

แรงงานต่างด้าวในสังคมไทย: สถานการณ์และความเป็นจริงที่ต้องกล้ายอมรับ

วรรณวดี พูลพอกสิน¹

ทำความเข้าใจกับความหมายและความเป็นแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ระบุความหมายของ “คนต่างด้าว” ไว้ในมาตรา 5 ว่า หมายถึง บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย โดยได้ระบุงานที่แรงงานต่างด้าวสามารถทำได้ไว้ในมาตรา 7 โดยให้ค่านึงถึง 3 ประเด็นหลัก คือ (1) ความมั่นคงของชาติ (2) โอกาสในการประกอบอาชีพของคนไทย และ (3) ความต้องการแรงงานต่างด้าวที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ เมื่อมีการกำหนดลักษณะงานดังกล่าวขึ้น ทำให้แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งเป็นแรงงานไร้ฝีมือ ไร้ทักษะ ต้องทำงานภายใต้เงื่อนไขต่างๆ ที่รัฐไทย กำหนด ไม่ว่าจะเป็น การทำงานที่มีลักษณะยาก อันตราย และสกปรก (Difficult, Dangerous, and Dirty) หรือที่เรียกว่า 3D Jobs ซึ่งงานลักษณะดังกล่าวนี้ ไม่เป็นที่ต้องการของแรงงานไทย จึงเป็นช่องว่างหรือโอกาสที่ทำให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาเติมเต็มทำงานเหล่านี้ตามความต้องการแรงงานของประเทศปลายทางเช่นไทยได้ โดยผ่านช่องทางที่กำหนด ไม่ว่าจะเป็นช่องทางข้อตกลงว่าด้วยการจ้างงานแรงงานต่างด้าวระหว่างประเทศไทยกับประเทศคู่ภาคี (Memorandum of Understanding on employment cooperation: MoU) หรือช่องทางของระบบการพิสูจน์สัญชาติ (Nationality Verification system: NV) โดยอนุญาตให้ทำงานได้ 2 งาน คือ งานกรรมกร และคนรับใช้ในบ้าน อย่างไรก็ตาม คนต่างด้าวที่รับใบอนุญาตให้ทำงานในไทยได้ มีหลายประเภท แต่ที่เป็นความท้าทาย และได้รับความสนใจมากเป็นพิเศษทั้งจากองค์กรระหว่างประเทศ และในประเทศเอง คือ แรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือจากประเทศเพื่อนบ้าน พม่า ลาว และกัมพูชา สถานการณ์จริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน พบว่ามีแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเหล่านี้ ทั้งที่เข้าประเทศอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และกลุ่มที่เข้ามาโดยไม่มีเอกสารใดๆ เดินทางเข้ามาหางานทำเป็นจำนวนมาก จากข้อมูลของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว ในเดือนตุลาคม 2560 รายงานถึงแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานในไทย มีจำนวนมากถึง 1,622,684 คน ในขณะที่ก่อนหน้านี้ มีข้อมูลรายงานจากกระทรวงมหาดไทยว่าจำนวนแรงงานที่หลบหนีเข้าเมืองมีมากกว่าแรงงานที่ขึ้นทะเบียนถูกต้อง โดยข้อมูลในปี 2553 มีแรงงานต่างด้าวทั้งที่มีเอกสารและไม่มี รวมประมาณ 2.4 ล้านคน โดย 1.4 ล้านคน ไม่มีเอกสารใดๆ (United Nations Development Program, 2015) ข้อมูลและสถานการณ์ที่เกิดขึ้นนี้ส่งผลกระทบต่อระบบการบริหารจัดการของไทยในหลายมิติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ขณะที่องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ มุ่งให้ความสำคัญกับคุณภาพชีวิตของแรงงานย้ายถิ่น โดยเฉพาะในมิติสุขภาพ การศึกษา และการทำงานที่มีคุณค่า (Cernadas, LeVoy, & Keith, 2015; International Labour Organization, 2015) โดยไม่คำนึงถึงสถานะทางกฎหมายของแรงงานในประเทศปลายทางแต่อย่างใด ทำให้ประเทศไทยต้องถูกจับตามองจากองค์กรต่างๆ ทั้งในแง่ของการคุ้มครองแรงงาน การละเมิดสิทธิ และรวมถึงการค้ามนุษย์ด้วย

