

# บทที่ 1

## บทนำ



### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สถานการณ์แรงงานต่างด้าวที่ทำงานอยู่ในประเทศไทยมีจำนวนมากและหลายประเภท ทั้งถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย แต่กลุ่มที่มีจำนวนมากที่สุดได้แก่ชาวพม่า กระเหรี่ยง ที่ลักลอบเข้ามาเมืองเพื่อมาทำงานในประเทศไทย แรงงานต่างด้าวเหล่านี้มักอยู่นอกกรอบความคุ้มครองของกฎหมายไทยเนื่องจากการที่เป็นผู้กระทำผิดกฎหมายไทยในการเข้าเมืองจึงเป็นการยากที่จะเข้ามาขอรับความคุ้มครองตามกฎหมายอื่นๆของไทย จนเป็นที่กล่าวกันในระดับระหว่างประเทศว่า แรงงานต่างด้าวต้องประสบปัญหาในการทำงานในประเทศไทยเนื่องจากประเทศไทยไม่ให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าวตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ ดังที่ข่าวของทางองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO NEWS) รายงานว่า กลุ่มนักลงทุนชาวอเมริกาได้หยุดยั้งการลงทุนในประเทศไทย อินโดนีเซีย มาเลเซียและฟิลิปปินส์ เนื่องจากประเทศเหล่านี้ยังคงให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การระหว่างประเทศไม่เพียงพอและโดยเฉพาะอนุสัญญาที่เป็นหัวใจในการคุ้มครองแรงงาน<sup>1</sup>

ข้อกล่าวอ้างที่ว่าดังกล่าวนี้จึงเป็นปัญหาสำคัญที่จำเป็นต้องได้รับการสำรวจถึงสถานการณ์และข้อเท็จจริงในประเทศไทยว่าเป็นจริงดังที่มีผู้กล่าวอ้างหรือไม่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย ดังนั้นเพื่อความชัดเจนในการสำรวจถึงข้อเท็จจริงและกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายในประเทศไทย กรณีจึงจำเป็นต้องแบ่งแยกในการพิจารณาออกเป็นการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายและการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายออกจากกัน เนื่องจากความแตกต่างกันในหลายๆประการในคุณลักษณะของแรงงานต่างด้าวเอง แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายที่เข้ามาเมืองไทยมาอย่างถูกต้องตามกฎหมายมาแต่แรกย่อมอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายตั้งแต่ต้น เนื่องจากถือว่าเป็นผู้ที่เคารพกฎหมายไทยดังนั้นการคุ้มครองที่กฎหมายไทยให้ย่อมเป็นการคุ้มครองที่กฎหมายไทยทราบแน่ชัด

---

<sup>1</sup> U.S. Pension Fund Sets Standards for Investment Abroad. March 2002. ILO NEWS. [Online] .Available from: [http://us.ilo.org/news/\[2002, March 11\]](http://us.ilo.org/news/[2002, March 11])

ว่าผู้ที่กฎหมายประสงค์จะคุ้มครองเป็นใคร การกำหนดความคุ้มครองให้เป็นไปตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศจึงจะเป็นไปได้โดยไม่ยากนัก แต่สำหรับแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ลักลอบเข้าเมืองมาทำงานย่อมเป็นกลุ่มคนที่รัฐบาลไม่มีนโยบายต้อนรับให้เข้ามาทำงานในประเทศไทยอยู่แล้ว การกำหนดความคุ้มครองให้สำหรับแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายพวกนี้จึงอยู่นอกเหนือความประสงค์ของกฎหมายตั้งแต่ต้น

เมื่อเป็นเช่นนี้บทสำรวจการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายของประเทศไทยจึงเป็นเป้าหมายของการวิจัยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ว่าการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายของไทยได้เป็นไปตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศหรือไม่เพียงใด

