

การศึกษาการจัดสวัสดิการแรงงานต่างด้าว : กรณีศึกษาจังหวัดสมุทรสาคร



นางสาวจอมขวัญ ขวัญยืน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง

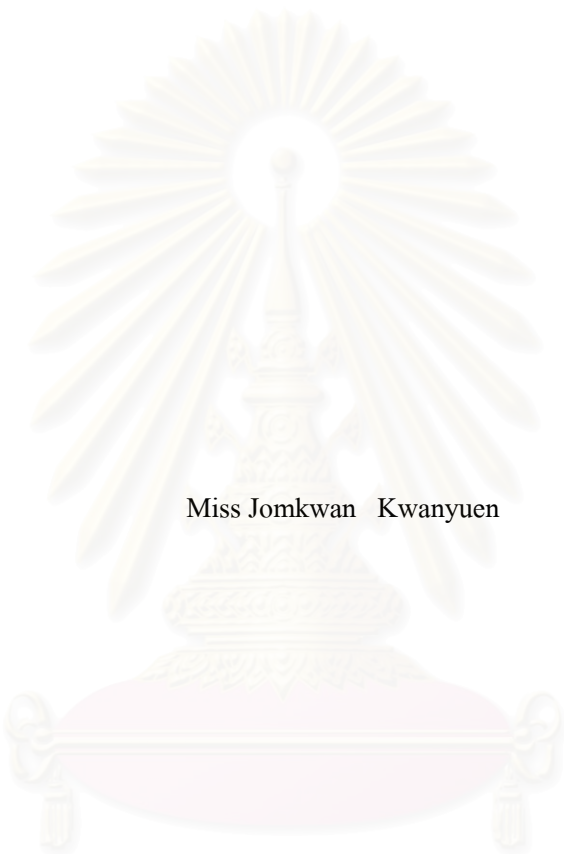
คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2549

ISBN 974-14-3429-4

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE STUDY ON SOCIAL WELFARE FOR FOREIGN MIGRANT LABOUR :
IN A CASE OF SAMUTSAKORN



Miss Jomkwan Kwanyuen

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirement
for the Degree of Master of Arts Program in Political Economy

Faculty of Economics

Chulalongkorn University


Academic Year 2006

ISBN 974-14-3429-4

Copyright of Chulalongkorn University

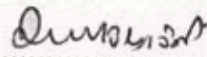
หัวข้อวิทยานิพนธ์	การศึกษาการจัดสวัสดิการแรงงานต่างด้าว : กรณีศึกษาจังหวัดสมุทรสาคร
โดย	นางสาวจอมขวัญ ขวัญยืน
สาขาวิชา	เศรษฐศาสตร์การเมือง
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์.ดร.วรวิทย์ เจริญเลิศ

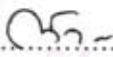
คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัย เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

.....  คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ดร.โสทธิธร มัลลิกะมาส)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....  ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์.ดร.ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ)

.....  อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์.ดร.วรวิทย์ เจริญเลิศ)

.....  กรรมการ
(รองศาสตราจารย์.ดร.นงกศักดิ์ แก้วเทพ)

.....  กรรมการ
(รองศาสตราจารย์.ดร.ดิลกวิทย์รัตน์)

จอมขวัญ ขวัญยืน : การศึกษาการจัดสวัสดิการแรงงานต่างด้าว : กรณีศึกษาจังหวัด
สมุทรสาคร. (THE STUDY ON SOCIAL WELFARE FOR FOREIGN MIGRANT
LABOUR : IN A CASE OF SAMUTSAKORN) อ. ที่ปรึกษา : รศ.ดร.วรวีทย์ เจริญเลิศ
95 หน้า. ISBN 974-14-3429-4.

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1.ศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการจัดสวัสดิการสังคม
แรงงานต่างด้าว และ 2. ศึกษาแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมของแรงงานต่างด้าว เป็นการศึกษาเฉพาะ
พื้นที่จังหวัดสมุทรสาครซึ่งมีแรงงานต่างด้าวมากเป็นอันดับต้น ๆ ของประเทศ โดยศึกษารูปแบบการ
จัดสวัสดิการสังคมแก่กลุ่มแรงงานต่างด้าวในลักษณะการให้ขั้นต่ำ (Social Safety Net) ซึ่งเป็นการให้
ในระดับที่ทำให้บุคคลผู้นั้นดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติสุขและยังคงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีทั้งสิ้น 4
ด้าน ได้แก่ 1.บริการสังคม ซึ่งประกอบไปด้วย 4 บริการที่สำคัญต่อการดำเนินชีวิต คือ การ
รักษาพยาบาล , ที่พักอาศัย , การศึกษาของเด็กต่างด้าว และความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน 2.
สวัสดิการที่จัดโดยองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) 3. การประกันสังคม และ 4 . การสังคมสงเคราะห์

ผลการวิจัยในครั้งนี้พบว่า การจัดบริการสวัสดิการสังคมขั้นต่ำให้แก่แรงงานต่างด้าวในจังหวัด
สมุทรสาครมี 2 ระดับ คือมีการจัดบริการสังคมพื้นฐาน และมีการให้ความช่วยเหลือโดยองค์กรพัฒนา
เอกชนในพื้นที่ ซึ่งในด้านการจัดบริการสังคมทั้ง 4 ด้านนั้น พบว่าเงื่อนไขอันเป็นปัญหาและอุปสรรคที่
สำคัญมาจากความไม่พร้อมของภาครัฐทั้งในเรื่องของนโยบายที่มีความผันผวนส่งในแต่ละสมัยส่งผล
ต่อการนำแรงงานต่างด้าวเข้าสู่ระบบการจดทะเบียน และความไม่พร้อมของทรัพยากรและบุคลากรใน
พื้นที่ ประกอบกับปัญหาในเรื่องทัศนคติในเชิงลบที่มีต่อแรงงานต่างด้าว ทำให้การบริการไม่เป็นไป
ตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ และเนื่องจากความไม่พร้อมของภาครัฐ นายจ้างจึงเป็นตัวแปรที่สำคัญที่สุด
ในการให้สวัสดิการพื้นฐานแก่แรงงานต่างด้าว ซึ่งในระยะหลังนายจ้างได้มีการปรับตัวจากการขูดรีด
แรงงานมาเป็นการแข่งขันกันให้ค่าจ้างและสวัสดิการเนื่องจากปัญหาการขาดแคลนแรงงานทำให้มีการ
แย่งตัวแรงงานต่างด้าว

ข้อเสนอแนะต่อแนวทางการจัดสวัสดิการแรงงานต่างด้าวของงานชิ้นนี้เสนอต่อการจัดบริการ
สังคมในพื้นที่ให้เป็นไปโดยคำนึงถึงความเป็นจริงในเรื่องจำนวนประชากรและความต่างทาง
วัฒนธรรม และเสนอกลไกการทำงานที่ประสบความสำเร็จขององค์กรพัฒนาเอกชนในการเข้าถึง
แรงงานต่างด้าวได้ด้วยการใช้กลไกอาสาสมัครและการทำงานเชิงรุกในพื้นที่ รวมถึงการทำงาน
ประสานกันของทุกองค์กร ในจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวด้วย

สาขาวิชา เศรษฐศาสตร์การเมือง
ปีการศึกษา 2549

ลายมือชื่อนิสิต จอมขวัญ ขวัญยืน
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา อ. วรวีทย์ เจริญเลิศ

4588505829 : MAJOR POLITICAL ECONOMY

KEY WORD : SOCIAL WELFARE / MIGRANT LABOUR

MS.JOMKWAN KWANYUEN: THE STUDY ON SOCIAL WELFARE FOR
FOREIGN MIGRANT LABOUR : IN A CASE OF SAMUTSAKORN.

THESISADVISOR :ASSOC. PROF. VORAVID CHALEANLERD, Ph.D. 95 pp.
ISBN 974-14-3429-4.

This study is aimed to the following objectives : 1.To study problem and obstacles in social welfare for Foreign migrant labour set up and 2. To study the approach of social welfare for Foreign migrant labour, limited to the area of Samutsakorn province, which is one of the most crowded location in Thailand for foreign migrant labour by studying social welfare for Foreign migrant labour in the context of social safety net. This focus is giving the basic needs to comfort and live one's life with dignity contains four levels.

1. Social service consists of four services, inwhich are essential for living: Medical care, Housing, Foreign migrant children education and safety in life and belongings. 2.Social welfare provided by NGOs 3. Social security 4. Social work/ Social administration

In this study found that social welfare for Foreign migrant labour, which is social safety net in Samutsakorn province is divided into two levels: The essential social service consisting of four services provided by NGOs emerges the conditions of significant problems and obstacles came from the unreadiness of government finding throughout the unstable policies - Foreign migrant labour registration, lack of human resources capacity for working in the area and negative attitude towards social Foreign migrant labour are defined root causes for services to fail the expected objectives.

Moreover, with Government unreadiness, Employer is the most important factor in providing social welfare for Foreign migrant labour . Lately, employers are switched their behavior from take advantage of Foreign migrant labour to compete with pay and welfare due to the downfall of foreign migrant labors supply creating labour competition to fill-in their demand.

The suggestions from this study for social welfare for Foreign migrant labour set up approach is to reveal the fact of having Foreign migrant labour and proposed successful NGOs work mechanism in reach out Foreign migrant labour via volunteer approach and proactive working in the area, including working in collaboration of all related parties in the province.

Field of Study : Political Economy

Student's Signature Jomkwan Kwanyuen.

Academic Year : 2006

Advisor's Signature ชวรงค์

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้ทำให้ข้าพเจ้าเข้าใจว่า สิ่งที่ยากที่สุดในการทำวิทยานิพนธ์ ไม่ใช่ปัญหาในเรื่องของความไม่เข้าใจในเนื้อหา แต่เป็นความยาก ในการที่จะเอาชนะตนเอง บังคับตัวเองให้ทำงาน อยู่กับงานที่เราทำ ซึ่งทำได้ยากเหลือเกิน ในเวลาที่เราต้องรับผิดชอบหลายสิ่งหลายอย่างในเวลาเดียวกัน จนข้าพเจ้าถึงขั้นท้อ และคิดที่จะล้มเลิกไปอยู่หลายครั้ง

แต่ก็เป็นโชคของข้าพเจ้า ที่มีครูอาจารย์และมิตรที่ดี ผู้คอยเป็นแรงผลักดันให้ข้าพเจ้าได้เรียนรู้คำว่ารับผิดชอบ และช่วยเหลือเกื้อกูลข้าพเจ้าตลอดการทำวิทยานิพนธ์จนสำเร็จเป็นรูปเล่มออกมาได้ในท้ายที่สุด

ข้าพเจ้าขอกราบขอบพระคุณ รศ.ดร. วรวิทย์ เจริญเลิศ อาจารย์ที่ปรึกษาผู้ให้ทั้งความรู้และคำสอนที่ข้าพเจ้าจะรำลึกถึงเสมอ และขอขอบพระคุณ รศ.ดร.ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ ประธานที่ปรึกษา รศ.แล ดิลกวิทย์รัตน์ และ รศ.ดร.กนกศักดิ์ แก้วเทพ กรรมการวิทยานิพนธ์ ที่ให้คำแนะนำในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จลุล่วงลงได้

และยังมีคณาจารย์สายสังคมสงเคราะห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่ให้ความช่วยเหลือดูแลและกำลังใจแก่ข้าพเจ้าในทุก ๆ เรื่องของชีวิต โดยเฉพาะวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ที่จะเกิดขึ้นไม่ได้เลยหากขาด รศ.อภิญา เวชชชัย ,ผศ.อัญมณี บุรณกานนท์ อ.ศุทธิณี สันตะบุตรา ,อ.ปิ่นหทัย หนูนวน อ.สิรินรัตน์ ทองปาน และอ.ธันยา รุจิ เสถียรทรัพย์

สำหรับมิตรสหายที่แสนดีของข้าพเจ้าทุกคน ปูน แม้ว โบว์ เกตุ วิ นุช แคท อู๋ ศิ ขอบคุณเพื่อนสำหรับ กำลังใจและความช่วยเหลืออย่างเต็มกำลังในทุก ๆ เรื่องที่เพื่อนร้องขอขอบคุณ พี่เสียง พี่ริน พี่พินิต อู๋ สมาชิกแห่งศูนย์เศรษฐศาสตร์การเมืองที่ไม่เคยทอดทิ้งข้าพเจ้าเช่นกัน

และต้องขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงแก่ผู้ที่กรุณาอนุเคราะห์สละเวลาให้ข้อมูลในการทำวิทยานิพนธ์แก่ข้าพเจ้าทุกคน ซึ่งไม่อาจกล่าวในหน้านี้ได้หมด ข้าพเจ้าจะระลึกถึงพระคุณของทุกท่านตลอดไป

และสุดท้ายนี้ ขอขอบคุณสมาชิกครอบครัวเล็ก ๆ ของข้าพเจ้า ที่ให้ความรักแก่ข้าพเจ้าอย่างมากมา ตั้งแต่วันแรกที่ข้าพเจ้าเกิดจนถึงปัจจุบัน และส่งเสริมสนับสนุนในทุก ๆ เรื่องข้าพเจ้าทำ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฅ
สารบัญแผนภูมิ.....	ญ
บทที่ 1 บทนำ	
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา.....	8
1.3 ขอบเขตการวิจัย.....	8
1.4 คำจำกัดความในการศึกษา.....	9
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	10
1.6 วิธีการเก็บข้อมูล.....	10
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎี.....	11
2.1 แนวคิดทฤษฎี.....	11
2.1.1 แนวคิดของรัฐ.....	12
2.1.2 แนวคิดของฝ่ายทุน.....	13
2.1.3 แนวคิดสิทธิมนุษยชน.....	16
2.2 แนวคิดด้านสวัสดิการสังคม.....	19
2.2.1 ความหมายของสวัสดิการสังคม.....	19
2.2.2 สวัสดิการสังคมขั้นต่ำหรือโครงข่ายความมั่นคงทางสังคม (Social Safety Net).....	19
บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย.....	22
3.1 วิธีการเก็บข้อมูล.....	22
3.2 ข้อมูลทางเอกสาร.....	22
3.3 การลงพื้นที่ภาคสนาม.....	23
3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล.....	24
3.5 กรอบการวิจัย.....	25

	หน้า
บทที่ 4 สวัสดิการแรงงานต่างด้าว.....	27
4.1.1 การบริการสังคม (Social Services)	27
4.1.1.1 บริการด้านสาธารณสุข.....	27
4.1.1.2 ที่อยู่อาศัย.....	32
4.1.1.3 บริการความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต.....	40
4.1.1.4 การศึกษา	43
4.1.2 การช่วยเหลือโดยองค์กรพัฒนาเอกชน.....	46
4.1.3 ด้านการประกันสังคม.....	52
4.1.4 ด้านสังคมสงเคราะห์.....	55
4.2 บทบาทของนายจ้างในการให้สวัสดิการ.....	56
4.3 นโยบายรัฐกับการจัดสวัสดิการแรงงานต่างด้าว.....	60
4.4 แนวทางการจัดสวัสดิการแรงงานต่างด้าวที่เหมาะสมและเป็นไปได้.....	64
บทที่ 5 บทสรุปและขอเสนอแนะ.....	74
ภาคผนวก	84
ภาคผนวก ก	
ภาคผนวก ข	
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	95

สารบัญภาพ

แผนภาพที่ 1 สวัสดิการขั้นพื้นฐานที่แรงงานต่างด้าวพึงได้รับเพื่อดำรงชีวิตอยู่ได้
โดยปกติสุข.....



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1.1 :สรุป จำนวนแรงงานต่างชาติที่มีรายงานตัวในปี 2535 – 2548.....	4
ตารางที่ 1.2 : การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของจังหวัดสมุทรสาครในช่วง ปีพ.ศ. 2541 – 2548.....	5
ตารางที่ 1.3 : แสดงจำนวนนายจ้าง/สถานประกอบการที่ได้รับอนุญาตและ แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับการผ่อนผันทำงานในจังหวัดสมุทรสาคร ตามมติ คณะรัฐมนตรี ปีพ.ศ. 2545 – 2548.....	6
ตารางที่ 4.1 วิธีการและขั้นตอนดำเนินการตรวจสอบสุขภาพแรงงานต่างด้าวหลบหนี เข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ปี 2548.....	27
ตารางที่ 4.2 : แสดงจำนวนสถานบริการสาธารณสุขของรัฐและเอกชนจำแนกรายอำเภอ (ปี 2545).....	32
ตารางที่ 4.3 : แสดงจำนวนบุคลากรด้านสาธารณสุข ภาครัฐและเอกชนและอัตราส่วน บุคลากรต่อประชากรไทยและประชากรต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาคร ปี (2545).....	33
ตารางที่ 4.4 : แสดงตัวอย่างการจ่ายเงินตามปริมาณงานที่ทำและการให้รางวัลของ ผู้ประกอบการแปรรูปอาหารทะเลรายหนึ่ง	59

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พัฒนาการของโครงสร้างเศรษฐกิจไทยในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา มีความต้องการแรงงานขึ้นมากเป็นลำดับตามการเจริญเติบโตและการขยายขนาดของการลงทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 3 (ปีพ.ศ. 2515 – 2519) ที่รัฐบาลไทยเริ่มปรับนโยบายการพัฒนาไปสู่การส่งเสริมการลงทุนเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออก และยังชัดเจนขึ้นเมื่อธนาคารโลกได้เสนอให้ไทยแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจในประเทศด้วยการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ (structural adjustment program) ธนาคารโลกได้เสนอให้มีการ “ปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม” โดยเน้นที่การส่งออกให้มากขึ้น นับแต่นั้น การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกได้กลายมาเป็นยุทธศาสตร์สำคัญที่ใช้ในการพัฒนาประเทศ และได้พัฒนาไปสู่ระบบการค้าเสรี (Industrial restructuring) ทำให้เศรษฐกิจไทยผนวกเข้ากับระบบเศรษฐกิจโลกอย่างแนบแน่นผ่านการส่งออก การลงทุนต่างชาติ และการท่องเที่ยว การพัฒนาแบบเปิดนี้ส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจเกิดการขยายตัวอย่างสูงในระยะเวลาต่อมา (วรวิทย์ เจริญเลิศและบัณฑิต ธนชัยเศรษฐวุฒิ, 2540)

ภายใต้กระแสกดดันจากการแข่งขันกับตลาดภายนอก สิ่งที่จะสร้างความได้เปรียบในการส่งออกสินค้าของไทยก็คือการแข่งขันในด้านราคา หรือการทำให้ราคาค่าไว้เพื่อเน้นที่ปริมาณขาย อันนำไปสู่เม็ดเงินที่เพิ่มขึ้นและสามารถแข่งขันกับตลาดโลกได้ เพื่อให้สามารถทำเช่นนั้นได้ นายทุนต้องใช้วิธีการ Cut-cost หรือการลดต้นทุนในการผลิตลง ซึ่งต้นทุนหนึ่งที่สำคัญก็คือ “ค่าจ้าง”

ในขณะที่ประเทศไทยกำลังเร่งพัฒนาความเจริญเติบโตของภาคเศรษฐกิจอย่างเข้มข้น ก็ต้องประสบกับปัญหาโครงสร้างด้านประชากรในวัยกำลังแรงงาน ที่มีอัตราการลดลงอย่างต่อเนื่อง อันเป็นผลมาจากความสำเร็จของนโยบายการคุมกำเนิด และจากนโยบายส่งเสริมสนับสนุนให้คนไทยไปทำงานในต่างประเทศ ก่อให้เกิดภาวะการขาดแคลนแรงงาน โดยเฉพาะในงานประเภท 3 D (หรือ 3 ส.) ที่แรงงานไทยไม่นิยมทำเนื่องจากมีทางเลือกที่ดีกว่า ได้แก่ งาน Difficult (งานหนัก)

Dangerous (งานเสี่ยงภัยอันตราย) และ Dirty (งานสกปรก) (วรวิทย์ เจริญเลิศ และนภาพร อติวานิชยพงศ์, 2546 หน้า 6) เช่น งานเดินเรือประมงทะเล งานในฟาร์ม เป็นต้น

จากเหตุผลดังกล่าวมา ภายใต้แนวโน้มการขยายตัวของเศรษฐกิจที่ยังคงอยู่ในเกณฑ์สูง ซึ่งการพัฒนาตามแนวเดิมนั้นต้องการแรงงานที่มีราคาถูกเพื่อลดต้นทุนค่าจ้างลง ผนวกกับปัญหาการขาดแคลนแรงงานในประเทศ อันเป็นผลมาจากจากเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรอย่างรวดเร็ว ทำให้เริ่มมีการหันมาใช้ “แรงงานต่างด้าว” จากประเทศเพื่อนบ้าน อันได้แก่แรงงานจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ซึ่งทั้งสามประเทศมีพรมแดนติดต่อกับประเทศไทยโดยไม่มีสิ่งกั้นขวางทางธรรมชาติที่ยากลำบากเกินจะข้ามมา มีสภาพความเป็นอยู่ที่ยากจนข้นแค้น ฝืดเคืองทางเศรษฐกิจ และในกรณีของประเทศพม่าซึ่งเป็นแรงงานต่างด้าวกลุ่มใหญ่ที่สุดในประเทศนั้น มีปัจจัยผลักดันจากปัญหาความไม่สงบจากสงครามภายในประเทศและปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ทำให้ประชาชนต้องอพยพลี้ภัยทางการเมืองเข้ามาอาศัยอยู่ตามแนวตะเข็บชายแดนไทย ซึ่งคาดว่าจะมีจำนวนประมาณ 50,000 คน ในช่วงปีพ.ศ. 2527 – 2525 และเพิ่มเป็น 80,000 คน ในปี 2538 (กฤษฎา อาชวนิจกุลและคณะ, 2540)

จากความต้องการของผู้ประกอบการในการจ้างงานและความต้องการมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของแรงงานดังกล่าว ทำให้บทบาทของแรงงานต่างด้าวในภาคการผลิตไทยเริ่มชัดเจนขึ้น โดยเริ่มจาก 10 จังหวัดตามแนวชายแดนไทย-พม่า ส่งผลให้ต่อมาในปีพ.ศ. 2535 รัฐจึงได้มีมติผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายสัญชาติพม่า ทำงานได้อย่างถูกต้องเป็นครั้งแรกในเฉพาะเขตจังหวัดชายแดนเหล่านี้ เพื่อรองรับบุคคลสัญชาติพม่าที่หลบหนีภัยจากการเมือง การสู้รบ และความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากปัญหาเศรษฐกิจเข้ามาในไทย รวมทั้งเพื่อป้องกันมิให้มีการเคลื่อนย้ายของแรงงานพม่าเข้ามายังใจกลางของประเทศ (พงษ์สวัสดิ์ สุทธิสารกร, 2540 หน้า 1 – 2)

ภายหลังการออกมตินี้ ก็เกิดแรงกดดันจากหอการค้าและผู้ประกอบการในจังหวัดอื่น ๆ ผ่านทางคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อการแก้ไขปัญหาและพัฒนาเศรษฐกิจ(กรอ.) และมีเสียงจากผู้ประกอบการตรงอีกหลายฝ่าย เรียกร้องให้มีการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวในจังหวัดอื่น ๆ นอกเหนือไปจาก 10 จังหวัดชายแดนด้านพม่า โดยให้เหตุผลในเรื่องของการขาดแคลนแรงงานในกิจการบางประเภทที่คนไทยไม่นิยมทำ(งาน 3 D)(พงษ์สวัสดิ์ สุทธิสารกร, 2540) ประกอบกับแรงงานต่างด้าวมักมีการเคลื่อนย้ายเข้าสู่เมืองชั้นในที่ไม่ได้รับการผ่อนผันเริ่มมีเป็นจำนวนมากขึ้น ยกแก่การควบคุม กลายเป็นปัญหาความมั่นคงของประเทศ ในปีพ.ศ. 2539 รัฐจึงเปิดให้มีการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายขยายไปยังจังหวัดอื่น ๆ ที่มีความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว

สูง และใช้วิธีผ่อนผันเช่นนี้ต่อมาเรื่อย ๆ จนถึงปัจจุบัน ซึ่งข้อกำหนดและเงื่อนไขในรายละเอียดของการจดทะเบียนแต่ละครั้งมีความแตกต่างกันไปตามนโยบายของรัฐ ณ ขณะนั้น ที่นำโดยกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมและกระทรวงมหาดไทย (วรวิทย์ เจริญเลิศและบัณฑิต ธนชัยเศรษฐวุฒิ,2540) เป็นหน่วยงานหลักในการวางแผนทางแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว ซึ่งในภาพรวมของนโยบาย เป็นการผ่อนผันรายปีมากกว่าที่จะดำเนินการไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่งอย่างจริงจัง

สำหรับแรงงานต่างด้าว กลุ่มที่แสดงตนเพื่อรายงานตัวจัดทำทะเบียนประวัติราษฎรคนต่างด้าวกับกรมการปกครอง จะได้รับสถานะเป็น ผู้อยู่ระหว่างรอการส่งกลับและได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวไม่เกิน 1 ปี สามารถทำงานได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ส่วนกลุ่มที่ไม่ได้มาแสดงตนนั้น จะถูกส่งกลับภูมิลำเนาหรือผลักดันออกทันที นั้นหมายความว่า ไม่ว่าจะจดทะเบียนหรือไม่ แรงงานต่างด้าวในทัศนะของรัฐไทยคือ “คนผิดกฎหมาย” เหมือนกันหมด เพียงแต่ผู้ที่มาจดทะเบียนคือ “คนผิดกฎหมาย” ที่ได้รับการประกันตัวไว้นั่นเอง

แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายในประเทศไทยมีจำนวนเท่าไร ?

คาดว่า ในช่วงปีพ.ศ.2537 – 2538 ก่อนการเปิดให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายในจังหวัดที่มีใช้พื้นที่ชายแดนในปีพ.ศ. 2539 มีแรงงานต่างด้าวจากประเทศพม่าลักลอบเข้ามาเพื่อทำงานอยู่แล้วเป็นจำนวน 400,000 – 500,000 คน (กฤตยา อาชวนิจกุลและคณะ,2540) และพบว่า ตัวเลขมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งเป็นผลมาจากความต้องการของนายจ้างและการย้ายถิ่นตามกันมาของแรงงานที่เข้ามาทำงานแล้ว

รศ.ดร.กฤตยา อาชวนิจกุล นักวิชาการผู้ติดตามประเด็นเรื่องคนต่างด้าวมาโดยตลอด ได้เก็บรวบรวมตัวเลขคนต่างด้าวสถานะหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายในประเทศไทยจากหน่วยงานต่าง ๆ และระบุว่าปัจจุบันมีคนกลุ่มนี้อยู่ประมาณ 2,065,573 คน (กฤตยา อาชวนิจกุลและคณะ ,2547)ในขณะที่ตัวเลขของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมระบุว่า มีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองพำนักอยู่ในประเทศไทยทั้งสิ้น 1,778,012 คน เฉพาะที่เป็นแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย 3 สัญชาติ(พม่า ลาว กัมพูชา) ที่มีใบอนุญาตทำงาน มีจำนวน 705,293 คน (ข้อมูล ณ เดือนสิงหาคม 2548 : กระทรวงแรงงาน)

ตารางที่ 1.1 : สรุป จำนวนแรงงานต่างชาติที่มารายงานตัวในปี 2535 - 2548

ปี	ประเทศต้นทาง			รวม	จำนวน จังหวัดที่ อนุญาต	ระยะเวลา ที่อนุญาต
	พม่า	กัมพูชา	ลาว			
2535	-	-	-	706	9	-
2539	-	-	-	293,652	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	32,492	409,339	ทั่วประเทศ	1 ปี
2546	247,791	19,675	21,314	288,780	ทั่วประเทศ	1 ปี
2547	625,886	109,250	103,807	838,943	ทั่วประเทศ	1 ปี
2548	539,416	90,073	75,804	705,293	ทั่วประเทศ	1 ปี

ที่มา : สำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว อ้างใน กฤตยา อาชวนิชกุล 2547 และของปี 2548 จากสำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว

ปรากฏการณ์แรงงานต่างด้าวที่จังหวัดสมุทรสาคร

ข้อมูลทั่วไป จังหวัดสมุทรสาครมีพื้นที่ทั้งสิ้น 872.34 ตารางกิโลเมตร แบ่งออกเป็น 3 อำเภอ เรียงตามขนาด ได้แก่ อำเภอเมือง อำเภอบ้านแพ้ว และอำเภอกระทุ่มแบน คำขวัญของจังหวัดสมุทรสาครสะท้อนภาพรากฐานทางเศรษฐกิจที่มีความจำเป็นต้องพึ่งพิงแรงงานต่างด้าว ได้เป็นอย่างดี นั่นคือ “เมืองประมง ดงโรงงาน ลานเกษตร เขตประวัติศาสตร์” กลุ่มทุนในจังหวัดสมุทรสาคร อาทิ สภาอุตสาหกรรม, หอการค้าจังหวัด, สมาคมประมง, สมาคมแปรรูปอาหารทะเล จึงเป็นกลุ่มทุนอีกกลุ่มหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการเรียกร้องให้มีการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวมาโดยตลอด

ตารางที่ 1.2 : การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของจังหวัดสมุทรสาครในช่วงปีพ.ศ. 2541 – 2548 (หน่วย : ล้านบาท)

	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547	2548
เกษตรกรรม	4,728	5,715	5,527	5,292	5,682	5,517	12,887	13,002
ประมงทะเล	4,118	5,064	4,858	4,782	5,109	4,857	12,135	12,260
อุตสาหกรรม	120,918	112,834	103,356	124,721	130,996	143,057	162,599	184,450
ผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัด (GPP)	148,773	140,601	128,599	151,733	159,323	172,650	200,637	225,790
ผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดต่อหัว (Baht)	340,712	312,310	277,289	318,766	330,736	353,863	405,327	449,780

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

จังหวัดสมุทรสาครเป็นจังหวัดที่ได้รับอนุญาตให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวได้นับตั้งแต่มติคณะรัฐมนตรีปีพ.ศ. 2539 ปัจจุบัน แรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาคร เฉพาะที่เข้ารับการขึ้นทะเบียนอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยได้ชั่วคราวและได้รับใบอนุญาตทำงาน(ข้อมูลระหว่างวันที่ 1 มิถุนายน 2548 - 30 สิงหาคม 2548) มีจำนวน 73,896 คน(กรมการปกครอง,2549) ในจำนวนนี้มีเด็กต่างชาติอายุ 0-14 ปี จำนวนกว่า 2,800 คน(สมพงษ์ สระแก้ว,2548)

ซึ่งตามข้อมูลการวิเคราะห์จากสถานการณ์ความเคลื่อนไหว การย้ายถิ่นเข้ามาทำงาน หรือพำนักอยู่ในพื้นที่ที่น่าจะมีมากกว่านี้ ซึ่งอาจมีมากถึง 200,000 คนในขณะที่ตัวเลขประชากรสมุทรสาครจากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (ตุลาคม - ธันวาคม 2548) มีประชากรจำนวน 513,717 คน (ที่มา : www.samutsakhon.go.th ,2548) จากตัวเลขดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าในประชากรชาวสมุทรสาคร 10 คน จะมีคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายรวมอยู่ด้วยอย่างน้อย 4 คน¹นั่นเอง

¹ คำนวณค่าร้อยละจากตัวเลขประมาณการคนต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาครของมูลนิธิริรักษ์ไทย (200,000 คน) และตัวเลขประชากรสมุทรสาครของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (513,717 คน)

ตัวเลขแรงงานที่มาจากทะเบียน (ข้อมูลระหว่างวันที่ 1 มิถุนายน 2548 - 30 สิงหาคม 2548 ของกรมการปกครอง) มีจำนวน 73,896 คน เป็นอันดับ 2 ของประเทศรองจากกรุงเทพมหานคร (144,020 คน) ในขณะที่แรงงานต่างด้าวที่มาจากทะเบียนต่ออายุการทำงานทั่วประเทศ 705,293 คน

แรงงานต่างด้าวเฉพาะที่มาจากทะเบียนและขอใบอนุญาตทำงานในจังหวัดสมุทรสาคร จึงคิดเป็น 10.47% ของทั้งประเทศ

ตารางที่ 1.3 : แสดงจำนวนนายจ้าง/สถานประกอบการที่ได้รับอนุญาตและแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับการผ่อนผันทำงานในจังหวัดสมุทรสาคร ตามมติ คณะรัฐมนตรี ปีพ.ศ. 2545 – 2548

ปี	จำนวนนายจ้าง/สถานประกอบการที่ได้รับอนุญาต	พม่า	ลาว	กัมพูชา	รวม
2545	3,558	35,644	1,221	182	37,047
2546	2,620	14,072	8,791	94	28,480
2547	5,469	73,619	2,034	776	101,842
2548 (ข้อมูล ณ วันที่ 30 ส.ค. 48)	5,987	69,455	3,771	670	73,896

ที่มา : สำนักงานจัดหางานจังหวัดสมุทรสาคร (www.samutsakhon.go.th) เฉพาะปี 2548 ที่มาจากสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว (สบต.) (<http://www.doe.go.th/workpermit/index.html>)

ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการใช้แรงงานต่างด้าว

แม้ว่ารัฐมีการระบุที่จะให้การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวเช่นเดียวกับแรงงานไทยตามพรบ. คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และตามกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ รวมทั้งมีการออกมา “ชู” ผู้ประกอบการอยู่เป็นระยะให้ปฏิบัติตามเงื่อนไข

หากแต่ในทางปฏิบัติ งานวิจัยหลายชิ้นพบตรงกันว่า มีแรงงานจำนวนมากยังคงถูกละเมิดสิทธิโดยนายจ้างและเจ้าหน้าที่รัฐ ไม่ว่าจะเป็นการกดขี่ค่าจ้าง การทำงานหนักเกินที่กฎหมายกำหนด แรงงานมีสุขภาพอนามัยที่ไม่ดีเนื่องมาจากขาดการดูแลสุขภาพอนามัยที่ไม่เหมาะสม อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ไม่ดี และเข้าไม่ถึงระบบการรักษาพยาบาล เด็กต่างด้าวไม่ได้รับการศึกษาและ

กลายเป็นแรงงานเด็ก รวมไปถึงความไม่มั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินอันสืบเนื่องมาจาก สถานะภาพที่ผิดกฎหมาย และการโดนกลั่นแกล้งรังแก ประทุษร้ายโดยไม่ได้รับความเป็นธรรม

หรือแม้แต่แรงงานที่จดทะเบียนแล้ว ก็ยังไม่สามารถเข้าถึงหรือใช้สิทธิการรักษาพยาบาล ตามความเป็นจริง ทั้ง ๆ ที่มีนโยบายของรัฐอยู่แล้ว โดยเฉพาะนโยบายบัตรสุขภาพแบบบังคับ

ทำไมจึงต้องจัดสวัสดิการแก่แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย ?

ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาเป็นแรงงานในประเทศไทย สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นคนชายขอบและการถูกละเลยจากสังคม ในขณะที่ ณ ปัจจุบัน ภาครัฐเองได้ยอมรับความเป็นที่ต่อมีแรงงานต่างด้าวด้วยการเปิดให้มีการผ่อนผันมาเป็นระยะเวลากว่า 10 ปี และสะท้อนความจริงที่ว่า ภาคเศรษฐกิจของไทยส่วนหนึ่งเติบโตได้ด้วยทุนจากการใช้กำลังแรงงานของคนต่างด้าวเหล่านี้ ในฐานะของแรงงานที่เป็นฐานการผลิตที่สำคัญของประเทศ ดังนั้น หากมองในแง่ของการพัฒนาเศรษฐกิจแล้ว รัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องดูแลช่วยเหลือแรงงานเหล่านี้ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี มีร่างกายที่สมบูรณ์ สามารถเป็นกำลังการผลิตที่มีศักยภาพ ไม่เจ็บป่วยล้มหายตายจากไป

นอกจากนี้ ในแง่สุขภาพอนามัย การดูแลคุณภาพชีวิตของแรงงานต่างด้าวซึ่งมักเข้ามาพร้อมกับโรคภัยไข้เจ็บต่าง ๆ ยังเป็นการควบคุมไม่ให้เกิดการแพร่กระจายโรคไปยังกลุ่มคนอื่น ๆ ในสังคมอีกด้วย

อีกแง่หนึ่ง การให้สวัสดิการแก่แรงงานต่างด้าว ยังเป็นการปฏิบัติตามแนวทางสิทธิมนุษยชน ที่ไทยเองได้ทำข้อตกลงร่วมกันไว้กับนานาชาติ ในเรื่องการปกป้องพิทักษ์สิทธิแรงงานต่างด้าว ที่สำคัญได้แก่ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ (The Universal Declaration of Human Rights) และข้อตกลงร่วมกันขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ซึ่งหากไทยละเมิดข้อตกลงดังกล่าว ย่อมนำไปสู่การบอยคอตทางการค้าจากนานาชาติได้

ประเด็นสุดท้ายคือ ในแง่ของหลักคุณธรรมจริยธรรมซึ่งเป็นพื้นฐานของมนุษย์ โดยเฉพาะคนไทยที่มีศาสนาพุทธเป็นศาสนาประจำชาตินั้น ย่อมไม่ควรละเลยหรือเพิกเฉยต่อชะตากรรมของแรงงานต่างด้าว ในฐานะที่เป็นเพื่อนร่วมโลก การนำหลักคิดนี้มาใช้ จะนำไปสู่การเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่โดยไม่มองว่าบุคคลผู้นั้นเป็นใคร และในท้ายที่สุด ย่อมนำมาพาคคนในสังคมนั้นไปสู่การอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข

ปัญหาแรงงานต่างด้าวยังคงเกิดขึ้นอยู่ แรงงานยังไม่ได้รับสวัสดิการที่พอเพียงแก่การดำรงชีวิต

ที่ผ่านมา ภาครัฐมีความพยายามในการจัดสวัสดิการให้แก่แรงงานต่างด้าว ด้วยการเปิดให้แรงงานออกมาขึ้นในที่สว่างมากขึ้น โดยการเปิดให้มีการจดทะเบียน ซึ่งนำไปสู่การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในทางกฎหมาย และวางแนวทางการดูแลไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของสุขภาพอนามัย การป้องกันมิให้แรงงานถูกเอารัดเอาเปรียบ โดยนายจ้าง รวมไปถึงการดูแลเด็กต่างด้าวมิให้ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ด้วยการเปิดให้เด็กต่างด้าวได้รับการศึกษาเช่นเดียวกับเด็กไทย

อย่างไรก็ดี รายงานการสำรวจและวิจัยหลายชิ้นยังคงพบว่า แรงงานต่างด้าวยังคงประสบปัญหาในการดำเนินชีวิต มีคุณภาพชีวิตที่ต่ำกว่ามาตรฐาน และไม่สามารถเข้าถึงบริการต่าง ๆ ที่รัฐจัดให้ได้

ด้วยความสำคัญของการให้สวัสดิการต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานและสังคมโดยรวม ดังที่กล่าวมา ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะทำการศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรค อันเป็นเงื่อนไขที่ทำให้แรงงานยังคงไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการดูแลของรัฐที่จัดไว้ได้ ซึ่งการทราบเงื่อนไขดังกล่าว จะนำไปสู่แนวทางการจัดสวัสดิการที่เหมาะสมและเป็นจริงแก่แรงงานต่างด้าวในสังคมไทยปัจจุบันอย่างทันทีทันใด

ทั้งหมดนี้นำไปสู่วัตถุประสงค์ของการวิจัย 2 ข้อ ดังนี้

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการจัดสวัสดิการสังคม แก่กลุ่มแรงงานต่างด้าว
2. เพื่อศึกษาถึงแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมของแรงงานต่างด้าว

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษารุ่นนี้แบ่งขอบเขตการศึกษาออกเป็น 3 ด้าน คือ ด้านกลุ่มเป้าหมาย ด้านพื้นที่ด้านเนื้อหา ดังนี้

กลุ่มเป้าหมาย การศึกษารูปแบบการจัดสวัสดิการเพื่อกลุ่มแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย เป็นการนำเสนอการจัดสวัสดิการในภาพรวมของแรงงานต่างด้าวโดยไม่จำเป็นว่าเป็นกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนเรียบร้อยแล้วหรือไม่ได้จดทะเบียน เพราะไม่ต้องการแบ่งแยก

กลุ่มผู้ใช้แรงงานที่เข้าถึงสวัสดิการและไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการเพราะไม่ได้จดทะเบียน ใช้วิธีการศึกษาแบบเศรษฐศาสตร์การเมืองอธิบายการเคลื่อนไหวของ 3 กลุ่มที่มีส่วนกำหนดนโยบายบริหารจัดการสวัสดิการแรงงานต่างด้าว ประกอบด้วย 1) กลุ่มผู้กำหนดนโยบายของรัฐ 2) กลุ่มผู้ประกอบการ และ 3) กลุ่มนักวิชาการหรือเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานกับกลุ่มแรงงานต่างด้าว และพิจารณาจากความต้องการของแรงงานต่างด้าวในเรื่องสวัสดิการสังคม

ด้านพื้นที่ การศึกษารั้วนี้ผู้วิจัยเลือกพื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งเป็นพื้นที่ในเขตส่งเสริมการลงทุนจากนโยบายกระจายอุตสาหกรรมของภาครัฐตั้งแต่ปี 2530 พบว่า สมุทรสาครมีโรงงานขนาดกลางและขนาดใหญ่เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในกิจการประมงและกิจการสืบเนื่องจากประมง ซึ่งเป็นอาชีพที่ได้รับการผ่อนผันให้จ้างแรงงานต่างด้าวได้ สมุทรสาครยังเป็นพื้นที่ที่มีแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียนมากเป็นลำดับที่ 3 รองจากกรุงเทพมหานครและจังหวัดตากตามลำดับ จากข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รายงานว่า จังหวัดสมุทรสาครมีผลิตภัณฑ์จังหวัดสูงสุดเป็นอันดับ 2 ของประเทศ ซึ่งรายได้ส่วนใหญ่มาจากภาคอุตสาหกรรม

ด้านเนื้อหา ศึกษารูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของภาครัฐและเอกชนในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร โดยศึกษาแบบการจัดสวัสดิการสังคมแก่กลุ่มแรงงานต่างด้าวในลักษณะการให้ขั้นต่ำ (Social Safety Net) ซึ่งเป็นการให้ในระดับที่ทำให้บุคคลผู้นั้นดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติสุขและยังคงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีทั้งสิ้น 4 ด้าน ได้แก่ 1. บริการสังคม ซึ่งประกอบไปด้วย 4 บริการที่สำคัญต่อการดำเนินชีวิต คือ การรักษาพยาบาล , ที่พักอาศัย , การศึกษาของเด็กต่างด้าว และความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน 2. สวัสดิการที่จัดโดยองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) 3. การประกันสังคม และ 4. การสังคมสงเคราะห์

ศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการจัดสวัสดิการสังคมดังกล่าว ว่ามีเงื่อนไขและอุปสรรคใดบ้างที่ทำให้แรงงานต่างด้าวไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการและบริการเหล่านั้นได้ และนำผลการศึกษาดังกล่าวมาวิเคราะห์เพื่อเสนอเป็นแนวทางในการจัดสวัสดิการขั้นต่ำแก่แรงงานต่างด้าว

1.4 คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

แรงงานต่างด้าว หมายถึง บุคคลที่เข้าเมืองผิดกฎหมายเพื่อมาลักลอบทำงานในประเทศไทย 3 สัญชาติ ได้แก่ พม่า ลาว และ กัมพูชา

นายจ้าง / ผู้ประกอบการ หมายถึง บุคคลที่เป็นเจ้าของกิจการประเภทต่าง ๆ ที่จ้างแรงงานต่างด้าว

นโยบายควบคุมแรงงานต่างด้าว หมายถึง สิ่งที่รัฐบาลกำหนดขึ้นเพื่อควบคุมแรงงาน ลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย โดยออกเป็นมติคณะรัฐมนตรีตั้งแต่ปีพ.ศ.2535 – 2548

สวัสดิการ หมายถึง บริการหรือโครงการที่ภาครัฐหรือภาคเอกชนจัดขึ้นเพื่อส่งเสริม สภาพชีวิตความเป็นอยู่หรือคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยไม่จำแนกฐานะและชนชั้น ซึ่งในงานวิจัยนี้เป็นการศึกษาการจัด “สวัสดิการขั้นต่ำ” เพื่อช่วยเหลือกลุ่มคนที่ยากจนและด้อยโอกาส ในสังคม ให้สามารถมีชีวิตอยู่รอดได้

สิทธิมนุษยชน ตามความหมายขององค์การสหประชาชาติที่ประเทศไทยเป็นภาคร่วม คนทุกคนพึงได้รับการเคารพสิทธิมนุษยชนในด้านสิทธิทางสังคม (Social rights) สิทธิที่จะมีชีวิต อยู่ (the right to life) และอิสรภาพขั้นพื้นฐานสำหรับทุกคนโดยไม่เลือกปฏิบัติในเรื่อง เชื้อชาติ เพศ ภาษา ศาสนา สีผิว ความเห็นทางการเมือง ชาติ หรือสังคมอันเป็นที่มาเดิม กำเนิด หรือสถานะอื่นใด เพื่อก่อให้เกิดสันติภาพ ความเท่าเทียมกัน และความก้าวหน้าในสังคมระหว่างประเทศ ไม่ว่าบุคคล นั้นๆ จะอยู่ในประเทศที่จะยอมรับสัจยบันเรื่องนี้หรือไม่ก็ตาม

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เข้าใจปัญหาและอุปสรรคในการจัดสวัสดิการสังคมแก่กลุ่มแรงงานต่างด้าวที่ผ่านมา และได้แนวทางเบื้องต้นในการจัดสวัสดิการให้แก่มูลงแรงงานต่างด้าวที่เหมาะสมต่อไปในอนาคต รวมทั้งเสนอประเด็นที่ควรพิจารณาในการจัดสวัสดิการให้กับแรงงานต่างด้าว

1.6 วิธีดำเนินการวิจัย

ผู้วิจัยจะทำการสำรวจข้อมูล จาก 2 เส้นทางหลัก คือ

การค้นคว้าข้อมูลทางเอกสาร (Documentary Research) ที่ได้จากหนังสือ ตำรา รายงานการ วิจัยที่เกี่ยวข้อง วิทยานิพนธ์ จดหมายและบันทึกของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง บทความในนิตยสาร และหนังสือพิมพ์ และข้อมูลจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เผยแพร่ทางอินเทอร์เน็ต (Internet)

การลงพื้นที่ภาคสนาม (Field Research) โดยการใช้การประชุมกลุ่มย่อยและสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และในแต่ละกลุ่มเป้าหมาย โดยเน้นที่ผู้ประกอบการ เจ้าหน้าที่ในระดับ นโยบายภาครัฐและภาคเอกชน และแรงงานต่างด้าว

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎี

2.1 แนวคิดและทฤษฎี

การอธิบายแนวคิดและทฤษฎีในบทนี้ จะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

ส่วนแรก เป็นการอธิบายถึงฐานคิดที่ส่งผลต่อทิศทางการจัดสวัสดิการแรงงานต่างด้าวให้เข้าไปในทิศทางต่าง ๆ ต้องเข้าใจถึงอุดมการณ์เรื่องการจัดสวัสดิการเพื่อแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายในสังคมไทยที่ผ่านมา ว่าเป็นแนวทางที่อยู่บนพื้นฐานแนวคิด 3 กลุ่ม อันได้แก่

- แนวคิดของรัฐ
- แนวคิดของฝ่ายทุน
- แนวคิดสิทธิมนุษยชน

ส่วนที่สอง เป็นการอธิบายถึงแนวคิดการจัดสวัสดิการสังคม อันได้แก่

- ความหมายของสวัสดิการสังคม
- สวัสดิการสังคมขั้นต่ำหรือโครงข่ายความมั่นคงทางสังคม (Social Safety Net)
- กรอบแนวคิดสวัสดิการสังคมเพื่อแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

2.1.1 แนวคิดความมั่นคงของรัฐ

แนวคิดความมั่นคงของรัฐ สะท้อนออกมาในรูปของกฎหมาย นโยบายความมั่นคง รวมถึงการตั้งหน่วยงานหรือองค์กร เช่น สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีภาระหน้าที่ในการตรวจบุคคลที่เดินทางมาประเทศไทย ตั้งแต่การเข้ามาสู่ราชอาณาจักร การพำนักอาศัย การเดินทางออกนอกราชอาณาจักร เป็นต้น โดยผ่านการใช้เครื่องมือของรัฐ เช่น ตำรวจ กฎหมาย และที่สำคัญคือ กระบวนการสร้างตัวตนของแรงงานต่างด้าว ให้มวลชนได้รับรู้และเข้าใจ ในทิศทางที่รัฐต้องการ เพื่อให้มวลชนเป็นฝ่ายเดียวกับรัฐ เครื่องมือทั้งหมดเหล่านี้จะช่วยให้รัฐสามารถความมั่นคงของรัฐไว้ได้

ในรายงานการศึกษาเรื่อง “การพัฒนานโยบายรัฐและการบริหารคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในสังคมไทย” ของบัณฑิตย ฐนชัยเศรษฐวุฒิ (2547 หน้า 73) กล่าวว่า แนวคิดความมั่นคงหรือชาตินิยมนี้ ปรากฏในกลไกรัฐฝ่ายความมั่นคงและการปกครอง โดยมีสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ (สมช.) สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (ตม.) และกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการควบคุม ป้องกัน และสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย โดยมองว่าแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทย เป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายต้องจับตัวส่งออกไปนอกประเทศหรือนายจ้างต้องนำมาประกันตัวเพื่อผ่อนผันขอใบอนุญาตทำงานเป็นแนวคิดหลักที่ครอบงำและชี้นำนโยบายและมาตรการควบคุมจัดการคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายมาโดยตลอด ทำให้ขาดมิติการมองคนต่างด้าวในความเป็นแรงงานหรือมนุษย์ชนของคนทำงาน

ผลของแนวคิดดังกล่าวต่อแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายนั้น ซึ่งบางส่วนเป็นคนต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีปัญหาเนื่องจากการสู้รบระหว่างชนกลุ่มน้อย กับรัฐบาลของประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้มีแรงงานจำนวนหนึ่งเข้ามามาก และรัฐไทยเองไม่สามารถตรวจสอบที่อยู่ จำนวนแรงงานต่างด้าวได้อย่างชัดเจน จากการศึกษาผลกระทบของแรงงานต่างด้าวต่อประเทศไทย พบว่ามีภาระที่เกิดขึ้นกับประเทศไทย คือภาระด้านสาธารณสุข ที่ต้องใช้เพื่อการรักษาพยาบาลแรงงานอพยพต่างชาติ ซึ่งเป็นจำนวนเงินสูงมากในแต่ละปี และยังมีงบประมาณที่ต้องใช้เพื่อป้องกันความเสี่ยงจากการแพร่ระบาดของโรคที่เกิดจากแรงงานอพยพต่างชาติ งบประมาณที่รัฐบาลต้องเสียไปในการดูแลด้านการส่งเสริมสุขภาพ การควบคุมดูแลและการป้องกันโรค ได้แก่ อุปกรณ์ เวชภัณฑ์ ค่าใช้จ่ายและเวลาในการออกติดตาม เป็นต้น เพื่อใช้แก้ไขปัญหาในด้านสาธารณสุขของแรงงานต่างชาติ

จากการศึกษาของเปรมใจ วังศิริไพศาล (2547) พบว่า ในขณะที่ผลกระทบที่เกิดขึ้นในด้านภาระทางสาธารณสุข ซึ่งต้องใช้งบประมาณส่วนหนึ่งไปในการรักษาพยาบาลและการป้องกันโรคที่เกิดจากแรงงานต่างชาติ ซึ่งในปัจจุบันมีงบประมาณจากค่าประกันสุขภาพที่ได้การขึ้นทะเบียน แต่หากพิจารณาด้านกำลังคนหรือเจ้าหน้าที่สาธารณสุขคือ การรับภาระเพิ่มขึ้นจากการให้บริการผู้ป่วยในประเทศ ส่วนผลกระทบอีกด้านหนึ่ง คือ ความรู้สึกไม่มั่นคงปลอดภัยของชุมชนไทยที่ต้องอยู่ร่วมกับแรงงานต่างชาติ

จากสภาพปัญหาดังกล่าวแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างผิดกฎหมายส่วนหนึ่งถูกส่งตัวออกไปนอกประเทศ หรือให้นายจ้างมาประกันตัวเพื่อผ่อนผันขอใบอนุญาตทำงานแก่แรงงานต่างด้าว แต่ที่สำคัญ ความรู้สึกไม่มั่นคงปลอดภัยของคนไทยที่อยู่ร่วมกันกับแรงงานต่างด้าว ทำให้เกิดความรู้สึกไม่มั่นคงในชีวิต และสังคม และกลายเป็นอคติต่อคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายในสังคมไทยไปในที่สุด

เครื่องมือของฝ่ายความมั่นคงได้แก่ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ที่สำคัญได้แก่ พระราชบัญญัติ คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 และกลไกในการปราบปรามคือตำรวจ และกองตรวจคนเข้าเมือง(ตม.)

2.1.2 แนวคิดฝ่ายทุน

เป็นแนวคิดของนักธุรกิจโดยทั่วไปที่มองว่ามีความจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าวเพื่อความเติบโตอยู่รอดของการพัฒนาเศรษฐกิจธุรกิจ เพราะเห็นว่ามีปัญหาขาดแคลนแรงงานบางอย่างที่คนไทยไม่ทำหรือหาคนไทยทำยาก ทำให้ต้องจ้างแรงงานต่างด้าวเข้ามาทดแทน โดยเฉพาะงานประเภท 3ส หรือ 3D คือ 1.งานเสี่ยงสูง(Danger) 2.งานแสนลำบาก (Difficult) 3.งานสกปรก(Dirty) นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอจากหอการค้าจังหวัดและกลุ่มนักธุรกิจที่ต้องการแรงงานต่างชาติราคาถูกอีก อย่างเช่น การขอให้รัฐลดหรือเลิกเงินประกันตัวแรงงานต่างด้าว การยกเว้นหรือผ่อนผันกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ โดยเฉพาะพื้นที่ในเขตชายแดน ซึ่งที่ผ่านมารัฐบาลก็ได้ตอบสนองนักธุรกิจในหลายเรื่องแล้วเช่นกัน

เออเนสต์ แมนเดล(2529) อธิบายถึงระบบเศรษฐกิจการเมืองที่ถูกครอบงำด้วยทุนหรือถูกกำหนดด้วยทุน เราเรียกว่า ระบบทุนนิยม ตามความหมายที่ใช้ในนี้ หมายถึงรูปแบบการผลิต (mode of production) ประเภทหนึ่ง ซึ่งปัจจัยการผลิตส่วนใหญ่ หรือปัจจัยการผลิตหลักๆ ของสังคมตกอยู่ในครอบครองของบุคคล หรือกลุ่มบุคคล ที่เป็นแกน ในขณะที่การงานทั้งปวงปฏิบัติโดยบุคคลอีกกลุ่มหนึ่งที่เรียกว่า ชนชั้นแรงงาน (working class)หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ปัจจัยการผลิตเป็นของนายทุน แต่คนทำงานกับปัจจัยการผลิตนั้นคือคนงาน (workers) ในระบบทุนนิยมนี้ ทั้ง

ปัจจัยการผลิตและกำลังแรงงาน เป็นสินค้าที่ซื้อขายกันได้ในตลาด โดยเฉพาะชนชั้นแรงงานนั้น เป็นผู้ที่ไม่มียปัจจัยการผลิตอื่นใด นอกจากแรงงานของตนเอง และต้องขายแรงงานทำการผลิตเพื่อยังชีพ การลงทุนใดๆ ของนายทุนเพื่อมุ่งกำไรเป็นสำคัญ และกำไรนั้นก็จะถูกนำไปเพิ่มทุนขยายการผลิตต่อไปอีก(กนกศักดิ์ แก้วเทพ

ตามแนวคิดมูลค่าส่วนเกิน (surplus – value) นายทุนหรือ นายจ้าง ได้ว่าจ้างลูกจ้าง หรือ คนงาน โดยวิธีการแลกเปลี่ยน “ค่าจ้าง” กับ “อำนาจแรงงาน” เมื่อว่าจ้างแล้ว ก็มีสิทธิเหนือที่จะกำหนดให้ลูกจ้าง หรือคนงานทำงานให้ตามระยะเวลาที่แน่นอน เช่น อาทิตย์ละ 6 วัน และวันละ 8 ชั่วโมง ในการทำงานให้นายจ้าง ลูกจ้างได้จ่ายคืนนายจ้างด้วยระยะเวลาทำงานที่เรียกว่า “แรงงานที่จำเป็น” (necessary labour) ของสังคม ซึ่งหมายถึงจำนวนแรงงานที่ก่อให้เกิดมูลค่าเท่ากับค่าของปัจจัยการดำรงชีพที่จำเป็นขั้นต่ำเพื่อจะมีชีวิตอยู่รอดเพื่อทำงานให้นายจ้างต่อไปได้ในวันรุ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกัน ก็ได้จ่ายเกินให้กับนายจ้างไปในตัวด้วย “แรงงานส่วนเกิน” (surplus – labour)

แรงงานส่วนเกิน คือแรงงานส่วนที่สร้าง “มูลค่าส่วนเกิน” ซึ่งนายทุนหรือนายจ้างจะค่อยๆ สะสมขึ้นมาเป็น “ทุน” เพื่อไปซื้อเครื่องจักรใหม่หรือขยายโรงงาน หรือนำไปใช้จ่ายเสพย์สุขฟุ่มเฟือย หรือนำไป “ซื้อ” อำนาจแรงงานมาสร้างมูลค่าส่วนเกิน หรือ ความมั่งคั่งให้กับคนต่อไป ในที่นี้ “มูลค่าส่วนเกิน” ก็คือ กำไร ของนายทุน อุตสาหกรรม การเพิ่มผลผลิต หรือเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต ก็คือ การเพิ่มอัตราการ “บูครีด” โดยไม่คำนึงถึงสภาพร่างกายของลูกจ้างที่ทรากตรา เมื่อยล้า เบื่อหน่าย และเหนื่อยยาก บางครั้งการนำเทคโนโลยีเข้ามาช่วยก็ทำให้คนงานต้องทำงานอย่างเครื่องจักร หรือแข่งกับเครื่องจักรอันเป็นการฝืนธรรมชาติเป็นอย่างมาก

วรวิทย์ เจริญเลิศ (อ้างใน เข็มพร ; 2542) ได้วิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจของสังคมไทยว่าการพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงที่ผ่านมาได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสาขาการผลิตเป็นอย่างมาก เศรษฐกิจไทยมีการกระจายการผลิตไปสู่ภาคอุตสาหกรรมส่งออกและภาคบริการมากขึ้น การพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยอยู่ภายใต้กระแสกดดันจากการแข่งขันภายนอก สิ่งที่แสดงความได้เปรียบในการส่งออกสินค้าของไทยก็คือการแข่งขันในด้านราคาหรือการทำให้ราคาต่ำไว้เพื่อเน้นที่ปริมาณการขาย เพื่อให้ได้ราคาที่ต่ำค่าจ้างจึงเป็นตัวแปรสำคัญในการแข่งขัน วิธีควบคุมค่าจ้างได้ดีที่สุดก็คือการใช้วิธี cut-cost ซึ่งทำให้เกิดการจ้างงานที่ไม่มีลักษณะถาวร (casual workers) และการใช้แรงงานนอกระบบ(non – wage labour) ซึ่งนำไปสู่การใช้แรงงานต่างด้าวที่มีค่าจ้างถูก

ในขณะเดียวกัน ปัญหาการเปลี่ยนแปลงด้านประชากรของไทยในทางที่มีอัตราการเพิ่มของกำลังแรงงานชะลอลงอย่างต่อเนื่อง ภายใต้แนวโน้มที่ว่า การขยายตัวทางเศรษฐกิจยังคงอยู่ในเกณฑ์สูง การพัฒนาอุตสาหกรรมตามแนวเดิมจึงต้องการแรงงานราคาถูกป้อนเข้ามา ทำ

ให้ไทยมีแนวโน้มเข้าสู่สภาพการขาดแคลนแรงงาน ดังนั้นแนวโน้มการใช้แรงงานต่างด้าวจึงมีมากขึ้นตามมา

ในทางเดียวกัน ในงานวิจัยเรื่อง “นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมของรัฐกับการจ้างแรงงานข้ามชาติ” ของ วรวิทย์ เจริญเลิศ และ บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ วรวิทย์ มองว่า การพิจารณาแรงงานต่างชาติในกรอบของเศรษฐกิจหรือการขาดแคลนแรงงานเป็นมิติที่แคบ เพราะมองแรงงานเป็นเพียงปัจจัยการผลิต ไม่ใช่ “คน” เพราะฉะนั้น การพิจารณาว่าจะปิดหรือจะเปิดพรมแดนโดยใช้ความต้องการของตลาดแรงงานและการจ้างงานของภาครัฐกิจเป็นหลัก จึงเป็นการโยกการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศเข้ากับวัฏจักรเศรษฐกิจ และความผันแปรของตลาดโลก (economic cycle) ในช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัว หรือต้องเผชิญกับภาวะการแข่งขันที่สูงก็จะเปิดให้มีการนำเข้าแรงงานต่างชาติเพราะ “ขาดแคลนแรงงาน” หรือ/และ “ค่าเช่าถูก” เพราะฉะนั้น แรงงานต่างชาติที่ถูกดูดซับเข้ามาสู่การผลิต จะต้องประสบปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมกันในเรื่องของค่าจ้าง ขาดสวัสดิการและความมั่นคงในงาน ขณะเดียวกัน เมื่อเศรษฐกิจเข้าสู่ภาวะถดถอย ก็จะมีนโยบายผลักออก และการปกป้อง “การจ้างงานภายในประเทศ” มีการใช้มาตรการต่าง ๆ เช่น การสอดส่อง ตรวจจับ การใช้กำลังเพื่อผลักออก ฯลฯ

บทบาทของกลุ่มทุนที่ส่งผลต่อการเข้าถึงระบบสวัสดิการของแรงงานต่างด้าว จากการศึกษาของ กฤตยา อาชวนิจกุล และ พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร(2548) สะท้อนให้เห็นถึงการนำเข้าแรงงานส่วนเกินที่เป็นนามธรรมออกมาใช้เพื่อประโยชน์ของนายทุน ดังเช่น เรื่องการบังคับให้แรงงานข้ามชาติทุกคนซื้อบัตรประกันสุขภาพ เป็นมาตรการที่เริ่มใช้ในปี 2541 ราคาบัตรประกันสุขภาพคือ ไม่ต่ำกว่าคนละ 500 บาทต่อปี โดยสำนักงานสาธารณสุขบางจังหวัดได้เริ่มขายบัตรประกันสุขภาพให้กับสมาชิกครอบครัวของแรงงานด้วย ทั้งนี้เป็นผลมาจากการที่ในปี 2539 มีบางจังหวัด ได้ดำเนินการให้แรงงานต่างชาติซื้อบัตรประกันสุขภาพ เพื่อนำมาเป็นกองทุนใช้สำหรับค่าใช้จ่ายในการให้บริการรักษาพยาบาลแรงงานต่างชาติ ซึ่งช่วยแก้ปัญหาได้ระดับหนึ่ง โดยเฉพาะในกรณีที่เกิดความเจ็บป่วยแต่ไม่มีเงินค่ารักษาพยาบาล ราคาบัตรสุขภาพนี้เพิ่มเป็น 1,000 บาทในปี 2542 เป็น 1,200 ในปี 2545 เป็น 1,300 ในปี 2547 สำหรับปี 2544 นับเป็นครั้งแรกที่แรงงานข้ามชาติถูกบังคับให้เข้าสู่ระบบประกันสุขภาพคือ นอกจากต้องจ่ายค่าบัตรประกันสุขภาพแล้ว เมื่อไปรับบริการต้องจ่ายอีกครั้งละ 30 บาท แต่ผลงานวิจัยหลายชิ้นรายงานตรงกันว่า นายจ้างส่วนใหญ่จะเป็นผู้เก็บรักษาบัตรประกันสุขภาพไว้เพื่อป้องกันคนงานหนีหรือย้ายแรงงาน ทำให้บัตรประกันสุขภาพไม่ได้ถูกใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง หรือข้อค้นพบเรื่องปัญหาการติดตามควบคุมโรค ในรายงานวิจัยฉบับเดียวกัน นั้นพบว่า การรักษาโรคต่อเนื่องของแรงงานต่างด้าวไม่ประสบผลสำเร็จเพราะ ตัวแรงงานที่เคลื่อนย้ายบ่อยและติดตามยาก แรงงานบางคนรู้ว่า

ตัวเองเป็นโรคติดต่อ จึงไม่เลือกไปรายงานตัวเพราะกลัวการส่งกลับ ขณะที่สถานประกอบการหรือนายจ้างบางคนไม่ให้ความร่วมมือในการติดตาม ส่วนนายจ้างบางราย พอรู้ว่าป่วยเป็นโรคติดต่อก็ไล่ออกเลย

จากแนวคิดทุนนิยมเสรีดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าเป้าหมายของนายจ้างคือการขูดรีดมูลค่าส่วนเกินของลูกจ้างทั้งที่เป็นนามธรรมและรูปธรรม เพื่อเป้าหมายคือการได้กำไรสูงสุด ซึ่งหากฐานคิดของการให้สวัสดิการเป็นไปตามกลุ่มแนวคิดของทุนแล้ว การจัดสวัสดิการสังคมแก่แรงงานต่างด้าวนั้นย่อมเกิดขึ้นได้ยาก

2.1.3 แนวคิดสิทธิมนุษยชน (Human Rights)

สมัชชาสหประชาชาติมีมติรับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Universal Declaration of Human Rights) เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2491 โดยมีมุ่งหมายที่จะให้เป็นมาตรฐานร่วมกันเพื่อความสำเร็จ สำหรับประชาชนและประชาชาติทั้งหมด ด้วยจุดประสงค์ที่จะให้ปัจเจกบุคคลทุกผู้ทุกนาม และองค์กรของสังคมทุกหน่วย ระลึกถึงปฏิญญานี้เสมอๆ สั่งสอน และให้การศึกษ เพื่อส่งเสริมการเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้ มาตรการที่เจริญก้าวหน้าไปข้างหน้าทั้งในและระหว่างประเทศ เพื่อให้ได้มาซึ่งการยอมรับและการถือปฏิบัติต่อสิทธิเหล่านี้ได้อย่างสากล และได้ผล ทั้งในหมู่ประชาชนของรัฐสมาชิกเองและแห่งดินแดนที่อยู่ภายใต้ อาณาของรัฐสมาชิกดังกล่าว (ชวลีรัตน์ ทองทิพย์, 2541, น.23-29)

กฎบัตรขององค์การสหประชาชาติ เน้นการส่งเสริมและการเคารพสิทธิมนุษยชน สิทธิทางสังคม (Social rights) สิทธิที่จะมีชีวิตอยู่ (the right to life) และอิสรภาพขั้นพื้นฐานสำหรับทุกคนโดยไม่เลือกปฏิบัติในเรื่อง เชื้อชาติ เพศ ภาษา ศาสนา สีผิว ความเห็นทางการเมือง ชาติ หรือสังคมอันเป็นที่มาเดิม กำเนิด หรือสถานะอื่นใด เพื่อก่อให้เกิดสันติภาพ ความเท่าเทียมกัน และความก้าวหน้าในสังคมระหว่างประเทศ ไม่ว่าบุคคลนั้นๆ จะอยู่ในประเทศที่จะยอมรับสัตยาบันเรื่องนี้หรือไม่ก็ตาม

จากข้อตกลงร่วมกันของ ILO (The International Labour Organization) (G. Fonteneau ,1992) ซึ่งไทยเข้าเป็นภาคีร่วมอยู่ด้วยนั้น ได้ออกข้อตกลงว่าด้วยการพิทักษ์ผลประโยชน์ของแรงงานที่ทำงานในต่างประเทศนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1926 ซึ่งเป็นข้อตกลงที่ว่าด้วยเรื่องการให้สิทธิ และความคุ้มครองแก่แรงงานอพยพรวมถึงครอบครัวของพวกเขาด้วย ซึ่งข้อตกลงสากลดังกล่าวมีเนื้อหาครอบคลุมสิทธิใน 3 ด้านหลัก ดังนี้

สิทธิทางสังคม (Social Rights) มีด้วยกัน 7 ด้าน ดังนี้

1. สิทธิที่จะทำงาน(The right to work) – แรงงานต่างด้าวมีสิทธิเต็มที่ที่จะทำงาน รวมถึงสิทธิในการได้รับค่าจ้างที่เท่าเทียม เหมาะสมกับแรงงานคนอื่น ๆ และมีสิทธิในการเข้าร่วม trade union และสิทธิในการได้รับผลประโยชน์จากการว่างงานด้วย
2. สิทธิในการได้รับความมั่นคงทางสังคมและมาตรฐานการดำรงชีวิตที่พอเพียง (The right to social security and an adequate standard of living) - แรงงานต่างด้าวและครอบครัว ต้องได้รับความคุ้มครองในชีวิตในเรื่องสุขภาพและการมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี ได้มาตรฐาน
3. สิทธิในการเข้าถึงบริการสุขภาพของแรงงานต่างด้าว (The Right of access to health services in the host country)
4. สิทธิที่จะได้มีเวลาเพื่อการพักผ่อน (The Right to rest and leisure)
5. สิทธิในการมีที่พักอาศัยและการได้อยู่ร่วมกันเป็นครอบครัวอย่างถูกต้องตามกฎหมาย (The Right to housing and family reunification)
6. สิทธิที่จะ โอนย้ายเงินค่าจ้างหรือเงินเก็บไปยังนอกประเทศตามต้องการ (The right of migrant worker to transfer any part of their earning and saving that they may wish to send out of the country)
7. สิทธิที่จะได้รับการปกป้องคุ้มครองและความอนุเคราะห์ช่วยเหลือ (The right of self-employed migrant workers to protection and assistance)

สิทธิทางวัฒนธรรม (Cultural right)

ครอบคลุมถึงสิทธิในการเรื่องความเชื่อและการนับถือศาสนา มีอิสระในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก รวมถึงสิทธิในการศึกษาการถ่ายทอดทางวัฒนธรรมของตนเองในกลุ่มชุมชนเพื่อความเพิดเพติน เพื่อสร้างความร่วมมือร่วมใจกัน ก่อให้เกิดประโยชน์แก่แรงงานเอง

สิทธิในฐานะพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (Civil and Political rights)

ประเด็นพื้นฐานในเรื่องสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองของแรงงานต่างด้าวมุ่งหมายสำคัญ คือ การปกป้องสิทธิในชีวิต (to protect the right to life) และข้อเรียกร้องที่ว่า ไม่มีบุคคลใดสมควรได้รับการปฏิบัติที่โหดร้าย ทารุณ และหยุดยั้งการปฏิบัติต่อแรงงานเยี่ยงทาสหรือกักขังหน่วงเหนี่ยวตามอำเภอใจ สิทธิในข้อนี้ ให้การรับรองในเรื่องสิทธิที่จะได้รับอิสระในการเคลื่อนย้ายและอิสระในการเลือกที่อยู่อาศัย แรงงานทุกคนต้องได้รับการรับรองในฐานะบุคคลคนหนึ่ง

สิทธิขั้นพื้นฐานตามหลักสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน คือ การปฏิบัติที่ทัดเทียมกันในการจ้างงานและอาชีพ เสรีภาพในการสมาคม และการร่วมเจรจาต่อรอง การไม่ถูกบังคับใช้แรงงาน ซึ่ง ILO เห็นว่าเป็นปรัชญาพื้นฐานที่รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติให้ได้โดยไม่คำนึงถึงระดับการพัฒนาของประเทศ

ข้อตกลงที่เป็นพันธะผูกพันประเทศไทยที่สำคัญอีกอันหนึ่ง คือ ข้อตกลงว่าด้วยการจ้างแรงงานร่วมกัน(MOU)ของประเทศไทย ลาว กัมพูชา และพม่า โดยประเทศแรกที่มีการลงนามคือสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้มีการลงนามไปเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2545 และหลังจากนั้นได้มีการลงนามกับประเทศกัมพูชาเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2546 และล่าสุดเมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2546 ได้ร่วมลงนามบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลพม่าว่าด้วยการจ้างแรงงานไทยกับพม่า โดยมีการกำหนดกรอบความร่วมมือระหว่างไทย-พม่าเกี่ยวกับการว่าจ้างแรงงานชาวไทย-พม่า (หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์ วันที่ 5 พฤษภาคม 2546)

นอกจากนี้การศึกษาของปราณี วังศิริไพศาล (2547) ยังสะท้อนให้เห็นถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนผ่านการจัดบริการต่างๆ ให้กับแรงงานต่างด้าว ที่ว่า ค่าใช้จ่ายส่วนงานอนามัยเด็กและการวางแผนครอบครัว รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการแนะนำการวางแผนครอบครัวและการคุมกำเนิด ในปัจจุบันเกิดสถานการณ์ที่แรงงานต่างด้าวที่เป็นสตรีวัยเจริญพันธุ์ตั้งครรถ์โดยไม่พึงประสงค์มีแนวโน้มสูงขึ้น สาเหตุมาจากการที่แรงงานต่างด้าวขาดการวางแผนครอบครัวและการคุมกำเนิดที่ดีและมีประสิทธิภาพ หรือไม่สามารเข้าถึงการบริการด้านสุขภาพเพราะอยู่ในสถานะที่ผิดกฎหมาย ปัญหาการสื่อสาร ทำให้มีแรงงานต่างด้าวบางส่วนที่ไม่ได้มาทำการคลอดในโรงพยาบาลของรัฐ และบางส่วนนำไปสู่การทำแท้งที่ไม่ปลอดภัย (unsafe abortion) และมารักษาเมื่อเกิดภาวะแทรกซ้อน และแรงงานชายยังมีความเสี่ยงจากอุบัติเหตุ ซึ่งส่วนใหญ่มาจากการขับขี่รถจักรยานยนต์

ซึ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่าการจัดบริการไม่ครอบคลุมทั่วถึง ตามสิทธิที่พึงได้รับ และศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ความไม่ครอบคลุมและความไม่ทั่วถึงดังกล่าวทำให้เกิดการทบทวนเกี่ยวกับนโยบายการจัดสวัสดิการสำหรับแรงงานต่างด้าวที่ผ่านมา และที่ตอบสนองต่อความต้องการของแรงงาน อีกทั้งตอบสนองความมั่นคงของชาติ และผลประโยชน์ของนาย

2.2 ส่วนที่สอง แนวคิดการจัดสวัสดิการสังคม

2.2.1 ความหมายของสวัสดิการสังคม

การจัดสวัสดิการให้กับประชาชนเป็นบทบาทของรัฐประการหนึ่ง ซึ่งการจัดสวัสดิการมีอยู่ด้วยกันหลายรูปแบบ เช่น การป้องกันปัญหา การแก้ไขปัญหา หรือการฟื้นฟูสมรรถภาพ ให้กับมนุษย์ทุกคน การจัดสวัสดิการจึงมีความหมายในขอบเขตที่กว้างขวางมากมาย ดังสรุปได้ดังนี้

Encyclopedia Britanica (อ้างถึงในณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ,2547) ได้ให้ความหมายคำว่า “สวัสดิการสังคม” หมายถึง “การปฏิบัติจัดทำทั้งหลาย ไม่ว่าโดยส่วนราชการหรือเอกชน เป็นการปฏิบัติจัดทำเพื่อช่วยเหลือบุคคล ครอบครัว กลุ่มชน และชุมชน ให้มีมาตรฐานการครองชีพอันดี มีสุขภาพและฐานะทางสังคมที่น่าพึงพอใจ โดยมุ่งให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้ และช่วยเหลือผู้อื่นในสังคมเดียวกันได้ต่อไป”

Encyclopedia Americana(อ้างถึงในณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ,2547) ได้ให้ความหมายของสวัสดิการสังคมว่า “ส่วนมากหมายถึงสถาบันและบริการต่างๆ ซึ่งมีความมุ่งหมายหลักเพื่อที่จะชำระไว้และส่งเสริมความอยู่ดีของประชาชนในด้านร่างกาย สังคม สติปัญญา หรืออารมณ์”

นิคม จันทรวุฒิและคณะ(2540) ได้ให้ความหมายของสวัสดิการสังคมว่า ถ้ามองในแง่เป้าหมาย หมายถึงความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน ถ้ามองในแง่ลักษณะงาน หมายถึงงานที่มีลักษณะทั้งป้องกันปัญหา แก้ไขปัญหา และช่วยให้สังคมพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้น และถ้ามองในแง่ของกิจกรรม หมายถึงกิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐหรือเอกชนทุกระดับจัดให้มีขึ้นทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อประกันความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน โดยผู้ปฏิบัติงานที่มีความรู้หลากหลายอาชีพ

