บทที่ 4
กรณีศึกษานโยบายของรัฐไทยต่อแรงงานต่างด้าวและการนำนโยบายไปปฏิบัติในจังหวัดสมุทรสาคร และบทวิเคราะห์

ตามที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 3 ถึงสถานการณ์แรงงานต่างด้าวโดยรวมในประเทศไทย บทนี้เป็นการนำเสนอกรณีศึกษาในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร โดยมุ่งศึกษากรณีกระบวนการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ และศึกษาเงื่อนไขปัจจัยของความสำเร็จและล้มเหลวในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ สาเหตุที่ผู้วิจัยเลือกพื้นที่จังหวัดสมุทรสาครเนื่องจากเป็นจังหวัดที่มีแรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมาก และรายได้หลักของจังหวัดส่วนใหญ่ก็มาจากกิจการประมงและต่อเนื่องจากประมง ซึ่งแรงงานที่ทำงานดังกล่าวก็เป็นแรงงานต่างด้าวจากประเทศพม่า ด้วยเหตุนี้จังหวัดสมุทรสาครจึงเป็นพื้นที่ที่น่าสนใจที่จะทำการศึกษาในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ โดยวิธีการดำเนินการวิจัยสามารถจำแนกออกได้เป็น 3 ส่วน อันได้แก่ การวิจัยและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารของทางราชการที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) กับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยตรงกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมีบุคคลที่เกี่ยวข้องในการให้ข้อมูล (key informants) ได้แก่ หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้ประกอบการ/นายจ้างเรือประมงและกิจการต่อเนื่องจากประมงจังหวัดสมุทรสาคร เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรที่เกี่ยวข้องอื่นๆ และตัวแรงงานต่างด้าวในกิจการประมงและประมงต่อเนื่อง (รายละเอียดของผู้ให้สัมภาษณ์อยู่ในภาคผนวก) นอกจากนั้นผู้วิจัยยังได้มีการเก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามจำนวน 90 ชุด สัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง

การนำเสนอเนื้อหาของในบทนี้ เป็นการนำเสนอข้อค้นพบหรือผลสรุปที่ได้จากแบบสอบถามและการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกของกลุ่มตัวอย่างประกอบการวิเคราะห์ข้อมูลเอกสาร ทั้งนี้ผู้วิจัยได้แบ่งการนำเสนอเป็น 3 ส่วน อันได้แก่ ส่วนที่ 4.1: สถานการณ์แรงงานต่างด้าวในสมุทรสาคร ส่วนที่ 4.2 : นโยบายของรัฐต่อแรงงานต่างด้าวใน 4 ประเด็น คือ การจดทะเบียนแรงงาน สวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน สาธารณสุข และการศึกษา และรวมไปถึงกระบวนการปฏิบัติตามนโยบาย ส่วนที่ 4.3 : การวิเคราะห์สภาพปัญหาและอุปสรรคของการปฏิบัติ โดยแบ่งการวิเคราะห์จาก 3 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยด้านรัฐ ปัจจัยด้านองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และปัจจัยด้านกลุ่ม/องค์กรที่เกี่ยวข้อง

ส่วนที่ 4.1: สถานการณ์แรงงานต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาคร

4.1.1 สถานภาพทั่วไปของจังหวัดสมุทรสาคร

จังหวัดสมุทรสาครเป็นจังหวัดชายทะเล ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ตอนล่างของภาคกลาง ปากแม่น้ำท่า

จีน ห่างจากทะเล 2 กิโลเมตร มีชายฝั่งทะเลยาวถึง 41.8 กิโลเมตร มีเนื้อที่ประมาณ 872.347 ตารางกิโลเมตร อยู่ห่างจากกรุงเทพฯ เพียง 30 กิโลเมตร ประชากรในจังหวัดส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม เช่น กิจการประมงทะเล กิจการเกี่ยวเนื่องประมงทะเล งานเกษตรและที่เกี่ยวเนื่องกับการเกษตรซึ่งเป็นกิจการที่ต้องใช้แรงงานจำนวนมาก สมดังคำขวัญของจังหวัดที่ว่า "เมืองประมง ดงโรงงาน ลานเกษตร เขตประวัติศาสตร์"

จังหวัดสมุทรสาครแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 3 อำเภอ คือ อำเภอเมืองสมุทรสาคร อำเภอกระทุ่มแบน และอำเภอบ้านแพ้ว มี 40 ตำบล 288 หมู่บ้าน การปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร 1 แห่ง เทศบาลเมือง 2 แห่ง เทศบาลตำบล 4 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 30 แห่ง

จำนวนประชากร 525,265 คน จำแนกเป็นชาย 272,905 คน เป็นหญิง 252,360 คน และเป็นผู้อยู่ในกำลังแรงงาน 352,816 คน มีงานทำ 350,668 คน (คิดเป็น 99.39 ของผู้อยู่ในกำลังแรงงาน) เป็นผู้ว่างงาน 2,148 คน (คิดเป็นร้อยละ 0.61 ของผู้อยู่ในกำลังแรงงาน)

สภาพเศรษฐกิจของจังหวัดสมุทรสาคร ส่วนใหญ่ประกอบกิจการประมง ต่อเนื่องประมงทะเลของจังหวัดและการเกษตร อุตสาหกรรมหลัก ได้แก่ อุตสาหกรรมด้านการผลิต โดยเฉพาะการผลิตแปรรูปอาหารเพื่อการส่งออก นอกจากนั้นเป็นสาขาการผลิตอื่นๆ โดยมีสถานประกอบการ 7,117 แห่ง ประชาชนมีรายได้เฉลี่ยต่อคน ต่อปี อยู่ในระดับต้นๆ ของประเทศ เห็นได้จากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของจังหวัดสมุทรสาคร เช่น ในช่วงปี 2547 มีผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัด 220,637 ล้านบาท ผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดต่อหัว 405,327 ล้านบาท หรือในช่วงปี 2548 มีผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัด 225,790 ล้านบาท ผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดต่อหัว 449,780 ล้านบาท เป็นต้น ซึ่งที่มาของเศรษฐกิจของจังหวัดคาดการณ์ได้ว่ามาจากกำลังแรงงานของแรงงานต่างด้าวเป็นหลัก เนื่องจากส่วนใหญ่กิจการหลักของจังหวัด เช่น กิจการประมง ต่อเนื่องประมงทะเล เป็นงานที่คนไทยไม่ทำ เพราะเป็นงานสกปรก ระยะเวลาการทำงานไม่แน่นอน

4.1.2 สถานการณ์แรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาคร

จากการที่จังหวัดสมุทรสาครมีสภาพเศรษฐกิจหลัก คือ กิจการการประมงและต่อเนื่องประมงทะเล และเกษตรกรรมทำให้มีความต้องการในด้านการจ้างแรงงานที่สูง แต่เกิดปัญหาขาดแคลนแรงงานในกิจการดังที่กล่าวมา ส่วนใหญ่มาจากการที่คนไทยไม่ยอมทำงาน เนื่องจากเป็นงานหนัก งานสกปรก และมีกลิ่นเหม็น ระยะเวลาการทำงานไม่นอน เป็นงานที่อยู่กลางแจ้งตากแดด การทำงานที่ไม่เป็นเวลาขาดความมั่นคง และเป็นงานเสี่ยงต่อสารเคมีตกค้าง หรือที่เรียกว่าเป็นงานประเภท 3D คือ Difficult (งานหนัก) Dangerous (งานเสี่ยงอันตราย) และ Dirty (งานสกปรก) ด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้ผู้ประกอบการ/นายจ้าง เลือกมาใช้แรงงานต่างด้าวเป็นสัดส่วนที่มากที่สุด โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ซึ่งจำนวนแรงงานต่างด้าวปี 2545 พบว่าในกิจการประมงมีแรงงานต่างด้าวชาวพม่าถึง

25,612 คน กรรมกรทั่วไป 2,596 คน กรรมกรในโรงงาน 5,166 คน ผู้รับใช้ในบ้าน 1,001 คน คนงานในแปลงเพาะปลูกพืช 1,025 คน คนงานในฟาร์มเลี้ยงสัตว์ 244 คน รวมแรงงานต่างด้าวชาวพม่าในปี 2545 เป็นจำนวนถึง 35,644 คน

สภาพแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในจังหวัดสมุทรสาคร มี 2 ประเภท ได้แก่

- คนต่างด้าวเข้าเมืองโดย ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย ประกอบด้วย

1) คนต่างด้าวที่มีวีซ่า ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบอาชีพผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางอยู่ในโรงงานอุตสาหกรรม จำนวน 827 คน

2) คนต่างด้าวพื้นที่สูง หมายถึง ชาวเขาหลายชาติพันธ์ เช่น ลั๊ว กะเหรี่ยง อีก้อ ฯลฯ ที่โยกย้ายถิ่นฐานจากจังหวัดทางภาคเหนือ ราชบุรี และกาญจนบุรี เข้ามาทำงานในภาคเกษตรกรรมในจังหวัดสมุทรสาคร จำนวน 385 คน

3) แรงงานต่างด้าวตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (MOU) จำนวน 291 คน

- คนต่างด้าวประเภทที่เข้ามาทำงานโดยผิดกฎหมาย หมายถึง คนต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาทำงานอย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมายเข้าเมือง ตามพรบ.ตรวจคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 จำนวน 91,551 คน แยกเป็น สัญชาติพม่า จำนวน 89,402 คน สัญชาติลาว จำนวน 1,699 คน และสัญชาติกัมพูชา จำนวน 450 คน

4.1.3 การนำเข้าแรงงานต่างด้าว

การนำเข้าแรงงานต่างด้าวตั้งแต่เดือนธันวาคม 2548 ถึงเดือนตุลาคม 2550 (ถึงวันที่ 22 ตุลาคม 2550) สรุปผลได้ดังนี้

- นายจ้างจำนวน 27 ราย ขอนำเข้าแรงงานต่างด้าวสัญชาติลาว ตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือกรจ้างแรงงานระหว่างรัฐ(MOU) จำนวน 2,336 คน

- นายจ้างจำนวน 27 ราย ขอนำเข้ารงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชา ตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (MOU) จำนวน 3,818 คน

- ยื่นขอรับใบอนุญาตทำงานแล้วจำนวน 731 คน แยกเป็น สัญชาติลาว 244 คน และสัญชาติกัมพูชา 487 คน

4.1.4 แหล่งชุมชนที่พักอาศัยของแรงงานต่างด้าว

แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่ากว่าร้อยละ 85 ทำงานและพำนักอาศัยอยู่ในเขตอำเภอเมืองสมุทรสาคร ซึ่งมีสถานประกอบการอย่างหนาแน่น โดยในเขตเทศบาลนครสมุทรสาครและเขตพื้นที่ใกล้เคียงจะเป็นแหล่งกิจการประมงและกิจการต่อเนื่องประมงทะเล ส่วนบริเวณถัดออกไปในเขตชานเมืองจะเป็นที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมจำนวนมาก แรงงานต่างด้าวในกิจการประมงจะพักอาศัยอยู่

อย่างแออัดยัดเยียด เป็นกลุ่มใหญ่ๆ ตามแหล่งเสื่อมโทรมใกล้สถานที่ทำงาน ภายในห้องเช้ามีสภาพสกปรก และอาศัยอยู่กันหลายคน

แหล่งที่พักอาศัยของแรงงานต่างด้าว มีตัวอย่างดังนี้

1. ชุมชนพักบ้านเช่าบริเวณวิเชียรโชฎก ซอย 16 ถนนวิเชียรโชฎก ตำบลมหาชัย อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร ประมาณ 500-700 คน

2. ชุมชนสะพานปลาสมุทรสาคร ตำบลมหาชัย อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร ประมาณ 600-700 คน

3. ชุมชนตลาดกลางค้ากุ้งจังหวัดสมุทรสาคร ถนนพระราม 2 ตำบลมหาชัย อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร ประมาณ 5,000 คน

4. ชุมชนหอพักบ้านเช่า บริเวณเกาะสมุทร ถนนพระราม 2 ตำบลมหาชัย อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร ประมาณ 2,000-3,000 คน

5. ชุมชนตลาดทะเลไทย หมู่ 1 ตำบลท่าจีน อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร ประมาณ 500-600 คน

6. ชุมชนหอพักบ้านเช่าหมู่บ้านมหาชัยนิเวศน์ ตำบลโคกขาม อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร ประมาณ 2,000-3,000 คน

7. ชุมชนซอยกองพันพล ตำบลบางน้ำจืด อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร ประมาณ 500-600 คน

8. ชุมชนตลาดพงษ์ทิพย์ ถนนเดิมบาง ตำบลมหาชัย อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร ประมาณ 500-1,000 คน

9. ชุมชนเจษฎาวิถี ซอย 8 ถนนเจษฎาวิถี ตำบลมหาชัย อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร ประมาณ 1,000-1,500 คน

10. ชุมชนซอยวันสามัคคีศรัทธาราม (วัดโกรกกรากใน) ตำบลบางหญ้าแพรก อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร ประมาณ 2,000-3,000 คน

11. ชุมชนวัดหงส์อรุณรัศมี ตำบลท่าจีน อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร ประมาณ 1,500-2,000 คน

12. ชุมชนวัดเกตุมวดีย์ ตำบลบางโทรัด อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร ประมาณ 1,000-2,000 คน

4.1.5 ปัญหาและผลกระทบจากการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

ปัญหาอุปสรรคในส่วนของภาครัฐเห็นว่าคนต่างด้าวส่วนใหญ่ขาดการศึกษาและไม่ค่อยใส่ใจในคุณภาพชีวิตทำให้เกิดปัญหาชุมชนแออัดและสิ่งแวดล้อมตามมา และยังไม่มีการปลูกฝังสร้างจิตสำนึกให้นายจ้างผู้ให้ที่พักพิงและประชาชนทั่วไปปฏิบัติตามนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวของ

รัฐบาลอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ภาครัฐยังเห็นว่าแรงงานต่างด้าวมีการเคลื่อนย้ายการทำงานสูง และไม่อยากทำงานกับนายจ้างที่ประกอบกิจการที่เป็นงานสกปรก งานหนักมากๆ โดยจะพยายามไปหางานทำกับนายจ้างที่มีงานทำที่สบายกว่าทำให้นายจ้างกิจการดังกล่าวต้องขาดแคลนแรงงานอีก

4.1.6 จำนวนข้อมูลแรงงานต่างด้าวที่ปรากฏ

จากข้อมูลของสำนักงานจัดหางานจังหวัด 8 จังหวัด ในภาคตะวันตกเดือนมีนาคม 2550 มีจำนวนแรงงานต่างด้าวคงเหลือ จำนวน 264,130 คน เพิ่มขึ้นจากเดือนกุมภาพันธ์ 2550 ร้อยละ 8.83 ส่วนใหญ่เป็นแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย (พม่า ลาว กัมพูชา) ที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานตามมติคณะรัฐมนตรีมากที่สุด ร้อยละ 94.91 เป็นแรงงานต่างด้าวถูกต้องตามกฎหมาย ร้อยละ 5.09 ได้รับอนุญาตให้ทำงานชั่วคราวตามมาตรา 12 มากที่สุด ร้อยละ 72.09 ของจำนวนแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายทั้งหมด รองลงมาได้แก่ ประเภทชั่วคราว (มาตรา 7) ร้อยละ 24.97 ประเภทส่งเสริมการลงทุน (มาตรา 10) ร้อยละ 2.24 และประเภทตลอดชีพ ร้อยละ 0.70

เมื่อพิจารณาเป็นรายจังหวัด พบว่า จังหวัดสมุทรสาคร มีจำนวนแรงงานต่างด้าวมากที่สุด ร้อยละ 73.17 ของจำนวนแรงงานต่างด้าวทั้งหมดในภาคตะวันตก รองลงมาได้แก่ จังหวัดนครปฐม ร้อยละ 7.43 ดังตารางที่ 4.1

ตารางที่ 4.1 : จำนวนแรงงานต่างด้าวในภาคตะวันตกคงเหลือ ณ เดือนมีนาคม 2550 จำแนกตามประเภทการอนุญาต และจังหวัด

จังหวัด	เดือน ก.พ. 2550	เดือน มี.ค. 2550	ประเภทการอนุญาต					
			ถูกกฎหมาย			ผิดกฎหมาย		
			ตลอดชีพ	ส่งเสริมการลงทุน	ชั่วคราว	มาตรา 12	รวม	มติ ครม.
ราชบุรี	18,140	17,965	93	65	236	2,430	2,824	15,141
กาญจนบุรี	16,415	15,945	-	1	364	5,113	5,478	10,467
สุพรรณบุรี	786	1,240	-	1	79	122	202	1,038
นครปฐม	18,931	19,625	-	125	802	1,030	1,957	17,668
สมุทรสาคร	171,840	193,275	-	56	828	408	1,292	191,983
สมุทรสงคราม	4,757	4,973	1	3	24	10	38	4,935
เพชรบุรี	2,555	2,611	-	41	182	383	606	2,005
ประจวบคีรีขันธ์	9,275	8,496	-	9	843	198	1,050	7,446
รวม	**242,699**	**264,130**	**94**	**301**	**3,358**	**9,694**	**13,447**	**250,683**

ที่มา : วารสารข่าวสารตลาดแรงงานภาคตะวันตก

ส่วนที่ 4.2 : นโยบายของรัฐต่อแรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาคร 4 ประเด็น คือ การจดทะเบียนแรงงาน สวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน สาธารณสุข และการศึกษา และรวมไปถึงกระบวนการปฏิบัติตามนโยบาย

4.2.1 นโยบายด้านการจดทะเบียนแรงงาน

การบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ตามนโยบายการจดทะเบียนนั้น ในส่วนของนายจ้างได้มีการกำหนดเงื่อนไขต้องให้นายจ้างมาขึ้นทะเบียนนายจ้างและขอโควต้าตำแหน่งการจ้างแรงงานต่างด้าว ซึ่งจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการตรวจประกันสุขภาพและธรรมเนียมใบอนุญาต จำนวน 3,800 บาท ประกอบด้วย ค่าตรวจและประกันสุขภาพ 1,900 บาท ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต 1,900 บาท

นโยบายการจดทะเบียนแรงงานนั้น มีเพื่อแก้ปัญหาการลักลอบเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมือง ซึ่งปัญหานี้กลายเป็นปัญหาใหญ่ที่มีความสำคัญอย่างมากเพราะส่งผลต่อความมั่นคงของประเทศทั้งในเรื่องเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม อีกทั้งจำนวนแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ยังมีแนวโน้มที่จะขยายตัวเพิ่มมากขึ้นทั้งในแง่จำนวนการเข้ามาในประเทศไทยและการกระจายตัวไปอยู่ในส่วนภูมิภาคต่างๆ ของประเทศไทย ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันรัฐจึงใช้วิธีการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอย่างจริงจัง โดยมีนโยบายออกมาในรูปของมติคณะรัฐมนตรีในแต่ละปี ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะสกัดกั้นและควบคุมจำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในประเทศไทยให้น้อยลง

นโยบายการการจดทะเบียนแรงงานในจังหวัดสมุทรสาคร มีการดำเนินการดังนี้

1. การดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีปี 2547

1) จดทะเบียนนายจ้าง 5,842 ราย แจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว 137,080 คน

2) พิจารณาโควตาให้นายจ้าง 5,785 ราย จำนวนแรงงานต่างด้าว 135,985 คน

3) คนต่างด้าวจะทะเบียน 104,417 คน ถ่ายรูปพิมพ์ลายนิ้วมือ 88,582 คน

4) คนต่างด้าวขออนุญาตทำงาน 80,243 คน แยกเป็น

- พม่า 73,498 คน
- ลาว 5,325 คน
- กัมพูชา 1,420 คน

2. การดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีปี 2548

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2548 เห็นชอบให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา ที่จดทะเบียนราษฎรคนต่างด้าวและได้รับอนุญาตทำงานในปี 2547

พร้อมทั้งผู้ติดตามอยู่ในราชอาณาจักรและทำงานได้อีก 1 ปี สิ้นสุดวันที่ 30 มิถุนายน 2549 โดยมีผลการดำเนินการดังนี้

1) นายจ้างขอจดทะเบียนนายจ้าง 6,031 ราย ความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว 184,960 คน แยกเป็นพม่า 170,725 คน ลาว 11,788 คน และกัมพูชา 2,447 คน

2) นายจ้าง 5,884 ราย แจ้งขอต่ออายุใบอนุญาตทำงานให้คนต่างด้าว จำนวน 73,896 คน แยกเป็น พม่า 69,455 คน ลาว 3,771 คน และกัมพูชา 670 คน

3. การดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีปี 2549

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2549 คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ใบอนุญาตทำงานจะหมดอายุในวันที่ 30 มิถุนายน 2549 ยื่นขอต่ออายุใบอนุญาตทำงานกับนายจ้างรายเดิม โดยมีผลการดำเนินการดังนี้

1) นายจ้างแจ้งขอจดทะเบียนนายจ้าง 4,807 ราย ความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว 201,513 คน แยกเป็นพม่า 187,213 คน ลาย 11,964 คน และกัมพูชา 2,336 คน

2) คนต่างด้าวแจ้งขออนุญาตทำงาน จำนวน 91,551 คน แยกเป็นพม่า 89,402 คน ลาว 1,699 คน และกัมพูชา 450 คน

ตารางที่ 4.2 : สรุปการยื่นขอรับในอนุญาตทำงาน ปี 2549

ประเภทกิจการ	การยื่นขอรับใบอนุญาตทำงาน							
	นายจ้าง	รวม	พม่า		ลาว		กัมพูชา	
			ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง
รวม	**3,828**	**91,551**	**45,912**	**43,490**	**927**	**772**	**270**	**180**
1.ประมง	204	2,372	2,187	76	71	6	31	1
1.1 ประมงทะเล	170	2,268	2,123	45	67	1	31	1
1.2 ประมงน้ำ	34	104	64	31	4	5	0	0
2. ต่อเนื่องประมงฯ	796	58,276	24,819	33,025	114	124	105	89
3. เกษตรและปศุสัตว์	351	1,148	610	505	18	9	2	4
3.1 เกษตร	342	1,119	590	496	18	9	2	4
3.2 ปศุสัตว์	9	29	20	9	0	0	0	0
4. โรงสีข้าว	5	136	82	38	11	5	0	0
5.โรงอิฐ	19	152	105	41	4	2	0	0
6. โรงน้ำแข็ง	33	489	447	36	6	0	0	0
7. ขนถ่ายสินค้าทางน้ำ	9	220	195	19	3	3	0	0
8. ก่อสร้าง	259	4,032	2,569	1,266	65	30	64	38
9. เหมืองแร่ / เหมืองหิน	0	0	0	0	0	0	0	0
10. ลูกจ้างในครัวเรือน	427	731	178	489	4	54	0	6
11. อื่นๆ	1,725	23,995	14,720	7,995	631	539	68	42

ที่มา : สำนักงานจัดหางานจังหวัด

3. การดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีปี 2550

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2549 เห็นชอบแนวทางการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ปี 2550 โดยอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ใบอนุญาตทำงานจะหมดอายุวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2550 และวันที่ 30 มิถุนายน 2550 อยู่ในราชอาณาจักรอีก 1 ปี สิ้นสุดระยะเวลาวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2551 และวันที่ 30 มิถุนายน 2551 ตามลำดับ สรุปผลได้ดังนี้ (ณ วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2550)

1) นายจ้างแจ้งขอจดทะเบียนนายจ้าง 4,997 ราย ความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว 260,486 คน แยกเป็นพม่า 239,521 คน ลาว 14,397 คน และกัมพูชา 6,568 คน

