรงงานต่างด้าวไปขึ้นทะเบียนก็ถือว่าผิดกฎหมายด้วยเช่นกัน

ปัญหาการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีในปี พ.ศ.2545 จังหวัดที่รับผิดชอบการดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรีในปี 2545 ในการจดทะเบียนแรงงานหลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าที่สำคัญ คือ จังหวัดตาก สมุทรสาคร และระนอง ซึ่งแต่ละจังหวัดได้สรุปปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น โดยส่วนใหญ่พบว่าปัญหาและอุปสรรคส่วนใหญ่มีความคล้ายคลึงกันในเรื่องความชัดเจนของนโยบาย การบริการจัดการ และปัญหาของแรงงานกับผู้ประกอบการ นอกจากนี้ยังพบว่าแรงงานต่างด้าวไม่เข้าใจขั้นตอนและกระบวนการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว เพราะหน่วยงานภาครัฐขาดการให้ข้อมูลข่าวสารเพื่อให้เข้าถึงแรงงานต่างด้าวเกี่ยวกับขั้นตอนและกระบวนการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว และยังพบว่าแรงงานต่างด้าวใช้ขบวนการนายหน้าเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ตน และมักถูกหลอกได้ง่าย

ปัญหาการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีในปี พ.ศ.2547 ซึ่งในปี พ.ศ.2547 เป็นที่น่าสังเกตว่าการปฏิบัติตามนโยบายในปีนี้เป็นการทำงานในเชิงรุกมากขึ้น ซึ่งเป็นผลมาจากข้อเสนอแนะจากภาคีหลายฝ่าย และจากข้อสรุปของคนที่เกี่ยวข้องโดยตรง เป้าหมายหลัก คือต้องการปรับสภาพของแรงงานที่เป็นผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย ให้เป็นผู้เข้าเมืองถูกกฎหมายและเป็นการทำงาน

อย่างมีสัญญาจ้าง อย่างไรก็ตามในปีแรกของการปฏิบัติเกิดความโกลาหลในหมู่ผู้ปฏิบัติงาน เพราะความไม่ชัดเจนของมาตรการ และความล่าช้าในการตัดสินใจในระดับปฏิบัติ เช่น พบว่าหน่วยงานมีการจัดแบบฟอร์มรายละเอียดการจดทะเบียนและการออกใบอนุญาตทำงานเพียงพอกับการใช้งาน มีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นลายลักษณ์อักษร มีการกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค มีแผนการปฏิบัติงาน รูปแบบการดำเนินงาน การทำความเข้าใจกับผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ กฎ ระเบียบต่าง ๆ อย่างเหมาะสม สอดคล้องตามนโยบาย การเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงานของหน่วยงานสามารถปฏิบัติได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว แต่การปฏิบัติงานของหน่วยงานยังไม่มีประสานงานภายในอย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ บุคลากรยังเป็นผู้ที่ได้รับการอบรม มีความรู้ ความเข้าใจในการปฏิบัติงาน มีการจัดสรรงบประมาณที่เหมาะสม สถานที่ วัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการปฏิบัติงานสะดวก เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน แต่ระยะเวลาในการจดทะเบียนและออกใบอนุญาตทำงานยังไม่เหมาะสม อีกทั้งยังพบว่า การปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แม้จะมีการปฏิบัติงานตามนโยบายกันอย่างเต็มที่ เนื่องจากนโยบายการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว ปี 2547 จะสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้เพราะมีการจัดทำทะเบียนประวัติของคนต่างด้าว ทำให้ง่ายต่อการจัดระบบและการตรวจสอบ แต่การปฏิบัติงานตามนโยบายยังมีปัญหาเกี่ยวกับการประสานงานระหว่างการกำหนดแผนการปฏิบัติกับหน่วยปฏิบัติ รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นนอกจากกรมการจัดหางานยังไม่เหมาะสม ประกอบกับผู้มีส่วนกำหนดนโยบายการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว หรือกำหนดแผนการปฏิบัติงาน มีการเปลี่ยนแปลงบ่อย ทำให้การกำหนดนโยบายไม่มีความชัดเจนและต่อเนื่อง ซึ่งมักจะเปลี่ยนไปตามลักษณะของผู้ที่กำหนดนโยบาย ทำให้ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง และจำนวนเจ้าหน้าที่ สถานที่ และระยะเวลาในการปฏิบัติงานไม่สอดคล้องกัน ทำให้การทำงานไม่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งนายจ้าง/สถานประกอบการยังไม่ให้ความร่วมมือกับภาครัฐอย่างจริงจัง

นอกจากนี้ยังมีปัญหาที่ติดตามมาหลายประการ( กฤตยา อาชวนิจกุล และพันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรรา สายสุนทร, 2548: 29) คือ แรงงานที่มารายงานตัวแล้วที่เขตหรืออำเภอไม่ได้มาถ่ายรูปและพิมพ์ลายนิ้วมือตามเวลากำหนด แรงงานขอย้ายทะเบียนที่อยู่จะทำได้หรือไม่ และจะจัดการกับแรงงานที่ขึ้นทะเบียนในบ้านเลขที่สมมติอย่างไร เป็นต้น ปัญหาอีกด้านหนึ่งมาจากการขาดการประสานงานจากกระทรวงเดียวกันจากหน่วยงานระดับกลางไปสู่ระดับจังหวัด และการประสานงานระหว่างกระทรวง คือ มหาดไทย แรงงาน และสาธารณสุข ซึ่งเกิดขึ้นทั้งในส่วนกลางและในระดับจังหวัดจากรายงานการวิจัยในเรื่องคำถามและข้อท้าทายก่อนนโยบายรัฐไทยในมิติสุขภาวะและสิทธิของแรงงานข้ามชาติ(2548) พบว่าจากการเดินทางเก็บข้อมูลในพื้นที่ มีเจ้าหน้าที่ในโรงพยาบาลหลายแห่งไม่ได้รับแจ้งว่า จะให้เริ่มทำการตรวจร่างกายเมื่อใด กว่าจะทราบก็เลยเวลาที่กำหนดให้ตรวจไปเป็นสัปดาห์แล้ว เป็นต้น

อีกทั้งสิ่งที่เป็นข้ออ่อนชัดเจนของนโยบายการขึ้นทะเบียนครั้งนี้ ก็คือขาดความชัดเจนในระดับปฏิบัติทุกขั้นตอน เช่น ในแนวคิดหลักที่ต้องการนับจำนวนแรงงานและผู้ติดตาม ยังไม่มีคำชี้แจงเป็นลายลักษณ์อักษรว่า “ผู้ติดตาม” หมายถึงใครบ้าง ปล่อยให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจกันเอง จากรายงานการวิจัยในเรื่องคำถามและข้อท้าทายต่อนโยบายรัฐไทยในมิติสุขภาพและสิทธิของแรงงานข้ามชาติ (2548) ได้สอบถามเจ้าหน้าที่ระดับสูงของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว ได้คำตอบว่า “ผู้ติดตาม” หมายถึงใครก็ได้ที่มาด้วยกัน แต่เมื่อสอบถามไปยังเจ้าหน้าที่ระดับผู้ปฏิบัติกลับได้คำตอบว่า “ผู้ติดตาม” หมายถึง ผู้เกี่ยวข้องกับตัวแรงงานทางสายเลือดเท่านั้น

ปัญหาการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีในปี พ.ศ.2549 ที่มีเงื่อนไขให้นายจ้างให้นายจ้างต้องทำประกันตัวแรงงานต่างด้าวตามอัตราที่กำหนด (แรงงานต่างด้าวที่มี ทร.38/1 ค่าประกันตัวจำนวนคนละ 10,000 บาท และแรงงานต่างด้าวที่ยังไม่เคยมี ทร.38/1 ค่าประกันตัวคนละ 50,000 บาท ) โดยการเก็บค่าประกันตัวในอัตราสูงเกินไปตามวัตถุประสงค์ คือ

1. ลดปริมาณแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในพื้นที่จังหวัดชั้นใน
2. นำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้อง โดยใช้หนังสือเดินทางเข้ามาทดแทนพื้นที่จังหวัดชั้นใน
3. เพื่อวางแผนลดจำนวนแรงงานต่างด้าวในอุตสาหกรรมจังหวัดชั้นในให้หมดไปภายในเวลา 5- 10 ปี
4. เพื่อสนับสนุนการเคลื่อนย้ายฐานการผลิตภาคอุตสาหกรรมแรงงานเข้มข้น จากเมืองชั้นในของประเทศออกสู่เขตอุตสาหกรรมชายแดน ซึ่งจะง่ายต่อการบริหารจัดการ ควบคุม และผลักดันส่งกลับในอนาคต โดยจะมีมาตรการสนับสนุน คือ การจัดตั้งศูนย์ประสานงานข้อมูลและทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในรูปแบบบริการเบ็ดเสร็จ (One stop Service) ใน 4 จังหวัด คือจังหวัดตาก เชียงราย ระนอง และกาญจนบุรี โดยเริ่มทดลองดำเนินการที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตากเป็นแห่งแรก เพื่อดำเนินการรับรายงานตัวและจัดทำประวัติคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ถูกจับกุมดำเนินคดีหรือเข้ามาบดตัว

อย่างไรก็ตาม การเพิ่มอัตราค่าประกันตัวในอัตราสูงส่งผลกระทบต่อต้นทุนการใช้แรงงานต่างด้าวในอุตสาหกรรมที่ปัจจุบันใช้แรงงานต่างด้าวเป็นอยู่จำนวนมาก ทำให้นายจ้างหลายฝ่ายเห็นว่านโยบายนี้ไม่สามารถปฏิบัติได้จริง นอกจากไม่ทำให้จำนวนแรงงานต่างด้าวในพื้นที่ชั้นในลดลงแล้ว กลับเป็นการส่งเสริมให้มีการจ้างงานอย่างผิดกฎหมายยิ่งขึ้น โดยนายจ้างให้ความเห็นเพิ่มเติมว่าการหาแรงงานที่เดินทางเข้ามาอย่างถูกต้องกฎหมายไม่สามารถทดแทนความต้องการทั้งหมดอย่างเพียงพอ

กล่าวโดยสรุปแล้วกล่าวได้ว่านโยบายของรัฐไทยต่อแรงงานต่างชาตินี้ผ่านมาจะวนเวียนอยู่ที่การควบคุมและจัดการเท่านั้น ประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นเพียงการเอ้ออ้งถึงเพื่อป้องกันการถูกละเมิดจากสังคมโลกและองค์กรระหว่างประเทศต่างๆ ในความเป็นจริงแล้ว การปกป้องรักษาสิทธิ



มนุษย์ชนและสิทธิแรงงานเป็นเรื่องที่ยังมองไม่เห็นถึงความเป็นไปได้และไม่ได้รับการสนใจในเชิงปฏิบัติแม้แต่น้อย เห็นได้ชัดว่า ประเทศไทยยังไม่มีแนวทางการจัดการระยะยาวต่อปัญหาแรงงานต่างชาติ โดยเฉพาะกลุ่มจากพม่า การแก้ไขที่ผ่านมายังวนเวียนอยู่กับสถานการณ์ในประเทศตามการกดดันของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ไม่ต่างกับการพายเรืออยู่ในอ่างซึ่งทำให้ตัวปัญหาที่มีอยู่สะสมยิ่งขึ้น นอกจากความซับซ้อนของปัญหาเองแล้ว ทักษะคดีของฝ่ายรัฐและต้นตอของเรื่องที่ประเทศต้นทางอย่างพม่าก็เป็นเหตุสำคัญ บทบาทของกระทรวงต่างประเทศต่อประเด็นแรงงานต่างชาติยังมีน้อย ระบบการบริหารงานของหน่วยงานต่างๆ ก็ซ้ำซ้อนและสับสนในหน้าที่ แม้ระบบข้อมูลเองก็ยังเป็นที่กังขาถึงความน่าเชื่อถือและไม่สามารถนำมาประกอบการตัดสินใจวางแผนนโยบายได้ (อดิศร เกิดมงคล, 2542: 176)

หลังจากการที่มีนโยบายด้านการจดทะเบียนแรงงาน ก็เกิดมีการหลั่งไหลเข้ามาของแรงงานต่างด้าวเข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนมากในฐานะผู้ใช้แรงงาน ด้วยเหตุดังกล่าวรัฐจึงออกนโยบายสวัสดิการสังคมที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว โดยวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้วิจัยเลือกพิจารณา 3 นโยบายที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสวัสดิการสังคมต่อแรงงานต่างด้าว อันได้แก่ นโยบายด้านสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน นโยบายด้านสาธารณสุข และนโยบายด้านการศึกษา ซึ่งจะกล่าวต่อไปดังนี้

### 3.2 นโยบายด้านสวัสดิการสังคมและคุ้มครองแรงงาน

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้กำหนดการคุ้มครองแรงงานขั้นพื้นฐานสำหรับแรงงานไทย รวมไปถึงให้ใช้บังคับกับแรงงานต่างด้าวด้วยเช่นกัน ซึ่งเห็นได้ว่าเป็นการคุ้มครองที่เท่าเทียมกันทุกประการกับแรงงานไทย โดยมีได้เลือกปฏิบัติด้วยเหตุเพราะเรื่องสัญชาติ เช่น เวลาทำงานไม่เกิน 8 ชั่วโมงต่อวัน และ 48 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ วันหยุดประจำสัปดาห์ ต้องไม่น้อยกว่าสัปดาห์ละ 1 วัน โดยมี ระยะห่างกันไม่เกิน 6 วัน ลูกจ้างมีสิทธิลาป่วยได้เท่าที่ป่วยจริง โดยได้รับค่าจ้างตามปกติหนึ่งไม่เกิน 30 วันทำงาน ลูกจ้างมีสิทธิได้รับค่าจ้างไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามในทางข้อเท็จจริงกลับพบว่าบทบัญญัติของกฎหมายไม่สามารถคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในเรื่องค่าจ้าง สภาพการทำงานได้อย่างแท้จริง ดังจะเห็นเห็นสภาพปัญหาแห่งการถูกละเมิดต่างๆ ได้ดังนี้

1. แรงงานต่างด้าวยังไม่ได้รับค่าจ้างตามอัตราขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากนายจ้างไม่ยอมปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 และลูกจ้างที่เป็นแรงงานต่างด้าวก็อ่านภาษาไทยไม่ได้ จึงไม่ทราบประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 7)

2. แรงงานต่างด้าวมักถูกเลิกจ้างอย่างไม่เป็นธรรม เช่น มีการถูกนายจ้างเลิกจ้างโดยไม่บอกกล่าวล่วงหน้า ลูกจ้างถูกให้ออกจากงานโดยไม่เป็นธรรม ตลอดจนยังไม่ได้รับค่าจ้างค้างจ่าย ค่าบอกกล่าวล่วงหน้า ค่าชดเชย และนายจ้างไม่แจ้งย้ายงานออกต่อสำนักงานจัดหางาน