2.3 สวัสดิการสังคมขั้นต่ำหรือโครงข่ายความมั่นคงทางสังคม (Social Safety Net)

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (2547) ได้พูดถึงการจัดสวัสดิการสังคมตามแนวคิดเสรีนิยมใหม่ ที่ให้เฉพาะเจาะจงสำหรับคนจนบางกลุ่ม เห็นว่า จำเป็นจะต้องมีสวัสดิการสังคมให้ และให้ในลักษณะขั้นต่ำ หรือที่เรียกว่า “social safety net” หรือโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม เป็นสวัสดิการในระดับที่พอทำให้คนยากจนอยู่รอดปลอดภัย ไม่ล้มหายตายจากไปด้วยการเจ็บป่วยและ

ขาดอาหาร เป็นการจัจัดสวัสดิการแบบให้เปล่า และการจัจัดสวัสดิการสังคมให้ตามสิทธิที่วางอยู่บนหลักของการ “เฉลี่ยทุกข์ และสุข” สามารถจำแนกลักษณะของสวัสดิการได้เป็นประเภทต่าง ๆ ดังนี้

1. บริการสังคม (social service) เป็นบริการพื้นฐาน บริการสิ่งอำนวยความสะดวกทั่วไป และบริการความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน อาทิ เช่น การศึกษา การสาธารณสุข การเลหะ การมีงานทำ การมีรายได้ บริการของตำรวจ

2. การสงเคราะห์ทางสังคม (social assistance) หมายถึงการบริการช่วยเหลือประชาชนที่อยู่ในภาวะช่วยเหลือตนเองไม่ได้ ผู้ให้ความช่วยเหลือมีทั้งภาครัฐและเอกชน

3. ประกันสังคม (social insurance) เป็นโครงการที่รัฐเป็นผู้จัดระบบและดำเนินงานเพื่อคุ้มครองป้องกันไม่ให้ประชาชนที่มีรายได้ประจำได้รับความเดือดร้อนในการดำรงชีพ เนื่องจากประสบปัญหาในการทำงาน โดยผู้มีรายได้ต้องออกเงินสมทบเข้าส่วนกลาง และจะได้รับประโยชน์ทดแทนในภายหลัง

4. โครงการช่วยเหลือและบริการสังคมที่จัดโดยเอกชน รวมไปถึงการช่วยเหลือกันเองเชิงวัฒนธรรมผ่านเครือข่ายครอบครัว ญาติมิตร

ซึ่งรูปแบบการให้สวัสดิการตามแบบ social safety net นี้ เป็นรูปแบบที่ประเทศไทยนำมาใช้อยู่ในการจัดบริการพื้นฐานและการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนโดยทั่วไป รวมถึงคนต่างด้าวที่จดทะเบียนถูกต้องแล้วด้วย

ในรายงานการวิจัยของ วรวิทย์ เจริญเลิศ และ นภาพร อติวานิชยพงศ์ (วรวิทย์ เจริญเลิศ และนภาพร อติวานิชยพงศ์. การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย : กลุ่มแรงงานภาคอุตสาหกรรม. (กรุงเทพฯ : เศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546) ในชุดโครงการวิจัยเดียวกัน ศึกษาเรื่องการพัฒนาาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทยในกลุ่มแรงงานภาคอุตสาหกรรม ได้นำเสนอแนวคิดที่จะนำไปสู่การพัฒนาาระบบสวัสดิการสังคม เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อการแก้ปัญหาของแรงงานได้ดียิ่งขึ้น ซึ่งก็คือแนวคิดสังคมนิยมประชาธิปไตย ที่มีทัศนคติต่อรัฐสวัสดิการในเชิงบวก มองว่าการบริการสังคมไม่ใช่ความสูญเปล่า แต่เป็นการลงทุนกับมนุษย์ ทำให้แรงงานเป็นแรงงานที่มีคุณภาพ เพื่อยกระดับการผลิตและนำมาสู่ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในที่สุด ดังนั้นแนวคิดนี้จึงเห็นว่ารัฐควรเข้าแทรกแซงเพื่อให้เกิดบริการสวัสดิการแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง

ในรายงานวิจัยเรื่อง บทสังเคราะห์ภาพรวมการพัฒนากระบวนการสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทยได้มองว่าการให้สวัสดิการสังคมนั้นมีความจำเป็น และเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นในการลดปัญหาสังคม การให้สวัสดิการ คือปัจจัยของการสร้างโอกาส ให้สวัสดิการคือให้โอกาส ในทัศนะของ Amartya Sen การสร้างโอกาสให้แก่ทุกกลุ่มคนและชนชั้นเป็นสิ่งจำเป็น และควรทำให้ทุกคนมีโอกาส (actual opportunities) เท่าเทียมกันหรือใกล้เคียงกันมากที่สุด สังคมจึงควรจัดสรรทรัพยากรหรือความมั่งคั่งของสังคมให้แก่กลุ่มคนที่มีความจำเป็นต้องมีความมั่นคงหรือต้องใช้ทรัพยากรเหล่านี้ เพื่อให้พวกเขาได้เข้าถึงโอกาสและแสดงความสามารถในสังคม (ณรงค์ เพชรประเสริฐ, 2546 : 71)

แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นการจัดสวัสดิการสังคม ต้องควรคำนึงถึงความต้องการของแต่ละกลุ่มเป้าหมายด้วย เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่สุด สำหรับกลุ่มแรงงานต่างด้าวก็เช่นเดียวกัน รัฐได้มีการจัดสวัสดิการสำหรับคนกลุ่มนี้โดยใช้อ้างเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ แต่ในขณะเดียวกัน ด้วยวิถีคิดแบบทุนนิยมที่ต้องการขูดรีดมูลค่าส่วนเกินของแรงงานออกมาให้มากที่สุด จึงได้จำกัดหรือจัดสวัสดิการให้กับกลุ่มดังกล่าวไม่เหมาะสม หรือไม่ได้รับสวัสดิการ แต่ในขณะเดียวกัน การคำนึงถึงศักดิ์ศรีและความเป็นมนุษย์เป็นสิ่งสำคัญที่ทุกฝ่ายควรคำนึงถึง เพราะการเคารพในความเป็นมนุษย์จะนำมาซึ่งการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3

ระเบียบวิธีวิจัย

3.1 วิธีการเก็บข้อมูล

ในงานวิจัยชิ้นนี้ ผู้วิจัยจะทำการสำรวจข้อมูล จาก 2 เส้นทางหลัก คือ

การค้นคว้าข้อมูลทางเอกสาร (Documentary Research) ที่ได้จากหนังสือ ตำรา รายงาน การวิจัยที่เกี่ยวข้อง วิทยานิพนธ์ จดหมายและบันทึกของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง บทความใน นิตยสารและหนังสือพิมพ์ และข้อมูลจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เผยแพร่ทางอินเทอร์เน็ต (Internet)

การลงพื้นที่ภาคสนาม (Field Research) โดยใช้การประชุมกลุ่มย่อยและสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และในแต่ละกลุ่มเป้าหมาย โดยเน้นที่ผู้ประกอบการ เจ้าหน้าที่ในระดับ นโยบายภาครัฐและภาคเอกชน และแรงงานต่างด้าว

3.2 ข้อมูลทางเอกสาร (Documentary Research) ได้แก่

1. เอกสาร ตำรา วิทยานิพนธ์ อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
2. รายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย
3. ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary analysis) เช่น ข้อมูลทางสถิติ รายงานการประชุม เป็นต้น
4. เอกสารเรื่องระเบียบ/ข้อบังคับทางกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ ทั้งกฎหมายภายในประเทศ และพันธสัญญาฉบับต่าง ๆ ที่ประเทศไทยได้ลงนามภาคีตกลงเป็นสมาชิกที่มีผลต่อการนำมาปฏิบัติ และปรับใช้ ประกอบด้วย
5. จดหมาย เอกสารราชการ เพื่อใช้ศึกษาคำสั่งต่าง ๆ ของภาครัฐ และแนวทางการทำงาน
6. พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521
7. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540

8. กฎหมายแรงงานในประเทศไทย ที่สำคัญ ได้แก่
- พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541
 - พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518
 - พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537
 - พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533
9. กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีแล้ว ได้แก่
- ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ ค.ศ.1948
 - กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. 1966
 - กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966
 - อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบขององค์การสหประชาชาติ ค.ศ. 1976
 - อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กขององค์การสหประชาชาติ ค.ศ. 1989
 - อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบขององค์การสหประชาชาติ ค.ศ. 1965
 - ปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)
 - จรรยาบรรณทางการค้าหรือมาตรฐานระหว่างประเทศของภาคเอกชนหรือบริษัทข้ามชาติ

3.3 การลงพื้นที่ภาคสนาม (Field Research)

โดยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กลุ่มผู้เกี่ยวข้องที่เป็นตัวแทนจาก 3 กลุ่ม ได้แก่

1. ผู้ประกอบการและตัวแทนผู้ประกอบการ ได้แก่
 - ประธานสภาอุตสาหกรรม
 - เลขาธิการสมาคมแปรรูปอาหารทะเล
 - ผู้จัดการสมาคมประมง
2. เจ้าหน้าที่ภาครัฐที่ให้บริการด้านสวัสดิการสังคม ได้แก่
 - ตัวแทนสาธารณสุขจังหวัด
 - เจ้าหน้าที่สถานีอนามัย

- เจ้าหน้าที่องค์กรบริหารส่วนตำบล
 - ผู้อำนวยการโรงเรียน
 - เจ้าอาวาส
 - เจ้าหน้าที่จัดหางานจังหวัด
3. เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน
- มูลนิธิรักภัยไทย
 - LPN
4. แรงงานต่างด้าว
- ประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) กลุ่มละ 4-5 คน คณะเพศชาย และหญิง
 - กลุ่มเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี 1 กลุ่ม
 - กลุ่มแรงงานในโรงงาน 1 กลุ่ม
 - กลุ่มอาชีพประมงทะเล 1 กลุ่ม (เฉพาะเพศชาย)
 - และสัมภาษณ์เดี่ยวเพิ่มเติมแรงงานต่างด้าวที่เป็นอาสาสมัคร แรงงานต่างด้าว และที่อยู่ในสายอาชีพอื่น ๆ ได้แก่ อาชีพคนรับใช้ตามบ้าน และอาชีพประกอบธุรกิจค้าขาย

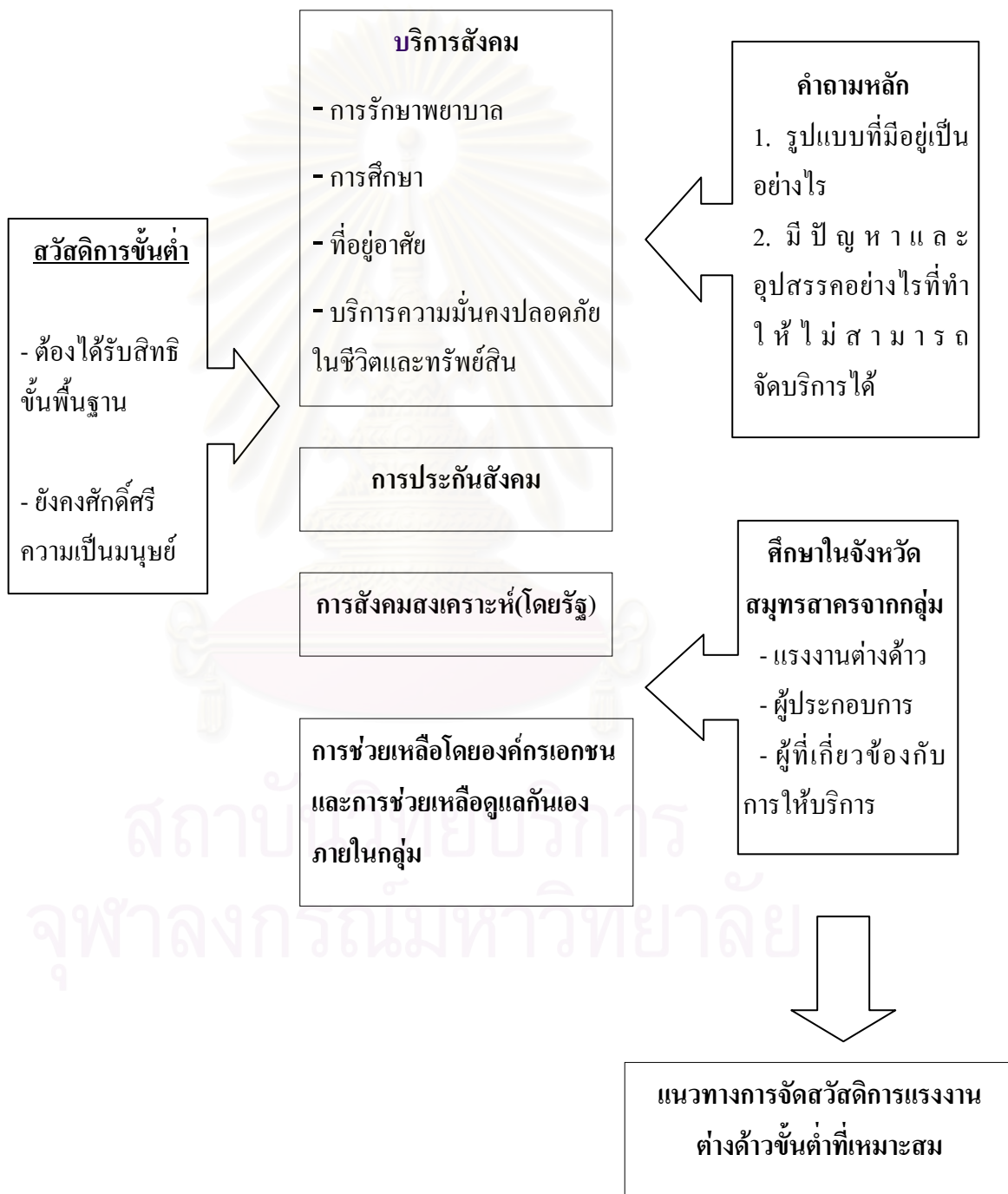
การสัมภาษณ์ที่เกิดขึ้น จะใช้แนวคำถามที่กำหนดขึ้นเพื่อตอบคำถามการวิจัยที่สอดคล้องกับวิธีการศึกษาทั้ง 4 วิธีการข้างต้น

3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลใน 2 ส่วนเพื่อตอบคำถามการวิจัยทั้ง 2 ข้อ โดยการวิเคราะห์ถึงรูปแบบการให้สวัสดิการสังคมแก่แรงงานต่างด้าวที่ปรากฏอยู่ทั้งของภาครัฐและเอกชน และศึกษาถึงสาเหตุที่ทำให้แรงงานเหล่านั้นไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการต่าง ๆ เหล่านี้ได้ ว่ามีเงื่อนไขใดบ้างเป็นตัวกำหนด

และจากสาเหตุดังกล่าวจะนำไปสู่แนวทางการจัดสวัสดิการที่เหมาะสมและเป็นจริงแก่แรงงานต่างด้าวได้

3.4 กรอบการวิจัย



บทที่ 4

สวัสดิการแรงงานต่างด้าว

จากสถานการณ์และประเด็นปัญหาต่างที่กล่าวมา ได้นำไปสู่การศึกษาเพื่อหาคำตอบในเรื่อง ปัญหาและอุปสรรคในการจัดสวัสดิการแรงงานต่างด้าวในขั้นต่ำแก่แรงงานต่างด้าว ว่าอยู่ ณ จุดใด เพื่อจะนำไปสู่แนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

ในบทนี้ เป็นการนำเสนอผลการศึกษาที่ได้จากการลงพื้นที่สัมภาษณ์และทำประชุมกลุ่มย่อย (focus group) บุคคลที่เกี่ยวข้อง ในประเด็นเรื่องสวัสดิการขั้นต่ำที่จัดให้แก่กลุ่มแรงงานต่างด้าว โดยนำเสนอผลการศึกษาและเสนอแนะแนวทางในการจัดสวัสดิการแรงงานต่างด้าว ดังนี้

4.1 สวัสดิการแรงงานต่างด้าว จะนำเสนอในสองส่วน คือ กล่าวถึงรูปแบบการจัดบริการว่าเป็นไปอย่างไร ใครเป็นผู้ให้ มีบทบาทอย่างไร และอีกส่วนหนึ่งคือ การจัดสวัสดิการนั้น ๆ มีปัญหาและอุปสรรคอะไรจึงทำให้ไม่สามารถจัดให้แก่แรงงานต่างด้าวได้

4.1.1 การบริการสังคม (Social Services)

4.1.1.1 บริการด้านสาธารณสุข

4.1.1.2 ที่อยู่อาศัย

4.1.1.3 บริการความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต

4.1.1.4 การศึกษา

4.1.2 ด้านสังคมสงเคราะห์

4.1.3 ด้านการประกันสังคม

4.1.4 การช่วยเหลือโดยองค์กรพัฒนาเอกชน

4.2 บทบาทของนายจ้างในการให้สวัสดิการ

4.3 นโยบายรัฐกับการจัดสวัสดิการแรงงานต่างด้าว

4.4 แนวทางการจัดสวัสดิการแรงงานต่างด้าวที่เหมาะสมและเป็นไปได้

4.1 สวัสดิการแรงงานต่างด้าว

4.1.1 การบริการสังคม (Social Services)

4.1.1.1. บริการด้านสาธารณสุข

การดำเนินงานของกระทรวงสาธารณสุขในการให้บริการด้านสุขภาพอนามัยแก่คนต่างด้าว จะเป็นบริการที่เป็นรูปธรรมมากที่สุดในการให้สวัสดิการขั้นพื้นฐาน ส่วนหนึ่งเพราะเป็นการบังคับให้ผู้ที่จะประสงค์จะขอพำนักอยู่ชั่วคราวนั้นต้องมาตรวจสุขภาพและซื้อบัตรประกันสุขภาพ(แต่ยกเว้นผู้ติดตามซึ่งไม่ต้องซื้อบัตรประกันสุขภาพก็ได้) ทำให้แรงงานต่างด้าวนั้นเข้าสู่ระบบไปโดยปริยาย ซึ่งทำให้สามารถเข้าสู่การรักษาพยาบาลได้มากขึ้น (ดูตารางที่ 4.1)

นอกจากประโยชน์ที่แรงงานจะได้รับจากการเข้าระบบประกันสุขภาพแล้ว ประเทศไทยยังได้รับประโยชน์จากการควบคุมโรคติดต่อร้ายแรงต่าง ๆ ได้ง่ายขึ้น จากขั้นตอนการตรวจสุขภาพ ซึ่งที่ผ่านมา พบปรากฏการณ์ของโรคติดต่ออันตรายหลายประเภท อาทิ โรคเท้าช้าง วัณโรค ไข้มาเลเรีย เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ยังคงมีแรงงานต่างด้าวและผู้ติดตามอีกเป็นจำนวนมาก ที่เข้าไม่ถึงระบบประกันสุขภาพ ทั้งด้วยเหตุจากการที่ไม่ได้เข้าสู่ระบบการจดทะเบียน ทำให้ไม่ได้ประกันสุขภาพไปด้วย อีกประการคือกลุ่มที่จดทะเบียนแล้ว มีบัตรประกันสุขภาพแล้ว แต่ก็ยังเข้าไม่ถึงระบบ ด้วยสาเหตุหลายประการ เช่น ความไม่สะดวกในการใช้บริการ ปัญหาในเรื่องของการสื่อสาร การถูกนายจ้างยึดบัตรไว้ เหล่านี้ล้วนทำให้แรงงานต่างด้าวยังไม่สามารถเข้าถึงระบบบริการสุขภาพของรัฐได้โดยแท้จริง

ตารางที่ 4.1 วิธีการและขั้นตอนดำเนินการตรวจสุขภาพแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ปี 2548

ขั้นตอน	การดำเนินการ	กลุ่มเป้าหมาย	สถานที่ติดต่อ	เอกสาร	ค่าธรรมเนียม
การตรวจสุขภาพแรงงานต่างด้าว	นายจ้าง หรือ ผู้ประกอบการ นำแรงงานต่างด้าว มาตรวจสุขภาพ	แรงงานต่างด้าวที่ ตั อ ง ข อ โ บ อ นุ ญ า ต ทำงานใหม่ หรือ ขอต้อไบอนุญาตทำงาน	โรงพยาบาลศรีวิชัย 5	1.บัตรประจำตัวบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย หรือ 2.บัตรอนุญาตทำงาน (Work	ค่าตรวจสุขภาพ 600 บาท ค่าประกันสุขภาพ 1,300 บาท

ขั้นตอน	การดำเนินการ	กลุ่มเป้าหมาย	สถานที่ติดต่อ	เอกสาร	ค่าธรรมเนียม
				Permit) หรือ 3. ทร.38/1 หรือ 4. บัตร ประกัน สุขภาพ	(ค่า ประกัน สุขภาพครั้งก่อน 400 บาท)

ที่มา : สำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว (สตบ.) <http://www.doe.go.th/workpermit/index.html> (3 ธันวาคม 48)

จากมติคณะรัฐมนตรีปี 2543 ได้เริ่มมีมาตรการบังคับซื้อบัตรประกันสุขภาพ ให้ครอบคลุมแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายที่ไม่เข้าข่ายประกันสังคม โดยราคาบัตร 1,000 บาท ค่าตรวจสุขภาพ 700 บาท นอกจากนี้ยังมีการเพิ่มมาตรการต่างๆ โดยให้หน่วยงานที่รับผิดชอบทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ร่วมพิจารณาดำเนินกิจกรรมที่สำคัญคือ

1. การติดตามให้การรักษาแรงงานต่างด้าวที่ผ่านการตรวจสุขภาพแต่พบภาวะติดเชื้อ หรือเจ็บป่วยด้วยโรคติดเชื้อ

2. การดำเนินงานด้านการประกันสุขภาพแก่แรงงานต่างด้าว

3. การอนามัยเจริญพันธุ์ในประชากรต่างด้าว

4. การจัดสภาพสุขภาพภิบาลและอนามัยสิ่งแวดล้อมในชุมชนต่างด้าว

5. การจัดบริการสร้างเสริมภูมิคุ้มกัน โรคเด็กต่างด้าว อายุต่ำกว่า 5 ปี

6. การสำรวจประชากรต่างด้าว

7. การติดตามประเมินผล ในระบบการนิเทศ และตรวจราชการ

ณ ปัจจุบัน ตามประกาศของกระทรวงสาธารณสุขเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2548(รายละเอียดในภาคผนวก) แรงงานที่มาจากทะเบียน จะต้องเสียเงินเพื่อซื้อบัตรประกันสุขภาพ ควบคู่ไปด้วยในราคา 1,300 บาท และเสียค่าตรวจสุขภาพในราคา 600 บาท ซึ่งการการประกันสุขภาพมีอายุคุ้มครอง 1 ปี โดยมีสิทธิประโยชน์ครอบคลุมการบริการทางการแพทย์ ในการตรวจรักษาโรค และฟื้นฟูสุขภาพทั่วไป ตามโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า โดยคนต่างด้าวจะต้องร่วมจ่ายในการรับบริการรักษาพยาบาลครั้งละ 30 บาท เช่นเดียวกับคนไทย

ส่วนในกรณีของกลุ่มผู้ติดตามแรงงานต่างด้าว (หมายถึงบิดา/มารดา สามี/ภรรยา บุตรของแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงาน) การตรวจสุขภาพและทำประกันสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุขกำหนดให้เป็นไปตามความสมัครใจ จะตรวจสุขภาพเพียงอย่างเดียวก็ได้ แต่

ถ้าจะเข้าสู่ระบบการประกันสุขภาพ ต้องได้รับการตรวจสุขภาพและเสียค่าใช้จ่ายเช่นเดียวกับแรงงานต่างด้าว

ข้อยกเว้นในส่วนของผู้ติดตามที่ไม่ต้องซื้อบัตรประกันสุขภาพนี้ ทำให้พบว่า มีคนต่างด้าวจำนวนมาก โดยเฉพาะกลุ่มเด็ก ที่ไม่มีบัตรประกันสุขภาพ เนื่องจากผู้ปกครองของเด็กไม่ต้องการเสียค่าใช้จ่ายเพิ่ม และส่วนใหญ่นิยมไปรักษาที่คลินิกเอกชนอยู่แล้วเนื่องจากมีความสะดวกรวดเร็วมากกว่า

“.....ลูกไม่ได้ทำให้ ย้งเล็กไม่ต้องทำก็ได้ ไม่สบายก็ไปหาคลินิกเอา แต่หมอเค้าก็มีคลินิกที่บ้าน(วัคซีนป้องกันโรคในเด็ก).....”

ยิมิ ชุมชนตลาดกุ่ม 30 ตุลาคม 2547

“ไม่สบายไปคลินิก เสียครั้งละ 300-400 โรงพยาบาลไม่ไป รอนาน ”

โมน อายุ 25 ปี ตลาดพงษ์เพชร

ในเงื่อนไขของการตรวจสุขภาพนั้น ผู้ที่จะสามารถขอผ่อนผันอยู่ในประเทศได้ ต้องเป็นผู้มีร่างกายสมบูรณ์แข็งแรง และไม่เป็นโรคต้องห้ามในการทำงาน อันได้แก่ (1) วัณโรคระยะติดต่อ (2) โรคเรื้อนในระยะที่ปรากฏอาการเป็นที่น่ารังเกียจแก่สังคม (3) โรคเท้าช้างในระยะที่ปรากฏอาการเป็นที่น่ารังเกียจแก่สังคม (4) โรคซิฟิลิส ในระยะที่ 3 (5) การติดสารเสพติด (6) พิษสุราเรื้อรัง (7) โรคจิต จิตฟั่นเฟือน หรือปัญญาอ่อน ผู้ที่เป็นโรสดังกล่าวจะถูกส่งกลับในทันที หรือหากตรวจพบแต่อาการยังไม่รุนแรง แพทย์เห็นว่าสามารถทำงานได้ จะให้การรักษาโดยนัดพบแพทย์เพื่อรับยาอย่างต่อเนื่อง

“.....มีผู้ป่วยเป็นโรคประเภท 2 (โรคที่ต้องให้การรักษาแต่อนุญาตให้ทำงานได้) ประมาณพันกว่าคน เราตรวจพบว่าเค้าเป็นแต่ก็ยังให้ทำงานได้ เรายังให้การรักษาพยาบาลเค้า ดูแลเป็นพิเศษ.....จะมีระบบอยู่ของโรงพยาบาลที่รับผิดชอบจะเอารายชื่อมาแล้วตามเค้ามารักษา ต้องนัดมาตรวจ รับยาต่อเนื่อง แต่แรงงานต่างด้าวนี้อยู่ดีก็ไม่อยู่แล้ว ไปแล้วกินยาไม่ครบ ตรงนี้ก็ไม่รู้จะทำยังไง เราหาตัวเค้าไม่เจอ.....”

นายแพทย์ยุทธนา พูนพานิช สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสมุทรสาคร

การให้บริการประกันสุขภาพของรัฐ วางแนวทางไว้ให้ครอบคลุมในเรื่องการรักษาพยาบาล การควบคุมป้องกันโรค การส่งเสริมสุขภาพ การฟื้นฟูสภาพ ฯลฯ ในด้านการดำเนินการนั้น เป็นหน้าที่ของสถานพยาบาลของรัฐและเอกชนที่เข้าร่วมโครงการ ตามเขตการแบ่งพื้นที่ตามโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ซึ่งสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดและกรมการแพทย์อาจปรับเปลี่ยนได้ ตามความเหมาะสม ยกเว้น คนต่างด้าวในประเภทกิจการประมงทะเลให้ดำเนินการโดยสถานพยาบาลของรัฐที่ใดก็ได้ในเขต ๒๒ จังหวัดชายฝั่งทะเล และคนต่างด้าวในประเภทกิจการก่อสร้างให้ดำเนินการ โดยสถานพยาบาล ในจังหวัดที่กรมการจัดหางานหรือจัดหางานจังหวัดกำหนดให้ทำงานเท่านั้น

หน่วยงานที่ให้บริการด้านสุขภาพในพื้นที่

ในจังหวัดสมุทรสาคร แรงงานต่างด้าวจะได้รับการตรวจสุขภาพและค้นหาโรคจากหน่วยงานสาธารณสุขซึ่งเป็นโรงพยาบาลคู่สัญญา 5 แห่ง อันได้แก่ โรงพยาบาลสมุทรสาคร โรงพยาบาลกระทุ่มแบน โรงพยาบาลบ้านแพ้ว(องค์การมหาชน) โรงพยาบาลศรีวิชัย 3 และโรงพยาบาลศรีวิชัย 5 (สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสมุทรสาคร,2544) ซึ่งสองแห่งหลังเป็นโรงพยาบาลเอกชน รูปแบบการทำงานของโรงพยาบาลต่าง ๆ ที่เป็นคู่สัญญา คือ รับดำเนินการตรวจสุขภาพสำหรับแรงงานที่จะมาขึ้นทะเบียนแรงงานและซื้อบัตรประกันสุขภาพจากโรงพยาบาลคู่สัญญา

รูปแบบการให้บริการด้านสุขภาพของโรงพยาบาลดังกล่าวมีความคล้ายคลึงกัน กล่าวคือเป็นการดูแลรักษาแก่แรงงานต่างด้าว ซึ่งพบว่า ไม่เฉพาะแรงงานที่มีบัตรประกันสุขภาพเท่านั้น แต่รวมถึงคนต่างด้าวทุกคนในพื้นที่ที่เข้ามาใช้บริการ ทางโรงพยาบาลก็จะดำเนินการรักษาให้

ในกรณีของโรงพยาบาลศรีวิชัย 5 ซึ่งเป็นโรงพยาบาลเอกชนในจังหวัดสมุทรสาคร มีบริการที่น่าสนใจและแตกต่างจากโรงพยาบาลของรัฐ คือมีเป้าหมายเพื่อเปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายและทำงานในจังหวัดสมุทรสาครสามารถซื้อประกันสุขภาพของโรงพยาบาลได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และเข้าถึงง่าย และเอื้อสำหรับกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม โดยโรงพยาบาลมีการดำเนินการจัดบริการตรวจสุขภาพในสถานประกอบการที่เป็นคู่สัญญา ซึ่งจุดนี้สามารถสนองตอบความต้องการของสถานประกอบการที่ต้องการความสะดวก รวดเร็ว

นอกจากนี้ โรงพยาบาลศรีวิชัย 5 ยังมีหน่วยเฉพาะกิจสำหรับให้บริการสุขภาพสำหรับแรงงานต่างด้าวในชุมชน รูปแบบบริการมีทั้งการเปิดคลินิกพยาบาลในชุมชน แรงงานต่างด้าว เพื่อให้บริการนอกเวลาทำการ และการจัดรถโมบายเคลื่อนที่ให้บริการตรวจ รักษาสุขภาพทั้งในสถานประกอบการและในชุมชนแรงงานต่างด้าวควบคู่กันไปด้วย

นอกจากโรงพยาบาล 5 แห่งดังกล่าวไปแล้ว หน่วยงานอีกกลุ่มหนึ่งที่มีบทบาทตรงในเรื่องการดูแลเรื่องสุขภาพ นั่นคือสถานีอนามัย ที่มีทั้งสิ้น 56 แห่ง กระจายตัวอยู่ในจังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งพบว่ามีการจ้างงานต่างด้าวจำนวนหนึ่งเข้ามาใช้บริการรักษาพยาบาล และยังมีบทบาทในการป้องกันโรคแก่กลุ่มเด็กต่างด้าวในชุมชนด้วยการให้วัคซีนที่จำเป็นต่างๆ และทำงานร่วมกับองค์กรเอกชน แต่ทั้งนี้สถานีอนามัยไม่ได้รับงบประมาณจากเงินประกันสุขภาพดังกล่าว

“นโยบายและมาตรการ ส่วนมากทำร่วมกับมูลนิธิริศรัยไทและโรงพยาบาลจังหวัดสมุทรสาคร ที่ผ่านมามีงานอนามัยแม่และเด็กของแรงงานต่างด้าว และชวนให้แรงงานต่างด้าวช่วยกันรณรงค์เกี่ยวกับเรื่องสุขภาพสิ่งแวดล้อม ร่วมกันระหว่างแรงงานและอาสาสมัคร(อาสาสมัครแรงงานต่างด้าว) และจัดอบรมหญิงวัยเจริญพันธุ์.....”

“ตอนนี้แรงงานต่างด้าวยังใช้ 30 บาทที่อนามัยไม่ได้.....รอรอบเบียบของทางจังหวัดอยู่.....”

(บุญส่ง จำรัสศรี นักวิชาการสถานีอนามัยท่าจีน)

“ มีแรงงานต่างด้าวเข้ามาใช้บริการประมาณ 20 เปอร์เซ็นต์ของผู้ใช้บริการทั้งหมด แต่每天有เข้ามาประมาณ 2-3 คน

...เรื่องงบประมาณ ไม่มีการพูดคุยกันระหว่างโรงพยาบาลนานแล้ว ไม่มีการเชื่อมโยงกัน เงินไม่รู้อยู่ตรงไหนบ้าง ไม่รู้เค้า manage กันอย่างไร ถ้ามารักษาที่นี่(สถานีอนามัย) ก็เก็บเงินเท่ากับคนไทย.....”

(ผู้อำนวยการสถานีอนามัยอำเภอบางหญ้าแพรก, 23 พ.ย. 47)

ในการรักษาพยาบาล สถานีอนามัยก็จะไม่ขอคู่มือประจำตัวแรงงานต่างด้าว หากใครเข้ามา ก็รักษาไปตามนั้น แต่ปัญหาคือแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาต้องสื่อสารภาษาไทยได้ หรือมีล่ามมาด้วย จึงจะเข้าใจกัน เนื่องจากสถานีอนามัยไม่มีล่ามประจำเหมือนโรงพยาบาล

ประเด็นที่นำไปสู่ปัญหาในการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพอนามัย

1. ความไม่พอเพียงของทรัพยากรด้านสาธารณสุข

จำนวนประชากรของจังหวัดสมุทรสาครที่แท้จริงนั้น หากนำเอาตัวเลขการคาดประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ ที่ได้จัดทำไว้มารวมกันจะพบว่า นามีประชากรในจังหวัดรวมกันไม่ต่ำกว่า 750,000 คน(คำนวณจากตัวเลขตามสำมะโนประชากรและตัวเลขแรงงานต่างด้าวขององค์กรพัฒนาเอกชน) ในขณะที่ทรัพยากรด้านสาธารณสุขของจังหวัด เป็นไปดังตารางด้านล่าง

ตารางที่ 4.2 : แสดงจำนวนสถานบริการสาธารณสุขของรัฐและเอกชนจำแนกรายอำเภอ (ปี 2545)

สถานบริการ สาธารณสุข	เมืองสมุทรสาคร (แห่ง)	กระทุ่มแบน (แห่ง)	บ้านแพ้ว (แห่ง)	รวม (แห่ง)
โรงพยาบาลของรัฐ/องค์กร มหาชน	1 (509 เตียง)	1 (148 เตียง)	1 (192 เตียง)	3 (849 เตียง)
สถานีอนามัย	24	13	19	56
โรงพยาบาลเอกชน	3 (310 เตียง)	2 (300 เตียง)	-	5 (610 เตียง)
คลินิกแพทย์	58	27	5	90
คลินิกทันตกรรม	10	9	4	23
สถานพยาบาล ผดุงครรภ์	34	8	5	47
ร้านขายยาแผน ปัจจุบัน	52	32	3	87
ร้านขายยาแผน ปัจจุบันบรรจุเสร็จ	11	13	13	37
ร้านขายยาแผน ปัจจุบันมีเภสัชกร	20	10	2	32

ที่มา : สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสมุทรสาคร

เมื่อมีการเทียบประมาณตัวเลขบุคลากรทางด้านสาธารณสุขต่อประชากร
ที่แท้จริง(คนในพื้นที่ + แรงงานต่างด้าว) ได้ตัวเลขอัตราส่วน ดังตารางที่ 4.3

ตารางที่ 4.3 : แสดงจำนวนบุคลากรด้านสาธารณสุข ภาครัฐและเอกชนและอัตราส่วนบุคลากร
ต่อประชากรไทยและประชากรต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาคร ปี (2545)

ประเภทบุคลากร	สังกัด สาธารณสุข	เทศบาล	เอกชน	รวม	อัตราส่วน ประชากร (ต่อ 750,000 คน)
1. แพทย์	55	1	64	143	1 : 5,245
2. ทันตแพทย์	11	-	8	22	1 : 30,491
3. เภสัชกร	24	-	10	38	1 : 19,737
4. พยาบาลวิชาชีพ	301	2	128	539	1 : 1,391
5. พยาบาลเทคนิค	211	2	6	247	1 : 3,036
6. จพง. สาธารณสุข ชุมชน	170	9	-	181	1 : 4,144

ที่มา : พัฒนาจากตัวเลขของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสมุทรสาคร

จากตารางที่ 4.2 และ 4.3 แสดงถึงปริมาณของทรัพยากรด้านสาธารณสุข
ที่มีอยู่อย่างจำกัด และไม่พอเพียงต่อความต้องการของประชากรในพื้นที่ ทั้งในส่วนของประชาชน
ในพื้นที่และของแรงงานต่างด้าว ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่ก่อความไม่พอใจกลุ่มแรงงานต่างด้าวของคน
ไทย ที่มองว่าคนเหล่านี้เข้ามาเบียดบังทรัพยากรภายในประเทศ

“.....ไปดูแลที่โรงพยาบาลสมุทรสาคร พม่าอนเต็มไปหมด ตอนนั้น
หลานไม่สบายพาไปหาหมออย่างไม่มีเตียงเลยคนไทยจะอย่างไรแบบนี้”

ผู้ประกอบการรายหนึ่งในจังหวัดสมุทรสาคร

ในส่วนของแรงงานต่างด้าวเอง ความไม่เพียงพอของสถานพยาบาลทำให้
การเข้ารับบริการในแต่ละครั้งมีความล่าช้า และแรงงานต่างด้าวต้องเสียเวลาทำงานเกือบตลอดวัน
ในการรักษาพยาบาล 1 ครั้ง ที่โรงพยาบาล ทำให้เสียรายได้ในการทำงานไป จึงทำให้ไม่อยากไปทำ
โรงพยาบาล

นอกจากนี้ยังพบว่า แรงงานต่างด้าว “รู้สึก” ว่า การพบแพทย์ตามโครงการ 30 บาทนั้นไม่หายขาด ต่างจากไปรักษาตามคลินิกเอกชน ซึ่งแม้จะมีราคาสูงกว่ามาก แต่ก็รักษาได้หาย เนื่องจากใช้ยาคุณภาพดีกว่า และที่สำคัญคือเปิดนอกเวลาทำงาน ทำให้ไม่ต้องเสียรายได้ ซึ่งสอดคล้องกับความต้องการของนายจ้างด้วยที่ไม่ต้องการให้เสียเวลางาน ผู้วิจัยจึงพบว่า นายจ้างมักจะสนับสนุนให้ไปคลินิกเอกชน โดยจะออกเงินให้ก่อนหากแรงงานต่างด้าวไม่มีสตางค์ และหักเอาในภายหลัง

“...ไปโรงพยาบาลไม่หาย ยามันไม่เหมือนกันนะ ไปคลินิกตรงตลาดกึ่งดีกว่าสะดวก หมอเก่งกว่า...”