2) นายจ้าง 4,089 ราย แจ้งขอต่ออายุใบอนุญาตทำงานให้คนต่างด้าวที่ใบอนุญาตทำงาน จำนวน 74,531 คน แยกเป็นพม่า 73,489 คน ลาว 896 คน และกัมพูชา 146 คน

ตารางที่ 4.3 : สรุปการยื่นขอรับในอนุญาตทำงาน ปี 2550

ประเภทกิจการ	การยื่นขอรับใบอนุญาตทำงาน							
	นายจ้าง	รวม	พม่า		ลาว		กัมพูชา	
			ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง
รวม	**4,089**	**74,531**	**36,299**	**37,190**	**464**	**432**	**92**	**54**
1.ประมง	164	865	789	48	23	0	4	1
1.1 ประมงทะเล	135	801	748	25	23	0	4	1
1.2 ประมงน้ำจืด	29	64	41	23	0	0	0	0
2. ต่อเนื่องประมงฯ	816	47,663	19,705	27,753	52	76	45	32
3. เกษตรและปศุสัตว์	280	867	466	386	4	5	2	4
3.1 เกษตร	275	843	448	380	4	5	2	4
3.2 ปศุสัตว์	5	24	18	6	0	0	0	0
4. โรงสีข้าว	3	92	54	30	7	1	0	0
5.โรงอิฐ	20	97	75	22	0	0	0	0
6. โรงน้ำแข็ง	34	449	414	32	3	0	0	0
7. ขนถ่ายสินค้าทางน้ำ	8	130	117	13	0	0	0	0
8. ก่อสร้าง	237	2,337	1,549	744	16	6	17	5
9. เหมืองแร่ / เหมืองหิน	0	0	0	0	0	0	0	0
10. ลูกจ้างในครัวเรือน	340	521	125	362	1	30	0	3
11. อื่นๆ	2,187	21,510	13,005	7,800	358	314	24	9

ที่มา : สำนักงานจัดหางานจังหวัด

กล่าวโดยสรุปจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของจังหวัดสมุทรสาคร ก็จะมีปัญหาคล้ายๆ กับปัญหาของระดับประเทศ เห็นได้ว่ายังคงมีปัญหาจากการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดแนวทางปฏิบัติไม่ชัดเจนกระชั้นชิด ทำให้ผู้ปฏิบัติเกิดความสับสนในการปฏิบัติงานและเกิดปัญหาในการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ขั้นตอนการดำเนินการและความไม่พร้อมของส่วนกลางทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานทำให้นายจ้างต้องมาดำเนินการหลายครั้งและการกำหนดประเภทกิจการให้แรงงานต่างด้าวทำกว้างเกินไป ทำให้นายจ้างหันไปจ้างแรงงานต่างด้าวแทนแรงงานไทย ส่วนในเรื่องข้อมูลก็ไม่มีความชัดเจน ทำให้เจ้าหน้าที่เกิดความยุ่งยากในการตรวจสอบเอกสารหลักฐาน และนายจ้างบางรายนำแรงงานต่างด้าวเข้าแทนหรือปลอมแปลงเอกสารเพื่อยื่นขอจดทะเบียน นอกจากนี้การเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าว โดยการเปลี่ยนนายจ้างทำให้กิจการบางประเภทกิจการเกิดการขาดแคลนซ้ำซ้อน เช่น กิจการประมงต่อเนื่องจากประมงทะเล อีกทั้งนายจ้าง/ สถานประกอบการ ขาดความกระตือรือร้นและไม่มีความรับผิดชอบในการดำเนินการนำแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียนอีกด้วย

4.2.2: นโยบายด้านสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

จากนโยบายด้านสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานพบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในจังหวัดสมุทรสาครว่ายังมีการถูกละเมิดสิทธิแรงงาน เช่น ไม่ได้รับค่าจ้างเท่ากับค่าแรงขั้นต่ำ มีการเลิกจ้างไม่เป็นธรรม และมีการพบแรงงานเด็ก ซึ่งเด็กต้องทำงานในระยะเวลาที่ยาวนานและทำให้เด็กมีพัฒนาการที่ไม่สมบูรณ์ โดยเด็กบางส่วนตกเป็นเหยื่อและต้องพลัดพรากจากพ่อแม่และบางส่วนผู้ปกครองยินดีให้เด็กทำงานซึ่งถือเป็นการกระทำความผิดพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก จากข้อมูลสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดสมุทรสาคร พบว่าในจังหวัดสมุทรสาครมีแรงงานเด็กไทยอายุระหว่าง 15-18 ปี ที่จดทะเบียนอย่างถูกต้องตามกฎหมายประมาณ 4,715 คน และข้อมูลจากเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน (LPN: Labour Rights Promotion Network) ในจังหวัดสมุทรสาครพบว่า ในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาครมีแรงงานเด็กไทยและต่างชาติรวมกันไม่ต่ำกว่า 20,000 คน ซึ่งแรงงานเด็กนี้เองจะมีความเสี่ยงเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะถูกเป็นแรงงานบังคับ การถูกละเมิดทางเพศ การโดนทำร้ายร่างกาย หรือถูกล่อลวงให้กระทำความผิด นอกจากนี้เด็กต่างด้าวที่เป็นผู้ติดตามพ่อ แม่ หรือผู้ปกครองเข้ามาในประเทศไทยจะถูกมองข้ามในการได้รับความช่วยเหลือและตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ในที่สุด ซึ่งเด็กบางคนถูกผลักดันออกนอกประเทศในขณะที่ประเทศต้นทางของเด็กเหล่านี้ก็ไม่มีที่อยู่อาศัยและยังไม่มีผู้ดูแลอีกด้วย ทำให้เด็กบางส่วนในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาครต้องเข้าสู่ระบบโรงงานและกลายเป็นผู้กระทำความผิดในฐานะเข้าเมืองผิดกฎหมายและทำงานในขณะที่อายุน้อยกว่า 15 ปี

ในกรณีเรื่องแรงงานหญิง พบว่าแรงงานหญิงต้องกลายเป็นแรงงานบังคับและมักตกเป็นเหยื่อในการแสวงหาประโยชน์ และพบว่ามีการถูกละเมิดทางเพศและถูกทำร้ายร่างกาย เช่น กรณีคนรับใช้ในบ้าน ก็อาจถูกละเมิดทางเพศโดยนายจ้าง และจากข้อเท็จจริงจะพบได้ว่าการถูกละเมิดทางเพศของเด็กและสตรีมีจำนวนที่สูงขึ้น ซึ่งการตกเป็นเหยื่อบางครั้งแรงงานเหล่านี้ไม่สามารถเข้าถึงกลไกการคุ้มครองสิทธิอย่างแท้จริง

ในกรณีเรื่องค่าทำงานล่วงเวลาพบว่าส่วนใหญ่แรงงานมักไม่ได้รับเงินตามจำนวนเวลาที่ทำ เช่น มีการทำงาน 20 ชั่วโมง แต่ได้รับค่าทำงานล่วงเวลาเพียง 10 ชั่วโมง เห็นได้ว่าแรงงานถูกเอารัดเอาเปรียบ แต่ก็ไม่สามารถเรียกร้องสิทธิของตนเองได้อย่างใด

เมื่อพิจารณาถึงประเด็นเรื่องนโยบายด้านสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กิจการสำคัญที่เกี่ยวข้องต่อนโยบายดังกล่าวในจังหวัดสมุทรสาคร คือ กิจการประมงและประมงต่อเนื่อง เพราะเป็นกิจการที่ต้องการแรงงานต่างด้าวจำนวนมาก เพราะคนไทยไม่ทำ และแรงงานประมงทะเลเป็นอาชีพที่เสี่ยง โหดร้าย การเดินทางในทะเลแต่ละครั้งต้องใช้ระยะเวลานานเป็นปีๆ ยิ่งในปัจจุบันสัตว์ทะเลหายากขึ้นทุกวัน จึงต้องออกไปยังน่านน้ำลึกที่เลยเขตอาณาเขตอ่าวไทย นอกจากนี้แรงงานประมงยังมีการเคลื่อนย้ายสูงและมีการหมุนเวียนแรงงานค่อนข้างสูงมาก ไม่เพียงแต่การหมุนเวียนภายในกิจการเดียวกันแล้ว ยังมีการหมุนเวียนไปยังกิจการอื่น เช่น จากแรงงานประมงไปเป็นแรงงานในโรงงาน หรือสถานประกอบการแปรรูป (ล้ง)

จากรายงานการวิจัยเรื่อง งานท้าทายที่ลุ่มแม่น้ำโขง การจ้างแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย : งานหนัก งานน้อย และไม่ได้รับการคุ้มครอง (2549) พบว่าในจังหวัดสมุทรสาครแรงงานในกิจการประมงถูกแสวงประโยชน์มากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานในภาคการจ้างงานอื่นๆ สภาพการทำงานในเรือประมงก็เลวร้ายกว่าประมงต่อเนื่อง อีกทั้งพบว่าเป็นแรงงานบังคับมากกว่า โดยทั่วไปแล้วแรงงานเด็กทำงานตกอยู่ในสภาพที่เลวร้ายกว่าแรงงานผู้ใหญ่ เกือบหนึ่งในห้าของแรงงานในธุรกิจประมงต่อเนื่องเป็นแรงงานเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี และกว่าหนึ่งในห้าอายุระหว่าง15-17 ปี สองในสามของลูกเรือประมงอายุระหว่าง 15-17 ปี ซึ่งงานในเรือประมงนั้นอาจถือได้ว่าเป็นรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก

แม้แรงงานในกิจการประมงจำนวนมากจดทะเบียนและมีบัตรอนุญาตทำงาน แต่ก็ไม่ได้เก็บและสามารถใช้บัตรอนุญาตทำงานตัวจริงเมื่อต้องการ นั่นคือแรงงานกลุ่มนี้ต้องผูกติดกับที่ทำงาน ซึ่งเป็นเรื่องปกติธรรมดาสำหรับคนที่เป็นหนี้ค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนนายจ้าง

ข้อเท็จจริงพบว่าลูกเรือประมง ต้องเผชิญกับการละเมิดทางกายโดยนายจ้าง และการทำงานเกินเวลาเป็นเรื่องปกติ กล่าวคือลูกเรือประมงทุกคน(100%) ทำงานมากกว่า 8 ชั่วโมงต่อวัน(62 % ทำงานมากกว่า 12 ชั่วโมงต่อวัน) แรงงานในธุรกิจประมงต่อเนื่อง 76% ทำงานมากกว่า 8 ชั่วโมงต่อวัน (มี

39% ทำงานมากกว่า 12 ชั่วโมงต่อวัน) การทำงานล่วงเวลาในกิจการประมงทั้ง 2 มีลักษณะเป็นคำสั่งไม่มากก็น้อย เพราะลูกเรือประมงทั้งหมดระบุว่าไม่สามารถปฏิเสธไม่ทำงานล่วงเวลาได้

แรงงานในธุรกิจประมงต่อเนื่องเกือบครึ่งหนึ่งเริ่มทำงานในเวลาเช้ามืด คือประมาณตี 4 ถึง 6 โมงเช้า ซึ่งพบได้น้อยในกรณีลูกเรือประมง แต่ลูกเรือประมงต้องทำงานในชั่วโมงที่ยาวนานกว่าและมีเวลานอนน้อยมาก แรงงานในกิจการประมงทั้ง 2 ส่วนมีเวลาหยุดเพียงเล็กน้อย คือลูกเรือประมงมากกว่าครึ่งหนึ่งมีเวลาพักน้อยกว่า 1 ชั่วโมง เทียบกับหนึ่งในสามของแรงงานชาย และของแรงงานหญิงในธุรกิจประมงต่อเนื่อง

กรณีประเด็นเรื่องค่าจ้างนั้นพบว่าการคำนวณค่าจ้างทำได้ยาก เพราะแรงงานทั้งในเรือประมงและประมงต่อเนื่องมีลักษณะทำงานแบบเหมามากกว่าได้ค่าแรงรายวัน แต่เมื่อคำนวณรายได้โดยเฉลี่ยต่อชั่วโมงทำงานแล้วพบว่าแรงงานในกิจการประมงทั้ง 2 ส่วนได้รับค่าจ้างต่ำกว่าที่ควรจะได้ คือลูกเรือประมงได้รับค่าจ้างเฉลี่ยน้อยกว่า 4,000 บาท เทียบกับแรงงานประมงต่อเนื่องที่ได้ค่าจ้าง 4,500 บาท (ใช้ฐานตัวเลขจากค่ามัธยฐานของค่าจ้างรายเดือน) ส่วนใหญ่แล้วในธุรกิจประมงต่อเนื่อง แรงงานผู้ชายจะได้รับค่าจ้างต่อเดือนมากกว่าแรงงานผู้หญิงประมาณ 500 บาท ทั้งที่ผู้หญิงมีชั่วโมงการทำงานที่ยาวนานกว่าเล็กน้อย

แรงงานประมงต่อเนื่องที่แม้จะมีรายได้มากกว่าลูกเรือประมง แต่ก็ยังถือว่าได้ค่าแรงน้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ตัวอย่างเช่น แรงงานส่วนใหญ่ในธุรกิจประมงต่อเนื่องทำงาน 12 ชั่วโมงต่อวัน และมีวันหยุด 4 วันต่อเดือน หากใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำในจังหวัดสมุทรสาครเป็นเกณฑ์คือ 170 บาท (ในปี 2549) แรงงานควรจะได้ค่าจ้างประมาณ 4,420 บาท ต่อเดือน ด้วยชั่วโมงทำงานมาตรฐาน 8 ชั่วโมงต่อวัน และทำงานสัปดาห์ละ 6 วัน(26 วัน x 170 บาท) ซึ่งยังไม่ได้รวมค่าจ้างล่วงเวลาที่แรงงานควรได้รับหากทำงานเกิน 8 ชั่วโมง ตามพ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน การทำงานล่วงเวลาสามารถคำนวณค่าจ้างตามจำนวนชั่วโมงที่ทำ หรือไม่น้อยกว่า 1.5 เท่าของอัตราค่าจ้างต่อชั่วโมง (32 บาท)

แรงงานที่ตกเป็นตัวอย่างส่วนใหญ่ จึงควรได้ค่าแรงในการทำงานล่วงเวลาเพิ่มอีก 3,328 บาทต่อเดือน (คำนวณจากชั่วโมงทำงานเฉลี่ย 12 ชั่วโมงต่อวัน และทำงานเฉลี่ยเดือนละ 26 วัน คือทำงานล่วงเวลา 4 ชั่วโมง x 26 วัน x 32 บาท) เท่ากับรายได้เดือนละ 7,748 บาท (3,328+4,420) มากกว่ารายได้ที่คำนวณจากค่ามัธยฐานของค่าจ้างที่แรงงานในกิจการประมงต่อเนื่องเพียง 4,500 บาท ดังนั้นโดยเฉลี่ยแล้วแรงงานข้ามชาติในธุรกิจประมงต่อเนื่องจึงได้รับเพียงประมาณ 60% ของค่าแรงขั้นต่ำที่ควรได้เท่านั้น

แม้ว่าแรงงานจำนวนมากมีนายจ้างจัดหาที่พักอาศัยให้ แต่นายจ้างมักหักค่าเช่าจากค่าจ้างเช่นเดียวกับค่าอาหาร(ในกรณีของประมงต่อเนื่อง แต่ในเรือประมงถือว่าอาหารและที่พักฟรี) การหักค่าที่พักนี้อยู่ระหว่าง 200-2,000 บาทต่อเดือน และค่าอาหารหักประมาณ 25-100 บาทต่อวัน

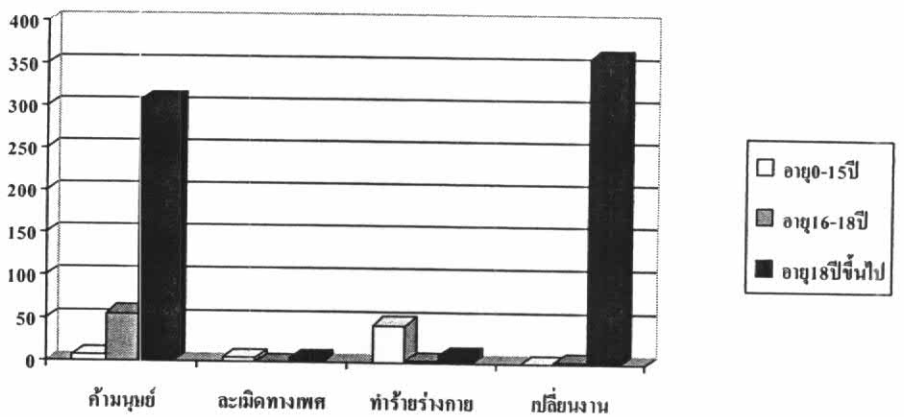
นอกจากนี้ยังพบว่ามีรูปแบบกระบวนการแสวงหาประโยชน์ต่อตัวแรงงานเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นการที่แรงงานต้องตกเป็นแรงงานบังคับ ซึ่งหมายถึง งานและบริการใดๆ ที่ผู้ใช้แรงงานถูกขู่เข็ญบังคับให้ทำงาน ภายใต้สถานการณ์ที่ก่อให้เกิดภาวะเสี่ยงภัย ซึ่งส่งผลร้ายต่อตัวแรงงาน โดยที่ตัวแรงงานไม่ได้สมัครใจ ดังนั้นการที่แรงงานไม่ได้ยินยอมพร้อมใจทำงาน และสภาวะการณ์เสี่ยงภัยที่ทำให้จำต้องตกอยู่ในสภาพการถูกบังคับซึ่งเป็นตัวบ่งชี้สำคัญของการบังคับใช้แรงงาน อีกทั้งยังถูกได้รับการทำร้ายร่างกาย/กักขัง จากเจ้าหน้าที่จับกุมฐานะเข้าเมืองผิดกฎหมาย เจ้าหน้าที่รีดไถ่/ระบบส่วยแรงงาน มีการทำงานใช้หนี้ไม่รู้จบสิ้น ชั่วโมงทำงานยาวนาน และได้รับค่าแรงที่ไม่เป็นธรรม

ทั้งนี้จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏที่พบจากหน่วยงานของภาคเอกชนโดยเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน (LPN: Labour Rights Promotion Network) สามารถสรุปปัญหาแรงงานต่างด้าวที่ถูกละเมิดในจังหวัดสมุทรสาคร โดยเรียงตามลำดับปัญหาที่พบมากที่สุด ดังนี้

- การเปลี่ยนย้ายงาน ซึ่งกรณีนี้เป็นปัญหาหลักในจังหวัดสมุทรสาครถึงร้อยละ 80 (ดังภาพในตารางที่ 10) ซึ่งโดยปกติแล้วลูกจ้างสามารถเปลี่ยนนายจ้างได้เพียง 4 กรณี คือ 1) นายจ้างตาย 2) กิจการของนายจ้างล้ม/ปิดกิจการ 3) นายจ้างกระทำการละเมิดลูกจ้างตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน เช่น ข่มขืน ไม่จ่ายค่าแรง 4) นายจ้างยินยอมเซ็นเอกสารการลาออก
- นายจ้างยึดบัตร หรือปลอมเอกสาร ในที่นี้คือบัตรอนุญาตการทำงาน(Work permit) ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนย้ายนายจ้างไม่ได้
- ใบแจ้งเกิด/ใบเกิด จากข้อมูลของสาธารณสุขจังหวัด เด็กทารกพม่าเกิดวันละ 2 คนอย่างต่ำต่อวัน เมื่อพ่อแม่ของเด็กมีสัญชาติพม่าไม่มีความรู้ในเรื่องหลักฐานการเกิดของบุตร ก็จะไม่รู้ว่าจะต้องได้รับใบแจ้งเกิด
- โดนทำร้ายร่างกาย มีทั้งที่มาจากคนไทยทำร้ายคนพม่า หรือคนพม่าทำร้ายกันเอง
- โดนขู่กรรโชกทรัพย์/ข่มขู่
- โดนละเมิดสิทธิแรงงาน ค่าแรงขั้นต่ำเลิกจ้างไม่เป็นธรรม/ไม่มีงานทำ จากสภาพที่ปรากฏจริงจะเห็นได้ว่าน้อยมากที่ได้รับค่าจ้างขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนด (191 บาท) ส่วนใหญ่จะได้ประมาณวันละ80 บาท/วัน
- โดนละเมิดทางเพศ/ข่มขืน/ทำอนาจาร มีทั้งการละเมิดทั้งเพศหญิงและเพศชาย ส่วนการอนาจารส่วนใหญ่เป็นเด็ก และเมื่อเกิดโรคทางเพศสัมพันธ์เข้ารักษาในโรงพยาบาลก็ไม่มีเงินจ่ายค่ารักษา
- แรงงานหาย/ลักพาตัว/เรียกค่าไถ่
- ทะเลาะวิวาท
- ตำรวจจับ

- ถูกหลอกลวง หลอกทำบัตร ทร. 38/1 ส่วนใหญ่มักถูกหลอกให้ทำเนื่องจากสามารถมีการปลอมแปลงได้ง่าย เพียงแค่ใช้โปรแกรม Photoshop
- ไม่มีญาติมารับศพ บางครั้งอาสาสมัครจากเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน ก็ต้องรับเป็นญาติแก่ศพไร้ญาติเหล่านั้นเพื่อไปประกอบพิธีกรรมต่อไป
- อุบัติเหตุจากการทำงาน/รถยนต์
- เด็กไม่มีบัตรประกันสุขภาพ
- ขออนุญาตออกนอกพื้นที่เป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก

ตารางที่ 4.4 : สถิติปัญหาที่พบต่อแรงงานต่างด้าว ในจังหวัดสมุทรสาคร ปีพ.ศ.2549



ที่มา: เครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน (LPN: Labour Rights Promotion Network)

กล่าวโดยสรุปเห็นได้ว่าจากนโยบายด้านสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ยังคงพบปัญหาอยู่มากทั้งนี้อาจเป็นเพราะรัฐยังไม่ได้คำนึงถึงสิทธิแรงงานเหล่านี้อย่างจริงจัง คงมีเพียงตัวบทกฎหมายที่ดีเท่านั้น แต่การนำไปปฏิบัติกลับไร้ผล ซึ่งอาจเป็นเพราะรัฐไม่ได้มองถึงสิทธิแรงงานเหล่านี้ตามหลักสิทธิมนุษยชน แต่คำนึงถึงความมั่นคงของประเทศเป็นหลัก จึงทำให้เห็นได้ถึงว่านโยบายดังกล่าวยังไม่สามารถคุ้มครองแรงงานต่างด้าวได้อย่างแท้จริง

4.2.3 : นโยบายด้านสาธารณสุข

จากนโยบายด้านสาธารณสุขที่กำหนดให้แรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนและประสงค์จะทำงานเข้าสู่ระบบประกันสุขภาพทุกคน อัตราค่าใช้จ่ายคนละ 1,300 บาท แรงงานต่างด้าวที่มีบัตรประกันสุขภาพจะได้รับความคุ้มครองตามสิทธิประโยชน์ที่กำหนดเป็นเวลา 1 ปี และจะต้องร่วมจ่ายในการรับบริการครั้งละ 30 บาท ทั้งนี้จากข้อเท็จจริงพบว่าเมื่อพิจารณาจากชุดสิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกันตนต่างด้าวได้รับ จะเห็นว่าเหมือนกันกับชุดสิทธิประโยชน์ที่คนไทยถือบัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้า (บัตรทอง) ได้รับ มีความแตกต่างกันเพียงบางประเด็นเท่านั้น แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นในการดูแลสุขภาพประชากรต่างด้าว ไม่ได้เกิดจากชุดสิทธิประโยชน์ที่แตกต่างหรือเหมือนกัน โดยสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสมุทรสาครซึ่งเป็นผู้บริหารระบบ (System manager) รวมทั้งเป็นผู้ซื้อบริการ (Purchaser) และผู้ควบคุมผู้ให้บริการด้วย พบว่า ปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นในการดูแลสุขภาพประชากรต่างด้าว คือ การเข้าถึงบริการสุขภาพ (Access to care) และการไม่ได้รับบริการตามชุดสิทธิประโยชน์ ทำให้เกิดภาวะเสมือนว่า การประกันสุขภาพเกิดประโยชน์อย่างมากมายแก่ผู้ให้บริการหรือสถานพยาบาลฝ่ายเดียวเท่านั้น