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงการให้ความคุ้มครองของประเทศไทยแก่แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกกฎหมายและได้รับใบอนุญาตทำงานซึ่งเรียกว่าเป็นแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย (documented migrant workers) ว่าเป็นไปตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเพียงใดโดยจะศึกษาถึงนโยบายและกฎหมายของไทยในการให้ความคุ้มครองแก่แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายโดยเปรียบเทียบกับมาตรฐานแรงงานสากลตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 97 ว่าด้วยการอพยพเพื่อการทำงาน (the ILO Convention No. 97 concerning Migration for Employment (revised 1949)) ด้วยประสงค์ที่จะสำรวจว่ากฎเกณฑ์ทางกฎหมายระหว่างประเทศได้กำหนดให้ประเทศผู้รับแรงงานต่างด้าวให้ความคุ้มครองเป็นประการใดแก่แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายเมื่อเขาเหล่านั้นต้องการเข้ามาอยู่และทำงานในประเทศปลายทางอย่างไร และเพื่อสำรวจกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายและนโยบายของประเทศไทยว่าให้การตอบรับแก่หลักการตามกฎหมายระหว่างประเทศเพียงไร รวมทั้งเพื่อทราบถึงปัญหาในทางปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายเหล่านี้ว่ามีอยู่หรือไม่อย่างไร และเพื่อทราบปัญหาที่เกิดขึ้นจริงกับแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายในการอยู่และทำงานในประเทศไทยเพื่อหาแนวทางแก้ไขและส่งเสริมให้มีการคุ้มครองสิทธิให้ดียิ่งขึ้น และเพื่อสำรวจว่าหากประเทศไทยจะลงนามให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 97 ประเทศไทยจะต้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายอย่างไรเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญาฉบับนี้

### 1.3 สมมติฐานของการศึกษาวิจัย

แม้ว่ามาตรฐานในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายในประเทศไทยส่วนใหญ่จะสอดคล้องกับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 97 ว่าด้วยการอพยพเพื่อการทำงาน แต่ปัญหาในทางปฏิบัติของไทยยังมีอยู่บ้างซึ่งอาจจะทำให้แรงงานต่างด้าวได้รับการคุ้มครองไม่เต็มที่ ทั้งนี้หากประเทศไทยเป็นภาคีอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 97 ก็จะช่วยให้มีการแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติได้รวดเร็วขึ้น เพื่อประโยชน์แก่แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสามารถอยู่และทำงานในประเทศไทยได้อย่างสะดวกและได้รับการคุ้มครองอย่างเต็มที่ตามกฎหมาย

### 1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

ศึกษาวิจัยบทกฎหมายและนโยบายของไทยในการให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย (เฉพาะที่เข้าเมืองถูกกฎหมายและได้รับใบอนุญาตทำงานในประเทศไทย) ว่าเป็นไปตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 97 เพียงไร โดยศึกษาถึงหลักการของอนุสัญญาฉบับที่ 97 ประกอบกับข้อแนะนำฉบับที่ 86 ซึ่งเป็นกฎหมายระหว่างประเทศในส่วนของที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิของแรงงานต่างด้าว (Migrant Workers Rights) และศึกษากฎหมายและนโยบายต่างๆของไทยที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิของแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกกฎหมายและได้รับใบอนุญาตทำงานในประเทศไทย

ตลอดจนศึกษาข้อเท็จจริงและข้อขัดข้องของแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายในการอยู่และทำงานในประเทศไทยว่ามีปัญหาอย่างไรเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย, นโยบายและปัญหาการปฏิบัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกกฎหมายและได้รับใบอนุญาตทำงานในประเทศไทย

## 1.5 วิธีการศึกษาวิจัย

ใช้วิธีวิจัยเอกสารโดยค้นคว้ารวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารต่างๆทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ โดยศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎี, กฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองสิทธิของแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายและได้รับใบอนุญาตทำงานในประเทศไทย ประกอบกับการเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับกฎหมายของต่างประเทศเพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบ ตลอดจนกฎเกณฑ์และนโยบายต่างๆที่ใช้ในทางปฏิบัติของภาครัฐ เพื่อศึกษาถึงแนวโน้มของกฎหมายไทยต่อมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิของแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกกฎหมายและได้รับใบอนุญาตทำงานในประเทศไทย