(นายเอ แรงงานต่างด้าว)

“.....ลูกน้องพี่เวลาไม่สบาย พี่ก็พาไปหาหมอ โดยจะให้หัวหน้าคนงานพาไป ขอโทษที่บัตร 30 บาทรักษาทุกโรคไม่หายนะจริง ๆ ลูกน้องที่ตรวจโรคแล้วเสียคนละ 1,900 บาท ทุกคนเลย ไม่หายน้อง ต้องพาไปหาหมอที่คลินิกตามชุมชน.....ยามันสู้คลินิกไม่ได้เลยโรคเดียวกัน.....”

“.....คำหมอโดยมากเราจะพาไปก่อนแล้วค่อยหัก พวกเราก็จะถามว่าจะรักษา 30 บาทไหม หรือว่าจะเอาหมอเก่ง ๆ ให้เค้าเลือกก่อน เค้าก็จะบอกว่ารักษา 30 บาทไม่หาย เสียเวลาไปบอยนั่งรถแล้วเมาหรือว่าเสียเวลางานเค้า.....”

ผู้ประกอบการ

ไม่เพียงแต่ทรัพยากรด้านสาธารณสุขโดยตรงเท่านั้น แต่ในด้านการดูแลความสะอาดเรียบร้อยของพื้นที่ในชุมชน ซึ่งเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลก็ประสบปัญหาการขาดแคลนบุคลากรเช่นกัน

“.....ประชากร(คนพื้นที่)ของเราประมาณหมื่นต้น ๆ แต่รวมประชากรแฝงพวกแรงงานต่างด้าวกับแรงงานไทยที่เข้ามาทำงานตามนิคมอุตสาหกรรมไปอีกสองหมื่น แต่งบประมาณจ้างเจ้าหน้าที่ทำงานมีค่าหัวประมาณหมื่นคน แต่ต้องดูแลคนสามหมื่น แค่นี้เรื่องเดียวก็อ่วมแล้ว.....”

รังสรรค์ ชีรนัย นายกอบต.ท่าจีน

2. กรณีนายจ้างเก็บบัตรประจำตัวและบัตรประกันสุขภาพไว้

จากการลงพื้นที่ แรงงานต่างด้าวสะท้อนว่า ตนเองไม่มีบัตรตัวจริงอยู่กับตัว ทั้งบัตรประจำตัวแรงงานต่างด้าวและบัตรประกันสุขภาพ เนื่องจากนายจ้างจะเก็บเอาไว้ และให้ฉบับถ่ายเอกสารมาแทน

“.....มีเป็นใบถ่ายมา เอ้าแก่ให้เก็บไว้เวลาไปโรงพยาบาลเอ้าแก่เป็นคนพาไป จ่ายเงินให้ หักเอาทีหลัง.....”

วิน แรงงานพม่า

“.....เวลาไม่สบายไปหาหมอที่ศรีวิชัย บัตรอยู่ที่ใต้กึ่ง เอ้ากลัวหนีเลย เก็บไว้.....”

โม แรงงานพม่า

ในขณะที่ด้านนายจ้าง อธิบายเหตุผลที่ต้องยึดบัตรประจำตัวและบัตรสุขภาพของลูกจ้างไว้ เนื่องจากในการจดทะเบียนนายจ้างจะเป็นผู้จ่ายเงินออกไปให้ก่อน และมีปัญหามากในกรณีที่ลูกจ้างมักจะหลบหนีหรือเปลี่ยนงานภายหลังจากนั้น การยึดบัตรไว้จึงเป็นเหมือนการประกันไม่ให้แรงงานหนีหายไปไหน แต่อย่างไรก็ดี สถานการณ์ขาดแคลนแรงงานในปัจจุบันที่ทำให้นายจ้างต้องแข่งขันกันสูงขึ้นในการดึงลูกจ้างเข้ามาทำงาน ทำให้นายจ้างยอมที่จะพาแรงงานต่างด้าวที่ย้ายมาไปจดทะเบียนใหม่ ซึ่งกลายเป็นการจดซ้ำซ้อนไปในที่สุด

“.....เขาไม่ได้ฉลาดน้อยอย่างที่คิด เขาเรียกร้องสิทธิเขาจะตาย กรณีที่เขาไม่ได้ให้พกบัตรนี้ เพราะเนื่องจากว่าให้แล้วหนี นายจ้างออกเงินไปให้ 3-4 พันบาท ค่าใบอนุญาตทำงาน พอให้แล้วหนีไปอยู่ที่อื่น พอหนีปุ๊บนายจ้างก็ทำอะไรไม่ได้เลย เสียเงินไปฟรี ๆ บางทีก็เอาบัตรย้ายสถานประกอบการ.....”

วรรณดี ศรีบัวเอี่ยม ผู้จัดการสมาคมประมง

3. ปัญหาด้านการสื่อสาร

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้แรงงานต่างด้าวไม่เข้าไปใช้บริการของภาครัฐ คือความกังวลในเรื่องของการสื่อสารที่ไม่เข้าใจกันระหว่างแรงงานต่างด้าวและเจ้าหน้าที่ รวมถึงความเชื่อดั้งเดิมในการรักษาด้วยวิธีพื้นบ้าน ทำให้แรงงานต่างด้าวเลือกที่จะใช้บริการของหมอชาวบ้าน หรือหมอเถื่อน ที่เป็นคนชาติเดียวกัน มีวิธีการรักษาแบบโบราณ ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายได้

ในปัจจุบัน โรงพยาบาลในจังหวัดสมุทรสาครทุกแห่งที่เป็นคู่สัญญากับสาธารณสุขจังหวัด มีการจ้างล่ามชาวพม่าเข้ามาทำงาน เพื่อสื่อสารกับแรงงานต่างด้าวที่เข้ารับบริการ โดยเฉพาะ รวมไปถึงมีการออกโปสเตอร์ แผ่นพับรณรงค์ที่เป็นภาษาพม่าเพื่อสร้างความเข้าใจ แต่ก็ยังเกิดปัญหาอยู่เพราะแรงงานต่างด้าวบางคนไม่สามารถอ่านหนังสือได้ และบางคนอยู่แต่ในชุมชนไม่ได้ออกไปไหน ทำให้ไม่ทราบข่าวคราว

4. ผลกระทบด้านสุขภาพที่เกิดจากแรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้รับการตรวจสุขภาพ

แรงงานต่างด้าวตกค้างที่ไม่ได้จดทะเบียน ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตาม หมายถึงแรงงานผู้นั้นจะไม่ได้รับการตรวจสุขภาพ ซึ่งหมายถึงอันตรายของโรคระบาดต่าง ๆ ที่ติดตัวแรงงานต่างด้าวมา เช่น โรคเท้าช้าง ไข้มาเลเรีย กาฬโรค วัณโรค และโรคเอดส์ ซึ่งโรคดังกล่าวไม่ได้ส่งผลกระทบกับตัวแรงงานเท่านั้น แต่หมายถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นกับคนรอบข้างและสังคมโดยรวม ที่มีความเสี่ยงต่อการติดโรคนั้น ๆ ไปด้วย

“.....สภาอุตสาหกรรมเราพูดถึงเรื่องสาธารณสุข จังหวัดของเราเป็นจังหวัดที่เกี่ยวกับอาหารมาก วิสัยทัศน์ของเราคือต้องการจะเป็นครัวอาหารทะเลโลก แต่ปรากฏว่าเราก็มีพม่า มอญ พวกนี้เต็มไปหมด พวกนี้ เขาก็เป็นพาหะนำเชื้อโรคต่างๆ ที่หายจากเมืองไทยไปแล้ว ตอนนี้ก็กลับมาใหม่แล้ว ตั้งแต่หิวตลกโลกตอนนี้ก็กลับมาแล้ว ตอนนี้เราใช้ว่า โรคท้องร่วงเฉียบพลัน อย่างรุนแรงหรืออะไรอย่างนี้แหละ ซึ่งมันก็คือหิวตลคนั้นแหละ แล้วก็พวกไข้กาฬหลังแอ่น ตอนนี้มันกลับมาใหม่.....”

อภิชาติ ประสพรัตน์ ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดสมุทรสาคร

จำนวนแรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้ตรวจสุขภาพและเข้าสู่ระบบประกันสุขภาพนั้น คาดประมาณว่ามีมากกว่ากันครึ่งต่อครึ่ง ซึ่งหากพิจารณาถึงสภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่อาศัยกันอยู่ก่อนข้างแออัดแล้ว นับว่าเป็นเรื่องน่ากังวลอย่างยิ่ง เนื่องจากโรคระบาดจะสามารถติดต่อและแพร่กระจายถึงกันได้โดยง่าย ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อแรงงานต่างด้าวและคนอื่น ๆ ในชุมชนใกล้เคียง ที่แม้จะจดทะเบียนและได้รับการตรวจโรคอยากถูกต้องก็ตาม

ตัวแทนนายจ้างเองที่ผู้วิจัยสัมภาษณ์ แสดงความต้องการให้แรงงานเข้าสู่ระบบการตรวจสุขภาพ เนื่องจากหากแรงงานมีอาการเจ็บป่วย ก็จะสามารถรักษาได้อย่างต่อเนื่อง และทันท่วงที ไม่เป็นปัญหาในภายหลัง แต่คิดตรงที่ระยะเวลาการเปิด-ปิดการจดทะเบียน ที่มีระยะเวลาดสั้นและไม่แน่นอน ทำให้ในหลายๆครั้งนายจ้างไม่สามารถพาแรงงานไปจดทะเบียนได้ทันเวลา เป็นเหตุให้แรงงานนอกจากจะต้องมีสถานะภาพเป็นแรงงานเถื่อนแล้ว ยังไม่ได้รับการตรวจโรคและเข้าสู่ระบบประกันสุขภาพด้วย

“.....มันก็แค่คนมีบัตรกับคนไม่มีบัตร ถ้ารัฐบาลอนุญาตให้ทำบัตร ทำใบอนุญาตทำงานได้ตลอดเนี่ย เรื่องคนไม่มีประกันสุขภาพเนี่ยไม่มีปัญหาเลย เพราะว่าได้รับให้ประกันหมด ถ้าไม่ประกันสุขภาพเขาไม่ออกบัตรให้ สมมติว่าไปตรวจโรคและซื้อประกัน คุณซื้อหรือไม่ซื้อไม่เป็นไร แต่ใบอนุญาตทำงานเมื่อยื่นแล้ว เสียค่าธรรมเนียมแล้ว แล้วบัตรออกแล้วเนี่ย ถ้าคุณไม่มีใบรับรองแพทย์ไปยื่นยื่นการตรวจโรคและการประกันสุขภาพเขาไม่ออกบัตรให้ ทางจัดงานจังหวัดเขาก็ไม่ให้บัตร.....”

“.....คนที่ไม่มีบัตร ไม่ได้รับการขึ้นทะเบียนเนี่ย ไม่ได้ตรวจโรค ไม่ได้ได้รับการดูแล ไม่ได้ได้รับการรักษา อย่างบางคนสมมติว่าตรวจโรคแล้วเป็น T.B.(วัณโรค) หรือเป็นอะไร เมื่อตรวจโรคแล้วยังได้รับการรักษา ผ่อนผันว่ายังทำงานได้ เขาก็ตรวจเช็คคอยให้ยา หมดก็จะเรียกตัวพบแล้วคอยให้ยา แล้วทำการรักษาอย่างต่อเนื่องให้ มันก็จะหาย ค่อย ๆ หายไปเรื่อย ๆ”

วรรณดี ศรีบัวเอี่ยม ผู้จัดการสมาคมประมง 17 กันยายน 2549

5. การตรวจสุขภาพกับการตั้งครุภักข์ของแรงงานหญิงต่างด้าว

ในช่วงปี 2547 เกิดกระแสการส่งกลับหญิงต่างด้าวตั้งครุภักข์ขึ้น ซึ่งรายละเอียดของแนวคิดในเรื่องการส่งกลับนี้ เกิดขึ้นในเวทีการประชุมคณะกรรมการบริหาร

แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ในเดือนธันวาคมปี 2547 ภายหลังจากที่กระทรวงสาธารณสุขรายงานผลการตรวจสุขภาพของแรงงาน พบว่ามีแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในระหว่างการตั้งครรภ์จำนวน 9,383 ราย หรือคิดเป็นร้อยละ 3 ของแรงงานหญิงที่มาตรวจทั้งหมด ที่ประชุมโดยมีนายพินิจ จารุสมบัติ รองนายกรัฐมนตรีนั่งเป็นประธาน จึงมีมติให้ดำเนินการกับแรงงานที่เป็นโรค และแรงงานที่ตั้งครรภ์กลับประเทศต้นทาง (มติชนรายวัน วันที่ 13 ธันวาคม 2547 อ้างถึงใน กฤตยา อาชวนิจกุลและพันธุ์ทิพย์ กาญจนาจิตรา สายสุนทร, 2548) ซึ่งจากการติดตามสถานการณ์ของกฤตยาและพันธุ์ทิพย์ สรุปว่า แนวคิดการส่งกลับนี้มีหน่วยงานรัฐที่ไม่เห็นด้วย ทั้งฝ่ายนโยบายคือสภาความมั่นคงแห่งชาติ และฝ่ายปฏิบัติ คือกระทรวงสาธารณสุข(กฤตยา อาชวนิจกุลและพันธุ์ทิพย์ กาญจนาจิตรา สายสุนทร.เล่มเดียวกัน หน้า 36 – 37)

ภายหลังการประชุม นายพีระ มานะทัศน์ ผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ยังได้ออกมายืนยันอีกครั้งว่า เสี่ยงส่วนใหญ่ในที่ประชุมคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง(กบร.) ต้องการให้ส่งกลับแรงงานหญิงต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา กว่า 9,000 คน ซึ่งกระทรวงสาธารณสุขตรวจพบว่าอยู่ระหว่างการตั้งครรภ์ ยิ่งกระพือให้กระแสของแนวคิดนี้(กรมจัดหางานแจ้จุกแล"ต่างด้าว"ท้อง. มติชนรายวัน 17 ธันวาคม 2547) เกิดการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวาง เริ่มมีการเคลื่อนไหวโดยกลุ่มนักวิชาการ องค์กรด้านสิทธิมนุษยชน และองค์กรเอกชนที่ติดตามเรื่องนี้มาโดยตลอด ได้ออกมาเรียกร้องให้คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าว (กบร.) ทบทวนมติดังกล่าว โดยร่วมกันส่งจดหมายเปิดผนึกถึงกบร. โดยมีเนื้อหาหลักคือ คัดค้านการกระทำดังกล่าว โดยมองว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง และเป็นการก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบสาธารณสุขโดยรวมของไทย เนื่องจากข่าวการส่งแรงงานตั้งครรภ์กลับ จะไปนำไปสู่การทำแท้งเถื่อนในวงกว้าง รวมทั้งจะมีการหลบซ่อนตัวของกลุ่มแรงงานเหล่านี้มากขึ้น ซึ่งย่อมส่งผลให้กระบวนการการควบคุมโรคติดต่อ และมาตรการความปลอดภัยทางสังคมอื่น ๆ ย่อมกระทำได้ยากลำบากขึ้น (แถลงการณ์ต่อกรณีมาตรการการส่งกลับแรงงานหญิงข้ามชาติที่กำลังตั้งครรภ์ของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง : รายละเอียดในภาคผนวก)

จากข้อเรียกร้องของฝ่ายแนวคิดสิทธิมนุษยชนที่พร้อมใจกันออกมาคัดค้านนั้น ประสบผลสำเร็จในท้ายที่สุด เนื่องจากในเวลาต่อมา นายจุฑาวัช อินทรสุขศรี อธิบดีกรมการจัดหางาน ในฐานะฝ่ายเลขานุการ กบร.ได้ออกมาปฏิเสธเรื่องแนวคิดในการส่งกลับแรงงานต่างด้าวตั้งครรภ์ดังกล่าว โดยระบุว่า อาจเป็นการพูดคุยกันนอกรอบ และย้ำว่ากบร.ไม่เคยมีมติดังกล่าว และอ้างว่าในที่ประชุม กบร.ไม่เคยหยิบยกกรณีส่งแรงงานต่างด้าวที่ตั้งครรภ์กลับ

ประเทศมาเลเซีย การที่นายพิระ มานะทัศน์ ผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ออกมาระบุ เช่นนั้น อาจเป็นเพราะผู้สื่อข่าวฟังคำสัมภาษณ์ไม่หมด และไม่แน่ใจว่าข่าวนี้ออกมาจากกลุ่มสิทธิมนุษยชนที่ไม่รู้ข้อเท็จจริงหรือไม่ แต่สิ่งที่ได้คำนึงถึงมาโดยตลอดคือมนุษยธรรม เพราะถึงอย่างไร ต้องให้แรงงานสตรีเหล่านี้ได้คลอดก่อน ส่วนจะส่งกลับหรือไม่ต้องถามความสมัครใจด้วย และไม่สามารถที่จะไปพรากครอบครัวแรงงานเหล่านี้ออกจากกันได้ (กรมจัดหางานแจงคูเล"ต่างคำ" ท้อง. มติชนรายวัน 17 ธันวาคม 2547)

ถึงแม้ว่าแนวคิดดังกล่าวจะถูกล้มเลิกไป แต่ความหวาดกลัวว่าจะถูกส่งกลับหากถูกตรวจพบที่ตั้งครรภ์ได้ส่งผลต่อปัญหาการทำแท้งในแรงงานหญิงเหล่านี้ ในงานวิจัยของ เปรมาใจ วังศิริไพศาล(2546) ระบุว่า ปัจจุบันเกิดสภาวะการณ์ที่แรงงานต่างด้าวที่เป็นสตรีวัยเจริญพันธุ์ตั้งครรภ์ไม่พึงประสงค์มีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ โดยมีสาเหตุมาจาก การขาดการวางแผนครอบครัวและการคุมกำเนิดที่ดีและมีประสิทธิภาพ ปัญหาด้านการสื่อสาร รวมถึงปัญหาการไม่สามารถเข้าถึงบริการด้านสุขภาพเพราะอยู่ในสถานที่ผิดกฎหมาย ทำให้แรงงานต่างด้าวตั้งครรภ์บางส่วนไม่มาคลอดในโรงพยาบาลของรัฐ และบางส่วนนำไปสู่การทำแท้งที่ไม่ปลอดภัย (unsafe abortion) และมารักษาเมื่อเกิดภาวะแทรกซ้อนแทน

จากการศึกษาพบว่า ฝ่ายนายจ้างเองก็สะท้อนถึงความไม่ต้องการให้แรงงานตั้งครรภ์ หลายแห่งเลือกที่จะไม่รับแรงงานที่มีครอบครัว หรือมีลูกมาด้วย หรือหากตั้งครรภ์ขณะทำงาน ก็ต้องการให้แรงงานนำเด็กกลับไปทิ้งที่ภูมิลำเนามากกว่าที่จะให้อยู่ในประเทศไทย

“.....ถ้าเรามีโอกาสได้ทำมันแรงงานต่างด้าว คุณก็ได้คุมกำเนิดตั้งแต่ต้นแล้ว พูดยุโรปคนค่าทั้งโลกเลย ตอนนี้ทำได้แค่มูลนิธิริรักษ์ไทยเข้าไปบอกให้ คุณใช้ถุงยางนะ เอายาคุมไปกินนะ ทำได้แค่นั้น ซึ่งถ้าเราทำแค่นี้ มันไม่ได้ช่วยอะไรเลย มันช่วยได้น้อยมาก เพราะฉะนั้นมันกลายเป็นว่าบางอย่างเราขอมชะงักแล้ว ขอมเกินไป.....”

อภิชาติ ประสพรัตน์ ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดสมุทรสาคร

“.....ถ้าท้องส่งกลับเถอะ มาทำงานแล้วทำไม่ได้เต็มที่ เอาเด็กมาทิ้งไว้ ตกน้ำ โคนรถชนตายก็มาก ให้ส่งกลับบ้านไปให้ปู่ย่าตายายเค้าเลี้ยงมันก็อบอุ่น สังคมเขากับสังคมเรา มันไม่เหมือนกัน ที่นี่สภาพแวดล้อมมันก็ไม่ดี ไม่เหมาะกับเด็ก.....”

ผู้จัดการสมาคมแปรรูปอาหารทะเล

4.1.1.2 ที่อยู่อาศัย

รูปแบบของที่อยู่อาศัยในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาครของแรงงานต่างด้าวมี 2 รูปแบบ คือ ที่อยู่อาศัยที่จัดให้โดยนายจ้าง ซึ่งจะอยู่ในบริเวณโรงงาน และอีกแบบคือที่พักของเอกชนที่เปิดให้แรงงานต่างด้าวเช่าเป็นรายเดือน เจ้าของที่พักประเภทหลังนี้ส่วนใหญ่เป็นผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ (สัมภาษณ์ผู้จัดการสมาคมแปรรูปอาหารทะเล)

ที่พักของแรงงานต่างด้าวนั้นกระจายอยู่ทั่วไปในจังหวัดสมุทรสาคร โดยเฉพาะที่ชุมชนวัดหงษ์ ที่มหาชัย(ตลาดกุ้ง) และที่ชุมชนวัดโคกกรากใน แรงงานต่างด้าวมักอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม ชุมชน ชุมชนขนาดใหญ่เช่นที่ตลาดกุ้งมหาชัย เจ้าของห้องหรือบ้านเช่าเป็นคนไทย บางแห่งสร้างขึ้นเพื่อให้แรงงานต่างด้าวเช่าโดยเฉพาะ เท่าที่ผู้วิจัยพบ ห้องพักค่อนข้างอับทึบขาดการระบายอากาศที่ดี ในขณะที่แต่ละห้องเช่าขนาดประมาณ 12 - 16 ตารางเมตรนั้น มีคนงานอยู่กันตั้งแต่ 6 คนขึ้นไป บางห้องมีถึงเกือบ 20 คน ส่วนใหญ่เป็นญาติหรือเป็นเพื่อนกัน

ค่าเช่า ห้องพักที่ตลาดกุ้ง ราคาห้องละ 2,500 บาทต่อเดือน ค่าน้ำค่าไฟคิดตามที่ใช้จ่ายจริง (1 เมก ต่อ 6 บาท) ห้องหนึ่งอยู่กันประมาณ 10 คนขึ้นไป กรณีศึกษาคนหนึ่งเล่าว่า ค่าห้องเช่า ถ้าเป็นคนไทยจะคิดประมาณ 1,200 บาท แต่ถ้าเป็นคนพม่าจะคิด 2,000 บาทขึ้นไป ผู้วิจัยพบว่าที่พักบางแห่งมีราคาเช่าสูงถึง 4,000 บาท ต่อเดือน ในขณะที่สภาพห้องนั้นไม่สอดคล้องกับราคาหากเปรียบเทียบกับห้องเช่าทั่วไปที่คนไทยเช่า ผู้วิจัยสันนิษฐานว่า การที่เจ้าของห้องเช่าคิดราคาแพงเนื่องมาจากทราบดีว่าแรงงานต่างด้าวจะอยู่รวมกันห้องละหลายคนเพื่อความประหยัด

การอยู่รวมกันห้องละหลายคนของแรงงานต่างด้าวสร้างความไม่พอใจกับคนในพื้นที่ ดังคำให้สัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งเป็นคนสมุทรสาครโดยกำเนตกล่าวถึงในเรื่องนี้ว่า

“.....เท่าที่รู้มาแรงงานต่างด้าวจดทะเบียนที่บางกระเจ้า แต่อยู่ ๆ โรงงานย้ายมาอบต. ไม่รู้ การเคหะก็ปล่อยให้เช่า เกิดปัญหาเกี่ยวกับคนในพื้นที่เพราะตึกมันไม่ได้วางมีคนอยู่อยู่แล้ว แล้วห้องหนึ่งเค้าให้อยู่แค่ 2 คน แต่อยู่กัน 6-7 คน บางห้องถึง 10 คน ถามว่าสิทธิของคนไทยอยู่ตรงไหน คนต่างด้าวทำอย่างนี้คนไทยจะมั่นใจในความปลอดภัยของตัวเองหรือไม่....”

นาย ข. (นามสมมุติ) เจ้าหน้าที่รัฐในจังหวัดสมุทรสาคร

“.....มันไม่ใช่ที่ส่วนรวม ระบบสาธารณสุขและเทศบาลเลย คนไทยเคยอยู่แถวนี้ก็ต้องย้ายออกเลย เคยซื้อที่ดินแถวนี้เลยต้องขายย้ายหนี ถ้าอยู่ต้องกลัวเรื่องความปลอดภัย เรื่องสกปรก เรื่องเสียง มันเปิดเทปลั่นไปหมดเลยกลายเป็นคงพม่า ระบบการจัดการก็ยากขึ้น ชุมชน วัดหงส์ ตลาดกุ่ม ชุมชนโกรกกรากใน สภาพไม่ได้เลย.....”

ประชาชนในพื้นที่สมุทรสาคร

นอกจากนี้ การอยู่รวมกันอย่างแออัดและขาดการดูแลเรื่องอนามัยยังอาจก่อให้เกิดโรคต่าง ๆ ได้ง่าย เช่น อุจจาระร่วง เนื่องจากห้องพักขาดสุขลักษณะ การกำจัดสิ่งปฏิกูลต่าง ๆ ทำได้ไม่ถูกต้อง ทั้งห้องพักยังคับแคบและอึดอัดอากาศถ่ายเทได้ไม่สะดวก ทำให้คนในห้องติดโรคกันได้ง่าย ในส่วนนี้เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นได้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคไว้ว่า

“.....ปัญหาส่วนใหญ่ที่พบคือแรงงานต่างด้าวจะมาพร้อมกับโรค อุจจาระร่วง ห้องแถวที่เค้ายู่ไม่ถูกสุขลักษณะในการกำจัดสิ่งปฏิกูลต่าง ๆ ทำได้ไม่ถูกต้อง และห้องหนึ่งก็อยู่กันหลายคน คับแคบและแออัดในการถ่ายเท เพราะบางคนเป็นโรค ส่วนที่เหลือไม่เป็นแต่เมื่ออยู่รวมกันก็กลายเป็นติดกัน

.....ส่วนใหญ่เค้าจะไม่ให้ความร่วมมือกับท้องถิ่น ทั้งขยะสิ่งปฏิกูลลงไปในแม่น้ำลำคลอง เราเตรียมถังไว้ให้ก็ไม่ทิ้ง แล้วคุยกันก็ไม่ค่อยรู้เรื่อง พอคุยกันไม่รู้เรื่องเค้าก็ไม่เข้าใจว่าทางท้องถิ่นเราต้องการอะไร มีระเบียบอะไร ซึ่งวิธีแก้เราก็พยายามประชาสัมพันธ์ ขอให้เจ้าของบ้านเช่าช่วยสอดส่องดูแล แต่แรงงานมันมีการหมุนเวียน บางชุดทำไปแล้วก็ย้ายไปอยู่ที่อื่น มีชุดใหม่เข้ามาแทน ทำให้ไม่ได้ผลต่อเนื่อง.....”

รังสรรค์ ชีรนัย นายกอบต.ท่าจีน

จากการศึกษาพบว่า สวัสดิการหรือบริการของรัฐด้านที่อยู่อาศัยนั้น นอกจากในส่วนของฝ่ายสาธารณสุขที่ลงโปรแกรมเรื่องความสะอาดและการสาธารณสุขมูลฐานอยู่บ้างแล้วนั้น ภาครัฐแทบจะไม่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องหรือจัดการใด ๆ เกือบทั้งหมดเป็นเรื่องของภาคเอกชนเจ้าของห้องเช่าและแรงงานต่างด้าวที่ติดต่oprasetanกันเอง จึงพบว่าแหล่งที่อยู่อาศัยของแรงงานนั้นขาดการเอาใจใส่ดูแลและควบคุม โดยเฉพาะในเรื่องของสุขอนามัย ส่งผลต่อการเกิดโรคและภาวะการเจ็บป่วยในคนต่างด้าวตามมา

4.1.1.3 บริการความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

หน่วยงานหลักที่ดูแลเรื่องสวัสดิภาพและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของแรงงานต่างด้าวก็คือตำรวจ

แต่จากการศึกษาพบว่า แรงงานต่างด้าวจะมีลักษณะร่วมกันอยู่ประการหนึ่งคือกลัวเจ้าหน้าที่ตำรวจ เนื่องจากกลัวการจับกุมแม้ว่าตนเองจะมีบัตรประจำตัวถูกต้องก็ตาม แรงงานต่างด้าวทุกคนที่ผู้วิจัยสัมภาษณ์เคยมีประสบการณ์ที่ไม่ดีกับเจ้าหน้าที่ตำรวจทั้งที่เคยโดนกับตัวเองหรือคนใกล้ชิด

ความกลัวเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทำให้แรงงานต่างด้าวเมื่อมีปัญหาไม่ขอรับความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ เช่น กรณีการถูกข่มขืน แรงงานต่างด้าวที่ถูกข่มขืนจะไม่กล้าไปแจ้งความ เนื่องจากคิดว่าตนเองไม่มีสิทธิเรียกร้องอะไร ตำรวจจะไม่สนใจ และเชื่อว่าคนไทยที่กระทำผิดต่อตนจะสามารถหลบหนีได้ มีส่วนน้อยที่ต้องการให้ดำเนินการ แต่ไม่ผ่านทางตำรวจ จะใช้วิธีการแจ้งกับคนต่างด้าวที่รู้จักกับ “ผู้ใหญ่” ให้ช่วยเหลือ ผู้ใหญ่ในที่นี้ก็คือผู้ประกอบการหรือนายจ้างที่รู้จักคนกว้างขวาง

แรงงานคนหนึ่งเล่าว่า จากความเชื่อที่ว่าหากเกิดปัญหาถูกละเมิดขึ้นในคนต่างด้าวแล้วจะไม่มีสิทธิมีเสียงในการเรียกร้องความยุติธรรม ทำให้คนงานส่วนใหญ่มักจะรวมกลุ่มอยู่กันเองเพื่อความปลอดภัย แต่บางครั้งก็เสียงไม่ได้ เช่น กรณีของคนงานที่ต้องทำงานกะดึก ต้องกลับที่พักตามลำพัง มีความเสี่ยงสูงที่จะโดนทำร้าย

ไม่เพียงแต่แรงงานเท่านั้นที่สะท้อนปัญหาที่มีกับตำรวจ หากแต่นายจ้างเองก็สะท้อนถึงความเดือดร้อนข้อนี้ของแรงงานเช่นกัน

“.....ถ้าสมมติว่าเค้าโดนตำรวจจับนะ ถ้าตำรวจไม่แย่นะไม่มีปัญหาหรอก ตำรวจบัตรจริง ๆ ยังเอาทิ้งเลยนะ แล้วก็จับ อย่างถ้าจับมอเตอร์ไซค์มานะก็เรียกไว้ขอตรวจบัตร ถ้ามีทองก็ยึดไปเลย บอกว่าปัญหาทุกอย่างในประเทศไทยเป็นเจ้าหน้าที่ที่นั่นแหละ ผู้ที่ใช้กฎหมาย.....”

นาง ข. (นามสมมุติ ผู้ประกอบการในจังหวัดสมุทรสาคร)

ความกลัวเจ้าหน้าที่ตำรวจนี้ส่งผลโดยตรงต่อการปกป้องคุ้มครองแรงงานต่างด้าว แม้ตามกฎหมายแล้วคนต่างด้าวเหล่านี้ควรต้องได้รับสิทธิในการคุ้มครองดูแลให้มีความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน หรือแม้จะไม่ใช่แรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนถูกต้อง เป็นคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย แต่หากเกิดเรื่องร้ายแรงขึ้น ก็ควรที่จะได้รับความยุติธรรมรวมถึงการปกป้อง

คุ้มครองในฐานะมนุษย์คนหนึ่ง ปัญหาช่องว่างระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจและคนต่างด้าวนี้จึงเป็นเหมือนกำแพงที่กั้นไม่ให้แรงงานได้รับการคุ้มครองอย่างเต็มที่

4. การศึกษาของเด็กต่างด้าว

ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ระบุให้ขยายการจัดการศึกษาที่ครอบคลุมเด็กต่างด้าว ในหมวดที่ 2 สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา ที่ระบุในมาตราที่ 10 ในการจัดการศึกษาจะต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย การจัดการศึกษาสำหรับผู้ที่มีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม การสื่อสารและการเรียนรู้ หรือมีร่างกายพิการ หรือทุพพลภาพหรือบุคคลซึ่งไม่สามารถพึ่งตนเองได้ หรือไม่มีผู้ดูแลหรือด้อยโอกาส ต้องจัดให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิและโอกาสได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นพิเศษ จากพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ทำให้เด็กต่างด้าวได้มีโอกาสรับการศึกษามากขึ้น และเด็กต่างด้าวกลุ่มหนึ่งนั้นเป็นเด็กที่ไม่มีสัญชาติ ไม่มีหลักฐานแสดงควมมีตัวตน แต่การจัดการศึกษาสำหรับเด็กดังกล่าวได้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น โดยออกกระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษาพ.ศ. 2548 ข้อ 5 ให้สถานศึกษาถือเป็นหน้าที่ ในการที่จะรับเด็กที่อยู่ในวัยการศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาภาคบังคับ เข้าเรียนในสถานศึกษา กรณีเด็กย้ายที่อยู่ใหม่ สถานศึกษาต้องอำนวยความสะดวก และติดตามให้เด็กได้เข้าเรียนในสถานศึกษาที่ใกล้กับที่อยู่ใหม่หรือในข้อ 6 การรับนักเรียนนักศึกษาในกรณีที่ไม่เคยเข้าเรียนในสถานศึกษามาก่อน ให้สถานศึกษาเรียกหลักฐานอย่างใดอย่างหนึ่งตามลำดับเพื่อนำมาลงหลักฐานทางการศึกษา ดังต่อไปนี้

1. สูติบัตร
2. กรณีที่ไม่มีหลักฐานตาม (1) ให้เรียกหนังสือรับรองการเกิด บัตรประจำตัวประชาชนสำเนาทะเบียนบ้านฉบับเจ้าบ้าน หรือหลักฐานที่ทางราชการจัดทำขึ้นในลักษณะเดียวกัน
3. ในกรณีที่ไม่มีหลักฐานตาม (1) หรือ (2) ให้เรียกหลักฐานที่ทางราชการออกให้ หรือเอกสารตามที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดให้ใช้ได้
4. ในกรณีที่ไม่มีหลักฐานตาม (1) (2) และ (3) ให้บิดา มารดา ผู้ปกครอง หรือองค์กรเอกชนทำบันทึกแจ้งประวัติบุคคล ตามแบบแนบท้ายระเบียบนี้ เป็นหลักฐานที่จะนำมาลงหลักฐานทางการศึกษา

5. ในกรณีที่ไม่มีบุคคล หรือองค์กรเอกชนตาม ให้ชักถามประวัติดุคคลผู้มาสมัครเรียนหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำลงรายการบันทึกแจ้งประวัติดุคคลตามแบบฟอร์มกรอกประวัติอัน เป็นหลักฐานที่จะนำมาลงหลักฐานทางการศึกษา

แม้จะเปิดให้มีเด็กต่างด้าวทุกคนสามารถเข้าเรียนในโรงเรียนของรัฐได้ แต่ข้อเท็จจริงที่พบคือ มีเงื่อนไขหลายประการที่ทำให้เด็กต่างด้าวไม่สามารถเข้าถึงระบบโรงเรียนของรัฐได้ เงื่อนไขที่สำคัญที่ทำให้สถานศึกษาในจังหวัดสมุทรสาครปัจจุบันยังไม่สามารถเปิดรับเด็กต่างด้าวเข้ามาเรียนได้ จากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการโรงเรียนในชุมชนโคกกรากใน จังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งแจ้งเหตุผลที่โรงเรียนยังไม่สามารถรับเด็กต่างด้าวเข้าเรียนในปีการศึกษาที่ผ่านมาสรุปได้ ดังนี้

1. ขาดงบประมาณสนับสนุนจากส่วนกลางสำหรับรองรับเด็กต่างด้าว โรงเรียนยังไม่มีแผนการสำหรับการตั้งงบประมาณรองรับเด็กกลุ่มนี้ เพราะที่ผ่านมาโรงเรียนดำเนินการสำรวจเด็กในวัยที่ต้องเข้ารับการศึกษาในชุมชนที่เป็นเด็กไทยเท่านั้น การตั้งงบประมาณประจำปีจึงครอบคลุมเฉพาะเด็กที่เข้าเกณฑ์ หากรับเด็กต่างด้าวเข้ามาเรียน โรงเรียนไม่สามารถจัดสรรงบประมาณที่นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ตามแผนการประจำปีที่ได้ดำเนินการไปแล้ว ทั้งนี้ ปัจจุบัน งบประมาณดังกล่าว ครอบคลุมไปถึง ค่านม และอาหารกลางวันด้วย

2. การขาดบุคลากรทางการศึกษา เนื่องจากจำนวนบุคลากรทางการศึกษาในโรงเรียนที่มีจำนวนจำกัด ภาระรับผิดชอบในโรงเรียนจึงมีนอกเหนือไปจากงานการสอนเพียงอย่างเดียว ครู 1 คน ต้องรับผิดชอบดูแลนักเรียนกว่า 60 คน การรับเด็กต่างด้าวที่ไม่สามารถสื่อสารด้วยภาษาไทยได้ จะเป็นการเพิ่มภาระแก่ครูในโรงเรียนซึ่งยังไม่มีความพร้อมเพียงพอในปัจจุบัน