ส่วนปัญหาการเข้าถึงบริการและการไม่ได้รับบริการตามชุดสิทธิประโยชน์ ด้านการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรคทั้งในสถานบริการและชุมชน ยังพบว่าการดำเนินงานด้านการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรคในประชากรต่างด้าวที่อยู่ในระบบประกันสุขภาพ ไม่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจน เช่น ไม่มีการจัดบุคลากร ไม่มีการจัดทำแผนปฏิบัติการ ไม่มีการรายงานผลงาน และไม่มีการติดตามประเมินผลจากผู้บริหารระบบ คือสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสมุทรสาคร ดังนั้นสิทธิประโยชน์ที่แรงงานต่างด้าวควรจะได้รับจึงขาดหายไปส่วนหนึ่ง ที่สำคัญคือ งบประมาณที่เป็นค่าใช้จ่ายในการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรคจากบัตรประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าว กำหนดไว้ 206 บาทต่อบัตร เมื่อเปรียบเทียบกับบัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้าของประชากรไทย พบว่า เป็นจำนวนเท่ากันก็จริง แต่ในบัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้าของคนไทยถูกหักด้วยเงินเดือนบุคลากร ทำให้ตัวเลขที่เหลือเป็นค่าใช้จ่ายด้านการส่งเสริมสุขภาพป้องกันโรค ไม่ถึง 206 บาทต่อบัตร ดังนั้นเมื่อจำนวนค่าใช้จ่ายต่อบัตรของแรงงานต่างด้าวมากกว่าคนไทย การดูแลสุขภาพด้านการส่งเสริมสุขภาพป้องกันโรคของแรงงานต่างด้าว ควรจะดีกว่า มีคุณภาพมากกว่า ครอบคลุมทั่วถึงมากกว่าของคนไทย แต่ในทางปฏิบัติกลับตรงกันข้ามความเป็นจริงดังกล่าว (สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสมุทรสาคร,2548: 1-4) ด้วยเหตุนี้

นอกจากนี้จากรายงานการวิจัยเรื่องรัฐไทยกับการปรับเปลี่ยนนโยบายเอดส์และอนามัยเจริญพันธุ์ในกลุ่มแรงงานข้ามชาติ(2550) พบปัญหาที่เกี่ยวกับด้านสาธารณสุขในจังหวัดสมุทรสาครว่าจากระเบียบที่ให้แรงงานต้องตรวจสุขภาพและซื้อบัตรประกันสุขภาพ ทำให้ผู้ติดตามที่เป็นเด็ก หรือผู้สูงอายุที่ไม่มีงานทำ ไม่ได้รับการประกันสุขภาพเลย ซึ่งในกลุ่มนี้มักเจ็บป่วยและติดโรคได้ง่ายกว่าแรงงานหนุ่มสาวที่แข็งแรง อีกทั้งต้องอยู่อย่างหลบๆ ซ่อนๆ จึงเป็นกลุ่มที่น่าเป็นห่วงมากกว่า และยังคงมีข้อค้นพบประการสำคัญที่ควรหาแนวทางแก้ไข คือ การที่แรงงานต่างด้าวโดยเฉพาะกลุ่มชาติพันธุ์

ที่มาจากพม่า มีลักษณะรูปร่างหน้าตาคล้ายคลึงกัน และไม่มีชื่อเรียกและนามสกุลอย่างเป็นทางการ สร้างภาระการทำงานเพิ่มขึ้นให้กับเจ้าหน้าที่ในการบันทึกข้อมูลเป็นอย่างมาก อีกทั้งยังเปลี่ยนชื่อเรียกบ่อยครั้ง ในการมาโรงพยาบาลแต่ละครั้ง เจ้าหน้าที่จึงต้องใช้เวลาในการตรวจสอบข้อมูลเพิ่มขึ้น จำแนกลักษณะรายบุคคลให้ถูกต้องมากที่สุด บางโรงพยาบาลต้องขอรูปถ่ายแรงงานต่างด้าวเก็บไว้ หรือสแกนลายนิ้วมือ แต่ถึงกระนั้นก็ยังมีการสวมรอยใช้บัตรของคนอื่นแทน นอกจากนี้ก็ยังพบว่าแรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียน และเสียค่าประกันสุขภาพหลายรายไม่มีโอกาสได้รับการตรวจสุขภาพในราคา 30 บาท ตามสิทธิที่พึงได้รับ เนื่องจากนายจ้างรายที่ออกค่าประกันสุขภาพให้ยึดบัตรเอาไว้ เพราะไม่ต้องการให้แรงงานหนี

กล่าวโดยสรุปในการดูแลสุขภาพประชากรต่างด้าวด้านการรักษาพยาบาล ยังมีปัญหาในการเข้าถึงบริการและการไม่ได้รับบริการตามชุดสิทธิประโยชน์ สาเหตุที่ทำให้ประชากรต่างด้าวที่ถือบัตรประกันสุขภาพ ไม่สามารถเข้าถึงบริการสุขภาพได้ เกิดจากความห่างไกลของโรงพยาบาลกับชุมชนที่พักอาศัยและที่ทำงาน ทำให้เกิดความไม่สะดวกในการเดินทางมารับการบริการและเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางมาก เวลาที่เปิดบริการและเวลาที่แรงงานต่างด้าวทำงานไม่สอดคล้องกัน เพราะส่วนใหญ่แรงงานจะทำงานช่วงกลางวัน จึงต้องใช้เวลาช่วงวันหยุดเสาร์ หรืออาทิตย์ไปรับการบริการพยาบาล นอกจากนี้ ความไม่คุ้นเคย ความไม่มั่นใจ และไม่เข้าใจกระบวนการหรือขั้นตอนการมารับบริการที่โรงพยาบาล อุปสรรคด้านการสื่อสารทั้งภาษาพูดและภาษาเขียน รวมทั้งทัศนคติและท่าทีของผู้ให้บริการ สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นสาเหตุที่ทำให้ประชากรแรงงานต่างด้าวไม่สามารถเข้าถึงบริการสุขภาพได้อย่างแท้จริง

4.2.4: นโยบายด้านการศึกษา

นโยบายด้านการศึกษาเป็นนโยบายหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับเด็กต่างด้าวโดยตรง ในกรณีของจังหวัดสมุทรสาครพบว่าเรื่องเด็กต่างด้าว ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญอีกปัญหาหนึ่งภายในจังหวัด เพราะส่วนใหญ่เด็กต่างด้าวจะถูกเจ้าหน้าที่จับกุม ต้องข้อหาเป็นผู้กระทำผิด มิใช่ผู้เสียหาย และถูกนำตัวส่งกลับประเทศบ้านเกิด ขณะเดียวกันผู้ปกครองพ่อแม่ ก็ยังคงอยู่ในประเทศไทย จึงทำให้ความเป็นครอบครัวถูกพลัดพราก ไม่ได้สิทธิการอาศัยอยู่ชั่วคราวแบบปลอดภัย นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงจำนวนเด็กต่างด้าว หรือเด็กที่เป็นผู้ติดตามแรงงานต่างด้าวเข้ามาในพื้นที่สมุทรสาคร เป็นภาพปรากฏชัดว่าจังหวัดสมุทรสาครมีเด็กต่างด้าวที่เกิดใหม่เป็นจำนวนมาก และติดตามมากับพ่อแม่มาอีกจำนวนหนึ่ง เมื่อปี 2547 มีเด็กต่างด้าวอายุ 0-15 ปี จดทะเบียนราษฎรต่างด้าว ทร. 38/1 จำนวน 2,800 คน ปัจจุบันคาดว่า มีเด็กต่างด้าวเข้ามาใหม่ และทำงานเป็นแรงงานเด็กกับครอบครัวมากกว่า 3 เท่าตัว และยังเกิดปัญหาเด็กต่างด้าวที่พบมาก คือ เด็กต่างด้าวไม่ได้รับสัญชาติไทย หรือเด็กบางส่วนถูกเลือกปฏิบัติจาก

โรงพยาบาลไม่ได้รับใบรับรองการเกิด ทร. 1/1 และส่งผลให้ไม่ได้รับใบเกิดจากกรมการปกครอง อีกทั้งเด็กต่างด้าวไม่ได้รับการประกันสุขภาพถ้วนหน้าตามพ่อแม่ ยกเว้นโรงพยาบาลบางแห่งเท่านั้นที่จัดให้เด็กสามารถซื้อประกันสุขภาพได้ และเด็กส่วนหนึ่งที่มีอายุน้อยกว่า 15 ปี ก็จะถูกไปเป็นแรงงานเด็กกับครอบครัว ซึ่งถือว่ายังไม่ถึงเกณฑ์การทำงานตามกรอบกฎหมายคุ้มครองแรงงาน (สมพงค์ สระแก้ว, 2550:3)

และเมื่อกล่าวถึงแนวปฏิบัติการจัดการศึกษาแก่เด็กไร้สัญชาติ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2548 ให้เด็กต่างด้าว ทุกคนที่อยู่ในประเทศไทยมีสิทธิการศึกษาฟรี 12 ปี นั้นพบว่าไม่สามารถทำให้เป็นจริงได้ทั้งหมด เพราะหลักปฏิบัติขัดแย้งกับความเป็นจริง เด็กหรือบุตรผู้ติดตามแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่มีความประสงค์อยากเรียนหนังสือ แต่นโยบายรัฐไม่ได้เปิดให้มีการจดทะเบียนราษฎร (ทร.38/1) มีแต่แบบสำรวจเพื่อจัดทำทะเบียนสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน (แบบ89) โดยกระทรวงมหาดไทย และไม่ได้รับประกันว่าเป็นแบบสำรวจเด็กหรือผู้เรียนในสถานศึกษา โดยพบว่าเด็กต่างด้าวไม่ถึงร้อยละ 10 สามารถเข้ารับการศึกษาในระบบโรงเรียน และมีเด็กจำนวนมากไม่สามารถเข้าถึงการศึกษาในระบบ เนื่องจากสถานศึกษาหลายแห่งในจังหวัดทราบนโยบายแต่ไม่สามารถรับเด็กต่างด้าวจำนวนมากได้

จากรายงานการวิจัยเรื่องการเข้าถึงโอกาสทางการศึกษาของเด็กแรงงานพม่า กรณีศึกษาพื้นที่แม่สอด มหาชัย และคุระบุรี (2550) พบว่ากา รบริหารจัดการศึกษาของเด็กต่างด้าว มีปัญหาหลายประการ ทั้งในด้านงบประมาณ บุคลากร และข้อจำกัดของสถานศึกษา ทั้งในระบบและนอกระบบ ปัญหาที่สำรวจพบมีดังนี้

1. ชุมชนหรือที่พักอาศัยของแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่จะอยู่ในเขตเทศบาลหรือชุมชนเมืองที่มีประชากรหนาแน่น ซึ่งโรงเรียนในเขตบริการเหล่านี้มักจะไม่ยอมรับเด็กพม่าเข้าเรียนโดยให้เหตุผลว่าโรงเรียนไม่มีที่นั่งเรียนสำหรับเด็กพม่า แม้แต่เด็กนักเรียนไทยยังต้องใช้วิธีจับฉลากเข้าเรียน ทางออกของเด็กพม่าในพื้นที่เหล่านี้ก็คือ ต้องไปสมัครเรียนโรงเรียนที่อยู่ตามชานเมือง ซึ่งเป็นโรงเรียนที่ยังเหลือที่นั่งอีกมาก แต่ด้วยเงื่อนไขข้อจำกัดหลายประการของแรงงานต่างด้าว ทำให้พวกเขาตัดสินใจไม่พาบุตรหลานไปสมัครเรียน

2. แรงงานต่างด้าวยังไม่นิยมส่งบุตรหลานเข้าเรียนในระบบ จากผลการวิจัยที่สอบถามผู้บริหารโรงเรียนบางแห่งที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีแรงงานต่างด้าวหนาแน่น เช่น โรงเรียนวัดบางหญ้าแพรกอยู่ในย่านแรงงานเรือประมง และโรงเรียนบ้านคลองครุอยู่ในย่านโรงงานอุตสาหกรรม ปรากฏว่าผู้บริหารโรงเรียนแสดงความแปลกใจที่ไม่มีเด็กต่างชาติมาสมัครเรียนเลย ที่เป็นเช่นนี้สาเหตุหนึ่งอาจเป็นเพราะหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และโรงเรียนเอง ยังไม่มีมาตรการใดๆ ในการประชาสัมพันธ์ให้แรงงานต่างด้าวได้ทราบถึงสิทธิทางการศึกษาของบุตรหลานตน

3. โรงเรียนที่รับเด็กต่างชาติเข้าเรียน ไม่สามารถเบิกค่าใช้จ่ายรายหัวในส่วนของเด็กที่ไม่มีหลักฐาน ทร.38 โรงเรียนที่ประสบปัญหาค่อนข้างหนัก คือ โรงเรียนวัดศิริมงคล เนื่องจากมีเด็กนักเรียนพม่ากว่า 150 คน มากกว่าเด็กนักเรียนไทยที่มีอยู่ประมาณ 70 คน

4. โรงเรียนต่างๆ ยังไม่ได้มีการบริหารจัดการเพื่อรองรับเด็กพม่าที่ยังไม่สามารถพูดภาษาไทยได้ ยกเว้นโรงเรียนวัดศิริมงคลซึ่งมีการจัดหาครูชาวพม่าและครูไทยจากศูนย์การเรียนนอกระบบเข้ามาช่วยสอน โดยองค์กรพัฒนาเอกชนร่วมออกค่าใช้จ่ายดังกล่าว

กล่าวโดยสรุปแม้รัฐจะเปิดโอกาสทางการศึกษาให้แก่เด็กต่างด้าวทุกคนที่อยู่ในประเทศไทย แต่ทว่าในความเป็นจริงยังคงติดปัญหาอยู่มาก เช่น เรื่องค่าใช้จ่าย เรื่องงบประมาณรายหัวที่โรงเรียนควรจะต้องได้รับในการจัดการศึกษาให้แก่เด็กต่างด้าว หรือรวมไปถึงเรื่องทัศนคติของโรงเรียนในพื้นที่ที่บางโรงเรียนมองว่าเด็กเหล่านี้จะมาแย่งที่เรียนของเด็กไทย จึงไม่สนับสนุนที่จะรับเด็กเหล่านี้เข้าเรียนในโรงเรียนของตน ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าการเปิดโอกาสทางการศึกษาของรัฐก็ยังไม่สามารถคุ้มครองดูแลให้เด็กเหล่านี้เข้ารับการศึกษาได้อย่างแท้จริง

<u>ส่วนที่ 4.3 : การวิเคราะห์สภาพปัญหาและอุปสรรคของการปฏิบัติทั้ง 4 นโยบาย โดยแบ่งการวิเคราะห์จาก 3 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยด้านรัฐ ปัจจัยด้านองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และปัจจัยด้านกลุ่ม/องค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้อง</u>

4.3.1 ปัจจัยด้านรัฐ

เมื่อพิจารณาถึงปัจจัยด้านรัฐจะเห็นได้ว่ารัฐก็มีพื้นฐานแนวคิดและมุมมองที่มองตัวแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ โดยเน้นที่ (1) แนวคิดความมั่นคงของชาติเป็นหลัก รัฐมองว่าแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้ามาทำงานเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ต้องจับส่งออกนอกประเทศ และอยู่บนพื้นฐานความคิดที่มองว่าแรงงานต่างด้าวเป็นภัยอันตรายต่อความมั่นคงและสังคมไทย เข้ามาแย่งงานคนไทย จึงต้องมีการจัดระบบควบคุมแรงงานดังกล่าว จากแนวคิดดังกล่าวจึงนำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อตัวแรงงานต่างด้าวได้เป็นอย่างยิ่ง ยิ่งไปกว่านั้นยังนำไปสู่การละเมิดสิทธิทางวัฒนธรรมของแรงงานต่างด้าว จากกรณีประกาศของจังหวัดสมุทรสาคร โดยผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาครที่ออกประกาศไม่สนับสนุนให้มีการเผยแพร่วัฒนธรรมประเพณีของคนต่างด้าวในเทศกาลต่างๆ (2) แนวคิดที่ต้องการใช้แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศเพื่อสร้างความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ จะเห็นได้ว่าตั้งแต่ปี พ.ศ.2503 เป็นต้นมา รัฐไทยได้นำนโยบายทดแทนการนำเข้ามาปฏิบัติ โดยรัฐบาลใช้มาตรการแทรกแซงกีดกันทางการค้า ตั้งกำแพงภาษีต่อสินค้านำเข้า เพื่อส่งเสริมการผลิตสินค้าเพื่อขยายตลาดภายใน การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเริ่มจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1

(พ.ศ.2504-2509) เน้นความสำคัญที่การระดมทุนเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยภาคเกษตรกรรมเป็นผู้แบกรับภาระการพัฒนา เป็นทั้งแหล่งวัตถุดิบ แรงงานราคาถูก และตลาดระบายสินค้า

นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยที่ผ่านมา จึงวางอยู่บนรากฐานความคิดที่จะนำประเทศไทยไปสู่ความทันสมัยแบบตะวันตก และหลุดพ้นจากความยากจนโดยการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยการใช้แรงงานราคาถูกและไร้ฝีมือมาโดยตลอด เช่น การพัฒนาอุตสาหกรรมสิ่งทอ เป็นต้น นอกจากนี้ประเทศไทยยังมีการวัดระดับการพัฒนาจากการเพิ่มขึ้นของรายได้ ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) หรือรายได้ต่อหัว (per capita income) รายได้ที่เป็นตัวเงินที่มาจากการขายพลังแรงงานในภาคเศรษฐกิจที่เป็นทางการ หรือการรับจ้างในภาคอุตสาหกรรม และรวมไปถึงรายได้จาก ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ซึ่งมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศส่วนใหญ่ที่มีผลต่อระบบเศรษฐกิจของไทย คือ GDP ภาคการเกษตร และ GDP ภาคประมง ซึ่งกิจการทั้งภาคการเกษตรและภาคการประมงเป็นกิจการใหญ่ของประเทศ จึงต้องใช้กำลังแรงงานมากเป็นพิเศษ แต่ในขณะเดียวกันจำนวนแรงงานไทยในระดับล่างกลับมีน้อยลง เนื่องจากคนไทยมีระดับการศึกษาที่สูงขึ้น และยังมีผลมาจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพตลาดแรงงานไทยที่เน้นการไปทำงานต่างประเทศเพื่อให้ได้รับค่าจ้างหรือรายได้สุทธิที่สูงกว่าการทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมในประเทศ แม้ว่าจะมีค่าใช้จ่ายในการเดินทางสูงมากก็ตาม โดยนับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 เป็นต้นมา ดังนั้นจึงทำให้เกิดความจำเป็นในการจ้างแรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะในกิจการอุตสาหกรรมที่แรงงานไทยไม่ประสงค์จะทำงาน อันได้แก่ งานประเภท 3D คือ Difficult (งานหนัก) Dangerous (งานเสี่ยงอันตราย) และ Dirty (งานสกปรก) ซึ่งลักษณะงานดังกล่าวอยู่ในกิจการที่สำคัญๆ เช่น กิจการประมง กิจการต่อเนื่องจากประมงทะเล ได้แก่ แพปลา คัดเลือกแยกประเภท ทำความสะอาดสัตว์น้ำที่ได้จากการประมงทะเล การแปรรูปอาหารทะเล กิจการผลิตอ้อย กิจการยางพารา กิจการก่อสร้าง กิจการการผลิต หรือแม้แต่งานบ้านทั่วไป (วรวิทย์ เจริญเลิศ และบัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ ,2540: 43-49) ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดว่า เมื่อค่าจ้างของคนไทยมีราคาที่สูงขึ้นหรือต้องการค่าจ้างที่สูงขึ้นทำให้คนไทยเกิดการเลือกงาน อย่างอาชีพแม่บ้านจากเดิมที่ส่วนใหญ่เป็นชาวอีสาน แต่ตอนนี้กลับกลายเป็นแรงงานต่างด้าวชาวพม่า หรือลาวมากกว่า

เมื่อคนไทยเกิดการเลือกงานในการประกอบอาชีพ และเห็นว่าลักษณะงานประเภท 3D คือ Difficult (งานหนัก) Dangerous (งานเสี่ยงอันตราย) และ Dirty (งานสกปรก) ดังที่กล่าวข้างต้นเป็นงานหนัก มีรายได้น้อย ดังนั้นจึงส่งผลให้อุปทานของแรงงานมีน้อยลงตามไปด้วย กล่าวคือ จำนวนแรงงานที่ประสงค์และเสนอที่จะทำให้นายจ้าง ตามระดับอัตราค่าจ้างในระยะเวลาหนึ่งๆ นั้นมีปริมาณน้อยลง ในทางกลับกับอุปสงค์ของแรงงานกลับมีมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ภาครัฐจึงมองเห็นความจำเป็นในการที่จะต้องการแรงงานต่างด้าวเข้ามาประกอบอาชีพในประเทศไทย และทั้งนี้เพื่อดำรงไว้ซึ่งปัจจัยการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ สร้างความทัดเทียมกับนานาอารยประเทศในการผลิตสินค้าและบริการต่อไป ดังนั้นเมื่อรัฐไทยมีแนวคิดและมุมมองที่เน้นเรื่องความมั่นคงและเน้นแนวคิดเรื่อง

แรงงานราคาถูกที่จำเป็นต่อภาคเอกชน ก็จะทำให้การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในเรื่องสิทธิต่างๆ เป็นอันถูกละเลย

ในส่วนของนโยบายด้านการจดทะเบียน จะเห็นว่าการที่รัฐเปิดให้มีการจดทะเบียนปีต่อปีนั้น ก็เพราะมีฐานแนวคิดในเรื่องความมั่นคงที่มองว่าแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้ามาทำงานเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ต้องจับส่งออกนอกประเทศ หรืออยู่บนพื้นฐานความคิดที่มองว่าแรงงานต่างด้าวเป็นภัยอันตรายต่อความมั่นคงและสังคมไทย เข้ามาแย่งงานคนไทยจึงต้องมีการจัดระบบควบคุมแรงงานดังกล่าวแบบปีต่อปี อีกทั้งรัฐก็ยังมีแนวคิดที่ว่าต้องการใช้แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศเพื่อสร้างความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ และตอบสนองเรื่องแรงงานราคาถูกที่จำเป็นต่อภาคเอกชน

> *"เมื่อพูดถึงนโยบายการจดทะเบียนก็จะพบว่ารัฐไม่ได้มีฐานความคิดที่เริ่มจากการคุ้มครองแรงงานโดยตรง แต่ถือว่าเป็นนโยบายเพื่อการควบคุม เพื่อความมั่นคงเป็นหลัก และนโยบายยังตอบสนองเรื่องแรงงานราคาถูกให้กับกลุ่มทุน"* (สุนี ไชยรส, คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, สัมภาษณ์, 15 พฤศจิกายน 2550)

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่านโยบายด้านการจดทะเบียนแรงงานไม่ได้มีไว้เพื่อคุ้มครองแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย แต่มีไว้เพื่อจัดการควบคุมจำนวนแรงงานที่เข้ามาในประเทศไทยเพียงเท่านั้น

ในส่วนของนโยบายด้านสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ในเรื่องสภาพปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามนโยบาย ในทางเป็นจริงยังคงพบว่าการนำตัวบทแห่งกฎหมายไปปฏิบัตินั้นยังไม่สามารถคุ้มครองแรงงานต่างด้าวได้อย่างแท้จริง แรงงานต่างด้าวยังคงพบปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานดังกรณีต่อไปนี้