¹ รองศาสตราจารย์ประจำคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

แรงงานต่างด้าว: ช่วยจริงหรือวุ่นวาย

จากการมีโอกาสในการเข้าร่วมรับฟังงานสัมมนาวิชาการที่จัดขึ้นโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง “แรงงานต่างด้าว ช่วยจริงหรือวุ่นวาย” เมื่อวันจันทร์ที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2560 ซึ่งจากหัวข้อเรื่องที่ใช้ในการสัมมนาครั้งนี้ หลายท่านอาจรู้สึกถึงการใช้คำ ข้อความที่ดูเหมือนเป็นการชี้นำการตีตรา สร้างอคติต่อแรงงานต่างด้าว จากข้อความที่ว่า “ช่วยจริงหรือวุ่นวาย” แต่ในความเป็นจริงเป็นเพียงข้อความที่ใช้เป็นกลยุทธ์ในการนำเสนอให้งานสัมมนามีความน่าสนใจ และเห็นในพฤติกรรมที่ตรงข้ามกันของบุคคลที่เกี่ยวข้อง รวมถึงเป็นการสะท้อนความจริงจากมุมมองของนักวิชาการบนข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ต่างจากการรับรู้โดยทั่วไปของคนไทย เนื้อหาของการสัมมนามีความเห็นโดยสรุปจากวิทยากรที่ต่างช่วยยืนยันว่า แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในไทย โดยเฉพาะในกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือจากประเทศเพื่อนบ้าน มีส่วนสำคัญในการ “ช่วยจริง” ต่อระบบเศรษฐกิจของไทย ส่วน ความ “วุ่นวาย” ที่เกิดขึ้น ต่างให้เห็นไปในทางเดียวกันว่า เกิดจากกลไกการดำเนินการของไทยเองที่ไม่ชัดเจนและไม่เป็นระบบ ไม่ว่าจะเป็นการทำงานแบบรู้เท่าไม่ถึงการณ์ในการผลักดันแรงงานผิดกฎหมายกลับประเทศต้นทางของรัฐบาลในช่วงที่ผ่านมา ด้วยการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ซึ่งผลที่เกิดขึ้นจากการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ ผนวกกับสถานการณ์แรงงานที่ผ่านมา สะท้อนถึงการกระทำบางส่วนที่อาจขาดหลักวิชาการ ขาดข้อมูลเชิงประจักษ์ในการวางแผนการดำเนินการของรัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเกิดความไม่ชัดเจนในการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรในการบริหารจัดการแรงงาน การส่งต่อและเชื่อมโยงข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ฐานข้อมูลแรงงานที่หลากหลายในแต่ละกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ซึ่งความไม่ชัดเจน ไม่เป็นระบบของสิ่งเหล่านี้ส่งผลให้การดำเนินการในปัจจุบันเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า จนท้ายที่สุดมาตรการต่างๆ ที่รัฐกำหนดขึ้นอาจขาดความน่าเชื่อถือ และความเคร่งครัดในการปฏิบัติตามของผู้เกี่ยวข้องได้

แรงงานต่างด้าว: ความวุ่นวายอันเกิดจากการบริหารจัดการที่ขาดประสิทธิภาพของผู้เกี่ยวข้อง

เกือบ 3 ทศวรรษ ที่ “มีแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย” พิสูจน์และยอมรับได้ว่า แรงงานต่างด้าวช่วยเศรษฐกิจไทยได้จริง ภายใต้เป้าหมายหลักของเขาเหล่านั้นในการเดินทางเข้ามาหารายได้ในประเทศที่มีรายได้และความเจริญทางเศรษฐกิจที่สูงกว่าประเทศต้นทาง ส่วนความวุ่นวายที่เกิดขึ้น คงปฏิเสธมิได้ว่าส่วนหนึ่งมาจากการบริหารจัดการที่มีช่องว่าง ขาดประสิทธิภาพและแยกส่วนในการดำเนินการของรัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้มีแรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมายจำนวนมาก ในขณะที่แรงงานส่วนที่เข้าเมืองถูกกฎหมายบางส่วนมีการหลีกเลี่ยงที่จะปฏิบัติตามระเบียบที่กำหนด มากไปกว่านั้นการบริหารที่ไม่เคร่งครัดนี้ยังส่งผลให้หน่วยงานปลายทางที่เกี่ยวข้องของไทยได้รับผลกระทบตามไปด้วย โดยเฉพาะหน่วยบริการสุขภาพภาครัฐที่ต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการดูแล รักษาสุขภาพของแรงงานต่างด้าว อย่างไม่อาจปฏิเสธได้ด้วย ความตระหนักในสิทธิมนุษยชนที่มีคุณค่าเหนือกฎหมายใด ...ในวันนี้คงต้องยอมรับว่า แม้ไทยจะมีกฎหมาย

จำนวนหลายฉบับที่พยายามสร้างการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในหลากหลายมิติ แต่ในทางปฏิบัติ กลับพบว่า สถานการณ์ที่เกิดขึ้นสะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายเหล่านี้ไม่ได้ถูกนำไปปฏิบัติอย่างเคร่งครัดหรือมีการกำหนด นโยบายที่ชัดเจนต่อการบริหารจัดการและการคุ้มครองดูแลแรงงานต่างด้าวให้มีประสิทธิภาพได้ ดังนั้น ที่มา ต้นตอของปัญหาที่ควรได้รับการแก้ไขปรับปรุงมากที่สุดในปัจจุบัน ไม่ใช่ทั้งหมดที่มาจากแรงงานต่างด้าว แต่ ส่วนหนึ่งเป็นการบริหารจัดการของรัฐ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งนายจ้างไทยด้วย

รายการอ้างอิง

พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 เล่ม 134 ตอนที่ 65 ก

ราชกิจจานุเบกษา 22 มิถุนายน 2560.

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 เล่ม 125 ตอนที่ 37 ก ราชกิจจานุเบกษา

22 กุมภาพันธ์ 2551.

ฝ่ายสารสนเทศ กลุ่มงานพัฒนาการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กระทรวง แรงงาน. (2560). สถิติจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน คงเหลือทั่วราชอาณาจักร ประจำเดือนตุลาคม 2560.

Cernadas, P.C., LeVoy, M., & Keith, L. (2015). Human rights indicators for migrants and their families. Global knowledge partnership on migration and development. Working paper.

International Labor Organization. (2015). *Migrant workers' rights and welfare*. ILO Country Office for Thailand, Asia Pacific Decent Work Decade, 2006-2015.

United Nations Development Program. (2015). *The right to health: Right to health for low-skilled labor migrants in ASEAN countries*. Bangkok: United Nations Development Programme Bangkok Regional Hub.