3. การปรับตัวและการยอมรับของนักเรียนและผู้ปกครอง จากประสบการณ์การรับเด็กต่างด้าวเข้ามาเรียนในโรงเรียนแห่งนี้ พบปัญหาที่เกิดขึ้น ทั้งนักเรียนและผู้ปกครองจำนวนหนึ่งที่คัดค้านการรับเด็กต่างด้าวเข้ามาเรียนร่วมใน โรงเรียนเดียวกับลูกหลานของตนเอง ส่งผลกระทบด้านจิตใจต่อเด็กต่างด้าวที่ไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพการเรียนการสอนของโรงเรียนได้ และในที่สุดก็ต้องลาออกจากโรงเรียนไป

4. การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของเด็กต่างด้าวในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร ปัจจุบันที่พบว่ายังมีเด็กอีกจำนวนมากที่ต้องใช้ชีวิตตามลำพังเมื่อผู้ปกครองต้องไปทำงาน ทั้งนี้ เนื่องจากเด็กกลุ่มดังกล่าวยังอยู่ในวัยเด็กเล็กที่ยังไม่สามารถทำงานช่วยเหลือพ่อแม่ได้ ในขณะที่เด็กที่โตพอจะทำงานได้ แต่ผู้ปกครองบางรายที่ไม่ต้องการให้ลูกหลานตนเองเข้าสู่การเป็นแรงงาน

ในขณะที่การส่งลูกเข้าโรงเรียนก็พบปัญหา และอุปสรรคมากมาย ความไม่พร้อมของโรงเรียนในพื้นที่สำหรับการรองรับเด็กต่างด้าวในพื้นที่ ปัจจุบันพบว่า วัดได้กลายมาเป็นอีกที่พึ่งหนึ่งสำหรับรองรับเด็กต่างด้าวที่ต้องการเรียนหนังสือ

วัดบางหญ้าแพรก : บริการการศึกษาอนุเคราะห์

แม้ว่าการนำเด็กเข้าสู่โรงเรียนปกติยังคงไม่สามารถทำได้ แต่ก็พบว่ามีจัดการศึกษากันเองในกลุ่มแรงงานต่างด้าว โดยความริเริ่มของทนายความคนไทยผู้หนึ่งซึ่งมีเชื้อสายมอญและได้ความอนุเคราะห์ด้านพื้นที่ที่ท้ายวัดซึ่งไม่ได้ใช้งานจากเจ้าอาวาสวัดบางหญ้าแพรกในการตั้งโรงเรียนของเด็กต่างด้าวขึ้น วัดบางหญ้าแพรกจึงกลายเป็นสถานที่รองรับเด็กต่างด้าวร่วมร้อยคน โดยมีอาสาสมัครชาวพม่าจำนวน 4 คน ซึ่งบางคนจบการศึกษาระดับปริญญาตรีจากประเทศพม่า มาทำหน้าที่เป็นครูสอนเด็กที่มีอายุระหว่าง 3 – 15 ปี มีการจัดการเรียนการสอนในวิชาภาษาไทย ภาษามอญ ภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์ และความรู้พื้นฐานทั่วไป และเป็นคำขอจากเจ้าอาวาสที่ขอให้มีการสอนในเรื่องของชาติไทย และกำหนดให้มีการร้องเพลงชาติทุกครั้ง

เด็กส่วนใหญ่ที่มาเรียนมีผู้ปกครองทำงานในโรงงานและไม่มีเวลาดูแลลูกของตัวเอง ก่อนหน้าที่โรงเรียนในวัดแห่งนี้จะเกิดขึ้น เด็กบางคนก็โตพอบางคนเคยออกไปทำงานกับพ่อแม่ในโรงงาน เด็กเล็กที่ยังไม่สามารถทำงานได้ พ่อแม่จะทิ้งไว้ที่บ้านพัก เมื่อโรงเรียนแห่งนี้เปิดตัวจึงมีผู้ปกครองจำนวนมากนำลูกของตัวเองมาฝากเลี้ยงและฝากเรียน

อย่างไรก็ดี การจัดการศึกษากันเองในกลุ่มนี้ต้องประสบปัญหาหลายประการด้วยกัน คือ

1. ปัญหาเรื่องงบประมาณ งบประมาณที่โรงเรียนต้องมีค่าใช้จ่ายหลักในส่วนของค่าจ้างครู ซึ่งได้รับเงินสนับสนุนจากทางวัดและผู้บริจาคบ้าง แต่ก็ยังคงไม่พอเพียง นอกจากนี้ยังมีในส่วนของค่าเดินทางในการพาเด็กมาโรงเรียน ซึ่งต้องเหมารถไปตระเวนรับเด็กที่กระจายกันอยู่ทั่วจังหวัด ซึ่งผู้ปกครองบางคนสามารถจ่ายให้ได้ แต่อีกหลายคนก็ไม่มีเงินพอ ทำให้ค่าใช้จ่ายของโรงเรียนนั้นติดลบ

2. ปัญหาในเรื่องทัศนคติของประชาชนรอบบริเวณวัดที่มองว่าเหมาะสมหรือไม่กับการให้พื้นที่วัดในการจัดการเรียนการสอนแก่เด็กต่างด้าว คนในชุมชนรอบข้างสะท้อนว่าการ

เข้ามาของคนต่างด้าวเป็นการแข่งขันพื้นที่ในการทำกิจกรรมทางศาสนาของคนไทย รวมถึงเป็นการเบียดเบียนงบประมาณของเงินของวัดด้วย ซึ่งในส่วนนี้เจ้าอาวาสได้ให้ความคิดเห็นว่า

“.....ฉันก็ว่าพระก็เป็นพี่พี่ของประชาชน วัดเป็นที่อาศัยของประชาชน การให้ปัญญามันผิดกฎหมายด้วยหรือ จะเป็นภาษาอะไรก็ได้ เราไม่ได้สอนให้เขาเป็นคนชั่ว คนเราจะเจริญได้ด้วยเพราะว่าปัญญา อย่างคนไม่มีปัญญาอย่างที่ว่ามันไม่ทางรู้คิดรู้ชั่ว แต่ฉันก็คิดนะว่าต้องทำให้ถูกต้อง ความจริงมันเป็นอย่างนั้น แต่ก็พูดเอาไว้มานานแล้วนะ ก็ตั้งแต่เริ่มแล้วนะ ฉันไม่อยากให้ทางบ้านเมืองมองไปในทางไม่ดี.....”

ทิศทางของโรงเรียนที่วัดบางหญ้าแพรกนั้น ผู้วิจัยสันนิษฐานว่าอาจจะจัดการเรียนการสอนต่อได้อีกไม่นาน เนื่องจากปัญหาทั้งสองประการดังที่กล่าวมาข้างต้น ในขณะที่เจ้าหน้าที่รัฐส่วนใหญ่ที่ได้ทำการสัมภาษณ์นั้นรับทราบถึงปัญหาเด็กต่างด้าวที่ถูกปล่อยปละเลยจำนวนมากและทราบว่ามิโรงเรียนแห่งนี้ขึ้นมาเพื่อรองรับ แต่ทั้งนี้ก็ยังมิได้มีการดำเนินการใด ๆ ด้วยเหตุผลในเรื่องของทรัพยากรที่จำกัดอันทำให้ไม่สามารถนำลงไปให้แก่คนต่างด้าวได้ ต้องสงวนไว้ให้แก่คนไทยก่อน

“.....รัฐบาลเอง ยังดูแลเด็ก(ไทย)คนในท้องถิ่นได้ไม่เต็มร้อยเลย ถ้าทะลักเข้าโรงเรียนบางหญ้าแพรกหมดแล้วสถานที่เรียน ห้องเรียนละ เข้ามาต้องแปรังฟัน ต้องคัมนม ต้องห้องนอน เด็กเล็กนะ.....”

พันจ่าเอกอัยฎางค์ วิเศษวงศ์ษา ปลัดอบต.บางหญ้าแพรก จังหวัดสมุทรสาคร

4.1.2 การช่วยเหลือโดยองค์กรพัฒนาเอกชน

ปัจจุบัน ในจังหวัดสมุทรสาครมีองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานช่วยเหลือกลุ่มคนต่างด้าวอยู่ด้วยกัน 4 องค์กร ซึ่งมีเป้าหมายในการทำงานมุ่งไปที่เรื่องสุขภาพและการศึกษาเป็นสำคัญ องค์กรเหล่านี้ได้แก่

1. มูลนิธิรักษ์ไทย (CARE)

ได้รับทุนสนับสนุนจากองค์กร CARE ที่มีเป้าหมายทำงานเพื่อช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวพลัดถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย ในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาครองค์กรรักษ์ไทยให้ความช่วยเหลือใน 3 เรื่องหลัก ได้แก่ การศึกษา งานด้านสุขภาพและการอนามัยเจริญพันธุ์ และบริการให้คำปรึกษาเรื่องร้องเรียนต่าง ๆ ของแรงงานต่างด้าว

บทบาทด้านสุขภาพของรักษ์ไทย

ในด้านการส่งเสริมสุขภาพและอนามัยเจริญพันธุ์ รักษ์ไทยมียุทธศาสตร์ในการทำงานส่งเสริมสุขภาพและป้องกันควบคุมโรคแรงงานต่างด้าว โดยมุ่งเน้นการทำงานเป็นเครือข่ายร่วมกันระหว่างองค์กรภาครัฐ เอกชน ทั้งระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น ทำงานทั้งในเชิงรุกและรับ โดยเฉพาะในเชิงรุกที่ลงไปอบรมให้ความรู้ ความเข้าใจด้านสุขภาพแก่แรงงาน รวมถึงความรู้เรื่องสิทธิแรงงานด้วย ซึ่งในการทำงานกับแรงงานต่างด้าวในชุมชน รักษ์ไทยจะเน้นที่การใช้วัฒนธรรมชุมชนของแรงงานต่างด้าวเป็นเครื่องมือในการทำงาน เพื่อให้บริการมีความสอดคล้องกับวิถีชีวิตที่เป็นจริง

นอกจากนี้บทบาทที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การพัฒนากลุ่มอาสาสมัครสุขภาพชุมชนแรงงานต่างด้าว ทั้งที่เป็นคนไทย(อสสม.)และเป็นคนต่างด้าว(อสต.) โดยให้การศึกษาอบรมและพัฒนาศักยภาพ ความสามารถในการทำงานอย่างต่อเนื่อง และ ส่งเสริมให้มีอสต.ในหน่วยงานสาธารณสุข ในโรงพยาบาล เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่กลุ่มแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาใช้บริการ และออกหน่วยพื้นที่ชุมชนแรงงานต่างด้าวด้วย เพื่อแก้ไขปัญหาที่สำคัญ อันได้แก่ปัญหาเรื่องโรคระบาด โรคติดต่อต่าง ๆ และการให้ความรู้เรื่องการคุมกำเนิดด้วย

บทบาทด้านการศึกษาและพัฒนาเด็ก

มีการจัดตั้งศูนย์เด็กเล็กแรงงานต่างด้าวในชุมชน โดยการสร้างการมีส่วนร่วมของทั้งชุมชนไทยและครอบครัวแรงงานต่างด้าว (Child Development Center) โดยส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปเป็นครูสอนเด็กเล็กเพื่อเตรียมพื้นฐานในการผลักดันเข้าสู่ระบบ โรงเรียน และกันเด็กออกจากระบบแรงงานด้วย

2. เครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน Labour Rights Promotion Network (LPN)

เป็นองค์กรที่คณะทำงานแตกตัวออกมาจากมูลนิธิริชท์ไทยในปี 2548 มีผู้อำนวยการเครือข่ายคือคุณสมพงศ์ สระแก้ว ซึ่งเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ในการทำงานเกี่ยวเนื่องกับแรงงานต่างด้าวมาเป็นระยะต่อเนื่องยาวนาน

กลุ่มเป้าหมายของ LPN ได้แก่แรงงานข้ามชาติ และครอบครัว ผู้ติดตาม เข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐาน สิทธิต่างๆ ที่พึงได้รับตามกฎหมายต่างๆ ได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดี การย้ายถิ่นที่ปลอดภัย โดยมียุทธศาสตร์ที่สำคัญขององค์กรคือ

1. การศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการ และการทำงานบนฐานข้อมูลของกลุ่มเป้าหมายแรงงานประสบปัญหาโดยตรง และปัญหาเชิงโครงสร้างของชุมชน สังคม และนโยบาย
2. การพัฒนาโครงการที่สอดคล้องกับปัญหาความต้องการของแรงงาน
3. การทำงานช่วยเหลือโดยตรง ด้านกฎหมาย ปัญหาการไม่เข้าถึงสิทธิต่างๆ
4. การพัฒนาเครือข่ายหน่วยงานทั้งภาครัฐ เอกชน องค์กรชุมชนในพื้นที่ปฏิบัติงาน และระดับประเทศ
5. การทำงานเชิงสิทธิ และการทำงานเชิงนโยบาย Advocacy เพื่อการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐาน สิทธิแรงงาน สิทธิทางสุขภาพ สิทธิทางการศึกษา และการบริการทางสังคมต่างๆ
6. การสร้างกระบวนการเรียนรู้ และมีส่วนร่วมของแรงงานเพื่อการพึ่งพาตนเองได้

LPN มีกิจกรรมและโครงการในพื้นที่สมุทรสาคร ดังนี้

โครงการที่ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว

1. โครงการศึกษาวิจัยสถานการณ์การค้ามนุษย์ระหว่างพื้นที่ต้นทาง (สงขลาบุรี) และพื้นที่ปลายทาง(มหาชัย) ร่วมกับมูลนิธิพัฒนารักษ์ สนับสนุนโดย UN Inter-Agency Project on Human Trafficking (UNIAP)
2. การศึกษาเรื่องการพัฒนา นโยบายรัฐ และการบริหารคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในสังคมไทย คณะอนุกรรมการเพื่อศึกษาและตรวจสอบกรณีปัญหาในกลุ่มชาติพันธุ์ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สนับสนุนโดย ILO
3. โครงการศึกษา และพัฒนา ระบุกระบวนการบริหาร จัดการแรงงานข้ามชาติและข้อเสนอต่อมาตรฐานการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนของแรงงานข้ามชาติโดย

ความร่วมมือระหว่างคณะกรรมการเพื่อศึกษากรณีปัญหาเกี่ยวกับกลุ่มชาติพันธุ์คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สนับสนุนโดย องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)

4. การวิจัยด้านปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในประเทศไทย กรณีศึกษา : จังหวัดสมุทรสาคร The worst forms of child labour: a case study of child Labour in sectors of employment in Samutsakorn Province. โดย : สาขาพัฒนาแรงงานและสวัสดิการมหบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ ILO/IPEC

5. โครงการวิจัยเรื่อง “การศึกษาสภาพการทำงานในประเทศไทย” โดย สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล และเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน สนับสนุนโดย องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)

กิจกรรมที่กำลังดำเนินการ ปี 2549-2550

1. โครงการพัฒนาความร่วมมือจัดบริการทางสังคมและจัดการศึกษาเด็กต่างชาติเพื่อป้องกันการค้ามนุษย์ และการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร สนับสนุนโดย องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO-IPEC)

2. โครงการคุ้มครองเด็กต่างชาติ (Save the Children UK) พื้นที่สมุทรสงคราม และราชบุรี

3. โครงการ Community Learning Centre for Migrant Workers and Migrant Children (ILO-IPEC) ราชบุรี

4. โครงการส่งเสริมการสร้างพฤติกรรมป้องกันเอดส์ในกลุ่มลูกเรือประมงไทย (TUC) จังหวัดสมุทรสาคร เริ่มเดือนกรกฎาคม 2549

5. โครงการศูนย์เด็กก่อนวัยเรียน และการทำงานเสริมสร้างศักยภาพกลุ่มแรงงานไทย แรงงานข้ามชาติ ในการดำเนินการสหภาพแรงงาน (กำลังเริ่มเดือนกรกฎาคม 2549) สนับสนุนโดย Acils

3. IOM (International Organization of Migration)

ให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน โดยทำงานร่วมกับสาธารณสุขจังหวัดสมุทรสาคร วางโครงการเพื่อพัฒนาและดูแลคุณภาพชีวิตแรงงานต่างด้าวผ่านการสร้างอาสาสมัครแรงงานต่างด้าวในพื้นที่ โดยเริ่มต้นจะเน้นใน 3 เรื่องใหญ่ ๆ คือเรื่องสาธารณสุขมูลฐาน อนามัยเจริญพันธ์ และโรคติดต่อ

ในระยะแรกได้ให้ทุนสนับสนุนจำนวน 4 แสนดอลลาร์สหรัฐในระยะเวลา 2 ปี โดยมุ่งไปที่เป้าหมายในการดูแลแรงงานต่างด้าวประมาณ 2 หมื่นคนในเขตพื้นที่นาร่อง โดยมี สาธารณสุขจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบในการเปิดรับและคัดเลือกแรงงานต่างด้าวเพื่อเข้ามาเป็น พนักงานประจำ ในระยะแรกจะคัดจำนวน 15 คนเพื่อเข้ามาเป็นพนักงานสาธารณสุขต่างด้าว (พสต.) เพื่อทำหน้าที่เชื่อมต่อในการดูแลปัญหาด้านสุขภาพต่าง ๆ กับชุมชน

4. NCCM (National Catholic Commission on Migration)

เป็นองค์กรที่รับการสนับสนุนการศึกษาที่ส่งเสริมรายได้ อาชีพ วัฒนธรรม ประเพณี มีเครือข่ายทั่วประเทศ เป็นองค์กรที่สนับสนุน โดยคริสตศาสนา แต่ไม่ได้ทำงานในด้านการเผยแพรศาสนา เน้นที่ทำงานเชิงการพัฒนาเป็นหลัก

การจัดสวัสดิการแรงงานต่างด้าว : มุมมองขององค์กรพัฒนาเอกชน

สมพงศ์ สระแก้ว อดีตผู้อำนวยการมูลนิธิธรรมาภิบาลไทยสมุทรสาคร และปัจจุบัน ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน (LPN) เป็นบุคคลหนึ่งที่อยู่ในแวดวงการทำงานเพื่อช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาครมาเป็นระยะเวลานาน เป็นที่รู้จักดี ทั้งในกลุ่มขององค์กรภาครัฐ และผู้ประกอบการในจังหวัด เนื่องจากบทบาทในการทำงานเชิงประสานกับองค์กรทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว

คุณสมพงศ์ได้ให้ข้อคิดเห็นต่อประเด็นปัญหาที่เป็นอุปสรรคในการจัดสวัสดิการแก่กลุ่มแรงงานต่างด้าวรวมถึงให้ข้อเสนอแนะที่น่าสนใจ ดังนี้

แนวคิดด้านการพัฒนาเด็กต่างด้าวในพื้นที่

ผู้วิจัยได้พูดคุยถึงประเด็นในการดูแลเด็กต่างด้าว ซึ่งหลายฝ่ายแสดงความไม่เห็นด้วยกับการให้เด็กต่างด้าวคลอดหรือว่าอยู่ในเมืองไทย เนื่องจากเป็นภาวะและสภาพแวดล้อมไม่เหมาะสม ซึ่งในประเด็นนี้ คุณสมพงศ์มีความคิดเห็นแตกต่างไป โดยมองว่า ความคิดดังกล่าวเป็นการคิดในเชิงทุนที่ตนเองได้ประโยชน์ด้านเดียว ไม่ได้มองในด้านสิทธิมนุษยชนด้วย เช่นกรณีของแรงงานพม่า ที่ประเทศต้นทางเองมีปัญหาในเรื่องการเมือง สงคราม การส่งแรงงานตั้งครรภ์หรือเด็กกลับยอมเป็นการนำคนเหล่านี้ไปสู่อันตราย การพัฒนาเด็กเหล่านี้ให้มีคุณภาพคือทางออกที่ดีที่สุด

“.....เขาพูดส่วนตัว เขามักมองว่าผู้ติดตามหรือเด็กนี้มีปัญหา เขามองในแง่ทุน มองในแง่การจัดการว่ากลุ่มเด็กนี้เป็นภาระ แต่อีกมุมมองหนึ่งที่ไม่พูดถึง คือแรงงานเด็ก แรงงานเด็กไม่จำเป็นต้องจดทะเบียน ถ้านได้แรงงานโดยไม่ต้องลงทุน ซึ่งประเด็นนี้ไม่ได้พูดถึง และไม่ได้มองรอบด้านว่า มันมีปัญห่อื่นๆ โดยเฉพาะพม่า มันมีปัญหาคารเมือง ไม่ใช่แค่มาเป็นแรงงานอย่างเดียว แล้วการมาอยู่ที่นี่คุณจะไม่ห้ามไม่ได้ว่า ห้ามสิทธิการมีครอบครัวไม่ได้ ห้ามมีลูก ห้ามคุมกำเนิดไม่ได้ ก็ต้องให้การศึกษาแก่เขา เพื่อให้เขาเป็นแรงงานที่มีคุณภาพต่อไป.....”

ในเรื่องของการพัฒนาเด็กด้วยการให้การศึกษา ซึ่งตามแนวทางของรัฐได้ออกกฎหมายที่เอื้ออำนวยต่อการให้เด็กทุกคนสามารถเข้าเรียนได้ แต่ยังไม่ได้ในทางปฏิบัตินั้น องค์การ LPN ได้มีความพยายามในเรื่องนี้ด้วยการผลักดันให้เด็กต่างด้าวได้เข้าสู่ระบบโรงเรียน ดัง การให้สัมภาษณ์ของคุณสมพงศ์

“.....ตามกฎหมายต้องเข้าได้ แต่ว่า ความจริงเปิดได้ โรงเรียนต้องรับ แต่ปัญหาคือทัศนคติของโรงเรียน เราเข้าไปหาโรงเรียนเชิงบวก.....วิธีการให้เข้ายอมรับก็ต้องเชิญ อาจารย์มานั่งคุยกับเราที่นี่ มานั่งคุยเด็ก แล้วสาธยายว่าเราจะส่งเด็กเข้าเรียน เราจะหาแหล่งทุน และ หลังจากนั้นจะเอาพ่อแม่ผู้ปกครอง มาเยี่ยม โรงเรียนให้ดูสภาพ เอาเด็กไปด้วย เด็กจะเกิดแรงจูงใจ บอกแล้วว่าให้เอาเด็กไปเรียนเขาไม่รู้ ไม่เกิดแรงจูงใจ โอกาสทางการศึกษามีแค่นี้ โอกาสทางการศึกษาทุกอย่างมันครบครัน พ่อแม่รู้ดีกว่าเอาเขาได้เรียนใน โรงเรียน ถือว่าบรรลุเป้าของเรา คือไม่มีเด็กที่เหลืออยู่ในนี้.....”

แนวคิดการทำงานกับแรงงานต่างด้าว

คุณสมพงศ์มองว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นในการทำงานกับภาครัฐ คือการยึดติดกับความเชื่อเดิมๆของภาครัฐ ที่มองแรงงานต่างด้าวเป็นสินค้า เป็นปัจจัยในการผลิต ไม่ได้มองแรงงานฐานะมนุษย์คนหนึ่ง ทำให้การจัดสวัสดิการหรือบริการต่างๆไม่ได้คำนึงถึงเรื่องสิทธิที่แรงงานพึงได้รับ ในขณะเดียวกัน กลุ่มนายจ้างก็มุ่งที่จะเลือกใช้แต่แรงงานที่สร้างประโยชน์ให้กับตนเองได้ในราคาถูกที่สุด

“.....อุปสรรคของเราอันหนึ่ง เรื่องการต่อสู้กับวิถีคิดของภาครัฐ เพราะวิถีของพวกนี้อิงไปด้วยกัน เพราะเป็นเรื่องของผลประโยชน์ อิงเรื่องของ คือวันนี้ปฏิเสธไม่ได้เรื่องทุน กับมิติเรื่องความมั่นคงของภาครัฐ มันจะขัดแย้งโดยตรงกับเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐาน มันมองด้วย

เชิงลบ มันมองด้วยอคติจากรัฐ คือเขามองว่าแรงงานเป็นสินค้า ที่ดูเหมือนว่าไม่จำเป็นต้องสนใจเรื่องจิตใจ วันนี้มีงานให้ทำเท่านั้น แต่ไม่สนใจเรื่องเจ็บไข้ได้ป่วย และคิดว่าเมื่อรัฐบริการสุขภาพให้แล้วเราก็ไม่ต้องเข้าไป.....”

“.....เราจะมองสิทธิขั้นพื้นฐานก่อน การดำรงชีวิตอยู่ ปัจจัยสี่ ความมั่นคงในชีวิต หากมองในแง่ นายจ้างมองว่าแรงงานคือสินค้าที่เคลื่อนย้ายได้ อย่างเด็ก ถ้าไม่ได้มองว่ามีเด็กแล้วจะดูแลอย่างไร เขามองไม่เห็นเด็กว่าเขาจะดูแลอย่างไร แต่ในความเป็นจริงเขาใช้แรงงานเด็ก แล้วเขาไม่ยอมพูดถึง อันนี้เป็นเรื่องที่นายทุนไม่พูด เยอะมาก ทุกสิ่ง มีเด็กอยู่.....”

ความต้องการใช้ประโยชน์จากแรงงานทำให้แรงงานจำนวนหนึ่งเมื่อเกิดภาวะที่ไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพถูกมองว่าควรต้องส่งตัวกลับ ก่อให้เกิดความไม่มั่นคงในชีวิตของแรงงาน เช่น กรณีเรื่องการส่งแรงงานต่างด้าวตั้งครรภกลับประเทศ คุณสมพงศ์ มองว่า

“.....เขา(รัฐและนายจ้าง)มองอย่างกตัญญู เขามองอย่างละเมียด คือช่วงสมัยก่อนที่แรงงานท้อแล้วมีมติกรม. ว่าส่งกลับ แล้วพวกเราไปยื่นหนังสือ การส่งกลับ ส่งกลับไปตาย ถ้าเขาอยู่ในจังหวัดที่มีปัญหาเรื่องการเมืองจะส่งกลับอย่างไร ที่นี่ต้องคุ้มครองเรื่องการเกิดอะไรอย่างนี้ เพราะตอนนี้เรื่องการเกิดมีเรื่องใบสูติบัตร มีเรื่องทะเบียนการเกิด ว่าไปแล้วนายจ้างยังล้าหลังอยู่ ล้าหลังในเรื่องความเข้าใจในเรื่องนโยบาย.....”

4.1.3 การประกันสังคม

เป็นโครงการที่รัฐเป็นผู้จัดระบบและดำเนินงานเพื่อคุ้มครองป้องกันไม่ให้ประชาชนที่มีรายได้ประจำได้รับความเดือดร้อนในการดำรงชีพ เนื่องจากประสบปัญหาทำให้ไม่สามารถทำงานเลี้ยงชีพได้ตามปกติ โดยผู้มีรายได้ต้องออกเงินสมทบ (contribution) เข้ากองทุนกลาง และได้รับประโยชน์ทดแทน (benefits) เมื่อประสบปัญหาในการเลี้ยงชีพ ปัญหาด้านสุขภาพ การคลอดบุตร ทูพพลภาพ เสียชีวิต ประสบอุบัติเหตุและโรคร้ายจากการทำงาน ชราภาพ ว่างาน และการมีบุตรที่ยังเลี้ยงตนเองไม่ได้ (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2547 น.19)

พ.ร.บ.ประกันสังคมเริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2533 กับสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไปและในภายหลังได้ขยายออกไปเป็นสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป เมื่อวันที่ 2 เดือนกันยายน 2536 และขยายไปยังสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2545

โดยกองทุนประกันสังคมให้ความคุ้มครองผู้ประกันตน 7 กรณี ได้แก่

- กรณีเจ็บป่วยหรือประสบอันตราย
- กรณีคลอดบุตร
- กรณีทุพพลภาพ
- กรณีเสียชีวิต
- กรณีสงเคราะห์บุตร
- กรณีชราภาพ
- กรณีว่างงาน

ผู้ที่มีหน้าที่ตามกฎหมาย ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม ประกอบด้วย 3 ฝ่าย คือ รัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้าง โดยนายจ้างและลูกจ้าง จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน ในอัตรา ร้อยละ 5 ของค่าจ้าง และรัฐบาลสมทบอีกส่วนหนึ่ง

เสียงสะท้อนจากนายจ้างต่อกรณีการนำแรงงานต่างด้าวเข้าสู่ระบบประกันสังคม เช่นเดียวกับแรงงานไทยนั้น นายจ้างและตัวแทนกลุ่มนายจ้างต่างมีความคิดเห็นไปในทางเดียวกัน นั่นคือไม่มีปัญหา และยินดีจ่ายสมทบให้

“.....ถ้านายจ้างเค้ารู้ว่าเค้าจะเพิ่มประสิทธิภาพให้ลูกจ้างได้ยังไง เค้ายินดีจ่ายให้ ส่วนลูกน้องถ้ารู้ว่าที่ไหนให้ดีกว่ากัน เค้าก็อยากอยู่ที่นั่นถ้านายจ้างได้จากลูกจ้างน้อย เค้าก็ไม่อยากจ่าย ธรรมชาติมนุษย์ให้ด้วย ไปด้วย จะทำยังไงให้ได้ขึ้นมาทั้งสองฝ่าย.....”

ผู้จัดการสมาคมแปรรูปอาหารทะเล

อย่างไรก็ดี ในความเป็นจริง การนำแรงงานต่างด้าวเข้าสู่ระบบประกันสังคมอย่างเต็มรูปแบบนั้นผู้ศึกษาคิดว่าเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ เนื่องจากยังคงมีคำถามที่สำคัญในหลายประเด็นที่ไม่ชัดเจนหากจะพัฒนาแนวทางประกันสังคมแก่แรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้ต่อไป อาทิ

- สถานะทางกฎหมายของแรงงานต่างด้าวในปัจจุบัน ที่เป็นคนผิดกฎหมายที่ได้
ได้รับการผ่อนผันให้จดทะเบียนเพื่ออยู่ต่อชั่วคราว นั้นหมายถึงความไม่แน่นอนในการอยู่ใน
ประเทศไทย หากแรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้ตกหล่นการต่ออายุการจดทะเบียนย่อมหมายความว่าความถึงการ
หลุดออกจากระบบไป ในขณะที่การประกันสังคมนั้นใช้วิธีการจ่ายสมทบอย่างต่อเนื่องเป็นประจำ
ทุกเดือน(ขาดส่งได้ไม่เกิน 2 เดือนในกรณีของบุคคลไทย) บุคคลผู้นั้นจึงจะสามารถรับสิทธิ
ประกันสังคมได้เต็มรูปแบบ

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า หากแรงงานต่างด้าวที่จ่ายเงินเข้ากองทุนอย่างสม่ำเสมอวัน
หนึ่งไม่ได้รับการสถานะคนอยู่ชั่วคราวต่อ ย่อมต้องถูกผลักดันกลับหรือกลายเป็นคนลักลอบเข้า
เมืองผิดกฎหมาย ในกรณีนี้ สถานะภาพในฐานะของผู้ประกันตนจะหมดตามไปด้วยหรือไม่?
เพราะในทางปฏิบัติย่อมมีความทับซ้อนกันระหว่างสถานะทางกฎหมายของแรงงานและสิทธิที่จะ
ได้รับสวัสดิการอยู่

- กรณีการบริหารจัดการกองทุนประกันสังคมของแรงงานต่างด้าว จะดำเนินการ
อย่างไร จะเอาไปไว้ในส่วนไหน รวมกับกองทุนของคนไทยหรือไม่ ซึ่งแน่นอนหากรวมกับกองทุน
ของคนไทย ย่อมเกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์ถึงความเหมาะสมตามมาอย่างแน่นอน เพราะที่เป็นอยู่ใน
ปัจจุบัน แรงงานต่างด้าวถูกมองว่าเป็นผู้มา “เบียดเบียน” สังคมไทย แม้แต่ในกรณีของการเข้าสู่
ระบบประกันสุขภาพที่แรงงานต้องจ่ายเงินสมทบด้วย ก็ยังมีเสียงวิจารณ์ในเรื่องของการเบียดบัง
ทรัพยากร ทำให้คนไทยต้องได้รับบริการที่ล่าช้า ดัดจริต ได้รับความสะดวกน้อยลง

และที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ในระบบประกันสังคมนั้น ภาครัฐต้องจ่ายสมทบ
ให้แก่ผู้ประกันตนด้วยส่วนหนึ่ง ซึ่งเงินสมทบนั้นมีที่มาจากเงินภาษีของประชาชนคนไทย การใช้
วิธีจ่ายเงินสมทบโดยรัฐจึงดูเป็นเรื่องที่กระทำได้ลำบาก

- และสุดท้ายคือ ความพร้อมต่อการจัดประกันสังคมแก่แรงงานต่างด้าว ผู้ศึกษาตั้ง
คำถามต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม
ว่ามีความพร้อมต่อการขยายความคุ้มครองไปยังกลุ่มแรงงานต่างด้าวแล้วหรือไม่ เพราะในปัจจุบัน
พบว่ายังคงมีปัญหาในการบริหารจัดการกองทุนประกันสังคมของคนไทยเองอยู่ การจะขยายการ
ดูแลเพิ่มในกลุ่มแรงงานต่างด้าวจำนวนกว่าล้านคนทั่วประเทศ ย่อมหมายถึงภาระการจัดการที่เพิ่ม
มากขึ้น ซึ่งองค์กรจึงต้องมีความพร้อมในระดับหนึ่ง

4.1.4 การสังคมสงเคราะห์

ตามหลักของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ซึ่งเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักในการให้บริการด้านสังคมสงเคราะห์ ได้กำหนดประชาชนกลุ่มเป้าหมายที่จะได้รับบริการไว้ด้วยกัน 17 ประเภท คือ (1) เด็กและเยาวชนที่มีปัญหาขาดที่พึ่ง (2) สตรีที่มีปัญหา เช่น โสเภณีถูกล่อลวง (3) ครอบครัวที่แตกแยก พึ่งตนเองไม่ได้ (4) คนชราไร้ญาติมิตร (5) คนพิการ (6) ผู้เจ็บป่วยที่ขาดความช่วยเหลือ (7) ผู้ประสบสาธารณภัย (8) ผู้พ้นโทษที่ไร้ที่พึ่ง (9) ผู้มีปัญหาทางจิตใจที่คิดฆ่าตัวตาย (10) ผู้เสพยาเสพติด (11) ผู้ไม่มีที่อยู่อาศัย (12) ชนกลุ่มน้อย เช่น ชาวเขา (13) ผู้อพยพจากประเทศอื่น (14) ผู้ป่วยโรคจิตที่มีอาการทุเลาแล้ว (15) ผู้เสียชีวิตที่ไร้ญาติขาดมิตร (16) คนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากอยู่ในต่างประเทศ (17) ผู้ประสบเคราะห์กรรมอื่น ๆ ที่สมควรได้รับความช่วยเหลือ (กรมประชาสงเคราะห์, 2530: 38-39)

จะเห็นว่า กลุ่มเป้าหมายนี้ยึดตามข้อเท็จจริงในเรื่องของการช่วยเหลือผู้ทุกข์ยาก โดยไม่มองที่ความต่างทางด้านเชื้อชาติ ตามหลักการของงานสังคมสงเคราะห์ในประเทศไทยที่มุ่งเน้นการช่วยเหลือคนด้อยโอกาสหรือคนชายขอบในสังคมไทยให้สามารถผ่านพ้นความยากลำบากไปได้

งานสังคมสงเคราะห์กับกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมที่สุดคือการทำงานกับแรงงานต่างด้าวที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะในกลุ่มผู้หญิงและเด็กต่างด้าวที่ถูกล่อลวงมา หน่วยงานที่รองรับและให้บริการกับกลุ่มนี้โดยตรงคือสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ ซึ่งมีหลายแห่ง ได้แก่ บ้านเกร็ดตระการ และบ้านภูมิเวท(เด็กชาย) บ้านริสวัสดิ์(ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) บ้านสองแคว(ภาคเหนือ) ภายใต้อำนาจป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และเด็ก ซึ่งจะให้ความช่วยเหลือในเรื่องการให้ที่พักอาศัยชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับภูมิลำเนา โดยประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเทศนั้น ๆ เพื่อนำตัวส่งกลับอย่างปลอดภัย นอกจากนี้ยังให้ความช่วยเหลือในด้านกฎหมายเพื่อดำเนินการกับผู้ถูกล่อลวงหรือประทุษร้าย รวมไปถึงการให้บริการทางสุขภาพกายจิตเพื่อบำบัดฟื้นฟู ซึ่งแนวคิดในการดำเนินงานขององค์กรจะเป็นไปตามแนวคิดอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก และอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันการค้ามนุษย์ของ ILO (สัมภาษณ์รัชชา ชัยยอง นักสังคมสงเคราะห์บ้านเกร็ดตระการ, 1 สิงหาคม 2549)

ในส่วนของงานสังคมสงเคราะห์ในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร ส่วนใหญ่เป็นการให้ความช่วยเหลือในลักษณะการสงเคราะห์แบบให้เปล่าผ่านพัฒนาสังคมจังหวัด ซึ่งมีเงินอุดหนุนเพื่อกลุ่มคนด้อยโอกาสเช่น คนพิการ ผู้ป่วยโรคเอดส์ คนชรา เด็กกำพร้า ฯ ซึ่งพบว่า ทรัพยากรในส่วนนี้มีจำนวนที่จำกัด และมีผู้รับบริการที่เป็นคนไทยแสดงความต้องการการช่วยเหลือนี้อีกมาก ทำให้

การสงเคราะห์แบบให้เปล่านี้ ไม่ได้เจาะลงไปทีกลุ่มแรงงานต่างด้าว แต่เป็นการให้ในกลุ่มคนจน คนด้อยโอกาสที่เป็นคนไทยเท่านั้น

อย่างไรก็ดี นักสังคมสงเคราะห์ที่ผู้วิจัยสัมภาษณ์มองว่า การให้ความช่วยเหลือขององค์กรนั้นไม่มีข้อกำหนดในเรื่องของเชื้อชาติ แต่ดูในเรื่องข้อเท็จจริงของผู้รับบริการว่ามีความเดือดร้อนและเป็นกลุ่มเป้าหมายขององค์กรหรือไม่ ซึ่งจะขึ้นอยู่กับเป็นดุลพินิจของนักสังคมสงเคราะห์ในการพิจารณา

นอกจากปัญหาเรื่องทรัพยากรทางสังคมสงเคราะห์ของรัฐที่มีจำกัดแล้ว ยังไม่พบว่าแรงงานต่างด้าวเองออกมาขอรับบริการทางสังคมสงเคราะห์ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการทำงานในเชิงรับ ทั้งนี้เป็นเพราะแรงงานต่างด้าวไม่ทราบว่าตนเองมีสิทธิหรือไม่ และสะท้อนว่าไม่รู้จักหน่วยงานเหล่านี้เลย

4.2 บทบาทของนายจ้างในการให้สวัสดิการ

ในการศึกษาครั้งนี้พบว่า นายจ้างคือตัวแปรที่สำคัญที่สุดในการนำไปแรงงานต่างด้าวไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดี นายจ้างที่มีคุณภาพจะดูแลและให้สวัสดิการขั้นต่ำที่เหมาะสมแก่แรงงาน ไม่เอารัดเอาเปรียบ สนับสนุนให้แรงงานต่างด้าวเข้าสู่ระบบการจดทะเบียนและประกันสุขภาพ มีการให้ความร่วมมือกับองค์กรที่จะเข้าไปดูแลส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน ซึ่งนายจ้างที่มีลักษณะนี้มักจะเป็นนายจ้างในโรงงานขนาดกลางหรือขนาดเล็ก(หรือที่เรียกว่าล้ง)ที่มีการบริหารงานแบบ “เถ้าแก่” คือนายจ้างมีอำนาจในการตัดสินใจต่างๆ ในกิจการแบบเบ็ดเสร็จ

ในทางกลับกัน นายจ้างอีกกลุ่มหนึ่งจะละเลยต่อคุณภาพชีวิตของแรงงาน ไม่ว่าจะเป็นความปลอดภัยในการทำงาน การทุจริตและกดขี่ค่าแรง ใช้งานหนัก และไม่สนใจเรื่องการดูแลสุขภาพแรงงาน ซึ่งส่วนใหญ่พบว่า มักเป็นโรงงานขนาดใหญ่ที่ใช้ระบบนายหน้าจัดหาแรงงานเข้ามาทำงาน ซึ่งนายจ้างจะไม่รับรู้ถึงชีวิตความเป็นอยู่นอกโรงงานของลูกจ้างเลย นายหน้าจะเป็นตัวกลางในการควบคุมดูแลตั้งแต่เรื่องจัดสรรค่าจ้าง ค่าใช้จ่ายในการทำงานที่ต้องหักต่าง ๆ การหาที่อยู่อาศัยให้แทนเจ้าของกิจการทั้งหมด

จากการพูดคุยกับเจ้าของโรงงานขนาดใหญ่ 2 โรงงาน(มีคนงานมากกว่า 500 คน) เจ้าของกิจการบอกตรงกันว่าโรงงานของตนนั้นไม่มีแรงงานต่างด้าวทำงานอยู่ เนื่องจากยุ่งยากในการ

บริหารจัดการและแรงงานมีการอัตราเคลื่อนย้ายสูง จึงไม่นิยมที่จะจ้างแรงงานต่างด้าวมาใช้ แต่ในประเด็นนี้มีข้อโต้แย้งจากผู้ประกอบการในพื้นที่อีกท่านหนึ่ง(ขอสงวนนาม)

“.....โรงงานใหญ่จะไม่รับผิดชอบเรื่องที่พัก ไม่รับผิดชอบเรื่องใช้สอย จะใช้ sub-contact ไปหานายหน้ามาคนหนึ่ง หรือเป็นกลุ่มเอกชนว่าให้หาคนมาเลย 500 คน แล้วก็โยงไปผู้มีอำนาจ เช่น ตำรวจ เขาก็ไปหาพม่ามา ตำรวจก็เป็นเจ้าของห้องแถวหรืออาจจะไม่ใช่ ตำรวจก็แล้วแต่นะ ที่เยอะ ๆ เลย คือ นายหน้า ตัว sub เนี่ยก็ไปจัดการเรื่องเป็นนายจ้าง จดทะเบียนเสร็จเลยนะ ชื่อเค้า(นายหน้า)เป็นนายจ้างไม่ใช่ตัวโรงงานนะ เรื่องห้องพักไปจัดการให้เสร็จ เวลามารับไปทำงานก็หักค่าหัว สมมติว่าคนนี้จ้าง 240 บาท เขาก็หักไปวันละ 20 บาท รับส่งเสร็จ 20 บาท นี่คือค่าหัวนะ เหมือนเป็นคนดูแลให้ ลูกน้องชุดนี้ก็มาอยู่ทั่วไปที่ห้องแถวนี้แหละ เพราะที่มันยกตัวอย่างชัดเจน เพราะโรงงานพวกนี้ใช้เป็นพัน ๆ มันเห็นชัดเจน 300-500 ขึ้น แต่อันนี้หมายถึงต่างด้าวนะ ไม่เกี่ยวกับคนไทย แล้วมันก็จะเห็นภาพเป็นก้อนใหญ่ แล้วพวกเนี่ยนายจ้างไม่ได้ดูแล ไม่ต้องรับผิดชอบ ถึงเวลาส่งเสร็จก็กลับบ้านนอนพวกนี้ก็ออกลูกออกหลาน.....”