1. เวลาทำงาน ลูกจ้างต้องทำงานไม่เกิน 8 ชั่วโมงต่อวัน/ 48 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ แต่โดยข้อเท็จจริงพบว่าชั่วโมงการทำงานของแรงงานต่างด้าวมากเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด

2. วันหยุด ได้แก่ วันหยุดประจำสัปดาห์ วันหยุดตามประเพณี วันหยุดพักผ่อนประจำปี ซึ่งเป็นสิทธิที่แรงงานพึงได้รับ แต่ในทางปฏิบัติแรงงานก็แทบจะไม่ได้รับวันหยุดดังเช่นที่ว่านี้ มีเพียงนายจ้างบางรายเท่านั้นที่อนุญาตให้แรงงานมีวันหยุด

3. การลา ไม่ว่าจะเป็นการลาป่วย การลาคลอด การลาเพื่อทำหมัน ลูกจ้างมีสิทธิได้รับค่าจ้างในวันลานั้นด้วย แต่จากผลสัมภาษณ์พบว่าเมื่อเกิดกรณีการลาดังกล่าวเกิดขึ้น แรงงานไม่ได้รับค่าจ้างแต่อย่างใด หรือบางครั้งเมื่อลาเป็นจำนวนวันมาก ก็อาจถูกนายจ้างไล่ออกจากการทำงานได้

4. ค่าจ้าง ซึ่งเป็นเงินที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกันจ่ายเป็นค่าตอบแทนในการทำงานตามสัญญาจ้างสำหรับระยะเวลาการทำงานปกติ ไม่ว่าจะเป็นรายชั่วโมง รายวัน รายสัปดาห์ นายจ้างก็ต้องจ่ายให้แก่ลูกจ้างตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ทั้งนี้ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่ให้ลูกจ้างมีสิทธิได้รับค่าจ้างไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งตามประกาศของกระทรวงแรงงาน เรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 7) ได้กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นเงินวันละ 191 บาท ในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร แต่ในความเป็นจริงพบว่าแรงงานได้รับค่าจ้างที่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างที่กฎหมายกำหนด

5. การทำงานล่วงเวลา ตามกฎหมายแล้ว ถ้าทำงานเกินเวลาทำงานปกติของวันทำงาน นายนายจ้างต้องจ่ายค่าล่วงเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งเท่าครึ่งของอัตราค่าจ้างต่อชั่วโมงในวันทำงานตามจำนวนชั่วโมงที่ทำ หรือไม่น้อยกว่าหนึ่งเท่าครึ่งของอัตราค่าจ้างต่อหน่วยในวันทำงาน ตามจำนวนผลงานที่ได้สำหรับลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างตามผลงาน แต่ในความเป็นจริงแรงงานไม่ได้รับเงินค่าจ้างจากการทำงานล่วงเวลาที่ควรจะได้รับ กล่าวคือ นายจ้างไม่ได้ให้เงินค่าจ้างเต็มจำนวนกับเวลาที่แรงงานได้ทำล่วงเวลาไป ดังที่แรงงานต่างด้าวให้ความเห็นว่า

> *"เวลาทำงานล่วงเวลาถ้าทำ 1 ชั่วโมงก็จะได้ 30 บาท แต่นายจ้างเค้าไม่ให้เราเต็มๆหรอก อย่างทำ 10 ชั่วโมง เค้าก็ให้เงินเราเหมือนเราทำได้แค่ 5 ชั่วโมง หรือบางทีเวลาเข้าห้องน้ำยังกำหนดเวลาเลย บางคนโดนหักเงินค่าเข้าห้องน้ำนาน 35 บาท บางคนโดนหัก 100 กว่าบาท แต่เราไม่ได้พูดอะไรหรอก เพราะพูดไปก็ไม่มีประโยชน์"* (ทูน แรงงานพม่า อาชีพ แกะกุ้ง, สัมภาษณ์ 30 กันยายน 2550)

6. สวัสดิการ ในสถานประกอบกิจการก็ควรจะต้องมีการจัดสรรสวัสดิการให้แก่ลูกจ้าง เช่น อาหาร น้ำดื่ม แต่พบว่าแรงงานส่วนใหญ่ไม่ได้รับสวัสดิการใดๆ จากนายจ้าง

7. ค่าชดเชย ลูกจ้างมีสิทธิได้รับค่าชดเชย หากนายจ้างเลิกจ้างโดยลูกจ้างไม่มีความผิด หรือค่าชดเชยเมื่อประสบอุบัติเหตุจากการทำงาน แต่พบว่าลูกจ้างที่เป็นแรงงานก็ยังไม่สามารถได้รับสิทธิแรงงานในส่วนนี้

จากการสัมภาษณ์โดยการทำ Focus Group กับแรงงานต่างด้าว ผู้ที่ถูกผลกระทบโดยตรงกับนโยบายนี้ก็พบว่า แรงงานต่างด้าวยังคงถูกละเมิดสิทธิในด้านแรงงาน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการทำงานล่วงเวลา ก็จะได้รับเงินไม่เท่าจำนวนชั่วโมงที่ได้ทำ และนายจ้างก็ได้ยึดบัตรประจำตัวของแรงงานรวมไปถึงบัตรตรวจสุขภาพของพวกเขาเหล่านี้ไว้ด้วย เมื่อแรงงานเหล่านี้ออกจากนอกโรงงานก็เป็นเหตุให้ถูกตำรวจจับ เนื่องจากไม่มีบัตรประจำตัว สภาพการทำงานในโรงงานพบว่านายจ้างไม่ได้ให้สวัสดิการ

เมื่อเวลาเจ็บป่วย และยังไม่ได้เงินค่าชดเชยจากกรณีเจ็บป่วย หรือในเรื่องวันหยุด ดังกรณีตัวอย่างต่อไปนี้

ในโรงงานแห่งหนึ่งในมหาชัยแรงงานต่างด้าวพม่า 3 คน ได้แก่ นางมติดา (ซู) อายุ 28 ปี นางมะแข่งแข่งรัฐ (คาย) อายุ 43 ปี และนายเยนาย (นาย) อายุ 44 ปี ประกอบอาชีพแกะกุ้ง ทำปลา แยกเลือดจากตัวปลา มีปัญหาที่พบตรงกันคือ แรงงานเหล่านี้ถูกละเมิดสิทธิแรงงานจากนายจ้าง เช่น การทำงานล่วงเวลา ก็จะได้รับเงินไม่เท่าจำนวนชั่วโมงที่ได้ทำ ซึ่งเจ๊ หรือเสมียน (เป็นคำเรียกที่แรงงานเรียกนายจ้าง) ได้โกงค่าแรงไว้ พร้อมกับได้ยึดบัตรประจำตัวของแรงงานรวมไปถึงบัตรตรวจสุขภาพของพวกเขาเหล่านี้ไว้ด้วย และเมื่อแรงงานเหล่านี้ออกจากนอกโรงงานก็เป็นเหตุให้ถูกตำรวจจับ เนื่องจากไม่มีบัตรประจำตัว นางซูกล่าวว่า *"...พวกตำรวจไม่ได้ฟังพวกเราเลย พอเห็นเราไม่มีบัตรก็จับพวกเราไป"*

เมื่อกล่าวถึงสภาพในการทำงานในโรงงานพบว่านายจ้างไม่ได้ให้สวัสดิการเมื่อเวลาเจ็บป่วย จากคำบอกเล่าของซู เธอบอกว่า *"...เจ๊ ให้แค่ยาพาราเซตามอลเท่านั้น ไม่ว่าจะเป็นอะไร ไม่ได้มีการดูแลเป็นอย่างดี ซึ่งซูและเพื่อนก็ไม่เคยพูดเรียกร้องสิทธิแต่อย่างใด เพราะเจ๊ขี้เหนียว โหด พูดอะไรก็ไม่สนใจ แบ่งชนชั้นต่ำ-สูง"* ซูรู้ว่าถ้าเป็นคนไทยเวลาเจ็บป่วยจากการทำงานก็จะได้เงินค่าชดเชย แต่พวกพม่าอย่างพวกเขาไม่เคยได้ หรือแม้แต่เรื่องวันหยุด แม้นายจ้างจะให้ลาหยุดได้ ในทางเป็นจริงแรงงานเหล่านี้ความรู้น้อยจึงไม่ทราบได้ว่าจะต้องแจ้งหรือเขียนใบลา เมื่อพวกเขาเจ็บป่วยก็จะนอนอยู่บ้านเฉยๆ จนกว่าจะหาย พอหายดีอีก 3 วันกลับมาทำงาน บางทีนายจ้างก็ไล่ออกเลย (มติดา แรงงานพม่า, สัมภาษณ์ 30 กันยายน 2550)

ปัญหาที่พบส่วนใหญ่ในการละเมิดสิทธิแรงงานก็จะเป็นเรื่องการเปลี่ยนย้ายงาน ซึ่งเป็นปัญหาหลักในจังหวัดสมุทรสาครถึงร้อยละ 80 ทั้งๆที่ลูกจ้างสามารถปรับเปลี่ยนนายจ้างได้ใน 4 กรณี (1) นายจ้างตาย (2) กิจการของนายจ้างล้ม/ปิดกิจการ (3) นายจ้างกระทำการละเมิดลูกจ้างตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (4) นายจ้างยินยอมเซ็นเอกสารลาออก โดยส่วนใหญ่แล้วสาเหตุที่แรงงานต้องการเปลี่ยนย้ายงานก็มักมาจากกรณีที่นายจ้างกระทำการละเมิดลูกจ้างตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน เช่น ไม่ได้รับค่าจ้างตามอัตราขั้นต่ำ ไม่ได้รับค่าล่วงเวลา เป็นต้น แม้ว่าลูกจ้างจะสามารถเปลี่ยนย้ายงานได้อิสระตามสิทธิแรงงานที่มี แต่ก็ติดปัญหาตรงที่นายจ้างมักยึดบัตรประจำตัวและบัตรอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวเอาไว้ก็จะทำให้การเปลี่ยนย้ายงานเป็นไปด้วยความยากลำบาก หรือเมื่อถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจสอบก็จะไม่สามารถแสดงบัตรได้ก็จะกลายเป็นผู้ต้องหาคนเข้าเมืองผิดกฎหมายไปในที่สุด

ทั้งนี้ยังพบกรณีตัวอย่างที่น่าสนใจในประเด็นเรื่องคุ้มครองแรงงาน นั่นคือ กรณีเรือประพาสนาวี ซึ่งเป็นกรณีที่ลูกเรือประพาสนาวี ประกอบไปด้วยลูกเรือแรงงานไทย และแรงงานต่างด้าวเข้ายื่นฟ้องต่อศาลแรงงานกลางสมุทรสาคร เรียกเงินค่าจ้างและค่าเสียหายจากนายจ้างตามกฎหมายแรงงาน

และความรับผิดทางละเมิดหลายประเด็น เช่น ค่าจ้างค้างจ่าย เงินเพิ่มจากการจงใจไม่ชำระค่าจ้าง เงินโบนัสหรือเงินเปอร์เซ็นต์จากการขายปลา ค่าทำงานในวันหยุด ค่าบอกกล่าวล่วงหน้า ค่าชดเชยจากการเลิกจ้างไม่เป็นธรรม ค่าเสียหายจากการเลิกจ้างไม่เป็นธรรม ค่าสินไหมจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่อก่อเกิดความเสียหายทั้งร่างกายและจิตใจ และอนามัย และค่าเสียหายอื่นๆ การยื่นฟ้องของกลุ่มลูกเรือประภาสนาวีในครั้งนี้ สืบเนื่องจากที่มีแรงงานไทยและแรงงานพม่า ออกเรือหาปลาที่ประเทศอินโดนีเซีย กับเรือประมงนอกน่านน้ำประพาสนาวี โดยกลุ่มเรือประพาสนาวีประสบปัญหาการต่อใบอนุญาตหาปลาไม่ได้ จึงกลับมายังประเทศไทย ในช่วงเวลานั้นกลุ่มลูกเรือขาดสารอาหาร ทำให้เจ็บป่วย มีอาการตัวบวม อาเจียน เสียการทรงตัว ตาแดง จนมีลูกเรือเสียชีวิตที่ประเทศอินโดนีเซีย จำนวน 2 ศพ และระหว่างการเดินทางกลับประเทศไทยเสียชีวิตอีก 37 ศพ เมื่อกลับถึงจังหวัดสมุทรสาคร นายจ้างไม่ได้จ่ายค่าจ้างหรือค่าชดเชยแก่ลูกเรือทั้งหมดแต่อย่างใด ซึ่งตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 แรงงานเหล่านี้ควรจะได้รับสิทธิตามกฎหมาย อีกทั้งแรงงานก็ควรได้รับความคุ้มครองจากการที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีขององค์กรระหว่างประเทศ ILO (The International Labour Organization) และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติอีกด้วย ทั้งนี้ไม่ว่าผลการพิสูจน์ข้อเท็จจริงทางกระบวนการศาลจะออกมาว่าแรงงานเหล่านั้นเป็นแรงงานต่างด้าวโดยถูกกฎหมายหรือเป็นแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายก็ตาม แต่รัฐไทยก็ควรให้ความคุ้มครองแรงงานเหล่านี้ด้วยเช่นกันตามหลักสิทธิมนุษยชน (รายงานของอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ)

นอกจากนั้นด้านองค์กรที่ให้ความช่วยเหลือในกรณีดังกล่าวกลับไม่ใช่ในส่วนของภาครัฐ แต่เป็นส่วนขององค์กรเอกชน อันได้แก่ เครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน (LPN) เจ้าหน้าที่จากคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตยในพม่า (กรพ.) และสภาทนายความ ที่เข้ายื่นฟ้องต่อศาลแรงงานกลางแทนแรงงานต่างด้าวที่เป็นผู้เสียหาย จากกรณีดังกล่าวถือได้ว่าเป็นกรณีที่น่าสนใจอย่างยิ่งต่อประเด็นในเรื่องการคุ้มครองแรงงาน

จากมุมมองของหน่วยงานราชการและองค์กรเอกชนก็มีความเห็นว่าสอดคล้องกันว่าการนำนโยบายคุ้มครองแรงงานไปปฏิบัติยังคงเป็นปัญหาอยู่มาก และยังไม่สามารถคุ้มครองแรงงานต่างด้าวได้อย่างแท้จริง สาเหตุเนื่องจากว่าจากเจ้าหน้าที่รัฐยังไม่สามารถเข้าถึง ซึ่งถือเป็นข้อบกพร่องในเรื่องกำลังคนของกระทรวงแรงงาน และยังไม่มีการตรวจสอบการนำกฎหมายแรงงานไปใช้อย่างเข้มงวดและจริงจัง อีกทั้งเมื่อเกิดกรณีพิพาทขึ้นแรงงานต่างด้าวก็ไม่กล้าเรียกร้องสิทธิของตน เพราะมีปัญหาในด้านการสื่อสารที่ไม่สามารถเข้าถึงการบริการของรัฐ (กรีฑา สพโชค, แรงงานจังหวัดสมุทรสาคร, สัมภาษณ์, 12 พฤศจิกายน 2550)

แม้กฎหมายไทยคุ้มครองแรงงานต่างชาติเท่ากับแรงงานไทยมาตั้งแต่แรกแล้ว แต่จะเห็นได้ว่าผลบังคับใช้อาจจะไม่มี (สุนี ไชยรส,คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ,สัมภาษณ์, 15 พฤศจิกายน

2550) นอกจากนี้นโยบายยังขาดความชัดเจนในเรื่องการคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติอย่างมาก ทั้งๆ ที่ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ได้ให้ความคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในฐานะเป็นแรงงานที่ทำงานอยู่ในประเทศไทย โดยเฉพาะสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐาน แต่ในความเป็นจริงแล้วก็ยังพบกรณีที่นายจ้างกระทำความรุนแรงต่อแรงงานข้ามชาติจำนวนมาก แม้จะมีกฎหมายแรงงานระบุการลงโทษนายจ้างอย่างชัดเจน แต่นายจ้างก็ไม่ได้สนใจที่จะทำตามกฎหมายและเจ้าหน้าที่ก็ไม่ได้เข้มงวดในการปฏิบัติเท่าที่ควร (บุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์ ,นักพัฒนาเครือข่าย Peaceway Foundation, สัมภาษณ์, 16 พฤศจิกายน 2550)

อย่างไรก็ตามจากการสัมภาษณ์ในส่วนขององค์กรเอกชนที่มีส่วนเข้าไปช่วยเหลือการถูกละเมิดสิทธิแรงงาน ได้ชี้แจงถึงปัญหาที่พบในเรื่องสิทธิการทำงานและการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยสรุปได้ ดังนี้

1. ปัญหาในเรื่องการถือบัตรประจำตัวและบัตรอนุญาตทำงานของแรงงานข้ามชาติ โดยนายจ้างจำนวนหนึ่งมักจะยึดบัตรประจำตัวและใบอนุญาตทำงานของแรงงานเอาไว้ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาเมื่อแรงงานข้ามชาติจำเป็นต้องออกไปนอกที่พักหรือสถานที่ทำงาน เมื่อถูกเจ้าหน้าที่เรียกตรวจและไม่สามารถแสดงบัตรได้ก็ย่อมทำให้แรงงานเหล่านี้มีความผิดทางกฎหมาย หรือเมื่อต้องไปติดต่อหรือรับบริการต่างๆ เช่น การไปใช้บริการสถานพยาบาลซึ่งแรงงานมีสิทธิที่จะใช้บริการในลักษณะของหลักประกันสุขภาพ คือจ่ายเพียงสามสิบบาทต่อครั้งก็อาจจะทำให้แรงงานต้องจ่ายตามค่าใช้จ่ายที่เป็นจริง ทั้งนี้ตามกฎหมายแล้วระบุไว้อย่างชัดเจนว่าแรงงานจะต้องเป็นผู้ที่ถือบัตรเอง แต่ที่ผ่านมาก็ยังไม่มีมาตรการที่ชัดเจนต่อเรื่องนี้เท่าใดนักจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2. ปัญหาในเรื่องการจ้างงานและสิทธิแรงงานตามกฎหมาย แรงงานส่วนหนึ่งยังคงอยู่ในระบบการจ้างงานที่นายจ้างไม่ยอมปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ทั้งในเรื่องการรับค่าแรงที่ไม่ต่ำกว่าค่าแรงขั้นต่ำตามกฎหมายกำหนด ชั่วโมงการทำงาน ค่าล่วงเวลา และสวัสดิการต่าง ๆ

3. ปัญหาในเรื่องความปลอดภัยในการทำงาน และค่าชดเชยเมื่อประสบอุบัติเหตุจากการทำงาน เนื่องจากแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ทำงานอยู่ในกิจการที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุหรืออันตรายต่อสุขภาพค่อนข้างมาก พบว่าหลายครั้งแรงงานจำนวนมากประสบอุบัติเหตุจากการทำงานหลายครั้งทำให้สูญเสียอวัยวะ พิการ หรือเสียชีวิต โดยปกติแล้วแรงงานสามารถเรียกร้องค่าชดเชยได้จากกองทุนเงินทดแทนที่ได้จากการที่นายจ้างจ่ายสมทบในกองทุน แต่ที่ผ่านมานายจ้างส่วนใหญ่ไม่ได้จ่ายเงินสมทบกองทุนนี้ นอกจากนั้นแล้วแรงงานข้ามชาติไม่ได้เข้าระบบประกันสังคมทำให้ยังมีปัญหาบางประการต่อการเข้าไปใช้กองทุน และแรงงานส่วนใหญ่ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องนี้มากนัก นอกจากนี้แล้วยังพบว่าเมื่อแรงงานที่จะต้องได้รับค่าชดเชยจากกรณีต่างๆ เช่น เสียชีวิตและไม่สามารถไปรับค่าชดเชยด้วยตนเองได้ ก็มักจะประสบปัญหาในเรื่องผู้รับค่าชดเชยแทน เนื่องจากปัญหา

สถานภาพทางกฎหมายของคู่สมรสหรือทายาท เช่น ภรรยาของผู้เสียหายไม่ได้มีการจดทะเบียนสมรส หรือมีเอกสารทางราชการรับรองการสมรส หรือไม่มีหลักฐานในการรับรองการเป็นบุตร ทำให้ไม่สามารถรับค่าชดเชยทดแทนได้ ซึ่งก็ก่อให้เกิดปัญหาในการรับค่าชดเชยแทนเป็นอย่างมาก (อดิศร เกิดมงคล ,นักพัฒนาองค์กรพัฒนาเอกชน International Rescue Committee, สัมภาษณ์ , 16 พฤศจิกายน 2550)

ทั้งนี้จะเห็นได้ว่ารัฐไม่ได้มีความมุ่งหมายเพื่อที่จะคุ้มครองแรงงานต่างด้าวมาตั้งแต่เริ่มแรกแล้ว เห็นได้ว่าเมื่อเริ่มมีนโยบายด้านการจดทะเบียนแรงงานก็เป็นไปเพื่อควบคุมจำนวนแรงงาน ดังนั้นเรื่องนโยบายด้านสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจึงไม่ได้ถูกคำนึงถึงด้วยเช่นกัน ทั้งๆที่สิทธิแรงงานเป็นสิทธิมนุษยชนอย่างหนึ่ง อีกทั้งการที่รัฐเข้าร่วมเป็นภาคีขององค์กรระหว่างประเทศ ILO (The International Labour Organization) และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ และรวมไปถึงความคุ้มครองในสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน จำนวน 5 ฉบับที่ได้กล่าวมาข้างต้น ก็มิได้ส่งผลให้รัฐคำนึงถึงประเด็นในเรื่องการคุ้มครองสิทธิของแรงงานต่างด้าวแต่อย่างใด เพราะรัฐมุ่งเน้นแต่เรื่องความมั่นคงของชาติและเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเป็นหลัก

ในส่วนของนโยบายด้านสาธารณสุข จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องจะเห็นว่าการดำเนินงานของสาธารณสุขต่อแรงงานต่างด้าว ไม่มีการเลือกปฏิบัติ มีความเท่าเทียมระหว่างการจัดสาธารณสุขให้คนไทยและคนต่างด้าว อีกทั้งยังมีการดูแลแรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้จดทะเบียน โดยให้การบริการตามหลักมนุษยธรรมอีกด้วย ดังเช่นที่สาธารณสุขจังหวัดอธิบายไว้ว่า การรักษาและให้การดูแลแรงงานต่างด้าวไม่ได้เกิดการเลือกปฏิบัติ และไม่ได้เอาความเป็นต่างด้าวมาแบ่งแยกกับคนไทย แม้ว่าจะมีแรงงานบางจำพวกที่เป็นแรงงานเถื่อน (แรงงานไม่ขึ้นทะเบียน) แต่ก็ไม่ได้แบ่งแยกหรือรังเกียจในด้านการรักษา (บุญเลิศ เยี่ยมสวัสดิ์,นักบริหารงานสาธารณสุข 6 สาธารณสุขจังหวัดสมุทรสาคร ,สัมภาษณ์, 18 ตุลาคม 2550) ซึ่งประเด็นนี้สอดคล้องกับความเห็นของเจ้าหน้าที่องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่น (IOM) ที่ดำเนินการเรื่องสาธารณสุขของแรงงานต่างด้าว ได้อธิบายว่า

> *"การปฏิบัติมีเท่าเทียมกัน การให้บริการตามหน่วยเคลื่อนที่ก็ไม่เคยเลือกปฏิบัติ ปฏิบัติเหมือนกันหมดทั้งคนไทยและคนต่างด้าว ไม่ว่าจะเป็นการวัดความดัน วัดไข้ ตรวจโรค ยาที่จ่ายก็ยาชุดเดียวกัน อาการเดียวกันก็ยาเหมือนกัน ไม่ได้แบ่งแยก เพราะเรื่องการเจ็บการป่วยก็ไม่เคยแบ่งแยก"*
> (รชญา ใจเอื้อ,เจ้าหน้าที่โครงการ IOM ทำงานภายใต้สาธารณสุขจังหวัดสมุทรสาคร,สัมภาษณ์, 18 ตุลาคม 2550)