3. การใช้แรงงานเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี โดยไม่ได้ให้หยุดพักตามเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเห็นได้ชัดจากการที่นายจ้างนำแรงงานเด็กไปใช้ในกิจการประมง เช่น การแกะเปลือกกุ้ง หรือนำแรงงานเด็กหรือผู้หญิงไปใช้เป็นคนรับใช้ในบ้าน ซึ่งในเรื่องการเป็นคนรับใช้ในบ้าน ส่วนใหญ่พบว่าแรงงานเด็กหรือผู้หญิงจะไม่รู้เรื่องค่าจ้าง เนื่องจากนายจ้างจะบอกว่าเขาได้เงินเดือนเท่าไรก็ต่อเมื่อได้เดินทางมาถึงบ้านนายจ้างแล้ว พวกเขาไม่ได้รับข้อมูลว่า จะได้รับเงินเดือนอย่างไร จะถูกหักเงินเดือนเป็นค่าอะไรบ้าง จะได้รับสวัสดิการอะไรบ้าง (เช่น วันลาป่วย วันหยุด หรือวันหยุดส่วนตัว และอื่นๆ) หรือหน้าที่ความรับผิดชอบในงานของตน จากงานวิจัยเรื่องคนรับใช้ในบ้าน : แรงงานอพยพจากพม่ามาไทย (2548) พบว่าคนรับใช้ในบ้านได้รับค่าจ้างน้อยกว่าครึ่งหนึ่งของค่าแรงขั้นต่ำของคนไทย สภาพการทำงานสำหรับคนทำงานบ้านส่วนใหญ่เต็มไปด้วยการถูกข่มเหงรังแกครั้งแล้วครั้งเล่าและแทบจะหาที่พึ่งไม่ได้เลย หรือถ้ามีก็ช่วยอะไรได้ไม่มากนัก และการกำหนดเงื่อนไขหรือสภาพการทำงานตามอำนาจของนายจ้างเพียงผู้เดียว ไม่ว่าจะเป็นเงินเดือน สวัสดิการ ชั่วโมงของการทำงาน ที่พัก การติดต่อกับภายนอก (โดยไม่มีเบอร์โทรศัพท์ส่วนตัวหรือต่อรองกัน) ทำให้หญิงและเด็กทำงานรับใช้ในบ้านถูกเอารัดเอาเปรียบมากยิ่งขึ้นไปอีก และดูเหมือนนายจ้างเป็นผู้ควบคุมชีวิตความเป็นอยู่ของผู้หญิงและเด็กหญิงเหล่านี้ไว้ทั้งหมด นอกจากการได้รับค่าจ้างที่น้อยกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ ก็ยังให้ถูกทำงานมากกว่า 8 ชั่วโมงในแต่วัน ส่วนใหญ่ต้องทำงาน 7 วันต่อหนึ่งสัปดาห์ โดยไม่มีวันหยุดประจำหรือบางทีนายจ้างก็ไม่ให้ความช่วยเหลือในการออกค่าใช้จ่ายเมื่อพวกเขาไม่สบาย และบ่อยครั้งที่งานในความรับผิดชอบไม่ได้หยุดแค่การทำงานบ้าน แต่ยังคงดูแลเด็ก คนสูงอายุ หรือคนพิการ เลี้ยงสัตว์ ทำสวน และมีบ้างที่ต้องช่วยเหลือในธุรกิจของนายจ้างอีกด้วย

สาเหตุหลักของปัญหาแรงงานเด็กคือความยากจนที่เป็นตัวบีบบังคับให้เด็กต้องมาทำงานเพื่อความอยู่รอดของตนเองและครอบครัว นอกจากนี้การมีโรงเรียนไม่เพียงพอในทุกพื้นที่ก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดแรงงานเด็ก เพราะเด็กไม่ได้เข้าเรียนทำให้พ่อแม่จำเป็นต้องนำตัวมาทำงานด้วย และยังเป็นความมั่งคั่งของนายจ้างที่ต้องการจ้างแรงงานเด็กเพื่อลดต้นทุนด้านค่าแรง อีกทั้งแรงงานเด็กจะมีทักษะความคล่องแคล่วว่องไวในการทำงานมากกว่าถ้าเทียบกับผู้ใหญ่ และที่สำคัญคือเด็กจะไม่รู้สิทธิผลประโยชน์ที่ตนพึงได้ และไม่สามารถมีปากเสียงต่อรองกับนายจ้างได้เท่าใดนัก( สุรางค์ จันทวานิช และคณะ, 2550: 5)

4. ในเรื่องอุบัติเหตุจากการทำงาน พบว่าแรงงานต่างด้าวไม่ได้รับค่าชดเชยจากการสูญเสียอวัยวะขณะทำงาน หรือหากเกิดอุบัติเหตุก็จะได้หยุดพักเพียงหนึ่งสัปดาห์ ทำให้แผลหายไม่สนิทและมีผลกระทบต่อเนื้อ และเห็นได้ว่านายจ้างขาดการเอาใจใส่ต่อแรงงานต่างด้าวเมื่อมีการประสบอุบัติเหตุ

5. ในเรื่องสิทธิแรงงานพบว่าเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับแรงงานต่างด้าวได้บ่อย ดังนี้

5.1 แรงงานไม่ได้รับค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ชั่วโมงการทำงานและสภาพการทำงานตามที่



กฎหมายกำหนด เช่น แรงงานบางส่วนทำงานเกินวันละ 8 ชั่วโมง โดยได้รับค่าจ้างต่ำกว่าแรงงานขั้นต่ำ และไม่ได้รับเงินค่าล่วงเวลา

5.2 นายจ้างมักจะยึดบัตรประจำตัวของแรงงานไว้ ทำให้เกิดปัญหาการถูกจับกุมเมื่ออยู่นอกสถานประกอบการ หรือมีปัญหาเมื่อไปใช้บริการสาธารณสุข

5.3 แรงงานมักจะถูกทำร้ายร่างกายและจิตใจ มีการล่วงละเมิดทางเพศในสถานประกอบการ แต่แรงงานไม่สามารถจะเข้าถึงการคุ้มครองสิทธิได้

5.4 แรงงานไม่สามารถเปลี่ยนนายจ้างได้ เนื่องจากขั้นตอนมีความยุ่งยาก ทำให้ต้องทนอยู่กับสภาพการจ้างงานที่เลวร้าย หรือหนีไปทำงานที่อื่นแบบผิดกฎหมาย ทำให้กลไกการคุ้มครองไม่สามารถทำงานได้

5.5 แรงงานไม่สามารถรวมตัวเพื่อจัดตั้งสหภาพแรงงาน เพื่อแก้ไขปัญหาของตนเองและเจรจากับนายจ้างได้ เนื่องจากข้อจำกัดของกฎหมาย

5.6 แรงงานมักจะถูกหักค่าจ้างเพื่อเป็นค่าสวัสดิการต่างๆ รวมถึงค่าอุปกรณ์เครื่องป้องกันในการทำงาน โดยที่แรงงานไม่สามารถทักท้วงอะไรได้

5.7 นายจ้าง/ เจ้าของสถานประกอบการที่ใช้แรงงานต่างด้าวไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน กล่าวคือ แรงงานต่างด้าวไม่ได้รับค่าจ้างขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนด ค่าทำงานล่วงเวลา ค่าทำงานวันหยุด ค่าจ้างทำงานในวันหยุดประเพณี

กล่าวโดยสรุปแล้วแม้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานจะให้การคุ้มครองที่ครอบคลุม แต่กลับพบว่าแรงงานต่างด้าวที่ทำงานในภาคเกษตรกรรม ในเรือประมง และงานรับใช้ในบ้านไม่ได้อยู่ในการคุ้มครองของกฎหมายอย่างสมบูรณ์ทั้งหมด คนรับใช้ในบ้านก็จะได้รับเพียงการคุ้มครองเพียงเรื่องค่าแรงวันหยุด ประจำปี และการดูแลสุขภาพทางเพศเท่านั้น ดังผลของการศึกษาของอีเลน เพียร์สัน (2549) พบว่า แม้จะมีกฎหมายคุ้มครองแรงงาน แต่ในทางปฏิบัติแล้ว แรงงานต่างด้าวก็ยังไม่ได้รับความคุ้มครองอย่างครอบคลุมทั่วถึง และภายใต้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 แรงงานต่างด้าวไม่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งสหภาพแรงงาน แต่สามารถได้รับอนุญาตให้เข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานได้ ซึ่งในทางปฏิบัติองค์กรแรงงานที่มีอยู่ไม่ได้แสดงความเต็มใจที่จะเป็นตัวแทนพิทักษ์ผลประโยชน์ให้กับแรงงานต่างด้าว และแรงงานต่างด้าวเองก็มองว่าได้รับผลประโยชน์ที่จับต้องได้เพียงน้อยนิดจากการเข้าร่วมกับสหภาพแรงงานไทย