จะเห็นได้ว่า ในกิจการแทบทุกประเภทของจังหวัดสมุทรสาครจะต้องมีการใช้แรงงานต่างด้าวอยู่ด้วยแทบทั้งสิ้น และแรงงานเกินกว่าครั้งนั้นไม่อยู่ระบบการจดทะเบียนเพื่อขอผ่อนผัน ซึ่งหมายถึงแรงงานจะไม่ได้รับสิทธิการคุ้มครองดูแลตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้นนายจ้างจึงเป็นตัวแปรสำคัญที่จะให้หรือไม่ให้คุณภาพชีวิตที่เหมาะสมพอเพียงแก่แรงงานต่างด้าว

การปรับตัวของนายจ้าง

การศึกษาครั้งนี้พบว่า ปัจจุบัน นายจ้างได้มีการปรับตัวจากการกดค่าจ้างและใช้งานหนัก ไปสู่การแข่งขันกันในการให้ค่าจ้างที่สูงขึ้นและให้สวัสดิการที่มากขึ้น เหตุที่นายจ้างต้องมีการปรับตัวนั้นก็สืบเนื่องมาจากสาเหตุสำคัญคือ แรงงานต่างด้าวสามารถติดต่อสื่อสารกันได้อย่างรวดเร็วผ่านการใช้โทรศัพท์มือถือในการแจ้งข่าวแก่ญาติพี่น้องเพื่อนฝูง หากโรงงานใดมีการให้ค่าแรงงานที่สูงกว่า แรงงานก็จะโยกย้ายกันไปทีนั้นแทนที่เดิม ก่อให้เกิดปัญหาแก่นายจ้างเป็นอย่างมาก และได้นำไปสู่การแย่งชิงตัวแรงงานต่างด้าวเพราะปริมาณแรงงานที่มีอยู่ในจังหวัดนั้นไม่พอเพียงกับการผลิต

“.....เรื่องสวัสดิการ เจ้าของเป็นผู้สำคัญที่สุด ผู้ประกอบการเป็นตัวแปรที่สำคัญที่สุด รัฐบาลแทบจะไม่เกี่ยวเลย เจ้าหน้าที่รัฐบาลไม่ได้เข้ามาดูแลเรื่องสิทธิมนุษยชน ความเท่าเทียม เค้าไม่ได้มากดดัน ทั้งที่มีกฎหมายคุ้มครองแรงงาน สวัสดิการแรงงาน ถ้าพวกเขาเข้า

มาก็เข้ามาขายเลย เป็นการสร้างภาพ จริง ๆ ถ้าผู้ประกอบการมีจิตสำนึกก็อยากได้คนทำงาน เขาก็ไม่ยอมให้คนของเค้าเลิก ยิ่งตอนนี้แรงงานไม่พอ demand มากกว่า supply เค้าจะต้องดูแลโรงงานตอนนี้ทุกคนปรับตัวตลอด เพราะทุกคนแข่งกันแย่งหาแรงงาน พวกประมง สมัยก่อนพวกโรงงานเล็ก ๆ ก็ทำกันตามวัตถุดิบ และถ้าวัตถุดิบช่วงนี้เป็นหน้ามรสุม ผู้ประกอบการเป็นรายเล็กไม่มีห้องเย็น พวกเค้าเลยต้องใช้วิถีธรรมชาติโดยใช้น้ำแข็งดองเข้าห้องที่ไม่ใช่ห้องเย็น มันก็ต้องรีบผลิตเลย ต้องรับอัตรากำลังน้อยโดยใช้วิธี OT

“.....ส่วนหนึ่ง แรงงาน turnover สูง มาจากการบริหารไม่ดี ปรับตัวไม่ดี ก็คือตัวเค้าแก่ แสดงว่าตัวเค้าแก่เองไม่ไหว ข้อมูลน้อย หรือว่าสังคมไม่กว้าง ใจไม่กว้าง บางคนไม่เปิดรับ กว่าจะปรับตัวได้ช้า จะต้องแฟร์ด้วย ถึงจะปรับตัวเร็ว.....”

เลขาสมาคมแปรรูปอาหารทะเล จังหวัดสมุทรสาคร

นอกจากนี้นายจ้างยังมีการปรับตัวในส่วนของการผลิต จากเดิมที่เป็นการจ่ายค่าจ้างรายวัน รายวีก (2 สัปดาห์) มาเป็นการจ่ายค่าจ้างตามปริมาณงานที่ทำได้ กล่าวคือ ทำมากได้มาก ทำน้อยได้น้อย ซึ่งนายจ้างสะท้อนว่ามีสาเหตุมาจากการต้องการปรับปรุงคุณภาพการผลิตให้มีประสิทธิภาพขึ้น และยังเป็นความต้องการของลูกค้า เนื่องจากแรงงานกลุ่มนี้มักมีความตั้งใจที่จะเข้ามาทำงานในระยะเวลาไม่นานเพื่อเก็บเงินกลับไปยังภูมิลำเนา จึงต้องการสะสมเงินให้ได้มากที่สุด

“.....คือพวกนี้เค้าจะมองทุกอย่างเป็นเงินหมด สวัสดิการฟรีเค้าไม่ยอมได้หรอก แต่ให้เค้าเสียเงินเองแต่เราต้องเพิ่มเงินให้เค้า แล้วเค้าจะไปประหยัด ดูแลเอง เคยให้ข้าวค่านะ เค้ามีญาติเค้าก็ตัดข้าวเป็นกะละมังไปให้ญาติเค้า ขโมยปลา เพราะเค้าไม่มีวัฒนธรรมอย่างเรา ความซื่อสัตย์สุจริต ความกตัญญูไม่มี.....”

“.....รายได้เขาคนที่เก่ง ๆ รายได้เขา 500 นี่สบาย ๆ เลยนะ ต่อวัน งานแกะกุ้งเป็นกิโล เป็นพวกที่มีความชำนาญสูง รายได้ 400 – 500 นี่เด็ก ๆ ของเขาเลย เขาจะขยัน อึด สมมติว่ามีเวลาทำงานเท่านี้ถึงเท่านี้ มันเป็นงานเหมาคุณจะทำกี่ชั่วโมงก็ได้จนกว่าของจะหมด เขาก็จะตั้งใจทำ มันจะสูงถึงเรียกว่าถ้าคนที่ขยันมีฝีมือจริง ๆ ถึงจะได้ 500 แต่ถ้าพวกที่พอประมาณก็คือ 2 ร้อยขึ้นต่อวัน

ถามว่าค่าแรงจังหวัดนี้กดใหม่ ก็ไม่นะ ให้คนไทยเท่าไรก็ให้พม่าเท่ากัน โรงงานอุตสาหกรรมก็คล้าย ๆ กัน ก็อาจจะมีสวัสดิการดีกว่านี้หน่อยสำหรับคนไทย เพื่อเป็นสิทธิของคนไทย อาจจะมีคนไทยมีชุดฟรีให้ จะมีบ้างจะต่างกันมากไม่ได้ เขารู้หมด ถ้าต่างกันนิดหนึ่งเขาก็ไม่เอาแล้ว.....”

“.....ทำงานตี 5 ถึง 4 หรือ 5 โมงเย็น ช่วงพัก 2 ชั่วโมง วิกหนึ่ง 13 วัน เล้าได้คนหนึ่งประมาณ 4,000 กว่าบาท อย่างต่ำ 3,500 บาท คือฝีมือไม่เท่ากัน.....พี่ทำแบบอุตสาหกรรมก้าวหน้า พี่เลียนแบบมาจากโรงงานเย็บเสื้อผ้า เดิมพี่จ้างรายวิก พอขึ้นเงินเดือนลูกน้องแล้วไม่ดี ประสิทธิภาพต่ำลง ก็เลยให้เงินเดือน up ขึ้นไปเดือน ๆ”

กลุ่มผู้ประกอบการในจังหวัดสมุทรสาคร

ตารางที่ 4.4 : แสดงตัวอย่างการจ่ายเงินตามปริมาณงานที่ทำและการให้รางวัลของผู้ประกอบการแปรรูปอาหารทะเลรายหนึ่ง

ทักษะ	ขึ้นเงินเดือน (บาท)	เงินพิเศษ (บาท)				เวรล่าง ห้องน้ำ
	อัตราเงินเดือน	ทักษะพิเศษ (ดองปลา) 6 วัน/เดือน	โบนัสตั้งใจทำงาน		โบนัสไม่ หยุดงาน	
			เช้า	เย็น		
เริ่มต้น	3,500 – 4,500	80	5	5	200 - 500	เวรละ 20 บาท
เริ่ม มีฝีมือ (3 – 5 เดือน)	5,000 – 6,000	100	10	10		
มีฝีมือ	7,000 – 8,000		15	15		

การปรับตัวของนายจ้างดังกล่าว แม้จะเป็นการปรับตัวที่นำไปสู่การจัดสวัสดิการในสถานประกอบการและรายได้ที่เพิ่มมากขึ้นของลูกจ้าง แต่ในความเป็นจริงคือ นายจ้างยังอยู่บนฐานคิดที่ต้องการผลประโยชน์สูงสุด ซึ่งการใช้วิธีทำมากได้มากทำน้อยได้น้อยนั้น หากมองในแง่ของความเป็นมนุษย์แล้ว การเร่งทำงานโดยมีเวลาพักให้น้อยที่สุดเพื่อแลกกับค่าแรงนั้น ทำให้ไม่ต่างอะไรไปจากเครื่องจักร ซึ่งร่างกายมนุษย์ไม่สามารถทนทานได้นาน การดำเนินชีวิตเช่นนี้เป็นเวลาติดต่อกันหลาย ๆ ปี ย่อมส่งผลให้ร่างกายเสื่อมโทรม โดยที่ตัวแรงงานเองก็ขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องนี้ อีกทั้งการทำกรผลิตเดิมซ้ำๆ ยังเป็นการบั่นทอนทักษะและศักยภาพในตัวแรงงานไม่ทำให้สามารถพัฒนาไปได้ดังที่ควรจะเป็น

นอกจากนี้ การจัดสวัสดิการตามอหยาศัยของนายจ้าง ย่อมขาดความแน่นอนและมั่นคง เนื่องจากนายจ้างแต่ละคนย่อมมีแนวคิดที่แตกต่างกันไป ทำให้สวัสดิการที่เกิดในกลุ่มนี้ไม่มีมาตรฐาน แต่อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยมองว่า ยังคงมีนายจ้างอีกเป็นจำนวนไม่น้อยที่แสดงความต้องการที่จะพัฒนาศักยภาพการผลิตของตนควบคู่ไปกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานต่างด้าว

4.3 สวัสดิการแรงงานต่างด้าวกับความไม่แน่นอนของนโยบายรัฐ

งานวิจัยครั้งนี้ได้ค้นพบ เงื่อนไขและปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายแรงงานต่างด้าว ผ่านมติคณะรัฐมนตรีที่ผ่านมาตั้งแต่มติคณะรัฐมนตรี ปี พ.ศ. 2535 จนถึงปี พ.ศ. 2548 พบว่ากลุ่มที่สามารถเข้าถึงอำนาจรัฐอย่างต่อเนื่องทุกสมัย คือกลุ่มผู้ประกอบการนายทุน ผลจากการต่อรองของกลุ่มดังกล่าว ส่งผลให้เกิดการปรับเปลี่ยนนโยบายการดำเนินการต่อกลุ่มแรงงานต่างด้าวได้ตามความต้องการเฉพาะที่ปรับเปลี่ยนในแต่ละช่วงเวลาแตกต่างกันไปตามสถานการณ์ความต้องการในขณะนั้น ซึ่งได้กลายเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ส่งผลต่อรอบคิดและทิศทางการกำหนดนโยบายสำหรับการจัดสวัสดิการแรงงานต่างด้าวของไทยที่สะท้อนภาพการเคลื่อนไหวของกลุ่มผู้ประกอบการ ได้อย่างชัดเจนกว่ากลุ่มอื่น ๆ

ข้อค้นพบอีกประการหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการเข้าถึงระบบสวัสดิการต่าง ๆ ของภาครัฐที่แรงงานต่างด้าวเข้าไม่ถึงมีเงื่อนไขใน 2 ระดับ ระดับแรกคือเข้าไม่ถึงเนื่องจากไม่ได้จดทะเบียนและระดับที่สองคือจดทะเบียนแล้วแต่ก็ยังติดเงื่อนไขอันเป็นปัญหาและอุปสรรคดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น

ในประเด็นเรื่องแรงงานต่างด้าวไม่ได้จดทะเบียนนั้น มีเงื่อนไขและปัจจัยหลายประการอันเป็นเหตุให้แรงงานต้องตกหล่นจากกระบวนการนี้ไป อันเป็นเหตุให้ไม่ได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานตามที่กฎหมายกำหนดไปโดยปริยาย และยังคงอยู่ในสถานะคนผิดกฎหมายที่อาจถูกส่งตัวกลับได้ทุกเมื่อ

ซึ่งปัญหาแรงงานต่างด้าวไม่ได้จดทะเบียนนี้ เกี่ยวข้องโดยตรงกับความผันแปรและไม่แน่นอนของนโยบายผ่อนผันแรงงานต่างด้าวของภาครัฐที่ผ่านมา ที่ปรับเปลี่ยนไปมาระหว่างการผ่อนผันกับการผลักดันออก และกลุ่มที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐก็คือกลุ่มนายทุนที่ต้องการใช้แรงงานต่างด้าว

สุภางค์ จันทวานิช ผู้อำนวยการเอเชียศึกษา ผู้เสนอโครงการศึกษาแรงงานเพื่อการย้ายถิ่น แสดงมุมมองต่อมติคณะรัฐมนตรีที่มีการปรับเปลี่ยนการจ้างงานแรงงานต่างด้าวที่น่าสนใจ ระบุว่า

“ มติคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบให้มีการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทำงานต่ออีก 1 ปี เป็นมาตรการที่ไม่มีอะไรใหม่ เพราะนโยบายผ่อนผันเป็นการรักษาสถานภาพการจ้างงานเดิมมากกว่าจะสร้างการเปลี่ยนแปลง และไม่เห็นด้วยกับการการกลับมาของกบร. (คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าว) ที่ไม่อนุญาตให้กรรมกรในโรงงาน โดยเฉพาะโรงงานที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนหรือบีโอไอที่มีกว่า 1.6 หมื่นคน ห้ามว่าจ้างแรงงานต่างด้าวเข้าทำงาน ซึ่งสุภางค์มองว่าโรงงานบีโอไอจำนวนไม่น้อยมีกำลังภายในที่จะบีบบังคับได้อย่างสบาย ๆ เพราะเจ้าของโรงงานอาจเป็นผู้มีอุปการะคุณหรือมีความสัมพันธ์อันดีต่อพรรครัฐบาลหรือนั่งอยู่วนพรรคด้วยซ้ำ การยกเลิกไม่อนุญาตให้ทำงานจึงเป็นการหยิกเล็บเจ็บเนื้อที่ข้าราชการพูดไม่ออก”

มติชนรายวัน 21 สิงหาคม 2546

สุภางค์ วิเคราะห์ให้เห็นว่า มติที่เกิดขึ้นมานั้นเป็นเพียงการต่ออายุหลังจากได้มีการจดทะเบียนครั้งใหญ่ไปเมื่อปี 2544 ซึ่งเป็นปีแรกที่พรรคไทยรักไทยเป็นรัฐบาล แนวทางการผ่อนผันดังกล่าวเป็นการรักษาสถานภาพเดิมให้คงไว้ได้มากที่สุด ซึ่งขาดหลักการนำทางว่านโยบายควรยึดหลักอะไร รัฐบาลไม่มีหลักการในการกลั่นกรองเพื่อการผ่อนผัน

นพรัตน์ ศุภระกานต์ ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (กรุงเทพฯธุรกิจ, 20 มีนาคม 2545) ระบุว่า การรับจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2544 คือสาเหตุที่นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญให้เกิดขบวนการค้ามนุษย์ และเป็นเหตุจูงใจให้มีการลักลอบเข้าประเทศขนานใหญ่ ซึ่งมาตรการครั้งนั้น

แตกต่างจากการผ่อนผันแก่กลุ่มแรงงานต่างด้าวที่เคยมีมาอย่างต่อเนื่องนับจากปี 2539 เป็นต้นมา โดยระบุว่า ในระยะ 6 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลไทยมีการเปิดให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ซึ่งประกอบด้วย พม่า ลาว และกัมพูชา มาจดทะเบียนได้ รวมทั้งสิ้น 5 ครั้ง คือ ในปี 2539, 2541, 2542, 2543 เพื่อผ่อนผันให้นายจ้างสามารถจ้างแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายซึ่งรอการส่งกลับได้ ล่าสุดมติคณะรัฐมนตรี 2544 มีความต่างจากครั้งก่อน ๆ โดยการเปิดให้จดทะเบียนโดยไม่จำกัดจำนวน พื้นที่ และประเภทของอาชีพ/กิจการ รวมทั้งมีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีในเวลาต่อมาเพื่อจัดตั้งคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ให้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและแนวทางการปฏิบัติ รวมทั้งบริหารจัดการประสานงานการแก้ไขปัญหา รวมทั้งติดตามประเมินผล ผลที่ตามมา คือ กลุ่มผู้ใช้แรงงานที่ต้องการเข้ามาทำงานในประเทศไทยภายใต้เงื่อนไขการเปิดเสรีดังกล่าว

ในข้อค้นพบของกฤษฎา อาชนวิจักกุล จากงานวิจัยสถานะความรู้เรื่องแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย (2546) นำเสนอปัญหาในการจัดการแรงงานอพยพผิดกฎหมายของประเทศไทย ระบุว่า การจัดการแก้ปัญหาแรงงานอพยพเข้าเมืองผิดกฎหมายโดยใช้มติคณะรัฐมนตรีที่ผ่านมาทุกครั้งสรุปได้ว่า มุ่งสร้างระบบควบคุมทำทะเบียนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเฉพาะที่มาจาก 3 ประเทศ คือ คนสัญชาติพม่า ลาวและเขมร ทั้ง ๆ ที่มีแรงงานผิดกฎหมายแบบเดียวกันนี้มาจากประเทศอื่น ๆ ด้วย ซึ่งสะท้อนถึงความต้องการจัดการปัญหาคนหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายเฉพาะประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศเราเท่านั้น กฤษฎายังได้นำเสนอเสียงสะท้อนจากผู้แทนสมช. จากการประชุมระดมสมองเรื่อง การจัดการการย้ายถิ่นข้ามชาติกับบรรทัดฐาน ซึ่งยอมรับว่า ประเทศไทยไม่เคยมีนโยบายแรงงานต่างชาติ มีแต่มีนโยบายจัดการกับคนเข้าเมืองผิดกฎหมายเท่านั้น ซึ่งหากตีความตามกฎหมายแล้วก็คือ การอนุญาตให้ประกันตัวและอยู่ได้ชั่วคราวระหว่างการรอส่งกลับก็ผ่อนผันให้มีการจ้างงานโดยใช้กฎหมายเข้าเมืองมาตรา 17 โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเป็นครั้ง ๆ ไป

บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ ผู้อำนวยการมูลนิธิธอรมณ พงศ์พจน์ และหนึ่งในคณะทำงานสิทธิมนุษยชนและสิทธิแรงงานข้ามชาติ เสนอต่อคณะทำงานโครงการศึกษา พัฒนานโยบายและกฎหมาย เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย และคณะอนุกรรมการเพื่อศึกษาและตรวจสอบกรณีปัญหากลุ่มชาติพันธุ์ ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับนโยบายแรงงานต่างด้าวของประเทศไทยไว้ ดังนี้

1. นโยบายตั้งอยู่บนฐานคิดเดิม คือยังคำนึงถึงความต้องการแรงงานของภาคเอกชน และรักษานโยบายรักษาความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงภายในประเทศ ในขณะที่ปัญหาคือ ภาครัฐเข้าใจความต้องการของภาคเอกชนอย่างไร? เพราะภาคเอกชนจำนวนมากมุ่งใช้แรงงานต่างด้าวราคาถูก เนื่องจากเอาเปรียบง่าย และเพื่อดำรงความสามารถในการลดต้นทุนการผลิตเพื่อแข่งขันการ

ส่งออกสินค้าไปยังต่างประเทศ โดยไม่ต้องพัฒนาเทคโนโลยีความรู้และฝีมือของแรงงาน ไม่คำนึงถึงสิทธิแรงงานหรือสิทธิมนุษยชนซึ่งจะถูกรตรวจสอบจากประชาคมทั้งในและระหว่างประเทศ รวมถึงกระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมของการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมในระยะยาวได้

2. นโยบายส่งเสริมแรงงานไทยทดแทนแรงงานต่างด้าว ยังไม่เคยปรากฏมาตรการอะไรที่ชัดเจน เพราะตราบเท่าที่แรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่ยังอยู่ในสภาพที่ค่าแรงต่ำ ไร้ประสิทธิภาพ ไร้ความมั่นคง เหมือนอยู่ในโรงงานนรก คงสามารถพัฒนาแรงงานไทยขึ้นทดแทนได้ยาก เนื่องจากแรงงานไทยมีอิสระ มีทางเลือกในการแสวงหางานทำ มีโอกาสเข้าถึงสิทธิแรงงานและกระบวนการคุ้มครองแรงงานได้มากกว่าแรงงานต่างด้าว

ข้อเสนอของบัณฑิตย์ในเรื่องนี้คือ นโยบายที่รัฐพึงมีคือมาตรการส่งเสริมการพัฒนายจ้างให้มีความรับผิดชอบต่อสังคมและปฏิบัติตามมาตรฐานคุ้มครองแรงงาน

3. รัฐบาลมีนโยบายที่ชัดเจนในเรื่องการคุ้มครองแรงงานไทยในต่างประเทศ ไม่ให้ถูกเอาเปรียบจากนายจ้างและนายหน้าจัดหางาน ในทางตรงกันข้าม รัฐบาลไม่มีนโยบายคุ้มครองแรงงานต่างประเทศที่ทำงานในประเทศไทย ไม่ให้ถูกรัดเอาเปรียบจากนายจ้างและนายหน้า ปล่อยให้เป็นเรื่องของชะตากรรมความสามารถคืนรนเอาตัวรอดของแรงงานต่างด้าวเอง

ขณะที่ในส่วนของนายจ้างซึ่งเป็นตัวแปรสำคัญในการนำลูกจ้างเข้าสู่ระบบ สะท้อนในเรื่องผลกระทบของนโยบายรัฐกับการนำลูกจ้างไปจดทะเบียนว่า

“..... โรงงานที่มีลูกน้องทั้งจดทะเบียนและไม่จดทะเบียน เพราะพี่ขยายงานตลอดและก็เพิ่มคน ตอนแรกเริ่มจากจ้างแค่ 10 คน แล้วก็ขยายไปเรื่อย ๆ ก็จะมีไม่จดทะเบียนบ้าง เพราะบางคนก็ต้องกลับบ้าน แรงงานไม่มีทางถูกต้องหมดหรอก คนของพี่จะมีพม่า, มอญ, กะเหรี่ยง แต่อยู่ในประเทศพม่า คือสัญชาติพม่าหมด มีหลายเชื้อชาติคณะกันไป พอเข้ามาปั๊บมีคนท้องต้องกลับบ้าน, บางคนได้เงินเยอะแล้วกลับบ้าน, บางคนมีปัญหาพ่อแม่เสียชีวิตก็กลับบ้าน มันจะถูกกฎหมายไม่มีหรอก จะไม่การผ่อนผัน ทำบัตร กันไม่ตลอด เพราะรัฐบาลจะทำเป็นช่วง ๆ ปีหนึ่งเปิดครั้งเดียว ปีหนึ่งไม่เปิดเลย หรือบางปีเปิด 2 ครั้ง ธรรมชาติของคนก็ต้องมีกลับบ้านมั่ง การผลิตของเราไม่พอ โดยธรรมชาติของผู้ประกอบการมันต้องแก้ปัญหา support การผลิตมาให้ตัวเองพอ ซึ่งทุกโรงงานมันก็มีมีเข้ามาเรื่อย ๆ ไม่ถูกกฎหมายก็เข้ามาเรื่อย ๆ.....”

“.....ระบบมันยังเอื้ออำนวยอยู่ ความขาดแคลนสูง หนีไปที่อื่นก็มีคนรองรับ เพราะว่ามันมีความขาดอยู่เยอะ อย่างถามว่าไม่รับได้ไหม หากเขาไม่รับก็ไม่มีคนงาน จริง ๆ

นายจ้างอยากรับคนงานที่มีบัตร ที่หมายถึงว่าอยากขึ้นทะเบียนได้ตลอดเวลา แต่รัฐบาลเขาไม่เอื้ออำนวยให้ เขาจะขึ้นเป็นช่วง ๆ สมมติขึ้นไว้ 100 คน ไม่เกิน 3 เดือนหรือหกหากแน่ ๆ 30% เหลือ 70% ยิ่งไงก็ผิด ก็ต้องรับ 70 ก็ไม่พอต่อ order ที่รับไว้ อย่างทำเรือประมงก็ออกไม่ได้ สมมติ 10 คน หายไป 3 คน ออกเรือทำประมงไม่ได้แล้ว ก็ต้องรับคนใหม่เข้ามา.....”

“.....อย่างเช่นขึ้นทะเบียนปี 47 บางคนมี ทร38/1 ตั้ง 3 - 4 ใบ เพราะทำกับนายจ้างไว้เสร็จ ห้างแถวพาไปขึ้นไว้อีก ยังไม่พอใจ อยากจะไปอยู่กับนายจ้างคนอื่น ก็ไปขึ้นใหม่ ช่วงนั้นให้เวลาจดหลายเดือน ประมาณ 3-4 เดือน บางคนมีถึง 4 ใบ หน้าเดียวกันแหละ ชื่อมันไม่มีนามสกุลอยู่แล้วไง เลขมันก็รันไปเรื่อย ๆ มันก็จะไม่ตรง ครั้งนี้ใช้ใบนี้สมัครงาน ครั้งหน้าเปลี่ยนใบ เปลี่ยนเลข แต่มันก็หน้าเดิม.....”

กลุ่มผู้ประกอบการในจังหวัดสมุทรสาคร

การศึกษาการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับแรงงานต่างด้าวพบความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนมากกว่าเงื่อนไขจากกลุ่มผลประโยชน์ที่ส่งผลต่อแนวทางการกำหนดนโยบายที่มีการปรับเปลี่ยนไปในแต่ละช่วงเวลา แนวคิดและองค์ความรู้ในการดำเนินการของผู้เกี่ยวข้อง ทั้งส่วนของภาครัฐ ผู้ประกอบการ และองค์กรพัฒนาเอกชน คือปัจจัยที่น่าสนใจศึกษา รวมทั้งการศึกษาถึงความต้องการในเรื่องสวัสดิการของแรงงานต่างด้าว สามารถนำมาสู่การจัดประเด็นการให้สวัสดิการเพื่อเป็นแนวทางในการจัดสวัสดิการสังคมของแรงงานต่างด้าว ดังนี้

4.4 แนวทางการจัดสวัสดิการแรงงานต่างด้าวที่เหมาะสมและเป็นไปได้

จากภาพรวมในการจัดสวัสดิการขั้นต่ำแก่แรงงานต่างด้าวที่ได้นำเสนอไปแล้วนั้น จะเห็นได้ว่า สวัสดิการขั้นต่ำตามแนวคิด social safety net ในแต่ละระดับ สามารถจัดแก่แรงงานต่างด้าวได้มากขึ้นแตกต่างกันไป เนื่องจากเงื่อนไขแวดล้อมต่าง ๆ ที่ทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว

ในส่วนของสวัสดิการที่ผู้วิจัยมองว่าสามารถจัดให้แก่แรงงานต่างด้าวได้ และควรที่จะส่งเสริมให้เกิดขึ้นในเบื้องต้นก็คือการจัดสวัสดิการในรูปแบบ บริการสังคม ซึ่งในงานชิ้นนี้ระบุว่า การที่แรงงานต่างด้าวไม่สามารถเข้าถึงในแต่ละด้านของบริการสังคม(ด้านสุขภาพอนามัย ความ

มันคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ที่อยู่อาศัย และการศึกษาของเด็กต่างด้าว) ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมโดยรวม มิใช่แค่เป็นเพียงความเดือดร้อนลำเค็ญของแรงงานผู้หนึ่งแต่เพียงคนเดียว

ในงานศึกษาชิ้นนี้ เล็งเห็นว่า การจัดบริการสังคมใน 4 ด้านดังที่กล่าวมา จะเป็นตัวที่ช่วยบรรเทาเบาบางปัญหาของทั้งตัวแรงงานต่างด้าวและของสังคมไทยลงได้ในระดับหนึ่ง ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนวทางการจัดสวัสดิการขั้นต่ำผ่านกระบวนการจัดบริการสังคมที่สำคัญและจำเป็นสำหรับแรงงานต่างด้าว โดยจะไล่เรียงบริการตามช่วงเวลานับตั้งแต่แรงงานต่างด้าวเข้ามาสู่ประเทศไทยว่าควรได้รับการดูแลและบริการไบบ้าง

ที่สำคัญคือ แนวทางการจัดบริการตามข้อเสนอนี้ เป็นข้อเสนอที่อยู่บนพื้นฐานของการดูแลแรงงานต่างด้าวทุกคน ที่ไม่มียึดเอาเฉพาะแรงงานที่จดทะเบียนถูกต้องเท่านั้น แม้จะมีข้อโต้แย้งว่ารัฐได้เตรียมสวัสดิการไว้สำหรับแรงงานที่จดทะเบียนถูกต้องพร้อมแล้ว แต่พิจารณาถึงข้อเท็จจริง ยังคงพบว่าเงื่อนไขต่าง ๆ ของภาครัฐในการจดทะเบียนเองก็ยังคงเป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดช่องโหว่อยู่ในการเข้าสู่ระบบ และแม้แต่แรงงานเข้าสู่ระบบถูกต้องแล้ว ก็ยังสามารถถูกทำให้กลายเป็นคนนอกระบบได้โดยไม่ยากนักดังเช่นที่ได้กล่าวไปแล้ว

ดังนั้น การให้สวัสดิการสังคมขั้นต่ำในงานนี้ เป็นการให้ในฐานะมนุษย์คนหนึ่ง ไม่แบ่งแยกว่าคนผู้หนึ่งเป็นใคร มีสถานะอย่างไร แต่เป็นการให้เพื่อเป้าหมายคือการอยู่ร่วมกันอย่างปกติสุขของคนในสังคม

4.1.1. การตรวจสอบสุขภาพ : จุดเริ่มต้นที่สำคัญ

การตรวจสอบสุขภาพนอกจากจะเป็นการตรวจเพื่อให้แรงงานได้ทราบถึงภาวะสุขภาพของตนและสามารถรักษาโรคได้ทันทั่วทั้งที่หากตรวจพบแล้ว ยังเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญยิ่งหากมองในแง่ของการควบคุมโรคที่อาจแพร่กระจายเข้ามาสู่ประเทศได้ ซึ่งที่ผ่านมา พบปรากฏการณ์ของโรคร้ายแรงหลายชนิดที่หายจากประเทศไทยไปนานแล้วกลับเข้ามาใหม่ อาทิ ไข้กาฬหลังแอ่น โรคเท้าช้าง เป็นต้น การตรวจสอบสุขภาพจึงเป็นข้อบังคับที่คนต่างด้าวที่ต้องการจดทะเบียนเพื่อรับสิทธิผ่อนผันอยู่ชั่วคราวต้องเข้ารับการตรวจ

แม้ขั้นตอนนี้จะมีความสำคัญมาก แต่ปัญหาที่พบในขั้นตอนการตรวจสอบสุขภาพพบว่ามี 2 ปัญหาที่สำคัญ คือ 1) มีแรงงานจำนวนหนึ่งที่ผ่านมาการตรวจสอบสุขภาพโดยไม่ได้ตรวจตามขั้นตอนจริงๆ แต่ใช้วิธีเสียเงินแล้วมีนายแพทย์บางคนเซ็นรับรองให้ และ 2) นายจ้างไม่เห็น

ความสำคัญของการจดทะเบียน ซึ่งรวมถึงขั้นตอนการตรวจสอบสุขภาพด้วย ทำให้ลูกจ้างตกหล่นจากกระบวนการนี้ไป

ข้อเสนอแนะของงานนี้ต่อปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อให้แรงงานต่างด้าวสามารถเข้าสู่ระบบการตรวจสอบสุขภาพในเบื้องต้นได้ มีดังนี้

1. จากคำถามที่สำคัญคือ ทำอย่างไรการตรวจสอบสุขภาพจึงจะทำได้อย่างจริงจัง เป็นการดำเนินการตรวจสอบสุขภาพอย่างแท้จริงไม่ใช่เพียงแค่การลงชื่อรับรองให้

ในข้อนี้ผู้วิจัยมองว่าสถานพยาบาลที่เป็นคู่สัญญากับทางกระทรวงสาธารณสุขเป็นตัวแปรสำคัญที่จะทำให้กระบวนการตรวจสอบสุขภาพทำได้อย่างจริงจังหรือไม่ ดังนั้น ควรมีกระบวนการคัดสรรสถานพยาบาลที่จะเข้าร่วมให้ได้มาตรฐาน และควรมีการตรวจสอบดูแลขั้นตอนในการตรวจสอบสุขภาพของโรงพยาบาลคู่สัญญาดังกล่าวโดยกระทรวงสาธารณสุขอีกชั้นหนึ่ง

2. แรงงานต่างด้าวทุกคนควรมี “สมุดสุขภาพประจำตัว” ซึ่งจะบันทึกประวัติและข้อมูลด้านสุขภาพของแรงงานต่างด้าวตั้งแต่การตรวจสอบสุขภาพเมื่อเข้ามาครั้งแรก และให้เก็บไว้กับตัว เมื่อต่อไปเกิดการเจ็บป่วยต้องเข้ารับการรักษาไม่ว่าจะอยู่ที่ใดแพทย์จะก็สามารถรักษาต่อเนื่องได้ แรงงานจะได้ไม่ต้องยึดอยู่กับสถานพยาบาลแห่งใดแห่งหนึ่ง