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าในส่วนของเจ้าหน้าที่รัฐที่ปฏิบัติตามนโยบายนี้ไม่ได้มีความเป็นอคติต่อคนต่างด้าว ยังคงมีการให้ความคุ้มครองในการดูแลรักษาพยาบาลเสมือนกับเป็นคนไทยคนหนึ่ง ทั้งนี้อาจมาจากหลักปฏิบัติของกระทรวงสาธารณสุขที่ปลูกฝังให้เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องพึงมีหลักมนุษยธรรมต่อผู้เจ็บป่วยโดยเท่าเทียมและไม่ได้มีการแบ่งแยกแต่อย่างใด

ในส่วนของนโยบายด้านการศึกษา เห็นได้จากผลการวิจัยเรื่องการเข้าถึงโอกาสทางการศึกษาของเด็กแรงงานพม่า กรณีศึกษาพื้นที่ แม่สอด มหาชัย คุระบุรี (2550) พบว่าปัญหาจากปัจจัยภาครัฐที่ทำให้นโยบายดังกล่าวไม่บรรลุผล คือปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ยังไม่สอดคล้องกันอย่างเป็นระบบและขาดฐานข้อมูลที่ถูกต้องรองรับในการทำงานร่วมกันของหน่วยงานต่างๆ จากการวิจัยพบว่าแม้ว่ารัฐบาลไทยจะได้ออกระเบียบกระทรวงศึกษาธิการเพื่อดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีในวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ.2548 เพื่อให้เด็กทุกคนในประเทศได้รับโอกาสทางการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน แต่ในทางปฏิบัติยังพบปัญหาหลายประการโดยเฉพาะความเข้าใจของคณะผู้บริหาร ครูผู้สอนและเจ้าหน้าที่บริหารการศึกษาของรัฐยังตีความนโยบายของรัฐที่แตกต่างออกไป เช่น ความต้องการหลักฐานทางราชการหรือการรับรองจากหน่วยงานราชการเพื่อประกอบการรับเข้าศึกษาของผู้บริหารโรงเรียนของรัฐ การเบิกจ่ายงบประมาณค่าใช้จ่ายรายหัวของโรงเรียนที่รับเด็กต่างด้าวเข้าศึกษาในระบบโรงเรียน โดยบางแห่งเห็นว่าไม่สามารถเบิกงบสนับสนุนรายหัวได้ถ้าขาดเอกสารบางอย่าง และปัญหาการไม่มีที่เรียนของโรงเรียนตัวเมืองของรัฐทั้งในส่วนเด็กไทยและเด็กต่างด้าว

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่าถ้าหากรัฐยังคงเน้นมุมมองและแนวคิดไปที่ความมั่นคงของรัฐเป็นหลักก็จะทำให้การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวตามสิทธิที่พวกเขาพึงได้รับเป็นอันพับไป รัฐควรจะเน้นไปที่หลักสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่ว่าด้วยความไม่แตกต่าง ซึ่งจะต้องไม่มีการแบ่งแยกหรือเลือกปฏิบัติทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นโดยกำเนิดหรือโดยสัญชาติมนุษย์ เพราะมนุษย์ทุกคนไม่ว่าจะเป็นสัญชาติใดทุกคนล้วนมีสิทธิมนุษยชน

4.3.2 ปัจจัยด้านองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

ปัจจัยด้านองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ถือเป็นส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญที่จะช่วยให้การนำนโยบายทั้ง 4 ไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จ ซึ่งหากขาดปัจจัยอันได้แก่ กำลังคน การบริหารจัดการ ทัศนคติ และงบประมาณ ก็อาจถือได้ว่านโยบายนั้นไม่ประสบผลสำเร็จ

นโยบายด้านการจดทะเบียนแรงงาน จากการสัมภาษณ์และการรวมรวมข้อมูลไม่ปรากฏพบปัจจัยในเรื่องงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายการจดทะเบียนแรงงานไปปฏิบัติ แต่กลับพบปัจจัยในเรื่องตัวนโยบายที่เป็นปัญหาที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายการจดทะเบียนแรงงานไปปฏิบัติ ดังนั้นข้อวิเคราะห์ในส่วนนี้ผู้วิจัยจึงทำการวิเคราะห์ 4 ปัจจัยอันได้แก่ กำลังคน การบริหารจัดการ ทัศนคติ และตัวนโยบาย ดังต่อไปนี้

(1) กำลังคน : นับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง ที่จะต้องมีกำลังคนให้เหมาะสมกับการนำนโยบายการจดทะเบียนแรงงานไปปฏิบัติ โดยเฉพาะในจังหวัดสมุทรสาครเป็นจังหวัดที่มีแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานเป็นจำนวนมาก จึงจำเป็นต้องจัดสรรกำลังคนในการปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายให้เหมาะสม ซึ่งหากขาดกำลังคนก็อาจส่งผลให้การจดทะเบียนเกิดความล่าช้า ทำให้นายจ้าง/ผู้ประกอบการรู้สึกไม่อยากจะนำตัวแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียน เพราะจะต้องเสียทั้งเวลา ค่าเดินทาง และรวมไปถึงเวลาการทำงานอีกด้วย ซึ่งจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานก็ให้ความเห็นว่ามีปัญหาเรื่องกำลังคนไม่เพียงพอ

> *"เจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ ควรมีการจัดจ้างระยะยาว หรือมีการบรรจุลูกจ้างให้เป็นลูกจ้างประจำ เพราะงานในแต่ละปีนั้นจะไม่แน่นอน และในการเปลี่ยนแปลงพนักงานบ่อยทำให้งานไม่ต่อเนื่อง และทำให้เกิดความล่าช้าได้"* (จัดหางานจังหวัด, 22 ตุลาคม 2550)

ดังนั้นในการนำนโยบายการจดทะเบียนแรงงานไปปฏิบัติก็จำเป็นจะต้องมีกำลังคนที่เพียงพอ และกำลังคนนั้นก็จะต้องมีความพร้อม ความเต็มใจในการที่เข้าร่วมปฏิบัติตามนโยบาย ภาครัฐจึงจำเป็นต้องจัดสรรกำลังคนในการปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายให้เหมาะสม ซึ่งในกรณีเรื่องการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ปัจจัยเรื่องกำลังคนภายในหน่วยงานรัฐเป็นปัจจัยที่สำคัญ เช่น ในกรณีเจ้าหน้าที่ของจัดหางานจังหวัดสมุทรสาครมีประมาณ 77 คน แต่อาจไม่เพียงพอต่อการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว เพราะจำนวนแรงงานต่างด้าวในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาครมีเป็นจำนวนกว่า 70,000 คน

(2) การบริหารจัดการ : การบริหารงานกำหนดกลยุทธ์และการประสานงานในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ควรจะตั้งอยู่บนรากฐานของการปฏิบัติซึ่งง่ายไม่ซับซ้อน ซึ่งหากใช้กลยุทธ์ที่ยุ่งยากซับซ้อนมากเท่าใด โอกาสที่จะประสบความล้มเหลวยิ่งมีมาก (เจตน์ ธนวัฒน์, 2539: 20) และการมีผู้เกี่ยวข้องและหน่วยงานต่าง ๆ เข้ามาอยู่ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติจำนวนมาก ทำให้เกิดความยากลำบากที่จะประสานกิจกรรมการปฏิบัติต่างๆ ให้ไปในทิศทางเดียวกัน (ศุภชัย ยาวะประภาษ, 2544: 116) ดังนั้นการประสานงานในแต่ละฝ่ายเกี่ยวกับเรื่องการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวก็ควรจะทำให้มีการสอดคล้องกันไปในทิศทางเดียวกัน มีระบบการเชื่อมโยงข้อมูลทางคอมพิวเตอร์อย่างสะดวกและง่ายต่อการเก็บข้อมูลของจำนวนแรงงานที่มาจดทะเบียน แต่ในความเป็นจริงพบว่าการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังมีความสับสนอยู่มาก (อดิศร เกิดมงคล ,นักพัฒนาองค์กรพัฒนาเอกชน International Rescue Committee,สัมภาษณ์, 16 พฤศจิกายน 2550) ไม่ว่าจะเป็นกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย สาธารณสุขจังหวัด จัดหางานจังหวัด กล่าวคืออาจจะมีความล่าช้าในการออกบัตรประจำตัวของแรงงานต่างด้าว หรือการตรวจสุขภาพแรงงานต่างด้าว

นอกจากนี้การประชาสัมพันธ์ยังเป็นอีกองค์ประกอบหนึ่งที่เป็นส่วนสำคัญในการบริหารจัดการงานในเรื่องนโยบายการจดทะเบียน ซึ่งปัญหาเรื่องการประชาสัมพันธ์เป็นปัญหาที่พบมาก จึงควรจะมีการประชาสัมพันธ์อย่างกว้างขวางให้ทั่วภายในจังหวัด เพื่อที่จะได้ให้นายจ้าง/ผู้ประกอบการเข้าใจและได้ดำเนินการอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ก็ควรมีการประชาสัมพันธ์ทุกภาษา ไม่ว่าจะเป็นไทย พม่า ลาว มอญ เพื่อให้แรงงานต่างด้าวเข้าใจในการจดทะเบียนมากขึ้น ในเรื่องของการประชาสัมพันธ์จัดได้ว่าเป็นปัญหาที่ทั้งหน่วยงานของภาครัฐ และหน่วยงานภาคเอกชนให้ความเห็นตรงกันในเรื่องนี้

> *"ปัญหาอุปสรรค คือ การประชาสัมพันธ์ เช่นในทุกๆปีที่มีการเปิดให้ต่ออายุใบอนุญาตทำงาน มีนายจ้างหลายคนที่ไม่เข้าใจในขั้นตอนการขออนุญาตว่าต้องดำเนิน การอย่างไร และบางคนก็มายื่นขอต่ออายุใบอนุญาตภายหลังที่หมดเวลาที่ทางกรมการจัดหางานกำหนดขึ้น"* (จัดหางานจังหวัด, 22 ตุลาคม 2550)

> *"การประชาสัมพันธ์มีค่อนข้างน้อย และรายละเอียดค่อนข้างไม่ชัดเจน ทำให้นายจ้างและแรงงานต่างด้าวอาจเกิดความเข้าใจผิดได้ ขั้นตอนการจดทะเบียนค่อนข้างยุ่งยาก มีหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งบางครั้งการประสานงานกันอาจมีความคลาดเคลื่อนทำให้เกิดปัญหาได้"* (จัดหางานจังหวัด, 22 ตุลาคม 2550)

ในส่วนของการประชาสัมพันธ์ ในทางปฏิบัติพบว่ามีการประชาสัมพันธ์ทั่วถึงไปยังสถานประกอบการของนายจ้างทั่วทุกแห่งล่วงหน้าอย่างน้อย 1 เดือน ก่อนถึงเวลาจดทะเบียนแรงงาน แต่ติดปัญหาตรงที่ว่านายจ้างมักละเลยเพิกเฉยในการนำลูกจ้างที่เป็นแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียนหรือต่อใบอนุญาตการทำงาน ส่วนใหญ่แล้วนายจ้างจะมอบหมายให้นายหน้าเป็นคนดูแลจัดการในเรื่องดังกล่าว นอกจากนี้ในส่วนของแรงงานต่างด้าวเองก็ไม่เข้าใจในการจดทะเบียนทำงาน เช่น แรงงานต่างด้าวที่อพยพย้ายถิ่นเข้ามาใหม่ก็ไม่สามารถจดทะเบียนได้ เนื่องจากนโยบายของภาครัฐยังไม่เปิดโอกาสให้แรงงานที่เข้ามาใหม่และผู้ติดตามจดทะเบียนเพียงแต่ให้แรงงานต่างด้าวเดิมที่อยู่ในประเทศไทยมาต่อใบอนุญาตทำงานโดยการจดทะเบียนเพียงเท่านั้น ทั้งนี้ยังพบปัญหาในการจดทะเบียนคือ แบบฟอร์มรายละเอียดต่างๆ นั้นยังไม่มีการทำเป็นภาษาของแรงงาน เช่น ภาษาพม่า มอญ ลาว เป็นต้น ซึ่งได้แต่ทำแบบฟอร์มเป็นภาษาไทยอย่างเดียว จากจุดนี้เองก็ทำให้แรงงานไม่สามารถเข้าใจในรายละเอียดและขั้นตอนต่างๆ ในการจดทะเบียน ซึ่งขั้นตอนต่างๆ เหล่านี้แรงงานต่างด้าวจึงไม่สามารถกระทำได้ด้วยตนเอง จึงทำให้เสี่ยงต่อการถูกหลอกลวงเรื่องจำนวนเงินในการขึ้นทะเบียนได้มาก

(3) ทัศนคติ: ทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่เพียงแต่จะต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายที่จะต้องปฏิบัติเท่านั้น แต่จะต้องเป็นผู้มีทัศนคติที่จะนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติให้บรรลุผลด้วย โดยปกติผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมักจะถูกครอบงำด้วยความคิดที่ว่าตัวนโยบายจะมีผลกับหน่วยงานและจะให้ผลประโยชน์ส่วนตัวมากน้อยเพียงใด ดังนั้น ผู้ปฏิบัติจะไม่

ต่อต้านหากเขามีส่วนร่วมหรือรับรู้นโยบายตั้งแต่แรก (อัญฒิกา ทองเปลว, 2542: 17) ซึ่งในเรื่องของทัศนคติต่อแรงงานต่างด้าวนี้ถือว่าเป็นส่วนสำคัญเพราะการมองเรื่องแรงงานต่างด้าวมักจะมีบุคคลหลายฝ่ายที่มองเรื่องนี้ต่างออกไป เช่น ภาครัฐก็จะมีทัศนคติมุมมองต่อแรงงานต่างด้าวโดยเน้นที่แนวคิดความมั่นคงของรัฐเป็นหลัก โดยมองว่าแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้ามาทำงานเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ต้องจับส่งออกนอกประเทศ หรืออยู่บนพื้นฐานความคิดที่มองว่าแรงงานต่างด้าวเป็นภัยอันตรายต่อความมั่นคงและสังคมไทย เข้ามาแย่งงานคนไทยจึงต้องมีการจัดระบบควบคุมแรงงานดังกล่าว ด้านองค์กรเอกชนก็จะมีทัศนคติต่อแรงงานโดยเน้นที่ด้านสิทธิมนุษยชน ความเท่าเทียม ดังนั้นถ้าผู้ปฏิบัติมีทัศนคติที่แตกต่างกันออกไปก็จะส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่บรรลุผล ผู้ปฏิบัติก็ต้องมีทัศนคติที่ดีต่อแรงงานต่างด้าวด้วย เช่น อย่ามีความอคติในชาติพันธุ์ของแรงงาน ทั้งนี้จากมุมมองของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติก็ยืนยันได้เป็นอย่างดีว่าทัศนคติเป็นส่วนสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

> *"ทัศนคติของผู้ปฏิบัติงานถือว่าเป็นเรื่องสำคัญ เจ้าหน้าที่ต้องมีใจที่เป็นกลางและไม่ควรมีทัศนคติต้องได้รับผลประโยชน์จากแรงงานต่างด้าวเท่านั้น เพราะจะทำให้การปฏิบัติไม่บรรลุผล"* (จัดหางานจังหวัด, 22 ตุลาคม 2550)

> *"ทัศนคติก็เป็นส่วนสำคัญเพราะเราจำเป็นต้องมีทัศนคติที่ดีต่อแรงงานต่างด้าว ต้องคิดว่าพวกเขาเป็นบุคคลที่มีสิทธิเช่นเดียวกับคนไทย และให้ความช่วยเหลือเขาอย่างเต็มที่ ไม่เช่นนั้นแล้วแม้ว่าจะมีนโยบายที่ดีเพียงใดก็ไม่อาจนำมาใช้ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ"* (จัดหางานจังหวัด, 22 ตุลาคม 2550)

นอกจากนี้ในเรื่องทัศนคติของภาครัฐซึ่งเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวที่แสดงเห็นได้ชัดว่าเน้นความมั่นคงของชาติ นั่นคือประกาศของจังหวัดสมุทรสาครลงวันที่ 26 ตุลาคม 2550 โดยผู้ว่าราชจังหวัดสมุทรสาครที่ประกาศว่าไม่สนับสนุนให้มีการเผยแพร่วัฒนธรรมประเพณีของคนต่างด้าวในเทศกาลต่างๆ และงานต่างๆ ทั้งสิ้น แม้ต่อมาจะมีการชี้แจง และขยายวัตถุประสงค์ของการออกประกาศดังกล่าวลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2550 ว่าจังหวัดมิได้มีเจตนาหรือมีวัตถุประสงค์ในอันที่จะห้ามแรงงานต่างด้าวกระทำกิจกรรมเกี่ยวกับวัฒนธรรมประเพณีใดๆ ทั้งสิ้น เพียงแต่เป็นความเห็นในลักษณะการปราม และไม่สนับสนุนให้เผยแพร่กิจกรรมดังกล่าว แต่หากเห็นว่ากิจกรรมหรือวัฒนธรรมประเพณีใดๆ ของแรงงานต่างด้าวเป็นกิจกรรมที่ดีงาม เช่น การเข้าวัดทำบุญ เป็นต้น ก็สามารถให้การสนับสนุนได้ ส่วนกิจกรรมอื่นๆ ที่เป็นเรื่องที่ *"ไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ"* หรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ก็อาจสามารถขออนุญาตตามระเบียบแบบแผนของทางราชการได้เป็นรายๆ ไป จากประกาศนี้เองก็ทำให้เห็นว่าในส่วนของภาครัฐยังเน้นในเรื่องความมั่นคงของชาติเป็นหลัก โดยละเมิดสิทธิมนุษยชน และแม้ว่าสิทธิทางวัฒนธรรมเป็นสิทธิอย่างหนึ่งของข้อตกลงร่วมกันของ ILO (The

International Labour Organization) ซึ่งประเทศไทยก็ได้เข้าร่วมเป็นภาคีอยู่ด้วย แต่ภาครัฐก็ไม่ได้คำนึงถึงสิทธิของแรงงานต่างด้าวในประเด็นนี้ ซึ่งจากการที่มีทัศนคติต่อแรงงานต่างด้าวเช่นนี้ก็จะส่งผลให้การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวเป็นอันไม่ได้รับการปฏิบัติให้เห็นผลอย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้นในประเด็นเรื่องทัศนคติจึงเป็นส่วนหลักที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติก่อให้เกิดปัญหา

(4) ตัวนโยบาย : ในเรื่องของตัวนโยบาย ความชัดเจนของนโยบาย ก็อาจเป็นปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะตัวนโยบายก็ส่วนหนึ่ง การนำเอานโยบายไปปฏิบัติก็เป็นอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งคนที่ออกนโยบายกับผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติก็จะเป็นคนละส่วนกัน ดังนั้นก็อาจเกิดความไม่เข้าใจและการตีความตามตัวนโยบายผิดแผกไปได้ และนโยบายการจดทะเบียนแรงงานเป็นนโยบายที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดในแต่ละปี ก็อาจทำให้ผู้ปฏิบัติและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างนายจ้าง/ผู้ประกอบการแรงงานต่างด้าวเกิดความสับสนในการปฏิบัติ ซึ่งจากมุมมองของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติก็ให้ความเห็นสอดคล้องด้วยว่า

> *"ปัญหาน่าจะเกิดจากตัวนโยบายเป็นหลัก เนื่องจากนโยบายในเรื่องแรงงานต่างด้าวนี้ยังไม่นิ่งพอ เกิดความเปลี่ยนแปลงทุกปี ทำให้เกิดความสับสนในการจดทะเบียนและปฏิบัติงานทั้งฝ่ายเจ้าหน้าที่และตัวนายจ้างเอง"* (จัดหางานจังหวัด, 22 ตุลาคม 2550)

> *"ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานเกี่ยวกับเรื่องแรงงานต่างด้าว ส่วนมากจะเป็นเรื่องของนโยบาย ซึ่งไม่ค่อยชัดเจนทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน"* (จัดหางานจังหวัด, 22 ตุลาคม 2550)

การที่ตัวนโยบายการจดทะเบียนมีการเปลี่ยนแปลงไปในแต่ละปี โดยการเอาแรงงานต่างด้าวที่มีอยู่เดิมมาต่ออายุใบอนุญาตการทำงานนั้น กลับกลายเป็นปัญหา เนื่องจากนายจ้าง/ผู้ประกอบการก็ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการขึ้นทะเบียนในทุกๆปี อีกทั้งนายหน้ายังอาศัยช่องว่างจากนโยบายการจดทะเบียนแรงงานในแต่ละปีเป็นช่องทางในการเอารัดเอาเปรียบแรงงานต่างด้าว นอกจากนี้จะเห็นได้ว่าแรงงานต่างด้าวมีการเคลื่อนไหวเข้า-ออก ในพื้นที่สมุทรสาครอยู่ตลอดเวลา ดังนั้นการที่ตัวนโยบายไม่ได้เปิดให้แรงงานที่อพยพเข้ามาใหม่จดทะเบียนได้ ก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเป็นจำนวนมาก และเมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมแรงงานผิดกฎหมายเหล่านี้ บ้างก็ถูกส่งกลับประเทศต้นทาง บ้างก็เป็นเสมือนการจับเพื่อเรียกค่าไถ่กับนายจ้าง/เจ้าของสถานประกอบการในราคาที่สูง เป็นต้น

ทั้งนี้จากทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ชี้ให้เห็นว่า ความชัดเจนของนโยบาย เป็นรากฐานของความมุ่งหมายของนโยบายทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ในบางครั้งอาจพบว่านโยบายมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน แต่มาตรการในการปฏิบัติไม่ชัดเจน หน่วยงานปฏิบัติที่รับผิดชอบอาจต้องใช้ดุลยพินิจของตนในการปฏิบัติ และอาจก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้เช่นกัน ในกรณีที่วัตถุประสงค์

ของนโยบายไม่ชัดเจน อาจกล่าวได้ว่าเป็นปัจจัยแรกของความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะผู้ปฏิบัติไม่ทราบแน่ชัดว่าวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของนโยบายคืออะไร ภาระจึงตกเป็นของผู้ปฏิบัติที่จะต้องตีความเอาเอง ซึ่งอาจถือโอกาสดำเนินการตามที่ตนพอใจ (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์,2544: 437)

นโยบายด้านสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานพบว่า ในเรื่องของ (1) กำลังคน : เป็นเรื่องที่ต้องมีกำลังคนมากเป็นพิเศษในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดสมุทรสาคร เนื่องจากจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ทำงานในพื้นที่สมุทรสาครมีเป็นจำนวนมาก และมีแนวโน้มที่จะมากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งเมื่อนายจ้าง/ เจ้าของสถานประกอบการรับแรงงานเหล่านี้เข้ามาทำงานในสถานประกอบการของตนก็ต้องดูแลและคุ้มครองแรงงานเหล่านี้ตามกฎหมายไทยที่มีอยู่ ซึ่งสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดสมุทรสาครก็จะส่งเจ้าหน้าที่รัฐเข้าไปตรวจสอบในสถานประกอบการหรือโรงงานแต่ละแห่ง แต่จากข้อเท็จจริงกลับพบว่ากำลังคนของเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอที่จะเข้าไปตรวจตราดูแลแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ได้อย่างทั่วถึง อีกทั้งจำนวนโรงงาน สถานประกอบการ และรวมไปถึงล้งในพื้นที่สมุทรสาครมีเป็นจำนวนมาก ซึ่งปัญหานี้สอดคล้องกับความเห็นของเจ้าหน้าที่สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดสมุทรสาครที่ให้ความเห็นว่า

> *"จำนวนเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงานต่างด้าวมีไม่เพียงพอที่จะตรวจแรงงานต่างด้าวทุกโรงงาน ดังนั้นจึงทำให้แรงงานต่างด้าวถูกเอารัดเอาเปรียบ"* (สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดสมุทรสาคร, 29 ตุลาคม 2550)

ดังนั้นในการนำนโยบายคุ้มครองแรงงานไปปฏิบัติจึงจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีกำลังคนตามความเหมาะสมกับการนำไปปฏิบัติ มีความพร้อมและความเต็มใจที่เข้าร่วมปฏิบัติตามนโยบายอีกด้วย

(2) การบริหารจัดการ : จากข้อเท็จจริงพบว่าการบริหารจัดการงานตามนโยบายด้านสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเป็นการปฏิบัติที่ง่ายไม่ซับซ้อน คือ สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดสมุทรสาครจะดูแลจะมีเจ้าหน้าที่คอยดูแลตรวจสอบ ให้คำแนะนำให้นายจ้างปฏิบัติให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน โดยจะส่งเจ้าหน้าที่ออกไปตามสถานประกอบการต่างๆ ที่มีลูกจ้างต่างด้าวทำงาน ซึ่งลักษณะการบริหารจัดการงานเช่นนี้สอดคล้องตามทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่เห็นว่าการบริหารงานกำหนดกลยุทธ์และการประสานงานควรจะตั้งอยู่บนพื้นฐานของการปฏิบัติซึ่งง่ายไม่ซับซ้อน จึงจะทำให้มีโอกาสที่การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จ (เจตน์ ธนวัฒน์, 2539: 20)

นโยบายด้านสาธารณสุข พบว่าในเรื่อง (1) กำลังคน: จำเป็นต้องมีกำลังคนที่มีปริมาณที่มากพอ เพราะจำนวนประชากรแรงงานต่างด้าวและผู้ติดตามในพื้นที่มีเป็นจำนวนมาก อีกทั้งยังต้องมีกำลังคนส่วนหนึ่งที่ต้องลงพื้นที่เข้าไปตามชุมชนที่อยู่อาศัยของแรงงานต่างด้าว ดังนั้นกำลังคนในการปฏิบัติตามนโยบายจึงมีความสำคัญยิ่ง และต้องเป็นบุคลากรที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับการปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่สาธารณสุข พนักงานสาธารณสุขต่างด้าว(พสต.) ก็ต้องมีคุณภาพ มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานอย่างแท้จริง รวมถึงอาสาสมัครสาธารณสุขต่างด้าว (อสต.) ควรจะมีความยินดีหรือความตั้งใจที่จะมาร่วมในการปฏิบัติงานให้มาก เพราะอาสาสมัครสาธารณสุขต่างด้าว (อสต.) ไม่ได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินเดือนประจำ ซึ่งจากมุมมองของเจ้าหน้าที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติก็พบว่าปัญหาในเรื่องกำลังคนเป็นปัญหาหนึ่งที่ประสบอยู่

> *"ปัญหาอุปสรรคที่พบคือในเรื่องของคนไม่พอ เพราะว่าจำนวนแรงงานต่างด้าวมีจำนวนเป็นแสน การตรวจสุขภาพก็เป็นจำนวน 7-8 หมื่นคน"* (นักวิชาการสาธารณสุข 8, 18 ตุลาคม 2550)
>
> *"ปัญหาอุปสรรคในการทำงานคือเรื่องกำลังคน เมื่อดูสัดส่วนของประชากรต่อเจ้าหน้าที่ในความเป็นจริงแล้วพบว่าเมื่อข้าราชการบางตำแหน่งออกไปแล้วเค้าก็ยุบ กำลังคนก็น้อยลงไม่เพียงพอ แต่ก็ต้องบริหารจัดการให้อยู่ได้ในภาวะที่ไม่เพียงพอ โดยมีเครื่องทุ่นแรง เช่น จ้างอาสาสมัครที่เป็นชาวบ้าน ที่เป็นแกนนำในชุมชนทั้งคนไทยทั้งต่างด้าว โดยสร้างอาสาสมัครต่างด้าว หรือพนักงานสาธารณสุขต่างด้าว"* (หัวหน้าฝ่ายกองควบคุมโรค, สัมภาษณ์, 18 ตุลาคม 2550)

กำลังคนนั้นถือได้ว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญยิ่งตามทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ เพราะเป็นสิ่งที่ผู้รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องคำนึงถึงอยู่เสมอ กล่าวคือจะต้องเลือกสรรบุคลากรที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับการปฏิบัติงาน และเป็นบุคคลที่มีความมุ่งมั่นที่จะทำงานให้สำเร็จ เป็นผู้มีวินัยและมีความรับผิดชอบสูง คุณสมบัติเหล่านี้อาจเป็นคุณสมบัติที่หาได้ยาก แต่ผู้รับผิดชอบก็ควรจะใช้ความพยายามในการแสวงหาให้มากที่สุด เพื่อให้มั่นใจว่าจะได้บุคลากรที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้ความมั่นใจว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์ (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์,2544: 445)

(2) การบริหารงาน: ในเรื่องการจัดการบริหารงานสาธารณสุขของแรงงานต่างด้าวก็มีการแบ่งงานและหน้าที่กันโดยแยกออกเป็นกอง เช่น กองควบคุมโรค กองส่งเสริมสุขภาพ กองเฝ้าระวัง

โรคติดต่อ ซึ่งนับว่าเป็นผลดีทำให้ง่ายต่อการปฏิบัติ และจะได้มีการดูแลแรงงานต่างด้าวได้อย่างทั่วถึง การปฏิบัติงานจะได้ไม่มีความกระจุกตัวที่หน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบเพียงหน่วยงานเดียว

นอกจากนี้ยังพบปัญหาการเคลื่อนย้ายเปลี่ยนนายจ้างก็เป็นอุปสรรคสำคัญของการให้บริการสุขภาพ โดยเฉพาะการดูแลรักษา การควบคุมป้องกันโรค การสื่อสารที่ไม่เข้าใจ สถานพยาบาลที่อยู่ห่างไกล ความไม่สะดวกในการเดินทาง การคุ้นเคย ความเชื่อที่ผิดๆ ในการรักษาพยาบาล ความกลัวต่อการถูกจับกุม ความปลอดภัยในการเดินทาง ก็เป็นอุปสรรคในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่เป็นและอุปสรรคในการรับบริการของแรงงานต่างด้าวด้วยเช่นกัน ดังความเห็นของเจ้าหน้าที่โครงการองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่น (IOM) ที่อธิบายว่า ปัญหาในการดำเนินงาน อาจเป็นปัญหาในเรื่องของเวลาเข้าไปให้บริการ บางครั้งบางส่วนไม่สามารถเข้าถึงแรงงานได้ เพราะจะมีการเคลื่อนย้ายบ่อย ทำให้ตามตัวไม่เจอบ้าง ตามโรคไม่ได้บ้าง และยังมีปัญหาทางการสื่อสาร ซึ่งก็ต้องพยายามผลิตล่าม ทำสื่อต่างๆ หรือยังคงพบปัญหาในเรื่องความเชื่อเก่าๆของการรักษาแบบโบราณที่เป็นภูมิปัญญาดั้งเดิม (เจ้าหน้าที่โครงการองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่น (IOM), สัมภาษณ์, 18 ตุลาคม 2550)

(3) งบประมาณ: ในเรื่องงบประมาณพบว่าในส่วนนี้ไม่มีปัญหา มีงบประมาณเพียงพอต่อการปฏิบัติตามนโยบาย เพราะได้รับการสนับสนุนทางด้านการเงินจากโครงการต่างๆที่เข้ามาร่วมกับกระทรวงสาธารณสุขทั้งในและต่างประเทศ จากโครงการที่เกี่ยวกับสาธารณสุขหลายโครงการ ได้แก่

(1) โครงการฟ้ามิตร ซึ่งเริ่มมาในปี 2547-2548 ที่สำนักพัฒนาระบบบริการสุขภาพ กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข ร่วมกับองค์กรแคร์ และองค์กร PATH ดำเนินงานพัฒนาระบบสุขภาพประชากรต่างด้าวนำร่อง 7 จังหวัดในภูมิภาคต่างๆ ของประเทศไทย โดยจังหวัดสมุทรสาครก็เป็น 1 ใน 7 จังหวัดต้นแบบในการดำเนินการพัฒนาระบบบริการสุขภาพแรงงานต่างด้าวภายใต้โครงการฟ้ามิตร (PHAMIT: Prevention of HIV/AIDS Among Migrant Workers in Thailand) และยังเป็นการพัฒนารูปแบบการจัดการระบบบริการที่คำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชน การเข้าถึงบริการ การมีส่วนร่วมในการดูแลสุขภาพของแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา

(2) โครงการยกระดับสุขภาพของแรงงานต่างด้าว โดยเป็นโครงการร่วมมือแก้ปัญหาสาธารณสุขต่างด้าวระหว่างกระทรวงสาธารณสุขกับองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่น (IOM) และองค์กรอนามัยโลก ซึ่งโครงการนี้มีเพื่อให้บริการครอบคลุมทั้งด้านการรักษาและการป้องกัน การควบคุมโรคติดต่อ การรักษาขั้นปฐมภูมิ และการอนามัยเจริญพันธุ์ ในกลุ่มแรงงานต่างด้าวเป้าหมายรวมถึงชุมชนคนไทยที่อยู่ในพื้นที่เดียวกัน

ดังนั้นเมื่อมีโครงการดังที่กล่าวมานี้เข้ามาช่วยเหลือในการสนับสนุนในการให้เงินทุน การจ้างพนักงานสาธารณสุขต่างด้าว หรือการอบรมให้กับอาสาสมัครต่างด้าว ก็จะสามารถช่วยทำให้การปฏิบัติตามนโยบายเป็นไปได้ด้วยดี อีกทั้งยังพบว่ามีแกนนำอาสาสมัคร ค้นหาตรวจดูแลสุขภาพ เช่น มีมูลนิธิเอกชนเข้าไปร่วมในการให้บริการสาธารณสุข ไม่ว่าจะเป็นมูลนิธิรักษ์ไทย มูลนิธิแคร์ โดยได้รับ

เงินจากกระทรวงสาธารณสุขและจากต่างประเทศมารวมเป็นภาคีเครือข่ายเพื่อช่วยเหลือแรงงานต่างด้าว นอกจากนี้ยังพบว่าในจังหวัดสมุทรสาครนั้นแรงงานต่างด้าวสามารถเข้าถึงการรักษาพยาบาลได้ค่อนข้างดีเพราะ (1) เป็นจังหวัดเล็ก สถานบริการไม่ไกล และ (2) ส่วนใหญ่แรงงานต่างด้าวมีนายจ้างมาดำเนินการขึ้นทะเบียนทำให้มีระบบประกันสุขภาพ แต่ก็ยังมีแรงงานต่างด้าวบางส่วนที่ไม่กล้าเข้ามารับบริการหรือยังไม่เข้าถึงการรับบริการสาธารณสุข ทั้งนี้เมื่อเทียบสัดส่วนจากการเก็บข้อมูลในพื้นที่จะเห็นได้ว่าการเข้าถึงบริการมีเป็นจำนวนมากกว่า ส่วนแรงงานที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขจากสถิติแล้วมีเป็นจำนวนน้อย (ธีรดา สุธีรวุฒิ,นักวิชาการสาธารณสุข 8 สาธารณสุขจังหวัดสมุทรสาคร สัมภาษณ์, 18 ตุลาคม 2550) และจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ก็ให้ความเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า ในการดำเนินงานพบว่าแรงงานต่างด้าวมีโอกาสเข้าถึงการรักษาพยาบาลได้อย่างแท้จริง เพราะทางสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสมุทรสาครร่วมกับทางโรงพยาบาลสมุทรสาครได้ตั้งศูนย์บริการทางคลินิกไว้ 4 ศูนย์ คือ 1. ศูนย์บริการในโรงพยาบาลสมุทรสาคร 2. ศูนย์บริการในสถานีอนามัยกำพร้า 3. ศูนย์บริการในมูลนิธิรักษ์ไทย 4. ศูนย์บริการในเขตเทศบาล (ศูนย์บริการสาธารณสุขตำบลท่าฉลอม) (พนักงานสาธารณสุขต่างด้าว, 18 ตุลาคม 2550) ทั้งนี้หากขาดปัจจัยทางด้านการเงินการทำงานก็อาจเกิดการล่าช้าในการที่จะเข้าถึงการดูแลด้านสาธารณสุขให้กับแรงงาน และอาจเกิดปัญหาการแพร่กระจายโรค หรือการเจ็บป่วยได้มาก เพราะความเพียงพอของงบประมาณ ถือเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ แผนงานหรือโครงการใด แม้จะมีปัจจัยอื่นครบถ้วน แต่ถ้าขาดปัจจัยเรื่องงบประมาณในการสนับสนุน อาจกล่าวได้ว่าประสบความล้มเหลวตั้งแต่ยังไม่ได้เริ่มต้นลงมือปฏิบัติ การนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลดีนั้น จะต้องมีทรัพยากรสนับสนุน ได้แก่ จำนวนและคุณภาพของบุคลากร ข้อมูลที่ทันสมัย การมอบอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงาน การจัดสรรงบประมาณการให้คำแนะนำและความช่วยเหลือแก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับล่าง (วิชาดา ไตรรัตน์, 2540:20)

(4) ทัศนคติ: ในเรื่องทัศนคติก็ไม่ได้เป็นอุปสรรคปัญหาในการดำเนินการตามนโยบาย เพราะผู้ปฏิบัติตามนโยบายทั้งหมดที่ผู้วิจัยสัมภาษณ์ พบว่า มีทัศนคติที่ดีต่อแรงงานต่างด้าว โดยการมองคนต่างด้าวเท่าเทียมและทัดเทียมกับคนไทย ไม่ได้แบ่งแยกในการรักษาพยาบาลแต่อย่างใด

> *"เรื่องทัศนคติก็ไม่มีปัญหาคิดว่าเป็นเพื่อนมนุษย์คนหนึ่งที่เราจะต้องดูแลเค้า"* (นักวิชาการสาธารณสุข 8, 18 ตุลาคม 2550)
>
> *"เรื่องทัศนคติก็มองว่าแรงงานต่างด้าวก็คือคนธรรมดา เกิดโรคได้ รับโรคได้ กระจายโรคได้ และก็รักษาได้"* (เจ้าหน้าที่โครงการองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่น (IOM), สัมภาษณ์, 18 ตุลาคม 2550)

อย่างไรก็ตามเมื่อเปรียบเทียบภาพรวมแล้วนโยบายด้านสาธารณสุขสามารถนำไปปฏิบัติได้ดีมากกว่านโยบายอื่นๆ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะมีปัจจัยที่มีปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นส่วนน้อยที่สุด ที่เห็นได้ชัดคือปัญหาในเรื่องของปัจจัยด้านองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งปัญหาดังกล่าวคือปัญหาเรื่องการขาดกำลังคน เพราะการนำนโยบายด้านสาธารณสุขไปปฏิบัติในจังหวัดสมุทรสาครนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีกำลังคนที่มีปริมาณที่มากพอ เพราะจำนวนประชากรแรงงานต่างด้าวและผู้ติดตามในพื้นที่มีเป็นจำนวนมาก อีกทั้งยังต้องมีกำลังคนส่วนหนึ่งที่ต้องลงพื้นที่เข้าไปตามชุมชนที่อยู่อาศัยของแรงงานต่างด้าว ส่วนในเรื่องอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องทัศนคติ เรื่องงบประมาณ การบริหารจัดการ ก็ถือได้ว่าเป็นไปด้วยดีไม่ได้เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่รัฐผู้เกี่ยวข้องกับนโยบายก็มิได้มีความเป็นอคติต่อแรงงานต่างด้าวและไม่ได้มีการเลือกปฏิบัติ พึงรักษาการเจ็บไข้ได้ป่วยอย่างเท่าเทียม โดยไม่ได้แบ่งแยกสัญชาติว่าเป็นคนไทย-คนต่างด้าวแต่อย่างใด และส่วนการบริหารจัดการ งบประมาณก็ดำเนินไปได้ด้วยดี ทั้งนี้เพราะเป็นนโยบายที่เรียกได้ว่าเป็นนโยบายที่ต่างไปจากนโยบายอื่น สาเหตุมาจากในเรื่องการสาธารณสุขต่อคนต่างด้าวนั้น งบประมาณดังกล่าวไม่ได้มาจากรัฐไทยแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่กลับมีงบประมาณช่วยเหลือจากองค์กรระหว่างประเทศ เช่น องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่น (IOM) และองค์กรอนามัยโลก โดยมีการร่วมมือเป็นโครงการสาธารณสุขช่วยเหลือแรงงานต่างด้าว ดังนั้นนโยบายด้านสาธารณสุขจึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นนโยบายที่ค่อนข้างมีความสำเร็จในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวมากกว่านโยบายอื่นๆ

นโยบายด้านการศึกษา ในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรสาคร มีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุนในการจัดการศึกษาทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย โดยมีโรงเรียนและหน่วยงานองค์กรเอกชนได้จัดการศึกษาให้แก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร์หรือไม่มีสัญชาติไทย ดังนี้

1. การศึกษาในระบบ คือ โรงเรียนในเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรสาครที่จัดการศึกษาให้แก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร์หรือไม่มีสัญชาติไทย เช่น โรงเรียนวัดบางหญ้าแพรก โรงเรียนวัดราษฎร์รังสรรค์ และโรงเรียนวัดศิริมงคลซึ่งเป็นโรงเรียนนำร่องในการรับเด็กต่างด้าวเข้ารับการศึกษาเป็นจำนวนมากที่สุด คือจำนวนกว่า 300 คน เป็นต้น

2. การศึกษานอกระบบ คือ การจัดการเรียนการสอนนอกระบบการศึกษาปกติที่รัฐจัดให้ ซึ่งในพื้นที่สมุทรสาครมีหน่วยงานองค์กรเอกชนเข้ามาดำเนินการจัดการศึกษาในลักษณะศูนย์การเรียนรู้แก่บุตรและผู้ใช้แรงงานต่างด้าว จำนวน 2 องค์กร ดังนี้

(1) เครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน (Labour Rights Pomotion Network : LPN) ที่ตั้ง 25/17 - 18 หมู่บ้านมหาชัยเมืองทอง ถนนสหกรณ์ ตำบลบางหญ้าแพรก อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร โดยมี นายสมพงค์ สระแก้ว เป็นผู้อำนวยการเครือข่าย จัดศูนย์การเรียนดังนี้

1) ศูนย์เตรียมความพร้อมเด็กต่างชาติเข้าสู่ระบบโรงเรียนของรัฐ (ศูนย์วัดศิริมงคล)

2) ศูนย์การเรียนเพื่อแรงงานข้ามชาติ (ศูนย์การศึกษาผู้ใหญ่แรงงานข้ามชาติ)

(2) มูลนิธิรักษ์ไทย ที่ตั้งหมู่บ้านมหาชัยเมืองทอง ถนนสหกรณ์ ตำบลบางหญ้าแพรก อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร โดยมี นายวรกาญจน ธิระศริโชติ เป็นผู้ประสานงาน จัดศูนย์การเรียน ดังนี้

1) ศูนย์การเรียนรู้โกรกกราก 58 ถนนธรรมคุณากร ตำบลโกรกกราก อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร

2) ศูนย์การเรียนรู้พงษ์ทิพย์ 207/7 ถนนริมบาง ตำบลมหาชัย อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร

3) ศูนย์การเรียนรู้สะพานปลา 1024/8 สะพานปลาสมุทรสาคร ถนนวิเชียรโชฎก ตำบลมหาชัย อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร

จากนโยบายการศึกษา แม้จะเป็นการเปิดโอกาสทางการศึกษาแก่เด็กต่างด้าวทุกคนสามารถเข้าเรียนในโรงเรียนของรัฐได้ แต่ข้อเท็จจริงที่พบก็ยังไม่สามารถทำให้เด็กต่างด้าวได้เข้าถึงโอกาสนั้นได้อย่างแท้จริง เพราะหน่วยงานบางหน่วยงานยังไม่เข้าใจในตัวนโยบาย และโรงเรียนบางแห่งไม่ให้การยอมรับเด็กเหล่านี้ เนื่องจากยังมีมีทัศนคติที่มองเด็กต่างด้าวเป็นภัยอันตรายต่อความมั่นคงและสังคมไทย และมีความอคติในชาติพันธุ์ของเด็กอยู่เป็นจำนวนมาก รวมไปถึงพ่อแม่ผู้ปกครองของเด็กไทยที่ไม่ต้องการให้ลูกหลานของตนเองเรียนในโรงเรียนเดียวกันกับเด็กต่างด้าว นอกจากนี้ในส่วนของปัจจัยด้านองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่า (1) กำลังคน: มีการขาดบุคลากรทางการศึกษา ในที่นี้คือบุคลากรครู เนื่องจากจำนวนบุคลากรทางการศึกษา ในโรงเรียนในระบบมีจำนวนจำกัด และการรับเด็กต่างด้าวที่ไม่สามารถสื่อสารด้วยภาษาไทยได้ ก็จะเป็นการเพิ่มภาระแก่ครูในโรงเรียนซึ่งยังไม่มีความพร้อมเพียงพอ จากการสัมภาษณ์ไปยังโรงเรียนวัดศิริมงคล ก็จะเห็นได้ว่าโรงเรียนมีปัญหาเรื่องการขาดแคลนบุคลากรครูเป็นอย่างมาก

> *"บุคลากรครูก็ไม่พอ รัฐบาลจ้างให้ 3 คน ที่เหลือโรงเรียนต้องหาเงินจ้างเอง"* (เสาวนีย์ สว่างอารมณ์, ผู้อำนวยการโรงเรียนวัดศิริมงคล, สัมภาษณ์, 7 พฤศจิกายน 2550)

> *"ครูในโรงเรียนมีไม่พอ อยากให้มีการเพิ่มครูสอนเด็กนักเรียน เพราะตอนนี้ครู 1 คน ต้องดูแลเด็ก เป็นจำนวนมาก"* (ครูตันตันวิน, ครูชาวพม่า โรงเรียนวัดศิริมงคล, สัมภาษณ์, 7 พฤศจิกายน 2550)

ส่วนกรณีการศึกษานอกระบบก็พบว่ามีการขาดในเรื่องกำลังด้วยเช่นกัน กล่าวคือจำนวนบุคลากรทางการศึกษาขององค์กรเอกชนมีจำนวนจำกัด และเด็กต่างด้าวที่อยากจะเข้ามาเรียนก็มีปริมาณเพิ่มขึ้นอยู่เรื่อยๆ ทำให้ครูไม่เพียงพอต่อการจัดการเรียนการสอน เมื่อพิจารณาถึงเรื่องกำลังคนหรือบุคลากรนั้นเป็นสิ่งที่มีความสำคัญยิ่ง โดยเฉพาะในเรื่องการศึกษาก็จะต้องเลือกสรรบุคลากรที่มีคุณสมบัติเหมาะกับการปฏิบัติงาน เป็นบุคคลที่มีความมุ่งมั่น มีวินัย มีความรับผิดชอบสูง และต้องมีจำนวนที่ความเหมาะสมกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ และมีคุณสมบัติที่เหมาะสมกับงานที่ต้องนำไปปฏิบัติอีกด้วย

(2) การบริหารงาน: ในเรื่องนี้ต้องมีการบริหารงานให้สอดคล้องกันทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นเขตพื้นที่การศึกษา สาธารณสุข ในการที่จะเข้ามาดูแลจัดการเด็กต่างด้าวทั้งในเรื่องสุขภาพ อนามัย การตรวจสุขภาพ และต้องประสานงานต่างๆ ให้เป็นไปในทางเดียวกัน แต่ในทางเป็นจริงยังคงพบว่าหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่ยอมรับในตัวนโยบายการศึกษาในการที่ให้เด็กต่างด้าวสามารถมาเรียนในประเทศไทยได้ ดังจะเห็นได้จากคำสัมภาษณ์ที่สอบถามไปยังส่วนของโรงเรียน

> *"บทบาทของภาครัฐมีส่วนช่วยในเรื่องการศึกษาน้อยมาก ภาครัฐบางส่วนยังไม่เข้าใจ ยกตัวอย่างเช่น อบต. อบจ. หรือทางหน่วยงานของภาครัฐในบางส่วนที่ไม่เกี่ยวข้องกับการศึกษา เช่น สาธารณสุข ก็ยังไม่เข้าใจ ไม่เข้าใจนโยบายการศึกษาว่าลูกหลานแรงงานข้ามชาติสามารถเรียนได้ ก็จะไม่มาดูแล อย่างการให้นม ให้อาหารกลางวัน จะเลือกแจกเฉพาะเด็กไทย"* (เสาวนีย์ สว่างอารมณ์, ผู้อำนวยการโรงเรียนวัดศิริมงคล, สัมภาษณ์, 7 พฤศจิกายน 2550)

(3) งบประมาณ: ในที่นี้พบว่ามีการขาดงบประมาณสนับสนุนจากส่วนกลาง ซึ่งการที่รัฐเปิดโอกาสทางการศึกษาเช่นว่านี้ก็จำเป็นต้องคำนึงถึงเรื่องงบประมาณ เพราะเด็กต่างด้าวที่เกิดในสมุทรสาครและที่ติดตามผู้ปกครองเข้ามาในประเทศไทยก็นับแต่จะมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ หากไม่มีงบประมาณทางด้านการศึกษาเพียงพอ เด็กเหล่านี้ก็ไม่สามารถเข้าถึงโอกาสทางการศึกษา ตามนโยบายด้านการศึกษานั้นรัฐเห็นชอบให้กระทรวง ศึกษาธิการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนเป็นค่าใช้จ่ายรายหัวให้แก่สถานศึกษาที่จัดการศึกษาให้แก่กลุ่มเด็กที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทยตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษาตอนปลายในอัตราเดียวกันกับค่าใช้จ่ายที่จัดสรรให้แก่เด็กไทย แต่ในความเป็นจริงโรงเรียนกลับยังไม่ได้รับงบประมาณดังกล่าว บางโรงเรียนจึงต้องหาทางออกให้กับปัญหาเรื่องการขาดแคลนงบประมาณที่เกิดขึ้น นั่นคือการขอเงินช่วยเหลือจากสถานประกอบการที่มีกำไรมาก แต่การดำเนินธุรกิจก็มีทั้งความเสี่ยงที่จะได้กำไร หรือขาดทุน ดังนั้นเมื่อการดำเนินธุรกิจมีรายได้ไม่แน่นอน ก็ทำให้ในบางเดือนโรงเรียนก็ต้องช่วยเหลือตัวเอง พยายามทำให้

โรงเรียนอยู่รอด และพยายามช่วยเหลือเด็กนักเรียนให้มากที่สุด ซึ่งจากการสัมภาษณ์ไปยังโรงเรียนก็พบว่าปัญหาเรื่องงบประมาณเป็นปัญหาใหญ่ที่กำลังประสบอยู่และสอดคล้องกับความเห็นของเจ้าหน้าที่สำนักงานเขตการศึกษาที่กล่าวไว้ว่า การจัดการนโยบายด้านการศึกษาต้องมีเงิน มีงาน มีคน ไม่ใช่มีแต่แนวทฤษฎี แต่ไม่มีแนวปฏิบัติ ปัญหาตอนนี้อยู่ที่งบประมาณ และกำลังคนที่ไม่เพียงพอ (เบญจพล ปัญญาประพาคาร,นักวิชาการ 7ว สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดสมุทรสาคร , สัมภาษณ์, 7 พฤศจิกายน 2550)

(4) ทัศนคติ ในเรื่องทัศนคติพบว่าเป็นเรื่องที่เป็นปัญหาอยู่มาก ซึ่งจะเห็นได้ว่าบางโรงเรียนก็มีทัศนคติที่ดีต่อเด็กต่างด้าว โดยมองว่าเด็กเหล่านี้ก็ไม่ได้ต่างไปจากเด็กไทย และควรต้องได้รับการศึกษาเพื่อที่จะได้อยู่ในสังคมไทยได้อย่างสงบสุข ไม่ก่อความเดือนร้อนให้แก่ประเทศ ในขณะที่บางโรงเรียนมีทัศนคติต่อเด็กเหล่านี้ว่าไม่ควรได้รับโอกาสเท่าเทียมกับเด็กไทย ดูหมิ่นในอคติทางด้านชาติพันธุ์ จึงไม่เปิดโอกาสในการรับเด็กเข้ามาเรียนในโรงเรียน ทำให้เกิดการกระจุกตัวเด็กอยู่ในบางโรงเรียนเท่านั้น

ทั้งนี้ตามทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์กล่าวว่าทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่เพียงแต่จะต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายที่จะต้องปฏิบัติเท่านั้น แต่จะต้องเป็นผู้มีทัศนคติที่จะนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติให้บรรลุผลด้วย (อัญฒิกา ทองเปลว, 2542: 17) แต่จากข้อเท็จจริงจะเห็นได้ว่าผู้นำนโยบายไปปฏิบัติบางส่วนมีทัศนคติที่เป็นลบต่อตัวเด็กต่างด้าว เช่น มีทัศนคติที่มองว่าเด็กต่างด้าวเหล่านี้เข้าสู่ประเทศไทยพร้อมกับการสร้างปัญหาสังคม โดยเฉพาะปัญหาความสงบเรียบร้อย ปัญหาอาชญากรรม ปัญหายาเสพติด ฯลฯ หรือมีทัศนคติมุมมองที่เน้นความมั่นคงของรัฐเป็นหลัก จึงทำให้การนำนโยบายการศึกษาไปปฏิบัติ ไม่เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายของนโยบายที่มุ่งเปิดโอกาสทางการศึกษาให้แก่เด็กต่างด้าว ทำให้เด็กต่างด้าวไม่ได้รับสิทธิตามที่พวกเขาควรจะพึงได้รับ

กล่าวโดยสรุปในเรื่องของปัจจัยด้านองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งที่จะส่งผลต่อการนำนโยบายสวัสดิการสังคมต่อแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ โดยเฉพาะปัจจัยที่ผู้วิจัยเห็นว่ามีความสำคัญมากเป็นพิเศษนั่นคือ ปัจจัยเรื่องทัศนคติ เนื่องจากว่าหากพื้นฐานความคิด ความรู้สึกของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเป็นไปในทางลบที่มีความเป็นอคติต่อตัวแรงงานต่างด้าวก็จะส่งผลให้เกิดการเลือกปฏิบัติระหว่างคนไทยและคนต่างด้าว ดังนั้นการมีทัศนคติที่ดีต่อตัวแรงงานก็จะเป็นพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งในการที่จะนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จ

4.3.3 ปัจจัยด้านกลุ่ม/องค์กรที่เกี่ยวข้อง

ปัจจัยด้านกลุ่มในที่นี้จะหมายถึงกลุ่มผู้ประกอบการ/นายจ้าง และบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งองค์กรพัฒนาเอกชนด้านแรงงานต่างด้าวที่เกี่ยวข้องมีความหลากหลายในลักษณะงานเป็นผลจากคุณลักษณะของผู้มีบทบาทก่อตั้งทั้งในด้านความรู้ความสามารถ และความสนใจที่จะ

เลือกมีบทบาททางสังคมในด้านหนึ่งด้านใดเป็นพิเศษ โดยไม่ได้มียุทธศาสตร์ที่มุ่งท้าทายกลุ่มบุคคลที่กุมอำนาจรัฐและไม่มีแนวคิดของการแสวงหาอำนาจเพื่อยกฐานะและบทบาทของตนเอง แต่จะให้ความสำคัญต่อกระบวนการการทำงานที่สามารถก่อประโยชน์ทั้งในแง่ของการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าของกลุ่มแรงงานผู้ด้อยโอกาสและเสียเปรียบทั้งหลาย ส่งเสริมการรวมตัวของแรงงานเพื่อแก้ปัญหาของตนเอง และองค์กรพัฒนาเอกชนยังได้พยายามแสวงหาหนทางที่จะสร้างการเปลี่ยนแปลงในระดับนโยบาย และกฎหมายของรัฐเพื่อเป็นหลักประกันระยะยาวของการแก้ไขปัญหา(ศรีสุวรรณ ควรขจร ,2538: 1-3)

เมื่อพิจารณาถึงประเด็นเรื่ององค์กรเอกชน ในจังหวัดสมุทรสาครนั้นมีองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานช่วยเหลือคนต่างด้าวด้วยกัน 4 องค์กร อันได้แก่

(1) มูลนิธิรักษ์ไทย (CARE): มีเป้าหมายทำงานเพื่อช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในประเทศไทย ในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาครมูลนิธิรักษ์ไทยให้ความช่วยเหลือใน 3 เรื่องหลัก ได้แก่ การศึกษา งานด้านสุขภาพ และอนามัยเจริญพันธุ์

(2) เครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน (LPN : Labour Rights Promotion Network) : โดยการบริหารงานของนายสมพงค์ สระแก้ว ผู้อำนวยการเครือข่าย มีกลุ่มเป้าหมายได้แก่ แรงงานต่างด้าวและครอบครัว ผู้ติดตาม รวมถึงเด็กต่างด้าว ซึ่งทำงานเพื่อการช่วยเหลือให้เข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ ที่พึงได้รับตามกฎหมายและได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดี ไม่ว่าจะเป็นสิทธิการทำงาน สิทธิทางสาธารณสุข และสิทธิการศึกษา เป็นต้น

(3) IOM (International Organization of Migration) : มีเป้าหมายให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน โดยทำงานร่วมกับสาธารณสุขจังหวัดสมุทรสาคร วางโครงการเพื่อพัฒนาและดูแลคุณภาพชีวิตแรงงานต่างด้าวผ่านการสร้างอาสาสมัครแรงงานต่างด้าวในพื้นที่ โดยเน้นในเรื่องสาธารณสุขมูลฐาน อนามัยเจริญพันธุ์ และโรคติดต่อ

(4) NCCM (National Catholic Commission on Migration) : เป็นองค์กรที่รับการสนับสนุนการศึกษาที่ส่งเสริมรายได้ อาชีพ วัฒนธรรมประเพณี มีเครือข่ายทั่วประเทศ เป็นองค์กรที่สนับสนุนโดยคริสต์ศาสนา แต่ไม่ได้ทำงานในด้านการเผยแพร่ศาสนา เน้นที่เชิงการพัฒนาเป็นหลัก

องค์กรพัฒนาเอกชนเหล่านี้จะมีบทบาทออกมารวมตัวเคลื่อนไหวตอบโต้กับภาครัฐในการเรียกร้องสิทธิให้แก่แรงงานต่างด้าว อาทิ การยื่นจดหมายเปิดผนึกในกรณีต่างๆ ที่แรงงานต่างด้าวประสบปัญหา หรือการเข้าร่วมประชุมสัมมนากับภาครัฐเพื่อแสดงความคิดเห็น ตัวอย่างกรณีล่าสุดของการรวมกลุ่มขององค์กรเอกชนทั้งภายในจังหวัดสมุทรสาครและกรุงเทพมหานคร นั่นคือเรื่องการออกมาตอบโต้กรณีประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาครที่ไม่สนับสนุนให้มีการการเผยแพร่วัฒนธรรมประเพณีของคนต่างด้าวในเทศกาลและงานต่างๆ ซึ่งจะเห็นได้ว่าแรงงานต่างด้าวแทบจะไม่มีบทบาทที่จะกล้าออกมารวมตัวเคลื่อนไหวตอบโต้กับภาครัฐในการเรียกร้องสิทธิให้แก่ตนเองเลย

ดังนั้นองค์กรเอกชนจึงเป็นส่วนสำคัญในการช่วยเหลือในเรื่องสิทธิของแรงงานต่างด้าวแทบทุกเรื่องของการดำเนินชีวิต โดยผลของการรวมตัวอย่างเข้มแข็งขององค์กรเอกชนต่างๆ ส่งผลให้เกิดการยืดหยุ่นของประกาศที่เข้มงวดดังกล่าวให้มีการผ่อนปรนลงได้บ้าง

ในเรื่องสิทธิการทำงานในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาครเป็นปัญหาหลักที่เกิดขึ้นต่อแรงงานต่างด้าว โดยมีเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน (LPN : Labour Rights Promotion Network) เป็นองค์กรสำคัญที่เข้ามามีส่วนช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวในเรื่องสิทธิต่างๆ ที่แรงงานต่างด้าวพึงได้รับ เช่น สิทธิการทำงาน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องค่าจ้าง เรื่องนายจ้างยึดบัตรประจำตัว เป็นต้น ซึ่งแรงงานต่างด้าวจะมีความไว้วางใจในการมาขอความช่วยเหลือที่องค์เอกชนแห่งนี้แทนที่จะเข้าไปเรียกร้องสิทธิของตนกับหน่วยงานของภาครัฐ โดยลักษณะการทำงานของ LPN จะเป็นการรับคำร้องการช่วยเหลือและดำเนินการทำแทนแรงงานต่างด้าวไปเจรจาต่อรองกับนายจ้าง/สถานประกอบการที่ทำการล่วงละเมิดสิทธิการทำงานของแรงงาน เพื่อเรียกร้องสิทธิอันที่แรงงานพึงได้รับอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งนี้เนื่องจากแรงงานต่างด้าวไม่สามารถดำเนินการเรียกร้องสิทธิของตนกับนายจ้าง/ สถานประกอบการได้เอง เพราะนายจ้างอาจแจ้งเจ้าหน้าที่ตำรวจให้จับกุมเพื่อดำเนินคดี และเมื่อดูสถิติจำนวนคดีที่แรงงานเรียกร้องผ่านทาง LPN พบว่ามีเป็นจำนวนมาก แต่ด้วยความจำกัดของเจ้าหน้าที่ งบประมาณ และบางกรณีอาจต้องเข้าสู่กระบวนการทางศาล จึงทำให้ไม่สามารถดำเนินการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวได้ในทุกกรณี ด้วยเหตุนี้จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ไม่สามารถคุ้มครองแรงงานต่างด้าวได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าส่วนหนึ่งที่แรงงานต่างด้าวมักถูกละเมิดสิทธิของตนคือ (1)แรงงานต่างด้าวไม่รู้และเข้าใจในสิทธิในด้านการทำงานของตนตามกฎหมายไทย และ (2) นายจ้างยึดใบอนุญาตการทำงานไว้ เมื่อแรงงานต่างด้าวเรียกร้องสิทธิของตนมากขึ้น นายจ้างก็จะไม่พอใจอาจเข้าแจ้งความกับเจ้าหน้าที่ตำรวจให้ตามมาจับกุมแรงงานเหล่านี้

ในส่วนของนโยบายด้านการจดทะเบียนแรงงาน กลุ่มผู้ประกอบการ/นายจ้างนี้จะเป็นกลุ่มที่สำคัญในการที่จะต้องพาตัวแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียนเพื่อขอรับใบอนุญาตทำงานในสถานประกอบการของตน แต่ในความเป็นจริงกลับพบว่ากลุ่มผู้ประกอบการ/นายจ้างเห็นว่ากระบวนการจดทะเบียนแรงงานมีขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อนจึงเกิดการหลบหลีกในการนำตัวแรงงานเหล่านี้มาจดทะเบียน ซึ่งปัญหานี้สอดคล้องกับมุมมองของหน่วยงานราชการที่มองการจดทะเบียนแรงงานว่ากระบวนการขั้นตอนนั้นยุ่งยากด้วยเช่นกัน

> *"กระบวนการในการจดทะเบียนนั้นมีขั้นตอนที่ค่อนข้างยุ่งยาก เนื่องจากมีหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้อง ประกอบกับมีแรงงานต่างด้าวจำนวนมากเข้ามาจดทะเบียนทำให้เกิดความสับสนในขั้นตอนต่างๆ"* (จัดหางานจังหวัด, 22 ตุลาคม 2550)

> *"การจดทะเบียนลดลงทุกปี แสดงให้เห็นว่านโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายล้มเหลว สาเหตุมาจากผู้ประกอบการไม่ให้ความร่วมมือ เพราะ*

เห็นว่าขั้นตอนการจดทะเบียนมีความยุ่งยาก ถ้าหลีกเลี่ยงการจดทะเบียนได้จะดีกว่า" (กรีฑา สพโชค,แรงงานจังหวัดสมุทรสาคร, สัมภาษณ์, 12 พฤศจิกายน 2550)

นอกจากนี้เรื่องค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนจำนวน 3,800 บาทนั้น ประกอบไปด้วยค่าตรวจและประกันสุขภาพ 1,900 บาท ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตพร้อมบัตร 1,900 บาท อาจเป็นราคาที่แพงเกินไปสำหรับตัวแรงงาน อีกทั้งยังมีกระบวนการชองกลุ่มนายหน้าที่หาผลประโยชน์กับตัวแรงงาน กล่าวคือหากแรงงานต่างด้าวไม่รู้จำนวนเงินค่าธรรมเนียมตรงนี้ก็จะถูกนายหน้าเอารัดเอาเปรียบ โดยจะต้องเสียค่าธรรมเนียมเป็นเงินจำนวนมากกว่า 3,800 บาท ก็จะทำให้แรงงานต่างด้าวไม่อยากมาจดทะเบียน อีกทั้งกลุ่มผู้ประกอบการ/นายจ้าง ก็จะเน้นการลดต้นทุนเป็นหลักในการประกอบกิจการ เมื่อคำนวณเงินที่ต้องใช้จ่ายไปกับค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนของแรงงานต่างด้าวแล้วหากมีจำนวนมาก ก็จะไม่อยากนำตัวแรงงานเหล่านี้มาจดทะเบียน และจะเป็นผลให้แรงงานเหล่านี้กลายเป็นแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปในที่สุด ซึ่งปัญหานี้สอดคล้องกับความเห็นของแรงงานจังหวัดที่ให้ความเห็นว่า

"ค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนที่เสียอัตราคนละ 3,800 บาท เป็นอัตราที่มากเกินไป ซึ่งหากผู้ประกอบการ/นายจ้างมีลูกจ้างต่างด้าวหลายคนก็ต้องเสียเงินจำนวนมาก ทั้งนี้การเสียค่าจดทะเบียนนายจ้างต้องออกให้ก่อนแล้วมาหักเงินกับค่าจ้างของลูกจ้างภายหลัง" (กรีฑา สพโชค, แรงงานจังหวัดสมุทรสาคร,สัมภาษณ์, 12 พฤศจิกายน 2550)

อย่างไรก็ตามการที่ภาครัฐมีแนวนโยบายการจดทะเบียนปีต่อปีนั้น อาจทำให้เกิดปัญหาในการนำตัวแรงงานต่างด้าวมาดำเนินการจดทะเบียน สาเหตุเนื่องมาจากว่าแรงงานมีการเคลื่อนย้ายบ่อย รวมถึงการกลับประเทศภูมิลำเนา หรือไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนงาน เปลี่ยนย้ายนายจ้าง เปลี่ยนสถานที่ทำงาน ทำให้จำนวนแรงงานที่ต้องต่ออายุใบอนุญาตทำงานปีต่อปีมีจำนวนลดลง และกลุ่มผู้ประกอบการ/นายจ้าง ก็ต้องเสียเงินค่าใช้จ่ายในเรื่องการจดทะเบียนทุกปี ทำให้เกิดการหลีกเลี่ยงการต่ออายุใบอนุญาตทำงาน โดยในส่วนนี้องค์กรเอกชนและกลุ่มผู้ประกอบการ/นายจ้าง มีความเห็นว่า

"การมีนโยบายปีต่อปีจะประสบปัญหาว่าตัวแรงงานอาจจะอยู่ได้ไม่ถึงปี สาเหตุมาจากมีการเปลี่ยนย้ายงานอยู่ตลอด" (สมพงค์ สระแก้ว,ผู้อำนวยการเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน), สัมภาษณ์, 4 พฤศจิกายน 2550)

"การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ทำให้จำนวนแรงงานลดลงทุกปี จำนวนแรงงานต่างด้าวเมื่อก่อนมีประมาณแสนกว่าคนตอนนี้เหลือแค่ 7 หมื่น เพราะส่วนหนึ่งกลับประเทศภูมิลำเนาปีละหมื่นกว่าคน อีกส่วนหนึ่งก็หลบหนีการจดทะเบียน"

(สุทิน ชาวปากน้ำ, นายกสมาคมประมงจังหวัดสมุทรสาคร, สัมภาษณ์, 9 พฤศจิกายน 2550)

ในส่วนของนโยบายด้านสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน พบว่าในความเป็นจริงแรงงานต่างด้าวเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการละเมิดสิทธิแรงงาน และสิทธิอื่นๆ อันจะนำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชน และจากข้อเท็จจริงก็ไม่เคยพบการรวมตัวกันเป็นกลุ่มของแรงงานต่างด้าวออกมาเคลื่อนไหวกับภาครัฐ หรือกับนายจ้าง/ผู้ประกอบการแต่อย่างใด เนื่องจากว่ามีข้อจำกัดทางกฎหมายทำให้แรงงานต่างด้าวไม่สามารถจัดตั้งเป็นหัวหน้าสหภาพแรงงานได้ คงมีสภาพได้แต่เป็นแค่สมาชิกของสหภาพแรงงานเท่านั้น เพราะถูกจำกัดในเรื่องสัญชาติ ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ที่กำหนดชัดเจนว่า ลูกจ้างที่มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงานต้องเป็นลูกจ้างของนายจ้างคนเดียวกัน หรือเป็นลูกจ้างซึ่งทำงานในกิจการประเภทเดียวกัน บรรลุนิติภาวะและมีสัญชาติไทย (มาตรา 88) ดังนั้นแรงงานต่างด้าวจึงไม่สามารถรวมกลุ่มกันเป็นกลุ่มกดดันเพื่อเรียกร้องสิทธิได้แต่อย่างใด หรืออาจกล่าวได้ว่าในแง่ของการกดดันภาครัฐผู้ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบาย แรงงานต่างด้าวไม่สามารถกดดันให้ก่อเกิดนโยบายที่เป็นประโยชน์กับกลุ่มตนได้เลย ทั้งนี้เนื่องจากแรงงานต่างด้าวไม่ได้เป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทย และยิ่งเป็นแรงงานต่างด้าวที่เป็นผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายด้วยแล้ว ภาครัฐยิ่งละเลยเพิกเฉยในการให้ความสนใจ

อย่างไรก็ตามในพื้นที่สมุทรสาครแม้ว่าจะมีสหภาพแรงงานประมาณ 13 แห่ง แต่ในทางเป็นจริงพบว่าสหภาพแรงงานในพื้นที่ดังกล่าวก็ยังไม่มีความเข้มแข็ง หรืออำนาจต่อรองกับนายจ้าง และสหภาพบางแห่งนายจ้างก็เป็นคนดำเนินการจัดตั้งขึ้นเองทั้งสิ้น และพบว่ามีแรงงานต่างด้าวเป็นสมาชิกในสหภาพนั้นอยู่ แต่มีเป็นจำนวนน้อยมาก ทำให้เห็นได้ว่าแนวโน้มการรวมกลุ่มของแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าวจึงเป็นไปได้น้อย เพราะแม้แต่แรงงานไทยเองก็ยังไม่สามารถรวมกลุ่มกันเพื่อเรียกร้องสิทธิของตนได้อย่างเต็มที่ ดังนั้นการที่แรงงานต่างด้าวต้องการที่จะรวมตัวคัดค้านเปลี่ยนแปลงนโยบายที่ไม่เป็นที่พอใจกับพวกเขา จึงหมดสิทธิและอำนาจที่จะทำเช่นนั้น คงมีแต่เพียงองค์กรพัฒนาเอกชนเท่านั้นที่ยื่นมือเข้ามาช่วยเหลือแก่แรงงานต่างด้าวที่ประสบปัญหาในเรื่องต่างๆ เช่น เรื่องค่าจ้างในการทำงาน เรื่องสวัสดิการในด้านสาธารณสุข หรือการศึกษา เป็นต้น

ในส่วนของนโยบายด้านสาธารณสุข จากการสัมภาษณ์กลุ่มของแรงงานต่างด้าว ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ ก็พบว่าจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ แรงงานต่างด้าวได้รับการดูแลด้านสาธารณสุข เช่น มีเจ้าหน้าที่มาให้วัคซีนโปลิโอแก่เด็กในชุมชนที่อยู่อาศัย การกำจัดยุงลาย ดังเช่นที่โซ แรงงานพม่าอาชีพ ประมงทะเล(สัมภาษณ์,30 กันยายน 2550) อธิบายว่าในชุมชนที่อยู่อาศัยมีคนมาฉีดยากันยุงป้องกันยุงลาย และบางครั้งก็มาตรวจสุขภาพให้ หรือดังที่ริน แรงงานพม่า

อาชีพแกะกุ้ง(สัมภาษณ์,30 กันยายน 2550) อธิบายว่า ตอนป่วยก็ไปหาหมอที่โรงพยาบาลศรีวิชัย 5 เพราะมีบัตรประกันสุขภาพที่นั่น หมอ พยาบาลก็ปฏิบัติกับเราดี

นอกจากนี้จากความเห็นของหน่วยงานเอกชน เห็นว่ายังคงมีแรงงานต่างด้าวและผู้ติดตามอีกเป็นจำนวนมากที่เข้าไม่ถึงระบบประกันสุขภาพ ทั้งด้วยเหตุจากการที่ไม่ได้เข้าสู่ระบบการจดทะเบียน ทำให้ไม่ได้รับประกันสุขภาพไปด้วย

> *"นโยบายด้านสาธารณสุขสามารถเข้าถึงได้กับกลุ่มที่ขึ้นทะเบียนซื้อประกันสุขภาพ แต่กลุ่มที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียน ไม่มีบัตรประกันสุขภาพต้องพึ่งตนเอง หาหมอเถื่อนบ้าง คลินิกบ้าง หรือหากเจ็บไข้ได้ป่วยหนักๆ ไม่มีค่ารักษาก็อาจถูกเลือกปฏิบัติได้"* (สมพงค์ สระแก้ว,ผู้อำนวยการเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน) ,สัมภาษณ์ ,4 พฤศจิกายน 2550)

ในส่วนของนโยบายด้านการศึกษา ในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาครพบว่าในการจัดการศึกษา ยังคงพบปัญหาในเรื่องหลักฐานทางกฎหมาย เด็กบางคนไม่ได้จดทะเบียนกับกรมการปกครอง ไม่มีเลขประจำตัว 13 หลัก เวลาที่จะเดินทางไปโรงเรียนก็อาจเกิดปัญหาเรื่องการถูกจับกุมได้ง่าย หรือปัญหาอีกส่วนหนึ่งที่ทำให้เด็กไม่ได้เข้ารับการศึกษา นั่นคือ ปัญหาเศรษฐกิจของที่บ้าน เนื่องจากผู้ปกครองเด็กส่วนใหญ่ยากจน ไม่มีเงินเรื่องค่าใช้จ่าย ค่าเดินทางให้กับลูกไปเรียนหนังสือ จึงให้ออกจากโรงเรียนกลางคัน หรือก็ไม่ได้ส่งให้ลูกเข้าโรงเรียน อีกทั้งยังมีผู้ปกครองเด็กส่วนหนึ่งที่ไม่ทราบถึงสิทธิทางการศึกษาว่าลูกของตนมีสิทธิที่จะได้เรียนในประเทศไทยเช่นเดียวกันกับเด็กไทย ซึ่งอาจมีสาเหตุมาจากการที่ภาครัฐขาดการประชาสัมพันธ์อย่างเพียงพอ จากการสัมภาษณ์ยังผู้ปกครองเด็กพบว่าพวกเขารู้ถึงสิทธิทางการศึกษาจากการช่วยเหลือของกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน แต่อย่างไรก็ตามยังคงพบปัญหาอีกว่า พวกเขาไม่สามารถรับส่งลูกให้ไปเรียนได้ เนื่องจากการทำงานมีลักษณะที่ไม่เป็นเวลา จึงนำบุตรมาเรียนหนังสือนอกระบบที่ศูนย์องค์กรเอกชนต่างๆ เช่น เครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน มูลนิธิรักษ์ไทย เป็นต้น ดังกรณีตัวอย่างของนางมะแข่งแข่งรัฐ (คาย) และนายเยนาย (นาย) มีลูกสาวอายุ 11 ปี กล่าวว่าอยากให้ลูกได้เรียนหนังสือ แต่งานเข้าออกไม่เป็นเวลาบางวันก็เข้าเจ็ดโมงครึ่ง บางวันก็เข้างานตอนเย็น จึงไม่มีเวลารับส่งลูก และโรงเรียนก็มีระยะทางไกล (สัมภาษณ์ 4 พฤศจิกายน 2550)

จากการสัมภาษณ์เด็กต่างด้าว ส่วนใหญ่พบว่าพวกเขาทราบถึงสิทธิทางการศึกษาที่รัฐบาลเปิดโอกาสให้สามารถเข้าเรียนในโรงเรียนในประเทศไทยได้ แต่ในความเป็นจริงเด็กเหล่านี้ก็ไม่ได้รับการศึกษา เพราะส่วนใหญ่พ่อแม่ต้องการให้เด็กออกมาช่วยทำงาน ช่วยเลี้ยงน้อง และมาจากปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายสูง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการเดินทาง เสื้อผ้า ที่จำเป็นต่อการไปโรงเรียน ดังกรณีจากการสัมภาษณ์เด็กต่างด้าวต่อไปนี้

"หนูอยากเรียนหนังสือ และชอบไปโรงเรียน หนูรู้ว่าหนูเข้าเรียนโรงเรียนที่นี่ได้ แต่ที่ไม่ได้เรียนเพราะที่บ้านบอกว่าให้มาช่วยพ่อทำงานแกะกุ้ง" (ด.ญ.ส้มหวาน อายุ 13 ปี, สัมภาษณ์, 4 พฤศจิกายน 2550)

"ผมรู้ว่าผมสามารถเข้าเรียนในโรงเรียนที่ไทยได้ แต่ก็ไม่เคยได้เข้าเรียนในโรงเรียนไทย แม่บอกว่าไม่มีเงิน เพราะที่บ้านมีพี่น้อง 4 คน ผมอยากไปเรียนหนังสือที่โรงเรียน อยากมีความรู้ ตอนนี้ผมก็เลยมาเรียนที่ศูนย์นี้ทุกวันอาทิตย์แทน" (ด.ช. มาว อายุ 15 ปี, สัมภาษณ์, 4 พฤศจิกายน 2550)

เมื่อเด็กเหล่านี้ไม่ได้เข้าเรียนที่โรงเรียน ดังนั้นทุกวันอาทิตย์จึงมาเรียนที่องค์กรเอกชนต่างๆ หรือที่เรียกว่าเป็นการศึกษานอกระบบ แต่แม้ว่าการมาเรียนหนังสือที่องค์กรพัฒนาเอกชน จะสามารถทำให้เด็กต่างด้าวสามารถอ่านออกเขียนได้เป็นภาษาไทย และมีความรู้ติดตัวเพื่อเอาไปใช้ในชีวิตประจำวัน แต่ก็มีข้อเสียตรงที่ว่าเด็กเหล่านี้จะไม่ได้รับวุฒิทางการศึกษาเพื่อใช้เป็นหลักฐานทางการศึกษาต่อไปในอนาคตได้ และนอกจากนี้ก็ยังมีปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายศูนย์การเรียนนอกระบบ เพราะมีข้อจำกัดที่ว่าผู้ขอจดทะเบียนดำเนินการศูนย์การเรียนต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทยเท่านั้น นอกจากนี้ในเรื่องของศูนย์การเรียนนอกระบบขององค์กรเอกชนก็มีปัญหาตรงที่ว่าภาครัฐยังคงไม่รับรองวิทยฐานะ และไม่สามารถออกวุฒิทางการศึกษาให้แก่เด็กเหล่านี้ได้ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่านโยบายดังกล่าวยังไม่สามารถเปิดโอกาสคุ้มครองให้เด็กต่างด้าวในพื้นที่เข้ารับการศึกษาได้อย่างแท้จริง

กล่าวโดยสรุป ในปัจจัยเรื่องกลุ่ม/องค์กรที่เกี่ยวข้อง ยังเห็นได้ว่าการรวมกลุ่มของแรงงานต่างด้าวแทบจะเป็นไปไม่ได้ด้วยข้อจำกัดของกฎหมายไทย นอกจากนั้นก็ยังคงพบถึงความอ่อนแอของกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนที่แม้จะออกมามาเคลื่อนไหวต่อสู้แทนสิทธิของแรงงานต่างด้าว แต่ก็ยังไม่สามารถผลักดันให้ภาครัฐยอมรับ เปลี่ยนแปลง นโยบายใดๆ ที่จะคำนึงถึงสิทธิของแรงงานต่างด้าวให้มากขึ้น ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าความอ่อนแอของกลุ่มต่างๆ เหล่านี้เป็นผลที่ทำให้นโยบายสวัสดิการสังคมต่อแรงงานต่างด้าวยังคงไม่สามารถคุ้มครองแรงงานต่างด้าวได้อย่างแท้จริง

สรุป

การศึกษาถึงนโยบายสวัสดิการสังคมต่อแรงงานต่างด้าวโดยทั้ง 4 นโยบายอันได้แก่ นโยบายด้านการจดทะเบียนแรงงาน นโยบายด้านสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน นโยบายด้านสาธารณสุข และนโยบายด้านการศึกษา ผู้วิจัยพบว่าในส่วนของนโยบายด้านสาธารณสุขเป็นนโยบายที่ค่อนข้างจะประสบความสำเร็จกว่านโยบายอื่นๆ เนื่องมาจากว่านโยบายดังกล่าวมีปัจจัยที่เป็นปัญหาอุปสรรคใน

การนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติเพียงปัจจัยเดียว นั่นคือ ปัญหาเรื่องความไม่เพียงพอของกำลังคน เพราะจำนวนประชากรแรงงานต่างด้าวและผู้ติดตามในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาครมีเป็นจำนวนมาก อีกทั้งยังต้องมีกำลังคนส่วนหนึ่งที่ต้องลงพื้นที่เข้าไปตามชุมชนที่อยู่อาศัยของแรงงานต่างด้าว ทำให้เจ้าหน้าที่สาธารณสุข พนักงานสาธารณสุขต่างด้าว(พสต.)และอาสาสมัครสาธารณสุขต่างด้าว (อสต.) มีไม่เพียงพอ ส่วนเรื่องปัจจัยอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องงบประมาณที่ใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทัศนคติที่มีต่อแรงงานต่างด้าว การบริหารงานและประสานงานระหว่างกอง หรือหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง ก็มิได้เป็นอุปสรรคแต่อย่างใด และที่สำคัญยังเป็นนโยบายที่คำนึงถึงสิทธิมนุษยชนของแรงงานต่างด้าวเป็นอย่างดี เนื่องจากไม่ได้จำกัดสิทธิทางการรักษาพยาบาลสำหรับแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนแรงงานเพียงเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการให้การรักษาพยาบาลแก่แรงงานที่ไม่ได้จดทะเบียนอีกด้วย

หากเปรียบเทียบความสำคัญทั้ง 4 นโยบาย โดยใช้ตัวแปรอิสระอันได้แก่ปัจจัยด้านรัฐ ปัจจัยด้านองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยด้านกลุ่ม/องค์กรที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย เห็นได้ว่ายังคงมีปัญหาทั้งในส่วนของมุมมองของภาครัฐ ตัวนโยบาย ที่เน้นมุมมองแนวคิดไปที่ความมั่นคงเป็นหลัก ปัญหาในการขาดแคลนปัจจัยภายในองค์กรอันได้แก่ กำลังคน การบริหารงาน งบประมาณ และทัศนคติ ซึ่งหากขาดปัจจัยทั้ง 4 ก็เท่ากับว่าศักยภาพขององค์กรในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความอ่อนแอและไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จได้ และยังคงพบว่ายังมีความอ่อนแอของกลุ่มแรงงานต่างด้าวและองค์กรพัฒนาเอกชนที่ยังไม่สามารถเรียกร้อง ต่อสู้ในสิทธิแรงงานแทนแรงงานต่างด้าวได้ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่านโยบายของภาครัฐด้านสวัสดิการสังคมยังไม่สามารถคุ้มครองแรงงานต่างด้าวได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ยังพบว่านโยบายสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเป็นนโยบายที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อชีวิตของแรงงานต่างด้าวมากที่สุด แต่กลับเป็นนโยบายที่ไม่บรรลุผลในการปฏิบัติมากที่สุด ทั้งนี้เนื่องมาจากปัจจัยด้านรัฐเป็นหลักเพราะการกำหนดนโยบายของรัฐไม่ได้อยู่บนพื้นฐานของสิทธิแรงงาน อันเป็นสิทธิมนุษยชนอย่างหนึ่ง การกำหนดนโยบายของรัฐนั้นมีพื้นฐานแนวคิดและมุมมองที่มองตัวแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ โดยเน้นที่แนวคิดความมั่นคงของชาติเป็นหลัก โดยมองว่าแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้ามาทำงานเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ต้องจับส่งออกนอกประเทศ และอยู่บนพื้นฐานความคิดที่มองว่าแรงงานต่างด้าวเป็นภัยอันตรายต่อความมั่นคงและสังคมไทย เข้ามาแย่งงานคนไทยจึงต้องมีการจัดระบบควบคุมแรงงานดังกล่าว จากแนวคิดดังกล่าวจึงนำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อตัวแรงงานต่างด้าวได้เป็นอย่างมาก และรัฐยังมีแนวคิดที่ต้องการใช้แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศเพื่อสร้างความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจเพื่อดำรงไว้ซึ่งปัจจัยการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ สร้างความทัดเทียมกับนานาอารยประเทศในการผลิตสินค้าและบริการ และยังมองเห็นความจำเป็นในการที่จะต้องการแรงงานต่างด้าวเข้ามาประกอบ

อาชีพในประเทศไทยในงานที่คนไทยไม่ทำ อันได้แก่ งานประเภท 3D คือ Difficult (งานหนัก) Dangerous (งานเสี่ยงอันตราย) และ Dirty (งานสกปรก)

หากพิจารณาในเรื่องภาวะผู้นำของประเทศ จะเห็นได้ว่าในมุมมองและวิสัยทัศน์ของผู้นำในการบริหารประเทศ และมุมมองของแต่ละรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศในเวลาใดเวลาหนึ่งในขณะนั้นก็เป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ดังเช่นหากผู้นำประเทศมีแนวคิดและมุมมองที่เน้นด้านเศรษฐกิจเป็นหลักก็จะเน้นให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยเพื่อสร้างความเจริญเติบโตต่อธุรกิจและการส่งออกของประเทศ กรณีตัวอย่างปี 2544-2547 ที่มี พตท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ที่มุ่งเน้นการดำเนินนโยบายต่างประเทศโดยเน้นการทูตเชิงรุกด้านเศรษฐกิจ โดยมีลักษณะมุ่งเน้นไปในทางด้านเศรษฐกิจนำการเมือง ก็ทำให้นโยบายการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวในปี 2547 กำหนดเป้าหมายชัดเจนที่จะเป็นการเปิดกว้างให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวทุกคนที่อยู่ในประเทศไทยทั้งจากแรงงานที่เข้ามาใหม่ และแรงงานต่างด้าวที่มีอยู่เดิมในประเทศไทย ซึ่งต่างจากปีก่อนๆ เพราะนโยบายการจดทะเบียนปีก่อนๆ จะอนุญาตเพียงให้แรงงานต่างด้าวที่มีอยู่เดิมมาจดทะเบียนต่อใบอนุญาตการทำงานเพียงเท่านั้น

อย่างไรก็ตามหากผู้นำประเทศมีแนวคิดและมุมมองที่เน้นความมั่นคงเป็นหลัก ก็จะมีนโยบายที่ออกมาผลักดันและจับกุมแรงงานเหล่านี้กลับประเทศต้นทาง กรณีล่าสุดในปี 2550 ที่ประเทศไทยเกิดการรัฐประหารจากกลุ่มทหาร ภายใต้การเปลี่ยนแปลงนี้เองส่งผลให้เกิดการเน้นไปที่ความมั่นคงของประเทศเป็นหลัก ดังกรณีการส่งคนท้องกลับประเทศต้นทาง ตามแนวคิดของ พลเอกสนธิ บุญยรัตนกลิน รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายความมั่นคง และในฐานะประธานคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.)

จากการปรับเปลี่ยนตัวนโยบายในปีต่างๆ เป็นที่น่าสังเกตได้ว่าตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันยังไม่มีรัฐบาลชุดไหนที่ให้ความสำคัญในเรื่องการคุ้มครองแรงงาน ทั้งๆที่แรงงานเหล่านี้ก็มีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองแรงงานในฐานะผู้ใช้แรงงานผู้หนึ่งเช่นเดียวกับแรงงานไทยด้วยเช่นกัน ดังนั้นเมื่อตัวนโยบายแรงงานต่างด้าวปรับเปลี่ยนไปตามมุมมองและแนวคิดของภาครัฐเป็นหลัก และพร้อมๆกับบริบททางการเมืองและสภาพแวดล้อมภายนอกของประเทศในขณะนั้น ก็เป็นส่วนทำให้นโยบายคุ้มครองแรงงานไม่สามารถคุ้มครองแรงงานต่างด้าวได้อย่างแท้จริง

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงการเมืองและสภาพแวดล้อมภายนอกก็มีผลการเปลี่ยนแปลงการกำหนดนโยบายแรงงานต่างด้าว ซึ่งปัจจัยทางสภาพแวดล้อม ได้แก่ ปัจจัยทางการเมือง โดยมิได้มีเพียงแต่ปัจจัยทางการเมืองในประเทศไทยเท่านั้น แต่รวมไปถึงปัจจัยทางการเมืองของประเทศต้นทางอย่างประเทศพม่าที่เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ผู้อพยพต่างด้าวกลายมาเป็นแรงงานระดับล่างในประเทศไทยในที่สุด อย่างไรก็ตามในบริบททางสภาพแวดล้อมภายนอกในปีปัจจุบัน (2550) ก็เป็นส่วนหนึ่งที่เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อนโยบายแรงงานต่างด้าว เช่น สภาพเศรษฐกิจไทยในปัจจุบันก็ยังมีแนวโน้มที่

ยังต้องการใช้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเภทที่คนไทยไม่ทำ นั่นคืองานประเภท 3D คือ Difficult (งานหนัก) Dangerous (งานเสี่ยงอันตราย) และ Dirty (งานสกปรก) ซึ่งลักษณะงานดังกล่าวอยู่ในกิจการที่สำคัญๆ เช่น กิจการประมง การแปรรูปอาหารทะเล เป็นต้น ทั้งนี้เมื่อดูผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) พบว่า GDP ภาคการประมงก็เป็นส่วนสำคัญในการเพิ่มระดับ GDP ภายในประเทศ ดังนั้นจึงมีแนวโน้มที่รัฐไทยจำเป็นที่จะยังต้องการจำนวนแรงงานต่างด้าวเพื่อมาเพื่อศักยภาพทางการผลิตต่อเศรษฐกิจภายในประเทศ

ยิ่งไปกว่านั้นบริบททางสภาพแวดล้อมภายนอกในปีปัจจุบันก็ยังมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ซึ่งแม้จะมีการคำนึงถึงความเสมอภาค ตามมาตรา 30 หรือคำนึงการปฏิบัติตามสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี ตามมาตรา 82 เป็นต้น แต่ก็ยังไม่สามารถคุ้มครองแรงงานต่างด้าวได้อย่างแท้จริง แรงงานเหล่านี้ยังคงถูกเลือกปฏิบัติจากรัฐไทยและถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนอยู่ ดังที่เห็นได้จากประกาศ 5 จังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัด จ.ระยอง จ.ระนอง จ.ภูเก็ต จ.พังงา และหนังสือสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาคร ในเรื่องการควบคุมแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ คือ พม่า ลาว กัมพูชา โดยอ้างความเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ โดยเนื้อหาในประกาศเป็นไปในทางลิดรอนสิทธิของแรงงาน เช่น ห้ามไม่ให้แรงงานใช้โทรศัพท์มือถือ ห้ามยืม และห้ามให้ยืม และข้อห้ามไม่ให้แรงงานต่างด้าวขับขี่รถจักรยานยนต์หรือรถยนต์ และห้ามครอบครอง เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ รวมถึงการห้ามชุมนุมนอกที่พักอาศัยตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป เป็นต้น

อีกทั้งยังมีการเริ่มร่างพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พ.ศ..... ซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และอาจมีการบังคับใช้เป็นกฎหมาย พระราชบัญญัตินี้ก็อาจจะนำไปสู่การละเมิดมาตรฐานสิทธิมนุษยชนสากล และอาจทำให้สถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในไทยต่อแรงงานต่างด้าวเลวร้ายลงไปอีก ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวจะให้อำนาจอย่างกว้างขวางและไม่มีขอบเขตชัดเจนให้กับทหาร โดยเฉพาะผู้บัญชาการทหารบกคือมีอำนาจในการบังคับบัญชาหน่วยงานของรัฐ การควบคุมตัวบุคคลเป็นเวลานาน การปราบปรามบุคคลและกลุ่มบุคคลที่ผู้บัญชาการทหารบกเห็นว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงในราชอาณาจักร อีกทั้งยังกำหนดให้มีการยกเว้นโทษอันเป็นเหตุให้สามารถฟ้องร้องดำเนินคดีในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน อันเป็นผลมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติในกฎหมายฉบับนี้ได้

ดังนั้นแม้ว่าจากสภาพทางการเมืองและสภาพแวดล้อมภายนอกจะมีส่วนช่วยให้รัฐต้องคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนต่อแรงงานต่างด้าว แต่ในทางเป็นจริงยังคงพบว่าปัจจัยเหล่านี้ไม่ได้มีส่วนช่วยให้แรงงานต่างด้าวได้รับสิทธิที่ตนพึงได้รับ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสิทธิการทำงาน สิทธิทางการศึกษา หรือรวมไปยังสิทธิอื่นๆ ตามหลักสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้ก็เพราะรัฐยังมิได้มีมุมมองและแนวคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชนอย่างจริงจัง คงมีเพียงแค่ตัวบทกฎหมายที่ดีเท่านั้น แต่การบังคับใช้กลับไม่เป็นผล

กล่าวโดยสรุปได้ว่านโยบายด้านสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจะไม่เป็นผลทั้งนี้เนื่องจากปัจจัยภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการกำหนดนโยบาย การเมืองและการบริหาร บริบทสภาพแวดล้อมภายนอก และรวมไปถึงภาวะผู้นำ ปัจจัยเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นปัจจัยหลักที่ทำให้นโยบายประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลว ซึ่งถ้ารัฐยังคงยึดหลักและแนวคิดความมั่นคงของประเทศเป็นหลัก ก็อาจกล่าวได้ว่านโยบายด้านสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานก็คงไม่อาจจะสามารถคุ้มครองแรงงานต่างด้าวได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้จากข้อเท็จจริงจากการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เกิดขึ้น ผู้วิจัยก็จะนำไปสู่บทสรุปในบทต่อไป