### 3.3 นโยบายด้านการสาธารณสุข

กระทรวงสาธารณสุขในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลไทยในการจัดระบบบริการสาธารณสุขในกลุ่มแรงงานต่างด้าว จึงมีภารกิจในการดูแลสุขภาพ โดยมีกิจกรรมสำคัญ 4 ด้าน ประกอบด้วย

1) การตรวจสอบสุขภาพประจำปี

- 2) บริการด้านการรักษาพยาบาล
- 3) บริการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค
- 4) การเฝ้าระวังโรค

โดยกระทรวงสาธารณสุขมอบหมายให้กรมสนับสนุนบริการสุขภาพเป็นผู้รับผิดชอบ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวอยู่ภายใต้มติคณะรัฐมนตรีในกลุ่มของแรงงานต่างด้าวที่รายงานตัวและขึ้นทะเบียน ซึ่งข้อเท็จจริงการดำเนินงานดังกล่าว ไม่มีการเลือกปฏิบัติ เพราะยังมีแรงงานต่างด้าวจำนวนหนึ่งที่ยังไม่ขึ้นทะเบียน และเข้าสู่ระบบบริการตามสถานพยาบาลต่างๆ ที่มีการจัดบริการไปตามหลักมนุษยชน โดยไม่ได้คำนึงถึงภาระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น( สำนักพัฒนาระบบบริการสุขภาพ กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข,2548: 1)

มาตรการการดำเนินงานในแต่ละปีจะประกอบไปด้วยกิจกรรมที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1. การตรวจสุขภาพ เป็นมาตรการหลักที่เริ่มใช้มาตั้งแต่ ปี 2537 จนถึงปัจจุบัน โดยมุ่งเน้นการเฝ้าระวังโรค และการควบคุมโรคติดต่อที่เป็นปัญหาสำคัญของสังคมไทย เช่น วัณโรค โรคเท้าช้าง โรคมาลาเรีย เป็นต้น เพื่อให้แรงงานดังกล่าวเป็นแหล่งแพร่เชื้อ โดยให้การรักษาที่เหมาะสมอันนำไปสู่การยุติการแพร่กระจายเชื้อ

2. การประกันสุขภาพ เป็นมาตรการที่ริเริ่มใช้ในปี 2540 เป็นต้นมา เพื่อเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายของแรงงานต่างด้าวในด้านการรักษาพยาบาล ในกรณีที่เจ็บป่วย ซึ่งในสมัยเริ่มต้นเป็นการซื้อบัตรประกันสุขภาพ ในปัจจุบันใช้ชุดสิทธิประโยชน์ เช่นเดียวกับคนไทยในหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า

เมื่อปัญหาสาธารณสุขที่เกิดขึ้นจากแรงงานต่างด้าว ส่งผลกระทบต่อระบบบริการสุขภาพของประเทศไทย คือ ปัญหาโรคติดต่อ ปัญหาอนามัยแม่และเด็ก ปัญหาอนามัยสิ่งแวดล้อม ปัญหาภาระค่าใช้จ่าย ดังนั้น สิ่งที่ต้องการควบคู่กันไป นอกเหนือจากการตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพ คือ การวางระบบเฝ้าระวังโรคติดต่อ การควบคุมป้องกันโรค การส่งเสริมสุขภาพ โดยเฉพาะหญิงตั้งครรภ์และเด็ก ซึ่งรูปแบบการดำเนินการยังมีความหลากหลายขึ้นอยู่กับบริบท และขนาดของปัญหาในแต่ละพื้นที่

( สำนักพัฒนาระบบบริการสุขภาพ กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข,2548: 2)

ทั้งนี้ สำนักพัฒนาระบบบริการสุขภาพ กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ ได้กำหนดยุทธศาสตร์สาธารณสุขแรงงานต่างด้าวในปี 2549-2554 ไว้ดังนี้

- 1) การจัดระบบบริการสาธารณสุขสำหรับแรงงานต่างด้าว
- 2) การสร้างหลักประกันสุขภาพ
  - 1) การมีส่วนร่วมของแรงงานต่างด้าวและชุมชน ในการดูแลสุขภาพตนเองและครอบครัว
  - 2) การบริหารจัดการและระบบสารสนเทศ

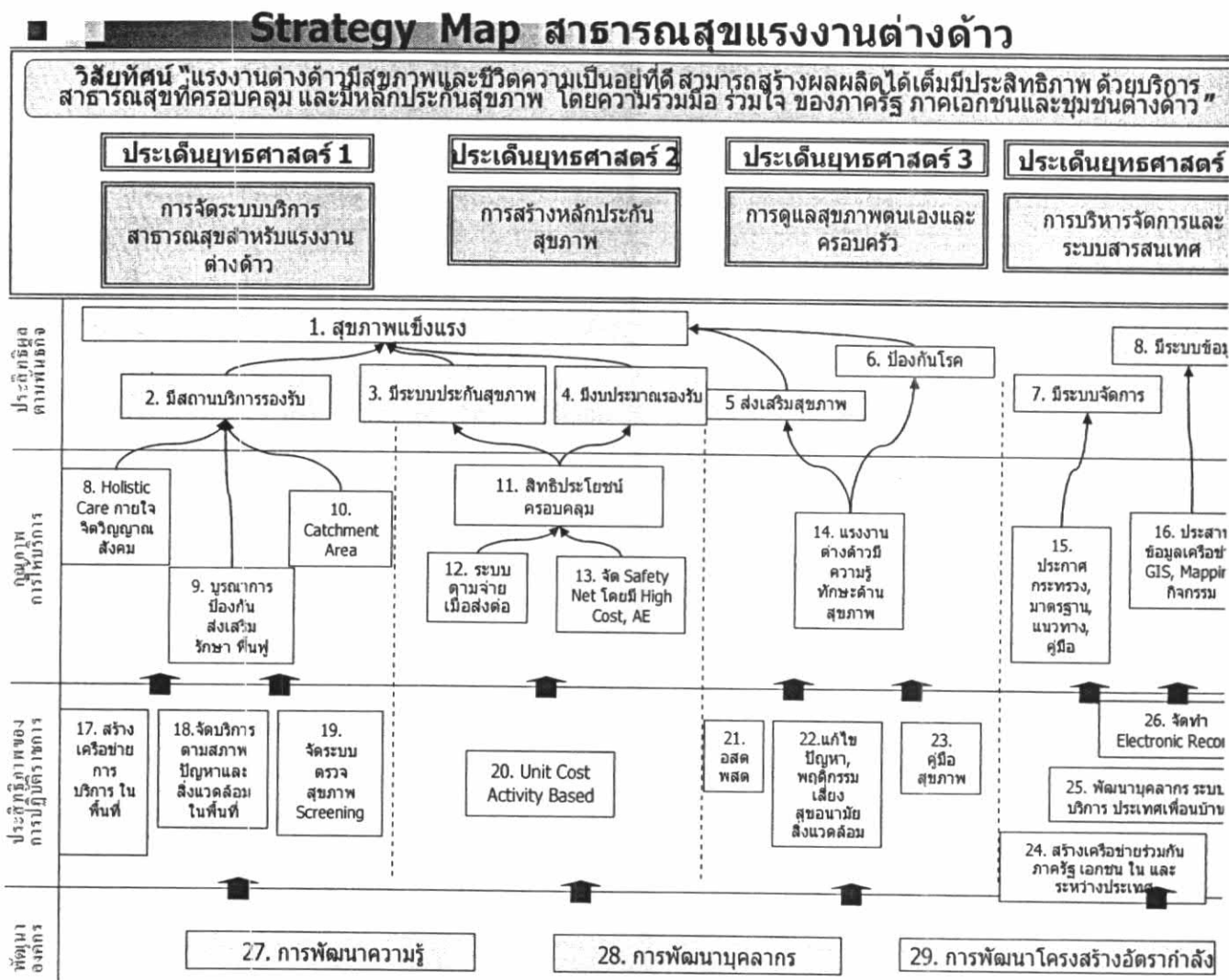
และมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับประเด็นยุทธศาสตร์ดังกล่าว ตามตารางที่ 3.4

ตารางที่ 3.4: หน่วยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นยุทธศาสตร์สาธารณสุขแรงงานต่างด้าวในปี 2549-2554

หน่วยงาน	การจัดระบบบริการ สาธารณสุข	การสร้างหลัก ประกันสุขภาพ	การดูแลตนเอง ครอบครัว	การบริหารจัดการ/ ระบบสารสนเทศ
กระทรวงอื่นๆ		√	√	√
กระทรวงสาธารณสุข				
- ส่วนกลาง	√	√	√	√
- ส่วนภูมิภาค	√	√	√	√
องค์กรเอกชน	√		√	√
ชุมชนแรงงานต่างด้าว	√		√	

ที่มา: สำนักพัฒนาระบบบริการสุขภาพ กรมสนับสนุนบริหารสุขภาพ, 2550:3.

ตารางที่ 3.5: ยุทธศาสตร์สาธารณสุขแรงงานต่างด้าวในปี 2549-2554



ที่มา: สำนักพัฒนาระบบบริการสุขภาพ กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ, 2550:4.

### 3.3.1 มาตรการสาธารณสุขกับการจัดการแรงงานต่างด้าว

เมื่อเริ่มมีการผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวตั้งแต่ปี 2539 กล่าวได้ว่า ภาคราชการไม่ได้มีการเตรียมการว่าจะวางมาตรการทางสาธารณสุขอย่างไร มาตรการหลักเพียงอย่างเดียว คือ การบังคับให้มีการตรวจร่างกายแรงงานต่างด้าว โดยใช้เกณฑ์ทั่วไปเหมือนกับการตรวจสุขภาพของผู้สมัครเข้ารับราชการ คือ กำหนดโรคที่ควบคุมป้องกัน 6 โรค และโรคที่ถ้าตรวจพบจะไม่ออกใบอนุญาตทำงานให้จำนวน 7 โรค<sup>7</sup> แนวแนวทางการตรวจโรคเช่นนี้มุ่งควบคุมโรคติดต่อที่เคยเป็นปัญหาสังคมของไทยมาก่อน เช่น วัณโรค โรคเรื้อน โรคมาลาเรีย โรคเท้าช้าง เป็นต้น และเพื่อไม่ให้แรงงานเป็นผู้แพร่เชื้อ เป็นภัยแก่สังคม และเป็นภาระทางการเงินในการรักษาพยาบาลแก่รัฐบาล (กฤตยา อาชวนิจกุล, 2545: 39-40)

การวางระบบมาตรการสาธารณสุขที่ชัดเจนขึ้น คือ การบังคับให้แรงงานต่างด้าวทุกคนต้องซื้อบัตรประกันสุขภาพไม่ต่ำกว่าคนละ 500 บาทต่อปี ในการจดทะเบียนปี 2541 (และเพิ่มขึ้นเรื่อยๆมาทุกปี จนปี 2550 เป็น 1,900 บาท) ทั้งนี้เป็นผลมาจากการที่ในปี 2539 มีบางจังหวัดได้ดำเนินการให้แรงงานต่างด้าวซื้อบัตรประกันสุขภาพ เพื่อนำมาเป็นกองทุนใช้สำหรับค่าใช้จ่ายในการบริการรักษาพยาบาลแรงงานต่างด้าว ซึ่งช่วยแก้ปัญหาได้ระดับหนึ่ง โดยเฉพาะในกรณีที่เกิดความเจ็บป่วยแต่ไม่มีเงินค่ารักษาพยาบาล สำหรับปี 2544 นับเป็นครั้งแรกที่แรงงานต่างด้าวถูกบังคับให้เข้าสู่ระบบประกันสุขภาพ คือ นอกจากต้องจ่ายค่าบัตรประกันสุขภาพแล้ว เมื่อไปรับบริการต้องจ่ายอีกครั้งละ 30 บาท เหมือนหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าในโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรคของคนไทย

มาตรการเพิ่มเติมคือ การจัดระบบเฝ้าระวังโรคติดต่อในกลุ่มแรงงานต่างด้าวขึ้น โดยมีการปรับปรุงระบบการรายงานเรื่องการระบาดของโรคทั้งโรคติดต่อทั่วไป (ซึ่งเป็นงานในความรับผิดชอบของกองระบาดวิทยา) และโรคติดต่อจากเพศสัมพันธ์ (ซึ่งเป็นงานในความรับผิดชอบของกองกามโรค และกองโรคเอดส์) ที่หน่วยงานบริการสุขภาพทุกระดับต้องรายงานเข้ามาในกระทรวง ในจังหวัดชายแดนและจังหวัดชั้นในที่มีชุมชนที่มีแรงงานต่างด้าวอาศัยอยู่เป็นกลุ่ม ได้แก่ อำเภอมะสอ ด จังหวัดตาก จังหวัดระนอง จังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดเชียงราย จังหวัดกาญจนบุรี เป็นต้น ได้เพิ่มแนวทางการจัดบริการวางแผนครอบครัว ส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค

<sup>7</sup> โรคที่ควบคุม 6 โรค คือ วัณโรค โรคเรื้อน โรคเท้าช้าง โรคซิฟิลิส โรคมาลาเรีย และโรคพยาธิลำไส้ ส่วนโรคที่มีให้ทำงาน 7 โรค คือ (1) วัณโรคระยะติดต่อ (2) โรคเรื้อนในระยะที่ปรากฏอาการเป็นที่รังเกียจแก่สังคม (3) โรคเท้าช้างในระยะที่ปรากฏอาการเป็นที่รังเกียจแก่สังคม (4) โรคซิฟิลิสในระยะที่ 3 (5) การคิดสารเสพติดให้โทษ (6) พืชสุราเรื้อรัง (7) โรคจิต จิตฟั่นเฟือน หรือปัญญาอ่อน

และส่งเสริมด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม การให้บริการต่างๆ นี้รวมถึงให้สมาชิกในครอบครัวของแรงงานต่างด้าว และครอบครัวไปทั้งแรงงานที่มีและไม่มีใบอนุญาตการทำงาน เป็นการบริการที่เน้นไปที่ชุมชนที่มีแรงงานต่างด้าวอยู่หนาแน่น มีอาสาสมัครแรงงานต่างด้าวที่ผ่านการจัดตั้งและอบรมโดยสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติงานในระดับชุมชน ซึ่งการบริการดังกล่าวนี้ไม่สามารถดำเนินการได้ในจังหวัดที่แรงงานอาศัยอยู่กระจัดกระจาย และในกลุ่มแรงงานที่หลบซ่อนตัวเพราะเกรงการถูกจับ

จากมาตรการสาธารณสุขในกลุ่มแรงงานต่างด้าว ในข้อเท็จจริงกลับพบปัญหาได้ดังนี้ (กฤตยา อาชวนิจกุลและพันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, 2548: 38-39)

(1) ปัญหาจากโครงสร้าง ผู้รับผิดชอบงานแรงงานต่างด้าวในสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดมีการปรับเปลี่ยนบ่อย ระยะเวลาควบคุมโรคจะเป็นผู้รับผิดชอบดูแลตามมติคณะรัฐมนตรี ระยะเวลาต่อมางานควบคุมโรคแรงงานต่างด้าวไปอยู่ที่ส่วนกลางขึ้นอยู่กับสป. (สำนักงานปลัดกระทรวงฯ) ทำให้ต้องติดต่อกันหลายๆ ฝ่าย เช่น แผนงานสิ่งแวดล้อม สำนักงานประกันสุขภาพ ส่งเสริมสุขภาพ ทำให้การประสานงานเป็นไปอย่างลำบากและไม่ต่อเนื่อง

(2) ปัญหาการติดตามควบคุมโรค ส่งผลให้โรคที่ต้องการรักษาต่อเนื่องไม่ประสบความสำเร็จ สาเหตุหลักมาจากทั้งตัวแรงงานที่เคลื่อนย้ายบ่อยและติดตามยาก แรงงานบางคนรู้ว่าตัวเองเป็นโรคติดต่อ จึงเลือกไม่ไปรายงานตัวเพราะกลัวการส่งกลับ ขณะที่สถานประกอบการหรือนายจ้างบางคนไม่ให้ความร่วมมือในการติดตาม ส่วนนายจ้างบางราย พอรู้ว่าป่วยเป็นโรคติดต่อก็ไล่ออกเลย หรือไม่ตัวแรงงานก็ย้ายหนีเอง ส่วนสาเหตุจากฝ่ายเจ้าหน้าที่ ส่วนใหญ่มาจากภาระงานหนักมากอยู่แล้ว จึงไม่ได้วางแผนตามติดแรงงานอย่างใกล้ชิดหลังการตรวจพบโรค

(3) ปัญหาจากนายจ้าง การระบาดของโรคในกลุ่มแรงงานมีสาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งมาจากสภาพการทำงานที่ส่งผลร้ายต่อสุขภาพทั้งกายและใจ หลายแห่งมีสภาพที่ไม่ปลอดภัย ขณะที่สภาพที่อยู่อาศัยแออัด ขาดสุขลักษณะ เป็นแหล่งเผยแพร่เชื้อโรค นายจ้างจำนวนมากไม่ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการขอเข้าไปจัดกิจกรรมอบรม ให้ความรู้ต่อแรงงาน รวมถึงการจัดสถานที่อาศัยคนงานที่เอื้อต่อการป้องกันโรคต่างๆ

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

(5) ปัญหาของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ที่ต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกฎหมายแรงงานต่างด้าว พรบ.ควบคุมโรค พรบ. สาธารณสุข แต่เจ้าหน้าที่สาธารณสุข ปฏิบัติงานภายใต้อำนาจหน้าที่

สาธารณสุขจังหวัด เมื่อออกปฏิบัติงานจริงไม่สามารถเข้าออกโรงงานได้ หากเจ้าของสถานประกอบการไม่ยินยอม เพราะไม่มีเครื่องแบบอย่างของตำรวจของคนเข้าเมือง หรือของด่าน บัตรแสดงตนในการเข้าปฏิบัติงานก็ไม่มี และขาดการสนับสนุนด้านค่าใช้จ่ายต่างๆ ในการปฏิบัติงาน ต้องทำงานล่วงเวลาแต่การเบิกจ่ายเงินจะติดเงื่อนไขกฎระเบียบของกรมบัญชีกลาง

(6) ปัญหาข้อมูล โดยเฉพาะการที่ผู้ปฏิบัติงานละเลยการลงรายงานการแผ่รังสีโรคเนื่องจากมีภาระกิจมาก และตามโครงสร้างการปฏิรูประบบราชการ งานระดับวิทยาก็มีการเปลี่ยนแปลงบ่อยว่าอยู่ภายใต้การควบคุมหน่วยงานใด เพราะการขาดข้อมูลที่เป็นจริงทำให้การควบคุมโรคด้วยประสิทธิภาพ และทำให้ไม่รู้ว่าการทำงานป้องกันและควบคุมโรคนั้นทำได้ครอบคลุมประชากรกลุ่มนี้มากน้อยอย่างไร

(7) ปัญหาการสื่อสารและเข้าถึงแรงงานต่างด้าว เป็นปัญหาแกนหลักในทุกๆ ปัญหาของแรงงานต่างด้าว ทางออกที่พื้นที่หลายแห่งได้ดำเนินการเองมานานหลายปีแล้วคือ การจ้างล่าม การสร้างอาสาสมัครต่างชาติ (อสค.) หรือพนักงานสาธารณสุขต่างชาติ (พสค.) มีทั้งรูปแบบที่โรงพยาบาลจ้างเอง (สังขละบุรี) โรงพยาบาลร่วมมือกับองค์กรเอกชน (แม่สอด สมุทรสาคร ระยอง) และมีลักษณะการทำงานทั้งที่เป็นล่ามประจำที่โรงพยาบาล และออกพื้นที่ทำงานเชิงส่งเสริมสุขภาพและควบคุมโรค

(8) ปัญหาการให้ใบรับรองการเกิด การรับรองการเกิดสำหรับเด็กที่คลอดจากแม่ต่างชาติในเชิงนโยบายไม่มีปัญหาคือในสถานบริการทุกแห่งรับทราบที่ต้องออกหนังสือนี้ให้ แต่ในทางปฏิบัติพบว่าเกือบทุกแห่งไม่ได้ให้หนังสือรับรองการเกิดนี้กับผู้หญิงที่คลอด ขณะที่ตัวแรงงานส่วนใหญ่ก็ไม่ทราบถึงความสำคัญของเอกสารนี้ ดังนั้นจึงมีแรงงานต่างด้าวที่มากลอดบุตรในสถานบริการแล้วรับใบรับรองเกิดเพื่อนำไปแจ้งเกิดที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองน้อยมาก เพราะแม่แต่ผู้รับใบรับรองการเกิดไปก็ไม่ไปแจ้งเกิดด้วยเหตุผลหลักๆ ว่ากลัวถูกจับ ขณะที่เจ้าหน้าที่ก็จะไม่รับจดทะเบียนเกิดให้ทั้งหมดนี้อาจนำไปสู่ปัญหาคนไร้รัฐไร้สัญชาติในอนาคต

(9) ปัญหาแม่ท้องติดเชื้อเอชไอวีแต่ไม่ได้รับยาต้าน AZT หากเป็นแรงงานที่มีบัตรประกันสุขภาพ การให้ยาด้านไวรัสจากแม่สู่ลูกอยู่ในสิทธิประโยชน์ที่คุ้มครองด้วย แต่เนื่องจากแรงงานหญิงที่ท้องจำนวนมากไม่ได้ทำงานและไม่มีบัตร กลุ่มนี้หากติดเชื้อก็ไม่สามารถเข้าถึงบริการยาด้านไวรัสได้

กล่าวโดยสรุปจากมาตรการสาธารณสุขในกลุ่มแรงงานต่างด้าว พบว่ามีปัญหาที่เกิดขึ้นในประเด็นเรื่องนโยบายด้านสาธารณสุขอยู่หลายปัญหา เพราะยังขาดปัจจัยอีกหลายประการ เช่น เจ้าหน้าที่บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ การเข้าถึงแรงงานต่างด้าว เป็นต้น และยังพบว่าสถานพยาบาลที่ใช้ในการตรวจสุขภาพแรงงานต่างด้าวไม่เพียงพอกับปริมาณแรงงานต่างด้าวที่ไปใช้บริการ ทำให้เกิดความแออัด และไม่สะดวกแก่นายจ้างและแรงงานต่างด้าว รวมทั้งไม่สามารถตรวจได้ครบตามจำนวนที่นัดหมายไว้ล่วงหน้า เมื่อตรวจสุขภาพแล้วจึงไม่สามารถรับใบรับรอง



แพทย์ได้ทันที ทำให้การดำเนินการต่อไปอนุญาตทำงานยังทำไม่ได้ และพบว่ากรณีที่มิแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยหลายแสนคน ซึ่งไม่ใช่เฉพาะพวกที่เข้ามาทำงานเท่านั้น ยังมีครอบครัวตามมาด้วยอีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งทำให้เกิดการจัดบริการสาธารณสุขเป็นไปด้วยความยากลำบาก ประสบปัญหาอุปสรรคและเวชภัณฑ์บางอย่างไม่เพียงพอสำหรับคนไทย เพราะต้องกระจายไปให้กับแรงงานต่างด้าวและครอบครัวที่มารับการรักษา รวมทั้งงบประมาณด้านการสงเคราะห์คำรักษาพยาบาล อัตราการครองเตียงที่ถูกแบ่งส่วนไปให้แรงงานต่างด้าวด้วย ปัญหาเหล่านี้ยังคงเป็นภาระหนักของเจ้าหน้าที่สาธารณสุขมาตั้งแต่ก่อนปี 2535 จวบจนถึงปัจจุบันนี้ นอกจากนี้ยังมีภาระเรื่องงานควบคุมโรค และการให้บริการอื่นๆ เช่น การวางแผนครอบครัว การให้ภูมิคุ้มกันโรค การอนามัยสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ดังนั้นจากปัญหาที่พบจึงอาจกล่าวได้ว่านโยบายดังกล่าวยังไม่สามารถคุ้มครองแรงงานต่างด้าวได้อย่างแท้จริง

### 3.4 นโยบายด้านการศึกษา

นโยบายของรัฐไทย แสดงให้เห็นถึงความใส่ใจและให้ความสำคัญกับการเปิดโอกาสทางการศึกษาให้กับบุคคลทุกคนในประเทศ เห็นได้จากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 10 ที่บัญญัติว่า การจัดการศึกษา ต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปี ที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย แต่ในความเป็นจริงของสังคมไทย ยังพบเด็กที่เข้าไม่ถึงสิทธิทางการศึกษาจำนวนมากโดยเฉพาะการให้การศึกษาแก่เด็กที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรและเด็กที่ไม่มีสัญชาติไทย

นอกจากนี้รัฐไทยยังออก “ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐาน วัน เดือน ปีเกิดในการรับนักเรียนนักศึกษาในสถานศึกษา พ.ศ. 2535” และ “แนวทางปฏิบัติในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎร และเด็กที่ไม่มีสัญชาติไทย” มีสาระสำคัญโดยสรุป คือ ให้เป็นหน้าที่ของหัวหน้าสถานศึกษาในอันที่จะรับเด็กที่อยู่ในวัยการศึกษาเล่าเรียนได้เข้าเรียนในสถานศึกษา โดยมีได้จำกัดสิทธิของเด็กที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรและเด็กที่ไม่ได้มีสัญชาติไทย (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรสาคร กลุ่มส่งเสริมการศึกษา, 2549: 1-9)

อย่างไรก็ตาม นโยบายดังกล่าวก็ยังไม่ถือว่าเป็นการให้สิทธิทางการศึกษาอย่างเท่าเทียมเสมอภาค เนื่องจากระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐาน วัน เดือน ปีเกิดในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ.2535 และแนวปฏิบัติในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎร และเด็กที่ไม่มีสัญชาติไทย ยังมีข้อจำกัดทางการศึกษาหลายด้าน อาทิ ในเด็กบางกลุ่มยังถูกจำกัดในระดับการศึกษา ไม่สามารถศึกษาถึงระดับสูงสุด เด็กบางกลุ่มยังถูกจำกัดในพื้นที่การศึกษา ไม่สามารถออกนอกพื้นที่เพื่อศึกษาต่อได้ รวมทั้งการระบุในวุฒิบัตรในกรณีของเด็กไม่มีชื่อในทะเบียนบ้านเป็นอักษรสีแดงว่า “ไม่มีหลักฐานตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร” (<http://www.statelessperson.com>)



จนกระทั่งปี 2548 เกิดความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในระดับนโยบาย เมื่อมีมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 5 กรกฎาคม 2548 ได้ขยายโอกาสทางการศึกษาของบุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย โดยเห็นชอบให้กระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดการดังนี้

1. ขยายโอกาสทางการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย ที่เดิมเคยจำกัดไว้ให้บางกลุ่ม บางระดับการศึกษา เป็นการเปิดกว้างให้ทุกคนที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยสามารถเข้าเรียนได้โดยไม่จำกัดระดับ ประเภท หรือพื้นที่การศึกษา (ยกเว้นผู้หนีภัยจากการสู้รบ ให้จัดการศึกษาภายในศูนย์พักพิง) ทั้งการรับเข้าเรียน ลงทะเบียนนักเรียน นักศึกษา และการออกหลักฐาน ทางการศึกษา เมื่อสำเร็จการศึกษาแต่ละระดับได้เช่นเดียวกับนักเรียนที่มีสัญชาติไทยทั่วไป

2. การจัดสรรงบประมาณอุดหนุนเป็นค่าใช้จ่ายรายหัวให้แก่สถานศึกษาที่จัดการศึกษาให้แก่กลุ่มบุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย ตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษาตอนปลายในอัตราเดียวกันกับค่าใช้จ่ายรายหัวที่จัดสรรให้แก่เด็กไทย

3. ให้กระทรวงมหาดไทยจัดทำฐานข้อมูล (เลขประจำตัว 13 หลัก) เกี่ยวกับบุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย เพื่อประโยชน์ต่อการจำแนกสถานะ รวมทั้งอนุญาตและอำนวยความสะดวกให้เด็กและเยาวชนที่มีข้อกำหนด ระเบียบปฏิบัติ หรือมีกฎหมายควบคุมเฉพาะให้จำกัดพื้นที่อยู่อาศัย สามารถเดินทางไปศึกษาได้เป็นระยะเวลาตามหลักสูตรการศึกษาระดับนั้น โดยไม่ต้องขออนุญาตเป็นครั้งคราว หลักเกณฑ์การออกนอกเขตเป็นไปตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

4. ให้กระทรวงศึกษาธิการ จัดการศึกษาในรูปแบบที่เหมาะสมแก่เด็กและเยาวชนที่หนีภัยจากการสู้รบ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต และการอยู่ร่วมกันอย่างสมานฉันท์ และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาดำเนินการออกระเบียบให้สอดคล้องกับระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ.2548 อีกทั้งให้หน่วยงานฝึกอาชีพทุกส่วนราชการยอมรับหลักฐานทางการศึกษาที่ออกให้แก่เด็กตามระเบียบฯ

ตามมติคณะรัฐมนตรีและระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียน นักศึกษา เข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ.2548 เห็นได้ว่าเป็นการเปิดกว้างทางโอกาสทางการศึกษาให้กับเด็กต่างด้าว ทั้งนี้เนื่องจากจำนวนเด็กต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทยมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น เป็นผลให้เด็กเหล่านี้จำเป็นต้องมีสถานะเป็นบุคคลตามกฎหมาย และได้รับบริการทางด้านสุขภาพและการศึกษา อีกทั้งที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก โดยการภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2535 และมีผลใช้บังคับกับประเทศไทยเมื่อวันที่ 26 เมษายน 2535 จึงจำเป็นที่รัฐไทยต้องจัดการศึกษาให้กับเด็กทุกคนที่เกิดในประเทศไทยอย่างเหมาะสมด้วย (Chantavanich S., 2001: 17) แต่ในสภาพความเป็นจริงพบว่าแม้กระทรวงศึกษาธิการแม้จะมีนโยบายและระเบียบแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน ดังระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐาน วัน เดือน ปีเกิด ในการรับนักเรียนเข้าเรียนใน

สถานศึกษา พ.ศ.2548 ที่จะต้องรับนักเรียนทุกคนเข้าเรียน และต้องออกวุฒิบัตรรับรองการศึกษาให้ แต่ในการปฏิบัติจริง พบว่าสถานศึกษาจำนวนมากไม่รับเด็กเข้าเรียน หรือรับเข้าเรียนแต่ไม่ออกวุฒิบัตรให้ ด้วยเหตุไม่ทราบระเบียบก็ดี หรือด้วยทัศนคติที่เห็นว่า ไม่ควรให้การศึกษา หรือให้วุฒิการศึกษาแก่เหล่านี้ ทำให้เด็กต่างชาตินี้ยังไม่ได้รับการศึกษาอย่างเหมาะสม อีกทั้งภาครัฐก็ยังคงงบประมาณในการสนับสนุนที่จะให้เด็กเหล่านี้เข้าเรียนโรงเรียนของรัฐ ในส่วนของโรงเรียนก็จะอ้างเหตุผลว่ามีที่นั่งเรียนไม่เพียงพอต่อเด็กต่างด้าว และยังเกิดปัญหาการมองเป็นอคติต่อเด็กเหล่านี้ว่าเข้ามาแย่งที่เรียนสำหรับเด็กชาวไทย

จากผลการวิจัยเรื่องการเข้าถึงโอกาสทางการศึกษาของเด็กแรงงานพม่า กรณีศึกษาพื้นที่ แม่สอด มหาชัย ชุระบุรี (2550) พบว่ายังมีปัจจัยที่มีผลต่อการเข้าถึงโอกาสทางการศึกษาของเด็กต่างด้าว แม้ว่าจะมีนโยบายด้านการศึกษาที่เอื้อต่อเด็กต่างด้าวแล้วก็ตาม เช่น ปัจจัยจากภาครัฐ ที่พบว่ามีผลต่อการถึงโอกาสทางการศึกษาของเด็กต่างด้าว คือ

ก. ปัญหาข้อจำกัดทางอำนาจในการรับผิดชอบทางกฎหมายและงบประมาณที่ได้รับของสถานศึกษาที่จัดการศึกษาให้กับเด็กต่างด้าว ซึ่งแยกออกเป็นโรงเรียนของรัฐ และศูนย์การเรียนนอกระบบนั้น มีปัญหาที่คล้ายคลึงกันในเรื่องงบประมาณและบุคลากร โดยขณะที่ศูนย์การเรียนนอกระบบขององค์กรเอกชนไม่สามารถกระจายโรงเรียนเพื่อเข้าถึงแหล่งชุมชนแรงงานต่างด้าวในพื้นที่ที่ห่างไกลหรือมีปัญหาเรื่องสถานะทางกฎหมาย โรงเรียนของรัฐเองก็มีข้อจำกัดในเรื่องการสื่อสารกับเด็กต่างด้าวที่พูดภาษาไทยไม่ได้และการขาดแนวทางการสนับสนุนหรือเตรียมพร้อมจากส่วนกลางเพื่อเตรียมตัวเด็กต่างด้าวเพื่อเข้าชั้นเรียนร่วมกับเด็กไทย นอกจากนั้นในโรงเรียนของรัฐที่มีอุปกรณ์การศึกษา หรืออาหารกลางวันที่ขาดแคลนอยู่แล้วการเพิ่มขึ้นของเด็กนักเรียนต่างด้าวย่อมหมายถึงการแย่งทรัพยากรไปจากเด็กนักเรียนไทย

ข. ปัญหาสถานะทางกฎหมายของแรงงานต่างด้าว เนื่องจากแรงงานต่างด้าวจำนวนมากไม่ได้จดทะเบียน หรือถูกนายจ้างยัดใบอนุญาตทำงานไว้เพื่อเป็นการจำกัดบริเวณไม่ให้ออกนอกเขตโรงงาน ทำให้บุคคลเหล่านี้ไม่กล้าออกนอกบริเวณที่ทำงานหรือที่พัก รวมทั้งพาลูกหลานไปสมัครเข้าโรงเรียนเพราะต้องเสี่ยงกับการถูกตำรวจจับกุม นอกจากนั้นศูนย์การเรียนนอกระบบเองก็มีปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายด้วยเช่นกัน เพราะโรงเรียนดังกล่าวไม่ได้รับการรับรองจากกระทรวงศึกษาธิการ โดยเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายที่ว่าผู้จดทะเบียนที่ดำเนินการศูนย์การเรียนนอกระบบต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทยเท่านั้น

นอกจากปัจจัยข้างต้นที่กล่าวมาแล้วยังพบว่าปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ฐานะทางครอบครัว ของแรงงานต่างด้าวก็ไม่เพียงพอที่จะสามารถรับภาระค่าใช้จ่ายในเรื่องอุปกรณ์การเรียน เสื้อผ้า อาหาร ค่าเดินทางที่จะส่งบุตรหลานเข้าโรงเรียนได้

ทั้งนี้กล่าวโดยสรุปได้ว่าแม้นโยบายการศึกษาตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจะเป็นการเปิด โอกาสให้กับเด็กทุกคนที่อยู่ในประเทศไทย ได้รับโอกาสทางการศึกษาอย่างเท่าเทียม แต่ในทาง ปฏิบัติก็ยังมีข้อด้อยอยู่เป็นอันมาก ซึ่งสาเหตุอาจมาจากการที่รัฐไทยไม่ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้น เฉพาะเพื่อให้การสนับสนุนทางด้านการศึกษาของเด็กต่างชาติ และสำนักเขตพื้นที่การศึกษาต้อง ทำงานเชิงรุกมากขึ้น ที่จะให้เด็กต่างชาติสามารถเข้าเรียนในระบบมากขึ้น และผลักดันให้ สถานศึกษายอมรับเด็กต่างชาติเข้าเรียนอย่างไม่เลือกปฏิบัติ

โดยสรุปจากภาพรวมของสถานการณ์แรงงานต่างด้าวโดยรวมในประเทศไทย จะเห็นได้ว่า ยังไม่สามารถคุ้มครองแรงงานต่างด้าวได้อย่างแท้จริง ซึ่งอาจมาจากการที่รัฐมีมุมมองและแนวคิดที่ เน้นไปถึงเรื่องความมั่นคงเป็นหลัก ไม่ได้คำนึงถึงสิทธิของแรงงานต่างด้าวที่แรงงานเหล่านี้พึงได้รับ ตามหลักสิทธิมนุษยชน และแม้ว่ารัฐจะมีการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวเช่นเดียวกับแรงงานไทยตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 และตามกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ แต่ในทาง ปฏิบัติพบว่ายังมีแรงงานจำนวนมากยังคงถูกละเมิดสิทธิโดยนายจ้างและเจ้าหน้าที่รัฐ ไม่ว่าจะเป็นการ กดขี่เรื่องค่าจ้าง การทำงานเกินกว่าเวลาที่กฎหมายกำหนด แรงงานมีสุขภาพอนามัยที่ไม่ถูก สุขลักษณะ เนื่องจากขาดการดูแลสุขภาพอนามัยที่ไม่เหมาะสม อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ไม่ดี และไม่สามารถเข้าถึงระบบการรักษาพยาบาล เด็กต่างด้าวที่เป็นผู้ติดตามบิดามารดาเข้ามาหรือเกิดใน ประเทศไทยก็ยังไม่ได้รับการศึกษา ทำให้ต้องกลายสภาพไปเป็นแรงงานเด็ก หรือถูกจับล่อลวงไปสู่ การค้ามนุษย์ ทั้งนี้เป็นที่น่าพิจารณาว่าสิทธิในเรื่องสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน สาธารณสุข และ การศึกษาเหล่านี้ล้วนเป็นสิทธิที่คนต่างด้าวที่อยู่ในประเทศไทยพึงจะได้รับในรูปแบบของสวัสดิการ ทางสังคม กล่าวคือ สวัสดิการนั้นจะเกี่ยวพันถึงคุณภาพชีวิต ความเป็นอยู่ และเป็นหน้าที่ของรัฐใน การที่จะต้องจัดให้แก่สมาชิกในสังคม เช่น การศึกษา ความมั่นคงทางสังคม ด้านสุขภาพ(Peter Jone, 1994: 147-148) ดังนั้นรัฐแม้ว่าแรงงานเหล่านี้จะมีใช่คนไทยแต่รัฐก็ต้องจัดให้สวัสดิการทางสังคม แก่พวกเขาในฐานะที่รัฐได้เข้าร่วมเป็นพันธมิตรทางด้านสิทธิมนุษยชนอีกด้วย ทั้งนี้ผู้วิจัยจะ ทำการศึกษากรณีศึกษา นโยบายของรัฐไทยต่อแรงงานต่างด้าวในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาครในบทที่ 4 ต่อไป