3. ในส่วนของนายจ้างที่ไม่เห็นถึงความสำคัญของการนำลูกจ้างเข้าสู่ระบบและเข้ารับการตรวจสอบสุขภาพ ผู้วิจัยเสนอว่า ประการแรกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในที่นี้ควรจะเป็นหน่วยงานสาธารณสุขจังหวัด ต้องลงไปทำความเข้าใจกับผู้ประกอบให้เล็งเห็นร่วมกันถึงความสำคัญและจำเป็นในการตรวจโรค โดยเฉพาะในกรณีของจังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งกิจการส่วนใหญ่เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับสินค้าบริโภค ซึ่งหากนายจ้างปล่อยปละละเลยการตรวจสอบสุขภาพของแรงงานไป ย่อมอาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพของผลผลิตได้ อีกทั้งหากลูกจ้างป่วยโดยที่ไม่ได้รับการรักษา ยังจะทำให้การผลิตของนายจ้างลดลงอีกด้วย การสร้างความตระหนักให้แก่นายจ้างให้เห็นถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับกิจการและสังคมโดยรวม ควรคู่ไปกับการใช้มาตรการบังคับทางกฎหมายจึงเป็นแนวทางที่ผู้วิจัยเห็นว่าจำเป็น

อย่างไรก็ดี การตรวจสอบสุขภาพกับบทบาทของนายจ้างนี้มีข้อพึงระวังคือ ผลของการตรวจสอบสุขภาพอาจนำไปสู่การเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรมได้หากนายจ้างเห็นว่าลูกจ้างมีความเจ็บป่วยไม่แข็งแรง ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นก็ย่อมส่งผลกระทบต่อความต้องการตรวจสอบสุขภาพของตัวแรงงานเองด้วย

เนื่องจากแรงงานจะกลัวถูกบอกเลิกจ้างไปด้วย ดังนั้นในการดำเนินการตรวจสอบสภาพแรงงานต่างด้าว ควรเป็นการตรวจเพื่อหากกลุ่มโรคต้องห้ามในการทำงานตามระเบียบของกระทรวงสาธารณสุข และหากเป็นกลุ่มโรคที่ยังคงผ่อนผันได้แต่ต้องมารักษาตัวต่อเนื่อง เช่น วัณโรค รัฐต้องวางมาตรการคุ้มครองที่ชัดเจนไม่ให้แรงงานถูกเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรม

4. การดำเนินงานตรวจสอบสภาพตามแนวทางของโรงพยาบาลศรีวิชัย ซึ่งเป็นโรงพยาบาลเอกชน มีรูปแบบการให้บริการที่เอื้อสำหรับกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม โดยโรงพยาบาลมีบริการเข้าไปตรวจสอบสภาพแรงงานต่างด้าวในสถานประกอบการที่เป็นคู่สัญญา เพื่อสนองตอบความต้องการของนายจ้างที่ต้องการความสะดวก รวดเร็ว ไม่เสียเวลา งานของลูกจ้าง

รูปแบบการทำงานเชิงรุกดังกล่าว ตอบสนองความต้องการของนายจ้างที่เป็นตัวแปรสำคัญในการเข้าถึงระบบสุขภาพของแรงงานต่างด้าว ดังนั้นจึงได้ผลตอบรับเป็นอย่างดี และแรงงานได้รับผลประโยชน์ด้วย แนวทางนี้จึงเป็นแนวทางที่น่าสนใจ ซึ่งผู้วิจัยมองว่าควรทำร่วมกันไปกับการวางมาตรฐานในการตรวจสอบสภาพดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น

5. การตรวจสอบสภาพแรงงานต่างด้าวควรทำต่อเนื่องเป็นประจำทุกปี แต่ในปัจจุบันเงื่อนไขการตรวจสอบสภาพเป็นไปตามนโยบายผ่อนผันแรงงานต่างด้าว ซึ่งขาดความแน่นอนในเรื่องระยะเวลา ดังนั้น ภาครัฐโดยกระทรวงสาธารณสุขควรให้ความสำคัญกับการตรวจสอบสภาพต่อเนื่องของแรงงานต่างด้าว โดยจัดระบบร่วมกับสถานประกอบการหรือนายจ้าง ซึ่งสถานประกอบการที่สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรมที่สุดคือโรงงานอุตสาหกรรม

4.1.2. ที่พักอาศัย

จำนวนแรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาครจากการประมาณการขององค์กรพัฒนาเอกชนคาดว่ามีความประมาณ 2 แสนคน คำถามคือ คนจำนวนมากขนาดนี้อาศัยอยู่ที่ไหน และอย่างไร

งานชิ้นนี้ได้ตอบคำถามข้างต้นไว้แล้วว่า แรงงานต่างด้าวเหล่านี้อยู่กันเป็นกลุ่มชุมชน กระจายกันอยู่ทั่วไปในจังหวัดสมุทรสาคร ที่พักอาศัยมี 2 รูปแบบคือ นายจ้างจัดให้ และที่พักของเอกชน สภาพที่พักอาศัยที่พบส่วนใหญ่อับทึบ อยู่กันอย่างแออัดเพื่อประหยัดค่าเช่า ซึ่งจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สาธารณสุขที่เกี่ยวข้อง ต่างพูดตรงกันว่า ที่พักอาศัยของแรงงานต่างด้าวเป็น

แหล่งเพาะบ่มโรคติดต่อต่าง ๆ ให้แพร่กระจายในกลุ่มแรงงานต่างด้าวและลูกหลานมาถึงประชาชนในพื้นที่ นอกจากนี้ยังมีเสียงสะท้อนจากคนในพื้นที่ที่ทัศนคติในเชิงลบต่อวิถีการดำเนินชีวิตของคนต่างด้าว เช่น สกปรก ไม่มีวัฒนธรรม ไม่มีระเบียบวินัย

เงื่อนไขการเลือกที่พักอาศัยของแรงงานต่างด้าว หากไม่ได้พักในโรงงานหรือที่นายจ้างจัดให้ ก็จะขึ้นอยู่กับญาติพี่น้องคนรู้จักที่พักอยู่ก่อนแล้ว หรือไม่ก็เป็นนายหน้าจัดหางานที่ผู้จัดการให้

ปัญหาที่พบคือ แม้จะดูเป็นปัญหาใหญ่ที่ส่งผลกระทบต่อคนในพื้นที่มากที่สุดประการหนึ่ง แต่ไม่มีหน่วยงานใดเลยที่ลงไปจัดการเรื่องนี้อย่างจริงจัง

สำหรับข้อเสนอแนะแนวทางในการจัดบริการที่พักอาศัยให้แก่แรงงานต่างด้าว ผู้วิจัยมีข้อเสนอดังนี้

1. ต้องมีหน่วยงานที่จะเข้าไปตรวจสอบดูแลสภาพที่พักอาศัยของแรงงานต่างด้าว ซึ่งในที่นี้ผู้วิจัยมองว่าหน่วยงานสาธารณสุขจังหวัดควรจะเป็นผู้รับผิดชอบ เนื่องจากปัญหาสำคัญของเรื่องที่พักอาศัยนั้นเกี่ยวพันกับเรื่องสุขภาพอนามัยโดยตรง ทั้งนี้นอกจากลงไปตรวจสอบดูแลแล้ว ต้องให้ความรู้ในเรื่องของการดูแลสภาพแวดล้อมให้ถูกสุขลักษณะ และอาศัยกลไกอาสาสมัครสาธารณสุขต่างด้าว (อสต.) ซึ่งเป็นโครงการนำร่องระหว่าง IOM กับสาธารณสุขจังหวัดในการทำงานเชิงรุกกับชุมชน ให้ชุมชนมีความเข้าถึงพิษภัยของโรคที่อาจเกิดขึ้นได้จากการอยู่ในที่พักอาศัยที่ผิดสุขลักษณะ

2. รัฐต้องควบคุมเจ้าของห้องเช่า(รวมถึงนายจ้างที่จัดที่พักให้)ไม่ให้สามารถเอาเรีดเอาเปรียบแรงงานต่างด้าวด้วยการเก็บค่าเช่าที่แพงเกินจริง และต้องดูแลควบคุมไม่ให้แรงงานต่างด้าวพักอาศัยอยู่กันอย่างแออัด ซึ่งหากรัฐควบคุมเจ้าของห้องเช่าไม่ให้ตั้งราคาที่สูงเกินจริง แรงงานก็จะสามารถจ่ายค่าเช่าต่อหัวได้ถูกลง

นอกจากนี้ รัฐควรเข้าไปตรวจสอบการก่อสร้างที่พักอาศัยของแรงงานต่างด้าว ซึ่งผู้วิจัยพบว่าหลายแห่งมีการตัดแปลง ต่อเติม ซึ่งนอกจากจะทำให้แอบที่บนอากาศถ่ายเทได้ไม่สะดวกแล้ว อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่ผู้พักอาศัยได้อีกด้วย

4.1.3. การศึกษาของเด็กต่างด้าว

รัฐไทยเปิดโอกาสให้เด็กต่างด้าวสามารถเข้าเรียนในโรงเรียนรัฐบาลได้โดยเสรีตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งระบุชัดให้เป็นหน้าที่ของโรงเรียนที่ต้องรับเด็กเข้าเรียนแม้จะไม่มีหลักฐานทางกฎหมายใด ๆ แต่หากมีบิดามารดาหรือผู้ปกครองรับรองก็สามารถเข้าเรียนได้

ปัญหาที่พบคือ ในระดับปฏิบัติ โรงเรียนยังคงขาดงบประมาณสนับสนุนในส่วนนี้ และยังมีข้อจำกัดด้านบุคลากรที่ต้องรับภาระในการดูแลเด็กต่อหัวต่อคนในปริมาณที่มากเกินไปแล้วทำให้ไม่พร้อมที่จะดูแลเด็กเพิ่ม และยังมีปัญหาในเรื่องทัศนคติของผู้ปกครองและเด็กไทยในโรงเรียน ที่คัดค้านการรับเด็กต่างด้าวเรียนร่วม ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อตัวเด็กเองในด้านของจิตใจ อารมณ์ สังคม

ในขณะที่ปัญหาจากฝั่งของแรงงานเอง ผู้วิจัยพบว่า ผู้ปกครองของเด็กส่วนหนึ่งไม่ต้องการให้ลูกเข้าโรงเรียน แม้จะเป็นโรงเรียนที่จัดเองในกลุ่มคนต่างด้าว เนื่องจากต้องการให้ช่วยทำงานเก็บเงิน และมองว่า ตนเองจะอยู่ในเมืองไทยระยะเวลาไม่นาน จึงต้องการให้เด็กกลับไปเรียนในโรงเรียนที่ภูมิลำเนามากกว่า

ในประเด็นปัญหาเรื่องการศึกษา ผู้วิจัยขอเสนอแนวทางการจัดการศึกษา ดังนี้

1. การให้บริการศึกษาแก่เด็กต่างด้าวในทางปฏิบัติ โรงเรียนต้องยึดหลักความเที่ยมกันเช่นเดียวกับเด็กไทยตามระเบียบและมาตรฐานของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งจากปัญหาเรื่องความขาดแคลนงบประมาณและบุคลากรนั้น กระทรวงศึกษาฯต้องเข้ามาช่วยเหลือดูแลสนับสนุนให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง จึงจะสามารถจัดการศึกษาให้แก่เด็กทุกคนได้อย่างแท้จริง

2. ต้องมีหน่วยงานที่จะเข้ามาดูแลสนับสนุนให้เด็กต่างด้าวสามารถปรับตัวเข้ากับสังคมและวัฒนธรรมที่แตกต่างในโรงเรียนได้ ซึ่งกระบวนการตรงนี้ในจังหวัดสมุทรสาครมีองค์กรพัฒนาเอกชนจัดเรียนการสอนเพื่อเตรียมความพร้อมให้แก่เด็กเพื่อที่จะเข้าสู่ระบบโรงเรียนต่อไป ซึ่งผู้วิจัยเสนอว่าเมื่อนำเด็กเข้าสู่ระบบโรงเรียนแล้ว ควรมีกระบวนการที่จะดูแลเด็กอย่างต่อเนื่อง ซึ่งปัจจุบันมีแนวทางที่จะผลักดันให้มีนักสังคมสงเคราะห์ประจำโรงเรียน เพื่อทำงานในด้านการให้คำปรึกษาและจัดสรรทรัพยากรแก่เด็กที่ประสบปัญหาในด้านต่าง ๆ ผู้วิจัยเห็นว่าการสนับสนุนให้เกิดกระบวนการนี้ขึ้นจะส่งผลต่อการปรับตัวของเด็กต่างด้าวได้เป็นอย่างดี

3. เนื่องจากมีผู้ปกครองบางกลุ่มที่ไม่ต้องการส่งบุตรหลานของตนเข้าเรียน ภาครัฐต้องจริงจังในการเอาผิดกับผู้ปกครองเหล่านี้ และรวมไปถึงสถานประกอบการที่รับเด็กเข้าทำงาน เพราะทำให้ผู้ปกครองยังคงมีทางเลือกในการนำเด็กเข้าสู่ระบบแรงงานอยู่

4.1.4. บริการด้านความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

งานวิจัยชิ้นนี้พบว่า หน่วยงานที่ให้บริการด้านความมั่นคงปลอดภัยโดยตรงหรือตำรวจนั้น เป็นกลุ่มที่มีช่องว่างกับแรงงานต่างด้าวมากที่สุด ทั้งยังมีทัศนคติในเชิงลบต่อกัน ทำให้แรงงานต่างด้าวเข้าไม่ถึงความช่วยเหลือในส่วนนี้ ทั้งที่เป็นความช่วยเหลือที่สำคัญ เพราะเกี่ยวข้องกับชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน

อุปสรรคที่สะท้อนจากทั้งกลุ่มนายจ้างและแรงงานต่างด้าว คือตำรวจในพื้นที่มีการรีดไถ คอรัปชันกับกลุ่มแรงงานต่างด้าวอยู่ ผู้ประกอบการต้องมีการส่งส่วยแก่กลุ่มตำรวจเพื่อให้สามารถประกอบกิจการได้อย่างราบรื่น ในขณะที่แรงงานต่างด้าวเองแม้จะมีบัตรถูกต้องทุกอย่างตามกฎหมาย แต่หากพบกับตำรวจบางคนที่มีพฤติกรรมไม่ดีแล้ว ก็อาจจะถูกจับกุมและส่งกลับประเทศได้โดยง่าย หรือหากแรงงานต่างด้าวถูกกลั่นแกล้งรังแก ก็จะไม่กล้าเข้าแจ้งความ เนื่องจากเข้าใจว่าจะไม่สามารถเอาผิดกับผู้กระทำได้ โดยเฉพาะเมื่อผู้กระทำผิดเป็นคนไทย

ข้อเสนอแนะที่มีต่อบริการด้านความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินจากงานวิจัยชิ้นนี้ ผู้วิจัยมองว่า การแก้ปัญหาที่กลุ่มผู้ให้บริการด้านนี้โดยตรงหรือตำรวจนั้น เป็นเรื่องที่ทำได้ยาก เพราะเป็นปัญหาเชิงระบบที่สั่งสมมายาวนาน แนวทางการจัดบริการในเบื้องต้น ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ต้องส่งเสริมให้ในแต่ละชุมชนที่แรงงานต่างด้าวอาศัยอยู่ มีการจัดตัวแทนกลุ่มหรืออาสาสมัคร ในลักษณะของการสร้างระบบดูแลเฟียร์ะวังกันเองภายในกลุ่ม ซึ่งผู้นำกลุ่มนี้จะเป็นผู้รับเรื่องร้องเรียนต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับแรงงานต่างด้าวในชุมชน และทำงานประสานกับองค์กรที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในพื้นที่นั้นองค์กรพัฒนาเอกชนอย่างมูลนิธิริรักษ์ไทยและ LPN ได้ดำเนินการอยู่ในเรื่องการให้คำปรึกษาและความช่วยเหลือทางด้านกฎหมาย

อย่างไรก็ดี องค์กรพัฒนาเอกชนฝ่ายเดียวกันคงไม่พอเพียงต่อการสนับสนุนให้เกิดกลุ่มดูแลเฟียร์ะวังกันเองได้ ภาครัฐเมื่อไม่สามารถทำให้แรงงานต่างด้าวเข้าถึงบริการด้านความมั่นคงปลอดภัยได้ ก็ต้องยื่นมือเข้ามาช่วยเหลือด้วยการสนับสนุนให้แรงงานต่างด้าวเกิดเป็นกลุ่มก้อน

ทั้งนี้รัฐต้องละเลิกอคติในเรื่องความมั่นคงที่กลัวว่ากลุ่มแรงงานต่างด้าวจะเข้มแข็งจนไม่สามารถควบคุมจัดการได้ เพราะข้อเท็จจริงที่ผู้วิจัยพบคือแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในสมุทรสาครนั้น การดำเนินชีวิตในเมืองไทยเป็นไปแบบหาเช้ากินค่ำเพื่อเลี้ยงปากท้อง และกลัวเจ้าหน้าที่รัฐมากกว่าที่จะแสดงการต่อต้าน

2. ภาครัฐควรให้ความสำคัญกับองค์กรบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นหน่วยงานในพื้นที่ซึ่งต้องรับภาระในการดูแลแรงงานต่างด้าวซึ่งเป็นประชากรแฝงที่เพิ่มขึ้นในชุมชนตามความเป็นจริง รวมทั้งการส่งเสริมให้อบต.ทำหน้าที่ในการประสานงานกับกลุ่มอาสาสมัครแรงงานต่างด้าวในชุมชนเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการดูแลกันเองในชุมชน ทั้งในด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัย รัฐต้องลดช่องว่างระหว่างอบต.ซึ่งใกล้ชิดในพื้นที่มากที่สุด และต้องถือว่าแรงงานต่างด้าวเป็นสมาชิกในชุมชนคนหนึ่งด้วยเช่นกัน

4.1.5. การเข้าถึงระบบการรักษาพยาบาล

ปัญหาและอุปสรรคในเรื่องการเข้าถึงระบบรักษาพยาบาลนั้นเป็นเรื่องใหญ่และมีความซับซ้อน เพราะแรงงานกว่าครึ่งที่ไม่ได้จดทะเบียนและไม่มีบัตรประกันสุขภาพ หรือถึงแม้แรงงานจะมีบัตรประกันสุขภาพ แต่ก็อาจจะไม่ได้ใช้สิทธินั้น ด้วยเหตุที่ถูกนายจ้างยึดไว้เพื่อกันแรงงานต่างด้าวหนี หรือไม่ได้ใช้สิทธิเพราะการไปรักษาพยาบาลตามโรงพยาบาลคู่สัญญานั้นต้องใช้ระยะเวลาานาน ทำให้เสียงาน เสียเวลา อีกทั้งยังมีความเชื่อดั้งเดิมในวิธีการรักษาแบบโบราณโดยแพทย์ชาติเดียวกัน เหล่านี้ล้วนทำให้แรงงานต่างด้าวเข้าไม่ถึงระบบการรักษาพยาบาลที่รัฐจัดไว้ให้

ข้อเสนอแนะแนวทางต่อการจัดบริการรักษาพยาบาลเพื่อให้แรงงานต่างด้าวเข้าถึงระบบการรักษาพยาบาลนั้นมีดังนี้

1. ดังที่ได้วิเคราะห์ให้เห็นไปแล้วในเรื่องของความไม่สอดคล้องกันระหว่างทรัพยากรทางการแพทย์กับจำนวนประชากรทั้งหมดในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร ในเรื่องนี้ผู้วิจัยมองว่า ควรให้สถานีอนามัยเข้ามามีบทบาทในการแบ่งเบาภาระตรงนี้ สถานีอนามัยควรได้รับงบประมาณในส่วนของเงินระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า เพื่อสนับสนุนให้มีการกระจายการรักษาพยาบาลในเบื้องต้น และต้องจัดหาทีมหรือสร้างระบบอาสาสมัครล่ามในชุมชนขึ้นมาให้บริการร่วมกับการรักษาพยาบาลในสถานีอนามัยเพื่อแก้ปัญหาการสื่อสาร การให้สถานีอนามัยที่มีมากกว่า 50 แห่งในจังหวัดเข้ามาแบ่งเบาและคัดกรองผู้ป่วยในเบื้องต้น ย่อมทำให้ลดภาระของโรงพยาบาลคู่สัญญาลงได้ในระดับหนึ่ง

2. สืบเนื่องจากปัญหาการเข้าถึงระบบการรักษาพยาบาลของแรงงานต่างด้าวที่มีความซับซ้อน และเกี่ยวพันกันกับหลายส่วน ภาครัฐควรมีคณะกรรมการที่จะเข้ามาศึกษาถึงปัญหาที่แท้จริงของการเข้าไม่ถึงระบบสุขภาพ รวมไปถึงการเปิดรับฟังข้อเสนอแนะจากภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อนำมากำหนดเป็นแนวทางในการปฏิบัติ ดังเช่นกรณีขององค์กรพัฒนาเอกชนที่เสนอให้แยกการซื้อบัตรประกันสุขภาพออกจากการประกันตัวแรงงานต่างด้าว ทำให้แรงงานต่างด้าวสามารถซื้อบัตรประกันสุขภาพได้อย่างอิสระโดยไม่จำกัดช่วงเวลา ซึ่งจะช่วยให้หมดปัญหาในเรื่องของการที่แรงงานต้องเสียสิทธิรักษาพยาบาลหากไม่ได้เข้ารับการประกันตัว

3. ในท้ายที่สุด ไม่ว่าจะเปิดให้มีการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวต่อไปหรือจะผลักดันแรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้ออกและนำแรงงานนำเข้าตามกฎหมายเข้ามาทดแทน ภาครัฐควรมีนโยบายที่ชัดเจนในเรื่องการดูแลแรงงานเหล่านี้ เพราะที่ผ่านมา พบว่ามีความสับสนของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ เนื่องจากนโยบายเปลี่ยนแปลงบ่อย แต่ทั้งนี้ผู้วิจัยมองว่า ไม่ว่านโยบายรัฐจะดำเนินไปทิศทางใด หน่วยงานสาธารณสุขควรตั้งอยู่บนหลักพื้นฐานของการให้การรักษาพยาบาลก่อนไม่ว่าบุคคลผู้นั้นจะเป็นใคร เพราะบุคคลที่เจ็บป่วยคือคนที่อ่อนแอและไม่สามารถช่วยเหลือพึ่งพาตนเองได้ ดังนั้นสังคมจึงไม่สามารถปล่อยปละละเลยคนเหล่านี้ไปได้

ข้อเสนอแนะแนวทางการจัดสวัสดิการขั้นต่ำแก่กลุ่มแรงงานต่างด้าวดังที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนั้น สามารถสรุปเป็นรูปภาพได้ ดังรูปภาพที่ 1 นี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สวัสดิการขั้นพื้นฐานที่แรงงานต่างด้าวพึงได้รับ
เพื่อดำรงชีวิตอยู่ได้โดยปกติสุข



บทที่ 5

บทสรุป

5.1 ปัญหาและอุปสรรคในการจัดสวัสดิการแรงงานต่างด้าว

งานวิจัยชิ้นนี้พบว่า สาเหตุการเข้าไม่ถึงสวัสดิการสังคมของแรงงานต่างด้าว มีสาเหตุมาจาก 3 ส่วนใหญ่ ๆ คือ ปัญหาที่เกิดจากภาครัฐ ปัญหาที่เกิดจากตัวแรงงานต่างด้าว และสุดท้ายคือ ปัญหาจากส่วนของนายจ้าง ซึ่งทั้งสามส่วนต่างก็มีความเกี่ยวข้อง สัมพันธ์กันอยู่ ดังนี้

ปัญหาที่เกิดจากภาครัฐ

1. แนวทางการออกนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวของรัฐบาลที่ผ่านมานับแต่ปี 2535 นั้นยังขาดความชัดเจนในเรื่องการแก้ปัญหาในระยะยาว เน้นการต่ออายุรายปีมากกว่าที่ดำเนินนโยบายที่เด็ดขาดไปในทางใดทางหนึ่ง อีกทางหนึ่งคือออกนโยบายที่เด็ดขาดมาแล้ว แต่เมื่อมีเสียงคัดค้านจากกลุ่มผลประโยชน์เข้ามา นโยบายนั้นก็ขาดความยั่งยืน พร้อมทั้งจะถูกเปลี่ยนแปลงได้ทุกเมื่อ

ความไม่ชัดเจนและยั่งยืนของนโยบายดังกล่าว ก่อให้เกิดความไม่มั่นใจแก่ฝ่ายผู้ให้บริการสวัสดิการสังคม เกิดความเข้าใจไม่ตรงกัน ว่าการทำงานควรเป็นไปใดทิศทางใด ไม่ทราบว่าจะ “จัดวาง” แรงงานต่างด้าวเหล่านี้ไว้ที่จุดไหน เพราะแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ยังไม่เป็นที่ยอมรับว่าจะเอาอย่างไรต่อไปแน่

2. สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ปริมาณแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้นและกระจายตัวไปยังพื้นที่ต่าง ๆ อย่างควบคุมได้ยากนั้น ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการคอร์ปชั่นของเจ้าหน้าที่รัฐ ที่รับสินบนเพื่อให้แรงงานต่างด้าวเดินทางเข้าสู่ประเทศ และเดินทางไปทำงานยังที่ต่าง ๆ ได้ ปัญหานี้เป็นปัญหาใหญ่และฝังรากลึก ทางแก้ภาครัฐต้องเอาจริงเอาจังต่อการเอาผิดเจ้าหน้าที่ที่รับสินบน และปล่อยให้มีการนำเข้าแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายมากยิ่งขึ้น

3. ปัญหาเรื่องทัศนคติของผู้ให้บริการสวัสดิการสังคมต่อแรงงานต่างด้าว เพราะมองว่าแรงงานต่างด้าวคือส่วนเกินที่เข้ามาสร้างปัญหาให้แก่ประเทศ เข้ามาเบียดเบียนทรัพยากรภาษีของประชาชนในพื้นที่ ทัศนคติดังกล่าวจะเป็นอุปสรรคต่อการที่จะขยายประกันสังคมเพื่อครอบคลุม

แรงงานต่างด้าว กับการให้บริการการรักษาพยาบาล หากผู้ให้บริการมีมุมมองในเชิงลบต่อคนต่างด้าวแล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อคุณภาพของบริการ และทำให้แรงงานต่างด้าวไม่กล้าที่จะเข้ารับบริการนั้น

4. ปัญหาแรงงานต่างด้าว เป็นปัญหาที่มีหลายมิติ ทับซ้อนกันอยู่ในหลายสายงานที่เกี่ยวข้องของภาครัฐ ซึ่งพยายามแก้ไขด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ (กบร.) เพื่อทำงานในลักษณะบูรณาการ ทำให้การดำเนินนโยบายเป็นไปโดยครอบคลุมการให้บริการช่วยเหลือแก่แรงงานต่างด้าวมากยิ่งขึ้น

แต่ทั้งนี้ หากมองให้ลึกกลงไป สถานะของแรงงานต่างด้าวยังคงมีความขัดแย้งกันอยู่ กล่าวคือ แรงงานต่างด้าวแม้จะจดทะเบียนแล้วแต่ก็ยังคงเป็นคนผิดกฎหมายเพียงแต่เป็นคนผิดกฎหมายที่ได้รับการประกันตัวให้อยู่ในประเทศได้ชั่วคราว ดังนั้นแล้ว การทำงานกับคนกลุ่มนี้จึงออกมาในลักษณะของการ “ควบคุม ไม่ใช่ “คุ้มครอง” ซึ่งมุมมองต่อแรงงานต่างด้าวเหล่านี้บนฐานคิดดังกล่าว ย่อมส่งผลต่อการช่วยเหลือเกื้อกูลหรือพิทักษ์สิทธิใด ๆ ให้แก่คนกลุ่มนี้ เพราะท้ายที่สุดก็ยังคงถูกมองว่าเป็นคนที่มาอยู่ชั่วคราวที่จะต้องถูกส่งกลับไม่วันใดก็วันหนึ่ง โดยไม่มองถึงบทบาทในฐานะของความเป็นแรงงานของคนกลุ่มนี้ที่ช่วยสร้างความเจริญให้กับประเทศ

ปัญหาที่เกิดจากตัวแรงงานต่างด้าว

5. ปัญหาเรื่องการสื่อสาร เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ทำให้แรงงานต่างด้าวไม่ยอมเข้ารับบริการต่าง ๆ จากรัฐ เนื่องจากสื่อสารกับเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่รู้เรื่อง

6. ประเด็นเรื่องความเชื่อ แรงงานต่างด้าวส่วนหนึ่งที่แม้จะทราบว่าตนมีสิทธิรักษาตามโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรคแต่เลือกที่จะใช้การรักษาโดยหมอชาวบ้านซึ่งเป็นคนชาติเดียวกันด้วยวิธีโบราณได้ เช่นการทำคลอดโดยใช้หมอดำแย เนื่องจากความเชื่อดั้งเดิม ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต

7. แรงงานต่างด้าวขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องการจัดการสาธารณสุขมูลฐานต่าง ๆ เช่นการทำความสะอาดที่พัก การกำจัดขยะ ซึ่งก่อให้เกิดโรคภัยไข้เจ็บตามมาในกลุ่มแรงงานเองและอาจแพร่กระจายไปสู่คนอื่น ๆ ในสังคมรอบข้างได้

ปัญหาที่เกิดจากนายจ้าง

8. นายจ้างมองว่านำแรงงานไปจดทะเบียนเป็นเรื่องไม่สำคัญและจำเป็น เนื่องจากมีการคุ้มครองผ่านเจ้าหน้าที่รัฐบางกลุ่มอยู่แล้ว ทำให้แรงงานตกหล่นจากระบบการคุ้มครองสวัสดิภาพพื้นฐาน

9. ยังคงพบว่ามีกรณีละเมิดสิทธิลูกจ้างอยู่ ได้แก่ การเอาเปรียบในเรื่องค่าจ้าง ชั่วโมงการทำงาน และการใช้แรงงานประเภท 3 ส. เหล่านี้ แม้จะทำให้นายจ้างได้กำไรเป็นกอบเป็นกำ แต่ก็ส่งผลกระทบต่อสุขภาพและคุณภาพชีวิตของแรงงานต่างด้าว ถูกตรึงให้อยู่ในระดับต่ำสุด

10. มีนายจ้างบางแห่งที่จัดสวัสดิการให้แรงงานต่างด้าว แต่การให้สวัสดิการก็ยังคงโยงกับผลประโยชน์ของนายจ้าง เช่น เพื่อให้ไม่ขาดแคลนแรงงาน หรือเป็นการให้สวัสดิการเพื่อสร้างผลผลิต

11. ข้อเสนอจากกลุ่มนายจ้างในจังหวัดสมุทรสาครประการหนึ่ง คือควรมีการล้อมวงคุยระหว่างนายจ้างด้วยกันเอง เพื่อ

5.2 แนวทางการจัดสวัสดิการสังคมที่เป็นไปได้แก่แรงงานต่างด้าว

ตามแนวคิด Social Safety Net หรือโครงข่ายความมั่นคงทางสังคมอันประกอบด้วย การบริการสังคม การสังคมสงเคราะห์ การประกันสังคม และการช่วยเหลือโดยองค์กรพัฒนาเอกชน นั้น ในการศึกษาครั้งนี้ได้ข้อสรุปว่า สามารถสร้าง Social Safety Net ให้แก่กลุ่มแรงงานต่างด้าวได้ชัดเจนที่สุดในเรื่องการจัดบริการสังคม โดยเฉพาะใน 4 ด้านที่เป็นบริการพื้นฐานซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อคุณภาพชีวิตที่ดีของแรงงานต่างด้าวและของสังคมโดยรวม บริการเหล่านี้ได้แก่

- บริการด้านสุขภาพอนามัย(การตรวจสุขภาพและการเข้าถึงการรักษาพยาบาล)
- การพัฒนาที่อยู่อาศัยของแรงงานต่างด้าว
- การเข้าถึงระบบการศึกษาของเด็กต่างด้าว
- บริการด้านความมั่นคงปลอดภัยของแรงงานต่างด้าว

ซึ่งกลยุทธ์ในการดำเนินงานทั้ง 4 ด้านให้ประสบผลสำเร็จนั้นพบว่า **กลไกที่สำคัญคือ กลไกการทำงานในเชิงรุกกับชุมชนแรงงานต่างด้าว** เนื่องจากแรงงานต่างด้าวนั้นค่อนข้างที่จะปิดตัวเองด้วยเหตุผลในเรื่องสถานะทางกฎหมายและเรื่องความมั่นคงปลอดภัย ซึ่งในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาครนั้น พบว่า องค์กรพัฒนาเอกชนประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดีในการพัฒนาบริการด้านต่าง ๆ ข้างต้น โดยเงื่อนไขที่สำคัญที่ทำให้้องค์กรพัฒนาเอกชนประสบความสำเร็จนั้น ได้แก่

- การทำงานในเชิงรุก เนื่องจากแรงงานต่างด้าวมักกระจุกตัวอยู่ในชุมชนโดยไม่ออกไปชานอกเนื่องจากกลัวการถูกจับกุมหรือกลัวโดนทำร้าย ดังนั้นการลงไปทำงานในพื้นที่จึงเป็นเรื่องที่สำคัญที่จะให้บริการแก่แรงงานต่างด้าวได้อย่างทั่วถึง

- การใช้กลไกอาสาสมัคร เนื่องจากปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้แรงงานต่างด้าวเข้าไม่ถึงสวัสดิการสังคม เนื่องจากช่องว่างระหว่างเจ้าหน้าที่และตัวแรงงานเอง ทั้งในเรื่องของทัศนคติและการสื่อสาร ผู้วิจัยพบว่าการใช้การใช้อาสาสมัครซึ่งเป็นแรงงานต่างด้าวชาติเดียวกันเข้ามาเชื่อมต่อนั้นเป็นกลไกที่ได้ผล การอบรมให้อาสาสมัครมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ และทำหน้าที่เป็นผู้เผยแพร่ความรู้ในชุมชนทำให้แรงงานต่างด้าวเกิดการรับรู้อย่างกว้างขวาง เพราะแม้รัฐจะทำแผ่นพับเป็นภาษาพม่าออกมา แต่ก็พบว่าแรงงานจำนวนมากที่ไม่สามารถอ่านหนังสือได้ การใช้กลไกการสร้างอาสาสมัครขึ้นจะทำให้เข้าถึง และแรงงานต่างด้าวเกิดความไว้วางใจในการเข้าไปใช้บริการที่รัฐจัดให้

ในทางกลับกัน อาสาสมัครยังทำหน้าที่เป็นผู้สะท้อนความต้องการที่แท้จริงของแรงงานต่างด้าวได้ดีที่สุด เนื่องจากความเข้าใจในวิถีชีวิตและการสื่อสารที่เข้าใจกัน ได้อย่างชัดเจน ทำให้ผู้ให้บริการสามารถจัดบริการที่เหมาะสมให้แก่แรงงานต่างด้าวได้

- มุมมองและทัศนคติขององค์กรพัฒนาเอกชน เป็นมุมมองที่อยู่บนพื้นฐานของความเชื่อในเรื่องความเท่าเทียมกันของมนุษย์ทุกคน ทำให้การให้บริการแก่แรงงานต่างด้าวนั้นไม่แตกต่างไปจากที่คนไทยได้รับ กล่าวคือเป็นการให้ที่คำนึงถึงศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ดังนั้นจึงมุ่งเน้นที่การส่งเสริมพัฒนาศักยภาพในตัวของแรงงานให้เกิดประสิทธิภาพ ซึ่งจะส่งผลในระยะยาว

ในท้ายที่สุดแล้ว การจะจัดสวัสดิการแรงงานต่างด้าวให้บังเกิดผลแท้จริงได้นั้น ภาครัฐต้องมีความชัดเจนถึงบทบาททำที่ต่อการจัดวางสถานะแรงงานต่างด้าวว่าจะให้เป็นไปในทิศทางใด เพราะปัญหาที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งมาจากความไม่ชัดเจนแน่นอนของฝ่ายรัฐ ที่แม้วันนี้จะเตรียมการนำเข้าแรงงานถูกกฎหมายจากประเทศเพื่อนบ้านเพื่อทดแทน แต่ในความเป็นจริง แรงงานผิดกฎหมายที่ดำรงชีวิตอยู่กว่าสองล้านคนในประเทศไทยปัจจุบัน จะเป็นอย่างไรต่อไป เพราะทั้งฝ่ายนายทุนและฝ่ายแรงงานต่างด้าวต่างก็ต้องการให้มีการจ้างงานอยู่ต่อไป และที่ผ่านมา การตัดสินใจดำเนินการใด ๆ ของภาครัฐก็โอนเงินไปทางฝ่ายทุนมาโดยตลอด การจะผลักดันแรงงานเหล่านี้ออกไปให้หมดจึงไม่มีทางเป็นไปได้ในความเป็นจริง

ที่ผ่านมา กลุ่มที่ออกมาสนับสนุนให้ความช่วยเหลือในด้านสวัสดิการแก่แรงงานเหล่านี้ อย่างจริงจังก็คือกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีได้มีส่วนได้ส่วนเสียใด ๆ กับการดำรงอยู่ของแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ ในขณะที่ภาครัฐและเอกชนยังคงมิให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตของแรงงานอย่างที่ควรจะเป็น ทั้ง ๆ ที่ปัญหาที่เกิดขึ้นกับกลุ่มแรงงานต่างด้าวนั้นไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะในวงของแรงงานเท่านั้น หากแต่ยังกระจายสู่สังคมไทยโดยรวมในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา

การจัดสวัสดิการสังคมให้คนกว่าสองล้านคนนี่จึงเป็นเรื่องที่รัฐต้องพึงพิจารณา และ
รับผิดชอบชีวิตของคนจนคนด้อยโอกาสเหล่านี้ ที่เข้ามาเป็นแรงงานให้เศรษฐกิจไทยได้
เจริญเติบโตขึ้นมาตลอดระยะเวลาหลายสิบปี ซึ่งรัฐต้องจัดสวัสดิการให้แก่คนกลุ่มนี้ด้วยเหตุผลที่
เหนือไปกว่าข้อบ่งคับทางอนุสัญญาระหว่างประเทศ นั่นคือเหตุผลในเชิงมนุษยธรรม ในฐานะของ
เพื่อนมนุษย์ร่วมโลกที่ต้องพลัดถิ่นมาแสวงหาชีวิตที่ดีกว่า ไม่ต่างจากแรงงานไทยที่ไปแสวงโชคใน
ประเทศที่ร่ำรวยเช่นกัน



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กฤตยา อาชวนิจกุล,บรรณาธิการ. คนต่างด้าวในประเทศไทยคือใครบ้าง? มีจำนวนเท่าไร? ระบบฐานข้อมูลแบบไหนคือคำตอบ?. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล : นครปฐม ,2547

กฤตยา อาชวนิจกุล. สถานะความรู้เรื่องแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยและทิศทางการวิจัยที่พึงพิจารณา. เอกสารวิชาการในโครงการพัฒนาและปรับปรุงฐานข้อมูลแรงงานต่างชาติผิวดำ กฎหมาย ทุนสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.2546

กฤตยา อาชวนิจกุลและคณะ. เรื่องเพศ อนามัยเจริญพันธุ์ และความรุนแรง : ประสบการณ์ชีวิตของแรงงานอพยพจากประเทศพม่า. สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.นครปฐม,2543

กฤษศ สนทรธาดาและอุมาภรณ์ ภักธวณิชย์. กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองและความคิดเห็นของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง. เอกสารในการสัมมนาระดับชาติเรื่อง ทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย :การศึกษาข้อเท็จจริงจากกลุ่มผลประโยชน์ ข้อสำรวจทางกฎหมาย และการวิเคราะห์ระบบการจัดการของรัฐ ณ โรงแรมสยามซิตี 26 – 28 พฤษภาคม 2540

เกษมสันต์ จินฉนวนโส .แรงงานอพยพจากต่างประเทศ : ข้อเท็จจริง ประเด็นปัญหาและแนวทางแก้ไข.งานวิจัยในโครงการ A Policy Study on the Management of Undocumented Migrant Worker in Thailand ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ .(ฉบับปรับปรุง), 2539.

เจ็มพร วิรุณราพันธ์. การศึกษานโยบายและการปฏิบัติป้องกันและแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กต่างชาติในประเทศไทย.พัฒนาแรงงานและสวัสดิการมหาดไทย คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,2542

ชลีรัตน์ ทองทิพย์. สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของแรงงานตามมาตรฐานสากล .แรงงานสัมพันธ์ 39,3 (พ.ค.-มิ.ย.2541) 23-29 กรุงเทพฯ : กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทยนิคม จันทรวีฑูร และคณะ. สวัสดิการสังคม ทางแก้วิกฤตสังคมไทย.มูลนิธิฟรีควิช เอแบรวิท : บริษัทฟ้าอภัย จำกัด. กรุงเทพฯ, 2540.

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. บทสังเคราะห์ภาพรวมการพัฒนาาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย. ในชุดโครงการ การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย ภายใต้การสนับสนุนทุนวิจัยจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) , 2546.

คอตเวา(นามแฝง). สถานการณ์สังคมไทยในอุ้งมือแรงงานต่างด้าวสายใยไทย-พม่า ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๕
กรกฎาคม ๒๕๔๑

บัณฑิตย ชนชัยเศรษฐวุฒิ. รายงานการศึกษาเรื่อง การพัฒนานโยบายรัฐและการบริหารเพื่อคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในสังคมไทย. เสนอต่อคณะทำงานโครงการศึกษาพัฒนานโยบายและกฎหมายเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย, คณะอนุกรรมการเพื่อศึกษาและตรวจสอบกรณีปัญหาในกลุ่มชาติพันธุ์ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน, 2547

บัณฑิตย ชนชัยเศรษฐวุฒิ. สิทธิแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย : กฎหมายและความเป็นจริง บทความในเหลียวหลังแลหน้า วิถุติการคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติ. (กรุงเทพฯ : โครงการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติศูนย์คุ้มครองสิทธิด้านเอดส์, 2548)

ประสาน สมาน(นามแฝง). แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ผลประโยชน์ของใคร...? สายใยไทย-พม่า ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๒

เปรมใจ วังศิริไพศาล. การจ้างแรงงานต่างชาติ ผลกระทบทางสังคมและบทบาทของประชาสังคม. (กรุงเทพฯ : คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขาสังคมวิทยา และสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2546)

พงษ์สวัสดิ์ สุทธิสารากร. การวิเคราะห์นโยบาย ศึกษากรณี “นโยบายผ่อนผันแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย”. รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540.

พิศวาส สุคนธ์พันธุ์และปฐมภรณ์ นุษปธารง. การศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจและการทำงานของคนต่างด้าว

เฟื่องฟ้า ปัญญา . การจ้างงานแรงงานต่างด้าวในกิจการประมงทะเลและกิจการต่อเนื่องในจังหวัดสมุทรสาคร, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, หลักสูตรพัฒนาแรงงานและสวัสดิการ, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มธ. , 2547 .

ขงยุทธ แต้มวงษ์และฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์. การจัดการแรงงานอพยพต่างชาติในระยะยาว. งานวิจัยในโครงการ A Policy Study on the Management of Undocumented Migrant Worker in Thailand ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. กรกฎาคม 2539

วรวิทย์ เจริญเลิศ และนภาพร อติวานิชยพงศ์. การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย : กลุ่มแรงงานภาคอุตสาหกรรม. ในชุดโครงการ การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย ภายใต้การสนับสนุนทุนวิจัยจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2546.

วรวิทย์ เจริญเลิศ และบัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ. นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมของรัฐกับการจ้างแรงงานข้ามชาติ. เอกสารในการสัมมนาระดับชาติเรื่อง ทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย : การศึกษาข้อเท็จจริงจากกลุ่มผลประโยชน์ ข้อสำรวจทางกฎหมาย และการวิเคราะห์ระบบการจัดการของรัฐ ณ โรงแรมสยามซิตี 26 – 28 พฤษภาคม 2540 .

สุมาลี ปิตยานนท์. ตลาดแรงงานไทยกับนโยบาย. กรุงเทพฯ : คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ,2545.

อนุสรณ์ ลิ้มมณี. ทฤษฎีเศรษฐกิจการเมืองยุคปัจจุบัน. อรุณการพิมพ์ : กรุงเทพฯ , 2531.

เอเนสต์ แมนเดล. เศรษฐศาสตร์การเมือง. แปลโดย กนกศักดิ์ แก้วเทพ. กรุงเทพฯ : ดอกหญ้า, 2529.

ภาษาอังกฤษ

G. Fonteneau, The Rights of Migrants, Refugees or Asylum Seekers under International Law, 30 Int=l Migration 57, 58 (1992).

Steve Cohen. Immigration controls, the family and the welfare state. Athenaeum, Gateshead, Tyne and Wear : Great Britain , 2001

หนังสือพิมพ์

กรุงเทพธุรกิจ, 20 มีนาคม 2545

กรุงเทพธุรกิจ. ประจำวันที่ 1 เดือน เมษายน 2545

มติชนรายวัน. สุภางศ์ จันทวานิช .มติกร.ผ่อนผันแรงงานต่างด้าวปี 2546 ึ่งเป็นน้ำเน่า .ประจำวันที่ 24 สิงหาคม 2546

อีกก้าวหนึ่งของการจัดการปัญหา แรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบ. หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์

ฉบับวันที่ 5 พฤษภาคม 2546

สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารประจำปี 2548 (ตุลาคม - ธันวาคม 2548)

มติชนรายวัน 21 สิงหาคม 2546

website

http://www.thaico.net/b_pnews/show_all_sc.php

<http://www.thaigov.go.thP>

<http://www.moe.go.th>

<http://www.dola.go.th>

สำนักพัฒนามาตรฐานแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

http://www.mol.go.th/law_labour.html

ประเทศไทยกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ, กระทรวงแรงงาน

(http://www.mol.go.th/international_01.html)

Gross Regional and Provincial Products 2004

<http://www.nesdb.go.th/econSocial/macro/NAD.htm#gpp> , 2549

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ก

(สำเนา)

ประกาศกระทรวงสาธารณสุข

เรื่อง การตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

(สัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา)

ตามที่คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ลงมติ
อนุมัติตามมติคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เมื่อวันที่ ๖ พฤษภาคม
๒๕๕๘ โดยการอนุญาตให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่จดทะเบียน
ราษฎรคนต่างด้าว และได้รับอนุญาตทำงานปี ๒๕๕๗ และผู้ติดตามอยู่ในราชอาณาจักรชั่วคราว
ระหว่างรอการส่งกลับและทำงานต่อไปได้อีก ๑ ปี สิ้นสุดวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๘ และให้
กระทรวงสาธารณสุขดำเนินการกำหนดอัตราค่าตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพโรคที่ไม่อนุญาต
ให้คนต่างด้าวทำงาน สถานพยาบาลที่จะตรวจสุขภาพแรงงานต่างด้าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
สาธารณสุขจึงออกประกาศดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ให้ยกเลิกประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่องการตรวจสุขภาพและประกัน
สุขภาพคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา) ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม พ.ศ.
๒๕๕๗

ข้อ ๒ ให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา

๒.๑ กลุ่มแรงงานต่างด้าวที่ขอต่อใบอนุญาตทำงานจากอธิบดีกรมการ
จัดหางาน กระทรวงแรงงาน เข้ารับการตรวจสุขภาพ ชำระเงินเป็นค่าใช้จ่าย ดังนี้

(๑) ค่าประกันสุขภาพ ๑,๓๐๐ บาท

(๒) ค่าตรวจสุขภาพ ๖๐๐ บาท

การประกันสุขภาพมีอายุคุ้มครอง ๑ ปี โดยมีสิทธิประโยชน์ครอบคลุมการบริการทางการแพทย์
ในการตรวจรักษาโรค และฟื้นฟูสภาพทั่วไป ตามโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (โครงการ
๓๐ บาทช่วยคนไทย ห่างไกลโรค) โดยคนต่างด้าวจะต้องร่วมจ่ายในการรับบริการรักษาพยาบาล
ครั้งละ ๓๐ บาท

๒.๒ กลุ่มผู้ติดตามแรงงานต่างด้าว (หมายถึงบิดา/มารดา สามี/ภรรยา
บุตรของแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงาน) การตรวจสุขภาพและ/หรือประกันสุขภาพให้

เป็นไปตามความสมัครใจหากประสงค์จะตรวจสุขภาพเพียงอย่างเดียวก็ได้ แต่ถ้าจะเข้าสู่ระบบการประกันสุขภาพ ต้องได้รับการตรวจสุขภาพด้วย โดยชำระเงินเป็นค่าใช้จ่าย ดังนี้

(๑) ค่าประกันสุขภาพ ๑,๓๐๐ บาท

(๒) ค่าตรวจสุขภาพ ๖๐๐ บาท

การประกันสุขภาพมีอายุคุ้มครอง ๑ ปี โดยมีสิทธิประโยชน์ครอบคลุมการบริการทางการแพทย์ในการตรวจรักษาโรค และฟื้นฟูสภาพทั่วไป ตามโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (โครงการ ๓๐ บาท ช่วยคนไทย ห่างไกลโรค) โดยคนต่างด้าวจะต้องร่วมจ่ายในการรับบริการรักษาพยาบาลครั้งละ ๓๐ บาท

ข้อ ๓ การบริการการตรวจสุขภาพตามข้อ ๒.๑(๒) และข้อ ๒.๒(๒) เพื่อออกไปรับรองแพทย์ให้แก่คนต่างด้าว เพื่อขอรับใบอนุญาตทำงาน หรือเพื่อขอผ่อนผันอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นการชั่วคราว ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย โดยกำหนดให้ผู้ที่ไม่ผ่านการตรวจสุขภาพเนื่องจากสุขภาพไม่สมบูรณ์แข็งแรง หรือมีโรค ต้องห้ามมิให้ทำงาน หรือ มิให้ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นการชั่วคราว คือ

(๑) วันโรคระยะติดต่อก

(๒) โรคเรื้อนในระยะที่ปรากฏอาการเป็นที่น่ารังเกียจแก่สังคม

(๓) โรคเท้าช้างในระยะที่ปรากฏอาการเป็นที่น่ารังเกียจแก่สังคม

(๔) โรคซิฟิลิส ในระยะที่ ๓

(๕) การติดสารเสพติด

(๖) พิษสุราเรื้อรัง

(๗) โรคจิต จิตฟั่นเฟือน หรือปัญญาอ่อน

โดยจะระบุไว้ในผลการตรวจเป็นประเภทที่ ๓ ไม่สามารถอนุญาตให้ทำงาน หรืออยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นการชั่วคราวได้

ข้อ ๔ การให้บริการประกันสุขภาพ (การรักษาพยาบาล การควบคุมป้องกันโรค การส่งเสริมสุขภาพ การฟื้นฟูสภาพ ฯลฯ) และการตรวจสุขภาพในจังหวัดที่มีคนต่างด้าวขึ้นทะเบียน รับใบอนุญาตทำงาน ให้ดำเนินการโดยสถานพยาบาลของรัฐและเอกชนที่เข้าร่วมโครงการ ที่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดและกรมการแพทย์กำหนด โดยให้เป็นไปตามเขตการแบ่งพื้นที่ตามโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ทั้งนี้ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดและกรมการ

แพทย์อาจปรับเปลี่ยนได้ ตามความเหมาะสม และต้องเป็นสถานพยาบาลที่เข้าร่วมดำเนิน โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ยกเว้น คนต่างด้าวในประเภทกิจการประมงทะเล ให้ดำเนินการโดยสถานพยาบาลของรัฐที่ใดก็ได้ในเขต ๒๒ จังหวัดชายฝั่งทะเล และคนต่างด้าวในประเภทกิจการก่อสร้างให้ดำเนินการ โดยสถานพยาบาล ในจังหวัดที่กรมการจัดหางาน/จัดหางานจังหวัด กำหนดให้ทำงานเท่านั้น

ข้อ ๕ มอบหมายให้สถานพยาบาลของรัฐและเอกชนที่ให้บริการตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพตามข้อ ๔ เป็นหน่วยงานดำเนินการจัดเก็บเงินค่าใช้จ่ายตามข้อ ๒.๑ (๑) ข้อ ๒.๑ (๒) ๒.๒(๑) และข้อ ๒.๒(๒) ค่าประกันสุขภาพผู้ขออนุญาตทำงานและผู้ติดตาม ๑,๓๐๐ บาท ให้สถานพยาบาลดำเนินการจัดส่ง

- ค่าบริหารจัดการให้สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด/กรมการแพทย์ ๑๒๐ บาท/คน
- ค่าบริหารจัดการให้สำนักพัฒนาระบบบริการสุขภาพ กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ ๑๐ บาท/คน
- ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค การควบคุมโรค โรคติดต่อและการฟื้นฟูสภาพแรงงานต่างด้าวให้สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด กรมการแพทย์ ๒๐๖ บาท/คน
- ค่าบริหารค่าใช้จ่ายสูงให้กลุ่มประกันสุขภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ๕๐ บาท/คน

เว้นแต่ กรณีผลการตรวจสุขภาพเป็นประเภทที่ ๓

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ ๘ เดือนสิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๘

(ลงชื่อ) สุขชัย เจริญรัตนกุล

(นายสุขชัย เจริญรัตนกุล)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข

ภาคผนวก ข

ข้อเรียกร้องของกลุ่มคัดค้านการส่งตัวแรงงานต่างด้าวตั้งครุฑกลับประเทศ ฉบับที่ 1

จดหมายเปิดผนึก

23 ธันวาคม 2547

เรื่อง การส่งแรงงานต่างด้าวที่ป่วยเป็นโรคติดต่อ และแรงงานต่างด้าวหญิงชาว ลาว พม่า กัมพูชา
ตั้งครุฑกลับประเทศ

เรียน ประธานคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (คปร.)

รายงานข่าวจากกระทรวงแรงงานเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2547 แจ้งว่า คณะกรรมการบริหาร
แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (คปร.) ได้มีการประชุมที่ทำเนียบรัฐบาลเมื่อสัปดาห์ก่อนหน้า
รายงานข่าวนี้ โดยมีนายพินิจ จารุสมบัติ รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานในการประชุมดังกล่าวได้มี
การรายงานเรื่องสุขภาพของแรงงานต่างด้าวโดยกระทรวงสาธารณสุขว่าผลการตรวจสุขภาพของ
แรงงานต่างด้าว จำนวน 691,712 ราย จากแรงงานที่มาลงทะเบียนทั้งหมด 1,284,920 ราย เป็นโรค
และต้องติดตามรักษา 9,532 ราย และยังพบว่าแรงงานต่างด้าวหญิง (สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา)
ที่มาลงทะเบียนอยู่ในระหว่างการตั้งครุฑ จำนวน 9,383 ราย ที่ประชุมมีมาตรการว่าให้ดำเนินการ
ส่งตัวแรงงานต่างด้าวที่เป็นโรคติดต่อ รวมทั้งการส่งแรงงานหญิงที่ตั้งครุฑกลับโดยทางลับเพื่อ
ป้องกันการถูกวิพากษ์วิจารณ์

หน่วยงานและองค์กรที่มีชื่อข้างท้ายนี้ ขอแสดงความคิดเห็นต่อกรณีนี้ เพื่อการพิจารณาดังต่อไปนี้

1. การเจ็บป่วยของแรงงานต่างด้าวเป็นสภาพปกติของมนุษย์ที่ต้องเจ็บป่วย แต่การเป็นโรค
ร้ายแรง อาจมีสาเหตุจากหลายสาเหตุ เช่นสภาพการทำงาน ที่อยู่อาศัยไม่ถูกสุขลักษณะ
อาหารไม่พอเพียงทำให้ร่างกายไม่แข็งแรง หรือไม่มีโอกาสได้พบแพทย์ หรือรับการรักษา
แต่เนิ่นๆ จึงควรมีมาตรการที่ดูแล เงื่อนไขในการทำงานและการดำรงชีวิตของแรงงานต่าง
ด้าวอย่างได้มาตรฐาน ซึ่งอาจจะช่วยลดอัตราการป่วยและขณะเดียวกัน อาจทำให้แรงงานที่
หลบซ่อนอยู่ออกมารายงานตัวเพื่อรับการคุ้มครองมากขึ้น
2. แรงงานเหล่านี้เป็นแรงงานที่จดทะเบียน สมควรได้รับการคุ้มครอง เมื่อเจ็บป่วยควรได้รับ
การรักษา การส่งกลับถือเป็นการละเมิดเจตนารมณ์ของการจดทะเบียน จะยิ่งทำให้แรงงาน

ต่างด้าวไม่เชื่อถือระบบการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวของไทย สิ่งที่เหมาะสมควรกระทำคือ การให้การรักษามากกว่าจะหายจากโรคติดต่อร้ายแรงเหล่านั้น อนึ่งการปล่อยแรงงานต่างด้าว กลับประเทศโดยไม่ได้ทำการรักษา เป็นการเสี่ยงอย่างยิ่งต่อการแพร่ระบาดของโรค เป็นอันตรายต่อประเทศไทยและเป็นอันตรายต่อภูมิภาคหากแรงงานเหล่านั้นเคลื่อนย้ายไปประเทศอื่น ไม่มีหลักประกันใดๆว่าแรงงานที่ป่วยจะไม่กลับมาประเทศไทยอีกโดยยังไม่ได้รับการรักษา อนึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ. ศ. 2540 หมวด 3 มาตรา 52 วรรค 3 ระบุไว้ชัดเจนว่า **“การป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตราย รัฐต้องจัดให้แก่ประชาชนโดยไม่คิดมูลค่าและทันต่อเหตุการณ์ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”**

3. การส่งแรงงานหญิงตั้งครรภ์กลับประเทศต้นทางเป็นเรื่องที่ไม่สมควรกระทำอย่างยิ่งเพราะเป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญ และสิทธิขั้นพื้นฐานความเป็นมนุษย์ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ. ศ. 2540 หมวด 1 บททั่วไป มาตรา 4 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 80 รวมทั้งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights (UDHR) ข้อ 6 วรรค 3 ซึ่งระบุไว้ชัดเจนว่า **“ครอบครัวยุโรปเป็นหน่วยธรรมชาติ และหลักมูลของสังคมและมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองจากสังคมและรัฐ”** และข้อ 25 วรรค 2 ระบุว่า **“มารดาและเด็กมีสิทธิที่จะรับการดูแลรักษาและการช่วยเหลือเป็น”** รวมทั้งสนธิสัญญาระหว่างประเทศอีกหลายฉบับที่ไทยได้ให้สัตยาบันและมีพันธผูกพันที่ต้องปฏิบัติตาม เช่น กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ข้อ 10 วรรค 2 และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 6 วรรค 1 มาตรา 25 ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน มาตรา 12 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม และมาตรา 11 ของ European Social Charter และ Charter of Paris for a New Europe ต่างยืนยันว่าทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองและดูแลด้านสุขภาพและความอยู่ดีมีสุขจากรัฐที่ตนอาศัยอยู่ โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ รัฐไม่มีสิทธิจะแบ่งหรือเลือกให้บริการกลุ่มเชื้อชาติ ชาติพันธุ์ กลุ่มศาสนาหรือกลุ่มอื่นใดเป็นการเฉพาะได้

สิทธินี้มิได้เป็นของพลเมืองของประเทศหนึ่ง ๆ เท่านั้น แต่เป็นของคนต่างชาติที่อาศัยอยู่โดยถูกต้องตามกฎหมายด้วย แม้จะมีประเด็นถกเถียงว่าคนต่างชาติที่เข้ามาอยู่ในพรมแดนเพื่อการรักษาพยาบาลจะมีสิทธินี้ด้วยหรือไม่ก็ตาม การปกป้องสิทธิของผู้เดินทางและผู้ย้ายถิ่นควรทำโดยกองทุนการประกันสุขภาพระหว่างประเทศ (International Health Fund) ที่ประเทศสมาชิกต่างลงนามและรับรองที่จะให้สิทธิดังกล่าวแก่พลเรือนของ

- ประเทศอื่น ๆ ที่ลงนามในสัญญาาร่วมกัน ประเทศผู้รับคนย้ายถิ่นไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบต่อผู้เดินทางและผู้ย้ายถิ่นในประเทศของตนได้ องค์การการท่องเที่ยวโลก (World Tourism Organization) ก็ระบุไว้ว่า รัฐจะต้องจัดสภาพอนามัยและการบริการทางการแพทย์ ตลอดจนการป้องกันโรคติดต่อและอุบัติเหตุให้แก่ผู้ท่องเที่ยวในประเทศของตน
4. นโยบายแรงงานต่างด้าวควรครอบคลุมมิติหลายมิติ ทั้งความมั่นคง สิทธิมนุษยชน เศรษฐกิจ สังคมและ วัฒนธรรม สิทธิแรงงาน มากกว่าเป็นนโยบายที่มุ่งเน้นเพียงมิติความมั่นคงเพียงด้านเดียว

ประเทศไทยเป็นสมาชิกของประชาคมโลกหากไม่ยอมรับหลักการที่ประชาคมโลกรับรองไว้อาจทำให้ประเทศไทยถูกวิพากษ์วิจารณ์จากนานาชาติ จึงเรียนมาเพื่อขอให้มีการทบทวนการส่งกลับแรงงานต่างด้าวที่ป่วย แรงงานต่างด้าวหญิงตั้งครรภ์ด้วยจกขอขอบคุณยิ่ง

จึงเรียนมาเพื่อทราบและโปรดพิจารณา
ขอแสดงความนับถือ

สภาเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนาแห่งเอเชีย (ฟอรัม-เอเชีย)

สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อ. พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร

อ.กฤตยา อาชวนิจกุล

อ.วิระดา สมสวัสดิ์

ศูนย์สตรีศึกษา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

มูลนิธิผู้หญิง กฎหมาย และการพัฒนาชนบท (Foundation for Women, Law and Rural Development)

สำเนาส่ง : รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ข้อเรียกร้องของกลุ่มคัดค้านการส่งตัวแรงงานต่างด้าวตั้งครุฑกลับประเทศ ฉบับที่ 2

แถลงการณ์

ต่อกรณีมาตรการการส่งกลับแรงงานหญิงข้ามชาติที่กำลังตั้งครุฑของคณะกรรมการบริหาร
แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

จากกรณีที่มีการรายงานข่าวเรื่องการประชุมคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2547 ที่ผ่านมา โดยมีรายงานเรื่องของผลการตรวจสอบสุขภาพของกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่มาจดทะเบียนเพื่อขออนุญาตทำงานซึ่งพบว่ามีความเสี่ยงสูงที่อยู่นอกระหว่างการตั้งครุฑ 9,383 ราย และโรคติดต่อต้องห้ามมิให้ทำงานตามกฎหมายอีก 809 ราย โดยที่ประชุมมีแนวทางให้ดำเนินการส่งกลับกลุ่มผู้ป่วยเป็นโรคติดต่อต้องห้ามกลับประเทศต้นทาง ในขณะที่เดียวกันก็มีการอภิปรายอย่างกว้างขวางต่อกรณีแรงงานหญิงที่อยู่นอกระหว่างการตั้งครุฑ ซึ่งในรายงานข่าวกล่าวว่าประธานคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงานเห็นว่าควรดำเนินการส่งกลับ ในขณะที่สภาความมั่นคงแห่งชาติไม่เห็นด้วยต่อแนวคิดดังกล่าว อย่างไรก็ตามที่ประชุมเห็นด้วยกับการส่งกลับ แต่ให้จัดทำเป็นการลับ พร้อมทั้งตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่งขึ้นมาดูแล

จากมติที่ประชุมดังกล่าวได้สร้างความกังวลอย่างยิ่งต่อแนวทางการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเสนอมาตรการการส่งกลับแรงงานหญิงข้ามชาติที่ตั้งครุฑนั้นถือว่าการกระทำที่ขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง อีกทั้งยังขัดกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตลอดจนขัดกับหลักการของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและอนุสัญญาระหว่างประเทศที่ไทยรับรองให้สัตยาบันและเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิก อาทิเช่น กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกๆรูปแบบ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ซึ่งแนวทางดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทยที่เป็นประเทศประชาธิปไตยและให้ความสำคัญต่อหลักสิทธิมนุษยชนในสายตาประชาคมโลก

นอกจากนั้นแล้วการดำเนินการส่งกลับหญิงตั้งครุฑย่อมส่งผลกระทบต่อสุขภาพด้านอนามัยเจริญพันธุ์ และด้านสาธารณสุขของสังคมไทยโดยภาพรวม เนื่องจากกรณีมาตรการการส่งกลับแรงงานหญิงข้ามชาตินั้น จะนำมาซึ่งการลักลอบทำแท้งอย่างไม่ปลอดภัยของกลุ่มแรงงานหญิง รวมทั้งจะมีการหลบซ่อนตัวของกลุ่มแรงงานเหล่านี้มากขึ้น ซึ่งย่อมส่งผลให้

กระบวนการควบคุมโรคติดต่อ และมาตรการความปลอดภัยทางสังคมอื่น ๆ ย่อมกระทำได้ยากลำบากขึ้น ดังนั้นมาตรการการส่งกลับแรงงานหญิงข้ามชาติที่ตั้งครรภ์นี้ออกจากจะเป็นเรื่องของการละเมิดสิทธิมนุษยชนร้ายแรงแล้วยังเป็นการผลักดันให้สังคมไทยเข้าสู่ภาวะการณ์ไม่สามารถดำเนินมาตรการความปลอดภัยทางสังคมและสุขภาพ และเป็นมาตรการที่ถดถอยอย่างรุนแรงต่อแนวทางการจัดการแรงงานข้ามชาติที่พัฒนามาเกือบหนึ่งทศวรรษ

พวกเราในฐานะองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานเกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติและสิทธิมนุษยชนขอเรียกร้องให้มีการกำหนดนโยบายและมาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติโดยคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชน ความมั่นคงของมนุษย์และหลักมนุษยธรรมอันเป็นจุดเริ่มต้นของการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติอย่างยั่งยืน แทนการกำหนดนโยบายที่วางอยู่บนแนวคิดเรื่องความมั่นคงของรัฐและความต้องการแรงงานของกลุ่มทุนเท่านั้น และมีข้อเสนอเพื่อดำเนินการดังต่อไปนี้

1. รัฐบาลไทยและคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองต้องยุติการส่งกลับแรงงานหญิงที่ตั้งครรภ์ รวมทั้งยกเลิกการตรวจสอบการตั้งครรภ์ของแรงงานหญิงข้ามชาติ ทั้งนี้เนื่องจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง และมีผลกระทบต่อสังคมไทยตลอดจนเป็นจุดรั้งแนวทางการจัดการแรงงานข้ามชาติที่กำลังดำเนินการอยู่
2. กรณีของแรงงานที่เป็นโรคติดต่อร้ายแรงนั้น จำเป็นที่จะต้องมีการดูแลรักษาเบื้องต้น และการติดตามประสานงานเพื่อให้เกิดการดูแลรักษาบุคคลเหล่านี้อย่างจริงจัง ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินการควบคุมและป้องกันโรคติดต่อสามารถดำเนินการอย่างได้ผล เพราะการดำเนินการส่งกลับเพียงอย่างเดียวไม่สามารถที่จะหยุดยั้งการแพร่ระบาดของโรคติดต่อเหล่านี้ได้ ทั้งนี้เนื่องจากประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านมีชายแดนติดต่อกัน และแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ก็ยังคงอาศัยอยู่ในบริเวณชายแดน หากไม่มีมาตรการในการควบคุมป้องกันที่เหมาะสมย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนไทย โดยเฉพาะที่อาศัยอยู่บริเวณแนวชายแดน
3. คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง จำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างที่มีความหลากหลายและเกิดการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและใกล้ชิดกับเรื่องแรงงานข้ามชาติ ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาแรงงานข้ามชาติมีความซับซ้อนของประเด็นในหลาย ๆ มิติมากขึ้น โครงสร้างที่มีความหลากหลายและเกิดการมีส่วนร่วมจะทำให้มุมมองต่อการจัดการมีความครอบคลุมต่อประเด็นปัญหามากขึ้น ดังนั้นคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจำเป็นต้องมีส่วนประกอบของภาคีต่าง ๆ ดังนี้ หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการ ตัวแทนผู้ประกอบการ ตัวแทนแรงงาน และตัวแทนกลุ่มประชาสังคมที่ทำงานเกี่ยวข้องกับเรื่องแรงงานข้ามชาติ

นอกจากนั้นแล้วยังจำเป็นต้องเน้นบทบาทของคณะกรรมการระดับจังหวัดให้มีความเข้มแข็งมากขึ้นในกรอบโครงสร้างที่มีความหลากหลายและก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

4. แผนนโยบายการบริหารแรงงานข้ามชาติ จำเป็นต้องวางอยู่บนฐานการคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนและสิทธิแรงงาน ควบคู่ไปกับฐานด้านเศรษฐกิจและความมั่นคง และคำนึงถึงปัจจัยที่ทำให้เกิดการย้ายถิ่นที่มีความหลากหลายมากกว่าปัจจัยทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยที่มีส่วนผลักดันจากประเทศต้นทาง ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยทางการเมือง สังคมและวัฒนธรรม ซึ่งเป็นปัจจัยที่เกิดขึ้นจริง แต่ไม่ได้รับการใส่ใจในการกำหนดนโยบาย อันส่งผลให้แผนนโยบายไม่สามารถบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติได้อย่างยั่งยืนได้ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่คณะกรรมการบริหารแรงงานข้ามชาติจะต้องเปิดเวทีระดมความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องฝ่ายต่าง ๆ และจัดทำแผนแม่บทการบริหารแรงงานข้ามชาติต่อไป

ด้วยความเคารพในสิทธิมนุษยชนและห่วงใยต่อสังคมไทย

15 ธันวาคม 2547

เครือข่ายปฏิบัติการเพื่อแรงงานข้ามชาติ

คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตยในพม่า (กรพ.)

มูลนิธิผู้หญิง

มูลนิธิเพื่อนหญิง

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ข้อเรียกร้องของกลุ่มคัดค้านการส่งตัวแรงงานต่างด้าวตั้งครุฑกลับประเทศ ฉบับที่ 3

ความเห็นต่อกรณีนโยบายและแนวทางของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ในการให้ส่งกลับแรงงานข้ามชาติหญิงที่อยู่ระหว่างการตั้งครุฑ

สืบเนื่องจากกรณีที่มีการรายงานข่าวการประชุมของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) เมื่อวันที่ 13 ธันวาคมที่ผ่านมา ที่ประชุมกบร. มีมติกำหนดแนวทางและออกคำสั่งให้ดำเนินการส่งแรงงานข้ามชาติหญิงที่ได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติแล้วและอยู่ระหว่างการตั้งครุฑจำนวน 9,383 คน กลับประเทศต้นทางนั้น คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติ และผู้พลัดถิ่น สภานายความ มีความเห็นว่าแนวทางและการออกคำสั่งของกบร. ดังกล่าว ขัดต่อกฎหมายของฝ่ายบริหาร หลักการแห่งสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กล่าวคือ

1. การกำหนดแนวทางของกบร. เป็นไปโดยปราศจากฐานแห่งอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และยังเป็นการละเมิดต่อกฎหมายของฝ่ายบริหารเอง เนื่องจากแรงงานข้ามชาติหญิงซึ่งตั้งครุฑดังกล่าว มีสิทธิอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรในลักษณะชั่วคราวเป็นระยะเวลา 1 ปี จนถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2548 เพราะได้ไปขึ้นทะเบียนราษฎรคนต่างด้าว (ท.ร.38/1) ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2547 เรื่อง การขออนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2547 และวันที่ 27 เมษายน 2547

นอกจากนี้ ในประกาศกระทรวงมหาดไทย ฉบับดังกล่าว ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า การอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว จะสิ้นสุดไปด้วยเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งใน 4 ประการ กล่าวคือ ไม่ไปรายงานตัวเพื่อจัดทำทะเบียนประวัติประเภท ท.ร.38/1, เป็นโรคต้องห้ามตามที่กระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนด, ต้องโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดของศาล และออกนอกเขตพื้นที่จังหวัดโดยไม่ได้รับอนุญาต

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การตั้งครุฑ ไม่เป็นเหตุให้สิทธิอาศัยอยู่ชั่วคราวในราชอาณาจักรไทย สิ้นสุดไปแต่อย่างใด

2. การกำหนดแนวทางของกบร. เป็นปฏิเศษและละเมิดต่อสิทธิในการทำงานของหญิงตั้งครุฑ ซึ่งได้รับการรับรองแล้วโดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2547 และวันที่ 27 เมษายน 2547 นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันระบุว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน” (มาตรา 52) ซึ่งหมายความว่า รัฐไทยมีหน้าที่ต้องคุ้มครอง

สิทธิในการเข้าถึงบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานโดยไม่เลือกปฏิบัติ ใดๆ ก็ดี การทำงานของแรงงานข้ามชาติหญิงซึ่งตั้งครุฑ ก็มีได้เป็นการสร้างภาระใดๆ เพิ่มขึ้นให้แก่รัฐไทยเลย ตรงกันข้ามแรงงานข้ามชาติหญิงซึ่งตั้งครุฑเหล่านี้ได้ประกันสุขภาพตนเอง โดยชำระค่าประกันสุขภาพด้วยตนเองแล้วในขั้นตอนการตรวจโรคและประกันสุขภาพ

3. การกำหนดแนวทางของกบร. เป็นไปโดยไม่คำนึงถึงการแห่งยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวซึ่งกำหนดขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2547 โดยมติคณะรัฐมนตรีฉบับดังกล่าวฯ ได้รับรองยุทธศาสตร์การกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าวว่า จะต้องคุ้มครอง ตรวจสอบ และควบคุมมาตรฐานแรงงานต่างด้าวเช่นเดียวกับแรงงานไทย ดังนั้นหากแรงงานหญิงไทยที่ตั้งครุฑสามารถทำงานได้ โดยได้รับสวัสดิการ การคุ้มครองแรงงานภายใต้กฎหมายแรงงานไทย แรงงานหญิงข้ามชาติที่ตั้งครุฑ ก็ย่อมได้รับการคุ้มครองเช่นเดียวกัน

4. การกำหนดแนวทางของกบร. เป็นการขัดต่อหลักการแห่งสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน เนื่องเพราะเป็นการใช้อำนาจที่ไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (มาตรา 4 และมาตรา 26) และเป็นการใช้อำนาจที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค (มาตรา 30)

5. การกำหนดแนวทางของกบร. เป็นการขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนในทางระหว่างประเทศ ในหลักการที่ว่ามนุษย์ทุกคน โดยไม่คำนึงถึง เชื้อชาติ ความเชื่อ และเพศใด มีสิทธิที่จะแสวงหา ทั้งสวัสดิภาพทางวัตถุและพัฒนาการด้านจิตใจ ภายในเงื่อนไขของเสรีภาพและความมีศักดิ์ศรี ความมั่นคง ทางเศรษฐกิจ และโอกาสอันเท่าเทียมกัน

การส่งกลับแรงงานข้ามชาติหญิงที่ได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติแล้วและอยู่ระหว่างการตั้งครุฑ อาจนำมาสู่อันตรายต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของแรงงานข้ามชาติหญิงและบุตรในครรภ์จากการเดินทาง การพลัดพรากจากครอบครัว การอนามัยแม่และเด็ก รวมถึงอาจนำไปสู่การทำร้ายบุตรในครรภ์(ทำแท้ง) เพื่อให้สามารถทำงานและอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ถูกส่งกลับ

เพื่อให้การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวดำเนินภายใต้หลักแห่งกฎหมาย หลักนิติธรรม หลักสิทธิมนุษยชน และนโยบายของรัฐบาล คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติ และผู้พลัดถิ่น สภานายความ ขอเรียกร้องให้ คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ทบทวนและยกเลิกแนวทางดังกล่าว

คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น
สภานายความ

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

ชื่อ นางสาวจอมขวัญ ขวัญยืน

การศึกษา

ปริญญาตรี สังคมสงเคราะห์ศาสตร์บัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง)
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การทำงาน

โครงการ “การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมเพื่อคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย”
โดยการสนับสนุนทุนวิจัยจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

โครงการ “การพัฒนาระบบคุ้มครองเด็กในสังคมไทย” โดยการสนับสนุนทุนวิจัยจาก
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

โครงการวิจัย “เด็กในกระบวนการยุติธรรม” โดยการสนับสนุนทุนวิจัยจากมูลนิธิ
สาธารณสุขแห่งชาติ

โครงการการฝึกอบรมการทำงานคุ้มครองเด็ก ครอบครัวและชุมชนในภาวะประสพภัย 6
จังหวัดภาคใต้ โดยความสนับสนุนจาก Unicef

ที่ติดต่อ

Jom_ky@hotmail.com