ทั้งนี้ฐานข้อมูลที่จะใช้ในการศึกษาถึงกฎหมายนโยบายและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในประเทศไทยส่วนใหญ่จะใช้ฐานข้อมูลปฐมภูมิจาก "รายงานวิจัยเสนอในการสัมมนาระดับชาติ ชุดโครงการวิจัยเรื่อง ทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย: การศึกษาข้อเท็จจริงจากกลุ่มผลประโยชน์ ข้อสำรวจทางกฎหมายและการวิเคราะห์ระบบการจัดการของรัฐ" ที่จัดทำขึ้นในปี พ.ศ. 2540

สำหรับข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายและข้อเท็จจริงของต่างประเทศและระหว่างประเทศจะอาศัยฐานข้อมูลจากตัวบทกฎหมายของประเทศดังกล่าว บทความ รายงานข่าว และรายงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งข้อมูลส่วนใหญ่จะได้มาจากการค้นหาทางอินเทอร์เน็ต และฐานข้อมูลของ LEXIS-NEXIS ([www.lexis.com](http://www.lexis.com))

นอกจากนี้ยังใช้วิธีการสัมภาษณ์ตัวแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกกฎหมายที่ทำงานอยู่ในประเทศไทยถึงปัญหาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในการอยู่และทำงานในประเทศไทย สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดูแลคนต่างด้าว คนที่ต้องทำงานร่วมกับคนต่างด้าวเหล่านี้รวมทั้งเจ้าหน้าที่สหภาพแรงงานในประเทศไทยต่อสถานการณ์การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายในประเทศไทยเพื่อทราบปัญหาและข้อขัดข้องของแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายในการอยู่และทำงานในประเทศไทย โดยคำถามที่ใช้สัมภาษณ์คนเหล่านี้จะแสดงอยู่ในผนวกผนวกท้ายวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

- 1) ทำให้ทราบถึงระดับของมาตรฐานสากลในการให้ความคุ้มครองต่อสิทธิต่างๆของแรงงานต่างด้าวที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 97
- 2) ทำให้ทราบถึงระดับของมาตรฐานในการให้ความคุ้มครองต่อสิทธิต่างๆของแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมายและได้รับใบอนุญาตทำงานในประเทศไทยทั้งตามเนื้อหาที่กฎหมายบัญญัติไว้และความเป็นจริงในทางปฏิบัติและนโยบายของประเทศไทยว่าเป็นไปตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศเพียงไร
- 3) ทำให้ทราบถึงข้อมูลความเป็นจริงทางด้านปัญหาของการคุ้มครองสิทธิของแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมายและได้รับใบอนุญาตทำงานในประเทศไทย และทราบแนวความคิดที่นำมาพิจารณากำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหาการคุ้มครองสิทธิของแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมายและได้รับใบอนุญาตทำงานในประเทศไทย
- 4) เพื่อประโยชน์ในการกำหนดนโยบายในการคุ้มครองและควบคุมแรงงานต่างด้าวดังกล่าวในประเทศไทยต่อไป เพื่อส่งเสริมยกระดับให้มีการเคารพและให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยให้ได้มาตรฐานสากลอันจะนำมาซึ่งการเพิ่มแรงจูงใจให้ชาวต่างชาติมาลงทุนและทำงานในประเทศไทยและการพัฒนาฟื้นฟูเศรษฐกิจของชาติไทยหลังยุควิกฤตการณ์เศรษฐกิจ อันจะนำมาซึ่งประโยชน์สูงสุดของประเทศไทยที่จะได้จากการเปิดรับให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทย
- 5) เพื่อทราบว่าหากประเทศไทยจะลงนามให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 97 ประเทศไทยจะต้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายอย่างไรเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญาฉบับนี้